

RAPPORT DE STAGE ET RÉSUMÉ

Instructions:

1. Le rapport doit être renvoyé au REFJ (exchanges@ejtn.eu) dans le mois suivant le stage.
2. Veuillez utiliser le formulaire ci-dessous pour rédiger votre rapport (4 pages minimum).
3. Le rapport doit être rédigé en français ou en anglais. Si cela s'avère impossible, le rapport peut être écrit dans une autre langue mais le résumé devra être rédigé en français ou en anglais.
4. Veuillez lire les lignes directrices pour la rédaction du rapport (en annexe). Vous pouvez également intégrer toute autre information que vous jugerez utile à votre rapport.
5. Le résumé doit consister en une synthèse des informations les plus importantes contenues dans le rapport.
6. Veuillez noter qu'aucun nom, que ce soit le votre ou celui de personnes que vous avez rencontrées pendant votre stage, ne doit figurer dans le rapport afin de garantir l'anonymat¹. Si nécessaire, les initiales peuvent être utilisées.

Identification du participant

Nom:

Prénom:

Nationalité: allemand

Pays de stage: France

Publication

Afin de diffuser les retours d'expérience et d'informer les futurs participants au Programme, veuillez noter que, sauf indication contraire de votre part, le REFJ pourra publier votre rapport sur son site Web. Dans ce cas, le rapport restera anonyme et vos noms et prénoms n'apparaîtront pas. A cette fin, veuillez ne mentionner aucun nom dans votre rapport. Si besoin, vous pouvez avoir recours aux initiales.

Veuillez cocher cette case si vous ne souhaitez pas que votre rapport soit publié:

A compléter par le Secrétariat du REFJ

Référence de publication:

¹ Dans ce but, la première page de ce rapport sera supprimée avant une éventuelle publication.



Identification du participant

Nationalité: allemand

Fonctions: magistrat au Tribunal administratif de Berlin

Ancienneté: 2 ans

Identification du stage

Juridiction/institution d'accueil: Cour administrative d'appel de Lyon

Ville: Lyon

Pays: France

Dates du stage: du 9 au 20 septembre 2013

Type de stage:

stage individuel

stage de groupe

stage généraliste

stage spécialisé (précisez :)

RAPPORT

A Berlin, au mois d' octobre 2013

I. Programme du stage

J'ai passé mon stage de deux semaines à la Cour administrative d' appel de Lyon. Pendant ce temps j'ai assisté à la 5^{ème} et 3^{ème} chambre de la Cour. En effet c' était une séance d' instruction et une audience et délibéré de chaque chambre. En préparant ces séances je pouvais étudier les dossiers de la séance. J'avais aussi l'occasion d'un échange avec le rapporteur public de chaque chambre, mais aussi avec les magistrats d'autres chambres de la Cour. En plus j' avais un rendez-vous avec un membre de la section du bureau d' aide juridictionnelle compétente pour les contentieux de la Cour administrative d' appel. La collègue chargée de la communication m' a expliqué l'archivage et les bases des décisions judiciaires en France, la publication des décisions de la Cour, les relations avec la presse, et présenté ALYODA (Association lyonnaise de droit administratif), un projet commun de la Cour avec le Barreau de Lyon et l' Université, et finalement la bibliothèque.

Le Tribunal administratif de Lyon se trouvait dans le même bâtiment que la Cour. Ça me permettait d' entrer en contact aussi avec les collègues du Tribunal administratif. Là j'ai visité deux audiences, dont l'une était un référé de liberté - une procédure spéciale en cas d' urgence. Au jour du début de mon stage une audience solennelle du Tribunal administratif avait lieu, en cadre de laquelle le Président du Tribunal présentait les statistiques d' activités du 1^{er} septembre 2012 au 31 août 2013.



A la Cour je pouvais discuter avec deux magistrats qui avaient participé eux-mêmes à un échange en cadre du Programme d'Echanges des Autorités Judiciaires. L'une avait fait un stage au Tribunal administratif de Hamburg, l'autre au Tribunal administratif de Berlin. Dans la 5^{ème} chambre de la Cour il y avait aussi deux stagiaires de l'Ecole des Avocats Rhône-Alpes, avec lesquels je parlait de la formation, la profession et le rôle de l'avocat en France. Enfin j'ai fait la connaissance d'un premier conseiller à la Cour et d'un professeur de la Faculté de Droit de l'Université de Lyon, qui sont membres du European Law Institute.

II. L' institution d'accueil

La Cour administrative d'appel de Lyon, créée par la loi du 31 décembre 1987, est une des huit Cours administratives d'appel en France. Elle a la compétence pour les appels contre les jugements des quatre Tribunaux administratifs de Dijon, Lyon, Grenoble et Clermont-Ferrand. La Cour se compose de six chambres. Une chambre comporte cinq membres. Le Président préside la chambre. Il est soutenu par le Président-Assesseur. En plus il y a deux rapporteurs et un rapporteur public. Les compétences des chambres sont les suivantes: 1^{ère} chambre: les contentieux de l'urbanisme; 2^{ème} chambre: les contentieux fiscaux; 3^{ème} chambre: les contentieux de la fonction publique, des collectivités territoriales, et de l'environnement et l'agriculture; 4^{ème} chambre: les contentieux des marchés et de la police; 5^{ème} chambre: contentieux fiscaux; 6^{ème} chambre: les contentieux de la responsabilité, les contentieux "sociaux et du travail. Toutes les chambres sont compétentes pour les contentieux des étrangers.

Les magistrats au Tribunal administratif de Lyon sont au nombre de 34. Le Tribunal administratif de Lyon a environ 8800 entrées par l'année.

III. Le droit du pays d'accueil

La juridiction administrative

La justice française comporte deux ordres de juridiction. La juridiction judiciaire est compétente pour juger les litiges opposant deux personnes privées, et pour sanctionner les infractions aux lois pénales. La juridiction administrative est compétente pour juger les litiges opposant une personne privée à l'Etat, à une collectivité territoriale, à un établissement public ou à un organisme privé chargé d'une mission de service public.

La justice administrative comporte trois niveaux. Les tribunaux administratifs sont les juridictions compétentes en première instance. Il en existe 42. Les cours administratives d'appel sont les juridictions compétentes pour statuer en appel contre un jugement de tribunal administratif. Elles sont au nombre de 8 et se trouvent à Paris, Versailles, Lyon, Marseille, Bordeaux, Nantes, Nancy et Douai. Le Conseil d'Etat est la juridiction suprême de l'ordre administratif, il est le juge de cassation des arrêts rendus par les cours administratives d'appel. Il ne juge pas une troisième fois le litige, mais vérifie le respect des règles de procédure et la correcte application des règles de droit par les tribunaux administratifs et les cours administratives d'appel. Le Conseil d'Etat est également compétent en premier et dernier ressort notamment pour les recours contre les décrets et actes réglementaires des ministres, pour les protestations concernant les élections européennes et régionales.

Certains litiges spécifiques relèvent de juridictions administratives spécialisées. Il faut tenir compte en particulier de l'existence de la Cour nationale du droit d'asile, devant laquelle les recours sont importants et très nombreux (2011: 25.000 décisions rendues).



Le recrutement des magistrats

Le personnel des tribunaux administratifs est hiérarchisé. Les conseillers de 2^{ème} classe sont recrutés à la sortie de l'ENA à raison 3 sur 4. Après l'ENA beaucoup de magistrats ont passé plusieurs ans dans l'administration (l'administration fiscale, France Télécom, l'Armée,...). Les autres postes sont pourvus essentiellement par avancement. Entre le personnel des cours administratives d'appel et des tribunaux administratifs il n'existe pas de hiérarchie. Comme ça c'est possible d'entrer à la justice administrative directement chez une cour d'appel.

La procédure

La procédure de la juridiction administrative est réglée par le Code de la justice administrative.

Elle est essentiellement écrite. L'échange d'arguments se fait par les mémoires. Le véritable débat se déroule ainsi avant l'audience lors de l'instruction du dossier. Par conséquent, il ne faut pas attendre l'audience pour présenter des demandes, produire des pièces ou développer des arguments. La loi française prévoit une clôture obligatoire trois jours avant l'audience. Le rapporteur étudie l'affaire et prépare un projet de jugement. Le dossier est ensuite transmis au rapporteur public. L'affaire est alors inscrite au rôle d'une séance publique. A la Cour de Lyon ce sont régulièrement plus que vingt dossier par séance.

En audience, lorsque l'affaire est appelée, le rapporteur rappelle le contenu de la demande et les échanges de mémoires. Puis le rapporteur public prononce ses conclusions. Il ne fait pas partie de la formation de jugement, n'assiste pas au délibéré et ne participe pas à la décision. Ensuite, le président demande aux parties ou à leurs mandataires s'ils ont des observations à formuler. Compte tenu du caractère écrit de la procédure les parties ne peuvent présenter que de brèves observations sans développer de nouveaux arguments. Au terme de l'audience, l'affaire est mise en délibéré. Le sens de la décision est rendu public au bout d'un délai de quinze jours environ (c'est la "lecture"). Le jugement est notifié aux parties par voie postale. Le prononcé de la décision en séance publique ne constitue pas un principe général du droit pour les juridictions administratives en général.

Selon les matières et l'importance de l'affaire à juger, le nombre de magistrats siégeant dans la formation de jugement varie. Habituellement, la formation de jugement se compose d'un président, du conseiller rapporteur et d'un autre conseiller.

En première instance le recours à un avocat est facultatif, sauf exceptions prévues par les textes notamment. En appel le recours à un avocat est le plus souvent obligatoire.

Les procédures d'urgence

Les procédures de référés permettent de demander au juge des référés, qui est un magistrat jugeant seul, d'ordonner des mesures provisoires tendant à préserver en urgence un droit. Le recours contre une décision administrative, principe général, n'a pas d'effet suspensif. Le référé-suspension permet d'obtenir l'exécution d'une décision administrative. Les conditions de mise en œuvre sont l'urgence et un doute sérieux quant à la légalité de la décision. Le référé-liberté permet au juge d'ordonner toutes mesures nécessaires à la sauvegarde d'une liberté fondamentale à laquelle l'administration aurait porté atteinte de manière grave et manifestement illégale. Le juge se prononce dans ce cas en principe dans un délai de 48 heures. En plus ils existent divers d'autres référés.

La procédure de référé-liberté est d'une grande importance actuelle. Le nombre des demandeurs d'asile a explosé (Le Figaro, vendredi 6 septembre 2013). Par conséquent le Préfet de la Région Rhône-Alpes n'est plus capable de garantir un hébergement pour tous. Les demandeurs saisissent le tribunal administratif demandant d'obliger l'administration d'assurer leur hébergement.



Le rôle du rapporteur public

Le rapporteur public, autrefois commissaire du gouvernement, est une spécialité française. Il n'est pas, malgré son nom, représentant du gouvernement, mais propose en toute indépendance une solution en se plaçant au seul point de vue du droit. Comme ça il participe à la fonction de juger. Ces conclusions ont eu une importance fondamentale dans l'évolution de la jurisprudence administrative. Le rôle du rapporteur public était l'objet de plusieurs décisions de la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH), qui a été amenée à juger de la légalité de l'intervention du rapporteur public. En appliquant cette jurisprudence de la CEDH on a introduit deux modifications. Aujourd'hui la présence du rapporteur public au délibéré est prohibée (mais pas à la séance d'instruction). Et, pour être capable d'y répondre, les parties doivent être en mesure de connaître avant la tenue de l'audience le sens des conclusions du rapporteur public. En pratique le sens des conclusions est publié trois jours avant l'audience. Une décision de la CEDH du 4 juin 2013 reconnaît le rôle actuel du rapporteur public. Le requérant contestait devant la Cour de Strasbourg, au regard du principe de l'égalité des armes, le fait que le projet de décision du rapporteur avait été transmis au rapporteur public, tandis que lui-même n'en avait pas connaissance. La CEDH note que le projet de décision n'est pas "une pièce produite par une partie et susceptible d'influencer la décision juridictionnelle" mais "un document de travail interne à la formation de jugement", qui "ne saurait être soumis au principe du contradictoire".

Le coût de la procédure devant le tribunal administratif

La justice administrative, en principe, ne connaît pas de frais comme en Allemagne. Mais toute personne qui saisit le juge administratif doit s'acquitter d'une contribution de 35 Euro, à l'exception des personnes qui bénéficient de l'aide juridictionnelle, des contentieux relatifs au séjour et à l'éloignement des étrangers et des référés-libertés. Les conditions d'une demande d'aide juridictionnelle sont comparables aux règles allemandes. Cependant la compétence pour la décision est une autre. En France ce ne sont pas les membres de la chambre compétente pour la requête qui permettent ou refusent l'aide juridictionnelle, mais un "bureau d'aide juridictionnelle". Ce bureau comporte plusieurs sections. Une section est compétente pour toutes les demandes d'aide juridictionnelle relatives aux requêtes devant le tribunal administratif, et une autre section pour les appels devant la Cour administrative d'appel. Actuellement le projet de budget du gouvernement français prévoit - contrairement au développement en Allemagne - une réduction de l'aide juridictionnelle (Le Monde, le 15/16 septembre 2013).

IV. L'aspect droit comparé

Pendant mon stage j'ai constaté plusieurs différences entre le système français et allemand.

En premier lieu la forte majorité des magistrats français ne sont pas juristes. Autrement qu'en Allemagne, où tous les juges administratifs sont des juristes (comme les juges de la juridiction judiciaire). En plus la justice administrative française ne connaît pas de juges non-professionnels. Par contre la formation en collegialité au tribunal administratif allemand comporte trois juges professionnels et deux juges non-professionnels.

En deuxième lieu aux tribunaux administratifs français il n'existe pas de règlement exact et obligatoire concernant la compétence d'une certaine chambre mais aussi d'un certain magistrat pour le seul dossier. En Allemagne on l'appelle le "Geschäftsverteilungsplan".

Aussi la compétence de la juridiction administrative est réglée différemment. La juridiction administrative allemande n'est pas compétente pour les contentieux fiscaux et les contentieux sociaux, pour lesquels des juridictions spécialisées ont été installées. Par contre, autrement qu'en France, les tribunaux administratifs allemands ont la compétence pour les contentieux du droit d'asile, qui sont très nombreux. On ne connaît pas de Cour nationale du droit d'asile.



La différence la plus importante concernant le déroulement de la procédure est la grande importance de l'audience dans la procédure de la justice administrative allemande. En Allemagne on ne peut pas parler d'une procédure écrite. La loi allemande ne connaît pas de clôture obligatoire. Le juge allemand doit tenir compte de tous les moyens de preuve présents à la fin de l' audience. Son rôle est aussi plus active. Il a le droit - et quelques fois aussi l'obligation - d'exprimer son avis provisoire. Comme conséquence on voit en Allemagne en cadre de l' audience - mais aussi avant - beaucoup de desistements d' action ou de transactions judiciaires. En France on ne les trouve pas. Il me paraissait aussi que la conception de l' office de juge - enquêter les faits et indices - n' est pas la même. Mais peut-être ça correspond au régime particulier du recours pour excès de pouvoir. Pour moi, par exemple, c' était surprenant que le tribunal ne demande pas le dossier de l' administration. Finalement pour la justice administrative la lecture du jugement et l'arrêt en séance publique est obligatoire.

En Allemagne la décision de la demande d'aide juridictionnelle est organisée différemment de la manière française. C' est la chambre - ou le juge statuant seul -, qui a aussi la compétence pour la requête, qui statue sur la demande. Peut-être ça permet un contrôle plus stricte de la condition que l' affaire pour laquelle on demande l'aide juridictionnelle n' a manifestement pas de chance à un succès.

Enfin, la justice administrative française est en train d'introduire le télérecours. Comme le code de la justice administrative allemande connaît cette possibilité déjà depuis quelques ans, je pouvais faire un petit rapport sur l'application en Allemagne et la constatation que l' espoir d' une dématérialisation ne se réalisera pas.

V. L' aspect droit européen

Comme je suis membre d' une chambre compétente pour les contentieux des demandeurs d'asile, je me suis intéressé beaucoup au pratique du droit d'asile en France. Le régime légal des demandeurs d'asile est partialement harmonisé par des règlements et directives de l'Union européenne. Bien que les tribunaux administratifs en France ne soient pas compétents pour cette matière, je pouvais faire la connaissance de l'application en France. Car, autrement qu'en Allemagne, ce n'est pas le juge compétent pour la demande d'asile qui statue aussi sur la légalité de l'obligation de quitter le territoire et une interdiction de refolement, mais le tribunal administratif . Ça correspond à l'organisation de l'administration. Ce n' est pas l'Office français de protection des réfugiés et apatrides (OFPRA), mais le Préfet qui est compétent. Entre le règlement différent de la compétence en cadre de la procédure d'asile, je pouvais observer aussi les conséquences pratiques de différents régimes légaux: En Allemagne il existe une "obligation de résidence" . Ça veut dire, les demandeurs d'asile ne peuvent pas choisir librement où ils s' installent. L'objectif de cette règle est une distribution égale entre les collectivités territoriales et communes. Par contre, en France les demandeurs d'asile s'accumulent à certains endroits. Comme conséquence ces villes ont des grandes difficultés d'assurer le hébergement des demandeurs, surtout quand le nombre des demandeurs d'asile augmente comme actuellement. Enfin c' était intéressant de faire la connaissance de la jurisprudence administrative française concernant la remise des demandeurs d'asile aux autorités d'un autre Etat membre de l'Union européenne sur la base du règlement No. 343/2003 du Conseil du 18 février 2003 ("Dublin II"), surtout comment le Conseil d' Etat applique la jurisprudence de la Cour de la justice de l'Union européenne, qu'une réadmission est illégale, si l'état de destination ne garantit pas les conditions minimums de la procédure d' asile. Pour les tribunaux administratifs allemands c'est une question actuelle et compliquée, qui se pose surtout pour les réadmissions vers l'Italie.

Le stage me donnait l' occasion unique d'un échange de l'interprétation de la jurisprudence de la Cour de la justice de l'Union européenne avec les juges d'un autre état membre.

Finalement la lecture des décisions judiciaires françaises a amélioré ma compréhension de la méthodologie de la jurisprudence de la Cour de la justice de l'Union européenne. Car elle correspond à la méthodologie française.



RÉSUMÉ

Cette immersion dans le système français a été extrêmement enrichissante. La meilleure connaissance d'autres systèmes judiciaires ouvre l'esprit sur d'autres points de vue. L'échange mutuel permet de faire la connaissance de différences et développer de nouvelles idées. L'observation des expériences avec un nouvel instrument - comme par exemple le télérecours -, qu'un des états membres a déjà introduit, peut faciliter l'application dans l'autre.

Le débat entre les juges des différents états membres sur le champ des matières harmonisées ou faisant l'objet de la jurisprudence de la Cour de la justice de l'Union européenne - contribue au développement de l'espace du droit européen .

Enfin le stage m'a permis de réactiver et améliorer mes connaissances de la langue juridique française, qui n'est pas seulement la langue de la juridiction française, mais aussi une langue de l'espace du droit européen.



ANNEXE

LIGNES DIRECTRICES POUR LA RÉDACTION DU RAPPORT

I- Programme du stage

Institutions visitées, audiences auxquelles vous avez participé, séminaires/conférences, magistrats et autres personnels judiciaires rencontrés...

Il ne s'agit pas ici de détailler chacune des activités mais de donner une vue d'ensemble du contenu de l'échange.

Si un programme vous a été fourni par l'institution d'accueil, une copie de celui-ci peut être insérée.

II- L'institution d'accueil

Brève description de l'institution d'accueil, de sa place dans l'organisation juridictionnelle du pays d'accueil, de son organisation, de son fonctionnement...

III- Le droit du pays d'accueil

Au vu des activités qu'il vous a été donné de suivre, détaillez un aspect du droit national du pays d'accueil qui vous a particulièrement intéressé.

IV- L'aspect droit comparé de votre stage

Quelles ont été les principales ressemblances et différences que vous avez pu observer entre votre propre pays et votre pays d'accueil en termes d'organisation et de pratique juridictionnelles, de droit matériel...?

Détaillez.

V- L'aspect européen de votre stage

Avez-vous eu l'opportunité d'observer la mise en œuvre ou des références à des instruments communautaires, la convention européenne des droits de l'homme, des instruments de coopération judiciaire européenne... ? Détaillez.

VI- Les bénéfices retirés du stage

Quels bénéfices avez-vous retiré de votre stage ? De quelle manière ces bénéfices pourront vous être utiles dans votre pratique professionnelle ? Pensez-vous pouvoir faire bénéficier vos collègues des connaissances acquises durant votre stage ? De quelle manière ?

VII- Suggestions

Quels sont selon vous les aspects du Programme d'Echanges qui pourraient être améliorés ? De quelle manière ?

