

Prof. Dr. Dr. h.c. Klaus Rennert
Président de la Cour administrative fédérale
Président de l'ACA-Europe

Introduction

Séminaire de l'ACA « ReNEUAL I »

les 3 et 4 décembre 2018

au Tribunal administratif de Cologne

Mes chers collègues,

Permettez-moi de vous souhaiter à toutes et à tous la plus cordiale bienvenue à l'occasion de ce séminaire de l'ACA-Europe à Cologne. Je constate avec une grande satisfaction que vous êtes si nombreux à avoir répondu à notre invitation, et ce dans cette saison sombre.

Ce séminaire est le premier d'une série de six séminaires au total que nous organiserons durant les deux années de la présidence allemande. Comme vous le savez, les séminaires et colloques sont l'un des principaux instruments par lesquels l'ACA-Europe accomplit ses missions. S'y ajoutent les échanges de magistrats qui se sont sensiblement intensifiés ces derniers temps et qui comptent, à mon avis, parmi les instruments de l'ACA les plus efficaces pour mieux nous connaître et pour favoriser et approfondir notre compréhension mutuelle. Enfin, s'y ajoute également notre site Internet avec, notamment, notre base de données

« JuriFast ». Concernant cette dernière, le conseil d'administration a décidé de la reconsidérer et moderniser pendant la présidence allemande, objectif pour lequel il a institué un groupe de travail.

Des six séminaires qui, comme je viens de le dire, auront lieu sous la présidence allemande, quatre se tiendront en Allemagne. Les deux autres séminaires seront organisés par nos amis en Irlande et en République tchèque. L'invitation de nos amis irlandais au séminaire qui se tiendra en mars 2019 à Dublin vous est certainement déjà parvenue.

Dans le cadre des séminaires qui auront lieu en Allemagne, nous, c'est-à-dire mes collègues et moi, souhaitons vous faire mieux connaître la géographie de notre pays. C'est donc avec grand soin que nous avons choisi les lieux des séminaires. Aujourd'hui, je vous accueille ici à Cologne. Traversée par le Rhin, cette ville historique est connue notamment pour sa fameuse cathédrale. La ville de Cologne est l'emblème de la Rhénanie à prédominance catholique ainsi que de l'ouest de l'Allemagne où l'industrie et le commerce ont prospéré à (presque) toutes les époques. Puis, le séminaire suivant, qui sera également l'occasion pour notre assemblée générale de se réunir, se tiendra en mai 2019 dans notre capitale Berlin. Le choix de la date tient compte du calendrier de notre chef d'État, le Président de la République fédérale d'Allemagne Frank-Walter Steinmeier, qui nous y accueillera. Enfin, pour le troisième séminaire en Allemagne et pour l'assemblée générale en 2020, je vous invite à venir à Leipzig, une ville animée en pleine expansion dans l'est de l'Allemagne, située

dans la région qui était au cœur de la réforme protestante, ancienne ville de référence de l'autre République d'Allemagne, la République socialiste, et lieu principal de la révolution pacifique qui a abouti il y a bientôt 30 ans à la réunification de l'Allemagne divisée. Sera également organisé à Leipzig au printemps 2020 un séminaire destiné à nos documentalistes qui s'occuperont entre autres de la modernisation des bases de données de l'ACA.

Cologne, Berlin, Leipzig : Ces trois villes vous permettront également de découvrir la justice administrative en Allemagne. Comme vous le savez sans doute, les juridictions de l'ordre administratif en Allemagne sont organisées en trois échelons. Il existe 51 tribunaux administratifs (*Verwaltungsgerichte*) au niveau inférieur, puis 15 tribunaux administratifs supérieurs (*Oberwaltungsgerichte*), dont il y a, en règle générale, un dans chaque Land, et finalement la Cour administrative fédérale (*Bundesverwaltungsgericht*) qui est la plus haute juridiction. Nous tenons à vous présenter tous les trois échelons. C'est pourquoi les trois séminaires auront tous lieu dans des bâtiments judiciaires : ce premier séminaire ici au Tribunal administratif de Cologne, l'une des plus grandes juridictions administratives inférieures en Allemagne, puis le deuxième séminaire au Tribunal administratif supérieur des Länder de Berlin et de Brandebourg situé à Berlin et le troisième séminaire à la Cour administrative fédérale à Leipzig. Je suis très heureux que la présidente du Tribunal administratif de Cologne ait immédiatement accepté ma demande de nous accueillir ici. Permettez-mois de saluer la présence parmi nous de la

présidente du Tribunal administratif, Madame Herkelmann-Mrowka. Elle et ses collègues ont contribué à la conception de ce séminaire en formulant de nombreuses idées et propositions tout comme ils ont apporté un soutien précieux à son organisation. Pour cela, veuillez recevoir nos sincères remerciements.

En effet, une grande partie de notre programme-cadre a été organisée sur recommandation de nos collègues à Cologne. Dans ce contexte, je tiens à attirer votre attention sur les deux livrets qui vous ont été remis à votre hôtel. Ils sont tous les deux écrits en trois langues : anglais, français et allemand. Le livret blanc contient des informations utiles d'ordre organisationnel ainsi que les coordonnées les plus importantes. Je vous recommande de vous munir de ce livret au cas où vous vous perdriez. Mais il se peut aussi que des questions et problèmes d'ordre organisationnel apparaissent dans d'autres situations. N'hésitez donc pas à vous adresser à l'équipe d'organisation : à Monsieur Joris Casneuf du bureau de l'ACA à Bruxelles, à Madame Houba du Tribunal administratif de Cologne ou à Madame Schneider de la Cour administrative fédérale. Madame Schneider est à votre disposition par téléphone à tout moment. Vous trouverez son numéro dans le livret blanc, tout comme beaucoup d'autres informations utiles.

Le livret vert contient le programme du séminaire, c'est-à-dire tant la partie technique que le programme-cadre y compris les repas et les activités culturelles. Hier soir, c'est déjà très bien parti avec la visite nocturne du toit de la

cathédrale – une expérience qui ne se présente pas tous les jours. Ce midi, nous mangerons au « Früh am Dom », une des brasseries les plus connues en Allemagne. Sachez que Cologne est la ville d'origine d'une bière spéciale de fermentation haute qui est appelée « Kölsch » pour rendre hommage à la ville. Auprès des connaisseurs, le « Früh » est considéré comme un « Kölsch » particulièrement bon. Afin de ne pas trop mettre en danger le bon déroulement de notre table ronde de cet après-midi, il sera recommandé de se limiter à un seul verre de « Kölsch ». Ou a deux au maximum. Ce soir, nous aurons la possibilité de visiter les locaux du « Westdeutscher Rundfunk », l'un des plus importants organismes de radiodiffusion en Allemagne. Sur notre chemin, nous passerons par le marché de Noël de Cologne. Nous clôturerons cette journée autour d'un dîner dans l'ambiance chaleureuse du restaurant « Piazzas im Örgelchen » qui permettra aussi aux amateurs de vin de s'adonner à leur passion. Notre séminaire s'achèvera demain par un petit snack ici au tribunal. Ensuite, vous aurez encore l'occasion de participer à une visite guidée du bâtiment de ce tribunal administratif avec Madame la Présidente Herkelmann-Mrowka. À propos, l'adresse – Am Appellhofplatz – n'a rien à voir avec l'« appel » dans le sens militaire, mais fait référence à l'ancien « Appellationsgerichtshof » (en français : cour d'appel) qui fut érigé à cet endroit en 1862. Nous nous trouverons donc en plein cœur du vieux centre judiciaire de Cologne.

Permettez-moi une dernière remarque d'ordre organisationnel. Vous avez peut-être déjà noté la présence

d'un photographe. Il sera à notre disposition jusqu'à environ 11 heures. Les photos qu'il prend vous seront envoyées comme souvenir. Je considère que tout le monde est d'accord. Si ce n'est pas le cas, je vous prie de me le faire savoir. Vos photos seront ensuite effacées. Et encore une chose : Nous profiterons de la première pause-café, après l'intervention de Monsieur le professeur Schneider, pour prendre la photo de groupe traditionnelle. L'endroit le plus approprié à cet effet est le grand escalier dans le hall d'entrée du tribunal. Pour y aller, il vous faudra quitter cette salle et puis descendre, en passant devant le café. Je vous remercie de prendre votre café un peu plus tard. Ce ne serait pas très beau de voir la moitié de nous tenir une tasse à café à la main.

Maintenant, je voudrais vous dire encore quelques mots à propos du contenu de nos séminaires. En coopération avec nos amis irlandais, nous essayerons quelque chose de nouveau : un séminaire double. Il s'agit de deux séminaires qui sont complémentaires au niveau du contenu. Ils porteront tous les deux sur des sujets différents de sorte qu'il n'y aura pas de répétitions. Il sera tout à fait possible de profiter de la participation à l'un des deux séminaires même sans assister à l'autre. Le deuxième séminaire est néanmoins conçu pour faire suite au premier et pour l'approfondir. Cela permettra d'apprendre des erreurs et des incomplétudes, de combler les lacunes et de dissiper des malentendus. Dans cet esprit, le séminaire à Dublin et celui à Berlin, qui se tiendront tous les deux au printemps prochain, forment un ensemble thématique. Ils constituent un séminaire double. Et c'est dans ce même esprit que ce premier séminaire à Cologne et le

dernier séminaire à Leipzig sont liés l'un à l'autre au niveau du contenu. Eux aussi, ils constituent un séminaire double.

Le séminaire ici à Cologne et, plus tard, celui à Leipzig sont consacrés au thème « ReNEUAL ». « ReNEUAL » est un acronyme. Il signifie « Research Network on European Administrative Law ». Au début, il s'agissait d'un projet académique développé par un groupe de professeurs de droit de plusieurs pays européens. Aujourd'hui, ils sont rejoints par un grand nombre de praticiens de la justice administrative. L'initiative est venue du Parlement européen qui a demandé à la Commission en 2007 de présenter un projet de règlement pour codifier les règles générales relatives à son action administrative. Jusqu'à présent, la Commission n'y a pas donné suite. Par contre, les professeurs ont élaboré un tel projet. Il a été publié en 2015 et est aujourd'hui traduit en plusieurs langues européennes. La version imprimée vous est disponible ici en plusieurs langues pour consultation – et s'il vous plaît, uniquement pour consultation. Les éditeurs ne nous ont malheureusement pas fait de cadeaux. Il est toutefois possible de l'acheter. Alors, jetez un coup d'œil aux livres et commandez quelques exemplaires en votre langue pour vos bibliothèques. Ça vaut bien le coup.

Pourquoi se pencher sur ce projet dans le cadre de l'ACA-Europe, et cela même deux fois ? Mes chers collègues : Ce qui nous intéresse, ce ne sont pas les règles concrètes proposées par les professeurs et les praticiens. Ce qui nous intéresse, c'est l'approche qu'ils ont adoptée afin de parvenir à ces propositions. En effet, il s'agit d'une évaluation comparative

par excellence de règles de droit : D'abord, l'on décrit un problème concret, comme par exemple : Quelles sont les conditions dans lesquelles un acte administratif peut être retiré ? ou bien : Un contrat administratif est-il applicable même si le fonctionnaire qui a agi pour l'administration était en état d'ivresse ? Ensuite, l'on analyse les solutions que les différents États membres de l'Union européenne ont trouvées pour résoudre ce problème. Enfin, l'on procède à une comparaison de ces solutions et les examine au regard de leur force de persuasion.

De cette façon, les cultures juridiques nationales entrent en dialogue qui permet de mieux connaître non seulement le droit des autres pays européens mais aussi le droit de son propre pays. L'on comprend mieux le droit interne lorsqu'on le regarde d'un point de vue extérieur, en adoptant une perspective étrangère. Et lorsqu'il s'agit de contribuer au développement du droit interne et de faire évoluer la propre jurisprudence, nous pourrions, en cas de doute, opter pour la solution qui correspond également à l'opinion juridique de nos pays partenaires. Ainsi, les différentes cultures juridiques nationales peuvent converger sans pour autant se fondre.

Mes chers collègues : La comparaison des droits est absolument nécessaire ! Nous devrions prendre l'habitude de nous intéresser encore plus aux solutions de nos pays partenaires. Et cela non seulement à l'occasion de séminaires internationaux, mais aussi lors de notre travail quotidien. De promouvoir cette idée est le véritable objectif de ce séminaire.

Carsten Günther et Alban Barrón l'ont très soigneusement préparé. Conjointement avec Monsieur le professeur Schneider, ils ont développé un concept et élaboré un questionnaire. Ce questionnaire était très détaillé et complexe, et j'avoue que cela m'a inquiété. J'étais donc particulièrement content de voir qu'un grand nombre d'entre vous y ont participé et fourni des réponses circonstanciées. Carsten et Alban ont dû faire un gros travail pour évaluer ces réponses, mais c'était la punition méritée – et cela a valu la peine. Nous avons rédigé un rapport final qui vous a été transmis ces derniers jours. Je ne tiens pas à répéter tous les aspects. Mais il y a un résultat dont je ne veux pas vous priver. Comme vous le savez sans doute, les cultures juridiques nationales en Europe sont traditionnellement divisées en trois familles définies plus ou moins précisément : le droit anglo-saxon, le droit romaniste et le droit du centre et du nord de l'Europe. Moi personnellement, j'étais curieux de voir si les réponses à nos questions reflètent cette division. À première vue, le résultat est clair, et il est clairement négatif : Une division en systèmes juridiques ou en familles de droit n'est pas possible. Chaque question a entraîné des réponses diverses recouvrant un certain spectre ou une certaine gamme, mais aucun pays n'a répondu à toutes les questions de manière à occuper toujours le même niveau de la gamme. Je ne peux pas dire si une analyse plus profonde ne laisse quand même paraître des liens constants selon certains critères. Une telle analyse doit encore être réalisée.

Nos discussions aujourd'hui et demain permettent peut-être de nous éclaircir sur ce point. À cet effet, nous avons, comme

d'habitude, sélectionné quelques sujets parmi l'ensemble des thèmes du questionnaire afin de les approfondir ici en tables rondes. Je suis impatient de connaître vos idées et contributions. Je suis sûr que nous passerons deux journées très fructueuses, intéressantes et satisfaisantes.

Permettez-moi maintenant encore quelques mots sur le déroulement du séminaire. Pour commencer, Monsieur le professeur Schneider de l'Université de Fribourg-en-Brigau présentera le projet « ReNEUAL ». Monsieur Schneider a apporté une contribution importante à la conception du projet avant d'organiser aussi sa mise en œuvre. Il compte parmi les meilleurs experts en la matière en Europe. Lorsque nous lui avons demandé de prêter son concours à ce séminaire, il a accepté sans hésiter. Pour cela – et pour votre engagement dans la conception et la préparation du séminaire – je vous adresse tous mes remerciements.

Ensuite, deux tables rondes nous permettront de discuter les deux aspects qui nous ont paru les plus enrichissants. D'une part, nous parlerons des différentes parties à la procédure administrative, de leurs intérêts ainsi que de leur situation juridique qui est susceptible de varier. D'autre part, nous examinerons la question de savoir comment l'autorité publique procède pour établir des faits complexes et dans quelle mesure ces derniers sont vérifiés par le juge administratif lorsque le demandeur les conteste. Ces deux tables rondes constituent notre programme pour aujourd'hui, l'une le matin et l'autre l'après-midi.

Pour demain matin, nous avons trouvé quelque chose de spécial : Nous organiserons un soi-disant « Moot Court ». Je suis content que beaucoup d'entre vous aient accepté d'y prendre une part active. Bien sûr, ce qui importe ici ce n'est pas la performance elle-même, mais plutôt le rôle attribué aux différentes parties au procès par les divers codes de procédure nationaux. Les juges prononceront leur jugement après une pause-café, puis Madame la docteur Molnár-Gábor donnera un résumé des principales conclusions du procès simulé et les situera dans le contexte du projet ReNEUAL. Permettez-moi de vous présenter Madame la docteur Molnár-Gábor et de la souhaiter la bienvenue. Elle vient de la Hongrie, mais vit à Heidelberg dans le sud de l'Allemagne où elle est chercheuse à l'Académie des sciences. Elle est à la fois érudite, lucide et subtile. Il sera très intéressant d'apprendre sa vision des choses.

Mais maintenant, trêve de mots d'introduction ! Je vous remercie de votre attention et donne la parole à Monsieur le professeur Schneider.