



## **BANQUE DES MÉMOIRES**

**Master de Justice et droit du procès  
Dirigé par Madame la Professeure Cécile Chainais  
2021**

**La sanction de l'abus du droit d'agir en justice  
dans les procès civil et administratif**

**Morgane Jacquet**

**Sous la direction de Madame Ariane Meynaud-Zeroual et  
Madame le professeur Lucie Mayer**

## **Remerciements**

Je remercie très sincèrement Madame Ariane Meynaud-Zeroual et Madame le professeur Lucie Mayer pour avoir accepté de diriger mon mémoire, pour leurs conseils et pour le temps accordé à mon travail. Je les remercie également pour les séminaires dispensés dans le cadre du Master 2, relatifs au droit du procès administratif et à la procédure civile, que j'ai beaucoup appréciés et qui ont été un support à ma réflexion.

## **Sommaire**

### **Partie 1: Le choix de la sanction**

#### **Chapitre 1: La variation des sanctions prononcées**

**Section 1: Les sanctions prononcées par le juge civil**

**Section 2: Les sanctions prononcées par le juge administratif**

#### **Chapitre 2: Les raisons incertaines du prononcé de sanctions**

**Section 1: La tentative de justification des sanctions prononcées**

**Section 2: La recherche d'explication des sanctions prononcées**

### **Partie 2: Une harmonisation souhaitable des régimes de sanctions**

#### **Chapitre 1: La mise en évidence d'un droit positif insatisfaisant**

**Section 1: Un régime de réparation incohérent**

**Section 2: Un régime inadapté de l'amende civile**

#### **Chapitre 2: Propositions d'évolution de la sanction**

**Section 1: Le développement de l'office des parties**

**Section 2: L'amélioration de l'office du juge**

## Introduction

“Au déni de justice du juge, fait pendant le mépris de justice des plaideurs, au refus de répondre, l’abus de questionner”<sup>1</sup>: c’est ainsi que Cornu et Foyer présentent dans leur ouvrage l’abus du droit d’agir en justice. Cette expression traduit l’équilibre à trouver entre les obligations et droits du juge et des parties. En clair, si le juge a l’obligation de rendre la justice<sup>2</sup>, toute demande d’un justiciable ne mérite pas son attention.

L’expression d’abus du droit d’agir en justice a été consacrée par le Code de procédure civile à l’article 32-1, lequel fait référence à “*celui qui agit en justice de manière dilatoire ou abusive*”. Cette expression est reprise par la jurisprudence de la Cour de cassation<sup>3</sup> et elle est également communément employée par la doctrine privatiste<sup>4</sup>, mais aussi parfois par la doctrine publiciste<sup>5</sup>. Si on comprend instinctivement que l’abus du droit d’agir en justice fait référence à une faute commise par un plaideur dans l’exercice d’un recours en justice, cette expression recoupe des termes juridiques précis, sans pour autant que les hypothèses auxquelles ces termes renvoient correspondent parfaitement à l’interprétation qui peut en être faite par la jurisprudence. De plus, les textes encadrant les procès civil et administratif, les différentes juridictions et la doctrine, n’emploient pas nécessairement les mêmes termes pour désigner des réalités similaires, voire identiques. Il convient ainsi d’analyser plus spécifiquement chacun des termes employés dans l’expression d’abus du droit d’agir en justice afin d’en préciser les contours. Ceci permettra en outre de préciser l’étendue de l’analyse.

Tout d’abord, l’abus du droit d’agir en justice est une illustration de l’abus de droit, qui a été consacré pour la première fois par la jurisprudence civile dans l’arrêt dit Clément-Bayard<sup>6</sup>, à propos de l’abus du droit de propriété. L’abus de droit a ensuite été théorisé par la doctrine, qui a pu dégager des fondements différents. Par exemple, Planiol défendait une conception absolue des

---

<sup>1</sup> Cornu G., Foyer J., *Procédure civile*, PUF, 3ème édition, 1996, p.325

<sup>2</sup> Art. 4 CC.

<sup>3</sup> 3ème civ., 12 novembre 2020, n° 19-18.208; 1ère civ., 14 novembre 2018, n°17-21.697; Com., 28 mars 2018, n°16-24.150.

<sup>4</sup> Cadiet L., Le Tourreau, "Abus de droit", Rép. civ., *Dalloz*, 2015; Blary-Clément E., "Spécificités et sanctions des manoeuvres dilatoires dans le procès civil", *JCP*, 1991, I, 3534; Cadiet L., Jeuland E., *Droit judiciaire privé*, LexisNexis, 11ème édition, 2020, p.408 et s.; Cornu G., Foyer J., *Procédure civile*, PUF, 3ème édition, 1996, p.322 et s. ; Desdevises Y., *L’abus du droit d’agir en justice avec succès*, *Dalloz*, Chronique IV, 1979, p21-22;

<sup>5</sup> Paul Cassia, "Entre droit et psychiatrie : la querulence processuelle", *AJDA*, 2006, 1185; Broyelle C., *Contentieux administratif*, LGDJ, 8ème édition, 2020, p.304 ; Dubouis L., *La théorie de l’abus de droit et la jurisprudence administrative*, LGDJ, 1962, p.145

<sup>6</sup> Req., 3 août 1915, n° 00-02.378

droits et refusait ainsi cette théorie, en estimant que *“le droit cesse là où l’abus commence”*<sup>7</sup>. Cette conception était aussi partagée par Duguit<sup>8</sup>. Pour Ripert, l’abus de droit nécessitait la caractérisation d’une intention de nuire<sup>9</sup>, tandis que Josserand y voyait un *“acte contraire à l’esprit du droit déterminé”*<sup>10</sup>. Saleilles avait une conception similaire en voyant dans *“l’exercice anormal du droit, exercice contraire à la destination économique et sociale du droit subjectif, exercice réprouvé par la conscience publique et dépassant, par conséquent, le contenu du droit, puisque tout droit, au point de vue social, est relatif et qu’il n’y a pas de droits absolus, pas même la propriété”*<sup>11</sup>. Ces dernières conceptions se fondent donc sur les intentions du justiciable et sur la finalité poursuivie par son action lorsqu’il met en oeuvre un droit subjectif. L’analyse subjective impliquée par cette approche a pu faire l’objet de critiques, notamment de Planiol, qui rejetait l’appréciation de l’abus à travers l’intention de nuire en défendant l’idée que *“les hommes passent leur vie à se nuire les uns aux autres”*; plus encore que c’est un *“droit de leur nuire”*<sup>12</sup>. La différence principale entre ces conceptions tient donc au fondement même de cette théorie, l’abus étant perçu comme étant soit un droit détourné de sa finalité, soit la manifestation de l’absence de droit. La doctrine publiciste, elle, fait référence à un *“détournement de pouvoir”* plus qu’à un abus de droit: Chapus a pu estimer que cette expression était *“plus propre que celui d’abus à ce qu’il a pour mission d’exprimer : c’est-à-dire le non-exercice d’un droit en vue de son but légitime et normal, sa déviation de ce but”*<sup>13</sup>. Il ne s’agira pas ici de s’interroger sur les fondements de l’abus de droit en général, mais d’appréhender plus concrètement ce que l’on entend par l’abus du droit d’agir en justice. Ainsi, selon Cornu et Foyer, l’abus du droit d’agir en justice est le mépris de *“la fin essentielle à laquelle toute l’action est ordonnée, à savoir, l’instauration d’un débat au fond”*<sup>14</sup>, ce qui renvoie plutôt à la conception qu’avaient Josserand et Saleilles de l’abus de droit, avec l’idée d’un détournement de la finalité voulue d’une action en justice. Morel voyait dans cet abus l’illustration du fait que *“recourir à la justice est un droit sacré (...) mais ce droit, comme tous les autres droits, ne peut être exercé que conformément à son but normal : la solution par le pouvoir judiciaire des différends qui naissent entre les citoyens, en vue du maintien de l’harmonie et de l’ordre dans la société”*<sup>15</sup>. L’abus du droit d’agir en justice semble donc traduire le détournement de la finalité du droit de recourir à la justice.

---

<sup>7</sup> Planiol M., *Traité élémentaire de droit civil*, LGDJ, Tome I, 1931, p.160

<sup>8</sup> Cité par : Fraisseix P., “Droit au juge et amende pour recours abusif”, *AJDA*, 2000, p.20-30

<sup>9</sup> Ripert G., “Abus ou relativité des droits ?”, *Revue de législation critique et de jurisprudence*, 1929

<sup>10</sup> Josserand L., *De l’esprit des lois et de leur relativité*, Dalloz, 1927

<sup>11</sup> Saleilles, *Étude sur la théorie générale de l’obligation*, LGDJ, 3ème édition, 1925

<sup>12</sup> Planiol M., *Traité élémentaire de droit civil*, LGDJ, Tome II, 1931, p. 344

<sup>13</sup> Chapus R., *Responsabilité publique et responsabilité privée: les influences réciproques des jurisprudences administrative et judiciaire*, Librairie générale de droit et de jurisprudence, 1957, p.380

<sup>14</sup> Cornu G., Foyer J., *Procédure civile*, PUF, 3ème édition, 1996, p.325

<sup>15</sup> Morel J., *Des dommages-intérêts au cas d’exercice abusif des actions en justice*, Thèse de doctorat, Droit, Paris, Jouve, 1910, p.23

L'abus du droit d'agir en justice renvoie ensuite à la notion d'action en justice, qui a fait l'objet de très nombreuses définitions et analyses doctrinales. Il ne s'agira pas ici de les reprendre, mais simplement de préciser ce qui est généralement entendu par cette notion. On se référera plus directement à l'action en justice dans le sens donné par l'article 30 du Code de procédure civile, c'est-à-dire comme "*le droit, pour l'auteur d'une prétention, d'être entendu sur le fond de celle-ci afin que le juge la dise bien ou mal fondée. Pour l'adversaire, l'action est le droit de discuter le bien-fondé de cette prétention*". L'action en justice correspond ainsi à la fois au droit d'un justiciable de soumettre au juge une prétention, mais aussi le droit d'un défendeur de se défendre en justice<sup>16</sup>. Le droit d'action est donc distinct de la demande en justice: cette dernière peut être portée devant un juge en absence de droit d'action du justiciable<sup>17</sup>. L'action en justice se distingue également du droit d'accès à un tribunal, qui est un droit fondamental, consacré par la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (ci-après CEDH) dans son article 6§1<sup>18</sup>, par le droit de l'Union européenne<sup>19</sup> et par la Constitution<sup>20</sup>, et qui existe indépendamment de toute action en justice<sup>21</sup>.

Si la notion d'action est définie dans le procès civil à l'article 30 du Code de procédure civile et est une notion communément utilisée par la doctrine privatiste, elle n'est pas exprimée en tant que telle par le Code de justice administrative et n'est pas une notion généralement employée par la doctrine publiciste<sup>22</sup>. Cela ne revient pourtant pas à dire que la doctrine publiciste ne se réfère pas indirectement à la théorie de l'action<sup>23</sup>: la notion de "droit d'action" a pu être explicitement utilisée dans le contentieux administratif, notamment par le professeur Broyelle<sup>24</sup>, et il est possible de voir dans les différentes règles relatives à la recevabilité d'un recours une distinction entre celles liées à l'existence d'un droit d'action et celles liées à son exercice<sup>25</sup>. Cornu et Foyer ont ainsi pu relever que les règles du procès administratif relatives à la qualité du requérant, à son intérêt à agir et au délai de recours relevaient "*à coup sur, de la théorie de l'action*"<sup>26</sup>.

---

<sup>16</sup> Viatte J., "L'amende civile pour abus du droit de plaider", *Gaz. Pal.*, 1978., 1., p.305

<sup>17</sup> Ibid.

<sup>18</sup> CEDH, 21 février 1971, *Golder c/ Royaume-Uni*, n°4451/70

<sup>19</sup> CJCE, 15 mai 1986, *Johnston*, n°C-222/84, *Rec p.* 1651

<sup>20</sup> Cons. const., 9 avril 1996, *Loi organique portant statut d'autonomie de la Polynésie française*, n°96-261 DC, *Rec. Cons. const.* p.81

<sup>21</sup> Cadiet L., Normand J., Mekki M., *Théorie générale du procès*, PUF, 3ème édition, 2020, p.308

<sup>22</sup> Meynaud-Zeroual A., *L'office des parties dans le procès administratif*, Bibliothèque de droit public, Tome 316, LGDJ, 2020, p.49

<sup>23</sup> Cornu G., Foyer J., *Procédure civile*, PUF, 3ème édition, 1996, p.324

<sup>24</sup> Broyelle C., *Contentieux administratif*, LGDJ, 8ème édition, 2020

<sup>25</sup> Ibid, p.77 et s. ; Meynaud-Zeroual A., *L'office des parties dans le procès administratif*, Bibliothèque de droit public, Tome 316, LGDJ, 2020, p.62

<sup>26</sup> Cornu G., Foyer J., *Procédure civile*, PUF, 3ème édition, 1996, p.324

La différence entre le procès civil et administratif relative à l'utilisation de la notion d'action en justice se traduit directement dans les dispositions relatives à l'abus du droit d'agir en justice. En effet, l'article 32-1 du Code de procédure civile, qui prévoit le mécanisme de l'amende civile, dispose que "*celui qui agit en justice de manière dilatoire ou abusive peut être condamné à une amende civile d'un maximum de 10 000 euros, sans préjudice des dommages-intérêts qui seraient réclamés*", faisant ainsi directement référence à la notion d'action. Dans le même temps, l'article R. 741-12 du Code de justice administrative, qui constitue le pendant du dispositif de procédure civile, dispose que "*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*". Le contentieux administratif fait donc référence à la notion de "*requête abusive*", là où la procédure civile renvoie à la notion d'action en justice. On comprend ainsi que des hypothèses différentes sont visées par ces textes.

En réalité, l'analyse de l'expression "d'abus du droit d'agir en justice" à partir des mots qui la composent ne permet pas d'appréhender complètement les hypothèses visées par cette expression. L'utilisation de cette expression par la jurisprudence et par la doctrine ne renvoie en effet pas exclusivement à l'hypothèse de l'action en justice telle que définie par l'article 30 du Code de procédure civile. C'est d'une part ce qui explique qu'elle puisse être utilisée par une partie de la doctrine publiciste, même en absence de référence directe à cette notion dans le dispositif relatif à la requête abusive du Code de justice administrative. La doctrine publiciste utilise généralement cette expression pour viser les hypothèses de demande abusive<sup>27</sup>, soit une "*requête abusive*" si on reprend l'expression employée par le Code de justice administrative. Elle ne vise cependant pas la défense abusive, qui renvoie à l'idée d'un comportement fautif du défendeur qui contraint le demandeur à intenter une action en justice. La jurisprudence administrative en revanche n'emploie pas l'expression d'abus du droit d'agir en justice. D'autre part, l'expression d'abus du droit d'agir en justice dans le procès civil recoupe aussi des hypothèses différentes selon l'emploi qui en est fait par la jurisprudence et la doctrine. La doctrine civiliste l'emploie généralement pour viser les hypothèses de demande et de défense abusives<sup>28</sup>. Si la jurisprudence civile vise également ces hypothèses, elle ne se limite pas à celles-ci. La Cour de cassation fait par exemple référence à l'abus du droit d'agir en justice à la fois au sujet d'un abus se matérialisant à travers une demande ou une défense en justice au stade de la première instance<sup>29</sup>, mais elle y fait parfois aussi référence

---

<sup>27</sup> Paul Cassia, "Entre droit et psychiatrie : la quérulence processuelle", *AJDA*, 2006, 1185; Broyelle C., *Contentieux administratif*, LGDJ, 8ème édition, 2020, p.304

<sup>28</sup> Viatte J., "L'amende civile pour abus du droit de plaider", *Gaz. Pal.*, 1978., 1., 305 ; Cadiet L., Jeuland E., *Droit judiciaire privé*, LexisNexis, 11ème édition, 2020, p.408 et s. ; Cornu G., Foyer J., *Procédure civile*, PUF, 3ème édition, 1996, p.326

<sup>29</sup> 1ère civ., 14 novembre 2018, n°17-21.697; Com. 28 mars 2018, n°16-24.150; 1ère civ., 1er juin 2017, n°16-17.744

lorsqu'elle caractérise un abus dans l'exercice des voies de recours<sup>30</sup>. Pourtant, des dispositifs spécifiques encadrent ce dernier type d'abus: les articles 559 et 628 du Code de procédure civile prévoient des amendes civiles en cas d'usage abusif des voies de recours, qui renvoient ainsi davantage à la notion "*d'abus du droit d'appel*" ou "*d'abus du droit d'exercer des voies de recours extraordinaires*"<sup>31</sup> qu'à celle d'abus du droit d'agir en justice. Le Code de justice administrative prévoit en revanche une seule sanction pour requête abusive sans prévoir de texte spécifique pour l'usage abusif des voies de recours, lequel peut être sanctionné par l'amende prévue par l'article R. 741-12 du Code de justice administrative<sup>32</sup>, mais qui ne semble pas être spécialement visé par la doctrine sous l'expression d'abus du droit d'agir en justice.

De plus, l'emploi du terme "agir en justice" de l'article 32-1 du Code de procédure civile est interprété par la jurisprudence de façon plus large que la notion de droit d'action au sens de l'article 30 du Code de procédure civile: c'est le cas lorsque l'abus est caractérisé sur le fondement de l'article 32-1 du Code de procédure civile alors que la demande est jugée irrecevable par le juge civil<sup>33</sup> par exemple. Une telle hypothèse d'abus se retrouve aussi dans le procès administratif<sup>34</sup>, lorsque le demandeur n'a par exemple pas d'intérêt à agir<sup>35</sup>. À cet égard, les termes employés par le Code de justice administrative de "*requête abusive*" se révèlent plus pertinents que ceux du Code de procédure civile puisque le droit d'action n'est pas nécessaire pour qu'un abus du droit d'agir en justice soit caractérisé. Il ne s'agit pas ici de suggérer que la Cour de cassation interpréterait l'abus de façon *contra legem* en appliquant l'article 32-1 du Code de procédure civile à des hypothèses non prévues par ce texte: il semble logique d'admettre que si celui qui dispose d'un droit d'action peut abuser de celui-ci, celui qui saisit un juge sans même avoir de droit d'action puisse aussi être considéré comme abuser d'un droit, mais qui sera ici celui de simplement recourir à la justice. La confusion est donc surtout notionnelle: lorsque l'article 32-1 du Code de procédure civile fait référence à "*celui qui agit en justice de manière dilatoire ou abusive*", il vise nécessairement<sup>36</sup>, mais pas exclusivement, l'action en justice de l'article 30 du Code de procédure civile. Les expressions d'abus du "*droit de recourir à la justice*"<sup>37</sup> ou "*l'exercice abusif de la demande en justice*" ou "*l'exercice abusif de la défense en justice*"<sup>38</sup>, employées par Morel, semblent à ce titre plus

---

<sup>30</sup> 3ème civ., 8 mars 2018, n°16-15.437

<sup>31</sup> Viatte J., "L'amende civile pour abus du droit de plaider", *Gaz. Pal.*, 1978., 1., p.305

<sup>32</sup> Bonichot J.-C., Cassia P., Poujade B., *Les grands arrêts du contentieux administratif*, Dalloz, 7ème édition, 2020, p. 1222 ; et par exemple: CE 15 avril 2003., n° 256023

<sup>33</sup> 2ème civ., 3 septembre 2015, n°14-11.676

<sup>34</sup> CE, 5 juillet 2013, n°354026

<sup>35</sup> Le professeur Broyelle classe par exemple l'intérêt à agir comme une condition d'existence du droit d'action dans le procès administratif: Broyelle C., *Contentieux administratif*, LGDJ, 8ème édition, 2020

<sup>36</sup> Viatte J., "L'amende civile pour abus du droit de plaider", *Gaz. Pal.*, 1978., 1., p.305

<sup>37</sup> Morel J., *Des dommages-intérêts au cas d'exercice abusif des actions en justice*, Thèse de doctorat, Droit, Paris, Jouve, 1910, p.23

<sup>38</sup> Ibid, p.31



opportunes, parce qu'elles se conforment davantage à l'appréhension faite par la jurisprudence et aux hypothèses qu'il est logique d'associer à un abus "d'agir en justice". Toutefois, la notion d'abus du droit d'agir en justice, en faisant référence à l'action en justice, a l'avantage de permettre de recouvrir à la fois les demandes et les défenses abusives. Or ces deux comportements abusifs sont des hypothèses d'abus appréhendés par la jurisprudence civile et administrative. On peut ainsi avoir une acception large de l'expression d'abus du droit d'agir en justice et il est permis de penser que cette expression, communément employée, peut porter à confusion du fait de l'implication des notions qu'elle invoque, qui ne correspondent pas à la réalité de ce que la jurisprudence et la doctrine font recouvrir à l'abus du droit d'agir en justice.

Une fois ces précisions apportées, il convient donc de préciser que nous emploierons dans le cadre de cette étude l'expression d'abus du droit d'agir en justice, parce qu'elle est communément employée par la doctrine et la jurisprudence, et parce qu'elle recouvre en même temps les hypothèses de demande et de défense abusives, qui seront incluses dans notre analyse<sup>39</sup>. Cependant, nous emploierons l'expression d'abus du droit d'agir en justice dans une acception plus large que celle suggérée par la notion d'action en justice, mais néanmoins plus restreinte que celle employée par la Cour de cassation lorsqu'elle inclut aussi dans celle-ci les voies de recours. Ce sont les hypothèses d'application par la jurisprudence civile de l'article 32-1 du Code de procédure civile qui guideront ainsi notre propos: nous nous intéresserons aux hypothèses d'abus caractérisés au stade de la saisine du juge en première instance, ce qui inclut donc les recours pour lesquels les requérants n'avaient pas de droit d'action au sens de l'article 30 du Code de procédure civile, mais exclut les abus caractérisés par l'usage abusif des voies de recours.

L'abus du droit d'agir en justice a surtout été étudié par la doctrine sous l'angle de sa caractérisation par les juridictions. Il est en effet essentiel, avant de s'intéresser à la sanction de l'abus du droit d'agir en justice, de comprendre comment les juridictions apprécient l'abus et quand elles vont estimer qu'un plaideur a abusé de son droit d'agir en justice. Or la caractérisation d'un tel abus est délicat, car elle doit prendre en compte "*deux impératifs contradictoires: d'une part la liberté de recourir à la justice (...) d'autre part, la nécessité de limiter les débordements de procédure*"<sup>40</sup>. Ceci met en avant la délicate mise en balance d'intérêts antagonistes bénéficiant d'une protection juridictionnelle de même valeur: permettre une protection effective du droit

---

<sup>39</sup> Cadiet L., Le Tourreau, "Abus de droit", *Répertoire de droit civil*, Dalloz, 2015; Poulet F., "La condamnation de l'administration à dommages-intérêts pour résistance abusive: une hypothèse de responsabilité administrative à encourager", *Revue générale du droit études et réflexion*, 2015, n°16

<sup>40</sup> Cadiet L., Le Tourreau, "Abus de droit", *Répertoire de droit civil*, Dalloz, juin 2015

d'accès à un juge, qui a valeur constitutionnelle, et accepter de le limiter pour garantir une bonne administration de la justice, qui est un objectif à valeur constitutionnelle<sup>41</sup>.

Il ressort des études consacrées à la matière que l'abus du droit d'agir en justice est interprété de façon similaire par les deux ordres de juridictions<sup>42</sup>. La jurisprudence civile renvoie aux termes de "*mauvaise foi*", "*intention de nuire*", "*faute équipollente au dol*" ou même "*légèreté blâmable*"<sup>43</sup>, et la jurisprudence administrative fait référence aux termes de "*mauvaise foi*", "*désinvolture*", "*turpitude*", "*intention de nuire*" ou "*comportement dilatoire*"<sup>44</sup>. L'abus peut ainsi se traduire à travers la demande du requérant. On peut relever à cet égard qu'un vice de légalité externe comme l'incompétence du juge saisi peut être perçu comme un recours abusif<sup>45</sup>. L'absence de droit d'action du requérant peut aussi révéler un recours abusif<sup>46</sup>, ou l'absence manifeste de droit au fond<sup>47</sup>. L'absence de droit au fond est une condition nécessaire pour qu'un abus de droit d'action soit caractérisé: il est ainsi impossible de considérer comme abusive une demande qui aurait été entièrement accueillie devant le juge administratif<sup>48</sup>, et devant le juge civil, sauf circonstances particulières<sup>49</sup>. Le juge administratif considère en revanche qu'une amende civile puisse être prononcée même lorsque la demande a été partiellement accueillie<sup>50</sup>, et le juge civil admet aussi le prononcé d'une sanction pour abus du droit d'agir en justice au stade de l'appel alors même que les juges de première instance avaient fait droit à la demande, sous réserve de "*circonstances particulières*"<sup>51</sup>. Ensuite, l'abus du droit d'agir en justice peut également être révélé par la personne du requérant. On peut en effet constater que les juges caractérisent plus facilement un abus à l'encontre de requérants professionnels du droit, comme des magistrats<sup>52</sup> ou des avocats<sup>53</sup>. Certains requérants sont également qualifiés de "*querulents*"<sup>54</sup>, ce qui fait référence à la multiplication des requêtes par un même justiciable, alors même que celles-ci sont dénuées de tout fondement<sup>55</sup>. Il semble également que le fait qu'une partie ait été représentée par un avocat puisse conforter la

---

<sup>41</sup> Cons. const., 3 déc. 2009, *Loi organique relative à l'application de l'article 61-1 de la Constitution*, n° 2009-595, DC

<sup>42</sup> Dubouis L., *La théorie de l'abus de droit et la jurisprudence administrative*, LGDJ, 1962, p.154; Mignon M., "Les instances actives et passives et la théorie de l'abus de droit", *Dalloz*, 1949, chronique XLIV, p.40

<sup>43</sup> Cadiet L., Jeuland E., *Droit judiciaire privé*, LexisNexis, 11ème édition, 2020, p.408

<sup>44</sup> Richer L., *L'amende pour recours abusif devant le Conseil d'Etat et les tribunaux administratifs*, AJDA, 1983, p.453

<sup>45</sup> CE, 13 février 2015, n°387841

<sup>46</sup> CE, 16 août 2018, n°410322; 2ème civ., 3 septembre 2015, n°14-11.676

<sup>47</sup> 1ère civ., 23 septembre 2020, n°19-15.842;

<sup>48</sup> CE, 21 octobre 1994, *Comité de défense intercommunal de Maisons-Mesnil-le-Pecq*, Lebon 1131

<sup>49</sup> 2ème civ., 13 novembre 2015, n°14-24.280

<sup>50</sup> CE, 28 juin 1993, *Padritge*, Lebon 969

<sup>51</sup> 1ère civ., 7 novembre 1995, n°92-10.053

<sup>52</sup> CE 7 avril 2019, n°429247; CE, 19 juin 2018, n°421412

<sup>53</sup> 2ème civ., 3 octobre 2019, n°18-19940; CE, 21 janvier 2003, n°253421

<sup>54</sup> CE, 20 avril 2006, n° 292572

<sup>55</sup> La querulence est définie par les psychiatres comme "une « *tendance pathologique à la revendication, observée chez des sujets de type paranoïaque ou hypocondriaque et revêtant parfois une forme processive* »": Guillemard S., "Les poursuites-bâillons et la querulence : deux phénomènes encadrés par le Code de procédure civile du Québec", *Dalloz*, 2015, p.2389

notion d'abus<sup>56</sup>. Le requérant peut aussi faire preuve d'une certaine désinvolture, ce qui se traduit par une accumulation des moyens qu'il fait valoir à l'appui de sa demande en justice<sup>57</sup>, ou par une absence d'énonciation de faits ou de moyens<sup>58</sup>. Enfin, une partie peut abuser de son droit d'agir en justice en détournant l'action en justice de sa finalité, en poursuivant des objectifs dilatoires par exemple ou afin de nuire à la partie adverse<sup>59</sup>. Ces derniers cas semblent toutefois se retrouver davantage devant le juge civil que devant le juge administratif. Surtout, la caractérisation de l'abus du droit d'agir en justice se fait à travers un ensemble d'indices qui permettent de révéler un comportement fautif d'une partie: les critères relatifs à la demande en justice s'ajoutent souvent à une certaine personnalité du requérant et à ses motivations. Ainsi, le juge administratif et le juge civil semblent de façon générale présenter des approches similaires dans la façon de caractériser un abus du droit d'agir en justice.

S'il ressort de l'état de l'art relatif à l'abus du droit d'agir en justice que les deux ordres de juridiction caractérisent un abus du droit d'agir en justice de façon semblable, nous nous intéresserons plus spécifiquement à la sanction appliquée à ces types d'abus dans les deux procès. Dans un sens large, la sanction correspond à "*toute mesure -même réparatrice- justifiée par la violation d'une obligation*"<sup>60</sup>, ce qui inclut le régime de la responsabilité civile par le versement de dommages-intérêts. Un sens plus général de la notion de sanction renvoie à "*tout moyen destiné à assurer le respect et l'exécution effective d'un droit ou d'une obligation*"<sup>61</sup>. Suivant ces définitions, l'abus du droit d'agir en justice est sanctionné pour deux raisons. D'une part, l'encombrement des juridictions par des demandes abusives porte atteinte à la bonne administration de la justice, ce justifie qu'on limite l'accès au prétoire des plaideurs qui abuseraient de leur droit d'agir en justice. D'autre part, cet abus peut aussi être préjudiciable à des justiciables entraînés dans de telles procédures. On s'intéressera ainsi aux dispositifs du droit positif des procès administratif et civil qui visent à sanctionner les recours abusifs afin de répondre à ces deux préoccupations<sup>62</sup>: il s'agit en particulier des dommages-intérêts et de l'amende civile, dont il est fait expressément référence à l'article 32-1 du Code de procédure civile pour le procès civil. L'article R.741-12 du Code de justice administrative fait référence à l'amende civile sans préciser la possibilité pour les parties de demander des dommages-intérêts. Cette dernière possibilité suit ainsi le régime général de l'article

---

<sup>56</sup> CAA de Bordeaux, 22 octobre 2020, n°19BX04795

<sup>57</sup> 2ème civ., 25 septembre 2014, n°13-15.597

<sup>58</sup> CE, 2 avril 2003, n° 229419

<sup>59</sup> 2ème civ., 25 septembre 2014, n°13-15.597

<sup>60</sup> Cornu G., *Vocabulaire juridique*, PUF, 12ème édition, 2018, p.935

<sup>61</sup> Ibid.

<sup>62</sup> Cornu G., Foyer J., *Procédure civile*, PUF, 3ème édition, 1996, p.320

1240 du Code civil<sup>63</sup>. L'amende civile est une sanction aux mains du juge, qui peut la prononcer d'office, tandis que les dommages-intérêts relèvent de l'initiative exclusive des parties qui doivent former des demandes en ce sens<sup>64</sup>.

Seront ainsi écartés de l'analyse les dispositifs prévus par l'article 696 et 700 du Code de procédure civile, et les articles L.761-1 et R.761-1 du Code de justice administrative, qui correspondent aux frais exposés et non compris dans les dépens, ainsi que les dépens, dans les procès civil et administratif. Ces dispositifs ne renvoient en effet pas de façon directe à une sanction de l'abus du droit d'agir en justice, mais relèvent davantage de l'équité, même si historiquement, le fondement de ces frais d'instance a pu être puisé dans la théorie de l'abus de droit<sup>65</sup>. De la même façon, un abus du droit d'agir en justice peut entraîner le retrait automatique de l'aide juridictionnelle. Toutefois, cette sanction n'est pas une sanction autonome de l'abus du droit d'agir en justice, mais apparaît plutôt comme une conséquence des sanctions principales de l'abus du droit d'agir en justice<sup>66</sup>. L'amende civile prévue par l'article 348 du Code de procédure civile, qui peut être prononcée en cas de rejet d'une demande en récusation pour cause de suspicion légitime, est aussi écartée de l'analyse. D'autres dispositifs qui permettent indirectement de sanctionner un abus du droit d'agir en justice, comme par exemple les dispositifs prévus aux articles L.741-2 et L.741-3 du Code de justice administrative relatifs à la sanction de propos outrageants, diffamatoires, ou calomnieux tenus par les parties lors de l'instance, pourront être invoqués de façon complémentaire aux sanctions principales analysées.

L'analyse des sanctions prononcées au titre d'un abus du droit d'agir en justice présente un intérêt théorique car la doctrine, civile et administrative, s'est peu intéressée à la sanction concrète de cet abus de droit. Les ouvrages, en procédure civile<sup>67</sup> ou en contentieux administratif<sup>68</sup>, mentionnent les sanctions applicables mais n'en consacrent pas des analyses développées. Surtout, les sanctions de l'abus du droit d'agir en justice sont rarement présentées de façon regroupée: la doctrine a généralement étudié l'amende civile ou les dommages-intérêts de façon séparée, puisque ces sanctions suivent des natures et régimes juridiques distincts et poursuivent des finalités différentes. Des études ont ainsi pu être menées: certaines relatives à l'amende civile devant les

---

<sup>63</sup> Thiellay J.-P., "Dommages-intérêts pour citation abusive: demande reconventionnelle relevant de la compétence du juge de l'action", *RFDA*, 2008, p. 689

<sup>64</sup> Cadiet L., Jeuland E., *Droit judiciaire privé*, LexisNexis, 11<sup>ème</sup> édition, 2020, p.408

<sup>65</sup> Cornu G., Foyer J., *Procédure civile*, PUF, 3<sup>ème</sup> édition, 1996, p.327

<sup>66</sup> Cadiet L., Jeuland E., *Droit judiciaire privé*, LexisNexis, 11<sup>ème</sup> édition, 2020, p.75

<sup>67</sup> Le Bars Y., Héron J., *Droit judiciaire privé*, LGDJ, 6<sup>ème</sup> édition, 2015, p.64 et s.; Cornu G., Foyer J., *Procédure civile*, PUF, 3<sup>ème</sup> édition, 1996, p. 320 et s.; Amrani-Mekki S., Strickler Y., *Procédure civile*, PUF, 2014, p.104 et s.

<sup>68</sup> Odent R., *Contentieux administratif*, Institut d'études politiques, Dalloz, Tome I, 1965, p.905 et s.; Guyomar M., Seiller B., *Contentieux administratif*, Dalloz, 5<sup>ème</sup> édition, 2019, p.255; Gohin O., Poulet F., *Contentieux administratif*, LexisNexis, 10<sup>ème</sup> édition, 2020, p.478

juridictions administratives spécifiquement<sup>69</sup> ou devant le juge civil<sup>70</sup>, et d'autres relatives aux dommages-intérêts devant le juge civil<sup>71</sup> ou devant le juge administratif<sup>72</sup>. Il apparaît donc intéressant d'analyser ces sanctions de façon conjointe, afin d'éclairer les circonstances et raisons de leur prononcé. Cette étude répond aussi à des enjeux pratiques. Les sanctions de l'abus du droit d'agir en justice représentent des limitations au droit fondamental d'accès à un juge<sup>73</sup> car elles ont un effet dissuasif sur les plaideurs<sup>74</sup>. S'interroger sur l'application de ces sanctions apparaît donc important à ce titre, malgré le fait qu'elles soient prononcées de façon marginale en jurisprudence<sup>75</sup>.

La comparaison des procès civil et administratif en la matière peut être éclairante car il semble, instinctivement, que les limitations au droit d'accès à un juge devraient être similaires entre les deux ordres de juridictions. Du point de vue plus spécifique de la sanction appliquée, la comparaison des contentieux civil et administratif est intéressante car s'il est apparu que les deux ordres de juridictions avaient des approches similaires dans la caractérisation d'un abus, elles n'ont pas nécessairement une approche similaire dans l'application des sanctions. Une analyse comparée des contentieux permet donc de mettre en avant les approches adoptées par chacune des juridictions et ainsi d'évaluer l'état du droit positif relatif à la sanction de l'abus du droit d'agir en justice. Nous emploierons les notions de "procès civil" et de "procès administratif" pour faire référence aux contentieux portés devant le juge civil et administratif respectivement. Il a en revanche été choisi d'écarter de l'analyse la comparaison avec les sanctions prononcées pour abus du droit d'agir en justice par les juridictions pénales. Le Code de procédure pénale prévoit en effet des dispositifs analogues<sup>76</sup> aux procès civils et administratifs à travers l'amende ou les dommages-intérêts au titre d'une constitution de partie civile<sup>77</sup> ou citation directe abusives<sup>78</sup>. Bien qu'une approche comparative incluant le procès pénal apporterait un éclairage intéressant, il nous a semblé

---

<sup>69</sup> Richer L., "L'amende pour recours abusif devant le Conseil d'Etat et les tribunaux administratifs", *AJDA*, 1983, p. 453; Fraisseix P., "Droit au juge et amende pour recours abusif", *AJDA*, 2000, p.20-30; Heinis M., "L'amende pour requête abusive devant le juge administratif", *Gaz. Pal.*, 1999; Olson T., "L'amende pour recours abusif", *RFDA*, 2008, p.137

<sup>70</sup> Viatte J., "L'amende civile pour abus du droit de plaider", *Gaz. Pal.*, 1978., 1., p.305

<sup>71</sup> Morel J., *Des dommages-intérêts au cas d'exercice abusif des actions en justice*, Thèse de doctorat, Droit, Paris, Jouve, 1910

<sup>72</sup> Poulet F., "La condamnation de l'administration à dommages-intérêts pour résistance abusive: une hypothèse de responsabilité administrative à encourager", *Revue générale du droit études et réflexion*, 2015, n°16 ; Thiellay J.-P., "Dommages-intérêts pour citation abusive: demande reconventionnelle relevant de la compétence du juge de l'action", *RFDA*, 2008, 689

<sup>73</sup> Olson T., "L'amende pour recours abusif", *RFDA*, 2008, p.137

<sup>74</sup> Chainais C., Ferrand F., Mayer L., Guinchard S., *Procédure civile, Droit commun et spécial du procès civil, MARD et arbitrage*, Dalloz, 35ème édition, 2020, p.133

<sup>75</sup> Cornille P., "Un cas exceptionnel de responsabilité civile pour recours abusif", *Construction-Urbanisme*, n°9, 2012, p.129; Noguellou R., "Les recours abusifs", *Droit administratif*, 2011, p.46; Cassia P., "L'inquiétante justice administrative de demain", *Dalloz*, 2016, p.2475; Rouquette R., *Petit traité du procès administratif - contentieux administratif juridictions générales et spéciales*, Dalloz, 9ème édition, 2020-2021, p.991 et s.

<sup>76</sup> Desportes F., Lazerges-Cousqueur L., *Traité de procédure pénale*, 4ème édition, 2016, p.977 et s.

<sup>77</sup> Art. 91 CPP. ; art. 177-2 CPP. ; art. 212-1 CPP. ; art. 472 CPP.; art. 516 CPP.

<sup>78</sup> Art. 392-1 CPP.

nécessaire de l'écarter dans le cadre de cette analyse, au vu de la spécificité du procès pénal et des enjeux de cette procédure.

L'étude de la sanction de l'abus du droit d'agir en justice repose d'abord sur une analyse des jurisprudences administratives (devant le Conseil d'État et quelques décisions de cour administratives d'appel s'agissant de dispositifs trop récents pour obtenir des décisions devant le Conseil d'État) et civiles (en cassation) prononçant ou confirmant des amendes civiles ou des dommages-intérêts au titre d'un abus révélé au stade de la première instance<sup>79</sup>. Bien que notre étude écarte l'abus d'exercice des voies de recours, les sanctions prononcées au titre d'un abus dans l'usage des voies de recours, et plus spécifiquement au stade du pourvoi en cassation, pourront être utilisées à titre complémentaire, s'agissant des sanctions prononcées par le juge civil, lorsqu'elles permettent de mettre en avant certaines tendances éclairantes dans le prononcé des sanctions.

Il convient de noter que l'analyse jurisprudentielle est limitée dans le temps et présente une limite inhérente à la jurisprudence quant aux conclusions développées par les parties. Il faut également souligner l'existence d'un biais inévitable dans la recherche jurisprudentielle à partir des mots-clés choisis dans les bases de données. Nous avons tenté au mieux de choisir des mots-clés permettant de prendre en compte une majorité de décisions pertinentes et en évitant autant que possible de biaiser les résultats obtenus: les choix de mots-clés ont été faits de façon à mettre en évidence une tendance générale, sans pour autant prétendre à une recherche exhaustive. En tout état de cause, l'analyse des décisions de jurisprudence ne peut qu'être incomplète du fait d'une publication limitée des décisions rendues, en plus d'une limitation due aux critères de recherche. Nous serons donc prudents quant aux affirmations dégagées des résultats quantitatifs obtenus par la recherche jurisprudentielle, bien que nous pensions qu'elle permette de mettre en exergue les grandes tendances du prononcé de sanctions de l'abus du droit d'agir en justice par les différentes juridictions. Par ailleurs, les recherches jurisprudentielles seront appuyées par des travaux doctrinaux, qui seront aussi le support des développements subséquents.

Dès lors, comment est sanctionné l'abus du droit d'agir en justice par les juges civil et administratif? Quelles conclusions la comparaison des sanctions prononcées par les deux ordres de juridiction permet-elle de tirer sur le droit positif en la matière?

Nous analyserons d'abord le choix de la sanction de l'abus du droit d'agir en justice effectué par le juge civil et par le juge administratif (Partie 1), afin de mettre en avant les sanctions

---

<sup>79</sup> Voir les annexes

prononcées par chacune des juridictions et tenter de dégager les raisons du prononcé des sanctions constaté. Ceci nous conduira à nous interroger sur la pertinence du droit positif relatif à la sanction de l'abus du droit d'agir en justice, et plus généralement, sur la nécessité d'harmoniser les régimes de sanction (Partie 2).

## **PARTIE 1: Le choix de la sanction**

L'abus du droit d'agir en justice peut être sanctionné par l'octroi de dommages-intérêts à la demande d'une partie, ou bien par le jeu de l'amende civile, prononcée d'office par le juge. Il conviendra de présenter tout d'abord la variation des sanctions prononcées par les juges civil et administratif (Chapitre 1), pour ensuite tenter de tirer des conclusions quant au choix des sanctions, à partir des différences constatées (Chapitre 2).

### **Chapitre 1: La variation des sanctions prononcées**

Nous verrons d'abord les sanctions prononcées par le juge civil (Section 1) pour présenter ensuite celles prononcées par le juge administratif (Section 2).

#### **Section 1: Les sanctions prononcées par le juge civil**

Le juge civil prononce majoritairement des dommages-intérêts (I), pour ne recourir qu'exceptionnellement à l'amende civile (II).

##### **I. Le prononcé de dommages-intérêts**

Nous verrons d'abord le régime de réparation pour abus du droit d'agir en justice devant le juge civil (A) pour voir ensuite qu'une analyse jurisprudentielle révèle que cette sanction est privilégiée par le juge civil (B).

##### **A) Le régime de réparation devant le juge civil**

**Le régime de la réparation.** Un abus du droit d'agir en justice peut tout d'abord être sanctionné par des demandes indemnitaires à fin de réparer un préjudice subi par la partie qui allègue un abus dans l'action en justice de son adversaire. C'est ce que précise l'article 32-1 du Code de procédure civile en ajoutant que l'amende civile peut être prononcée "*sans préjudice des dommages-intérêts qui seraient réclamés*". Cette sanction de l'abus du droit d'agir en justice se retrouve ainsi exclusivement entre les mains des parties<sup>80</sup>, le juge ne pouvant prononcer d'office de tels dommages-intérêts, puisque tenu par le principe dispositif<sup>81</sup>. Bien que souvent demandés, le juge civil n'octroie des dommages-intérêts pour abus du droit d'agir en justice que lorsque les

---

<sup>80</sup> Cadiet L., Jeuland E., *Droit judiciaire privé*, LexisNexis, 11ème édition, 2020, p.408

<sup>81</sup> Art. 5 CPC.



conditions strictes de caractérisation de l'abus sont réunies. Ce régime de réparation suit ainsi le régime de toute responsabilité civile de l'article 1240 du Code civil. Le demandeur devra d'abord prouver une faute de la part de son adversaire. Dans le cadre de l'abus du droit d'agir en justice, la caractérisation de la faute a évolué. Dans un premier temps, la jurisprudence a exigé une faute intentionnelle dans l'exercice de l'action en justice, ou que les juges caractérisent un "*acte de malice*", de la "*mauvaise foi*", ou une "*faute équipollente au dol*": ceci vaut autant pour la demande que la défense en justice<sup>82</sup>. La Cour de cassation a toutefois fini par admettre une acception plus large du comportement fautif s'agissant de la demande en justice, en admettant qu'une simple "*légèreté blâmable*" puisse constituer une faute au sens de l'article 1240 du Code civil<sup>83</sup>. Le demandeur de l'action en réparation devra également prouver un préjudice, et un lien de causalité entre le comportement abusif de son adversaire et le préjudice subi<sup>84</sup>.

**La matérialisation des demandes.** Les demandeurs, comme les défendeurs, pourront former des conclusions indemnitaires pour abus du droit d'agir en justice de leur adversaire. Le défendeur aura le choix entre les conclusions reconventionnelles<sup>85</sup> dans le cadre de la même instance, s'il estime que le demandeur à l'action a abusé de son droit d'agir en justice, ou l'introduction d'une nouvelle instance distincte. À l'inverse, le demandeur qui voudra voir son adversaire condamné pour défense abusive pourra demander des dommages-intérêts, soit dans ses premières conclusions si le comportement du défendeur a obligé abusivement le demandeur à introduire une instance, soit par des demandes accessoires devant le juge de première instance, soit pour la première fois en appel si le comportement abusif a été révélé en première instance, soit dans une instance distincte à la suite d'une défense abusive<sup>86</sup>. Enfin, si les parties d'un procès civil peuvent se tourner vers le juge civil pour obtenir la réparation d'un préjudice subi du fait d'un recours abusif de leur adversaire, les parties d'un contentieux administratif peuvent également se tourner vers le juge civil<sup>87</sup>. Il n'existe en effet pas de disposition générale devant le juge administratif pour l'obtention dommages-intérêts pour procédure abusive<sup>88</sup>, ces derniers devant ainsi être demandés sur le fondement de l'article 1240 du Code civil pour obtenir des dommages-

---

<sup>82</sup> Cadiet L., Le Tourreau, "Abus de droit", *Répertoire de droit civil*, Dalloz, 2015

<sup>83</sup> Chainais C., Ferrand F., Mayer L., Guinchard S., *Procédure civile, Droit commun et spécial du procès civil, MARD et arbitrage*, Dalloz, 35ème édition, 2020, p.130

<sup>84</sup> Blary-Clément E., "Spécificités et sanctions des manoeuvres dilatoires dans le procès civil", *JCP*, 1991, I, p.3534

<sup>85</sup> L'article 64 du Code de procédure civile définit la demande reconventionnelle comme "*la demande par laquelle le défendeur originaire prétend obtenir un avantage autre que le simple rejet de la prétention de son adversaire*"

<sup>86</sup> Poulet F., "La condamnation de l'administration à dommages-intérêts pour résistance abusive: une hypothèse de responsabilité administrative à encourager", *Revue générale du droit études et réflexion*, n°16, 2015, p.2

<sup>87</sup> Jeuland E., *Droit processuel général*, LexisNexis, 4ème édition, 2018, p.413

<sup>88</sup> Thiellay J.-P., "Dommages-intérêts pour citation abusive: demande reconventionnelle relevant de la compétence du juge de l'action", *RFDA*, 2008, 689

intérêts du fait d'un abus du droit d'agir en justice devant le juge administratif. Cette faculté est ouverte même dans le cadre de contentieux dans lesquels des conclusions reconventionnelles à des fins indemnitaires sont ouvertes devant le juge administratif, c'est-à-dire dans les recours de plein contentieux (sauf en matière répressive et électorale<sup>89</sup>) ou depuis 2013, en contentieux de l'urbanisme avec l'introduction de l'article L.600-7 du Code de l'urbanisme. La Cour de cassation a en effet jugé que la compétence du juge administratif en la matière n'évinçait pas celle du juge judiciaire<sup>90</sup>. Toutefois, ces cas sont en pratique rares<sup>91</sup>, impliquant de saisir à nouveau un juge<sup>92</sup>.

## **B) L'octroi majoritaire de dommages-intérêts**

Une analyse de la jurisprudence civile entre 2017 et janvier 2021<sup>93</sup> montre que le prononcé de dommages-intérêts par le juge civil semble plus fréquent que le prononcé de l'amende civile. Nous avons procédé à une recherche jurisprudentielle des arrêts de la Cour de cassation qui sanctionnent un abus du droit d'agir en justice en analysant la jurisprudence des trois dernières années, soit des arrêts rendus entre 2017 et janvier 2021. Une recherche à partir des mots clés "abus du droit d'agir", ajoutée à celle des mots clés "abus" et "amende civile", a permis de mettre en avant que le juge civil semble très largement privilégier la sanction de dommages-intérêts à celle de l'amende civile: sur les 170 décisions analysées, il est ressorti que dans 54 décisions un abus du droit d'agir en justice ou de l'usage des voies de recours avait été caractérisé. Parmi elles, 50 décisions ont confirmé la condamnation d'une partie à des dommages-intérêts et 11 décisions ont confirmé ou prononcé des amendes civiles. Le cumul des deux sanctions ne s'est ainsi retrouvé que dans 6 décisions. On peut enfin souligner que parmi ces décisions relevées, 4 d'entre elles prononcent des dommages-intérêts pour résistance abusive<sup>94</sup> et 4 sont des condamnations à des dommages-intérêts pour appel abusif<sup>95</sup>, parmi lesquelles une décision présentait un cumul entre action et appel abusifs<sup>96</sup>. On peut toutefois relever, concernant ces dernières hypothèses, qu'une recherche jurisprudentielle plus précise pourrait faire ressortir davantage de décisions: un auteur a notamment pu relever que des dommages-intérêts pour résistance abusive étaient régulièrement

---

<sup>89</sup> Broyelle C., *Contentieux administratif*, LGDJ, 8ème édition, 2020, p.161

<sup>90</sup> 1ère civ., 16 novembre 2016, n°16-14152

<sup>91</sup> Thiellay J.-P., "Dommages-intérêts pour citation abusive: demande reconventionnelle relevant de la compétence du juge de l'action", *RFDA*, 2008, p.689

<sup>92</sup> Cornille P., "Un cas exceptionnel de responsabilité civile pour recours abusif", *Construction-Urbanisme*, n°9, 2012, p.129

<sup>93</sup> Annexe 1

<sup>94</sup> 3ème civ., 19 septembre 2019, n°18-20840; Com., 28 mars 2018, n°16-24150; 3ème civ., 21 décembre 2017, n°16-25406; 1ère civ., 1er juin 2017, n°16-17.744

<sup>95</sup> 3ème civ., 8 mars 2018 n°16-154.37; 3ème civ., 12 octobre 2017, n°13-24.952; 3ème civ., 17 septembre 2020, n°19-15.391; 2ème civ., 20 avril 2017, n°16-15936

<sup>96</sup> 3ème civ., 17 septembre 2020, n°19-15.391

prononcés par le juge judiciaire<sup>97</sup>, malgré le fait que l'on puisse constater que la Cour de cassation admet davantage la caractérisation d'un abus lorsque celui-ci provient du demandeur<sup>98</sup>.

**Conclusion.** Le juge civil prononce donc majoritairement des dommages-intérêts lorsqu'il sanctionne un abus du droit d'agir en justice. Ceci se distingue de son application de l'amende civile.

## II. Le prononcé exceptionnel de l'amende civile

Nous verrons tout d'abord le régime de l'amende civile devant le juge civil (A), pour mettre ensuite en avant la rareté de son prononcé par le juge (B).

### A) Le régime de l'amende civile

L'amende civile, prévue à l'article 32-1 du Code de procédure civile, est une sanction à laquelle le juge civil peut recourir s'il estime qu'une partie a abusé de son droit d'agir en justice. Historiquement, l'amende civile, dite de "fol appel" était une sanction automatique, "*objective*"<sup>99</sup>, qui s'appliquait dès lors que l'appelant succombait dans son action. L'amende civile est devenue une "*sanction subjective*" dès lors qu'il a été considéré qu'elle ne devait être appliquée qu'en cas d'abus de droit ou d'intention dilatoire<sup>100</sup>. C'est avec le décret du 22 décembre 1958<sup>101</sup> que le prononcé de l'amende civile fut ainsi laissé à l'appréciation du juge et montra que "*le droit d'agir matérialise une liberté de choix et que si ce choix est celui de l'action, seule la témérité mérite sanction*"<sup>102</sup>. L'amende civile est donc aujourd'hui une sanction qui peut être prononcée d'office par le juge, et qui peut par ailleurs s'ajouter à la sanction de dommages-intérêts. Elle peut être prononcée à l'encontre du demandeur comme du défendeur, et peut également être prononcée en cas d'appel ou de pourvoi abusif, ce qui est prévu par les articles 559 et 628 du Code de procédure civile. Le taux maximal de l'amende civile a évolué: s'il était fixé initialement à 1 500 euros, puis à 3000 euros en 2005<sup>103</sup>, il a finalement été porté depuis 2017 à 10 000 euros<sup>104</sup>. L'amende civile a pu

---

<sup>97</sup> Poulet F., "La condamnation de l'administration à dommages-intérêts pour résistance abusive: une hypothèse de responsabilité administrative à encourager", *Revue générale du droit études et réflexion*, 2015, n°16

<sup>98</sup> Cadiet L., le Tourreau P., "Abus de droit", *Répertoire de droit civil*, Dalloz, 2015

<sup>99</sup> Amrani-Mekki S., Strickler Y., *Procédure civile*, PUF, 2014, p.84 et s.

<sup>100</sup> Ibid, p.84 et s.

<sup>101</sup> Décret n°58-1282 du 22 décembre 1958 portant application de l'ordonnance 581273 du 22-12-1958 et relatif aux auxiliaires de justice

<sup>102</sup> Amrani-Mekki S., Strickler Y., *Procédure civile*, PUF, 2014, p.105

<sup>103</sup> Décret n°2005-1678 du 28 décembre 2005 relatif à la procédure civile, à certaines procédures d'exécution et à la procédure de changement de nom

<sup>104</sup> Décret n° 2017-892 du 6 mai 2017 portant diverses mesures de modernisation et de simplification de la procédure civile

être qualifiée par la Cour de cassation de “*mesure de procédure civile*”<sup>105</sup>. Le Conseil d’État a quant à lui précisé que cette sanction n’était ni un impôt, ni une sanction pénale, mais une “*mesure d’ordre public*”<sup>106</sup>. Ces qualifications révèlent bien la difficulté à réellement caractériser la nature de cette sanction et à lui préférer le caractère de “*mesure sui generis*”<sup>107</sup>. Ceci permet aux juridictions de garder une certaine souplesse quant au régime juridique applicable à l’amende civile, et notamment aux garanties accordées pour son prononcé. En réalité, c’est surtout la qualification de sanction pénale, et de punition au sens de l’article 8 de la Déclaration des droits de l’homme et du citoyen de 1789, qu’il est apparu importante d’éviter, puisqu’elle aurait impliqué des garanties procédurales renforcées, et notamment le respect du principe de la contradiction<sup>108</sup>. Rejeter la qualification d’impôt ou de sanction pénale permet en outre d’écarter la compétence du législateur pour instituer les amendes civiles, imposée par l’article 34 de la Constitution<sup>109</sup>, les amendes civiles ayant été introduites devant le juge civil, comme devant le juge administratif, par le pouvoir réglementaire.

## **B) La rareté du prononcé de l’amende civile**

**Les conclusions des parties à fin de prononciation d’une amende civile.** Tout d’abord, on peut relever de l’analyse de la jurisprudence civile relative à l’abus du droit d’agir en justice que les conclusions d’une partie aux fins de voir son adversaire sanctionné à une amende civile sont rares devant le juge civil, étant en tout état de cause irrecevables<sup>110</sup>. Certains arrêts montrent toutefois que des parties forment parfois des conclusions en ce sens<sup>111</sup>. Les raisons pour lesquelles les parties concluent au prononcé de l’amende civile ne semblent pas évidentes, puisque l’amende civile ne reviendra pas au patrimoine de la partie à l’origine des conclusions. Il pourrait s’agir d’une intimidation envers l’adversaire ou d’une stratégie dissuasive. Cela pourrait aussi être une façon pour le défendeur de mettre en avant le caractère abusif d’une requête pour que le juge prononce une amende civile de sa propre initiative<sup>112</sup>. Le juge civil ne semble toutefois pas davantage enclin à suivre ces conclusions en prononçant de lui-même une amende civile. Deux décisions parmi celles

---

<sup>105</sup> 2ème civ., 3 septembre 2015, n° 14-11.676

<sup>106</sup> CE, 5 juillet 1985, n° 21893

<sup>107</sup> Dutheillet de Lamothe L., conclusions sur CE, 24 avril 2019, n° 412271

<sup>108</sup> Ibid.

<sup>109</sup> Bonichot J.-C., Cassia P., Poujade B., *Les grands arrêts du contentieux administratif*, Dalloz, 7ème édition, 2020, p. 1218

<sup>110</sup> 3ème civ., 19 septembre 2019, n° 18-16700

<sup>111</sup> 3ème civ., 22 octobre 2020, n°19-21.269; 1ère civ., 21 octobre 2015, n°14-13.670

<sup>112</sup> Bonichot J.-C., Cassia P., Poujade B., *Les grands arrêts du contentieux administratif*, Dalloz, 7ème édition, 2020, p. 1221

analysées<sup>113</sup> font effectivement état d'une condamnation à une amende civile alors qu'une partie avait formé des conclusions à cette fin<sup>114</sup>.

**La rareté du prononcé de l'amende civile.** Comme relevé précédemment dans l'analyse de l'octroi de dommages-intérêts, le juge civil ne semble condamner une partie à une amende civile qu'exceptionnellement. À cet égard, l'analyse de la jurisprudence à partir des mots-clés "abus du droit d'agir" est révélatrice, puisqu'elle ne fait ressortir que 4 décisions de condamnation à une amende civile sur les 55 décisions caractérisant un abus du droit d'agir en justice. Une recherche plus spécifique à l'amende civile a permis de conforter l'hypothèse du prononcé exceptionnel de l'amende civile : en recherchant des arrêts de la Cour de cassation à partir des mots-clés "amende civile" et "abus", davantage de décisions de condamnation ont pu être relevées, mais les arrêts confirmant la sanction d'amende civile restaient rares: entre 2017 et janvier 2021, 11 décisions de condamnation d'une partie à une amende civile ont pu être relevées<sup>115</sup>.

Plusieurs tendances peuvent être dégagées des décisions prononçant une amende civile. Tout d'abord, l'amende civile est parfois prononcée, en première instance ou en appel, alors qu'aucune demande de dommages-intérêts n'avait été formée pour abus du droit d'agir en justice<sup>116</sup>. En revanche, aucune décision parmi celles analysées ne fait état d'une situation dans laquelle une partie aurait demandé des dommages-intérêts que le juge n'aurait pas admis, et que le juge par ailleurs prononce une amende civile. Ensuite, certaines décisions condamnent à une amende civile alors que des dommages-intérêts avaient été demandés par une partie et avaient été octroyés. Il est important de noter ici que le cumul des deux sanctions ne se fait pas nécessairement au même stade de l'instance. En effet, lorsque des dommages-intérêts et une amende civile ont été prononcés à l'encontre de la même partie au cours d'une instance, l'amende civile est parfois prononcée uniquement au stade du pourvoi en cassation par exemple<sup>117</sup>. Il semble toutefois que parmi les amendes civiles prononcées au stade du pourvoi en cassation, ces cas soient rares: une étude réalisée par la Cour de cassation montre qu'entre 2004 et 2011, dans 42 affaires la partie condamnée à une amende civile avait déjà fait l'objet d'une condamnation pour abus du droit d'agir en justice (amende ou dommages-intérêts confondus), soit au minimum 4,5% des affaires ayant donné lieu au prononcé d'une amende civile devant la Cour de cassation<sup>118</sup>. Ceci signifie donc que dans une très

---

<sup>113</sup> Annexe 1

<sup>114</sup> 3ème civ, 14 septembre 2017, n°16-22.448; 3ème chambre civile, 14 septembre 2017, n°16-22448

<sup>115</sup> Annexe 1

<sup>116</sup> 3ème civ, 14 mai 2020, n°19 13 785; 2ème civ 19 mars 2020, n°19-10981; 2ème civ, 11 mai 2017, n°16-21.061

<sup>117</sup> Soc., 6 janvier 2021, n°19-19.491; 3ème civ, 12 octobre 2017, n°13-24.952; 2ème civ, 20 avril 2017 n°16-15936; 3ème civ, 14 mai 2020, n°19-12.736

<sup>118</sup> de Mecquenem V., Munoz-Perez B., Sommer J.-P., "Le prononcé des amendes civiles par les chambres civiles de la cour de cassation 2000-2011", mars 2012, p.19

grande majorité des cas, l'amende civile prononcée devant la Cour de cassation concerne des requérants n'ayant pas été condamnés pour recours abusif par les juridictions du fond. Quelques décisions font état d'un cumul des sanctions de dommages-intérêts et de l'amende civile au même stade de l'instance<sup>119</sup>.

**Conclusion.** Il ressort donc de ces décisions que le prononcé de l'amende civile semble être rare dans la jurisprudence de la Cour de cassation et que la sanction privilégiée de l'abus du droit d'agir en justice prononcée par le juge civil soit celle des dommages-intérêts. Cette analyse contraste avec celle qui peut être faite des sanctions prononcées par le juge administratif.

## **Section 2: Les sanctions prononcées par le juge administratif**

On s'intéressera tout d'abord au prononcé de l'amende civile par le juge administratif (I), pour voir ensuite la rareté du prononcé de dommages-intérêts (II).

### **I. Le prononcé de l'amende civile**

Seront analysés le régime de l'amende civile devant le juge administratif (A) puis son prononcé majoritaire par le juge administratif (B).

#### **A) Le régime de l'amende civile**

Le juge administratif peut prononcer d'office une amende civile sur le fondement de l'article R.741-12 du Code de justice administrative lorsqu'il estime la "*requête abusive*". Cette sanction est donc facultative, au contraire de ce qui existait sous l'empire des anciennes dispositions de l'article 48 de la loi 56-780, antérieures au décret n° 78-62 du 20 janvier 1978, qui imposaient une amende automatique dès lors que le recours était jugé abusif<sup>120</sup>. L'amende civile a ensuite été unifiée devant les tribunaux administratifs et le Conseil d'État par le décret de 1978 et son montant maximal prévu a été porté à 10 000 francs. Le décret ne présente par ailleurs plus l'amende comme une sanction automatique. Le plafond de l'amende a ensuite été augmenté à 20 000 francs en 1990<sup>121</sup> avant la codification dans le Code de justice administrative en 2002 qui a porté l'amende à un maximum de

---

<sup>119</sup> 3ème civ, 14 sept 2017, n°16-22.448; 1ère civ, 10 février 2021, n°19-17.028; 1ère civ 8 mars 2017 16-13.910; 2ème civ, 22 octobre 2020, n° 19-21.854

<sup>120</sup> Mauzy J-R., "Vivre sans plaider est-ce contentement?" : l'amende pour recours abusif devant le Conseil d'Etat, *AJDA*, 2018, p. 256

<sup>121</sup> Ibid.

3000 euros<sup>122</sup>. Un décret de 2016 a finalement augmenté le montant maximal de l'amende pour le faire passer à 10 000 euros<sup>123</sup>. Par ailleurs, l'amende civile ne peut être prononcée qu'à l'encontre du demandeur et non pas du défendeur dans le procès administratif, contrairement à l'amende civile prévue par le Code de procédure civile, et elle peut être prononcée à tout stade de l'instance<sup>124</sup>. Elle peut également être prononcée au cours de contentieux variés: en recours pour excès de pouvoir, en plein contentieux, en rectification d'erreur matérielle, recours en révision, en récusation, en interprétation ou en référé<sup>125</sup>. Enfin, comme l'amende civile devant le juge civil, celle prévue devant les juridictions administratives a une nature *sui generis*, ce qui entraîne la même souplesse de régime que celle vue plus haut au sujet de l'amende civile devant les juridictions civiles.

## B) Le prononcé majoritaire de l'amende civile

**Les demandes des parties.** Si les conclusions aux fins de condamnation du demandeur à une amende civile sont irrecevables devant le juge administratif, cette irrecevabilité n'empêche pas pour autant certaines parties de former des conclusions en ce sens. Certains défendeurs demandent ainsi parfois à ce que le requérant soit condamné à une amende civile<sup>126</sup>. Il est par ailleurs intéressant de noter que d'autres personnes que l'État forment des conclusions pour que l'amende civile soit prononcée, comme par exemple des communes<sup>127</sup>. Ceci peut paraître étonnant puisque l'amende civile revient au Trésor public, le défendeur autre que l'État formant des conclusions en ce sens n'en retire ainsi aucun intérêt patrimonial, tout comme le défendeur dans le procès civil. Naturellement, le juge écarte systématiquement ces conclusions comme irrecevables, en réaffirmant que les dispositions de l'article R.741-12 du Code de justice administrative constituent un "*pouvoir propre du juge*"<sup>128</sup>. Aussi, il semble que le fait d'avoir formulé des conclusions en vue du prononcé de l'amende civile n'encourage pas davantage le juge à prononcer celle-ci<sup>129</sup>. Toutefois, des conclusions aux fins du prononcé de l'amende civile n'excluent pas pour autant systématiquement le prononcé de celle-ci si le juge estime qu'elle est due : dans certains arrêts, le Conseil d'État a pu prononcer une amende civile à l'encontre du requérant alors même qu'il avait déclaré les conclusions de l'État en ce sens irrecevables<sup>130</sup>.

---

<sup>122</sup> Décret n° 2000-389 du 4 mai 2000 relatif à la partie Réglementaire du code de justice administrative

<sup>123</sup> Décret n° 2016-1480 du 2 novembre 2016 portant modification du code de justice administrative

<sup>124</sup> Bonichot J.-C., Cassia P., Poujade B., *Les grands arrêts du contentieux administratif*, Dalloz, 7ème édition, 2020, p. 1222

<sup>125</sup> Diémert S., "Frais et dépens", *JCl. Justice administrative*, Fasc. 70-17, 2015

<sup>126</sup> Par exemple: CE, 6 novembre 2019, n°424573; CE, 11 avril 2018, n°401560

<sup>127</sup> CE, 9 mars 2016, n°382014 ; CE 13 février 2015, n°382060

<sup>128</sup> CE 23 décembre 2014, n° 379563

<sup>129</sup> Annexe 2

<sup>130</sup> CE, 27 février 1987, n°38482; CE, 30 mars 2011, n° 331923; CE, 03 avril 2006, n° 287273

**Le prononcé de l’amende civile.** L’amende civile apparaît comme la sanction de l’abus du droit d’agir en justice privilégiée devant le juge administratif, bien que celle-ci reste une sanction exceptionnellement prononcée<sup>131</sup>. L’analyse de la jurisprudence administrative a permis de mettre en avant la difficulté à trouver des arrêts du Conseil d’État à partir d’une recherche générale du critère de “l’abus du droit d’agir”, comme ce fut possible devant le juge civil, puisque cette expression n’est pas employée par le juge administratif. Ainsi, la recherche jurisprudentielle fondée sur les mots-clés “abus du droit d’agir” dans les bases de données ne fait ressortir aucun arrêt du Conseil d’État. Par ailleurs, la recherche à partir des mots-clés “procédure abusive” permet d’obtenir 18 décisions du Conseil d’État entre 2003 et 2020, dont aucune n’a abouti à une condamnation pour requête abusive. La recherche à partir des mots “requête abusive” a également fait ressortir 13 décisions sur la même période, dont 6 décisions prononçant ou confirmant des amendes civiles. Il nous est donc apparu nécessaire de préciser davantage les notions recherchées et ainsi de rechercher la jurisprudence du Conseil d’État à partir des mots-clés “amende pour recours abusif”, ce qui a permis de faire ressortir davantage de décisions. Sur les 153 décisions analysées entre 2003 et 2020, 60 décisions ont confirmé ou prononcé une amende civile à l’encontre du demandeur sur le fondement de l’article R.741-12 du Code de justice administrative<sup>132</sup>. Ces arrêts du Conseil d’État ont par ailleurs permis de constater que l’amende civile était très généralement prononcée lorsque l’État était défendeur: c’est le cas dans 53 décisions<sup>133</sup>. Un auteur a pu par ailleurs relever qu’en 2016, 9 amendes avaient été prononcées pour recours abusif par le Conseil d’État, et qu’il y avait eu 2 applications positives en 2015, 1 en 2014, 15 en 2007, 18 en 2006 et 21 en 2005<sup>134</sup>.

**Conclusion.** Si l’analyse du prononcé des sanctions relatives à l’abus du droit d’agir en justice par jurisprudence administrative met en avant des décisions de condamnation à des amendes civiles, elle révèle en revanche la rareté du prononcé de dommages-intérêts pour abus du droit d’agir en justice.

---

<sup>131</sup> Cassia P., “L’inquiétante justice administrative de demain”, *Dalloz*, 2016, 2475

<sup>132</sup> Annexe 2

<sup>133</sup> Annexe 2

<sup>134</sup> Bonichot J.-C., Cassia P., Poujade B., *Les grands arrêts du contentieux administratif*, Dalloz, 7ème édition, 2020, p. 1219



## II. Le prononcé exceptionnel de dommages-intérêts

Nous verrons d'abord le régime des demandes en dommages-intérêts devant le juge administratif (A), pour voir ensuite que le prononcé de ceux-ci est très rare en pratique (B).

### A) Le régime de réparation devant le juge administratif

**Les dommages-intérêts pour requête abusive.** Les règles de procédure encadrant le procès administratif rendent en pratique difficile pour les parties, en demande ou en défense, de demander des dommages-intérêts et de se les voir accorder par le juge administratif. S'agissant tout d'abord du défendeur qui souhaiterait engager la responsabilité du demandeur pour abus du droit d'agir en justice, les conclusions reconventionnelles étant irrecevables en recours pour excès de pouvoir, celles-ci ne pourront pas être formées en vue d'obtenir des dommages-intérêts pour abus du droit d'agir en justice dans ce type de contentieux. Il en va de même pour les recours en révision d'une décision du Conseil d'État en excès de pouvoir<sup>135</sup>. La seule possibilité pour sanctionner un abus de procédure par des dommages-intérêts dans ces hypothèses sera ainsi de se tourner vers le juge civil. Une réforme récente en droit de l'urbanisme a permis l'ouverture des conclusions reconventionnelles dans les contentieux relatifs à un permis de construire, de démolir ou d'aménager, qui sont pourtant des contentieux de l'excès de pouvoir. L'article L.600-7, créé en 2013<sup>136</sup> puis modifié en 2018<sup>137</sup>, permet en effet au bénéficiaire du permis de demander au juge administratif saisi du recours pour excès de pouvoir de condamner l'auteur du recours à des dommages-intérêts dès lors que le comportement de ce dernier traduit un "*comportement abusif*"<sup>138</sup>.

En dehors du contentieux de l'excès de pouvoir et de certains recours de plein contentieux dans lesquels les conclusions reconventionnelles sont irrecevables (en contentieux électoral, et en contentieux des poursuites)<sup>139</sup>, le juge administratif peut prononcer des dommages-intérêts pour requête abusive en réponse aux conclusions reconventionnelles du défendeur<sup>140</sup>. Ceci est une dérogation à la compétence de principe du juge judiciaire s'agissant d'une demande en réparation à l'encontre d'une personne privée<sup>141</sup>, qui s'explique du fait que pour apprécier le bien fondé de la demande, le juge doit "*nécessairement apprécier les mérites de l'action principale engagée devant lui*"<sup>142</sup>. De la même façon, le Conseil d'État a admis la compétence du juge ordinaire pour statuer sur

<sup>135</sup> Diémert S., "Frais et dépens", *JCl. Justice administrative*, Fasc. 70-17, 2015

<sup>136</sup> Ordonnance n° 2013-638 du 18 juillet 2013 relative au contentieux de l'urbanisme

<sup>137</sup> Loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique

<sup>138</sup> Art. L.600-7 C. urb.

<sup>139</sup> Broyelle C., *Contentieux administratif*, LGDJ, 8ème édition, 2020, p.161

<sup>140</sup> Jeuland E., *Droit processuel général*, LGDJ-Lextenso, 4ème édition, 2018, p.539

<sup>141</sup> CE, 27 novembre 1946, *Dorléans*, Lebon 445

<sup>142</sup> CE, 25 octobre 1946, *Sieurs Grosnier et Gastu*, Lebon 247

des demandes reconventionnelles en dommages-intérêts pour requête abusive, alors même que le juge compétent aurait dû être le juge administratif de droit commun compétent pour connaître de la responsabilité administrative<sup>143</sup>. Dans cet arrêt, le commissaire du gouvernement justifiait cette préférence du fait qu'il "*semble opportun de confier au juge spécialisé le jugement de telles conclusions, sans ouvrir une nouvelle voie de droit devant le juge de droit commun, déjà bien occupé*"<sup>144</sup>. En outre, les conclusions reconventionnelles à fin d'indemnisation pour requête abusive suivent un régime distinct des autres conclusions reconventionnelles devant le juge administratif<sup>145</sup>: elles ne sont par exemple pas subordonnées aux conclusions principales de l'autre partie, elles ne deviennent pas irrecevables du fait du désistement non accepté du demandeur<sup>146</sup>, et elles subsistent même lorsque le juge pour statuer sur le recours principal est incompetent<sup>147</sup>. Une incertitude demeure quant à la recevabilité de ces conclusions lorsque le recours principal est irrecevable, bien qu'une réponse positive semble s'imposer logiquement, car le caractère abusif du recours se rencontrera d'autant plus dans ces hypothèses<sup>148</sup>.

**Les dommages-intérêts pour résistance abusive.** S'agissant ensuite de la possibilité pour le demandeur d'obtenir des dommages-intérêts du fait d'une défense ou résistance abusive du défendeur, celle-ci semble bien plus difficile à faire reconnaître. Il s'agira dans la majorité des cas d'un demandeur, personne privée ou publique, agissant en responsabilité contre le défendeur, personne publique, ce qui justifie la compétence du juge administratif<sup>149</sup>. La reconnaissance d'une résistance abusive se trouve toutefois limitée par les règles procédurales encadrant l'engagement de la responsabilité de l'administration. Le demandeur devra en effet former une demande préalable d'indemnisation auprès de l'administration<sup>150</sup>, ce qui est souvent omis par les requérants qui forment des demandes de dommages-intérêts dans le cadre de l'instance qu'ils ont introduite<sup>151</sup>. La demande d'indemnisation pourrait ainsi se faire de façon simultanée à la première demande par des conclusions incidentes devant le juge saisi si ce dernier est compétent, c'est-à-dire lorsque la requête principale est formée devant le tribunal administratif statuant en pleine juridiction, à condition d'avoir préalablement fait la demande d'indemnisation à l'administration.

---

<sup>143</sup> CE, 6 juin 2008, *Conseil départemental de l'ordre des chirurgiens-dentistes de Paris c/ Banon*, n° 283141

<sup>144</sup> Thiellay J.-P., "Dommages-intérêts pour citation abusive: demande reconventionnelle relevant de la compétence du juge de l'action", *RFDA*, 2008, p.689

<sup>145</sup> *Ibid.*

<sup>146</sup> CE, 22 décembre 1950, *Barbier, Lebon* 640

<sup>147</sup> CE, 27 novembre 1968, *Commune de Cournon d'Auvergne*, Lebon 1066

<sup>148</sup> Odent R., *Contentieux administratif*, Institut d'études politiques, Dalloz, Tome I, 1965, p.905

<sup>149</sup> Poulet F., "La condamnation de l'administration à dommages-intérêts pour résistance abusive: une hypothèse de responsabilité administrative à encourager", *Revue générale du droit études et réflexion*, n°16, 2015

<sup>150</sup> R.421-1 CJA

<sup>151</sup> Poulet F., "La condamnation de l'administration à dommages-intérêts pour résistance abusive: une hypothèse de responsabilité administrative à encourager", *Revue générale du droit études et réflexion*, n°16, 2015

S'agissant ensuite d'une résistance abusive ayant contraint le justiciable à demander l'annulation d'un acte devant le juge de l'excès de pouvoir, par exemple suite à un refus d'abrogation d'une décision de l'administration, il semble qu'il soit nécessaire dans cette hypothèse de former des demandes en dommages-intérêts dans une requête distincte. On peut en effet penser que l'absence de liaison entre le contentieux initial et les demandes indemnitaires empêche par exemple de transposer le régime existant aujourd'hui pour des demandes indemnitaires engendrées par l'illégalité d'un acte, dont le requérant se prévaut parallèlement à une demande d'annulation de l'acte dans un recours pour excès de pouvoir. Cette demande indemnitaire peut en effet être formée dans le cadre du recours pour excès de pouvoir tendant à l'annulation d'une décision, sans pour autant que cela transforme l'ensemble des conclusions en une demande de plein contentieux<sup>152</sup>. Ainsi, ces conclusions indemnitaires sont recevables même en l'absence de ministère d'un avocat<sup>153</sup>, lequel est normalement obligatoire dans un recours indemnitaire<sup>154</sup>. De plus, dans le cas d'un recours pour excès de pouvoir donnant compétence au Conseil d'État en premier ressort, la demande d'indemnisation est considérée comme connexe à la première demande, ce qui permet au demandeur de former les deux demandes devant le Conseil d'État, à la place de devoir intenté une nouvelle action en indemnisation devant le tribunal administratif normalement compétent<sup>155</sup>. On peut ainsi penser que, contrairement à ces solutions, les conclusions indemnitaires pour résistance abusive dans le cadre d'un contentieux de l'excès de pouvoir seraient déclarées irrecevables. Le demandeur n'aurait ainsi que la possibilité de former une demande d'indemnisation dans le cadre d'une instance distincte devant le juge administratif du plein contentieux<sup>156</sup>, ce qui nécessiterait en outre le ministère d'un avocat. Par ailleurs, les demandes en indemnisation seront déclarées irrecevables en tant que demandes nouvelles si elles sont formées en appel pour la première fois, alors même que le comportement abusif allégué de l'administration découlerait du jugement de première instance<sup>157</sup>.

Enfin, il sera plus difficile pour un demandeur devant le juge administratif d'engager la responsabilité de l'administration pour résistance abusive que pour un demandeur devant le juge civil à l'encontre du défendeur, personne privée: le demandeur aura à prouver une défense fautive de la part de l'administration, laquelle doit être "*consciente de son tort et a fait preuve d'un « mauvais vouloir »*"<sup>158</sup>. Or contrairement au demandeur dans un procès civil, l'administration

---

<sup>152</sup> Guyomar M., Seiller B., *Contentieux administratif*, Dalloz, 4ème édition, 2017, p.157

<sup>153</sup> Rambaud R., "Les avatars de la jurisprudence *Lafage*", *RFDA*, 2012, p.441

<sup>154</sup> Art. R.431-2 CJA.

<sup>155</sup> Art. R.341-1 CJA.

<sup>156</sup> Guyomar M., Seiller B., *Contentieux administratif*, Dalloz, 5ème édition, 2019, p.152

<sup>157</sup> *Ibid*, p.11

<sup>158</sup> Poulet F., "La condamnation de l'administration à dommages-intérêts pour résistance abusive: une hypothèse de responsabilité administrative à encourager", *Revue générale du droit études et réflexion*, 2015, n°16

bénéficie dans cette hypothèse d'une présomption de "*bon vouloir*" du fait que son action, et donc sa défense ou résistance face à une demande, s'inscrit dans une perspective d'intérêt général<sup>159</sup>, ce qui rendra la preuve de la faute de l'administration d'autant plus difficile à apporter.

## **B) La rareté du prononcé de dommages-intérêts**

**Le prononcé de dommages-intérêts.** Contrairement au juge civil, le juge administratif octroie très peu de dommages-intérêts<sup>160</sup>. De façon générale, même dans des contentieux dans lesquels les conclusions reconventionnelles sont recevables et permettent au juge administratif d'octroyer des dommages-intérêts pour recours abusif, le juge administratif semble rarement les prononcer. La recherche jurisprudentielle relative à un abus du droit d'agir en justice devant le juge administratif est révélatrice à cet égard. La recherche "procédure abusive/ dommages-intérêts", "procédure abusive", "requête abusive" ou "résistance abusive" entre 2003 et 2020 ne fait pas état de décisions du Conseil d'État confirmant ou prononçant des dommages-intérêts pour procédure abusive ou pour résistance abusive<sup>161</sup>. La recherche "amende pour recours abusif" met en avant une seule condamnation à des dommages-intérêts pour citation abusive par les juges du fond confirmée par le Conseil d'État, auxquels a été ajoutée une condamnation à une amende civile pour pourvoi abusif<sup>162</sup>. Dans 4 décisions, les juges du fond avaient accordé des dommages-intérêts pour procédure abusive, mais ces condamnations ont ensuite été annulées par le Conseil d'État<sup>163</sup>. Cette analyse jurisprudentielle semble donc traduire le fait que le juge administratif prononce très peu de dommages-intérêts pour abus du droit d'agir en justice. La doctrine a par ailleurs pu souligner que le Conseil d'État avait rarement fait droit à une demande reconventionnelle fondée sur l'abus de droit, contrairement à la jurisprudence judiciaire<sup>164</sup> et que le juge administratif n'octroyait des dommages-intérêts pour résistance abusive que de façon exceptionnelle<sup>165</sup>. Il est enfin possible de souligner que si le juge condamne rarement à des dommages-intérêts pour recours abusif, c'est aussi parce que des conclusions en ce sens sont rarement formées: les conclusions reconventionnelles en contentieux administratif se retrouvent en effet principalement dans le

---

<sup>159</sup> Poulet F., "La condamnation de l'administration à dommages-intérêts pour résistance abusive: une hypothèse de responsabilité administrative à encourager", *Revue générale du droit études et réflexion*, 2015, n°16

<sup>160</sup> Dubouis L., *La théorie de l'abus de droit et la jurisprudence administrative*, LGDJ, 1962, p.156

<sup>161</sup> Annexe 2

<sup>162</sup> CE, 23 décembre 2010, n° 340767

<sup>163</sup> CE 27 février 2015, n°376381; CE 18 mars 2015, n°374644; CE, 22 février 2012, n°333713; CE 08 août 2008, n° 272033

<sup>164</sup> Dubouis L., *La théorie de l'abus de droit et la jurisprudence administrative*, LGDJ, 1962, p.156

<sup>165</sup> Poulet F., "La condamnation de l'administration à dommages-intérêts pour résistance abusive: une hypothèse de responsabilité administrative à encourager", *Revue générale du droit études et réflexion*, 2015, n°16 ; Dans sa thèse de 1967, Louis Dubouis relevait qu'aucune décision ne faisait état d'une condamnation de l'administration à des dommages-intérêts pour abus du droit d'agir en justice: Dubouis L., *La théorie de l'abus de droit et la jurisprudence administrative*, LGDJ, 1962, p.149

contentieux de l'exécution des contrats, et celles formées pour requête abusive sont rares<sup>166</sup>. On s'aperçoit à partir de la recherche jurisprudentielle, que 15 décisions font état de demandes d'une partie au prononcé de dommages-intérêts pour requête abusive, 22 pour résistance abusive, et 3 pour appel abusif entre 2003 et 2020<sup>167</sup>.

**Les dommages-intérêts en contentieux de l'urbanisme.** S'agissant du dispositif en matière d'urbanisme prévu à l'article L.600-7 du Code de l'urbanisme, le juge administratif semble peu enclin à octroyer des dommages-intérêts sur ce fondement. La première version de ce texte imposait des conditions strictes pour permettre la condamnation de l'auteur du recours. Le législateur avait en effet subordonné l'allocation de dommages-intérêts à une mise en oeuvre du droit de former un recours pour excès de pouvoir contre un permis dans des "*conditions qui excèdent la défense des intérêts légitimes du requérant*" et qui "*causent un préjudice excessif au bénéficiaire du permis*". Malgré cette ouverture des conclusions reconventionnelles en recours pour excès de pouvoir en matière d'urbanisme, le juge administratif semblait octroyer très peu de dommages-intérêts sur ce fondement, alors même que des parties formaient des conclusions en ce sens<sup>168</sup>. L'ancienne version du texte rendait en effet difficile l'allocation de dommages-intérêts du fait des conditions strictes qu'elle posait et la loi dite ELAN en 2018 a tenté d'assouplir le dispositif légal, en intégrant la notion de "*comportement abusif*"<sup>169</sup>. Cette notion permet de donner au juge une marge d'appréciation plus large pour caractériser un abus et ainsi pour pouvoir octroyer des dommages-intérêts. Il semble encore trop tôt pour tirer de réelles conclusions quant à la condamnation à des dommages-intérêts par le juge administratif sur ce nouveau fondement, mais il existe pour le moment très peu de condamnation en jurisprudence. Sur 22 décisions de cours administratives d'appel en matière d'urbanisme en 2020 mettant en oeuvre la nouvelle version de l'article L.600-7 du Code de l'urbanisme (ces décisions n'ayant pas encore fait l'objet d'un pourvoi devant le Conseil d'État), une seule seulement condamne l'auteur du recours à des dommages-intérêts<sup>170</sup>.

**Conclusion.** Une analyse comparée des contentieux permet ainsi de mettre en avant les sanctions prononcées par les juges civil et administratif. On peut ainsi conclure que le juge civil prononce davantage de dommages-intérêts que d'amendes civiles et que le juge administratif

---

<sup>166</sup> Bonichot J.-C., Cassia P., Poujade B., *Les grands arrêts du contentieux administratif*, Dalloz, 7ème édition, 2020, p. 1185

<sup>167</sup> Annexe 2

<sup>168</sup> Maugüé C., Rapport au ministre de la cohésion des territoires: Propositions pour un contentieux des autorisations d'urbanisme plus rapide et efficace, 11 janvier 2018, p.42

<sup>169</sup> Soler-Couteaux P., Carpentier E., *Droit de l'urbanisme*, Edition 7 mai 2019, Dalloz, Hypercours, p.628

<sup>170</sup> Annexe 3

prononce davantage d'amendes civiles que de dommages-intérêts. On peut aussi relever que le juge administratif condamne davantage à une amende civile que le juge civil<sup>171</sup> et le juge civil condamne davantage à des dommages-intérêts que le juge administratif<sup>172</sup>. Les juridictions des deux ordres ayant une approche différente de la sanction de l'abus droit d'agir en justice, nous nous intéresserons aux éventuelles justifications ou explications de ces variations.

## **Chapitre 2: Les raisons incertaines du prononcé de sanctions**

Il convient à titre liminaire de souligner que la question d'un réel choix du juge quant à la sanction prononcée doit être relativisée. Le juge est effectivement tenu par les demandes formées par les parties s'agissant des dommages-intérêts<sup>173</sup>. Il pourra choisir de débouter les parties de leur demande de dommages-intérêts pour procédure abusive, mais il ne pourra pas octroyer des dommages-intérêts sans que ceux-ci soient demandés: c'est l'illustration du principe dispositif<sup>174</sup> ou l'interdiction de statuer infra ou ultra petita<sup>175</sup>. Ainsi, même si le juge estime qu'une procédure abusive est susceptible d'avoir porté préjudice à une partie à l'instance, il ne pourra pas choisir la sanction de dommages-intérêts à l'encontre de la partie fautive. Lorsque le juge estime un recours abusif, le choix de la sanction se fait donc principalement lorsque le juge décide de prononcer une amende civile, puisque seule cette sanction repose sur l'initiative exclusive du juge.

Ce chapitre a vocation à présenter une tentative de justification des sanctions prononcées (Section 1), pour ensuite suggérer des explications (Section 2). Il s'agit surtout d'une présentation d'hypothèses qu'il nous semble possible de formuler afin de tenter de clarifier le prononcé des sanctions devant les deux ordres de juridiction, sans prétendre ici pouvoir dégager de véritables certitudes.

### **Section 1: La tentative de justification des sanctions prononcées**

Afin de justifier le choix des sanctions des deux ordres de juridictions, il est possible de mettre en avant une analyse du prononcé d'une sanction justifié par l'objectif poursuivi par celle-ci (I), bien que cette justification trouve des limites (II).

---

<sup>171</sup> Callon J.-E., "L'abus du droit au juge peut-il être sanctionné", *LPA*, 28 mars 2000, n°62; Fraisseix P., "Droit au juge et amende pour recours abusif", *AJDA*, 20-30, 2000

<sup>172</sup> Dubouis L., *La théorie de l'abus de droit et la jurisprudence administrative*, LGDJ, 1962, p.156

<sup>173</sup> Waline M., "L'État peut-il être condamné à l'amende d'appel abusif? : CE ass., 27 avril 1979, *Ministre délégué à l'économie et aux finances c/ Mme Lestrade*", *RDJ*, 1980, p.1163

<sup>174</sup> Art. 5 CPC.

<sup>175</sup> Broyelle C., *Contentieux administratif*, LGDJ, 8ème édition, 2020, p.163

## **I. Le prononcé d'une sanction justifié par son objectif**

L'amende civile et les dommages-intérêts répondent à des objectifs différents. Au vu de la finalité poursuivie par les différentes sanctions, il serait possible de considérer que la différence de sanction se justifierait, ou à tout le moins devrait être justifiée, par leurs objectifs respectifs. Le prononcé des sanctions par les juridictions pourrait ainsi se justifier par l'objectif de réparation poursuivi par les dommages-intérêts (A), et de celui de protection du service public de la justice poursuivi par l'amende civile (B).

### **A) Les dommages-intérêts comme réparation d'un préjudice**

Les dommages-intérêts ont avant tout une finalité réparatrice, comme tout régime de responsabilité civile. C'est pourquoi cette sanction est soumise à l'exigence d'une demande d'une partie, qui allègue d'un préjudice subi à raison d'une action de son adversaire qu'elle juge abusive. La sanction de dommages-intérêts devrait ainsi être prononcée dans le cas où le comportement abusif d'une partie porterait surtout préjudice à son adversaire plutôt qu'au service public de la justice. Le juge administratif ne prononçant que très rarement des dommages-intérêts pour abus du droit d'agir en justice, il ne nous semble ni possible ni pertinent de tenter de dégager une justification du prononcé de ceux-ci. En revanche, l'analyse des sanctions prononcées par le juge civil semble généralement conforter l'hypothèse émise. Il apparaît tout d'abord que les dommages-intérêts octroyés devant le juge civil sont souvent des cas de comportement abusif d'une partie portant en premier préjudice à son adversaire, avant d'être un problème d'encombrement des juridictions. C'est le cas par exemple lorsque l'abus est caractérisé du fait d'un détournement de l'action en justice pour mettre en échec l'exécution de titres. Le comportement abusif était souligné en l'espèce par un *“déploiement de moyens de défense parmi lesquels nombre sont purement dilatoires quand ils ne sont pas artificiels (...) joints à la profusion sans cesse renouvelée dans le même dessein de procédures plus ou moins incidentes”*<sup>176</sup>. Sont ainsi déplorés par les juges un abus de procédure du débiteur et une intention de nuire aux créanciers, ce qui traduit un préjudice direct pour ces derniers, qui ne verront pas être exécutés des titres pourtant très anciens. De la même façon, des dommages intérêts ont pu être octroyés dans une affaire dans laquelle une partie *“multipliait les moyens et arguments non sérieux pour faire échec à un projet”*<sup>177</sup>, ce qui traduit avant tout un préjudice pour la partie qui souhaitait voir son projet exécuté. D'autres arrêts font

---

<sup>176</sup> 2ème civ, 25 septembre 2014, n°13-15.597

<sup>177</sup> 3ème civ, 28 mai 2020, n°19-13.245

également état d'un abus de la part d'une partie qui contestait "*une convention plus que trentenaire qui avait toujours été exécutée*" par des "*demandes contradictoires*"<sup>178</sup>, ou d'un abus du fait qu'une société avait "*engagé une procédure, sans élément sérieux, en toute conscience du préjudice qu'elle pouvait causer aux défendeurs*", les juges du fond relevant "*un comportement caractérisant la mauvaise foi et la volonté de nuire du demandeur*"<sup>179</sup>. Ces exemples mettent en avant l'effet directement dommageable pour le défendeur d'un abus du droit d'action du demandeur. De la même façon, un tel préjudice peut également être subi par le défendeur à une action portée abusivement par un demandeur, même si les exemples semblent moins fréquents. Les juges ont par exemple pu retenir un exercice abusif du droit de se défendre après avoir constaté que le défendeur avait opposé une "*argumentation incohérente*" et ainsi fait "*dégénéré en abus son droit d'agir en justice*" et octroyé des dommages-intérêts à ce titre<sup>180</sup>. Ces décisions montrent donc que les dommages-intérêts sont prononcés notamment parce qu'ils répondent à un préjudice subi par une partie du fait d'un comportement abusif de son adversaire. La sanction prononcée est en adéquation avec la finalité de celle-ci.

## **B) L'amende comme protection du service public de la justice**

**Finalité poursuivie par l'amende civile.** L'amende civile poursuit avant tout un objectif de "*protection du service public de la justice*"<sup>181</sup> et non pas un objectif de réparation du préjudice subi: elle n'est pas un outil aux mains des parties pour se défendre contre un plaideur qui abuserait de son droit d'agir en justice<sup>182</sup>. Il a pu être avancé que l'amende civile permettrait de répondre à un dommage causé au service public de la justice<sup>183</sup>, une idée qui tend finalement à une confusion avec le régime de responsabilité des dommages-intérêts: le dommage serait ainsi indirectement causé à l'État puisque l'amende civile est versée au Trésor public. Pourtant, une telle appréciation comporte des limites: par exemple, le montant de l'amende civile ne correspond pas au principe de réparation intégrale propre à la responsabilité civile<sup>184</sup>, mais il est fixé par le juge en "*fonction des raisons pour lesquelles la requête a pu être regardée comme abusive*"<sup>185</sup>. Il semble donc que l'amende civile devrait être considérée comme une mesure de sanction dissuasive<sup>186</sup>, plus que comme une mesure

---

<sup>178</sup> 3ème civ, 17 sept 2020, n°19-15.391

<sup>179</sup> Com., 11 janvier 2017, n°14-21.137

<sup>180</sup> 1ère civ, 1 juin 2017, n°16-17.744

<sup>181</sup> Broyelle C., *Contentieux administratif*, LGDJ, 8ème édition, 2020, p.304

<sup>182</sup> Mauzy J-R., "Vivre sans plaider est-ce contentement?" : l'amende pour recours abusif devant le Conseil d'État", *AJDA*, 2018, p.256

<sup>183</sup> Jeuland E., *Droit processuel général*, LGDJ-Lextenso, 4ème édition, 2018, p.413

<sup>184</sup> Art. 1240 CC.

<sup>185</sup> Haïm V., "Frais de justice", *Répertoire de contentieux administratif*, Dalloz, 2019

<sup>186</sup> Blary-Clément E., "Spécificités et sanctions des manoeuvres dilatoires dans le procès civil", *JCP* 1991 I, 3534



de réparation du préjudice subi indirectement par la société à travers l'atteinte portée au service public de la justice. Une amende civile devrait ainsi être prononcée à l'encontre d'un requérant dans le cas où son comportement traduirait davantage une atteinte au service public de la justice qu'un préjudice à la partie adverse.

### **L'amende appliquée pour protéger le service public de la justice par le juge civil.**

Devant le juge civil, on peut relever que lorsque des amendes civiles sont prononcées, celles-ci s'ajoutent en général à des dommages-intérêts ou sont prononcées à la place des dommages-intérêts concernant des cas pour lesquels l'abus reflète tout particulièrement une atteinte au service public de la justice. En particulier, il semblerait que l'amende civile soit souvent prononcée lorsqu'une demande est jugée irrecevable. Un premier cas d'irrecevabilité engendrant le prononcé de l'amende civile est celui de la remise en cause de l'autorité de chose jugée. L'amende civile a pu, par exemple, s'ajouter à la sanction de dommages-intérêts devant le juge civil lorsque la demande était irrecevable du fait de l'autorité de la chose jugée<sup>187</sup>. Dans une espèce par exemple, des dommages-intérêts avaient été demandés par le défendeur dans une affaire au cours de laquelle ce dernier avait subi un préjudice du fait du retard dans la liquidation du régime matrimonial, car le demandeur avait formé un appel contre un jugement irrévocable. Une amende civile a également été prononcée en l'espèce, ce qui suggère que les juges ont estimé nécessaire de cumuler les deux sanctions dans une espèce dans laquelle l'autorité de chose jugée était en jeu et donc indirectement, le service public de la justice<sup>188</sup>. Ces recours encombrant effectivement une juridiction alors même que le requérant n'avait pas de droit d'action. Un autre arrêt est révélateur à cet égard: une société demanderesse s'est vue condamnée à une amende civile de 3000 euros au motif que sa demande avait été rejetée par deux fois par le juge des référés et qu'elle persistait sans pouvoir justifier d'éléments nouveaux. La société s'est également faite condamnée au paiement de dommages-intérêts d'un montant total de 6000 euros, au motif que le fait pour les défenderesses d'avoir été "*attraits en justice pour une demande déjà rejetée par deux fois, sans éléments nouveaux, leur a causé un préjudice*"<sup>189</sup>. Il s'agissait donc de décisions ayant autorité de la chose jugée au provisoire. L'amende civile a aussi pu être prononcée à la suite de l'irrecevabilité d'un appel-nullité, formé huit mois après la signification d'une ordonnance alors même que le délai d'appel était de quinze jours<sup>190</sup>. En dehors des cas d'irrecevabilité des recours, l'amende civile est également prononcée dans des espèces dans lesquelles l'atteinte au service public de la justice pouvait se traduire à

---

<sup>187</sup> 2ème civ, 3 septembre 2015, n°14-11.676; 1ère civ, 13 mai 2015, n°14-14.691

<sup>188</sup> 1ère civ, 10 février 2021, n°19-17.028

<sup>189</sup> 3ème civ, 14 sept 2017, n°16-22.448

<sup>190</sup> 2ème civ, 11 mai 2017, n°16-21.061

travers une attitude désinvolte ou même injurieuse envers la juridiction d'une partie à l'instance. Ce fut par exemple le cas d'un demandeur qui avait formé une opposition sans se présenter à une audience, avait soulevé pour la première fois en appel une question prioritaire de constitutionnalité non sérieuse, et ne s'était par la suite pas présenté à l'audience devant la cour d'appel<sup>191</sup>.

Certains arrêts prononçant des condamnations à une amende civile pour pourvoi abusif illustrent également le recours à cette sanction comme protection du service public de la justice. L'article 628 du Code de procédure civile permet en effet au juge de cassation de prononcer une amende civile, mais également une indemnité au défendeur<sup>192</sup>. Or l'indemnité est bien plus rarement prononcée que l'amende civile à ce stade de la procédure<sup>193</sup>. En outre, aucun des arrêts relevés dans lesquels une amende civile pour pourvoi abusif était prononcée n'y ajoutait une indemnité à la partie adverse<sup>194</sup>. L'idée sous-jacente à cette condamnation pourrait être celle d'un abus traduit par l'acharnement procédural d'un requérant, qui se reflète dans l'utilisation abusive des voies de recours et aboutit à une amende civile au niveau du pourvoi en cassation. Le requérant peut ainsi avoir fait l'objet d'une condamnation à des dommages-intérêts pour abus de son droit d'agir en justice devant les juges du fond, et se voir ensuite condamner à une amende civile pour pourvoi abusif<sup>195</sup>. Comme vu précédemment, ces cas sont toutefois rares en pratique<sup>196</sup>.

**L'amende appliquée pour protéger le service public de la justice par le juge administratif.** Une certaine cohérence entre la sanction prononcée et la finalité de celle-ci peut également se retrouver devant le juge administratif, notamment parce que ce dernier prononce une amende civile généralement lorsque la sanction vise avant tout à sanctionner l'encombrement inutile d'une juridiction. Le juge administratif a pu par exemple prononcer des amendes civiles dans des espèces dans lesquelles des requérants avaient à nouveau saisi le juge pour des affaires qui avaient déjà fait l'objet d'une décision juridictionnelle<sup>197</sup>. Le juge administratif a également pu prononcer une amende civile pour saisine du juge alors que le juge administratif était manifestement incompétent<sup>198</sup>, ou à l'encontre d'un requérant qui invoquait des questions de droit pour lesquelles le Conseil d'État avait déjà eu l'occasion de se prononcer à plusieurs reprises<sup>199</sup>, du fait de saisines

---

<sup>191</sup> 2ème civ, 19 mars 2020, n°19-10981

<sup>192</sup> Collectif, *Droit et pratique de la cassation en matière civile*, LexisNexis, 3ème édition, 2012, p.371

<sup>193</sup> Boré J., Boré L., *La cassation en matière civile*, Dalloz, 5ème édition, 2015-2016, p. 664

<sup>194</sup> 2ème civ, 20 avril 2017, n°16-15936; 3ème civ, 12 octobre 2017, n°13-24.952; Soc., 6 janvier 2021, 19-19.491

<sup>195</sup> 3ème civ, 12 oct 2017, n°13-24952; Soc., 6 janvier 2021, n°19-19.491

<sup>196</sup> de Mecquenem V., Munoz-Perez B., Sommer J.-P., "Le prononcé des amendes civiles par les chambres civiles de la cour de cassation 2000-2011", mars 2012, p.19

<sup>197</sup> CE, 6 janvier 2017, n°387674; CE, 13 février 2015, n°387841; CE, 4 novembre 2020, n°445447

<sup>198</sup> CE, 13 février 2015, n°387841

<sup>199</sup> CE, 19 octobre 2016, n°395562

répétées d'un même requérant dans un intervalle de temps restreint<sup>200</sup>, ou encore du fait de recours dirigés contre des décisions ne faisant pas grief<sup>201</sup>, pour lesquelles le requérant avait déjà obtenu satisfaction<sup>202</sup> ou n'avait pas d'intérêt à agir<sup>203</sup>. Les prononcés d'une amende dans les recours en révision<sup>204</sup> semblent également traduire la volonté de sanctionner l'acharnement procédural d'un requérant, ce qui porte atteinte au service public de la justice. Le juge administratif a aussi pu considérer que des injures constituaient des "*circonstances aggravantes*" à un recours jugé abusif en raison d'une requête qui reprenait "*une argumentation déjà écartée à maintes reprises par le Conseil d'État statuant au contentieux à la suite de pourvois formés par le même requérant*"<sup>205</sup>. Le prononcé d'une amende pour un abus dans le cadre d'un recours en rectification d'erreur matérielle<sup>206</sup> semble aussi traduire la volonté de protection du service public de la justice, en empêchant un requérant d'utiliser cette voie de recours afin de simplement remettre en cause un jugement rendu. Il semblerait donc que dans les exemples cités, l'amende sanctionne une attitude fautive à l'encontre des juridictions elles-mêmes plutôt qu'un comportement préjudiciable à la partie adverse.

**Conclusion.** Le constat d'une certaine cohérence dans la sanction prononcée et l'objectif premier poursuivi par celle-ci ne semble pas surprenant. En effet, les cas dans lesquels les parties demandent des dommages-intérêts correspondent en principe à des comportements abusifs de l'adversaire de nature à entraîner un préjudice, ce qui justifie une condamnation à des dommages-intérêts du fait d'un abus du droit d'agir en justice. À l'inverse, les cas dans lesquels les dommages-intérêts ne sont pas demandés correspondent à des situations dans lesquelles la partie adverse n'a a priori pas subi de préjudice, ou du moins pas un préjudice tel qu'il conduirait la partie à en demander la réparation, et donc à des situations dans lesquelles l'abus pourrait porter davantage atteinte au service public de la justice, ce qui se traduirait par le prononcé d'une amende civile. Toutefois, si les décisions analysées ont pu montrer que les sanctions prononcées pouvaient se justifier en partie par la finalité poursuivie par celles-ci, cette hypothèse trouve des limites.

---

<sup>200</sup> CE, 3 janvier 2007, n°300244

<sup>201</sup> CE, 17 octobre 2003, n°229585

<sup>202</sup> CE, 14 mars 2005, n°273315

<sup>203</sup> CE, 27 juin 2005, n°273059

<sup>204</sup> CE, 5 mars 2017, n°291949

<sup>205</sup> CE, 10 juillet 2006, n°294971

<sup>206</sup> CE, 27 juin 2003, n°248819

## II. Une justification limitée

La justification du prononcé d'une sanction par son objectif est limitée parce qu'une certaine incohérence persiste dans certaines décisions (A), et surtout, parce qu'une cohérence parfaite est en réalité impossible à atteindre (B).

### A) Une incohérence persistante

**Incohérence devant le juge civil.** Il ressort de certaines décisions une certaine incohérence entre la finalité de la sanction et le type de comportement considéré comme un abus du droit d'agir en justice. En effet, le juge prononce une amende civile dans certaines décisions alors même que l'abus semble davantage révéler un dommage causé à la partie adverse que l'idée d'une atteinte directe au service public de la justice. Ceci est par exemple illustré par un arrêt dans lequel était prononcée une amende civile pour défense abusive du fait d'un refus d'exécution d'une transaction du défendeur obligeant le demandeur à agir en justice, le défendeur ayant ensuite interjeté appel en invoquant des *“prétentions et arguments dont la partie ne pouvait ignorer qu'elles étaient confuses et détournées”*, ce qui révélait que le défendeur avait agi avec *“malice et mauvaise foi”*<sup>207</sup>. Si deux amendes ont en l'espèce été prononcées en première instance et en appel, il semble pourtant que le comportement abusif est de nature à causer avant tout un préjudice au demandeur, bien que ce dernier n'ait pas formé de conclusions aux fins d'obtenir réparation d'un préjudice pour défense abusive. Dans un autre arrêt, la Cour de cassation a confirmé le prononcé d'une amende civile alors même que la motivation de la caractérisation de l'abus faisait explicitement référence à un comportement préjudiciable à la partie adverse: *“le caractère dilatoire de son recours ayant pour seul objet de retarder le paiement de la créance du syndicat des copropriétaires”*<sup>208</sup>. Une amende civile a également pu être prononcée dans une instance dans laquelle un employeur faisait *“preuve d'acharnement et de volonté de nuire à l'encontre de son salarié”*. L'amende pourrait toutefois se justifier en l'espèce au regard de la justification de l'objectif de protection du service public de la justice de l'amende civile du fait de la saisine répétée des juridictions par ce même employeur, ayant *“contesté à trois reprises depuis le mois de novembre 2014 et pour le même motif la régularité de la désignation puis celle de la candidature du salarié”*<sup>209</sup>.

Si certains arrêts mettent en avant le prononcé d'une amende civile alors même que le comportement jugé abusif d'une partie semble être un comportement susceptible de porter directement préjudice à la partie adverse, d'autres ont pu prononcer des dommages-intérêts sans

---

<sup>207</sup> 3ème civ., 14 mai 2020, n°19-13.785

<sup>208</sup> 2ème civ., 25 juin 2015, n°14-19.599

<sup>209</sup> Soc., 10 mars 2016, n°15-18.268

amende civile alors que l'abus semblait porter une atteinte directe au service public de la justice. La Cour de cassation a ainsi pu confirmer l'octroi de dommages-intérêts pour abus du droit d'agir en justice dans une affaire dans laquelle elle relève que les juges du fond se sont référés *“aux multiples décisions de deux cours d'appel et de la Cour de cassation (...) dont il résultait que, la vente autorisée étant parfaite, (la requérante) ne disposait d'aucun moyen pour s'y opposer”*<sup>210</sup>. Cette motivation met en avant la remise en cause par la requérante de décisions juridictionnelles, ce qui a causé un préjudice au défendeur, mais qui traduit aussi une atteinte au service public de la justice en encombrant ce dernier alors que des décisions ont déjà tranché le point litigieux. De la même façon, la Cour de cassation a confirmé l'octroi de dommages-intérêts pour procédure abusive en retenant que *“par la méconnaissance volontaire des décisions définitives ayant rejeté, à plusieurs reprises, leurs prétentions à cette fin, une obstination constitutive d'un abus du droit d'agir en justice”*<sup>211</sup>, ce qui renvoie à une méconnaissance de l'autorité de la chose jugée ayant pu être sanctionnée par une amende civile dans d'autres instances<sup>212</sup>.

**Incohérence devant le juge administratif.** Il est également possible de faire ressortir de certaines décisions rendues par le juge administratif une absence de cohérence parfaite entre la sanction prononcée et l'objectif qui lui est associé, ou à tout le moins, on pourrait admettre que certains comportements abusifs engendrent également une atteinte aux intérêts du défendeur, ce qui pourrait justifier l'octroi de dommages-intérêts autant qu'une amende civile. Le Conseil d'État a par exemple jugé abusive la demande d'annulation d'une décision de la chambre disciplinaire nationale de l'ordre des médecins rejetant sa plainte déposée à l'encontre d'un autre individu devant l'ordre des médecins, alors que les propos litigieux jugés diffamatoires de ce dernier avaient été prononcés dans le cadre d'une instance juridictionnelle. Une amende a été prononcée alors qu'on pourrait admettre que l'action abusive du requérant porte aussi atteinte aux intérêts du défendeur<sup>213</sup>. Certaines décisions en urbanisme rendues par des cours administratives d'appel peuvent aussi illustrer un certain décalage entre la sanction prononcée et les objectifs visés. Une cour administrative d'appel a par exemple prononcé des dommages-intérêts alors que le comportement abusif révélait une méconnaissance de l'autorité de chose jugée par une multiplication de requêtes contre le même défendeur par un même requérant<sup>214</sup>. À l'inverse, une cour administrative d'appel a prononcé une amende civile dans un contentieux d'urbanisme car il s'agissait d'une demande manifestement tardive contre un permis de construire, ce qui aurait notamment été susceptible de

---

<sup>210</sup> Com., 28 mars 2018, n°16-24.150

<sup>211</sup> 3ème civ., 12 novembre 2020, n°19-18.208

<sup>212</sup> 2ème civ, 3 septembre 2015, n°14-11.676; 1ère civ, 13 mai 2015, n°14-14.691

<sup>213</sup> CE, 22 mai 2015, n°370429

<sup>214</sup> CAA de Douai, 20 octobre 2020, n°19DA01033

causer un préjudice au bénéficiaire du permis. Pourtant, la demande de dommages-intérêts formée sur le fondement de l'article L.600-7 du Code de l'urbanisme avait précisément été rejetée au motif que le bénéficiaire n'avait pas subi de préjudice du fait de cette action contentieuse<sup>215</sup>. Les juges semblent ainsi sanctionner une action jugée abusive du fait de sa tardiveté par une amende civile, alors même que cette dernière était davantage susceptible de porter préjudice au défendeur qu'une atteinte directe au service public de la justice. Ces décisions n'ont toutefois pas encore fait l'objet d'un recours en cassation et il est ainsi possible de considérer qu'il ne s'agit que de décisions d'espèces, possiblement isolées, et surtout, susceptibles d'être annulées.

On peut donc voir que les décisions analysées ne présentent pas nécessairement une cohérence parfaite entre la sanction de l'abus du droit d'agir prononcée et l'objectif premier associé à celle-ci. En réalité, c'est parce qu'une telle cohérence n'est pas atteignable.

## **B) Une cohérence impossible**

**Une classification artificielle.** Il semble difficile de tenter de justifier le choix d'une sanction exclusivement par rapport au type de comportement jugé abusif car les objectifs de réparation et de bonne administration de la justice se recoupent. Un comportement abusif portant préjudice à une partie encombre inutilement une juridiction, et un acharnement procédural remettant avant tout en cause le bon fonctionnement d'une juridiction porte également souvent préjudice à la partie adverse. Les limites au fait de vouloir justifier le prononcé d'une sanction en fonction de son objectif s'expliquent aussi du fait du recoupement possible des objectifs attribués aux sanctions. Si les dommages-intérêts visent avant tout à réparer le préjudice subi par une partie du fait d'une procédure abusive de son adversaire, ils peuvent aussi indirectement protéger le service public de la justice en dissuadant les plaideurs, et s'avérer finalement sûrement aussi protecteur du service public de la justice que l'amende civile<sup>216</sup>.

**Des conséquences nécessaires non-établies.** Le recoupement des sanctions devrait a priori conduire à la constatation d'un cumul presque systématique des deux sanctions. On peut en effet admettre qu'il soit possible de sanctionner une partie à une amende civile sans que des dommages-intérêts ne soient prononcés, dans le cas où le recours abusif aurait certes encombré inutilement une juridiction, mais sans pour autant que l'autre partie ne puisse prouver un préjudice subi. En revanche, si l'on suit une logique de finalité des sanctions, une sanction d'amende civile devrait

---

<sup>215</sup> CAA de Bordeaux, 11 juin 2020, n°18BX02627

<sup>216</sup> Poulet F., "La condamnation de l'administration à dommages-intérêts pour résistance abusive: une hypothèse de responsabilité administrative à encourager", *Revue générale du droit études et réflexion*, 2015, n°16

s'ajouter aux dommages-intérêts pour recours abusif puisqu'il semble difficile de considérer qu'un recours abusif puisse causer un préjudice à une partie justifiant l'octroi de dommages-intérêts, sans admettre en même temps que ce recours abusif encombre inutilement les juridictions, et donc qu'il porte également indirectement atteinte au service public de la justice. Cette conclusion devrait amener dès lors à une condamnation systématique à une amende civile une partie condamnée à des dommages-intérêts pour abus du droit d'agir en justice, amende dont le montant serait modulé en fonction de l'atteinte occasionnée. Or, ce n'est pas ce qui est constaté<sup>217</sup>.

De plus, au vu de la constatation du prononcé majoritaire de dommages-intérêts par le juge civil et de l'amende civile par le juge administratif, la tentative de justification du prononcé d'une sanction pour répondre aux objectifs poursuivis par celle-ci devrait également nous amener à considérer que les parties subissent davantage un préjudice du fait d'un abus du droit d'agir en justice devant le juge civil que devant le juge administratif. Et inversement que les abus du droit d'agir en justice traduiraient davantage un problème de bonne administration de la justice devant le juge administratif que devant le juge civil. Or il n'est pas évident que ce soit le cas, ce qui montre bien que le prononcé d'une sanction ne peut pas se justifier uniquement par rapport aux atteintes perçues d'un comportement abusif.

**Conclusion.** Il semble donc difficile de justifier les différences constatées dans le prononcé des sanctions relatives à l'abus du droit d'agir en justice entre le juge civil et le juge administratif exclusivement à partir des objectifs visés par l'amende civile et par les dommages-intérêts. C'est ce qui conduit à s'interroger sur d'autres fondements qui pourraient, non pas justifier de façon rationnelle la sanction prononcée, mais davantage l'expliquer.

## **Section 2: La recherche d'explication des sanctions prononcées**

Il semble que le prononcé d'une amende civile puisse s'expliquer par son caractère subsidiaire aux dommages-intérêts d'une part (I), et que plus généralement, le prononcé de sanctions puisse s'expliquer par la nature perçue des contentieux d'autre part (II).

### **I. L'amende civile expliquée par sa subsidiarité**

Il semble ressortir de l'analyse des arrêts prononçant des amendes civiles que celles-ci sont prononcées soit comme substitut à la sanction de dommages-intérêts s'agissant du juge civil (A)

---

<sup>217</sup> Annexe 1

soit à défaut de pouvoir condamner la partie qui abuse de son droit d'agir en justice à des dommages-intérêts s'agissant du juge administratif (B).

### **A) L'amende civile comme sanction de substitution devant le juge civil**

Il semble que l'amende civile soit généralement prononcée par le juge civil comme substitut aux dommages-intérêts. Tout d'abord, il ressort de certains arrêts que l'amende civile est prononcée lorsque les juges estiment qu'un abus du droit d'agir en justice est caractérisé, mais que l'autre partie n'a pas demandé de dommages-intérêts: c'est le cas dans 3 arrêts sur les 11 arrêts relevés entre 2017 et janvier 2021 prononçant une amende civile<sup>218</sup>. De plus, 3 arrêts parmi ceux analysés prononcent des amendes civiles uniquement pour pouvoir abusif après sanction par des dommages-intérêts demandés devant les juges du fond<sup>219</sup>. Or il est révélateur que les amendes prononcées par le juge civil s'ajoutant à des sanctions prononcées pour recours abusif par les juges du fond, soient en partie prononcées pour pourvoi abusif, puisque les parties ne peuvent pas demander de dommages-intérêts sur le fondement de l'article 1240 du Code civil à ce stade de la procédure<sup>220</sup>. Seule l'indemnité prévue par l'article 628 du Code de procédure est ainsi ouverte, mais elle ne constitue pas des dommages-intérêts destinés à réparer l'intégralité d'un préjudice causé par le recours abusif<sup>221</sup>, puisque le cas contraire aurait fait "*de la Cour de cassation un juge du fond quant à la fixation des dommages et intérêts pour recours abusif*" et aurait été "*d'une légalité douteuse au regard de l'article L.411-2 du Code de l'organisation judiciaire*"<sup>222</sup>. L'amende civile est donc le principal outil pour sanctionner un pourvoi abusif. Enfin, les 4 autres arrêts confirmant des amendes civiles cumulent ces dernières avec la sanction de dommages-intérêts<sup>223</sup>. Il ressort ainsi de l'analyse des arrêts analysés que le cumul des deux sanctions est plutôt rare en jurisprudence civile, car dans les 2/3 des décisions relevées, l'amende civile était prononcée soit lorsque des dommages-intérêts n'étaient pas demandés, soit à un stade de l'instance différent de la sanction de dommages-intérêts au cours duquel la sanction de dommages-intérêts ne peut pas être prononcée<sup>224</sup>. Cette rareté du cumul des sanctions pourrait s'expliquer par le fait qu'un tel cumul pourrait paraître excessif et apporter une limitation trop importante au droit d'accès à un juge. L'amende serait alors logiquement prononcée par le juge uniquement lorsqu'il estime qu'elle est particulièrement justifiée

---

<sup>218</sup> 3ème civ, 14 mai 2020, n°19-13.785; 2ème civ, 19 mars 2020, n°19-10.981; 2ème civ, 11 mai 2017, n°16-21.061

<sup>219</sup> Soc., 6 janvier 2021, n°19-19.491; 3ème civ, 12 octobre 2017, n°13-24.952; 2ème civ, 20 avril 2017 n°16-15.936

<sup>220</sup> Boré J., Boré L., *La cassation en matière civile*, Dalloz, 5ème édition, 2015-2016, p. 664

<sup>221</sup> CE, 5 juillet 1985, n°21893

<sup>222</sup> Boré J., Boré L., *La cassation en matière civile*, Dalloz, 5ème édition, 2015-2016, p. 664

<sup>223</sup> 3ème civ, 14 septembre 2017, n°16-22.448; 1ère civ, 8 mars 2017, n°16-13910; 1ère civ, 10 février 2021, n°19-17.028; 2ème civ., 22 octobre 2020, n° 19-21854

<sup>224</sup> Annexe 3



par les faits d'espèce et parce qu'il estime que la condamnation à des dommages-intérêts ne suffit pas en elle-même. Le principe serait dès lors celui de l'octroi de dommages-intérêts devant le juge civil, le prononcé d'une amende civile n'intervenant en général que si la première sanction n'est pas demandée par les parties ou alors ne peut pas être accordée, sauf cas de sévérité particulière envers un requérant fautif dans sa demande.

## **B) Le prononcé par défaut de l'amende civile devant le juge administratif**

**L'irrecevabilité des conclusions reconventionnelles.** Devant le juge administratif, l'amende civile est prononcée dans des instances dans lesquelles aucune autre sanction d'un abus du droit d'agir en justice n'aurait pu être prononcée en raison de l'irrecevabilité des conclusions reconventionnelles. C'est le cas dans tout le contentieux de l'excès de pouvoir ou dans les contentieux en matière électorale ou répressif devant le juge administratif<sup>225</sup>. On remarque que dans 31 décisions du Conseil d'État sur les 60 relevées prononçant des amendes civiles entre 2003 et 2020, il s'agissait d'un recours en excès de pouvoir par exemple<sup>226</sup>. De plus, on peut remarquer que des amendes civiles sont parfois prononcées dans des contentieux de pleine juridiction pour lesquels la recevabilité des conclusions reconventionnelles n'est pas certaine: c'est le cas notamment des recours en référé-liberté, au sujet desquels la jurisprudence ne semble pas s'être prononcée sur la recevabilité de telles conclusions<sup>227</sup>. Ainsi, le prononcé de l'amende civile pourrait s'expliquer dans ces hypothèses en partie parce que des dommages-intérêts ne peuvent pas être octroyés, et donc parce qu'en réalité, la question d'un choix de sanction ne se pose pas. Ceci revient dès lors à considérer que le prononcé d'une certaine sanction de l'abus du droit d'agir en justice pourrait relever moins d'un choix réfléchi du juge, que d'une mesure adoptée à défaut de pouvoir en prononcer une autre face à un recours perçu comme abusif. En tout état de cause, le prononcé par défaut de l'amende civile se traduit surtout par une absence de demandes en dommages-intérêts.

**L'absence de demandes en dommages-intérêts.** Dans les instances dans lesquelles les conclusions reconventionnelles sont ouvertes, pourrait être avancée l'hypothèse du prononcé de l'amende civile par défaut du fait d'une absence de demande reconventionnelle des parties tendant au prononcé de dommages-intérêts lorsque l'amende civile est prononcée. Comme cela a été souligné plus haut, nous avons pu relever un total de 15 décisions dans lesquelles des conclusions reconventionnelles pour requête abusive avaient été formées entre 2003 et 2020, ce qui est très peu.

---

<sup>225</sup> Broyelle C., *Contentieux administratif*, LGDJ, 8ème édition, 2020, p.161

<sup>226</sup> Annexe 2

<sup>227</sup> Diémert S., "Frais et dépens", *JCl. Justice administrative*, Fasc. 70-17, 2015

De plus, dans les décisions de plein contentieux pour lesquelles les conclusions reconventionnelles sont en principe recevables (nous avons ici exclu de l'analyse les contentieux de pleine juridiction en référé) et qui faisaient état d'un prononcé d'une amende civile, une seule décision faisait également état de demande reconventionnelle<sup>228</sup>. Cependant, même dans cette instance, il s'agissait d'une demande en dommages-intérêts devant les juges du fond et l'amende civile avait été prononcée en cassation: or les conclusions reconventionnelles sont irrecevables à ce stade de la procédure, ce qui implique que l'abus ne peut être sanctionné que par une amende civile<sup>229</sup>. On peut donc penser que l'absence de demande en dommages-intérêts implique le prononcé par défaut d'une amende civile lorsque le recours est jugé abusif.

L'administration, et en particulier l'État en réalité, pourrait ne pas demander de dommages-intérêts en partie du fait d'un rapprochement des sanctions de dommages-intérêts et d'amende civile lorsque le défendeur est l'État. En effet, puisque l'amende civile revient au Trésor public et donc à l'État lui-même, l'intérêt de l'État et celui de la protection du service public de la justice se confondent. Ainsi, dans des instances dans lesquelles les conclusions reconventionnelles sont recevables et permettraient l'octroi par le juge de dommages-intérêts, il pourrait sembler à première vue indifférent d'octroyer des dommages-intérêts pour requête abusive allant dans le patrimoine étatique, ou une amende civile à destination du Trésor public, puisque dans les deux hypothèses, c'est l'État qui est créancier<sup>230</sup>. On peut observer que parmi les décisions de plein contentieux dans lesquelles l'État était défendeur (hors référé), aucune de faisait état de conclusions visant à obtenir des dommages-intérêts ou le prononcé d'une amende civile<sup>231</sup>. Toutefois, il est difficile de tirer de réelles conclusions à propos du prononcé des sanctions en plein contentieux car peu de décisions de plein contentieux sanctionnant un abus du droit d'agir en justice ont été relevées<sup>232</sup>. De plus, cette hypothèse ne convainc pas entièrement du fait de l'absence d'interchangeabilité des sanctions de dommages-intérêts et d'amende civile, qui sera traitée plus tard, et apparaît aussi limitée par le fait que les conclusions à fin de prononcé d'une amende civile sont irrecevables, ce qui signifie que l'État aurait davantage un intérêt à demander des dommages-intérêts.

**Conclusion.** Le prononcé de l'amende civile pourrait ainsi s'expliquer en partie comme une sanction choisie à titre subsidiaire ou à défaut par rapport à celle de dommages-intérêts. Toutefois, et surtout, cette hypothèse ne permet pas d'expliquer l'absence de demande ou d'octroi de dommages-intérêts par le juge administratif dans des contentieux dans lesquels de telles conclusions

---

<sup>228</sup> CE, 23 décembre 2010, n°340767

<sup>229</sup> Diémert S., "Frais et dépens", *JCl. Justice administrative*, Fasc. 70-17, 2015

<sup>230</sup> CE, 6 janvier 2017, n°387674

<sup>231</sup> CE, 6 janvier 2017, n°387674 ; CE, 8 juin 2015, n°371194; CE, 29 décembre 2004, n°264298

<sup>232</sup> Annexe 2

sont recevables, et notamment dans lesquels le défendeur n'est pas l'État. Il convient ainsi d'évoquer un autre fondement explicatif possible, qui est celui de l'influence de la perception de la nature des contentieux, qui fonde en partie les règles procédurales de chacun des procès donnant lieu à la constatation qui vient d'être mise en avant, et qui pourrait ainsi jouer sur la sanction prononcée.

## **II. La sanction expliquée par la nature perçue des procès**

La perception de la nature des contentieux pourraient expliquer les divergences entre les deux ordres de juridictions par rapport aux sanctions prononcées pour abus du droit d'agir en justice: ceci se retrouverait dans la singularité perçue du procès administratif (A), ainsi que dans la perception traditionnelle de l'office du juge selon les ordres de juridictions (B).

### **A) La singularité perçue du procès administratif**

**Le particularisme perçu du contentieux de l'excès de pouvoir.** Tout d'abord, la perception traditionnelle de la nature du recours pour excès de pouvoir peut expliquer l'interdiction des conclusions reconventionnelles dans ce type de contentieux, ce qui empêche ensuite toute possibilité d'octroi de dommages-intérêts. À ce titre, les conclusions du commissaire du gouvernement Baudouin dans l'arrêt du Conseil d'État du 24 novembre 1967<sup>233</sup>, interdisant les conclusions reconventionnelles dans le contentieux de l'excès de pouvoir, illustrent la perception traditionnelle de ce contentieux, qui serait un procès fait à un acte et non pas entre parties<sup>234</sup>. Cette conception l'amène à considérer qu'il faille réserver la sanction de l'abus pour requête abusive en contentieux de l'excès de pouvoir aux mains du juge par le jeu de l'amende civile. Cette perception traditionnelle du recours pour excès de pouvoir pourrait ainsi illustrer l'absence de perception de l'abus comme source de responsabilité dans un contentieux objectif<sup>235</sup>, ce qui justifierait en partie l'interdiction de conclusions reconventionnelles dans ces contentieux. L'abus serait davantage considéré comme une entrave à la bonne administration de la justice et une atteinte au service public de la justice, que comme une atteinte à une partie en défense, qui s'effacerait derrière l'acte contesté.

La perception du recours pour excès de pouvoir s'opposerait dès lors à la perception plus subjective du plein contentieux, en particulier des recours en plein contentieux dit subjectifs,

---

<sup>233</sup> CE, *Sieur Noble*, 24 novembre 1967, n°66271, *Lebon* 443

<sup>234</sup> Baudouin M., conclusions sur CE, *Sieur Noble*, 24 novembre 1967, n°66271, *Lebon* 443

<sup>235</sup> Geffray E., Bourgeois-Machureau B., De minimis aliquando curat praetor, *AJDA*, 2008, p.1316

comme par exemple les contentieux des contrats ou de la responsabilité extra-contractuelle<sup>236</sup>. On pourrait à cet égard avancer prudemment l'hypothèse d'un faible prononcé d'amende civile dans ces espèces parce que le juge reconnaîtrait davantage la place des parties dans ces contentieux et éviterait ainsi de recourir à l'amende civile: une seule décision prononçant une amende civile dans un plein contentieux mettant en jeu la responsabilité extra-contractuelle semble avoir été relevée par exemple<sup>237</sup>.

**Un procès déséquilibré.** De plus, la perception de la nature déséquilibrée du procès administratif, opposant l'administration à un administré<sup>238</sup>, pourrait également expliquer l'absence de condamnation d'un demandeur à des dommages-intérêts pour requête abusive, mais surtout, l'absence de demande initiale en ce sens par le défendeur, dans des contentieux dans lesquels les demandes reconventionnelles pour requête abusive sont pourtant ouvertes. Comme cela a été relevé plus haut, peu de demandes en dommages-intérêts sont effectivement formées devant le juge administratif<sup>239</sup>. L'administration pourrait ainsi avoir tendance à moins demander des dommages-intérêts à l'encontre d'une personne privée et le juge administratif pourrait être plus réticent à condamner un administré contre l'administration (bien que cette configuration ne soit pas toujours celle retrouvée dans le procès administratif) pour avoir contesté une décision prise par cette dernière, parce que cela reviendrait à conforter d'autant plus le privilège de l'administration et le déséquilibre par rapport à l'administré. À cet égard, on peut voir par exemple que les conclusions reconventionnelles sont formées dans le procès administratif surtout dans des contentieux relatifs à l'exécution d'un contrat administratif<sup>240</sup>. Il peut ainsi être permis de penser que de telles conclusions choquent moins dans des contentieux relatifs à un contrat, qui visent à reproduire des rapports de droit horizontaux entre deux parties, bien que l'une d'entre elle soit une administration et que celle-ci continue de disposer de prérogatives exorbitantes motivées par des considérations d'intérêt général<sup>241</sup>. On peut donc penser que l'inégalité de fait entre les deux parties à un procès administratif mènerait à une forme d'auto-censure de la part de l'administration qui ne demande pas de dommages-intérêts à l'encontre de l'administré. À l'inverse, des demandes en dommages-intérêts contre la partie adverse dans le cadre d'un litige impliquant deux personnes privées, ou

---

<sup>236</sup> Guyomar M., Seiller B., *Contentieux administratif*, Dalloz, 5ème édition, 2019, p.139 et s.

<sup>237</sup> CE, 26 octobre 2005, n°252050

<sup>238</sup> Meynaud-Zeroual A., *L'office des parties dans le procès administratif*, Bibliothèque de droit public, Tome 316, LGDJ, 2020, p.2

<sup>239</sup> Bonichot J.-C., Cassia P., Poujade B., *Les grands arrêts du contentieux administratif*, Dalloz, 7ème édition, 2020, p. 1185

<sup>240</sup> Ibid, p.1185

<sup>241</sup> Seiller B., *Droit administratif (tome 2) L'action administrative*, Champs université, 6ème édition, 2016, p.217 et s.

deux personnes publiques, apparaîtraient plus légitimes. Ceci est mis en avant devant le juge civil par les demandes fréquentes des parties pour obtenir des dommages-intérêts pour recours abusif<sup>242</sup>.

Si la perception de la singularité du procès administratif pourrait expliquer le recours à l'amende civile par le juge administratif, les différentes perceptions de l'office du juge dans les deux procès pourraient aussi contribuer à expliquer les différences du prononcé de sanctions constatées.

## **B) La perception de l'office du juge**

**Les perceptions traditionnelles des procès.** Les procès administratif et civil ont longtemps été opposés en ce qu'ils traduiraient un office du juge différent: la procédure civile était traditionnellement perçue comme une procédure accusatoire, chose des parties<sup>243</sup>, alors que le procès administratif était décrit comme une procédure inquisitoire<sup>244</sup>. L'office du juge était donc perçu comme moins central dans le procès civil que dans le procès administratif. Bien qu'il soit généralement admis aujourd'hui que ces conceptions soient dépassées<sup>245</sup>, cette perception traditionnelle de l'office du juge pourrait être illustrée dans la sanction de l'abus de droit d'agir en justice. En effet, en faisant surtout droit aux demandes de dommages-intérêts formées par les parties à la place de prononcer d'office une amende civile, le juge civil semblerait davantage privilégier de s'en remettre à l'appréciation des parties et laisser le jeu des demandes en réparation sanctionner l'abus du droit d'agir en justice. Le juge administratif à l'inverse apparaîtrait davantage comme le gardien du service public de la justice en hésitant moins à avoir recours aux amendes civiles, parce qu'il aurait un rôle renforcé dans le procès administratif.

**Un encadrement différent de l'amende civile.** Une illustration de la réticence du juge civil à prononcer d'office une amende civile contrairement au juge administratif pourrait se retrouver dans l'encadrement opéré par les deux ordres de cette sanction. La Cour de cassation exige par exemple une motivation plus poussée que celle requise par le Conseil d'État<sup>246</sup>: là où le Conseil d'État estime que "*le caractère abusif du recours ne nécessite aucune motivation spécifique dans la*

---

<sup>242</sup> Annexe 1

<sup>243</sup> Chainais C., Ferrand F., Mayer L., Guinchard S., *Procédure civile, Droit commun et spécial du procès civil, MARD et arbitrage*, Dalloz, 35ème édition, 2020, p.6 et s.

<sup>244</sup> Odent R., *Contentieux administratif*, Institut d'études politiques, Dalloz, Tome I, 1965, p.714

<sup>245</sup> Cadiet L., "L'office du juge au regard de l'instance en droit français", In Chainais C., Saletti A., Hess B., Van Drooghenbroek J.-F., (coord.), *L'office du juge, Études de droit comparé*, 2017, p.143 et s.; Chainais C., Ferrand F., Mayer L., Guinchard S., *Procédure civile, Droit commun et spécial du procès civil, MARD et arbitrage*, 35ème édition, Dalloz, 2020, p.344 et s. ; Chapus R., "De l'office du juge : contentieux administratif et nouvelle procédure civile", Paris, *La documentation française, coll. « Etudes et documents du Conseil d'Etat »*, 1977-1978, p.13

<sup>246</sup> Théry J.-F., conclusions sur CE, 27 avril 1979, *Ministre délégué à l'économie et aux finances c/ Mme Lestrade*, n°11485

*mesure où il ressort de la motivation d'ensemble de la décision au principal que le requérant a abusé de son droit d'ester en justice*”, la Cour de cassation, elle, exige une motivation de la part des juges du fond sur la qualification de demande abusive ou dilatoire au sens de l'article 32-1 du Code de procédure civile<sup>247</sup>. L'encadrement plus strict du prononcé de l'amende civile par la Cour de cassation pourrait ainsi indiquer que celle-ci veut en faire une application limitée, ou à tout le moins, veut contrôler la qualification qui en est faite.

**Conclusion.** Une certaine perception des procès civil et administratif pourrait ainsi expliquer, ou à tout le moins être un élément explicatif, des divergences constatées dans le prononcé des sanctions de l'abus du droit d'agir en justice.

**Conclusion de partie.** La différence dans le prononcé de la sanction de l'abus du droit d'agir en justice ne semble pas exclusivement justifiée par une logique de finalités différentes, mais pourrait aussi être le résultat de variables extérieures à l'objectif poursuivi: il s'agirait notamment d'un résultat dû aux règles procédurales des différents contentieux, elles-mêmes engendrées par des perceptions différentes des procès et de l'office du juge. D'un point de vue théorique, les raisons du prononcé des sanctions mériteraient d'être explicitées, car il n'est pas satisfaisant de prononcer des sanctions différentes en fonction de variables incertaines. Les dispositions régissant les sanctions ne distinguant pas selon la nature des procès, mais prévoyant au contraire les mêmes types de sanctions, il apparaît en effet critiquable que la variation des sanctions selon les contentieux n'ait pas de fondement normatif, mais résulte de considérations diverses non-explicitées, dont nous avons simplement tenté d'apporter des hypothèses, et sans qu'aucune certitude ne puisse être dégagée.

Surtout, nous allons voir que le prononcé variable des sanctions met en lumière un droit positif relatif à la sanction de l'abus du droit d'agir en justice insatisfaisant, du fait de règles procédurales ayant des implications pratiques contestables. Cette constatation pourrait ainsi encourager une harmonisation des régimes de sanctions.

---

<sup>247</sup> Dutheillet de Lamothe L., conclusions sur CE, 24 avril 2019, n° 412271

## **PARTIE 2: Une harmonisation souhaitable des régimes de sanctions**

L'étude du prononcé de la sanction de l'abus du droit d'agir en justice a permis de mettre en avant des différences dans les sanctions prononcées par les deux ordres de juridictions, dont les justifications ou les explications trouvent leurs limites respectives. Nous verrons que ces divergences entre juridictions illustrent un droit positif relatif à la sanction de l'abus du droit d'agir en justice insatisfaisant (Chapitre 1), ce qui nous permettra ensuite d'envisager les évolutions possibles de l'arsenal juridique en la matière (Chapitre 2).

### **Chapitre 1: La mise en évidence d'un droit positif insatisfaisant**

Il conviendra d'étudier tout d'abord le régime de réparation à travers la sanction de dommages-intérêts (Section 1), pour ensuite évaluer le régime de protection du service public de la justice à travers l'amende civile (Section 2).

#### **Section 1: Un régime de réparation incohérent**

Le droit positif permet une réparation du préjudice subi par une partie du fait de l'exercice abusif du droit d'agir en justice de la partie adverse. Toutefois, le droit relatif à la sanction de dommages-intérêts pour abus du droit d'agir en justice met en avant des traitements différenciés des justiciables selon les ordres de juridictions d'une part (I) et au sein du procès administratif d'autre part (II), traduisant un régime de réparation insatisfaisant du fait de son incohérence.

##### **I. Une différence de traitement selon les ordres de juridiction**

L'incohérence des dispositifs relatifs à l'action en réparation d'un préjudice subi en raison d'un abus du droit d'agir en justice se retrouve entre les deux ordres de juridiction, du fait d'une condamnation variable du défendeur à des dommages-intérêts (A), mais également du demandeur (B).

##### **A) La condamnation variable du défendeur à des dommages-intérêts**

**Engagement variable de la responsabilité du défendeur selon les procès.** Les demandeurs auront une possibilité variable de se voir octroyer des dommages-intérêts pour abus du droit d'agir en justice du défendeur selon que le recours soit formé devant le juge civil ou le juge administratif. Comme vu en première partie, le demandeur dans un procès administratif devra

prouver la mauvaise foi de l'administration, qui est pourtant présumée agir de bonne foi<sup>248</sup>. Or, une telle exigence ne se retrouve pas dans le procès civil, le défendeur n'étant pas présumé agir de bonne foi. L'exigence de la demande préalable d'indemnisation auprès de l'administration dans le procès administratif, et l'irrecevabilité d'une telle demande pour la première fois en appel<sup>249</sup>, alors que de telles conclusions sont recevables en appel devant le juge civil<sup>250</sup>, rendent la demande en indemnisation du demandeur particulièrement difficile à obtenir dans le procès administratif<sup>251</sup>. Ainsi, les défendeurs dans les deux procès engageront leur responsabilité pour résistance abusive de façon variable envers les demandeurs.

**Une variation injustifiée.** Une différence de traitement n'est pas en elle-même nécessairement négative: les justiciables se trouvant dans des situations différentes dans des procès différents, les différentes règles procédurales et leurs effets peuvent se justifier à ce titre. Toutefois dans les faits, la différence dans la capacité pour un justiciable d'obtenir réparation du préjudice subi du fait d'une défense abusive selon que la partie adverse soit une personne privée devant le juge civil, ou une personne publique devant le juge administratif, ne semble pas réellement se justifier<sup>252</sup>. Il semblerait, au contraire, qu'on puisse plutôt instinctivement penser qu'une personne publique devrait d'autant plus être tenue responsable de sa résistance abusive à une demande d'un administré ou d'une autre personne publique, qu'une personne privée, dans un souci peut-être d'exemplarité tirée du fait que son action vise l'intérêt général. On peut ainsi s'interroger sur les raisons qui justifieraient la difficulté accrue pour les demandeurs dans un procès administratif d'engager la responsabilité d'une personne publique qui abuserait de son droit d'action en défense.

Il est vrai que la difficulté rencontrée par le demandeur dans le procès administratif semble en partie tenir des règles contentieuses du procès administratif lui-même, ce qui n'est donc pas spécifique à la sanction de l'abus du droit d'agir en justice: c'est notamment le cas en ce qui concerne les obstacles procéduraux<sup>253</sup>. S'agissant cependant des obstacles de fond, la présomption de résistance justifiée de l'administration, elle, n'apparaît pas être une illustration de règles propres au procès administratif. Par exemple, si l'action de l'administration est présumée légale, ce qui explique l'absence d'effet suspensif d'un recours contre une décision de l'administration, une fois un recours engagé devant le juge administratif<sup>254</sup>, il n'existe par exemple pas de "*présomption de*

---

<sup>248</sup> Poulet F., "La condamnation de l'administration à dommages-intérêts pour résistance abusive: une hypothèse de responsabilité administrative à encourager", *Revue générale du droit études et réflexion*, 2015, n°16

<sup>249</sup> Ibid.

<sup>250</sup> Ibid.

<sup>251</sup> Ibid.

<sup>252</sup> Ibid.

<sup>253</sup> Ibid.

<sup>254</sup> Seiller B., *Droit administratif (tome 1), L'action administrative*, Flammarion, 6ème édition, 2016, p.209



*véracité des faits*”<sup>255</sup> de l’administration<sup>256</sup>. Il devrait en être de même s’agissant de la défense d’une administration une fois le procès intenté: l’administration ne devrait pas être présumée avoir résisté légitimement aux demandes d’un administré une fois que celui-ci allègue une résistance abusive devant le juge. Ainsi, présumer que l’administration ne présente pas de résistance abusive à une demande d’un administré ne semble pas totalement se justifier du fait de la singularité de l’action de l’administration. On peut ainsi déplorer la différence pour les demandeurs de se voir octroyer des dommages-intérêts pour défense abusive selon le juge devant lequel il se trouve, et plus particulièrement, selon la partie en défense.

De plus, l’irrecevabilité des conclusions reconventionnelles dans le contentieux de l’excès de pouvoir et certains plein contentieux entraîne des traitements différenciés entre défendeurs selon qu’ils se trouvent devant le juge civil ou le juge administratif.

## **B) La condamnation variable du demandeur à des dommages-intérêts**

La condamnation variable du demandeur à des dommages-intérêts traduit une différence injustifiée entre les procès. S’agissant tout d’abord des défendeurs devant le juge civil, ceux-ci pourront obtenir des dommages-intérêts pour abus du droit d’agir en justice du demandeur devant le juge compétent pour statuer sur le litige principal au cours duquel le comportement abusif s’est révélé à travers des conclusions reconventionnelles. Ce mécanisme de réparation s’avère particulièrement efficace pour la partie lésée, qui n’aura pas à intenter un nouveau procès distinct pour faire valoir son droit à réparation. À l’inverse, les défendeurs devant le juge administratif pourront plus difficilement obtenir réparation d’un préjudice causé par un recours abusif devant le juge administratif, dès lors qu’il s’agira d’un recours dans le cadre duquel les conclusions reconventionnelles sont irrecevables. En effet, la demande en réparation devra non seulement s’effectuer dans le cadre d’une nouvelle instance en raison de l’interdiction des conclusions reconventionnelles dans certains contentieux administratifs, mais elle devra également s’effectuer devant le juge civil<sup>257</sup>. Or la nécessité d’introduire une nouvelle demande apparaît insatisfaisante, car elle implique de former un recours distinct dans une situation où précisément, le défendeur souhaite obtenir réparation d’un préjudice occasionné par un recours jugé abusif, donc qui n’aurait en réalité pas dû avoir lieu. Les défendeurs seront ainsi traités différemment du simple fait de l’irrecevabilité des conclusions reconventionnelles dans certains types de contentieux devant le juge

---

<sup>255</sup> Cité dans: Meynaud-Zeroual A., *L’office des parties dans le procès administratif*, Bibliothèque de droit public, Tome 316, LGDJ, 2020, p.241

<sup>256</sup> Meynaud-Zeroual A., *L’office des parties dans le procès administratif*, Bibliothèque de droit public, Tome 316, LGDJ, 2020, p.241

<sup>257</sup> Broyelle C., *Contentieux administratif*, LGDJ, 8ème édition, 2020, p.163

administratif, alors même que les comportements du demandeur pourront être analogues<sup>258</sup>. La différence de défendeurs dans les deux types de contentieux, personnes privées devant le juge judiciaire, et personnes publiques devant le juge administratif, ne semble pas justifier la différence de traitement dans la réparation d'un préjudice subi du fait d'un recours abusif. Il pourrait être argué que la différence entre les défendeurs d'un procès administratif et d'un procès civil s'explique du fait que la personne publique soit déjà en position de supériorité par rapport à la partie en demande, qui sera généralement un administré, et donc ne devrait pas avoir à obtenir réparation d'un recours occasionné par ce dernier. On peut toutefois penser que cet argument revient d'une part à avoir une conception binaire et réductrice des parties du procès administratif, et à considérer que les rapports de force dans le procès civil seraient au contraire parfaitement équilibrés, ce qui n'est pas le cas<sup>259</sup>. D'autre part, cet argument ne permet pas d'expliquer que la difficulté rencontrée par les personnes publiques en défense ne se retrouve que dans les contentieux dans lesquels les conclusions reconventionnelles sont irrecevables.

**Conclusion.** Le droit positif relatif à la réparation d'un préjudice causé par un abus du droit d'agir en justice apparaît donc insatisfaisant du fait des différenciations opérées entre les deux ordres de juridiction. Par ailleurs, la nécessité de saisine du juge civil pour les défendeurs d'un procès administratif s'avère insatisfaisante, non pas simplement du fait d'une différence de traitement entre les défendeurs des deux procès, mais parce qu'elle met en avant une autre critique du droit positif relatif au régime de réparation du fait d'un abus du droit d'agir en justice, qui est la différence de traitements opérée au sein du procès administratif lui-même.

## **II. Une différence de traitement au sein du procès administratif**

Une différence de traitement des justiciables au sein du procès administratif rend également le régime de réparation d'un abus du droit d'agir en justice insatisfaisant, en créant des distinctions selon le type de contentieux (A), et une distinction de fait selon la personne publique (B).

### **A) Une différenciation selon le type de contentieux**

**Une incohérence procédurale.** Si les règles procédurales relatives à l'octroi de dommages-intérêts entraînent une différence de traitement entre les parties devant le juge civil et devant le juge administratif, elles créent aussi des différences entre les parties au sein de la juridiction

---

<sup>258</sup> Dubouis L., *La théorie de l'abus de droit et la jurisprudence administrative*, LGDJ, 1962, p.154

<sup>259</sup> Meynaud-Zeroual A., *L'office des parties dans le procès administratif*, Bibliothèque de droit public, Tome 316, LGDJ, 2020, p.238

administrative elle-même. Ce système est insatisfaisant car il met en exergue un système juridique incohérent dans lequel le juge civil sera compétent lorsqu'un abus est commis dans le cadre d'un contentieux dans lequel les conclusions reconventionnelles sont irrecevables, alors qu'on admet que cette compétence du juge civil doit être écartée au profit du juge administratif lorsqu'un abus est commis dans un contentieux dans lequel les conclusions reconventionnelles sont recevables. Cette dernière dérogation à la compétence du juge judiciaire est justifiée par le fait que l'octroi de dommages-intérêts suppose que le juge apprécie le bien-fondé de l'action elle-même<sup>260</sup>. Il pourrait être argué que l'insatisfaction de ce régime n'est pas propre à la sanction de l'abus du droit d'agir en justice, mais découle plus généralement du dualisme juridictionnel. Mais précisément, les règles procédurales de principe relatives à la compétence du juge judiciaire<sup>261</sup> sont écartées afin d'admettre la compétence du juge administratif lorsque des conclusions reconventionnelles aux fins d'obtenir des dommages-intérêts pour requête abusive sont formées. On écarte donc dans cette hypothèse la compétence de principe du juge civil parce qu'elle est inopportune. Les procédures varient ainsi selon le type de contentieux, les défendeurs d'un procès administratif n'auront pas la même facilité à faire valoir un préjudice subi du fait d'un comportement abusif d'un demandeur, qui pourtant pourra être similaire. On peut par exemple considérer qu'un requérant intentant à plusieurs reprises un recours pour excès de pouvoir contre la décision d'une personne publique, portera un certain préjudice à celle-ci, laquelle devra se défendre dans le cadre de chaque instance introduite. De la même façon, une personne publique pourra subir un préjudice du fait de demandes répétées d'un même requérant à des fins d'indemnisation dans le cadre d'un recours en plein contentieux. Ces deux comportements pourraient être considérés comme abusif pour méconnaissance manifeste de l'autorité de la chose jugée, et pourtant, l'indemnisation des personnes publiques pour le préjudice subi du fait de cet acharnement procédural ne pourra pas s'obtenir selon une même procédure, ni devant le même juge.

**Un éclatement des compétences juridictionnelles insatisfaisant.** Il semble que la compétence du juge civil dans les contentieux dans lesquels les conclusions reconventionnelles sont irrecevables n'est pas en soi préjudiciable au défendeur, qui devra dans tous les cas introduire une nouvelle demande devant un nouveau juge: le fait que ce juge soit de l'ordre civil ou administratif apparaît relativement indifférent pour le justiciable. Toutefois, la compétence du juge civil n'en a pas moins été dénoncée du fait de l'absence de "*connaissance précise du dossier*" du juge civil et d'effet qu'elle a sur "*la lisibilité la répartition des compétences entre les deux ordres de*

---

<sup>260</sup> Jeuland E., Droit processuel général, LGDJ-Lextenso, 4ème édition, 2018, p.539

<sup>261</sup> C'est l'engagement de la responsabilité d'une personne privée qui entraîne la compétence du juge judiciaire: CE, 27 novembre 1946, *Dorléans, Lebon* 445

*jurisdiction*”<sup>262</sup>. Il a même pu être ajouté que cette compétence du juge civil pouvait être une violation du droit au recours protégé par l’article 13 de la CEDH du fait d’une prolongation des délais et une complexification de la procédure<sup>263</sup>. On peut effectivement penser à des arrêts de condamnation de la Cour européenne des droits de l’homme pour violation de l’article 6§1 de la CEDH et le droit d’accès à un tribunal, dans lesquels la cour reprochait à la France la complexité excessive d’une procédure en indemnisation<sup>264</sup>, même si ces exemples semblaient présenter une complexité supérieure à celle de l’indemnisation pour abus du droit d’agir en justice.

## **B) Une différenciation de fait selon la personne publique**

La différence entre les défendeurs pour obtenir réparation d’un préjudice subi en raison d’une requête abusive se traduit différemment pour l’État, car l’irrecevabilité des conclusions reconventionnelles pourra en réalité être compensée par le prononcé d’une amende civile par le juge, puisque les deux sanctions ont vocation à intégrer le même patrimoine dès lors que l’État est en défense. Ainsi, l’État ne pourra certes pas obtenir directement la réparation du préjudice subi par des conclusions reconventionnelles, mais le juge saisi du recours abusif pourra compenser l’absence de dommages-intérêts en prononçant d’office une amende civile. Il convient toutefois de relever ici que l’amende civile ayant un montant plafonné<sup>265</sup>, elle ne pourra pas totalement se substituer aux dommages-intérêts, dans la mesure où elle n’a pas comme vocation première l’indemnisation de la partie lésée. De plus, cette compensation pour l’État est aussi à relativiser du fait de l’irrecevabilité des conclusions aux fins de prononciation d’une amende civile par le juge. D’autant plus que, comme vu précédemment, le juge administratif ne semble pas prononcer davantage d’amendes civiles lorsque des conclusions en ce sens sont prononcées par une partie<sup>266</sup>.

**Conclusion.** Le droit positif relatif à la réparation des préjudices causés par un abus du droit d’agir en justice opère des traitements différenciés entre justiciables selon l’ordre de juridiction, mais aussi au sein du procès administratif lui-même, ce qui traduit une certaine incohérence insatisfaisante. De plus, le régime de protection du service public de la justice à travers l’amende civile s’avère aussi être insatisfaisant.

---

<sup>262</sup> Geffray E., Bourgeois-Machureau B., De minimis aliquando curat praetor, *AJDA*, 2008, p.1316

<sup>263</sup> Hoffmann, F. “Les conclusions reconventionnelles à caractère indemnitaire dans le contentieux de l’urbanisme”, *Droit et Ville*, vol. 79, 1, 2015, pp. 53-68.

<sup>264</sup> CEDH, 4 décembre 1995, *Bellet c/ France*, n°23805/94; CEDH, 16 décembre 1992, *Geoffrey de la Pradelle c/ France*, n°12964/87

<sup>265</sup> Art. R.741-12 CJA.

<sup>266</sup> Annexe 2

## **Section 2: Un régime inadapté de l'amende civile**

Le droit positif relatif au prononcé de l'amende civile apparaît insatisfaisant, d'une part parce que son application par les juridictions s'avère en réalité inadaptée (I), et d'autre part parce que le régime de l'amende civile lui-même apparaît critiquable (II).

### **I. Une application insatisfaisante de l'amende civile**

L'analyse du droit positif relatif au prononcé de l'amende civile par le juge administratif comme par le juge civil a pu mettre en avant l'idée du prononcé de l'amende en partie comme sanction subsidiaire ou par défaut par rapport aux dommages-intérêts. En réalité, l'amende civile n'est pas un substitut adapté aux dommages-intérêts (A). De plus, l'amende civile a un champ d'application limité dans le procès administratif (B). Ces deux constatations mettent en exergue une application insatisfaisante de l'amende civile en droit positif.

#### **A) L'inadaptation de l'amende civile comme sanction de substitution**

**La différence de créancier.** Tout d'abord, l'idée d'une substitution des dommages-intérêts par l'amende civile dans des cas dans lesquels les premiers ne sont, ou ne peuvent pas, être demandés, ne va pas de soi, car la sanction pécuniaire ne revient pas au même patrimoine. Ainsi, pour la partie adverse à celle qui abuse de son droit d'agir en justice, il n'est pas indifférent que la sanction soit des dommages-intérêts ou une amende civile, puisque dans le premier cas, elle sera créancière de la somme accordée, tandis que dans le second cas, la condamnation reviendra à l'État.

**La différence pour le débiteur.** On pourrait par ailleurs être tenté de penser que le choix de la sanction n'affecte a priori pas la partie qui abuse de son droit d'agir en justice, qui se verra dans les deux cas condamnée au paiement d'une sanction pécuniaire, qu'il s'agisse de dommages-intérêts au profit de la partie adverse, ou de l'amende civile au profit de l'État. En réalité, le choix entre les deux sanctions n'est pas indifférent pour le débiteur de la sanction. D'une part, les garanties encadrant le prononcé de ces sanctions varient: si la partie condamnée à des dommages-intérêts pourra être entendue sur l'opportunité de cette sanction et se défendre dans ses conclusions sur la demande faite par la partie adverse à la voir condamnée à des dommages-intérêts, tel n'est pas le cas lorsque l'amende civile est prononcée. La partie dont le recours est considéré comme abusif n'aura ainsi pas les mêmes garanties selon la sanction choisie et à ce titre, il semble plus avantageux pour elle de risquer la condamnation à des dommages-intérêts que celle de l'amende civile. D'autre

part, les deux sanctions répondant à des objectifs différents, les montants de la condamnation peuvent varier de façon significative selon la sanction prononcée. Alors que l'amende civile est plafonnée à un montant de 10 000 euros devant le juge civil comme le juge administratif, les dommages-intérêts eux ne sont pas plafonnés et devront correspondre au préjudice subi par la partie adverse, en application du principe de la réparation intégrale<sup>267</sup>. C'est ce qui explique qu'une partie ait pu être condamnée à des dommages-intérêts à un total de 300 000 euros<sup>268</sup> ou à 50 000 euros<sup>269</sup> pour abus du droit d'agir en justice. Il semble donc, au vu de la différence de régime entre les dommages-intérêts et l'amende civile, que le choix de la sanction importe pour la partie condamnée, et il apparaît donc insatisfaisant que ce choix relève de considérations variées, comme cela a pu être démontré en première partie.

De plus, le droit positif traduit un recours inadapté à l'amende civile du fait de son champ d'application limité dans le procès administratif, qui traduit la position privilégiée de l'administration.

## **B) L'application limitée de l'amende civile dans le procès administratif**

**Le privilège de l'administration.** Tout d'abord, l'amende civile ne peut pas être prononcée à l'encontre du défendeur<sup>270</sup>. Ainsi, dans tous les cas dans lesquels les dommages-intérêts ne sont pas demandés par le demandeur, le défendeur -l'administration, ne pourra pas se voir sanctionner pour avoir eu un comportement abusif<sup>271</sup>. On peut toutefois noter ici que l'avantage du défendeur par rapport au demandeur dans le procès administratif n'est en réalité pas propre à la sanction de l'abus du droit d'agir en justice. Les règles procédurales devant le juge administratif imposent en effet une diligence accrue pour le demandeur, qui n'est pas requise au défendeur dans l'exercice de sa défense. C'est ainsi qu'un demandeur est réputé s'être désisté de son recours à défaut de réponse dans le délai imparti par le juge lors de l'instruction du dossier, tandis que le défendeur est simplement réputé acquiescer aux faits en cas de silence de celui-ci<sup>272</sup>. On peut estimer à cet égard que cette sanction vise à renforcer les diligences des parties et anticipe ainsi des éventuels abus procéduraux, notamment l'abus du droit d'agir en justice. Cette plus grande rigueur envers le demandeur dans le procès administratif se retrouve donc à diverses étapes de la procédure. On peut

---

<sup>267</sup> Art.1240 CC.

<sup>268</sup> Com., 11 janvier 2017, n°14-21.137

<sup>269</sup> Com., 24 mai 2017, n°15-21.179

<sup>270</sup> Broyelle C., *Contentieux administratif*, LGDJ, 8ème édition, 2020, p.304

<sup>271</sup> Waline M., "L'État peut-il être condamné à l'amende d'appel abusif? : CE ass., 27 avril 1979, *Ministre délégué à l'économie et aux finances c/ Mme Lestrade*, RDP, 1980, p.1163

<sup>272</sup> Ciaudo A., "Le caractère inquisitorial du procès administratif et le pouvoir discrétionnaire du juge", *RFDA*, 2021, p. 33

toutefois regretter qu'il ne soit pas imposé à l'administration en défense une certaine diligence procédurale, car celle-ci peut parfaitement encombrer abusivement les juridictions<sup>273</sup>.

Si les défendeurs d'un procès administratif ont une position privilégiée à certains égards par rapport aux demandeurs, on peut aussi relever que l'application limitée de l'amende civile conforte l'analyse faite d'un déséquilibre de traitements entre les défendeurs d'un procès administratif et les défendeurs d'un procès civil. En effet, les défendeurs dans le procès administratif sont privilégiés par rapport aux défendeurs dans le procès civil, puisque ces derniers peuvent être condamnés à la fois à des dommages-intérêts et à une amende civile, alors que les défendeurs dans le procès administratif ne risquent pas la sanction de l'amende civile, mais seront en plus rarement condamnés à des dommages-intérêts pour défense abusive, du fait, comme cela a été démontré précédemment, des difficultés pour les demandeurs à voir reconnaître cette responsabilité. C'est ce qui a pu conduire certains auteurs à encourager une application de l'amende pour résistance abusive de l'administration<sup>274</sup>.

**Le privilège de l'État.** L'amende civile ne semble pas non plus pouvoir être prononcée à l'encontre de l'État<sup>275</sup>, la justification étant qu'une telle condamnation serait inutile puisque l'amende revient finalement au Trésor public<sup>276</sup>. Certains auteurs<sup>277</sup>, et le rapporteur public Jean-François Théry dans ses conclusions<sup>278</sup>, ont ainsi pu déplorer cette différenciation opérée entre l'État et les autres justiciables, y compris les autres personnes publiques autres que l'État, alors même que les textes ne prévoient pas une telle dérogation: l'idée serait de donner une portée surtout morale à l'amende lorsqu'elle est prononcée à l'encontre de l'État<sup>279</sup>. On peut souligner par ailleurs que cette différence de traitement entre l'État et les personnes publiques autres que l'État n'apparaît pas isolée au sein du procès administratif. L'État est un effet par exemple dispensé du ministère d'avocat de façon générale devant le juge administratif, y compris donc dans des contentieux dans lesquels il est pourtant obligatoire pour tout autre requérant, sans que cette dispense s'étende à toute personne publique<sup>280</sup>. Il semble donc que l'État, par sa situation particulière, est dispensé de suivre

---

<sup>273</sup> Ducarouge F., « Le justiciable, le juge administratif et le temps. La vision des juges », in *Le juge administratif à l'aube du XXI<sup>e</sup> siècle*, G. Gardavaud, H. Oberdorff (dir.), PUG, 1995, p.317

<sup>274</sup> Ibid. p.317

<sup>275</sup> CE, 22 avril 1979, *Ministre délégué à l'Economie et aux Finances c/ Dame Lestrade*, n°11485, *Lebon* 172

<sup>276</sup> Waline M., "L'État peut-il être condamné à l'amende d'appel abusif? : CE ass., 27 avril 1979, *Ministre délégué à l'économie et aux finances c/ Mme Lestrade*, RDP, 1980, p.1163

<sup>277</sup> Diémert S., "Frais et dépens", *JCl. Justice administrative*, Fasc. 70-17, 2015; Garrido L., "La responsabilisation des acteurs du procès administratif : remède aux délais excessifs de jugement ou avatar?", *Droit administratif*, 2011, n°5, étude 9

<sup>278</sup> Théry J.-F., conclusions sur CE, 27 avril 1979, *Ministre délégué à l'économie et aux finances c/ Mme Lestrade*, n°11485

<sup>279</sup> Kdhir M., "Le recours abusif devant le juge administratif", *Revue Administrative*, 1991, p.520

<sup>280</sup> Art. R.431-7, R.432-4 et R.811-10 CJA.

certaines obligations procédurales<sup>281</sup>: l'absence de possibilité de condamnation à une amende civile semble être une autre illustration du particularisme de l'État.

**Conclusion.** Si l'application de l'amende civile en droit positif se révèle insatisfaisante du fait d'une application à la fois inadaptée et limitée dans les procès civil et administratif, il semble que le régime de l'amende civile lui-même apparaisse critiquable.

## II. Les limites du régime juridique de l'amende civile

Le régime de l'amende civile apparaît insatisfaisant du fait de sa nature hybride (A) mais aussi du fait de son efficacité incertaine (B).

### A) Une nature hybride critiquable

**Des garanties limitées.** La nature sui generis de l'amende civile, vue en première partie, permet aux juridictions de prononcer celle-ci sans recourir à certaines garanties fondamentales, prévues notamment par l'article 6§1 de la CEDH: le principe de la contradiction et l'obligation de motivation. L'amende civile est en effet considérée comme n'entrant pas dans la catégorie de "*matière pénale*" au sens de l'article 6§1 de la CEDH<sup>282</sup>. Pourtant, on pourrait considérer que l'augmentation du montant maximal de l'amende civile à 10 000 euros entraîne un rattachement de celle-ci à la "*matière pénale*" au sens de l'article 6§1 de la CEDH<sup>283</sup>. La Cour européenne des droits de l'homme vérifie en effet concrètement si les critères de cette qualification sont remplis : elle prend ainsi en compte la qualification retenue en droit interne, bien qu'elle ne soit pas déterminante<sup>284</sup>, la nature répressive, dissuasive et la portée générale de la mesure<sup>285</sup> et le degré de sévérité de la sanction<sup>286</sup>. Telle n'est pourtant pas l'appréciation faite de l'amende civile par les juridictions internes. La Cour de cassation rappelle ainsi que le prononcé de l'amende civile ne nécessite pas le respect de la contradiction<sup>287</sup>, la partie condamnée n'ayant donc pas à être entendue sur ce point. Il en est de même devant le Conseil d'État<sup>288</sup>. Les juridictions internes ont en revanche

---

<sup>281</sup> Broyelle C., *Contentieux administratif*, LGDJ, 8ème édition, 2020, p.141

<sup>282</sup> J-F. Flauss, J-P. Pietri, L'amende pour recours abusif de porte pas atteinte au droit à un procès équitable, AJDA 1991, 809

<sup>283</sup> Ibid.

<sup>284</sup> CEDH, 28 octobre 1999, *Escoubet c/ Belgique*, n°26780/95

<sup>285</sup> CEDH, 24 février 1994, *Bendenoun c/ France*, n°12547/86

<sup>286</sup> CEDH, 28 octobre 1999, *Escoubet c/ Belgique*, n°26780/95

<sup>287</sup> 2ème civ., 3 septembre 2015, n°14-11.676

<sup>288</sup> Haïm V., *Frais de justice, Répertoire de contentieux administratif*, Dalloz, 2019



choisi d'imposer l'obligation de motivation pour le prononcé de l'amende civile<sup>289</sup>. À ce titre, la Cour de cassation pose des exigences renforcées, en imposant que les juridictions du fond motivent précisément le caractère abusif du recours<sup>290</sup>. La Cour de cassation ne se soumet toutefois pas à cette même exigence, ne motivant elle-même pas les condamnations à une amende pour pourvoi abusif<sup>291</sup>. Le Conseil d'État n'impose pas de motivation spéciale, bien que sa qualification puisse être discutée devant le juge de cassation<sup>292</sup>. Ceci peut sembler curieux car on peut effectivement se demander comment le Conseil d'État opère un réel contrôle de qualification en absence de motivation des juges du fond<sup>293</sup>. Il semble toutefois que le Conseil d'État contrôle la qualification à travers les motifs de la décision retenus pour écarter les différents moyens<sup>294</sup>. La large marge de manoeuvre permise par le régime juridique applicable à l'amende civile mène ainsi à des garanties variables encadrant celle-ci, non seulement selon l'ordre de juridiction qui la prononce, mais également selon la juridiction au sein du même ordre de juridiction. Or il semble insatisfaisant pour les justiciables d'avoir des garanties variables pour le prononcé d'une sanction pourtant identique, bien que prévue par des textes différents. Il apparaît par ailleurs contestable que le Conseil d'État encadre moins la motivation de l'amende civile alors même que celle-ci est davantage prononcée par le juge administratif que par le juge civil.

**Un large champ d'application.** La souplesse de la nature de l'amende civile et des critères de son prononcé permettent en outre de sanctionner des comportements jugés blâmables au-delà même de l'action portée devant une juridiction. Un arrêt rendu par la Cour de cassation apparaît à cet égard révélateur. La cour d'appel avait motivé le prononcé de l'amende civile après avoir relevé que la requérante avait *“abusé de la faiblesse de clients, qu'elle a manqué à la loyauté dans l'exécution de son contrat de travail, qu'elle porte à l'égard de son employeur de graves accusations sans fondement, qu'elle a mobilisé les services de police, le parquet, la Caisse d'Assurance maladie, la médecine du travail et les premiers juges, puis les juges d'appel, en mentant à tous effrontément ; que c'est la raison pour laquelle, très exceptionnellement, la cour lui inflige une amende civile de 1 000 euros pour avoir abusé de son droit d'ester en justice”*<sup>295</sup>. Il semble en l'espèce que la cour prononce l'amende civile comme une façon de sanctionner un ensemble de comportements qui ne

---

<sup>289</sup> Chainais C., Ferrand F., Mayer L., Guinchart S., *Procédure civile, Droit commun et spécial du procès civil, MARD et arbitrage*, Dalloz, 35ème édition, 2020, p.126

<sup>290</sup> Ibid.

<sup>291</sup> Bonichot J.-C., Cassia P., Poujade B., *Les grands arrêts du contentieux administratif*, Dalloz, 7ème édition, 2020, p. 1223

<sup>292</sup> CE, sect., 9 novembre 2007, *Mme Pollart c/ CHS Paul-Guiraud*, n° 293987

<sup>293</sup> Bonichot J.-C., Cassia P., Poujade B., *Les grands arrêts du contentieux administratif*, Dalloz, 7ème édition, 2020, p. 1223

<sup>294</sup> Olson T., “L'amende pour recours abusif”, *RFDA*, 2008, p.137

<sup>295</sup> Soc., 7 avril 2016, n° 15-13.258

sont pas en lien direct avec l'action en justice elle-même, mais qui sont pourtant jugés blâmables et que le juge souhaite à ce titre sanctionner, alors même que les parties n'ont pas formé de demandes en ce sens, ou que des poursuites pénales n'ont pas été engagées. Le recours à l'amende civile se rapproche ainsi ici d'une sanction de nature pénale, dont on peut penser qu'elle vise à la "*protection des intérêts de la société tout entière*"<sup>296</sup>, tout en évitant cette qualification et les garanties qui l'accompagnent. Cette souplesse d'appréciation rend ainsi le régime de l'amende civile critiquable.

**La fragilité de la proportionnalité de l'atteinte au droit d'accès à un juge.** Enfin, l'amende civile n'est pas non plus considérée par le Conseil d'État comme portant une atteinte disproportionnée au droit d'accès à un juge, protégé par l'article 6§1 de la CEDH et par l'article 14 du pacte international relatif aux droits civils et politiques<sup>297</sup>. La Cour européenne des droits de l'homme a confirmé cette analyse et estime que cette sanction ne viole par l'article 6§1 de la CEDH: la cour rappelle que les États membres peuvent édicter des réglementations régissant l'accès des justiciables à une juridiction, si celles-ci poursuivent le but légitime de bonne administration de la justice en se prémunissant "*contre des plaideurs téméraires*", et "*estime que les montants des amendes prononcées ne sont pas suffisamment élevés pour être considérés comme constituant un obstacle à l'accès à un tribunal en violation de l'article 6 § 1 de la Convention*"<sup>298</sup>. On peut toutefois ici relever que la décision de la Cour européenne des droits de l'homme a été rendue sous l'empire de l'article 32-1 du Code de procédure civile qui prévoyait un taux maximal de l'amende civile à 1 500 euros, donc avant qu'un décret de 2005<sup>299</sup> ne le porte à 3 000 euros, puis qu'un décret de 2017<sup>300</sup> le porte à 10 000 euros. Il est donc possible de penser qu'au vu de l'augmentation des taux maximaux, l'appréciation de l'atteinte au droit d'accès à un juge ne soit plus la même aujourd'hui. D'autant plus que le Conseil d'État avait estimé que le montant maximal de 7 600 euros porterait une atteinte trop importante au droit d'accès à un juge<sup>301</sup>. Cependant, ce n'est pas l'orientation prise par le Conseil d'État dans sa dernière appréciation de l'amende civile, qui a estimé in abstracto que le décret portant l'amende à 10 000 euros n'était pas contraire à l'article 6§1 de la CEDH<sup>302</sup>. Il a toutefois pu être avancé que l'atteinte au droit d'accès à un juge puisse être

---

<sup>296</sup> Robert J.-H., *Droit pénal général*, PUF, 2ème édition, 1992, p.57

<sup>297</sup> CE, 10 déc. 2004, n° 264858

<sup>298</sup> CEDH, 15 octobre 2005, *Maillard c/ France*, n° 35009/02

<sup>299</sup> Décret n°2005-1678 du 28 décembre 2005 relatif à la procédure civile, à certaines procédures d'exécution et à la procédure de changement de nom

<sup>300</sup> Décret n° 2017-892 du 6 mai 2017 portant diverses mesures de modernisation et de simplification de la procédure civile

<sup>301</sup> CE, 5 janvier 1999, n° 362951

<sup>302</sup> CE, 24 avril 2019, n° 412271

retenue dans des cas d'espèces dans lesquels l'amende "*frapperait au maximum de son quantum, dans une affaire dépourvue d'enjeu financier direct, un requérant peu fortuné*"<sup>303</sup>.

Si l'existence de la sanction d'amende civile, et plus particulièrement la limitation au droit d'accès à un juge qu'elle entraîne, sont justifiées par l'objectif de bonne administration de la justice, il n'est pas certain, en réalité, qu'elle soit particulièrement efficace pour remplir l'objectif de dissuasion des "*plaideurs téméraires*"<sup>304</sup> qui lui est attribué.

## **B) Un effet dissuasif incertain**

Si la sanction de l'amende civile, bien que limitant le droit d'accès au juge, se justifie, c'est parce qu'elle poursuit l'objectif légitime de bonne administration de la justice en évitant un encombrement des juridictions par des requêtes abusives<sup>305</sup>. On peut toutefois s'interroger sur l'efficacité réelle de l'amende civile pour dissuader les recours abusifs. Par exemple, certains plaideurs, adoptant un comportement qualifié de "*quérulent*" par le Conseil d'État<sup>306</sup>, sont fréquemment condamnés à une amende civile pour recours abusif sans pour autant que cela ne les dissuade de revenir devant le juge<sup>307</sup>. Le Conseil d'État a en effet pu relever dans une décision dans laquelle il condamne le requérant à une amende civile, que "*la présente requête n'est qu'une illustration du comportement de M. X., qui se distrait à encombrer le Conseil d'État de requêtes manifestement infondées ou irrecevables et l'a à cet effet saisi en vain d'au moins 298 requêtes depuis le mois d'août 1998, sans d'ailleurs que les multiples amendes dont ont été assorties les décisions rendues sur ces requêtes abusives aient freiné cette quérulence*"<sup>308</sup>. Cet outil à vocation dissuasive s'avère ainsi être d'une efficacité limitée<sup>309</sup>. Le professeur Cassia a pu souligner que c'est justement face à l'inefficacité de l'amende civile à prévenir les recours abusifs que des sanctions accessoires se sont développées à l'étranger: au Québec par exemple, un requérant jugé quérulent peut se voir interdire l'accès au prétoire, sauf autorisation préalable du juge<sup>310</sup>. Il convient toutefois de noter que le système juridique québécois ne prévoit pas d'amende civile telle qu'elle existe dans l'ordre juridique français, mais prévoit à la place des dommages-intérêts compensatoires

---

<sup>303</sup> J-F. Flauss, J-P. Pietri, L'amende pour recours abusif de porte pas atteinte au droit à un procès équitable, *AJDA* 1991, p.809

<sup>304</sup> CEDH, 15 octobre 2005, *Maillard c/ France*, n° 35009/02

<sup>305</sup> *Ibid.*

<sup>306</sup> CE, 20 avril 2006, n° 292572

<sup>307</sup> Cassia P., "Entre droit et psychiatrie : la quérulence processuelle", *AJDA*, Tribune, 2006, p.1185

<sup>308</sup> CE, 24 avril 2006, n°292742

<sup>309</sup> Mauzy J-R., "Vivre sans plaider est-ce contentement?" : l'amende pour recours abusif devant le Conseil d'Etat", *AJDA*, 2018, p.256

<sup>310</sup> Cassia P., "Entre droit et psychiatrie : la quérulence processuelle", *AJDA*, 2006, p.1185

et punitifs<sup>311</sup>. On peut toutefois faire ici un rapprochement entre les dispositifs d'amende civile et les dommages-intérêts punitifs puisque ces derniers s'ajoutent aux dommages-intérêts à titre de réparation et ont, comme leur nom l'indique, un objectif punitif, proche ainsi de l'amende civile<sup>312</sup>.

De plus, certaines évolutions de l'arsenal juridique relatif à l'abus du droit d'agir en justice attestent de l'efficacité relative de l'amende civile comme outil dissuasif pour les plaideurs qui abusent de leur droit d'agir en justice. L'amende civile s'est en effet révélée insuffisante dans le contentieux de l'urbanisme, ce qui a en partie justifié l'introduction de l'article L.600-7 du Code de l'urbanisme et l'ouverture des conclusions reconventionnelles aux fins d'indemnisation pour requête abusive<sup>313</sup>. C'est ce que le rapport Labetoulle a notamment pu mettre en avant pour justifier la raison d'être de ce nouveau dispositif légal<sup>314</sup>. Il semble donc qu'en l'état actuel, l'amende civile ne permette pas nécessairement de répondre efficacement à l'objectif de dissuasion d'actions en justice abusives, qui justifie pourtant sa raison d'être.

**Conclusion.** Le régime de l'amende civile présente donc des limites en ce qu'il présente des garanties limitées et une capacité incertaine à réellement dissuader les plaideurs d'intenter des actions jugées abusives en justice. Après avoir montré les limites du droit positif relatif à la sanction de l'abus du droit d'agir en justice dans les procès civil et administratif, il convient désormais de s'interroger sur les évolutions possibles de l'arsenal juridique en la matière.

## Chapitre 2: Propositions d'évolution de la sanction

Plusieurs évolutions de l'arsenal juridique relatif à la sanction de l'abus du droit d'agir en justice peuvent être envisagées: on peut tout d'abord penser au développement de l'office des parties (Section 1), mais aussi à l'amélioration de l'office du juge dans la sanction de l'abus du droit d'agir en justice (Section 2).

---

<sup>311</sup> L'article 54.4 du Code de procédure civile du Québec dispose que "*Le tribunal peut, en se prononçant sur le caractère abusif d'une demande en justice ou d'un acte de procédure, ordonner, le cas échéant, le remboursement de la provision versée pour les frais de l'instance, condamner une partie à payer, outre les dépens, des dommages-intérêts en réparation du préjudice subi par une autre partie, notamment pour compenser les honoraires et débours extrajudiciaires que celle-ci a engagés ou, si les circonstances le justifient, attribuer des dommages-intérêts punitifs*".

<sup>312</sup> L'article 1621 du Code de procédure civile du Québec dispose que "*Lorsque la loi prévoit l'attribution de dommages-intérêts punitifs, ceux-ci ne peuvent excéder, en valeur, ce qui est suffisant pour assurer leur fonction préventive. Ils s'apprécient en tenant compte de toutes les circonstances appropriées, notamment de la gravité de la faute du débiteur, de sa situation patrimoniale ou de l'étendue de la réparation à laquelle il est déjà tenu envers le créancier; ainsi que, le cas échéant, du fait que la prise en charge du paiement réparateur est, en tout ou en partie, assumée par un tiers*".

<sup>313</sup> Morand-Deville J., Ferrari S., *Droit de l'urbanisme*, Dalloz, 10<sup>ème</sup> édition, 2018, p.218

<sup>314</sup> Rapport au Président de la République relatif à l'ordonnance n° 2013-638 du 18 juillet 2013 relative au contentieux de l'urbanisme

## **Section 1: Le développement de l'office des parties**

Le développement de l'office des parties dans la sanction de l'abus s'avère souhaitable car le régime de la responsabilité civile présente des avantages (I), ce qui implique l'élargissement de l'engagement de la responsabilité civile en la matière (II).

### **I. Les avantages de la responsabilité civile**

Le régime de la responsabilité civile présente des avantages car les dommages-intérêts s'avèrent être une sanction dissuasive (A) et adaptée à l'abus du droit d'agir en justice (B).

#### **A) Une sanction dissuasive**

La sanction de dommages-intérêts présente l'avantage de répondre à l'objectif de réparation, propre à la responsabilité civile, mais recoupe également l'objectif de dissuasion et de sanction de l'amende civile. La faculté pour la sanction de dommages-intérêts de répondre simultanément à plusieurs objectifs se retrouve, par exemple, dans l'idée qui a pu être avancée de la nécessité de développer les dommages-intérêts pour résistance abusive dans le procès administratif afin de pallier à l'absence d'amende civile à l'encontre du défendeur. En effet, l'argument mis en avant est que les dommages-intérêts permettraient de dissuader l'administration de résister abusivement à une demande d'un administré alors qu'elle sait que la demande de celui-ci est fondée<sup>315</sup>. Le risque d'une condamnation à des dommages-intérêts pourrait même paraître à certains égards plus dissuasif encore que le risque d'une condamnation à une amende civile: comme cela a été vu précédemment, les montants des dommages-intérêts n'étant pas plafonnés, l'abus du droit d'agir en justice d'un requérant qui entraîne un préjudice important à la partie adverse devra dédommager celle-ci de l'intégralité de son préjudice, ce qui peut très largement dépasser le montant maximal de 10 000 euros de l'amende civile<sup>316</sup>. Or si on peut admettre que les dommages-intérêts représentent dans certains cas des montants élevés puisqu'ils répondent au préjudice subi par la partie, les montants maximaux de l'amende civile doivent nécessairement être limités pour répondre aux exigences constitutionnelles et conventionnelles<sup>317</sup>. En évitant un plafonnement, la réponse apportée par les dommages-intérêts peut ainsi s'avérer plus dissuasive que l'amende civile. Ceci est d'autant plus vrai que le préjudice subi est parfois très supérieur au plafond prévu pour l'amende civile. C'est

---

<sup>315</sup> Poulet F., "La condamnation de l'administration à dommages-intérêts pour résistance abusive: une hypothèse de responsabilité administrative à encourager", *Revue générale du droit études et réflexion*, n°16, 2015

<sup>316</sup> 2ème civ, 17 janvier 2019, n°17-27.207

<sup>317</sup> Marie S., "Recours abusif et recours "mafieux": la chasse est ouverte!", *AJDA*, 2013, p.1909

notamment ce que le contentieux de l'urbanisme a pu mettre en avant : la sanction d'amende civile n'est pas apparue suffisante car les avantages escomptés des manoeuvres dilatoires des requérants qui contestent les autorisations de permis de construire sont généralement bien supérieurs au risque unique d'une condamnation à l'amende civile<sup>318</sup>. C'est ce qui a en partie pu justifier l'ouverture des conclusions reconventionnelles pour admettre les demandes en dommages-intérêts dans ces contentieux<sup>319</sup>. Un constat similaire peut également se retrouver lorsque l'amende peut sembler peu dissuasive du fait de la qualité des parties condamnées, et notamment, du fait de l'importance de leur patrimoine. En effet, lorsqu'une société est condamnée à une amende civile, même si la condamnation correspondait au montant maximal prévu par les textes, l'impact de cette sanction sur son patrimoine pourrait paraître dérisoire, alors qu'il pourrait être dans le même temps significatif pour un particulier<sup>320</sup>. À l'inverse, les dommages-intérêts s'alignent bien mieux sur les échelles de grandeur de certains requérants: les dommages-intérêts peuvent représenter des sommes très importantes (300 000 euros par exemple dans une espèce au total<sup>321</sup>) précisément parce que les préjudices subis par certaines sociétés sont très importants et les montants en jeu ne peuvent ainsi être assimilés à ceux que peuvent supporter des personnes physiques.

La sanction de dommages-intérêts permet donc de répondre à la fois à un objectif de réparation mais aussi à un objectif de dissuasion, et ainsi de protection du service public de la justice. En outre, elle s'avère aussi être un outil adapté à l'esprit de la sanction de l'abus du droit d'agir en justice.

## **B) Une sanction adaptée**

**L'appréhension d'une majorité d'hypothèses d'abus par les dommages-intérêts.** Il pourrait être argué que l'octroi de dommages-intérêts, contrairement à l'amende civile, suppose la caractérisation de plusieurs conditions attachées au régime de la responsabilité civile, ce qui peut rendre cette sanction plus difficilement prononçable et à cet égard, moins avantageuse que celle de l'amende civile. C'est surtout la caractérisation du préjudice par la partie lésée qui pourrait poser difficulté, puisque la faute dans la façon dont le droit d'agir en justice sera mis en oeuvre devra être caractérisée pour le prononcé de dommages-intérêts comme de l'amende civile. On peut toutefois penser que l'établissement du préjudice ne posera généralement pas de difficulté, car on peut estimer que dès lors qu'une requête ou demande sera considérée comme abusive, la partie adverse

---

<sup>318</sup> Marie S., "Recours abusif et recours "mafieux": la chasse est ouverte!", *AJDA*, 2013, p.1909

<sup>319</sup> Labetoulle D., "Contentieux de l'urbanisme : « il faut modifier le comportement des acteurs »", *AJDA*, 2013, p.1188

<sup>320</sup> Ducarouge F., "Le justiciable, le juge administratif et le temps. La vision des juges", in *Le juge administratif à l'aube du XXI<sup>e</sup> siècle*, G. Gardavaud, H. Oberdorff, PUG, 1995, p.317

<sup>321</sup> Com., 11 janvier 2017, n°14-21.137

pourra alléguer un préjudice du simple fait d'avoir été entraînée dans une procédure qui n'aurait pas dû exister: ce préjudice pourra être pécuniaire, pour la perte de temps ou l'engagement de frais supplémentaires, mais aussi simplement moral, du fait d'avoir dû subir un procès ou d'avoir dû en engager un<sup>322</sup>.

On peut relever toutefois que le cas des requérants dits "quérulents" pourrait être plus difficilement sanctionnable par des dommages-intérêts que par une amende civile: ces requérants multiplient en effet les recours, mais les défendeurs ne sont généralement pas les mêmes. C'est ce qui explique que la sanction la plus appropriée à leur égard soit celle de l'amende civile, puisque le comportement abusif du requérant quérulent pose davantage de difficultés pour le service public de la justice que pour le défendeur. Il est cependant possible de penser que même si le défendeur peut être différent entre les contentieux introduits par le même requérant quérulent, l'abus du recours ne réside pas seulement dans le fait que le requérant multiplie les saisines du juge: il se retrouve dans le fait que le recours est généralement manifestement infondé, ce qui peut caractériser un abus en lui-même, et donc une possibilité pour le défendeur d'alléguer un préjudice. La saisine répétée des juridictions est une façon de mettre en avant l'abus de la requête, mais ne saurait en elle-même suffire, puisqu'un requérant qui aurait saisi à répétition une juridiction, mais dont la demande serait fondée, ne pourrait pas se voir opposer un abus du droit d'agir en justice. De plus, il peut aussi être permis de penser que la quérulence, qui a surtout été dénoncée par la juridiction administrative, pourra être constatée dans des procédures dans lesquelles le défendeur sera la même personne publique<sup>323</sup>, et surtout lorsqu'il s'agira de l'État. Or dans cette hypothèse, le défendeur pourra prouver que les requêtes répétitives d'un même demandeur lui portent préjudice.

**L'évitement d'une surenchère contentieuse.** Comme on l'a vu, c'est au cours de la même instance que pourra généralement être demandée l'allocation de dommages-intérêts. Or, la simplicité contentieuse de cette sanction ne se fait pas au détriment des garanties des justiciables, contrairement à ce qui est fait du côté de l'amende civile : cette dernière présente certes l'avantage de ne pas encombrer davantage les juridictions ou de prolonger un contentieux déjà caractérisé d'abusif, mais cela n'est possible que parce que le contradictoire est écarté. La décision d'un juge de prononcer une amende civile se concrétisera en effet généralement pendant la phase du délibéré et ainsi, le respect du principe de la contradiction entraînerait la nécessité de rouvrir les débats, ce qui allongerait nécessairement la procédure, alors même que l'abus est souvent caractérisé par des manoeuvres dilatoires que l'on souhaite justement éviter. Ainsi, la sanction de dommages-intérêts permet ici de sanctionner un comportement abusif, sans pour autant abandonner les garanties des

---

<sup>322</sup> Cornu G., Foyer J., *Procédure civile*, PUF, 3ème édition, 1996, p.320

<sup>323</sup> CAA de Douai, 20 octobre 2020, n°19DA01033

justiciables en permettant le respect du principe de la contradiction, tout en veillant à ce que le prononcé de cette sanction n'allonge pas démesurément la procédure en cours. Toutefois, ce dernier avantage de la sanction de dommages-intérêts suppose que ceux-ci puissent être demandés à travers des conclusions reconventionnelles: la nécessité de saisir un nouveau juge dans une instance distincte anéantit à l'inverse la simplicité contentieuse des dommages-intérêts, et s'avère particulièrement contre-productive s'agissant d'une sanction qui vise à réparer et prévenir des recours abusifs.

**Conclusion.** Ainsi, si on admet que l'octroi de dommages-intérêts peut s'avérer utile, voire suffisant, il semble pour autant nécessaire d'élargir les cas dans lesquels les dommages-intérêts peuvent être demandés et prononcés. Cela permettra en outre de répondre aux critiques relatives au régime de réparation relevées plus haut.

## **II. L'élargissement de l'engagement de la responsabilité civile**

L'élargissement de l'engagement de la responsabilité civile pourrait tenir en un rapprochement du régime de réparation dans le procès administratif par rapport à celui existant dans le procès civil. Cela se traduirait par une facilitation de l'engagement de la responsabilité du requérant à travers l'admission des conclusions reconventionnelles dans tout type de contentieux (A), et par l'encouragement de la reconnaissance de la résistance abusive de l'administration (B).

### **A) L'admission élargie des conclusions reconventionnelles**

**Une limitation des conclusions reconventionnelles dépassée.** La justification de l'irrecevabilité des conclusions reconventionnelles dans certains contentieux du procès administratif tient essentiellement, comme cela a pu être mentionné précédemment, à la nature perçue de certains contentieux. Or il semble que cette conception soit aujourd'hui dépassée. S'agissant du recours pour excès de pouvoir, la justification mise en avant dans les conclusions du commissaire du gouvernement de l'arrêt du Conseil d'État *Sieur Noble* du 24 novembre 1967, tient surtout à la conception traditionnelle du recours pour excès de pouvoir comme un procès fait à un acte<sup>324</sup>. Concevoir des demandes reconventionnelles tendraient à l'inverse à reconnaître l'auteur de l'acte contesté comme une réelle partie au procès. Or, le commissaire du gouvernement en 1967, admet pourtant lui-même que cette conception traditionnelle est "*battue en brèche*", notamment du fait de l'introduction de la tierce opposition et de l'institution des dépens en matière d'excès de pouvoir, ce

---

<sup>324</sup> Baudouin M., conclusions sur CE, *Sieur Noble*, 24 novembre 1967, n°66271, *Lebon* 443



qui révèlent la présence inévitable d'une partie défenderesse dans ce type de contentieux. Il semble par ailleurs incohérent d'interdire les conclusions reconventionnelles au motif qu'il s'agit d'un procès fait à un acte, tout en reconnaissant la possibilité pour l'administration de demander l'indemnisation d'un préjudice éventuellement subi du fait d'une citation abusive devant le juge civil. Cela revient en effet à admettre que le défendeur puisse subir un préjudice du fait d'un recours abusif du demandeur. De la même façon, l'article L.741-3 du Code de justice administrative permet à une partie de demander des dommages-intérêts à raison de discours et écrits de la partie adverse: or cet article s'applique à tous les types de contentieux, ce qui revient à reconnaître qu'un défendeur dans un contentieux de l'excès de pouvoir, comme dans un plein contentieux, peut subir un préjudice dans le cadre de l'instance.

Le problème ne réside donc pas réellement dans la nature du contentieux de l'excès de pouvoir, qui ne peut être réduit à un procès fait à un acte, et cela est désormais admis<sup>325</sup>, mais à la difficulté d'admettre que le juge de l'excès de pouvoir puisse statuer sur de telles conclusions. Le commissaire du gouvernement ajoutait à ce titre que l'action reconventionnelle se heurte à un obstacle procédural dans le contentieux de l'excès de pouvoir, à savoir la modification que cela apporterait à l'office du juge de l'excès de pouvoir, qui n'a pas pour mission d'évaluer le préjudice subi par une partie pour quantifier les dommages-intérêts qui devraient être alloués. Il estimait également qu'il "*n'appartient pas à la collectivité publique à laquelle le recours a été communiqué de modifier la nature de l'instance, en métamorphosant par on ne sait quel miracle contentieux le juge de l'excès de pouvoir en juge de plein contentieux*". De plus, le commissaire du gouvernement soulevait la difficulté procédurale d'introduire une demande reconventionnelle en indemnité, qui suppose en principe le ministère d'avocat, dans un contentieux qui en est dispensé. En réalité, si les arguments du commissaire du gouvernement pouvaient se comprendre au moment de la jurisprudence *Sieur Noble*, l'évolution du contentieux administratif rend cette conception dépassée aujourd'hui car précisément, on déroge désormais à certaines règles procédurales lorsqu'elles apparaissent illogiques. Par exemple, il est aujourd'hui admis que lorsque le juge de l'excès de pouvoir annule une décision de l'administration et qu'il est en même temps saisi d'une demande d'injonction envers l'administration pour que celle-ci tire les conséquences de l'annulation de l'acte (depuis que le pouvoir d'injonction a été accordé au juge administratif en 1995<sup>326</sup>), le juge de l'excès de pouvoir devient juge de pleine juridiction, et il se placera ainsi à la date à laquelle il statue pour l'injonction, alors que le juge de l'excès de pouvoir se place au jour de l'édiction de l'acte lorsqu'il statue sur sa légalité<sup>327</sup>. De la même façon, l'attention portée à "*l'effet utile*" de la

---

<sup>325</sup> Gohin O., Poulet F., *Contentieux administratif*, LexisNexis, 10ème édition, 2020, p.276; Guyomar M., Seiller B., *Contentieux administratif*, Dalloz, 5ème édition, 2019, p.128

<sup>326</sup> Art. L.911-1 et L.911-2 CJA.

<sup>327</sup> Guyomar M., Seiller B., *Contentieux administratif*, Dalloz, 4ème édition, 2017, p.144

décision par le juge le conduit dans certains cas à apprécier la légalité d'un acte au jour où il statue, comme par exemple lorsqu'il est saisi d'un recours en annulation d'un refus d'abrogation d'un acte pour apprécier si, au jour où le juge statue, l'acte réglementaire est légal<sup>328</sup>. Il semble donc tout à fait possible d'admettre que le juge change d'une certaine façon d'office en fonction de ce qui lui est demandé pour rendre sa décision effective, et pour répondre à des considérations pratiques. Il pourrait en aller de même s'agissant de la demande reconventionnelle en dommages-intérêts pour abus du droit d'agir en justice en matière d'excès de pouvoir. C'est d'ailleurs le revirement adopté par la réforme en contentieux de l'urbanisme avec l'introduction de l'article L.600-7 du Code de l'urbanisme.

Ainsi, si les justifications à l'origine de l'interdiction des conclusions reconventionnelles dans le contentieux de l'excès de pouvoir apparaissent dépassées, leur limitation apparaît en outre inopportune.

**Une limitation des conclusions reconventionnelles inopportune.** Une autre justification apportée à l'interdiction de conclusions reconventionnelles à des fins indemnitaires en matière d'excès de pouvoir est celle du caractère libéral de ce contentieux, dont l'objectif était initialement d'être facilité le plus possible<sup>329</sup>. Le libéralisme de ce contentieux se perçoit encore aujourd'hui, avec notamment la dispense du ministère d'avocat<sup>330</sup>. M. Baudouin ajoutait ainsi dans ses conclusions de l'arrêt *Sieur Noble*, que l'ouverture des conclusions reconventionnelles aux fins de voir le demandeur condamné à des dommages-intérêts pour requête abusive irait à l'encontre de la traditionnelle ouverture de la voie de recours pour excès de pouvoir aux administrés. Les justiciables se "*trouveraient constamment menacés de voir leur action en annulation déboucher sur une demande reconventionnelle en indemnité des administrations intéressées*"<sup>331</sup>. C'est une justification analogue qui explique l'interdiction de ces conclusions reconventionnelles dans certains contentieux de pleine juridiction comme la matière électorale par exemple, pour éviter notamment que les "*électeurs hésitent par crainte de conclusion reconventionnelle pour citation abusive, à contester des opérations qui engagent pour plusieurs années le fonctionnement d'une collectivité publique*"<sup>332</sup>. Il a aussi pu être avancé que l'interdiction des conclusions à des fins indemnitaires en matière électorale était justifiée par la volonté de juger rapidement et éviter ainsi la

---

<sup>328</sup> Broyelle C., *Contentieux administratif*, LGDJ, 8ème édition, 2020, p.66

<sup>329</sup> Baudouin M., conclusions sur CE, *Sieur Noble*, 24 novembre 1967, n°66271, Lebon 443

<sup>330</sup> Guyomar M., Seiller B., *Contentieux administratif*, Dalloz, 4ème édition, 2017, p.124

<sup>331</sup> Baudouin M., conclusions sur CE, *Sieur Noble*, 24 novembre 1967, n°66271, Lebon 443

<sup>332</sup> Bonichot J.-C., Cassia P., Poujade B., *Les grands arrêts du contentieux administratif*, Dalloz, 7ème édition, 2020, p. 1195-1196

multiplication des demandes de condamnation<sup>333</sup>. Pourtant, en dehors de la justification de la volonté de juger rapidement, les justifications relatives à la volonté de maintenir certaines voies de recours largement ouvertes semblent écarter l'existence de l'amende civile, qui vise justement à limiter certains recours des plaideurs. Or, la possibilité pour le juge de prononcer une amende civile dans ces contentieux n'est pas remise en cause et n'est pas perçue comme une limitation des recours que l'on souhaite maintenir ouverts aux administrés, ce qui semble paradoxale.

Par ailleurs, permettre que des demandes reconventionnelles soient formées ne signifie pas qu'elles seront nécessairement accordées, et que cela restreindrait de façon significative les recours portés devant le juge administratif. À cet égard, un auteur a pu approuver l'ouverture des conclusions reconventionnelles dans le contentieux de l'urbanisme en arguant notamment que laisser la sanction d'un recours abusif aux mains du juge était insuffisant du fait de la réticence de ce dernier à la prononcer<sup>334</sup>. Cela laisse suggérer qu'à partir du moment où la sanction serait celle de dommages-intérêts, bien plus de condamnations seraient prononcées. Cela revient en réalité à laisser penser que le juge ne maîtriserait plus la sanction dès lors que celle-ci dépend de l'initiative des parties. Pourtant, le juge reste bien maître de la caractérisation du comportement abusif et donc du prononcé de cette sanction, ce qui permet d'écarter la critique selon laquelle l'ouverture des conclusions reconventionnelles mènerait à une limitation exacerbée du droit d'action des administrés. En outre, il n'y a pas lieu de penser que les défendeurs formeraient des conclusions elles-mêmes abusives en réparation du fait d'une requête abusive de telle sorte que cela dissuaderait excessivement les administrés d'intenter une action en justice, dès lors que le juge administratif maintiendrait une exigence stricte de caractérisation d'un abus manifeste et ne ferait donc pas systématiquement droit à ces demandes<sup>335</sup>.

Plus généralement, la limitation des conclusions reconventionnelles dans le procès administratif n'apparaît pas opportune notamment parce qu'elle rend nécessaire l'introduction d'un contentieux distinct pour l'allocation de dommages-intérêts, comme cela a été vu plus haut. La possibilité pour une partie de formuler des conclusions reconventionnelles permet d'éviter une nouvelle instance, ce qui correspond à la logique de la sanction de l'abus du droit d'agir en justice, qui est précisément d'éviter des contentieux qui n'auraient pas dû être portés devant le juge. Il apparaîtrait donc opportun de voir les règles procédurales du procès administratif évoluer en la matière, ce qui est défendu par certains auteurs et magistrats<sup>336</sup>, et il est d'ailleurs permis de penser

---

<sup>333</sup> Thiellay J.-P., "Dommages-intérêts pour citation abusive: demande reconventionnelle relevant de la compétence du juge de l'action", *RFDA*, 2008, 689

<sup>334</sup> Hoffmann, F. "Les conclusions reconventionnelles à caractère indemnitaire dans le contentieux de l'urbanisme", *Droit et Ville*, vol. 79, no. 1, 2015, pp. 53-68

<sup>335</sup> Geffray E., Bourgeois-Machureau B., De minimis aliquando curat praetor, *AJDA*, 2008, p.1316

<sup>336</sup> Labetoulle D., "Contentieux de l'urbanisme : « il faut modifier le comportement des acteurs »", *AJDA*, 2013, p. 1188 ; Geffray E., Bourgeois-Machureau B., De minimis aliquando curat praetor, *AJDA*, 2008, p.1316

que la solution de l'ouverture de conclusions reconventionnelles dans le contentieux de l'urbanisme finira par s'étendre à tout l'excès de pouvoir et aux matières résiduelles du plein contentieux dans lesquelles ces conclusions sont irrecevables<sup>337</sup>.

Si l'admission élargie des conclusions reconventionnelles dans le procès administratif permettrait d'encourager les demandes en dommages-intérêt à l'encontre du demandeur qui abuserait de son droit d'agir en justice, il semble aussi nécessaire d'encourager la reconnaissance de la résistance abusive du défendeur dans le procès administratif.

## **B) L'encouragement de la reconnaissance de la résistance abusive de l'administration**

**Simplification procédurale des demandes en dommages-intérêts pour résistance abusive.** Comme nous l'avons vu plus haut, le procès administratif ne permet que dans une mesure limitée la reconnaissance de la résistance abusive de l'administration à travers la condamnation de cette dernière à des dommages-intérêts. Le professeur Poulet a ainsi pu défendre l'idée d'encourager cette responsabilité administrative<sup>338</sup>, une idée qui avait déjà également été suggérée par le professeur Waline<sup>339</sup>. Le professeur Poulet invoque notamment l'idée que des règles contentieuses déjà existantes pourraient répondre aux obstacles existant en la matière. Tout d'abord, il soulève la possibilité d'invoquer la jurisprudence de l'arrêt Dame veuve Ducroux<sup>340</sup> selon laquelle "*le mémoire en défense de l'administration qui conclut, à titre principal, au mal-fondé des prétentions indemnitaires du demandeur, équivaut à une décision de rejet susceptible de lier le contentieux devant le juge administratif*"<sup>341</sup>. La jurisprudence *Établissement français du sang*<sup>342</sup> peut aussi être invoquée en ce qu'elle permet au requérant d'obtenir une décision de l'administration en cours d'instance. Cela permettrait ainsi de répondre au problème lié à l'obligation de saisir l'administration d'une demande préalable d'indemnisation qui aboutit souvent à rendre les conclusions des requérants irrecevables<sup>343</sup>. Ces solutions concernent toutefois les contentieux de pleine juridiction, qui seront le plus souvent les cas dans lesquels une résistance abusive de l'administration pourrait être caractérisée. Il convient donc de souligner que les demandes d'indemnisation dans le cadre d'un recours pour excès de pouvoir resteraient limitées puisqu'elles

---

<sup>337</sup> Broyelle C., *Contentieux administratif*, LGDJ, 8ème édition, 2020, p.163

<sup>338</sup> Poulet F., "La condamnation de l'administration à dommages-intérêts pour résistance abusive: une hypothèse de responsabilité administrative à encourager", *Revue générale du droit études et réflexion*, n°16, 2015

<sup>339</sup> Waline M., "L'État peut-il être condamné à l'amende d'appel abusif? : CE ass., 27 avril 1979, *Ministre délégué à l'économie et aux finances c/ Mme Lestrade*, RDP, 1980, p.1163

<sup>340</sup> CE, 23 avril 1965, *Veuve Ducroux*, n° 60721

<sup>341</sup> Poulet F., "La condamnation de l'administration à dommages-intérêts pour résistance abusive: une hypothèse de responsabilité administrative à encourager", *Revue générale du droit études et réflexion*, n°16, 2015

<sup>342</sup> CE, 11 avril 2008, *Établissement français du sang*, n° 281374

<sup>343</sup> Poulet F., "La condamnation de l'administration à dommages-intérêts pour résistance abusive: une hypothèse de responsabilité administrative à encourager", *Revue générale du droit études et réflexion*, n°16, 2015

nécessiteraient la saisine du juge administratif dans le cadre d'un nouveau recours. À cet égard, on peut s'interroger sur la possibilité de permettre l'ouverture des conclusions indemnitaires pour résistance abusive dans le cadre d'un recours pour excès de pouvoir, en suivant la procédure applicable aux demandes d'indemnisation pour le préjudice subi du fait de l'illégalité d'un acte administratif, soulevées en première partie. Le Conseil d'État considère dans cette hypothèse que le juge de l'excès de pouvoir peut statuer sur de telles conclusions car celles-ci ne transforment pas le contentieux en un contentieux de pleine juridiction<sup>344</sup>. On peut ainsi soumettre l'idée de transposer cette jurisprudence aux conclusions formées au titre de l'indemnisation du préjudice subi du fait d'une résistance abusive. On pourrait en effet admettre que le préjudice subi soit directement lié à un refus de l'administration qui a obligé le requérant à intenter un recours pour excès de pouvoir. Si on reprend l'exemple du refus d'abrogation d'un acte, un requérant pourra être contraint de former un recours pour excès de pouvoir contre un refus d'abrogation de l'administration, ce qui pourra lui porter préjudice et engager la responsabilité de l'administration dans le cas où le juge estimerait que la résistance de l'administration à faire droit à la demande du requérant était abusive. Il serait souhaitable de permettre dans ce type d'hypothèses au requérant de présenter des conclusions à fin d'indemnisation dans le cadre de la même instance afin de simplifier la procédure et l'engagement de la responsabilité de l'administration pour résistance abusive.

**Une acception élargie de la résistance abusive de l'administration.** En plus d'une simplification procédurale pour permettre aux requérants de présenter plus facilement des conclusions en dommages-intérêts pour résistance abusive de l'administration, il semble nécessaire pour le juge d'accepter plus facilement que l'administration puisse abuser de son droit de défendre. Le professeur Poulet soulève ainsi l'idée d'un "*changement de culture*"<sup>345</sup> qui permettrait d'assouplir les conditions de fond d'engagement de la responsabilité de l'administration. À tout le moins, le juge ne devrait pas présumer du "*bon vouloir*"<sup>346</sup> de l'administration en défense une fois qu'une résistance abusive est alléguée devant le juge administratif. Comme cela a été développé plus haut, il n'y a pas lieu de penser que l'administration doive être privilégiée à cet égard, et un renoncement à cette présomption permettrait une caractérisation accrue de la résistance abusive dans le procès administratif.

---

<sup>344</sup> CE, sect., 9 déc. 2011, *Marcou*, Lebon 616

<sup>345</sup> Poulet F., "La condamnation de l'administration à dommages-intérêts pour résistance abusive: une hypothèse de responsabilité administrative à encourager", *Revue générale du droit études et réflexion*, n°16, 2015

<sup>346</sup> *Ibid.*

**Conclusion.** S'il apparaît souhaitable de développer le régime de la responsabilité civile relative à l'abus du droit d'agir en justice, cette sanction reste un outil reposant sur la demande d'une partie. D'où la nécessité de maintenir parallèlement une sanction entre les mains du juge, en améliorant toutefois son office.

## **Section 2: L'amélioration de l'office du juge**

Le juge étant nécessaire à la protection du service public de la justice (I), son office doit évoluer pour améliorer celle-ci à travers la sanction de l'abus du droit d'agir en justice (II).

### **I. Le juge comme gardien nécessaire du service public de la justice**

Si le juge joue un rôle nécessaire dans la sanction de l'abus du droit d'agir en justice (A), le départage entre l'office du juge et l'office des parties en la matière reste délicat (B).

#### **A) Le nécessaire office du juge dans la sanction de l'abus**

**Une réponse cohérente à des abus du droit d'agir en justice.** Le juge semble avoir un rôle à jouer dans la sanction de l'abus du droit d'agir en justice du point de vue de l'objectif de bonne administration de la justice et de protection du service public de la justice. L'intervention des demandes des parties et le jeu de la responsabilité civile présentent à cet égard des limites, puisque comme pour tout régime de responsabilité civile, la demande en justice en dommages-intérêts dépend de la volonté exclusive des parties. Si le risque de se voir condamné à des dommages-intérêts peut s'avérer dissuasif pour les plaideurs, et ainsi indirectement remplir la fonction de protection du service public de la justice en évitant en partie l'encombrement des juridictions avec des affaires qui ne devraient pas être portées devant le juge, la dépendance aux conclusions des parties peut entraîner des différences de traitement selon les justiciables, montrant ainsi les limites inhérentes à la responsabilité civile. Différents recours pourront ainsi être objectivement considérés comme abusifs et encombrer illégitimement les juridictions et pourtant, tous ne seront pas sanctionnés de la même façon si les parties omettent de former des conclusions à fin d'indemnisation, si elles ne souhaitent pas le faire, ou si elles ne parviennent pas à démontrer toutes les conditions nécessaires pour engager la responsabilité de la partie adverse. Pourtant, l'encombrement illégitime aura été le même du point de vue du service public de la justice. C'est ce qui explique l'utilité de la co-existence des deux sanctions, les dommages-intérêts n'ayant pas pour

vocation première de garantir la bonne administration de la justice. En somme, l'intervention du juge permet d'apporter une réponse cohérente à des abus du droit d'agir en justice.

**L'office du juge dans la protection du service public de la justice.** La nécessité de maintenir l'existence d'une sanction aux mains du juge tient aussi d'une conception de l'office du juge et de l'idée que la protection du service public de la justice ne devrait pas revenir aux parties. C'est ce qui explique par exemple l'irrecevabilité des conclusions tendant au prononcé de l'amende civile en droit positif. Il est également admis que même dans le cadre du procès civil, traditionnellement vu comme la chose des parties dans lequel le juge ne devrait pas intervenir, le juge se voit conférer un rôle parce que la justice civile relève aussi de l'intérêt général et ne saurait se limiter aux intérêts individuels des parties<sup>347</sup>. La justice est en effet un outil de paix et d'organisation sociale, l'intérêt général étant nécessairement présent dans le procès civil<sup>348</sup>. Aussi, des auteurs comme Morel ou Motulsky ont pu défendre l'idée de donner les moyens au juge de garantir une certaine loyauté des débats et diligence des parties, non pas simplement afin d'assurer une certaine rigueur procédurale et d'éviter un encombrement des juridictions par des actions dilatoires ou abusives, mais pour atteindre une décision plus juste<sup>349</sup>. Tissier plaidait aussi pour des pouvoirs d'instruction renforcés du juge du fait que *“l'État doit assurer la justice; il doit la procurer aussi rapide et aussi complète que possible : pour cela il doit intervenir dans l'instruction des procès. La direction exclusive des procès par les plaideurs est un des restes d'un état social qui a disparu (...) Il faut aujourd'hui, dans la justice civile comme devant les tribunaux administratifs, accroître les pouvoirs de direction de juge”*<sup>350</sup>. On comprend donc ici le rôle central du juge dans la conduite de l'instance, ce qui explique ses pouvoirs accrus en procédure civile, comme par exemple à travers les contraintes temporelles que le juge de la mise en état peut imposer aux parties<sup>351</sup>. Il semble que la sanction de l'abus du droit d'agir en justice entre les mains du juge tienne de cette même justification. Il ne s'agit pas simplement de condamner un plaideur qui abuse de son droit d'agir en justice afin de compenser le préjudice subi par son adversaire, mais d'éviter un détournement du recours à la justice qui pourrait empêcher à celle-ci de répondre à son objectif d'intérêt public de pacification des relations sociales et de réalisation des droits des individus. Cette justification vaut ainsi tant pour le procès civil que pour le procès administratif.

---

<sup>347</sup> Tissier A., “Le centenaire du Code de procédure civile et les projets de réforme”, *RTD civ.*, 1906, p.651

<sup>348</sup> Cadiet L., “L'office du juge au regard de l'instance en droit français”, In Chainais C., Saletti A., Hess B., Van Drooghenbroek J.-F., (coord.), *L'office du juge, Études de droit comparé*, 2017, p.156

<sup>349</sup> Cités dans : Chainais C., Ferrand F., Mayer L., Guinchard S., *Procédure civile, Droit commun et spécial du procès civil, MARD et arbitrage*, Dalloz, 35ème édition, 2020, p.20

<sup>350</sup> Tissier A., “Le centenaire du Code de procédure civile et les projets de réforme”, *RTD civ.*, 1906, p.652

<sup>351</sup> Art.781 CPC.

## B) Un départage délicat entre l'office du juge et des parties

**Tentative de départage.** La question du départage entre l'office du juge et l'office des parties en matière d'abus du droit d'agir en justice est délicate. La difficulté d'organisation de l'arsenal juridique en la matière tient du fait que la sanction du juge devra nécessairement intervenir parallèlement aux demandes autonomes des parties qui demanderaient des dommages-intérêts. Il convient donc d'adresser ici l'articulation complexe entre les deux types de sanctions. L'idée serait de prévoir le prononcé d'une sanction par le juge en dehors du régime de la responsabilité civile dans les cas pour lesquels cette sanction est appropriée précisément parce que l'objectif principal est de protéger le service public de la justice. Le professeur québécois Jean-Louis Baudouin a pu proposer une distinction des types d'abus éclairante à cet égard<sup>352</sup>, qui pourrait permettre de penser une certaine articulation des sanctions. La première catégorie correspond à celle de la quérulence. Comme on l'a vu, la sanction de dommages-intérêts peut s'avérer difficile à mettre en oeuvre pour ce type d'abus car il représente avant tout un problème pour le fonctionnement de la justice. Une sanction dans les mains du juge s'avère donc pour cette catégorie d'abus plus appropriée que celle des dommages-intérêts. La deuxième catégorie d'abus développée par l'auteur est celle dans laquelle "*l'initiative procédurale est utilisée avec mauvaise foi ou dans l'intention de nuire à autrui ou encore avec insouciance ou incurie téméraire caractéristique et donc coupable*". Ce type d'abus relèverait ainsi davantage de la sanction de dommages-intérêts, puisqu'elle nuit avant tout à la partie adverse. Enfin, la troisième catégorie correspond à un type de recours pour lequel la mauvaise foi du requérant n'est pas nécessairement caractérisée, mais "*où le magistrat est néanmoins convaincu que la procédure n'a aucune chance de succès*". Cette dernière catégorie présente plus de difficulté que les deux précédentes, car il semble difficile de réellement dégager quelle sanction serait la plus appropriée: le service public de la justice devrait être protégé contre ce type de recours mais on perçoit aussi un éventuel préjudice pour la partie adverse.

**Une appréciation casuistique inévitable.** Il faut reconnaître que la ligne de départage entre ce qui relève de la protection du service public de la justice et ce qui relève de la protection de l'intérêt d'une partie à l'instance n'est pas évidente: le professeur Jean-Louis Baudouin reconnaît à ce titre lui-même que "*la frontière entre les trois catégories analysées est loin d'être étanche*"<sup>353</sup>. Ainsi, même si un certain départage pourrait être tracé entre les sanctions en fonction de certains types de comportements qui pourraient être catégorisés, il semble difficile de prévoir ce départage

---

<sup>352</sup> Baudouin J.-L., "L'abus de droit d'ester en justice au Québec, valse hésitation entre le législateur et les juges", *Mélanges en l'honneur de Camille Jauffret-Spinosi*, 2013, p.62

<sup>353</sup> Ibid.



dans des textes, précisément parce que les catégories de comportement ne sont elles-mêmes pas étanches. C'est ce qui rend l'appréciation casuistique du juge inévitable en la matière et qui rend la sanction dans les mains du juge nécessairement subsidiaire à celle des dommages-intérêts, puisque cette dernière ne relève pas d'un choix du juge mais de la volonté des parties: dès lors que les conditions de la responsabilité seront remplies, le juge devra prononcer la condamnation de la partie fautive à des dommages-intérêts. Pour autant, la subsidiarité de la sanction aux mains du juge n'est pas en soi nécessairement regrettable. Nous avons pu souligner plus haut l'insatisfaction du droit positif relatif au prononcé de l'amende civile en ce qu'elle était prononcée de façon subsidiaire à la sanction de dommages-intérêts. Il convient toutefois de rappeler que cette subsidiarité, en l'état du droit positif, en est réellement une surtout dans le cadre du procès civil puisque la sanction de dommages-intérêts par le juge administratif n'est pas ouverte dans une majorité de contentieux, ce qui implique que l'amende civile est davantage une sanction par défaut qu'une sanction subsidiaire dans cette hypothèse. L'ouverture des conclusions reconventionnelles dans le procès administratif permettrait ainsi de rendre l'amende civile réellement subsidiaire. De plus, l'insatisfaction du prononcé subsidiaire de l'amende civile tient aujourd'hui surtout de l'absence d'interchangeabilité des deux sanctions, puisqu'elles n'ont pas vocation à entrer dans le même patrimoine, leurs montants suivent des logiques différentes et elles ne présentent pas les mêmes garanties. Or en faisant évoluer la nature de la sanction dans les mains du juge, cette critique, bien qu'incontournable, serait en réalité amoindrie.

**Conclusion.** L'intervention du juge dans la sanction de l'abus apparaît ainsi nécessaire en ce qu'elle permet une protection adéquate du service public de la justice, bien que la question d'un départage net entre l'office du juge et des parties en la matière soit complexe. Il reste toutefois nécessaire que la nature de la sanction dans les mains du juge évolue.

## **II. L'évolution de la nature de la sanction**

L'intervention du juge apparaît donc nécessaire dans la sanction de l'abus du droit d'agir en justice. Elle peut se faire en aval du comportement abusif (A), mais elle peut aussi intervenir en amont (B).

### **A) La sanction a posteriori**

**Une application uniformisée.** Nous avons pu soulever le problème de l'application limitée de l'amende civile dans le procès administratif, qui place l'administration en défense dans une

position privilégiée. Il conviendrait ainsi de permettre l'application de la sanction d'amende civile à l'encontre du demandeur mais aussi du défendeur dans le procès administratif<sup>354</sup>, comme c'est le cas dans le procès civil. De plus, l'impossibilité de prononcer une amende civile à l'encontre de l'État, qui apparaît d'une certaine façon logique puisque l'amende civile revient au Trésor public, pose surtout des difficultés du fait de la limitation des demandes en dommages-intérêts pour requête ou résistance abusive, car elles empêchent toute sanction en cas d'abus de l'État. L'ouverture de conclusions reconventionnelles permettrait ainsi de ré-équilibrer le prononcé des sanctions. Il reste qu'il nous semble que la condamnation symbolique de l'État puisse également être défendue<sup>355</sup>.

**L'hypothèse de la nature pénale de la sanction.** Il pourrait être soutenu que la nature de la sanction a posteriori de l'abus du droit d'agir en justice, soit de l'amende civile, évolue. La nature sui generis de l'amende civile en droit positif peut en effet paraître insatisfaisante, comme cela a été vu précédemment. On pourrait ainsi penser à une évolution de l'amende civile vers une qualification de nature pénale. Ceci permettrait notamment d'imposer des garanties aux justiciables sanctionnés et en particulier, le respect du principe de la contradiction qui n'est aujourd'hui pas respecté lors du prononcé de l'amende civile au motif qu'il s'agit d'un pouvoir propre du juge<sup>356</sup>: l'article 6§1 de la CEDH impose en effet le respect de la contradiction pour toute sanction relevant de la matière pénale au sens de la Convention<sup>357</sup>, ce que prévoit par ailleurs l'article préliminaire du Code de procédure pénale<sup>358</sup>, cette obligation découlant aussi de l'article 16 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen<sup>359</sup>. De plus, la modification de la nature de la sanction d'amende civile vers une nature pénale serait conforme à sa fonction, qui est d'éviter qu'il soit porté atteinte à une "*valeur essentielle: la justice*"<sup>360</sup>. La nature pénale de la sanction pourrait ainsi se justifier car la justice est une valeur sociale à protéger justifiant parfois un arsenal pénal : le chapitre IV du Code pénal intitulé "Des atteintes à l'action de justice" du Titre III "Des atteintes à l'autorité de l'État" en est une illustration. Selon Madame Graziani, "*une telle solution permettrait de sauvegarder la*

---

<sup>354</sup> Garrido L., "La responsabilisation des acteurs du procès administratif : remède aux délais excessifs de jugement ou avatar?", *Droit administratif*, 2011, n°5, étude 9; Flombeur P., "De quelques considérations de gestion en matière contentieuse", In *Mélanges en l'honneur de Daniel Labetoulle*, Dalloz, 2007, p.360

<sup>355</sup> Théry J.-F., conclusions sur CE, 27 avril 1979, Ministre délégué à l'économie et aux finances c/ Mme Lestrade, n°11485; Diémert S., "Frais et dépens", *JCl. Justice administrative*, Fasc. 70-17, 2015

<sup>356</sup> Heinis M., "L'amende pour requête abusive devant le juge administratif", *Gaz. Pal.*, 1999

<sup>357</sup> Il n'est pas nécessaire pour qu'une mesure entre dans le champ de la matière pénale au sens de l'article 6 de la CEDH d'être qualifiée de sanction pénale dans le droit interne, mais cette qualification peut être prise en compte dans l'appréciation de la nature de la sanction au sens de l'article 6§1: CEDH, 8 juin 1976, *Engel et autres c/ Pays-Bas*, n°5100/71

<sup>358</sup> Le premier alinéa de l'article préliminaire du Code de procédure pénale dispose que "*La procédure pénale doit être équitable et contradictoire et préserver l'équilibre des droits des parties*".

<sup>359</sup> Cons. Const., 29 décembre 1989, *Loi de finance pour 1990*, n°89-268, DC, § 58

<sup>360</sup> Graziani F., "La généralisation de l'amende civile : entre progrès et confusions", *Dalloz*, 2018, p.428

*nature de chaque responsabilité*<sup>361</sup>. Ceci rejoint une critique plus générale relative à l'introduction de l'amende civile à l'article 1266-1 de l'avant-projet de réforme de la procédure civile et au brouillage entre la nature pénale d'une sanction et la responsabilité civile que cela entraînerait<sup>362</sup>. Bien que cette solution présenterait une certaine cohérence et obligerait le législateur à introduire des garanties procédurales renforcées, elle entraînerait aussi une complexification du droit en la matière et obligerait à saisir le juge pénal, ce qui multiplierait les procédures et développerait le contentieux autour des sanctions de l'abus du droit d'agir en justice, ce qui semble contre-productif. Ceci met en avant la complexité de la sanction de l'abus du droit d'agir en justice du fait du difficile équilibre à trouver entre l'octroi de certaines garanties procédurales et la volonté de désengorgement des juridictions, le premier entraînant nécessairement un ralentissement de l'instance.

**Un renforcement des garanties procédurales.** En réalité, si la qualification pénale présente un intérêt théorique en terme de logique de sanction en évitant une confusion des sanctions civiles et pénales, c'est surtout pour l'intérêt pratique de la qualification pénale que cette évolution semble opportune. Or il n'est pas en soi nécessaire d'avoir une qualification pénale pour prévoir des garanties. Ainsi, il est permis de penser qu'une évolution moins radicale de la nature de l'amende civile, mais finalement plus équilibrée, serait à privilégier: il ne s'agirait pas de modifier la nature de l'amende civile en sanction pénale, mais plutôt de modifier son régime. À cet égard, on peut se tourner vers le système belge relatif à la sanction de l'abus du droit d'agir en justice: le droit belge prévoit en effet un système de prononcé de l'amende civile similaire à celui du droit français<sup>363</sup>, mais prévoit en outre le respect de la contradiction. Il est intéressant de relever que le système belge porte l'amende au montant maximal de 2 500 euros, ce qui justifie probablement davantage sa nature civile que le montant de 10 000 euros prévu par le droit français, et qui justifie d'autant moins l'absence de respect de la contradiction dans notre système juridique. De la même façon, une motivation renforcée du prononcé de l'amende civile serait la bienvenue, notamment du juge administratif qui n'est pas obligé d'expliquer les raisons qui le conduisent à caractériser un abus dans la requête portée devant lui. Exiger une motivation plus étoffée prendrait certes plus de temps

---

<sup>361</sup> Graziani F., "La généralisation de l'amende civile : entre progrès et confusions", *Dalloz*, 2018, p.428

<sup>362</sup> Antippas J., *Pour un droit commun de la responsabilité civile des personnes privées et publiques*, Dalloz, 2021, p. 503

<sup>363</sup> L'article 780 bis du Code judiciaire belge dispose que "*La partie qui utilise la procédure à des fins manifestement dilatoires ou abusives peut être condamnée à une amende de 15 euros à 2.500 euros sans préjudice des dommages-intérêts qui seraient réclamés. En ce cas, il y sera statué par la même décision dans la mesure où il est fait droit à une demande de dommages et intérêts pour procès téméraire et vexatoire. Si tel n'est pas le cas, les parties seront invitées à s'expliquer conformément à l'article 775. Tous les cinq ans, le Roi peut adapter les sommes minimales et maximales au coût de la vie. Le recouvrement de l'amende est poursuivi par toutes voies de droit à la diligence de l'administration de l'Enregistrement et des Domaines. Le présent article n'est pas applicable en matière pénale ni en matière disciplinaire*".

au juge lors de la rédaction du jugement, mais elle permettrait surtout au justiciable de comprendre la caractérisation d'un abus du droit d'agir en justice, et donc cela permettrait sans doute d'éviter ensuite d'autres comportements abusifs. Une meilleure motivation renforcerait "*la vertu pédagogique et dissuasive*" de l'amende<sup>364</sup>. Il est donc tout à fait concevable d'introduire davantage de garanties procédurales entourant le prononcé de l'amende civile, sans pour autant modifier la nature de "*mesure de procédure civile*" de celle-ci<sup>365</sup>.

**L'hypothèse de l'autorisation de saisine du juge.** Enfin, des systèmes étrangers, comme le système québécois par exemple, ont adopté des sanctions plus radicales encore, en imposant à des requérants considérés quérulents d'obtenir une autorisation du juge pour pouvoir introduire une action en justice<sup>366</sup>. Cette sanction apparaît en réalité comme une atteinte très importante au droit d'accès à un juge, en renversant dans ces hypothèses le principe de libre saisine d'une juridiction à travers la nécessité d'une autorisation préalable. Ainsi, une telle modification du droit positif et l'atteinte au droit fondamental d'accès à un tribunal semblerait disproportionnée. Cette mesure n'a d'ailleurs pas réellement permis de résoudre le problème de la quérulence, selon le professeur Guillemard<sup>367</sup>. Cependant, ce type d'outil dans les mains du juge met en avant l'intérêt qu'il pourrait y avoir à mélanger la sanction a posteriori et avec la sanction a priori, c'est-à-dire en amont du comportement abusif. En effet, l'obligation d'obtenir une autorisation intervient une fois qu'un premier comportement abusif a été caractérisé, mais elle permet ensuite d'opérer un filtre supplémentaire en amont pour éviter un comportement abusif.

## **B) La sanction a priori**

**L'utilité d'une intervention du juge en amont.** La sanction a posteriori permet de sanctionner un comportement abusif une fois qu'il a été caractérisé, dans une optique de dissuasion pour l'avenir. Toutefois, le prononcé d'une sanction une fois le comportement abusif caractérisé implique une complexification et un allongement des procédures afin d'accorder des garanties suffisantes aux justiciables. En réalité, l'abus du droit d'agir en justice reste un comportement exceptionnellement sanctionné en droit positif<sup>368</sup>, ce qui laisse penser que ce type de comportement

---

<sup>364</sup> Heinis M., "L'amende pour requête abusive devant le juge administratif", *Gaz. Pal.*, 1999

<sup>365</sup> Croze H., "Conditions du prononcé de l'amende civile", *Procédures*, n° 11, 2015

<sup>366</sup> Art. 54.5 LPC.

<sup>367</sup> Guillemard S., "Les poursuites-bâillons et la quérulence : deux phénomènes encadrés par le Code de procédure civile du Québec", *Dalloz*, 2015, p.2389

<sup>368</sup> Cornille P., "Un cas exceptionnel de responsabilité civile pour recours abusif", *Construction-Urbanisme*, n°9, 2012, p.129; Noguellou R., "Les recours abusifs", *Droit administratif*, 2011, 46; Cassia P., "L'inquiétante justice administrative de demain", *Dalloz*, 2016, p.2475

ne nécessite pas nécessairement le développement de tout un arsenal juridique a posteriori, mais pourrait aussi faire l'objet de mesures préventives efficaces. Il est ainsi permis de penser qu'une intervention du juge en amont des comportements abusifs puisse s'avérer sinon suffisante, du moins complémentaire.

**L'encadrement de la poursuite de l'instance.** Le droit positif atteste d'une évolution en ce sens, à travers divers mécanismes, qui se retrouvent aussi bien dans le procès civil que dans le procès administratif, et qui peuvent être perçus comme des mécanismes préventifs de comportements abusifs des requérants: Tissier a par exemple pu parler de "*mesures sévères pour empêcher les abus*"<sup>369</sup> à propos du système de la direction du procès par le juge du Code de procédure autrichien de 1895. L'idée serait donc de sanctionner indirectement un abus du droit d'agir en justice en anticipant des détournements de l'action en justice par les justiciables. Des réformes récentes ont tout d'abord durci les règles procédurales de façon à encadrer plus strictement le comportement des parties lors de l'instruction de l'affaire. Dans le procès administratif, le décret "Justice administrative de demain"<sup>370</sup>, dit JADE, du 2 novembre 2016, a par exemple multiplié les hypothèses de désistement d'office: une partie sera réputée s'être désistée de sa requête ou de ses conclusions incidentes si elle ne produit pas de mémoire récapitulatif dans le délai imparti par le juge<sup>371</sup>, ou le président peut demander à un requérant s'il souhaite confirmer le maintien de ses conclusions en cas de doute sur l'intérêt de la requête. En absence de confirmation, le requérant est réputé s'être désisté de celle-ci<sup>372</sup>. Le décret JADE a également permis au président de formation de jugement, ou le président de la chambre chargée de l'instruction, de fixer d'office une date à partir de laquelle de nouveaux moyens ne seront plus recevables<sup>373</sup>. Ceci n'empêchera toutefois pas le requérant d'introduire une demande nouvelle<sup>374</sup>, si celle-ci est recevable<sup>375</sup>, en invoquant ces nouveaux moyens, ce qui peut paraître contre-productif car cette règle implique l'ouverture d'un nouveau contentieux alors qu'il aurait peut-être pu être épuisé dans le cadre de la première demande. Il est intéressant de noter que la limitation des moyens invocables par le juge existait déjà, mais uniquement pour le contentieux des autorisations d'urbanisme<sup>376</sup>, ce qui met en avant l'influence des réformes de ce contentieux dans le reste du procès administratif. Ces évolutions

---

<sup>369</sup> Tissier A., "Le centenaire du Code de procédure civile et les projets de réforme", *RTD civ.*, 1906, p.649

<sup>370</sup> Décret n° 2016-1480 du 2 novembre 2016 portant modification du code de justice administrative

<sup>371</sup> Art. R. 611-8-1 CJA

<sup>372</sup> Art. R. 612-5-1

<sup>373</sup> Art R.611-7-1 CJA.

<sup>374</sup> Broyelle C., *Contentieux administratif*, LGDJ, 8ème édition, 2020, p.170 et s.

<sup>375</sup> La demande ne sera pas recevable par exemple si le requérant invoque des moyens appartenant à la même cause juridique que les moyens qui avaient été présentés devant le premier juge.

<sup>376</sup> Cassia P., "L'inquiétante justice administrative de demain", *Dalloz*, 2016, 2475

attestent d'un renforcement du caractère inquisitorial du procès administratif et vise à prévenir des manoeuvres dilatoires des parties, ce qui peut également être perçu comme une sanction préventive d'un comportement abusif d'un requérant, en "*disciplinant le recours*"<sup>377</sup>. Dans le même esprit, le caractère inquisitorial du procès civil a également été renforcé. L'organisation de la mise en état est une illustration de cette évolution: le juge de la mise en état peut par exemple fixer "*un calendrier de la mise en état*", qui comporte "*le nombre prévisible et la date des échanges de conclusions, la date de la clôture, celle des débats*"<sup>378</sup>, dont la mise en oeuvre ne nécessite plus l'accord des avocats mais simplement leur avis depuis un décret de 2017<sup>379</sup>.

**L'encadrement du droit d'action.** Un durcissement des règles relatives à la recevabilité des demandes en justice apparaît aussi comme une façon indirecte de sanctionner un potentiel abus du droit d'agir en justice et semble être une solution dans les mains du juge adaptée pour éviter un tel abus, à condition que l'exception d'irrecevabilité soit d'ordre public. À cet égard, l'encadrement strict de l'autorité de la chose jugée, qui permet de déclarer une demande irrecevable dès lors qu'elle a déjà fait l'objet d'un premier examen par le juge, et d'éviter ainsi la multiplication des recours relatifs aux mêmes faits par un même requérant, pourrait être un moyen de prévenir des comportements abusifs des requérants. L'autorité de la chose jugée s'applique lorsque qu'il y a une identité de parties, d'objet et de cause des demandes en justice<sup>380</sup>.

Dans le cadre du procès civil, depuis un décret de 2004<sup>381</sup>, la fin de non-recevoir tirée de l'autorité de la chose jugée est d'ordre public<sup>382</sup>, ce qui implique qu'elle puisse être soulevée d'office par le juge. De plus, l'évolution de la jurisprudence avec l'arrêt de l'assemblée plénière du 7 juillet 2006, dit "Césaréo"<sup>383</sup>, a permis de renforcer les exigences procédurales à l'encontre des parties, en imposant un principe de concentration des moyens: les parties se voient en effet aujourd'hui opposer une fin de non-recevoir tirée de l'autorité de la chose jugée dès lors qu'elles introduisent une nouvelle demande mettant en cause les mêmes parties, le même objet et les mêmes faits qu'une demande antérieure. L'invocation d'un moyen juridique nouveau n'a donc plus vocation à rendre la cause d'une demande différente dans le procès civil. Le principe de

---

<sup>377</sup> Broyelle C., *Contentieux administratif*, LGDJ, 8ème édition, 2020, p.349

<sup>378</sup> Art.781 CPC.

<sup>379</sup> Décret n°2017-892 du 6 mai 2017 portant diverses mesures de modernisation et de simplification de la procédure civile

<sup>380</sup> Art. 1355 CC.

<sup>381</sup> Décret n°2004-836 du 20 août 2004 portant modification de la procédure civile.

<sup>382</sup> Art. 125 al.2 CPC.

<sup>383</sup> Ass. Plen., 7 juillet 2006, n°04-10.672

concentration des moyens peut ainsi apparaître comme une façon de favoriser une certaine loyauté procédurale<sup>384</sup>, et prévenir des abus de droit d’agir en justice.

Dans le procès administratif, l’exception d’irrecevabilité tirée de l’autorité relative de chose jugée n’est pas un moyen d’ordre public: il revient ainsi aux parties de soulever l’exception de chose jugée<sup>385</sup>. De plus, la notion de cause est interprétée différemment que dans le procès civil. En matière d’excès de pouvoir par exemple, la cause renvoie à la distinction des moyens de légalité externe et interne, ces deux types de moyens correspondant à des causes juridiques différentes<sup>386</sup>. Il n’est donc pas possible pour un requérant d’invoquer un moyen de légalité interne si un autre moyen de légalité interne avait été soulevé dans la précédente requête, et la même solution s’applique aux moyens de légalité externe<sup>387</sup>. Les requérants ne pourront pas non plus invoquer à l’appui d’une nouvelle demande (dont les parties et l’objet sont identiques à une demande antérieure) des moyens juridiques d’ordre public<sup>388</sup>. Cette interprétation de la notion de cause s’associait logiquement, avant le décret JADE, au principe de cristallisation des moyens invoqués<sup>389</sup>. En effet, lorsqu’un nouveau moyen soulevé après l’expiration du délai de recours était irrecevable, car il n’appartenait pas à la même cause que les autres moyens soulevés avant l’expiration du délai, une nouvelle demande pouvait être formée. Or depuis le décret JADE, le juge peut interdire à une partie de présenter de nouveaux moyens, même lorsqu’ils appartiennent à la même cause juridique qu’un autre moyen déjà soulevé par une partie. Ainsi aujourd’hui, si une partie n’a pas soulevé dans le délai imparti un moyen appartenant à la même cause que les autres moyens soulevés à l’appui de sa requête, il ne pourra non seulement plus soulever ce moyen ultérieurement au cours de la même instance, mais ne pourra pas non plus le faire dans le cadre d’une nouvelle requête. Cette solution apparaît cependant moins radicale que celle dégagée par la jurisprudence Césaréo dans le procès civil, puisque certains moyens nouveaux pourront être invoqués à l’appui d’une nouvelle demande dans le procès administratif.

Toutefois, un certain équilibre se dégage dans les solutions des procès civil et administratif puisque, si le juge administratif apprécie de façon moins large la notion de “cause” que le juge civil, les parties d’un procès administratif ne peuvent plus invoquer de nouveaux moyens une fois le délai

---

<sup>384</sup> Guinchard S., “L’autorité de la chose qui n’a pas été jugée à l’épreuve des nouveaux principes directeurs du procès civil et de la simple faculté pour le juge de “changer le fondement juridique des demandes”” In *Mélanges en l’honneur du Doyen Wiederkehr*, Dalloz, 2009 p.384

<sup>385</sup> CE, 2 mai 1947, *Vaudrey*, Rec. 175 ; CE, 26 juin 1970, *Delort*, Rec. 442

<sup>386</sup> CE, 21 janvier 1955, *Muller*, Rec. 40

<sup>387</sup> Broyelle C., *Contentieux administratif*, LGDJ, 8ème édition, 2020, p.349

<sup>388</sup> CE, 29 nov. 1974, *Gevrey*, Rec. 600 : cette solution a été appliquée au contentieux de la responsabilité, le juge n’ayant pas eu l’occasion de l’appliquer en dehors de ce contentieux : Broyelle C., *Contentieux administratif*, LGDJ, 8ème édition, 2020, p.350

<sup>389</sup> CE, 20 février 1953, *Société intercopies*: après l’expiration du délai de recours, il n’est plus possible d’invoquer des moyens de légalité interne ou externe si au moins un moyen de chacune de ces causes juridiques n’avait pas été soulevé avant l’expiration du délai de recours.

imposé par le jugé passé, alors que qu'une telle limitation n'est pas imposée aux parties d'un procès civil. La plus grande rigueur imposée au sein de la même demande dans le procès administratif est ainsi en partie contre-balancée par une appréciation moins stricte de l'identité de cause que dans le procès civil. Un tel encadrement de la recevabilité d'une action permet ainsi d'éviter qu'une instance qui ne devrait pas être portée devant le juge, fasse l'objet d'un examen au fond pour ensuite seulement prononcer une amende civile ou des dommages-intérêts pour recours abusif. À ce titre, l'intervention du juge en amont par un encadrement strict de l'autorité de la chose jugée, dès lors que cette exception d'irrecevabilité serait un moyen d'ordre public dans les deux procès, pourrait être préférable et plus efficace qu'une sanction postérieure de l'abus du droit d'agir en justice.

**La nécessité d'un encadrement proportionné.** Le durcissement des règles procédurales permet d'éviter une certaine surenchère contentieuse, laquelle est inévitable s'agissant des sanctions a posteriori de l'abus du droit d'agir en justice. Toutefois, ces réformes procédurales portent aussi une atteinte au droit d'accès à un juge, notamment s'agissant de la restriction du droit d'action des justiciables. Il convient donc de s'assurer que l'atteinte ne soit pas disproportionnée par rapport aux buts légitimes poursuivis, que sont de la bonne administration de la justice, la sécurité des solutions juridiques et la loyauté procédurale<sup>390</sup>. Surtout, il ne faudrait pas que l'atteinte au droit d'accès à un juge a priori soit telle qu'elle réduirait considérablement le droit d'action des justiciables pour des comportements qui, en outre, ne seraient pas nécessairement considérés comme des abus du droit d'agir en justice, du fait du caractère exceptionnel de ces sanctions. C'est pourquoi la réponse en terme de sanction préventive et d'exigence procédurale semble devoir faire l'objet d'une appréciation casuistique selon les contentieux: cette casuistique est propre au contrôle de proportionnalité de l'atteinte à un droit fondamental, en l'espèce, du droit d'accès à un juge.

**L'articulation des sanctions dans les mains du juge.** On peut enfin s'interroger sur l'articulation entre les sanctions a posteriori et les sanctions a priori de l'abus du droit d'agir en justice. Tout d'abord, les solutions préventives servent l'objectif de protection du service public de la justice sans permettre d'appréhender toutes les formes d'abus car certains recours abusifs n'impliqueront pas une saisine répétée d'une juridiction, ou des manoeuvres dilatoires procédurales, et ne pourront ainsi qu'être sanctionnées a posteriori, à travers des dommages-intérêts ou une amende civile. Ensuite, les sanctions procédurales préventives n'excluent pas en elles-mêmes le prononcé d'une sanction a posteriori de l'abus du droit d'agir en justice. Une demande irrecevable

---

<sup>390</sup> CEDH, *Affaire Legrand c/ France*, 26 mai 2011, n°23228/08



pourra par exemple être rejetée sans que le juge ait à trancher l'affaire au fond, mais elle pourra tout de même porter préjudice à la partie adverse, qui pourra demander des dommages-intérêts pour abus du droit d'agir en justice, ou faire l'objet d'une amende civile. Il semble d'ailleurs à ce titre que la jurisprudence administrative, comme la jurisprudence civile, montrent une certaine sévérité à l'égard de requérants qui n'ont justement pas de droit d'action, et qui pourtant saisissent le juge d'une demande en justice: les juges sanctionnent ainsi ces demandes à travers l'abus du droit d'agir en justice, en plus de les déclarer irrecevables<sup>391</sup>. Ceci montre que la sanction de l'irrecevabilité de la demande n'est pas apparue suffisante dans ces hypothèses. Il semble pourtant que les sanctions a priori et a posteriori dans les mains du juge devraient davantage être alternatives que cumulatives, de façon à éviter un allongement de l'instance précisément dans des hypothèses où l'on vise à la limiter. Cet argument vaut surtout dans l'hypothèse où les garanties entourant l'amende civile seraient développées, et plus particulièrement, celle du respect du principe de la contradiction, puisque celui-ci impose la réouverture des débats. Ainsi, la sanction d'amende civile n'interviendrait qu'exceptionnellement, dans les cas pour lesquels la sanction a priori n'est pas adaptée, ou n'a pas été suffisante pour éviter un comportement jugé particulièrement abusif.

**Conclusion.** Il apparaît donc nécessaire que la nature de la sanction dans les mains du juge évolue: ceci peut se faire en aval des abus du droit d'agir en justice, à travers un prononcé plus uniforme de l'amende civile et un renforcement des garanties entourant celle-ci, mais aussi en admettant que l'abus puisse aussi davantage s'appréhender de façon indirecte en amont, à travers une discipline renforcée des comportements des parties à l'instance.

---

<sup>391</sup> CE, 16 août 2018, n°410322; CE, 5 juillet 2013, n°354026; 2ème civ., 3 septembre 2015, n°14-11.676

## Conclusion générale

Nous avons pu voir que l'abus du droit d'agir en justice était sanctionné de façon différente par les juges civil et administratif. La première partie de ce mémoire a fait ressortir la difficulté à expliquer les variations constatées entre les procès civil et administratif: certaines hypothèses ont pu être développées, sans pour autant que des certitudes puissent être réellement avancées. Ceci résulte d'une part des limites propres à la recherche jurisprudentielle, qui appelle à une prudence nécessaire quant aux hypothèses qui peuvent être émises. D'autre part, l'incertitude relative au prononcé des sanctions réside dans la multitude de facteurs explicatifs possibles. Nous avons tenté de dégager les hypothèses envisageables qui nous paraissaient les plus pertinentes, sans pour autant pouvoir aboutir à des justifications, ou à des explications, certaines. Tel n'était d'ailleurs pas l'objectif de cette analyse: nous pensons que la démonstration d'une absence d'explication claire relative au prononcé des sanctions de l'abus du droit d'agir en justice suffise en elle-même à se convaincre de l'insatisfaction du droit positif en la matière.

De façon générale, l'analyse de la sanction de l'abus du droit d'agir en justice a permis de mettre en avant le fait que les différentes règles procédurales des procès administratif et civil pouvaient avoir des répercussions jusque dans la sanction de comportements abusifs, dont l'appréciation ne se distinguent pourtant pas nettement selon les juridictions, et pour lesquels des mécanismes de sanction similaires existent. Parmi les diverses hypothèses explicatives du prononcé de la sanction, il nous a semblé intéressant de voir que la perception que l'on peut avoir des procès peut jouer un rôle majeur: une certaine perception d'un contentieux entraîne l'organisation de règles procédurales, et peut conduire les parties à formuler, ou au contraire, à éviter de formuler, certaines demandes. Ceci va ensuite mener à une certaine application de mesures par les juges, et pourra ainsi conforter la singularité perçue de chaque contentieux. Il en résulte des résultats d'application de sanctions en manque de cohérence, pour lesquels on peine à trouver de réelle justification.

La démonstration de la seconde partie de ce mémoire a tendu à appuyer l'insatisfaction du droit positif relatif à la sanction de l'abus du droit d'agir en justice dans les procès administratif et civil, qui n'est pas limitée à la critique théorique qui peut en être faite, mais qui ressort des conséquences pratiques que les règles procédurales peuvent entraîner. C'est en s'attachant aux conséquences de certaines règles procédurales sur les justiciables que nous avons pu faire ressortir une certaine insatisfaction du droit positif. C'est la raison pour laquelle il nous a semblé pertinent de développer des propositions d'harmonisation des sanctions, à la fois en encourageant plus largement la sanction de dommages-intérêts dans le procès administratif, dans une perspective de rapprochement avec le procès civil, mais aussi en améliorant l'office du juge dans la sanction de l'abus du droit d'agir en justice dans les deux ordres de juridiction. Cette dernière réflexion a pu

nous conduire à interroger la pertinence d'une sanction exclusivement a posteriori de l'abus, pour voir qu'une intervention plus en amont du juge peut, dans une certaine mesure, s'avérer en réalité plus adaptée.

L'analyse comparée de la sanction de l'abus du droit d'agir en justice est partie en premier lieu de l'étude du prononcé concret des sanctions par les juridictions administratives et civiles, en partant des dispositifs visant directement l'abus du droit d'agir en justice, c'est-à-dire l'article 32-1 du Code de procédure civile et l'article R.741-12 du Code de justice administrative. L'analyse jurisprudentielle a ainsi conduit à mettre en avant la sanction de l'abus du droit d'agir du demandeur, qui est l'hypothèse privilégiée par ces articles, et dont il est ressorti de nos recherches qu'elle était l'hypothèse la plus visée par la jurisprudence civile sous l'expression d'abus du droit d'agir en justice. Ceci a eu pour conséquence une analyse jurisprudentielle des sanctions prononcées pour résistance abusive moins développée, et il nous semble qu'une étude plus spécifique et approfondie de celle-ci pourrait également être éclairante, en particulier au sein du procès civil dans lequel ce type d'abus est davantage développé. Il reste que nous avons souhaité faire ressortir de la recherche jurisprudentielle une tendance générale de la sanction de l'abus du droit d'agir en justice, en veillant toutefois à éviter tout angle mort dans la recherche. Ceci a été entrepris de façon à permettre d'effectuer une comparaison des mécanismes de sanction entre les procès civil et administratif, sans pour autant pouvoir, dans le cadre de cette étude, s'attacher aux cas particuliers d'application de la sanction de façon distincte. Aussi, des recherches relatives aux sanctions de l'abus des droits processuels dans leur ensemble, en incluant l'usage des voies de recours par exemple, et les divers comportements abusifs pouvant se rencontrer à différentes étapes d'une instance, pourraient, à notre sens, être fructueuses, notamment dans un contexte où la célérité de la procédure est un objectif continuellement visé par les pouvoirs publics<sup>392</sup>.

---

<sup>392</sup> Guinchard S., Chainais C., Delicostopoulos C. S., *Droit processuel*, Dalloz, 10ème édition, 2019, p.1060 et s.

## Bibliographie

### I. Ouvrages généraux

#### 1. Ouvrages relatifs au procès civil

Amrani-Mekki S., Strickler Y., *Procédure civile*, PUF, 2014

Boré J., Boré L., *La cassation en matière civile*, Dalloz, 5ème édition, 2015-2016

Cadiet L., Jeuland E., *Droit judiciaire privé*, LexisNexis, 11ème édition, 2020

Cadiet L., Normand J., Mekki M., *Théorie générale du procès*, Thémis, 3ème édition, 2020

Cayrol N., *Procédure civile*, Dalloz, 2ème édition, 2019

Chainais C., Ferrand F., Mayer L., Guinchard S. *Procédure civile, Droit commun et spécial du procès civil, MARD et arbitrage*, Dalloz, 35ème édition, 2020

Chainais C., Ferrand F., Mayer L., Guinchard S., *Procédure civile*, Dalloz, 6ème édition, 2019

Collectif, *Droit et pratique de la cassation en matière civile*, LexisNexis, 3ème édition, 2012

Cornu G., Foyer J., *Procédure civile*, PUF, 3ème édition, 1996

Le Bars Y., Héron J., *Droit judiciaire privé*, LGDJ, 6ème édition, 2015

Planiol M., *Traité élémentaire de droit civil*, LGDJ, Tome I, 1931

Planiol M., *Traité élémentaire de droit civil*, LGDJ, Tome II, 1931

Saleilles R., *Étude sur la Théorie générale de l'Obligation*, LGDJ, 2ème édition, 1914

#### 2. Ouvrages relatifs au procès administratif

Broyelle C., *Contentieux administratif*, LGDJ, 8ème édition, 2020

Chapus R., *Droit du contentieux administratif*, Montchrestien, 13ème édition, 2008

Gohin O., Poulet F., *Contentieux administratif*, LexisNexis, 10ème édition, 2020

Guyomar M., Seiller B., *Contentieux administratif*, Dalloz, 5ème édition, 2019

Morand-Deville J., Ferrari S., *Droit de l'urbanisme*, Dalloz, 10ème édition, 2018

Odent R., *Contentieux administratif*, Institut d'études politiques, Dalloz, Tome I, 1965

Odent R., *Contentieux administratif*, Institut d'études politiques, Dalloz, Tome II, 1965

Rouquette R., *Petit traité du procès administratif - contentieux administratif juridictions générales et spéciales*, Dalloz, 9ème édition, 2020

Seiller B., *Droit administratif (tome 1), L'action administrative*, Flammarion, 6ème édition, 2016

Seiller B., *Droit administratif (tome 2), L'action administrative*, Flammarion, 6ème édition, 2016

Soler-Couteaux P., Carpentier E., *Droit de l'urbanisme*, Dalloz, 2019

### **3. Autres ouvrages**

Cornu G., *Vocabulaire juridique*, PUF, 12ème édition, 2018

Desportes F., Lazerges-Cousqueur L., *Traité de procédure pénale*, Economica, 4ème édition, 2016

Guinchard S., Chainais C., Delicostopoulos C. S., *Droit processuel*, Dalloz, 10ème édition, 2019

Jeuland E., *Droit processuel général*, LGDJ-Lextenso, 4ème édition, 2018

Robert J.-H., *Droit pénal général*, PUF, 2ème édition, 1992

## **II. Ouvrages spécialisés**

### **1. Monographies**

Antippas J., *Pour un droit commun de la responsabilité civile des personnes privées et publiques*, Dalloz, 2021

Cadiet L., "L'office du juge au regard de l'instance en droit français", In Chainais C., Saletti A., Hess B., Van Drooghenbroek J.-F., (coord.), *L'office du juge, Études de droit comparé*, 2017

Chainais C., *Les sanctions en procédure civile. A la recherche d'un clavier bien tempéré*, in Chainais C., Fenouillet D., *Les sanctions en droit contemporain vol 1 : la sanction entre technique et politique*, Dalloz, 2012

Chapus R., *Responsabilité publique et responsabilité privée: les influences réciproques des jurisprudences administrative et judiciaire*, Librairie générale de droit et de jurisprudence, 1957

Ducarouge F., « Le justiciable, le juge administratif et le temps. La vision des juges », in *Le juge administratif à l'aube du XXI<sup>e</sup> siècle*, G. Gardavaud, H. Oberdorff (dir.), PUG, 1995, p. 317.

Josserand L., *De l'esprit des lois et de leur relativité*, Dalloz, 1927

### **2. Mélanges**

Bandrac M., "L'action en justice, droit fondamental", in *Nouveaux juges, nouveaux pouvoirs ? Mélanges en l'honneur de Roger Perrot*, Dalloz, 1995, p.1

Baudouin J.-L., “L’abus de droit d’ester en justice au Québec, valse hésitation entre le législateur et les juges”, *Mélanges en l’honneur de Camille Jauffret-Spinosi*, 2013, p.62

Cohen D., “Punitifs, exemplaires, confiscatoires ou dissuasifs: les dommages--intérêts affranchis du préjudice subi par le demandeur”, In *Mélanges en l’honneur de Camille Jauffret--Spinosi*, Dalloz, 2013, p. 255

Flombour P., “De quelques considérations de gestion en matière contentieuse”, In *Mélanges en l’honneur de Daniel Labetoulle*, Dalloz, 2007, p.349

Guinchard S., “L’autorité de la chose qui n’a pas été jugée à l’épreuve des nouveaux principes directeurs du procès civil et de la simple faculté pour le juge de “changer le fondent juridique des demandes”” In *Mélanges en l’honneur du Doyen Wiederkehr*, Dalloz, 2009, p.379

### **3. Recueil de décisions**

Bonichot J.-C., Cassia P., Poujade B., *Les grands arrêts du contentieux administratif*, Dalloz, 7ème édition, 2020

### **III. Thèses**

Dubouis L., *La théorie de l’abus de droit et la jurisprudence administrative*, LGDJ, 1962

Meynaud-Zeroual A., *L’office des parties dans le procès administratif*, Bibliothèque de droit public, Tome 316, LGDJ, 2020

Morel J., *Des dommages-intérêts au cas d’exercice abusif des actions en justice*, Thèse de doctorat, Droit, Jouve, 1910

### **IV. Répertoires et jurisclasseurs:**

Cadiet L., Le Tourreau, “Abus de droit”, *Répertoire de droit civil*, Dalloz, 2015

Cayrol N., “Action en justice”, *Répertoire de procédure civile*, Dalloz, 4ème édition, 2019

Diémert S., “Frais et dépens”, *JCl. Justice administrative, Fasc. 70-17*, 2015

Haïm V., “Frais de justice”, *Répertoire de contentieux administratif*, Dalloz, 2019

### **V. Rapports et études:**

de Mecquenem V., Munoz-Perez B., Sommer J.-P., “Le prononcé des amendes civiles par les chambres civiles de la cour de cassation 2000-2011”, 2012

Maugüé C., Rapport au ministre de la cohésion des territoires: Propositions pour un contentieux des autorisations d’urbanisme plus rapide et efficace, 2018

## **VI. Articles**

### **1. Articles relatifs au procès civil**

Blary-Clément E., “Spécificités et sanctions des manoeuvres dilatoires dans le procès civil”, *JCP*, 1991, I, p.3534

Croze H., “Conditions du prononcé de l’amende civile”, *Procédures*, n° 11, 2015

Desdevises Y., “L’abus du droit d’agir en justice avec succès”, *Dalloz*, Chronique IV, 1979, p21-22

Graziani F., “La généralisation de l’amende civile : entre progrès et confusions”, *Dalloz*, 2018, 428

Pansier J. F et J. M., “Abus de procédure, article 700 du Code de procédure civile et référé”, *JCP* 1983, I, 3105

Renard M. R., “L’abus du droit d’agir en justice”, *Gaz. Pal.*, 23-24 mai 2007

Tissier A., “Le centenaire du Code de procédure civile et les projets de réforme”, *RTD civ.*, 1906, p. 625-660

Viatte J., “L’amende civile pour abus du droit de plaider”, *Gaz. Pal.*, 1978, I, p.305

### **2. Articles relatifs au procès administratif**

Bouyssou F., “La responsabilité civile pour abus du droit de former un recours pour excès de pouvoir contre un permis de construire”, *RFDA*, 1993, p.149

Cassia P., “Entre droit et psychiatrie : la quérulence processuelle”, *AJDA*, 2006, p.1185

Cassia P., “L’inquiétante justice administrative de demain”, *Dalloz*, 2016, p.2475

Chabanol D., “Les recours abusifs dans le contentieux administratif”, *LaGazette.fr*, Tribune juridique, 5 mars 2013

Chapus R., “De l’office du juge : contentieux administratif et nouvelle procédure civile”, Paris, *La documentation française*, coll. « *Etudes et documents du Conseil d’Etat* », 1977-1978, p.13

Chauvin A., “Retrait par le juge du bénéfice de l’aide juridictionnelle”, *AJDA*, 2021, p136

Ciaudo A., “Le caractère inquisitorial du procès administratif et le pouvoir discrétionnaire du juge”, *RFDA*, 2021, p.33

Cornille P., “Un cas exceptionnel de responsabilité civile pour recours abusif”, *Construction-Urbanisme*, n°9, 2012, p.129

Dousset Y., “Les recours abusifs à l’encontre de permis de construire et leur traitement potentiel sur le plan pénal”, *Gaz. Pal.*, 2007, p.3147

Garrido L., “La responsabilisation des acteurs du procès administratif : remède aux délais excessifs de jugement ou avatar?”, *Droit administratif*, 2011, n°5, étude 9

Geffray E., Bourgeois-Machureau B., “De minimis aliquando curat praetor”, *AJDA*, 2008, p.1316

Heinis M., “L’amende pour requête abusive devant le juge administratif”, *Gaz. Pal.*, 1999

Hoffmann, F. “ Les conclusions reconventionnelles à caractère indemnitaire dans le contentieux de l’urbanisme “, *Droit et Ville*, vol. 79, I, 2015, p.53-68.

Kdhir M., “Le recours abusif devant le juge administratif”, *Revue Administrative*, 1991, p.520

Labetoulle D., “Contentieux de l’urbanisme : « il faut modifier le comportement des acteurs »”, *AJDA*, 2013, p.1188

Lemaire F., “Les requérants d’habitude”, *RFPA*, 2004, p.554

Marie S., , “Recours abusif et recours « mafieux »: la chasse est ouverte!”, *AJDA*, 2013, p.1909

Mauzy J-R., “ « Vivre sans plaider est-ce contentement? » : l’amende pour recours abusif devant le Conseil d’État”, *AJDA*, 2018, p.256

Noguellou R., “Les recours abusifs”, *Droit administratif*, 2011, p.46

Olson T., “L’amende pour recours abusif”, *RFDA*, 2008, p.137

Pacteau, B., “La citation abusive devant les juridictions administratives spéciales. Un apport jurisprudentiel et... son report”, *RFDA*, 2008, p.964

Poulet F., “La condamnation de l’administration à dommages-intérêts pour résistance abusive: une hypothèse de responsabilité administrative à encourager”, *Revue générale du droit études et réflexion*, 2015, n°16

Rambaud R., “Les avatars de la jurisprudence *Lafage*”, *RFDA*, 2012, p.441

Richer L., “L’amende pour recours abusif devant le Conseil d’Etat et les tribunaux administratifs”, *AJDA*, 1983, p.453

Thiellay J.-P., “Dommages-intérêts pour citation abusive: demande reconventionnelle relevant de la compétence du juge de l’action”, *RFDA*, 2008, p.689

Waline M., “L’État peut-il être condamné à l’amende d’appel abusif? : CE ass., 27 avril 1979, *Ministre délégué à l’économie et aux finances c/ Mme Lestrade*”, *RDP*, 1980, p.1163

### **3. Autres articles**

Behar-Touchais M., “L’amende civile est-elle un substitut satisfaisant à l’absence de dommages-intérêts?”, *LPA*, 2002, n° 4, p.36

Callon J.-E., “L’abus du droit au juge peut-il être sanctionné”, *LPA*, 28 mars 2000, n°62



- Dousset Y., “Les recours abusifs à l'encontre de permis de construire et leur traitement potentiel sur le plan pénal”, *Gaz. Pal.*, 2007, p.3147
- Fraissex P., “Droit au juge et amende pour recours abusif”, *AJDA*, 2000, p.20-30
- Guillemard S., “Les poursuites-bâillons et la quérulence : deux phénomènes encadrés par le Code de procédure civile du Québec”, *Dalloz*, 2015, p.2389
- Mignon M., “Les instances actives et passives et la théorie de l’abus de droit”, *Dalloz*, 1949, chronique XLIV, p.40
- Morissette Y.-M., “Abus de droit, quérulence et parties non-représentées”, *Revue de droit McGill*, 2003, p. 23
- Pirovano A., “La fonction sociale des droits: réflexions sur le destin des théories de Josserand”, *Dalloz*, chronique XIII, 1972, p.67
- Ripert G., “Abus ou relativité des droits?”, *Revue de législation critique et de jurisprudence*, 1929

## Annexes

### **Annexe 1 : Décisions de la Cour de cassation entre 2017 et janvier 2021**

Il a été choisi de reproduire les arrêts de la Cour de cassation relatifs à la sanction de l’abus du droit d’agir en justice qui ont servi de support à notre recherche. Les décisions ont été recherchées à partir de différents mots-clés: “abus du droit d’agir”; “amende civile / abus” et “procédure abusive”. Le choix de la période de 2017 à janvier 2021 est relatif aux nombres d’arrêts relevés nécessaires pour aboutir à un nombre minimal de 50 arrêts de condamnation à une sanction d’abus du droit d’agir en justice, soit une amende civile, soit des dommages-intérêts. 54 arrêts de condamnation à une sanction d’abus du droit d’agir en justice ont été relevés.

Les arrêts ont été obtenus à partir de la base de données Lexbase.

<b>Numéro de pourvoi (année)</b>	<b>Mots clés</b>	<b>Sanction prononcée par les juges du fond</b>	<b>Demande de dommages-intérêts d'une partie</b>	<b>Octroi de dommages-intérêts</b>	<b>Demande d'amende civile par une partie</b>	<b>Prononcé d'une amende civile</b>
<b>n°19-19.491 (2021)</b>	“abus du droit d’agir” ou “amende civile / abus”	Dommages-intérêts	Oui	Oui	Non	Oui (pourvoi abusif)
<b>n°18-18.035 (2021)</b>	“abus du droit d’agir”	Dommages-intérêts	Oui	Non	Non	Non
<b>n°19-15943 (2021)</b>	“abus du droit d’agir”	Dommages-intérêts	Oui	Non	Non	Non
<b>n°18-18528 (2021)</b>	“abus du droit d’agir”	Dommages-intérêts	Oui	Non	Non	Non
<b>n°18-23462 (2020)</b>	“abus du droit d’agir”	Dommages-intérêts	Oui	Non	Non	Non
<b>n° 19-18.208 (2020)</b>	“abus du droit d’agir” ou “procédure abusive”	Dommages-intérêts	Oui	Oui	Non	Non
<b>n°19-12460 (2020)</b>	“abus du droit d’agir”	Dommages-intérêts	Oui	Non	Non	Non
<b>n°18-20220 (2020)</b>	“abus du droit d’agir”	Dommages-intérêts	Oui	Non	Non	Non
<b>n°19-17496 (2020)</b>	“abus du droit d’agir”	Dommages-intérêts	Oui	Non	Non	non
<b>n°19-15106 (2020)</b>	“abus du droit d’agir”	Amende civile	Non	Non	Non	non
<b>n°19-11818 (2020)</b>	“abus du droit d’agir”	Dommages-intérêts	Oui	Non	Non	Non
<b>n°19-10671 (2020)</b>	“abus du droit d’agir”	Dommages-intérêts	Oui	Non	Non	Non

<b>n°18-25642 (2020)</b>	“abus du droit d’agir”	Dommmages-intérêts	Oui	Non	Non	Non
<b>n°17-27045 (2020)</b>	“abus du droit d’agir”	Dommmages-intérêts	Oui	Non	Non	Non
<b>n°19-13.785 (2020)</b>	“abus du droit d’agir en justice” ou “amende civile / abus”	Amende civile	Non	Non	Non	Oui (au fond + Pourvoi abusif)
<b>n°19-10396 (2020)</b>	“abus du droit d’agir”	Amende civile	Non	Non	Non	Non
<b>n°18-14673 (2020)</b>	“abus du droit d’agir”	Dommmages-intérêts	Oui	Non	Non	Non
<b>n°18-25093 (2020)</b>	“abus du droit d’agir”	Dommmages-intérêts	Oui	Non	Non	non
<b>n°18-22745 (2020)</b>	“abus du droit d’agir”	Dommmages-intérêts	Oui	Oui	Non	Non
<b>n°18-22790 (2020)</b>	“abus du droit d’agir”	Dommmages-intérêts	Oui	Non	Non	Non
<b>n°18-22464 (2020)</b>	“abus du droit d’agir”	Dommmages-intérêts	Oui	Oui	Non	Non
<b>n°18-12225 (2020)</b>	“abus du droit d’agir”	Amende civile	Non	Non	Non	non
<b>n°17-13162 (2020)</b>	“abus du droit d’agir”	Dommmages-intérêts	Oui	Non	Non	non
<b>n°19-10388 (2019)</b>	“abus du droit d’agir”	Dommmages-intérêts	Oui	Non	Non	non
<b>n°18-11035 (2019)</b>	“abus du droit d’agir”	Dommmages-intérêts	Oui	Non	Non	non
<b>n°18-21644 (2019)</b>	“abus du droit d’agir”	Dommmages-intérêts	Oui	Non	Non	Non
<b>n°18-11241 (2019)</b>	“abus du droit d’agir”	Dommmages-intérêts	Oui	Oui	Non	Non
<b>n°18-15434 (2019)</b>	“abus du droit d’agir”	Dommmages-intérêts	Oui	Non	Non	non
<b>n°18-19590 (2019)</b>	“abus du droit d’agir”	Dommmages-intérêts	Oui	Non	Non	non
<b>n°18-21128 (2019)</b>	“abus du droit d’agir”	Dommmages-intérêts	Oui	Non	Non	Non
<b>n°17-20940 (2019)</b>	“abus du droit d’agir”	Dommmages-intérêts	Oui	Non	Non	non
<b>n°18-22878 (2019)</b>	“abus du droit d’agir”	Dommmages-intérêts	Oui	Non	Non	non

<b>n°18-19940 (2019)</b>	“abus du droit d’agir”	Dommmages-intérêts	Oui	Oui	Non	non
<b>n°18-20840 (2019)</b>	“abus du droit d’agir”	Dommmages-intérêts	Oui	Oui (résistance abusive)	Non	Non
<b>n°18-18473 (2019)</b>	“abus du droit d’agir”	Dommmages-intérêts	Oui	Non	Non	non
<b>n°18-14111 (2019)</b>	“abus du droit d’agir”	Dommmages-intérêts	Oui	Oui	Non	Non
<b>n°17-28722 (2019)</b>	“abus du droit d’agir”	Dommmages-intérêts et amende civile	Oui	Non	Non	Non
<b>n°18-21827 (2019)</b>	“abus du droit d’agir”	Dommmages-intérêts et amende civile	Oui	Non	Non	non
<b>n°18-16726</b>	“abus du droit d’agir”	Dommmages-intérêts	Oui	Non	Non	non
<b>n°18-15879 (2019)</b>	“abus du droit d’agir”	Dommmages-intérêts	Oui	Non	Non	Non
<b>n°17-22080 (2019)</b>	“abus du droit d’agir”	Dommmages-intérêts	Oui	Oui	Non	Non
<b>n°18-17332 (2019)</b>	“abus du droit d’agir”	Dommmages-intérêts	Oui	Non	Non	non
<b>n°17-31263 (2019)</b>	“abus du droit d’agir”	Dommmages-intérêts	Oui	Non	Non	Non
<b>n°18-14432 (2019)</b>	“amende civile” et “abus”	Amende civile	Oui	Non	Non	non
<b>n°17-23728 (2019)</b>	“abus du droit d’agir”	Dommmages-intérêts	Oui	Non	Non	non
<b>n° 18-14360 (2019)</b>	“abus du droit d’agir”	Dommmages-intérêts	Oui	Oui	Non	Non
<b>n° 17-11766 (2019)</b>	“abus du droit d’agir”	Dommmages-intérêts	Oui	oui	Non	Non
<b>n°17-13603 (2019)</b>	“abus du droit d’agir”	Dommmages-intérêts	Oui	Oui	Non	Non
<b>n°17-27408 (2019)</b>	“abus du droit d’agir”	Dommmages-intérêts	Oui	Oui	Non	Non
<b>n°18-11738 (2019)</b>	“abus du droit d’agir”	Dommmages-intérêts	Oui	Non	Non	Non
<b>n°17-27668 (2019)</b>	“abus du droit d’agir”	Dommmages-intérêts	Oui	Oui	Non	non
<b>n°17-28446 (2019)</b>	“abus du droit d’agir”	Dommmages-intérêts	Oui	Non	Non	non

<b>n°18-11719 (2019)</b>	“abus du droit d’agir”	Dommmages-intérêts	Oui	Non	Non	Non
<b>n°17-27207 (2019)</b>	“abus du droit d’agir”	Dommmages-intérêts	Oui	Oui	Non	Non
<b>n°17-16866 (2018)</b>	“abus du droit d’agir”	Dommmages-intérêts	Oui	Non	Non	non
<b>n°17-26606 (2018)</b>	“abus du droit d’agir”	Dommmages-intérêts	Oui	Non	Non	non
<b>n°17-22330 (2018)</b>	“abus du droit d’agir”	Dommmages-intérêts	Oui	Oui	Non	Non
<b>n°17-13514 (2018)</b>	“abus du droit d’agir”	Dommmages-intérêts	Oui	Non	Non	Non
<b>n°17-21697 (2018)</b>	“abus du droit d’agir”	Dommmages-intérêts	Oui	Oui	Non	Non
<b>n°17-22660 (2018)</b>	“abus du droit d’agir”	Dommmages-intérêts	oui	Oui	Non	Non
<b>n°17-19325 (2018)</b>	“abus du droit d’agir”	Dommmages-intérêts	Oui	Oui	Non	Non
<b>n°16-26.012 (2018)</b>	“abus du droit d’agir”	Dommmages-intérêts	Oui	Oui	Non	Non
<b>n°16-24150 (2018)</b>	“abus du droit d’agir”	Dommmages-intérêts	Oui	Oui (résistance abusive)	Non	Non
<b>n°16-15437 (2018)</b>	“abus du droit d’agir” ou “amende civile / abus”	Dommmages-intérêts	Oui	Oui (appel abusif)	Non	Non
<b>n°16-16557 (2018)</b>	“abus du droit d’agir”	Dommmages-intérêts	Oui	Oui	Non	Non
<b>n°16-25406 (2018)</b>	“abus du droit d’agir”	Dommmages-intérêts	Oui	Oui (résistance abusive)	Non	non
<b>n°15-12268 (2018)</b>	“abus du droit d’agir”	Dommmages-intérêts	Oui	Oui	Non	Non
<b>n°17-20465 (2018)</b>	“abus du droit d’agir”	Dommmages-intérêts	Oui	Non	Non	Non
<b>n°17-21636 (2018)</b>	“abus du droit d’agir”	Dommmages-intérêts	Oui	Non	Non	Non
<b>n°17-21542 (2018)</b>	“abus du droit d’agir”	Dommmages-intérêts	Oui	Non	Non	non

<b>n°17-11255 (2018)</b>	“abus du droit d’agir”	Dommmages-intérêts	Oui	Non	Non	Non
<b>n°17-22811 (2018)</b>	“abus du droit d’agir”	Dommmages-intérêts	Oui	Non	Non	Non
<b>n°17-22344 (2018)</b>	“abus du droit d’agir”	Amende	Non	Non	Non	Non
<b>n°17-14451 (2018)</b>	“abus du droit d’agir”	Dommmages-intérêts	Oui	Non	Non	Non
<b>n°16-25669 (2018)</b>	“abus du droit d’agir”	Dommmages-intérêts	Oui	Non	Non	Non
<b>n°17-21757 (2018)</b>	“abus du droit d’agir”	Dommmages-intérêts	Oui	Non	Non	Non
<b>n°17-18508 (2018)</b>	“abus du droit d’agir”	Dommmages-intérêts	Oui	Non	Non	Non
<b>n°17-10158 (2018)</b>	“abus du droit d’agir”	Dommmages-intérêts	Oui	Non	Non	Non
<b>n°17-20522 (2018)</b>	“abus du droit d’agir”	Dommmages-intérêts	Oui	Non	Non	non
<b>n°17-14064 (2018)</b>	“abus du droit d’agir”	Amende civile	Non	Non	Non	Non
<b>n°17-17934 (2018)</b>	“abus du droit d’agir”	Dommmages-intérêts	Oui	Non	Non	Non
<b>n°15-14023 (2018)</b>	“abus du droit d’agir”	Dommmages-intérêts	Oui	Oui	Non	Non
<b>n°16-24563 (2018)</b>	“abus du droit d’agir”	Dommmages-intérêts	Oui	Non	Non	Non
<b>n°17-13088 (2018)</b>	“abus du droit d’agir”	Dommmages-intérêts	Oui	Non	Non	Non
<b>n°16-23508 (2018)</b>	“abus du droit d’agir”	Dommmages-intérêts	Oui	Non	Non	Non
<b>n°17-11830 (2018)</b>	“abus du droit d’agir”	Dommmages-intérêts	Oui	Non	Non	Non
<b>n°15-21.372 (2018)</b>	“abus du droit d’agir”	Dommmages-intérêts	Oui	Non	Non	non
<b>n°16-27208 (2018)</b>	“abus du droit d’agir”	Dommmages-intérêts	Oui	Non	Non	Non
<b>n°17-14079 (2018)</b>	“abus du droit d’agir”	Dommmages-intérêts	Oui	Non	Non	Non

<b>n°15-27522 (2018)</b>	“abus du droit d’agir”	Domages-intérêts	Oui	Non	Non	Non
<b>n°16-26992 (2018)</b>	“abus du droit d’agir”	Domages-intérêts	Oui	Non	Non	Non
<b>n°16-28734 (2018)</b>	“abus du droit d’agir”	Domages-intérêts	Oui	Non	Non	Non
<b>n°16-26168 (2018)</b>	“abus du droit d’agir”	Domages-intérêts	Oui	Non	Non	Non
<b>n°15-25.627 (2017)</b>	“abus du droit d’agir”	Domages-intérêts	Oui	Non	Non	Non
<b>n°16-24029 (2017)</b>	“abus du droit d’agir”	Domages-intérêts	Oui	Non	Non	Non
<b>n°16-22023 (2017)</b>	“abus du droit d’agir”	Domages-intérêts	Oui	Non	Non	Non
<b>n°16-14861 (2017)</b>	“abus du droit d’agir”	Domages-intérêts	Oui	Non	Non	Non
<b>n°16-22213 (2017)</b>	“abus du droit d’agir”	Domages-intérêts	Oui	Non	Non	Non
<b>n°16-20773 (2017)</b>	“abus du droit d’agir”	Domages-intérêts	Oui	Non	Non	Non
<b>n°16-24529 (2017)</b>	“abus du droit d’agir”	Domages-intérêts	Oui	Non	Non	Non
<b>n°16-23538 (2017)</b>	“abus du droit d’agir”	Domages-intérêts	Oui	Non	Non	Non
<b>n°16-15829 (2017)</b>	“abus du droit d’agir”	Domages-intérêts	Oui	Non	Non	Non
<b>n°16-13693 (2017)</b>	“abus du droit d’agir”	Domages-intérêts	Oui	Non	Non	Non
<b>n°15-25294 (2017)</b>	“abus du droit d’agir”	Domages-intérêts	Oui	Non	Non	Non
<b>n°16-21766 (2017)</b>	“abus du droit d’agir”	Domages-intérêts	Oui	Non	Non	Non
<b>n°16-21408 (2017)</b>	“abus du droit d’agir”	Domages-intérêts	Oui	Non	Non	Non
<b>n°16-16798 (2017)</b>	“abus du droit d’agir”	Domages-intérêts	Oui	Non	Non	Non
<b>n°16-19331 (2017)</b>	“abus du droit d’agir”	Domages-intérêts	Oui	Non	Non	Non

<b>n°16-17744 (2017)</b>	“abus du droit d’agir”	Dommmages-intérêts	Oui	Oui (résistance abusive)	Non	Non
<b>n°16-12157 (2017)</b>	“abus du droit d’agir”	Dommmages-intérêts	Oui	Oui	Non	non
<b>n°15-21179 (2017)</b>	“abus du droit d’agir”	Dommmages-intérêts	Oui	Oui	Non	Non
<b>n°15-25499 (2017)</b>	“abus du droit d’agir”	Dommmages-intérêts	Oui	Oui	Non	non
<b>n°15-26757 (2017)</b>	“abus du droit d’agir”	Dommmages-intérêts	Oui	Oui	Non	non
<b>n°17-25434 (2017)</b>	“abus du droit d’agir”	Dommmages-intérêts	Oui	Non	Non	Non
<b>n°15-29203 (2017)</b>	“abus du droit d’agir”	Dommmages-intérêts	Oui	Non	Non	Non
<b>n°16-14464 (2017)</b>	“abus du droit d’agir”	Dommmages-intérêts	Oui	Non	Non	non
<b>n°15-13326 (2017)</b>	“abus du droit d’agir”	Dommmages-intérêts	Oui	Oui	Non	non
<b>n°14-26959 (2017)</b>	“abus du droit d’agir”	Non	Oui	Non	Non	Non
<b>n°15-23821 (2017)</b>	“abus du droit d’agir”	Dommmages-intérêts	Oui	Oui	Non	Non
<b>n°15-20616 (2017)</b>	“abus du droit d’agir”	Dommmages-intérêts	Oui	Oui	Non	Non
<b>n°16-10016 (2017)</b>	“abus du droit d’agir”	Dommmages-intérêts	Oui	Oui	Non	non
<b>n°16-10576 (2017)</b>	“abus du droit d’agir”	Dommmages-intérêts	Oui	Non	Non	non
<b>n°16-10199 (2017)</b>	“abus du droit d’agir”	Dommmages-intérêts	Oui	Non	Non	non
<b>n°16-14123 (2017)</b>	“abus du droit d’agir”	Dommmages-intérêts	Oui	Non	Non	Non
<b>n°15-25491 (2017)</b>	“abus du droit d’agir”	Dommmages-intérêts	Oui	Oui	Non	non
<b>n°16-11140 (2017)</b>	“abus du droit d’agir”	Dommmages-intérêts	Oui	Non	Non	non
<b>n°15-27451 (2017)</b>	“abus du droit d’agir”	Dommmages-intérêts	Oui	Non	Non	non



<b>n°15-13906 (2017)</b>	“abus du droit d’agir”	Dommmages-intérêts et amende civile	Oui	Non	Non	non
<b>n°15-23513 (2017)</b>	“abus du droit d’agir”	Dommmages-intérêts	Oui	Non	Non	non
<b>n°15-17287 (2017)</b>	“abus du droit d’agir”	Dommmages-intérêts	Oui	Oui	Non	Non
<b>n°15-28535 (2017)</b>	“abus du droit d’agir”	Dommmages-intérêts	Oui	Non	Non	Non
<b>n°15-28339 (2017)</b>	“abus du droit d’agir”	Dommmages-intérêts	Oui	Non	Non	Non
<b>n°14-21137 (2017)</b>	“abus du droit d’agir”	Dommmages-intérêts	Oui	Oui	Non	non
<b>n°15-28770 (2017)</b>	“abus du droit d’agir”	Dommmages-intérêts	Oui	Non	Non	non
<b>n°19-17028 (2021)</b>	“amende civile” et “abus” ou “abus du droit d’agir”	Dommmages-intérêts	Oui	Oui	Non	Oui
<b>n°16-13910 (2017)</b>	“amende civile” et “abus”	Dommmages-intérêts	Oui	Oui	Non	Oui
<b>n° 19-21854 (2020)</b>	“amende civile” et “abus”	Dommmages-intérêts et amende civile	Oui	Oui	Oui	Oui
<b>n°18-24893 (2020)</b>	“amende civile” et “abus”	Non	Non	Non	Non	Non
<b>n°19-15391 (2020)</b>	”amende civile” et “abus” ou “procédure abusive”	Dommmages-intérêts	Oui	oui (action et appel abusifs)	Non	Non
<b>n°19-10981 (2020)</b>	“Amende civile et abus“	Amende civile	Non	Non	Non	Oui
<b>n°18-16700 (2019)</b>	“Amende pour recours abusif “	Dommmages-intérêts	Oui	Oui	Oui	Non
<b>n°19-24962 (2021)</b>	“amende civile” ou “abus du droit ‘agir” ou “procédure abusive”	Dommmages-intérêts	oui	Oui	Non	Non

<b>n°19-15842 (2020)</b>	“amende civile” ou “procédure abusive”	Dommmages-intérêts	Oui	Oui	Non	Non
<b>n°19-13245 (2020)</b>	“amende civile” ou “procédure abusive”	Dommmages-intérêts	Oui	Oui	Non	Non
<b>n°19-12.736 (2020)</b>	“amende civile” et “abus”	Non	Non	Non	Non	Oui (pour- voi abusif)
<b>n° 17-28594 (2019)</b>	“amende civile” et “abus”	Dommmages-intérêts	Oui	Non	Non	Non
<b>n°18-14.823 (2019)</b>	“amende civile” et “abus”	Amende civile	Non	Non	Non	Non
<b>n°17-31224 (2019)</b>	“amende civile” et “abus”	Dommmages-intérêts	Oui	Non	Non	Non
<b>n°17-28712 (2019)</b>	“amende civile” et “abus”	Amende civile et dommmages-intérêts	Non	Non	Non	Non
<b>n°18-24592 (2019)</b>	“amende civile” et “abus”	Dommmages-intérêts	Oui	Non	Non	Non
<b>n°17-27240 (2018)</b>	“amende civile” et “abus”	Amende civile	Non	Non	Non	Non
<b>n°17-11255 (2018)</b>	“amende civile” et “abus”	Dommmages-intérêts	Oui	Non	Non	Non
<b>n°17-21542 (2018)</b>	“amende civile” et “abus”	Dommmages-intérêts	Oui	Non	Non	non
<b>n° 17-22344 (2018)</b>	“amende civile” et “abus”	Dommmages-intérêts	Oui	Non	Non	Non
<b>n°16-25840 (2018)</b>	“amende civile” et “abus”	Amende civile	Non	Non	Non	non
<b>n°17-11003 (2018)</b>	“amende civile” et “abus”	Amende civile	Non	Non	Non	Non
<b>n°16-13117 (2018)</b>	“amende civile” et “abus”	Dommmages-intérêts	Oui	Oui	Non	Non
<b>n°13-24952 (2017)</b>	“amende civile” et “abus”	Dommmages-intérêts	Oui	Oui (appel abusif)	Non	Oui (pourvoi abusif)
<b>n°16-22448 (2017)</b>	“amende civile” et “abus” ou "procédure abusive”	Dommmages-intérêts et amende civile	Oui	Oui	Oui	Oui
<b>n°16-22.248 (2017)</b>	“amende civile” et “abus”	Amende civile	Non	Non	Non	Non

<b>n°16-14212 (2017)</b>	“amende civile” et “abus”	Dommmages-intérêts et amende civile	Oui	Non	Non	Non
<b>n°16-21061 (2017)</b>	“amende civile” et “abus”	Amende civile	Non	Non	Non	Oui
<b>n°14-26959 (2017)</b>	“amende civile” et “abus”	Amende civile	Oui	Non	Non	non
<b>n°16-14123 (2017)</b>	“amende civile” et “abus”	Amende civile	Non	Non	Non	Non
<b>n°15-24967 (2017)</b>	“amende civile” et “abus”	Amende civile	Non	Non	Non	non
<b>n°15-13780 (2017)</b>	“amende civile” et “abus”	Dommmages-intérêts et amende civile	Oui	Non	Non	Non
<b>n°16-15936 (2017)</b>	“Amende civile et abus” et “abus du droit d’agir” et “procédure abusive”	Dommmages-intérêts	Oui	Oui (appel abusif)	Non	Oui (pourvoi abusif)

## **Annexe 2: Décisions du Conseil d'État entre 2003 et 2020**

Sont reproduites ci-dessous les décisions du Conseil d'État relatives à la sanction de l'abus du droit d'agir en justice obtenues à partir de recherches jurisprudentielles fondées sur différents mots clés : “amende pour recours abusif”; “procédure abusive”; “requête abusive”, “procédure abusive / dommages-intérêts” et “résistance abusive”.

Le choix de la période de 2003 à 2020 est relatif aux nombres d'arrêts relevés nécessaires pour aboutir à un nombre minimal de 50 arrêts de condamnation à une sanction d'abus du droit d'agir en justice, soit une amende civile, soit des dommages-intérêts. 60 arrêts de condamnations à une sanction ont été relevés au total.

Les arrêts ont été recherchés à partir de la base de données Lexbase.

<b>Numéro de pourvoi / type de contentieux (année)</b>	<b>Mots clés</b>	<b>Demandeur</b>	<b>Défendeur</b>	<b>Sanction prononcée par les juges du fond</b>	<b>Demande en dommages-intérêts</b>	<b>Octroi de dommages-intérêts</b>	<b>Demande d'amende civile par une partie</b>	<b>Prononcé d'une amende civile</b>
<b>n°438056 Plein contentieux (2020)</b>	“Amende pour recours abusif “	Personne privée	Commune	Amende	Non	Non	Non	Non
<b>n°429451 plein contentieux (2020)</b>	“Amende pour recours abusif “	Personne privée	Etat	Amende	Non	Non	Non	Non
<b>n°429451 Plein contentieux (2020)</b>	“amende pour recours abusif”	Société	Etat	Amende	Non	Non	Non	Non
<b>n°441215 Rectification d'erreur matérielle (2020)</b>	“Amende pour recours abusif “	Personne privée	Etat		Non	Non	Non	Oui
<b>n°445447 Recours pour excès de pouvoir (REP) (2020)</b>	“Amende pour recours abusif “	Personne privée	Etat		Non	Non	Non	Oui
<b>n°424378 REP (2020)</b>	“Amende pour recours abusif “	Personne privée	Etat		Non	Non	Oui	Non

<b>n°443194 REP (2020)</b>	“Amende pour recours abusif “	Personne privée	Etat		Non	Non	Non	Oui
<b>n°413520 Plein contentieux (2020)</b>	“Amende pour recours abusif “ ou “procédure abusive”	Conseil départemental	Personne privée		Oui	Non	Oui	Non
<b>n°424573 REP (2019)</b>	“Amende pour recours abusif “	Requêtes jointes (société, association)	Etat		Non	Non	Oui	Non
<b>n°434234 REP (2019)</b>	“Amende pour recours abusif “	Personne privée	Etat / centre hospitalier Poitiers		Non	Non	Non	Oui
<b>n°427656 Plein contentieux (2019)</b>	“Amende pour recours abusif “ ou “procédure abusive” ou “procédure abusive/ dommages-intérêts”	Société	Etat		Oui	Non	Oui	Non
<b>n°429247 REP (2019)</b>	“Amende pour recours abusif “	Personne privée	Etat		Non	Non	Non	Oui
<b>n°421771 Plein contentieux (2019)</b>	“Amende pour recours abusif “	Personne privée	Etat	Amende	Non	Non	Non	Non
<b>n°406606 REP (2019)</b>	“Amende pour recours abusif “ ou “requête abusive”	Personne privée	Etat		Non	Non	Non	Non
<b>n°417885 Plein contentieux (2019)</b>	“Amende pour recours abusif “	Personne privée	Etat	Amende	Non	Non	Non	Non
<b>n°423051 REP (2019)</b>	“Amende pour recours abusif “	Personne privée	Etat	Amende	Non	Non	Non	Non
<b>n°424899 REP (2018)</b>	“Amende pour recours abusif “	Personne privée	Etat		Non	Non	Non	Oui

<b>n°425737 REP (2018)</b>	“Amende pour recours abusif “	Personne privée	Etat		Non	Non	Non	Oui
<b>n°424853 Plein contentieux (2018)</b>	“Amende pour recours abusif “ ou "procédure abusive”	Personne privée	Etat		Non	Non	Oui	Non
<b>n°419757 REP (2018)</b>	“Amende pour recours abusif “	Personne privée	Etat	Amende	Non	Non	Non	Non
<b>n°410322 REP (2018)</b>	“Amende pour recours abusif “	Personne privée	Etat		Non	Non	Non	Oui
<b>n°422303 REP (2018)</b>	“Amende pour recours abusif “	Personne privée	Etat		Non	Non	Non	Oui
<b>n°409163 REP (2018)</b>	“Amende pour recours abusif” ou “requête abusive”	Personne privée	Commune	Amende	Non	Non	Non	Non
<b>n°408975 REP (2018)</b>	“Amende pour recours abusif “	Personne privée	Etat		Non	Non	Non	Oui
<b>n°425737 REP (2018)</b>	“Amende pour recours abusif “	Personne privée	Etat		Non	Non	Non	Oui
<b>n°424853 Plein contentieux (2018)</b>	“Amende pour recours abusif “ ou "procédure abusive”	Personne privée	Etat		Non	Non	Oui	Non
<b>n°419757 REP (2018)</b>	“Amende pour recours abusif “	Personne privée	Etat	Amende	Non	Non	Non	Non
<b>n°410322 REP (2018)</b>	“Amende pour recours abusif “	Personne privée	Etat		Non	Non	Non	Oui
<b>n°422303 REP (2018)</b>	“Amende pour recours abusif “	Personne privée	Etat		Non	Non	Non	Oui

<b>n°409163 REP (2018)</b>	“Amende pour recours abusif” ou “requête abusive”	Personne privée	Commune	Amende	Non	Non	Non	Non
<b>n°408975 REP (2018)</b>	“Amende pour recours abusif “	Personne privée	Etat		Non	Non	Non	Oui
<b>n°410085 plein contentieux (2018)</b>	“Amende pour recours abusif “	Personne privée	Ordre des avocats		Non	Non	Non	Oui
<b>n°421412 REP (2018)</b>	“Amende pour recours abusif “	Personne privée	Etat		Non	Non	Non	Oui
<b>n°413619 REP (2018)</b>	“Amende pour recours abusif “	Personne privée	Etat		Non	Non	Non	Non
<b>n°409613 REP (2018)</b>	“Amende pour recours abusif “	Personne privée	Président université	Amendes	Non	Non	Non	Non
<b>n°401560 REP (2017)</b>	“Amende pour recours abusif “	Personne privée	Etat		Non	Non	Oui	Non
<b>n°413663 REP (2017)</b>	“Amende pour recours abusif “	Personne privée	Etat	Amende	Non	Non	Non	Non
<b>n°410156 Recours en révision (2017)</b>	“Amende pour recours abusif “	Personne privée	Etat		Non	Non	Non	Oui
<b>n°410157 recours en révision (2017)</b>	“Amende pour recours abusif “	Personne privée	Etat		Non	Non	Non	Oui
<b>n°407825 REP (2017)</b>	“Amende pour recours abusif “	Personne privée	Commune	Amende	Non	Non	Non	Oui

<b>n°398531 REP (2017)</b>	“Amende pour recours abusif “	Personne privée	Régie immobilière de Paris	Amende	Non	Non	Non	Non
<b>n°399585 REP (2017)</b>	“Amende pour recours abusif” ou “requête abusive”	Personne privée	Commune	Amende	Non	Non	Non	Non
<b>n°387674 Plein contentieux (2017)</b>	“Amende pour recours abusif “	Personne privée	Etat	Amende	Non	Non	Non	Oui
<b>n°400270 Rectification d’erreur matérielle (2016)</b>	“Amende pour recours abusif “	Personne privée	Etat		Non	Non	Non	Oui
<b>n°400355 Rectification d’erreur matérielle (2016)</b>	“Amende pour recours abusif “	Personne privée	Etat		Non	Non	Non	Oui
<b>n°396173 Rectification d’erreur matérielle (2016)</b>	“Amende pour recours abusif “	Personne privée	Etat		Non	Non	Non	Oui
<b>n°382014 plein contentieux (2016)</b>	“Amende pour recours abusif “	Personne privée	Commune		Non	Non	Oui	Non
<b>n°391325 REP (2015)</b>	“Amende pour recours abusif “	Personne privée	Etat	Amende	Non	Non	Non	Non
<b>n°371194 Plein contentieux (2015)</b>	“Amende pour recours abusif “	Personne privée	Etat	Amende	Non	Non	Non	Oui
<b>n°370429 REP (2015)</b>	“Amende pour recours abusif “	Personne privée	Ordre des médecins	Amende	Non	Non	Non	Oui



<b>n°382060 Plein contentieux (2015)</b>	“Amende pour recours abusif “	Personne privée	Etat		Non	Non	Oui (par commune)	Non
<b>n°387841 REP (2015)</b>	“Amende pour recours abusif “	Personne privée	Etat		Non	Non	Non	Oui
<b>n°379563 Plein contentieux (2014)</b>	“Amende pour recours abusif “	Personne privée	Etat		Non	Non	Oui	Non
<b>n°368069 REP (2014)</b>	“Amende pour recours abusif “	Personne privée	Etat		Non	Non	Non	Oui
<b>n°368361 Récusation (2014)</b>	“Amende pour recours abusif “	Personne privée	Etat		Non	Non	Non	Oui
<b>n°348599 REP (2012)</b>	“Amende pour recours abusif “	Personne privée	CNIL		Non	Non	Non	Oui
<b>n°355828 REP (2012)</b>	“Amende pour recours abusif “	Personne privée	Etat		Non	Non	Non	Oui
<b>n°353111 REP (2011)</b>	“Amende pour recours abusif “	Personne privée	Etat		Non	Non	Non	Oui
<b>n°352059 REP (2011)</b>	“Amende pour recours abusif “		Etat		Non	Non	Non	Oui
<b>n°336757 Plein contentieux (2011)</b>	“Amende pour recours abusif “		Université	Amende civile	Non	Non	Non	Non
<b>n°348181 REP (2011)</b>	“Amende pour recours abusif “		Etat		Non	Non	Non	Oui
<b>n°331923 REP (2011)</b>	“Amende pour recours abusif “		Etat		Non	Non	Oui	Oui
<b>n°340767 Plein contentieux (2010)</b>	“Amende pour recours abusif “		Ordre des médecins	dommages-intérêts	Oui	Oui	Non	Oui (pourvoi abusif)

<b>n°331113 Plein contentieux (2010)</b>	“Amende pour recours abusif “		Etat		Non	Non	Oui	Non
<b>n°318967 Plein contentieux (2010)</b>	“Amende pour recours abusif “		Etat		Non	Non	Oui	Non
<b>n°303876 Plein contentieux (2009)</b>	“Amende pour recours abusif “	personne privée	Personne privée	Amende civile	Non	Non	Non	Non
<b>n°313977 Plein contentieux (2010)</b>	“Amende pour recours abusif “			Amende civile	Non	Non	Non	Non
<b>n°317822 Plein contentieux (2009)</b>	“Amende pour recours abusif “		Etat		Non	Non	Oui	Non
<b>n°308907 Plein contentieux (2009)</b>	“Amende pour recours abusif “		Etat	Amende civile	Non	Non	Non	Non
<b>n°320880 Rectification d’erreur matérielle (2009)</b>	“Amende pour recours abusif “		Etat		Non	Non	Non	Oui
<b>n°314060 REP (2009)</b>	“Amende pour recours abusif “		ENA		Non	Non	Oui	Non
<b>n°306918 Plein contentieux (2008)</b>	“Amende pour recours abusif “		Etat	Amende civile	Non	Non	Non	Non
<b>n°282530 Plein contentieux (2008)</b>	“Amende pour recours abusif “		Etat	Amende civile	Non	Non	Non	Non
<b>n°308591 REP (2008)</b>	“Amende pour recours abusif “		commune/ personne privée	Amende civile	Non	Non	Non	Oui
<b>n°293987 Plein contentieux (2007)</b>	“Amende pour recours abusif “		Centre hospitalier	Amende civile	Non	Non	Non	Non

<b>n°292732 Plein contentieux (2007)</b>	“amende pour recours abusif”	Personne privée	Centre hospitalier	Amende civile	Oui (résistance abusive)	Non	Non	Non
<b>n°298103 Plein contentieux (2007)</b>	“amende pour recours abusif”		Commune		Non	Non	Oui	Non
<b>n°291949 Recours en révision (2007)</b>	“amende pour recours abusif”		Etat		Non	Non	Non	Oui
<b>n°294896 REP (2007)</b>	“amende pour recours abusif”		Etat		Non	Non	Oui	Non
<b>n°277733 REP (2006)</b>	“amende pour recours abusif”		Etat		Non	Non	Oui	Non
<b>n°290472 REP (2006)</b>	“amende pour recours abusif”		Etat		Non	Non	Non	Oui
<b>n°280190 Plein contentieux (2006)</b>	“amende pour recours abusif”	Personne privée	Etat	Amendes civiles	Non	Non	Non	Non
<b>n°290966 REP (2006)</b>	“amende pour recours abusif”		Etat		Non	Non	Oui	Non
<b>n°296320 Plein contentieux (référé) (2006)</b>	“amende pour recours abusif”		Etat		Non	Non	Non	Oui
<b>n°280286 REP (2006)</b>	“amende pour recours abusif”		Etat		Non	Non	Non	Oui
<b>n°275638 Plein contentieux (2006)</b>	“amende pour recours abusif”		Etat		Non	Non	Oui	Non
<b>n°283070 Recours en interprétation (2006)</b>	“amende pour recours abusif”		Commune		Non	Non	Oui	Non

<b>n°287273 REP (2006)</b>	“amende pour recours abusif”		Etat		Non	Non	Oui	Oui
<b>n°275802 Recours en révision (2006)</b>	“amende pour recours abusif”		Etat		Non	Non	Non	Oui
<b>n°276861 REP (2005)</b>	“amende pour recours abusif”		Etat		Non	Non	Non	Oui
<b>n°252050 Plein contentieux (2005)</b>	“amende pour recours abusif”		Commune	Amende civile	Non	Non	Non	Oui
<b>n°270533 Plein contentieux (2005)</b>	“amende pour recours abusif”		Personne privée		Non	Non	Oui	Non
<b>n°272158 Rectification d’erreur matérielle (2005)</b>	“amende pour recours abusif”		Etat	Amende c	Non	Non	Non	Oui
<b>n°264298 Plein contentieux (2004)</b>	“amende pour recours abusif”		Etat		Non	Non	Non	Oui
<b>n°262247 Plein contentieux (référé) (2003)</b>	“amende pour recours abusif”		Etat		Non	Non	Non	Oui
<b>n°248177 Rectification d’erreur matérielle (2003)</b>	“amende pour recours abusif”		Etat	Amende civile	Non	Non	Non	Oui
<b>n°259217 Plein contentieux (référé) (2003)</b>	“amende pour recours abusif”		Etat		Non	Non	Non	Oui
<b>n°259032 Plein contentieux (référé) (2003)</b>	“amende pour recours abusif”		Etat		Non	Non	Non	Oui

<b>n°258371 Plein contentieux (référé) (2003)</b>	“amende pour recours abusif”		Etat		Non	Non	Non	Oui
<b>n°228678 REP (2003)</b>	“amende pour recours abusif”		Personne privée/ Etat		Non	Non	Oui	Non
<b>n°255980 REP (2003)</b>	“amende pour recours abusif”		Etat	amende civile	Non	Non	Non	Non
<b>n°257408 REP (2003)</b>	“amende pour recours abusif”		Etat		Non	Non	Non	Oui
<b>n°256023 Plein contentieux (référé) (2003)</b>	“amende pour recours abusif”		Commune		Non	Non	Non	Oui (appel abusif)
<b>n°252124 REP (2003)</b>	“amende pour recours abusif”		Etat		Non	Non	Oui	Non
<b>n°241545 REP (2003)</b>	“amende pour recours abusif”		Etat		Non	Non	Oui	Non
<b>n°255980 REP (2003)</b>	“amende pour recours abusif”		Etat	Amende civile	Non	Non	Non	Non

<b>n°403560 Plein contentieux (2020)</b>	“procédure abusive”	Personne privée	Etat		Oui (résistance abusive)	Non	Non	Non
<b>n°417615 REP (2019)</b>	“procédure abusive”	Personne privée	CPAM		Oui	Non	Non	Non
<b>n°376381 plein contentieux (2015)</b>	“procédure abusive”	Personne privée	Ordre des médecins	Dommmages-intérêts	Oui	Non	Non	Non
<b>n°381579 Plein contentieux (2014)</b>	“procédure abusive”	Personne privée	Personne privée		Oui	Non	Non	Non
<b>n°374644 Plein contentieux (2015)</b>	“procédure abusive” ou “procédure abusive / dommmages-intérêts”	Personne privée	Etat	Dommmages-intérêts	Oui	Non	Non	Non
<b>n°338103 REP (2012)</b>	“procédure abusive” ou “procédure abusive / dommmages-intérêts”	personne privée	Etat		Oui (appel abusif)	non	non	non
<b>n°329123 REP (2012)</b>	“procédure abusive” ou “procédure abusive / dommmages-intérêts”	Personne privée	Commune/ personne privée		oui (appel abusif)	non	non	non
<b>n°333713 (2012) Plein contentieux</b>	« procédure abusive »	Personne privée	Ordre des médecins	dommmages-intérêts	oui	non	non	non
<b>n°293560 REP (2008)</b>	« procédure abusive »	Personne privée	Commission départementale		oui	non	oui	non
<b>n°272033 Plein contentieux (2008)</b>	“procédure abusive” ou“procédure abusive / dommmages-intérêts”	Personne privée	Assistance publique	dommmages-intérêts	oui	non	non	non

<b>n°269134 Plein contentieux (2008)</b>	“procédur e abusive” ou “procédur e abusiv e / dommage s-intérêts”	Personne privée	SNCF		oui	non	non	non
<b>n°310067 Plein contentieux (2007)</b>	« procédu re abusiv e »	Personne privée	personne privée/ Etat		oui	non	non	non
<b>n°279784 Recours en appréciation de légalité (2006)</b>	« procédu re abusiv e »	personne privée	personne privée/ commune		oui	non	non	non
<b>n°231103 Plein contentieux (2004)</b>	“procédur e abusiv e / dommage s-intérêts”	personne privée	personne privée		oui (appel abusif)	non	non	non
<b>n°253855 REP (2004)</b>	« procédu re abusiv e »	personne privée	personne privée/ commune		oui	non	non	non
<b>n° 242559 REP (2003)</b>	« procédu re abusiv e »	Personne privée	Etat		oui	non	non	non
<b>n°346359 Plein contentieux (référé) (2011)</b>	« requête abusiv e »	personne privée	Etat		non	non	non	oui
<b>n°344886 Recours en révision (2011)</b>	« requête abusiv e »	personne privée	Etat		non	non	non	oui
<b>n°328787 REP (2010)</b>	« requête abusiv e »	personne privée	Etat		non	non	non	oui
<b>n°304478 REP (2008)</b>	« requête abusiv e »	personne privée	Etat		non	non	oui	non
<b>n°308907 Plein contentieux (2009)</b>	« requête abusiv e »	personne privée	Etat	amende civile	non	non	non	non
<b>n°291714 Rectification d’erreur matérielle (2007)</b>	« requête abusiv e »	personne privée	Etat	amende civile	non	non	non	oui
<b>n°264765 REP (2005)</b>	« requête abusiv e »	personne privée	Etat		non	non	oui	non

<b>n°279840 Plein contentieux (référé) (2005)</b>	« requête abusive »	personne privée	Etat		non	non	non	oui
<b>n°264858 REP (2004)</b>	« requête abusive »	personne privée	Etat		non	non	non	non
<b>n°248819 Rectification d'erreur matérielle (2003)</b>	« requête abusive »	personne privée	Etat	amende civile	non	non	non	oui
<b>n°416406 Plein contentieux (2018)</b>	“résistance abusive”	Personne privée	Commune		Oui (résistance abusive)	Renvoi	Non	Non
<b>n°361084 plein contentieux (2014)</b>	“résistance abusive”	Personne privée	Etat/ groupement d'intérêt public		Oui (résistance abusive)	Non	Non	Non
<b>n°353001 Plein contentieux (2013)</b>	“résistance abusive”	Personne privée	Etat		Oui (résistance abusive)	Non	Non	Non
<b>n°363462 Plein contentieux (2013)</b>	“résistance abusive”	Personne privée	Etat		Oui (résistance abusive)	Renvoi	Non	Non
<b>n°338150 Plein contentieux (2013)</b>	“résistance abusive”	Personne privée	Etat		Oui (résistance abusive)	Non	Non	Non
<b>n°325735 plein contentieux (2012)</b>	“résistance abusive”	Personne privée	Etat		Oui (résistance abusive-	Renvoi	Non	Non
<b>n°350867 Plein contentieux (2012)</b>	“résistance abusive”	Personne privée	Hôpital		Oui (résistance abusive)	Non	Non	Non
<b>(n°338147 plein contentieux (2012)</b>	“résistance abusive”	Personne privée	Etat		Oui (résistance abusive)	Non	Non	Non



<b>n°338149 plein contentieux (2012)</b>	“résistance abusive”	Personne privée	Etat		Oui (résistance abusive)	Non	Non	Non
<b>n°313770 plein contentieux (2010)</b>	“résistance abusive”	Personne privée	Bibliothèque nationale de France		Oui (résistance abusive)	Non	Non	Non
<b>n°289051 plein contentieux (2008)</b>	“résistance abusive”	Personne privée	Chambre du commerce et de l’industrie		Oui (résistance abusive)	Non	Non	Non
<b>n°256819 plein contentieux (2007)</b>	“résistance abusive”	Personne privée	commune/ société		Oui (résistance abusive)	Non	Non	Non
<b>n°301317 plein contentieux (2007)</b>	“résistance abusive”	Personne privée	Office national interprofessionnel des grandes cultures		Oui (résistance abusive)	Non	Non	Non
<b>n°289839 plein contentieux (2006)</b>	“résistance abusive”	Personne privée	Fédération		Oui (résistance abusive)	Non	Non	Non
<b>n°284022 plein contentieux (2006)</b>	“résistance abusive”	Personne privée	Commune		Oui (résistance abusive)	Non	Non	Non
<b>n°267859 plein contentieux (2005)</b>	“résistance abusive”	Personne privée	Commune		Oui (résistance abusive)	Non	Non	Non
<b>n°278434 plein contentieux (2005)</b>	“résistance abusive”	Personne privée	Etat		Oui (résistance abusive)	Non	Non	Non
<b>n°263970 REP (2005)</b>	“résistance abusive”	Personne privée	Etat		Oui (résistance abusive)	Non	Non	Non
<b>n°267691 plein contentieux (2005)</b>	“résistance abusive”	Personne privée	commune/ société		Oui (résistance abusive)	Non	Non	Non
<b>n°263399 plein contentieux (2004)</b>	“résistance abusive”	Personne privée	Etat		Oui (résistance abusive)	Non	Non	Non
<b>n°251558 Action en astreinte (2003)</b>	“résistance abusive”	Personne privée	Etat		Oui (résistance abusive)	Non	Non	Non

### **Annexe 3: Décisions de cour administratives d'appel en urbanisme en 2020**

Il a été choisi de relever les arrêts de cour administratives d'appel relatifs à la sanction de l'abus du droit d'agir en justice dans le contentieux de l'urbanisme, et en particulier le prononcé de dommages-intérêts fondé sur l'article L.600-7 du Code de l'urbanisme dans sa dernière modification opérée par la loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique.

Les arrêts ont été recherchés dans la base de données Lexbase.

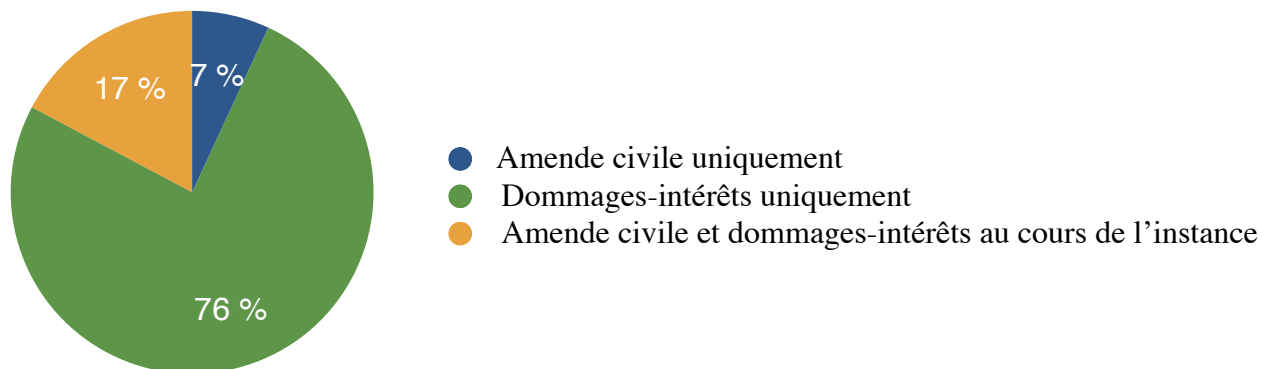
<b>Numéro de pourvoi</b>	<b>Mots clés</b>	<b>Demandeur</b>	<b>Défendeur</b>	<b>Demande en dommages-intérêts</b>	<b>Octroi de dommages-intérêts</b>	<b>Demande d'amende civile par une partie</b>	<b>Prononcé d'une amende civile</b>
<b>n°19NC01694 (2020)</b>	“conclusions reconventionnelles” / “procédure abusive”	Personne privée	Commune	Oui	Non	Non	Non
<b>n°19DA01033 (2020)</b>	“conclusions reconventionnelles” / “procédure abusive”	Personne privée	Centre hospitalier	Oui	Oui	Non	Non
<b>n°19PA01780 (2020)</b>	“ccl reconventionnelles” / “procédure abusive”	Personne privée	Personne privée	Oui	Non	Oui	Non
<b>n°19MA03053 (2020)</b>	“comportement abusif” et “urbanisme”	Personne privée	Commune	Oui	Non	Non	Non
<b>n° 19LY00799 (2020)</b>	“comportement abusif” et “urbanisme”	Personne privée	commune/ personne privée	Oui	Non	Non	Non
<b>n°19LY00681 (2020)</b>	“comportement abusif” et “urbanisme”	Personne privée	commune/ personne privée	Oui	Non	Non	Non

<b>n°20NT00 215 (2020)</b>	“comportement abusif” et “urbanisme”	Personne privée	commune/ personne privée	Oui	Non	Non	Non
<b>n°19LY03 532 (2020)</b>	“comportement abusif” et “urbanisme”	personne privée	commune/ personne privée	Ou	Non	Non	Non
<b>n°19DA0 1901 (2020)</b>	“comportement abusif” et “urbanisme”	Personne privée	commune/ personne privée	Oui	Non	Non	Non
<b>n°19MA02 448 (2020)</b>	“comportement abusif” et “urbanisme”	Personne privée	commune/ personne privée	Oui	Non	Non	Non
<b>n°18VE03 262 (2020)</b>	“comportement abusif” et “urbanisme”	personne privée	commune/ personne privée	Oui	Non	Non	Non
<b>n°19DA01 424 (2020)</b>	“comportement abusif” et “urbanisme”	Personne privée	commune/ personne privée	Oui	Non	Non	Non
<b>n°19LY04 648 (2020)</b>	“comportement abusif” et “urbanisme”	Personne privée	Commune/ personne privée	Oui	Non	Non	Non
<b>n°18MA05 252 (2020)</b>	“comportement abusif” et “urbanisme”	Personne privée	commune/ personne privée	Oui	Non	Non	Non

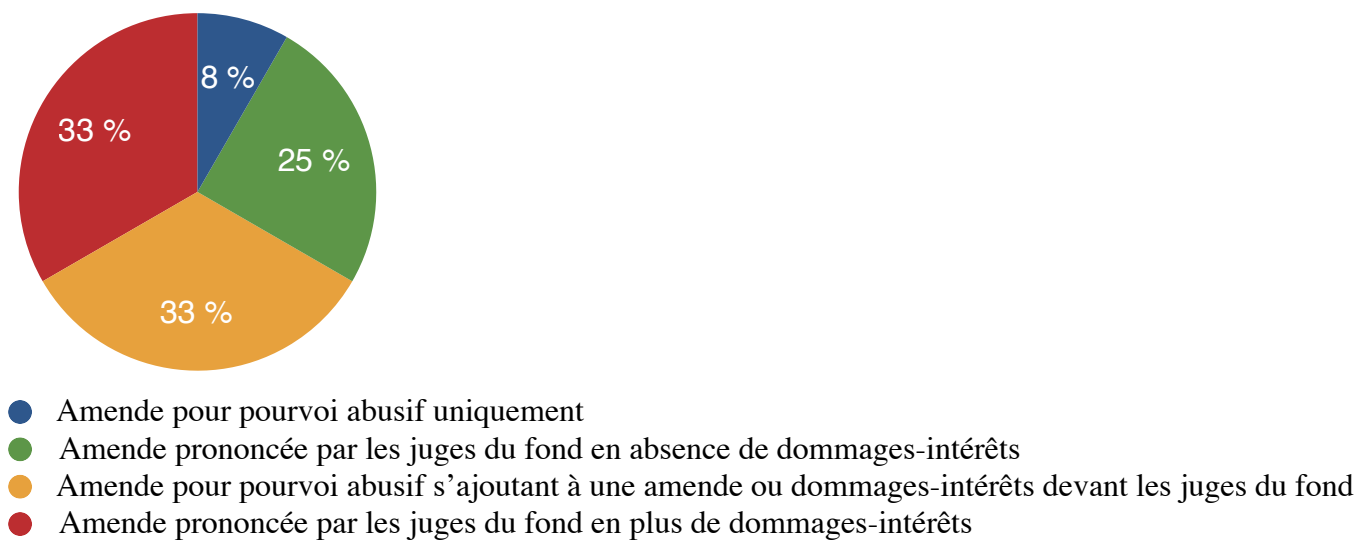
<b>n°19PA02 870 (2020)</b>	“comportement abusif” et “urbanisme”	Personne privée	commune/ personne privée	Oui	Non	Non	Non
<b>n°19LY00 917 (2020)</b>	“comportement abusif” et “urbanisme”	Personne privée	commune/ personne privée	Oui	Non	Non	Non
<b>n°18MA00 823 (2020)</b>	“comportement abusif” et “urbanisme”	Personne privée	commune/ personne privée	Oui	Non	Non	Non
<b>n°18BX02 627 (2020)</b>	“comportement abusif” et “urbanisme”	Personne privée	commune/ personne privée	Oui	Non	Non	Oui
<b>n°18BX03 126 (2020)</b>	“comportement abusif” et “urbanisme”	Personne privée	commune/ personne privée	Oui	Non	Non	Non
<b>n°19DA00 755 (2020)</b>	“comportement abusif” et “urbanisme”	Personne privée	commune/ personne privée	Oui	Non	Non	Non
<b>n°19DA02 089 (2020)</b>	“comportement abusif” et “urbanisme”	Personne privée	commune/ personne privée	Oui	Non	Non	Non
<b>n°17PA24 045 (2020)</b>	“comportement abusif” et “urbanisme” et “amende”	Personne privée	commune/ personne privée	Oui	Non	Oui	Non

#### **Annexe 4: Sanctions prononcées par le juge civil**

Sanctions prononcées par le juge civil

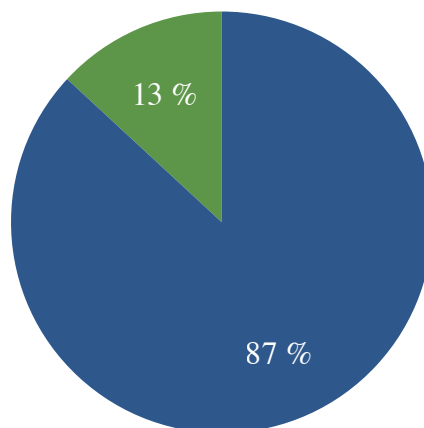


Prononcé de l'amende civile par le juge civil

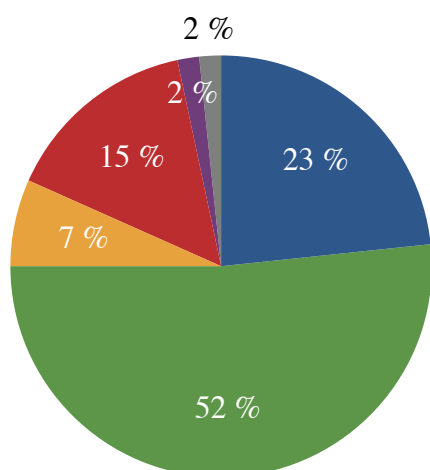


Les statistiques ont été formées à partir des décisions relevées dans l'annexe 1

## Annexe 5: Sanctions prononcées par le juge administratif



- Amende prononcée lorsque l'État est en défense
- Amende prononcée lorsqu'une autre personne que l'État est en défense



- Amende prononcée en plein contentieux
- Amende prononcée en recours pour excès de pouvoir
- Amende prononcées en recours en révision
- Amende prononcée en recours en rectification d'erreur matérielle
- Amende prononcée en recours en récusation
- Dommmages-intérêts prononcés

Les statistiques ont été formées à partir des décisions relevées dans l'annexe 2

## Table des matières

<b>Remerciements</b>	<b>2</b>
<b>Sommaire</b>	<b>3</b>
<b>Introduction</b>	<b>4</b>
<b>PARTIE 1: Le choix de la sanction</b>	<b>16</b>
<b>Chapitre 1: La variation des sanctions prononcées</b>	<b>16</b>
<b>Section 1: Les sanctions prononcées par le juge civil</b>	<b>16</b>
<b>I. Le prononcé de dommages-intérêts</b>	<b>16</b>
A) Le régime de réparation devant le juge civil	16
B) L'octroi majoritaire de dommages-intérêts	18
<b>II. Le prononcé exceptionnel de l'amende civile</b>	<b>19</b>
A) Le régime de l'amende civile	19
B) La rareté du prononcé de l'amende civile	20
<b>Section 2: Les sanctions prononcées par le juge administratif</b>	<b>22</b>
<b>I. Le prononcé de l'amende civile</b>	<b>22</b>
A) Le régime de l'amende civile	22
B) Le prononcé majoritaire de l'amende civile	23
<b>II. Le prononcé exceptionnel de dommages-intérêts</b>	<b>25</b>
A) Le régime de réparation devant le juge administratif	25
B) La rareté du prononcé de dommages-intérêts	28
<b>Chapitre 2: Les raisons incertaines du prononcé de sanctions</b>	<b>30</b>
<b>Section 1: La tentative de justification des sanctions prononcées</b>	<b>30</b>
<b>I. Le prononcé d'une sanction justifié par son objectif</b>	<b>31</b>
A) Les dommages-intérêts comme réparation d'un préjudice	31
B) L'amende comme protection du service public de la justice	32
<b>II. Une justification limitée</b>	<b>36</b>
A) Une incohérence persistante	36
B) Une cohérence impossible	38
<b>Section 2: La recherche d'explication des sanctions prononcées</b>	<b>39</b>
<b>I. L'amende civile expliquée par sa subsidiarité</b>	<b>39</b>
A) L'amende civile comme sanction de substitution devant le juge civil	40
B) Le prononcé par défaut de l'amende civile devant le juge administratif	41

<b>II. La sanction expliquée par la nature perçue des procès</b>	<b>43</b>
A) La singularité perçue du procès administratif	43
B) La perception de l'office du juge	45
<b>PARTIE 2: Une harmonisation souhaitable des régimes de sanctions</b>	<b>47</b>
<b>Chapitre 1: La mise en évidence d'un droit positif insatisfaisant</b>	<b>47</b>
<b>Section 1: Un régime de réparation incohérent</b>	<b>47</b>
<b>I. Une différence de traitement selon les ordres de juridiction</b>	<b>47</b>
A) La condamnation variable du défendeur à des dommages-intérêts	47
B) La condamnation variable du demandeur à des dommages-intérêts	49
<b>II. Une différence de traitement au sein du procès administratif</b>	<b>50</b>
A) Une différenciation selon le type de contentieux	50
B) Une différenciation de fait selon la personne publique	52
<b>Section 2: Un régime inadapté de l'amende civile</b>	<b>53</b>
<b>I. Une application insatisfaisante de l'amende civile</b>	<b>53</b>
A) L'inadaptation de l'amende civile comme sanction de substitution	53
B) L'application limitée de l'amende civile dans le procès administratif	54
<b>II. Les limites du régime juridique de l'amende civile</b>	<b>56</b>
A) Une nature hybride critiquable	56
B) Un effet dissuasif incertain	59
<b>Chapitre 2: Propositions d'évolution de la sanction</b>	<b>60</b>
<b>Section 1: Le développement de l'office des parties</b>	<b>61</b>
<b>I. Les avantages de la responsabilité civile</b>	<b>61</b>
A) Une sanction dissuasive	61
B) Une sanction adaptée	62
<b>II. L'élargissement de l'engagement de la responsabilité civile</b>	<b>64</b>
A) L'admission élargie des conclusions reconventionnelles	64
B) L'encouragement de la reconnaissance de la résistance abusive de l'administration	68
<b>Section 2: L'amélioration de l'office du juge</b>	<b>70</b>
<b>I. Le juge comme gardien nécessaire du service public de la justice</b>	<b>70</b>
A) Le nécessaire office du juge dans la sanction de l'abus	70
B) Un départage délicat entre l'office du juge et des parties	72
<b>II. L'évolution de la nature de la sanction</b>	<b>73</b>
A) La sanction a posteriori	73



B) La sanction a priori	76
<b>Conclusion générale</b>	<b>82</b>
<b>Bibliographie</b>	<b>84</b>
<b>Annexes</b>	<b>90</b>
<b>Annexe 1 : Décisions de la Cour de cassation entre 2017 et janvier 2021</b>	<b>90</b>
<b>Annexe 2: Décisions du Conseil d'État entre 2003 et 2020</b>	<b>100</b>
<b>Annexe 3: Décisions de cour administratives d'appel en urbanisme en 2020</b>	<b>114</b>
<b>Annexe 4: Sanctions prononcées par le juge civil</b>	<b>117</b>
<b>Annexe 5: Sanctions prononcées par le juge administratif</b>	<b>118</b>
<b>Table des matières</b>	<b>119</b>