

BUNDESVERWALTUNGSGERICHT

XVIII^{ème} COLLOQUE

DES CONSEILS D'ETAT ET DES
JURISDICTIONS SUPRÊMES ADMINISTRATIVES
DE L'UNION EUROPÉENNE

à Helsinki, le 21 et 22 mai 2002

LE RENVOI PRÉJUDICIEL À LA COUR DE JUSTICE
DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

Rapport pour l'Allemagne

présenté par

Michael Groepper

Conseiller à la Cour suprême
administrative fédérale

I. Remarques préliminaires

1. Le système juridictionnel allemand ne connaît pas qu'une seule juridiction (dite de l'ordre juridique), mais en connaît cinq: la juridiction ordinaire, la juridiction du travail, la juridiction administrative, la juridiction (de la sécurité) sociale, la juridiction des finances. Les trois dernières de ces juridictions concernent le droit administratif. Autrement dit, la juridiction administrative ne s'étend ni aux litiges du droit de la sécurité sociale, ni aux litiges concernant les impôts fédérales et les douanes, ni sur le plan même du dédommagement de l'assujetti ayant subi un préjudice causé par l'état (la fonction publique). Il est donc probable que ce rapport ne couvrira pas entièrement le même terrain que les rapports des juridictions administratives des autres pays membres.
2. Ce rapport se limite strictement à la compétence de la cour fédérale administrative, laissant de côté les compétences des cours administratives de la première et de la deuxième instance.

II. Réponses au questionnaire

Ad 1 – Questions générales

Ad 1.1.

Oui. Il y a quatre procédures ressemblantes:

1. Quand une cour de la République Fédérale présume qu'une loi adoptée après la mise en vigueur de la constitution fédérale (Grundgesetz, GG) ne soit pas conforme à la constitution, elle doit poser la question de la constitutionnalité à la Cour Constitutionnelle (Bundesverfassungsgericht) qui seule a la compétence de déclarer une telle loi nulle pour non-conformité à la constitution. La même procédure s'applique quand la cour présume qu'une loi d'un Land ne soit pas constitutionnelle. Elle s'applique aussi aux lois préconstitutionnelles, pourvu que ces lois ont été modifiées après la date de la promulgation de la constitution. Quant aux lois strictement préconstitutionnelles, les cours ont la compétence de les juger inconstitutionnelles et de ne pas les appliquer.
2. Chaque cour a le droit de suspendre la procédure quand la décision dépend de la décision d'un autre tribunal.
3. A la cour fédérale et à chaque cour d'appel existe un "Grand Sénat" qui décide quand un sénat de la cour veut s'écarter de la jurisprudence d'un autre sénat de la même cour.
4. Pour harmoniser la jurisprudence sur le plan fédéral, les cinq cours suprêmes mentionnées dans la première remarque préliminaire forment un "Sénat commun des cours suprêmes fédérales" que est appelé à décider quand une cour suprême veut s'écarter de la jurisprudence d'une autre cour suprême.

Dans tous les cas les décisions de la cour saisie sont contraignantes. La différence la plus importante entre les procédures mentionnées et celle prévue à l'article 234 est que les cours allemandes rejettent une telle demande (c'est à

dire refusent de donner une réponse au fond) quand la réponse à la question posée n'est pas strictement décisive. Cela peut être le cas où une norme pourrait être interprétée de manières différentes, dont une constitutionnelle. En plus, la cour posant la question à la cour constitutionnelle (cas n° 1) doit être convaincue de la non-constitutionnalité de la norme en question; de simples doutes ne suffisent pas.

Ad 1.2.

Non.

Ad 1.3.

Non.

Ad 1.4.

Le droit allemand prévoit une limitation du droit de recours à la juridiction suprême; il en faut une autorisation préalable issue soit par la cour inférieure dont la décision devrait être soumise à la révision, soit, sur requête, par la cour fédérale. Cette limitation n'a pas pour conséquence que la juridiction inférieure sera considérée comme une juridiction de dernière instance au sens de l'art. 234, alinéa 3. Les juridictions considérées comme telles ne sont que les cinq cours fédérales mentionnées dans la remarque préliminaire n° 1 et la Cour Fédérale Constitutionnelle.

Ad 1.5.

Il existe un recours spécial à la cour constitutionnelle. Tout citoyen peut s'adresser à cette cour en recours constitutionnel, invoquant qu'il aie subi une lésion de ses droits fondamentaux par une autorité de l'état . Une telle autorité peut être une cour, et parmi les droits fondamentaux figure le droit d'être jugé par le juge légal (art. 101 alinéa 1 GG). Ce droit comprend, le cas donné, l'accès à la cour européenne dans une procédure au sens de l'art. 234. La cour fédérale constitutionnelle a jugé que la cour fédérale administrative avait violé ce droit fondamental en ne pas effectuant un renvoi préjudiciel dans un cas où le renvoi s'imposait¹. La cour administrative fédérale, à laquelle le dossier fut renvoyé, a donc saisi la CJCE dans un cas où elle ne l'avait pas jugé nécessaire au préalable. Le recours constitutionnel représente ainsi un moyen effectif pour assurer que les obligations imposées à la cour par l'article 234 alinéa 3 soit suivies. Il est, pourtant, à souligner que le recours constitutionnel représente un recours extraordinaire et ne porte pas atteinte à la position de la cour comme dernière instance au sens de l'art. 234 alinéa 3.

Ad 1.6.

Il n'existe pas de tel recours.

Quant au motif opposé, il existe le recours extraordinaire mentionné ci-dessus (1.5.). La cour constitutionnelle a statué² qu'une cour de dernière instance de la juridiction nationale refusant un renvoi en préjudice viole le droit d'accès au juge légal si cette décision n'est pas tenable, parce que la cour méconnaît de manière ostensible et fondamentale son obligation de saisir la CJCE de renvoi préjudiciel. Ceci serait le cas où la cour, voyant l'implication du droit communautaire, ne prends pas en considération un renvoi préjudiciel, où elle dévie de

¹ Arrêt du 9 janvier 2001 – 1 BvR 1036/99 – NJW 2001, 1267.

² voir par ex. l'arrêt du 31 mai 1990 – 2 BvL 12/88 – BVerfGE 82, 159, 195

propos délibéré de la jurisprudence de la CJCE, et où il n'existe pas encore une jurisprudence exhaustive de la CJCE concernant une question particulière.

Ad 1.7.

La cour constitutionnelle admet son obligation de saisir la CJCE au cas échéant. Cependant, elle ne s'est pas encore vue en face de cette nécessité.

Ad 1.8.

La proportion estimée par les sénats de la cour varie de 5% à 20 % des cas.

Ad 1.9.

Même réponse qu'à 1.8. Les cours administratives doivent appliquer d'office tous les normes de droit y compris du droit communautaire.

Ad 1.10.

Les sénats de la cour plus largement concernés par le droit communautaire suivent la juridiction de la CJCE à l'aide de son bulletin, à l'aide de la "voie informelle" du téléphone ou en consultant la Division de Recherche et de Documentation de la CJCE. En plus, tous les arrêts de la CJCE et tous les avis des avocats Généraux circulent à court terme parmi les juges intéressés. Les publications de la CJCE sont accessibles à la bibliothèque de la cour à tout juge intéressé; le service de recherche et documentation de la cour est capable de procurer et de fournir les documents demandés. Les arrêts importants de la CJCE sont publiés dans des journaux juridiques. Egalement, les arrêts de renvoi préjudiciel formulés par les cours de première et de deuxième instance et des cours des autres juridictions sont normalement rapidement publiés dans des journaux juridiques. Comme les sénats de la cour sont largement spécialisés, ce système assure de manière satisfaisante que la cour, avant de poser une question à la CJCE, soit au courant de la juridiction actuelle de la CJCE et des questions déjà posées par une autre cour allemande ou, exceptionnellement, par une cour d'un autre pays membre. Le site Internet ne joue, jusqu'à présent, qu'un rôle marginal. Il n'y a eu ni d'essais de procurer des informations sur la législation et la jurisprudence des autres Etats membres, ni de consultation de la Commission européenne.

Ad 1.11.:

Non.

Ad 1.12.

Non.

Ad 1.13.

Nombre total des renvois préjudiciels effectués par la cour fédérale administrative: Environ 45 de 1965 à 2000.

De 1965 – 1976: 4 renvois en tout.

1 renvoi en 1983 – 1986, 1990 – 1992, 1994; 1999

2 renvois en 1977 – 1981, 1993, 1997

3 renvois en 1987 – 1988, 1996

4 renvois en 1989, 2000

5 renvois en 1995

En particulier: Nombre de renvois en 1995: 5; 1996: 3; 1997: 2; 1998: 0; 1999: 1; 2000: 4.

Une partie majeure des questions posées par la cour était relative à l'agriculture (importation, qualité, quantité de produits alimentaires, frais d'examen vétérinaire). Une autre partie porte sur les questions d'immigration, notamment d'ouvriers de provenance turque. Un troisième bloc de questions est relatif à des questions procédurales.

La durée de procédure est difficile à évaluer; la CJCE elle-même devrait être en mesure de répondre à cette question. La durée moyenne de la procédure en principal à la cour dépasse légèrement un an (tendance: durée baissante). Après que l'arrêt de la CJCE a été reçu la durée de procédure est normalement courte, car la réponse de la CJCE met souvent fin au litige.

Ad 2.1.

La fréquence est à estimer plutôt basse. Cependant il y a des différences significatives selon les matières juridiques en question. Un chiffre considérable des demandes est présenté par les parties dans les catégories du droit de planification, de l'environnement et d'aides d'Etat.

Le refus de poser une question à la CJCE est toujours motivé, en se référant à la jurisprudence de la CJCE et en mentionnant les arrêts pertinents. Le manque d'une telle motivation pourrait amener la cour constitutionnelle, éventuellement saisie de façon décrite sub 1.5. et 1.6, de statuer que la cour avait lésé le droit du juge légal.

Le refus d'interroger la CJCE ne fait pas l'objet d'une ordonnance séparée, mais de la décision finale.

Il n'est pas courant, mais il arrive que la cour pose une question à la CJCE sans que les parties l'aient demandé.

Ad 2.2.

Estimation générale: 20 affaires par an.

Ad 2.3.

Non. La cour prend au sérieux son obligation de renvoi imposée à l'article 234, alinéa 3.

Ad 2.4.

Il n'y a pas de procédure établie. Les sénats ont plutôt la tendance de suspendre la procédure en attendant que la CJCE prononce son arrêt. Si la question posée à la CJCE range aux deuxième plan (de façon qu'elle ne serait pas traitée au cas où la CJCE donne une certaine réponse à la question posée en premier lieu), la cour aurait tendance de poser la même question pour être sûre d'avoir une réponse.

Ad 2.5.

Le rôle de la cour fédérale administrative comme dernière instance assurant l'unité et la homogénéité de l'application du droit dans l'ensemble de la Républi-

que fédérale ne permet pas, en générale, de tenir compte des points de vue mentionnés dans la question.

Si la cour a effectué un renvoi préjudiciel il est normale que les juridictions inférieures suspendent la procédure des cas pendants devant eux jusqu'à l'arrêt de la CJCE.

Ad 2.6.

Non.

Ad 2.7.

Non.

Ad 2.8.

Lorsqu'il est claire qu'un renvoi préjudiciel doit être effectué, la cour n'attendra pas une audience mais posera la question le plus vite possible, après avoir entendu les parties en procédure écrite. Lorsque la question à savoir si un renvoi s'impose est moins claire, la cour va discuter cette question avec les parties dans le cadre d'une audience qui normalement ne se tiendra pas avant la date prévue pour une décision finale.

Avant de prononcer un renvoi, les parties sont toujours entendues. Leur rôle dans l'appréciation de la nécessité de poser une question à la CJCE et de la formuler est plutôt moindre.

Ad 2.9.

La décision sur le renvoi préjudiciel est prise sous forme d'un arrêt de renvoi (Beschluss), formulant la question posée et donnant les motifs. La décision est prise en formation de jugement ordinaire, c'est à dire à cinq juges.

Ad 2.10.

L'arrêt de renvoi est rédigé comme un jugement, débutant avec la formule de renvoi et la question posée à la CJCE, exposant ensuite les faits, le droit nationale, les arguments des parties, les doutes portant sur le droit communautaire et la justification de s'adresser à la CJCE. L'arrêt peut présenter la propre appréciation de la cour; cependant la plupart des arrêts de renvoi s'abstient d'une telle présentation ou se limite à quelques remarques.

En général, les décisions de renvoi ont une longueur ne dépassant pas une dizaine de pages. La cour ne tient pas compte du fait que la décision sera traduite dans les autres langues officielles de l'Union.

Deux ordonnances de renvoi typiques sont annexées (du 29 septembre 1995 - BVerwG 1 C 1.95 - et du 18 janvier 2000 - BVerwG 3 C 1.99 et 3 C 13.99).

Ad 2.11.

La situation décrite n'a pas encore eu lieu.

Ad 2.12.

Une telle demande n'a jamais été prononcée.

Ad 2.13.

Normalement, la décision de renvoi est liée à une décision de suspension de la procédure.

Ad 2.14.

Il n'y a pas de pratique particulière. Le dossier complet, même volumineux, est envoyé à la cour.

Ad 3.1.

Oui. La cour avait posé deux questions dont une fut retirée après que la CJCE avait répondu à cette question (ou une question très semblable) dans une autre procédure de renvoi (arrêt du 30.8.1995 – BVerwG 1 C 20.93).

Ad 3.2.

Non. La cour vise à ce que la question présentée à la CJCE soit complète, claire et correcte.

Ad 3.3.

Non.

Ad 3.4.

Oui. La dernière affaire sera suspendue par une ordonnance explicite; les parties seront entendues avant la prise de cette décision.

Ad 3.5.

Non.

Ad 4.1.

Les parties sont informés de la réponse donnée par la CJCE; ils ont le droit de prononcer leur avis. La réponse de la CJCE donne souvent lieu de terminer le litige sans reprise de procédure. Il est courant que la partie envisageant la perte du procès cède.

Ad 4.2.

Non.

Ad 4.3.

Cette éventualité s'est posée une fois.

Ad 4.4.

Le jugement de la cour fait le compte-rendu de l'arrêt sur renvoi.

Ad 4.5.

La CJCE est informée du jugement final. L'information de la CJCE sur les autres jugements importants de cour n'est pas assurée par la cour. Les jugements importants sont publiés dans des recueils et dans divers journaux juridiques accessibles à la CJCE.