

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

Résumé
du séminaire du 13 mai 2019 à Berlin
(Postscript basé sur des notes)

1. Fonctions des cours administratives suprêmes (CAS) :

Les CAS remplissent systématiquement trois fonctions : garantir un haut niveau d'équité pour chaque cas particulier (justice dite au cas par cas) ; préserver ou établir l'uniformité et la cohérence de la jurisprudence ; enfin, faire évoluer la jurisprudence. Si la CAS agit en première et dernière instance, l'équité du cas particulier est alors respectée. Si elle agit en tant que juridiction d'appel (plus précisément comme cour d'appel), ce sont les deux autres fonctions qui sont alors mises en avant. Cependant, dans tous les cas, la CAS remplit toujours chacune des fonctions.

2. Procédure de filtrage :

Les procédures de filtrage à la saisine de la CAS, en tant que cour d'appel, ont pour objectif de vérifier que les fonctions croisées de la CAS soient réunies, à savoir : la préservation et l'établissement de l'uniformité et de la cohérence de la jurisprudence et, si nécessaire, son développement ultérieur. Ainsi, elle devra être déchargée de toutes procédures qui ne sont pas concernées par ces fonctions. Dans certains cas, la saisine de la CAS en tant que cour d'appel est aussi ouverte à la correction de graves erreurs de procédure, mais cela est limité aux cas d'une certaine gravité pour servir alors de justice dite au cas par cas.

Ces procédures de filtrage établissent des critères de validation sur le fond qui déterminent l'objet du recours. Le critère de divergence désigne l'objectif juridique de préservation de l'uniformité de la jurisprudence, et le critère de "signification fondamentale de l'affaire" désigne l'objectif d'un développement (possible) de la jurisprudence. Le critère susmentionné dépend de deux composantes : l'une qualitative et l'autre quantitative. Du point qualitatif, le litige doit soulever une question de droit non résolue (qui n'est pas un "acte clair" selon la CJUE) et, en termes quantitatifs, la question de droit ne doit pas se limiter à ce seul cas particulier. En effet, elle peut probablement (ce n'est qu'une prévision !) être posée dans de nombreux autres cas ou dans des cas similaires (pour un rejet, par exemple, en cas d'expiration du droit). (Ce critère quantitatif est absent de la procédure préjudicielle de la Cour de justice de l'Union Européenne). Les cas dans lesquels les critères de validation ne sont pas remplis, sont problématiques. Le verdict contesté par la cour d'appel serait alors manifestement erroné. En fait, l'appel ne devrait pas être autorisé dans de tels cas. De même, il serait difficile de tolérer qu'un jugement erroné du tribunal devienne définitif. Dans de telles circonstances, certaines CAS "dépannent" en manipulant généreusement les critères de validation. L'Irlande reconnaît le motif - subsidiaire - de validation de "l'intérêt de la justice", qui permet, là aussi, une validation pour des raisons de meilleure justice au cas par cas.

D'un point de vue formel, les procédures de filtrage exigent généralement de l'appelant qu'il fournisse une déclaration (écrite) expliquant pourquoi le recours judiciaire devrait être autorisé et dans quelle mesure l'un des motifs de validation est applicable. Ces obstacles formels sont souvent compliqués et appliqués avec différents degrés de sévérité ; permettant ainsi un certain contrôle de la charge de travail de la CAS. C'est précisément à cause de ces exigences de formalités que les procédures formelles de filtrage présentent un risque prioritaire de réduction excessive de charge administratif d'une CAS. C'est le cas en Allemagne, par exemple, où trois instances sont dotées

de deux filtres : le premier rencontré dès la deuxième instance et un autre plus tard pour la troisième instance.

Cependant, d'autres CAS, sans procédure formelle de filtrage, disposent souvent d'une sorte de filtrage interne, grâce auquel les appels apparemment inutiles peuvent être rejetés, sans recours, par de petites formations - *a limine*- (parfois le président seul), dans le cadre d'une procédure simplifiée. À l'inverse des appels importants peuvent être renvoyés devant une formation particulière (sénat élargi ou sénats réunis) dans le cadre d'une procédure spéciale. Le critère d'un tel transfert est souvent similaire aux critères d'éligibilité décrits (par exemple, une modification de la jurisprudence actuelle - correspond à un développement ultérieur de la jurisprudence - ou *la contestation* d'un *stare decisis* - correspond à l'approbation du critère de divergence). Un tel système à plusieurs niveaux interne doit également être compatible avec les dispositions des constitutions nationales qui prévoient un droit d'accès aux CAS.

3. Effet contraignant :

Dans certains cas concrets, le fait que la décision de la CAS contraigne le Tribunal d'instance (pour les cas de renvoi de procédure) et, le cas échéant, la CAS elle-même (pour les cas d'un appel renouvelé) relève du droit procédural général et ne pose aucun problème. De même, la force juridique de fond (c'est-à-dire l'effet contraignant de la décision sur les parties prenantes au différend concret, au-delà de l'objet concret du différend) ne pose aucun problème.

Ce qui pose problème c'est de savoir si les décisions de la CAS et les raisons qui les motivent, sont également contraignantes dans d'autres cas (similaires). La question touche à deux principes contradictoires. D'une part,

le point de vue de l'uniformité et de la prévisibilité de la jurisprudence plaide en faveur d'un effet plus large des décisions de la juridiction suprême et donc d'une obligation de la part des autres juridictions (judiciaires) de se contraindre aux arrêts de la CA. D'autre part, le point de vue de l'indépendance du pouvoir judiciaire (selon lequel le juge n'est lié que par la loi et non soumis à d'autres jugements) et le point de vue de la séparation des pouvoirs (il est interdit au juge de légiférer) lui seraient opposables. Le principe du droit d'être entendu serait également compromis si les tribunaux, et donc aussi les parties, étaient liés à la jurisprudence dont l'essence impliquerait qu'ils ne seraient plus en mesure de s'exprimer. Le problème est résolu différemment selon les différents systèmes juridiques nationaux. Une classification non exhaustive permet de distinguer trois modèles :

L'indépendance judiciaire est particulièrement accentuée lorsque les jugements de la Cour suprême n'ont aucun effet contraignant normatif au-delà du cas individuel concret. La jurisprudence de la CAS n'agit alors que sur les faits, avec le pouvoir de persuasion de ses arguments factuels. Il est important que les jugements de la CAS soient justifiés en détail afin de développer ce pouvoir de persuasion.

Bien que de nombreux systèmes juridiques nationaux ne prévoient pas de force juridique du fond (force normative), le pouvoir juridictionnel de la CAS a un effet procédural : chaque tribunal d'instance peut diverger (= pas de servitude sur les questions de fond), mais il doit alors, par la suite, justifier son avis divergent et surtout le recours devant la CAS (pour divergence) doit être autorisé (= obligation procédurale).

D'autres systèmes juridiques nationaux reconnaissent le caractère légalement contraignant du dernier juge par rapport à la jurisprudence antérieure de la CAS. Même quand le dernier juge est la CAS elle-même. Bien

entendu, la condition préalable est un parallélisme exact ou une congruence exacte entre les questions de droit qui déterminent le conflit, de sorte que la jurisprudence antérieure soit préjudiciable en l'espèce. De tels précédents peuvent être surmontés, mais seulement dans des procédures spéciales (*contestation* par des formations spéciales de la CAS). Dans la pratique, on peut parfois observer la tendance à éviter cette procédure spéciale (*"horror pleni"*), par exemple en indiquant avec précision *"la distinction"* selon laquelle le cas concret présente des différences en ce qui concerne le préjudice et qu'il n'y a donc aucun effet contraignant.

En Autriche, les jugements de la CAS ont une portée normative large dans certaines procédures de masse (par exemple, dans le droit fiscal, dans le droit de la sécurité sociale). Les jugements des tribunaux seront alors réglés dans le même sens. Ce qui est dogmatique dans la tradition de la théorie de la jurisprudence de Hans Kelsen.