

Allocution de l'ancien président du Bundesverwaltungsgericht (Tribunal administratif fédéral allemand), à l'occasion de la remise du titre de docteur *honoris causa* par l'université de Varsovie, le 17 juin 2008

Monsieur le Recteur,
Mesdames et Messieurs,

C'est pour moi un moment très impressionnant: me voir remettre le titre de docteur *honoris causa* par l'une des universités les plus éminentes d'Europe – et du monde – est une idée si saisissante qu'elle dépassait jusqu'à présent mon entendement. Il est par conséquent très difficile de trouver les mots justes pour répondre à un tel hommage, car tout ce que je pourrais dire créerait un certain embarras. Si je disais par exemple que je ne mérite pas cet honneur (ce qui est vrai), cela pourrait être interprété comme une critique de la décision de la faculté de droit. Si je disais que je mérite cet honneur, cela serait un signe de grossière arrogance.

Tout cela montre bien la vérité du dicton: il n'y a pas de réponse juste à un éloge, excepté les remerciements.

Permettez-moi donc de vous exprimer ma profonde gratitude.

Toutefois, je ne peux accepter pleinement cet honneur que parce que je suis conscient qu'il ne m'est pas rendu uniquement à titre personnel, mais que l'hommage s'adresse également au travail de nombreuses personnalités, qui ont été, ou sont engagées dans l'établissement et le développement d'une coopération étroite entre les différentes juridictions administratives européennes. La création de l'Association des Conseils d'État et des juridictions administratives suprêmes de l'Union européenne, notamment, ainsi que la tâche consistant à maintenir cette association en vie, n'ont pu être couronnées de succès que grâce à un travail d'équipe. Permettez-moi par conséquent de mentionner les noms de quelques unes de ces personnalités – qui en représentent bien d'autres encore – car elles ont beaucoup œuvré pour parvenir au degré actuel de coopération.

Les Statuts de l'association ont été adoptés en l'an 2000 lors du Colloque tenu à Vienne et dirigé par M. Clemens Jabloner, Président du Tribunal administratif autrichien. Le Président de la Cour suprême administrative de Finlande, Pekka Hallberg, a organisé le colloque suivant et approfondi l'organisation. Sous la direction de M. Herman Tjeenk Willink, Vice-président du Conseil d'État des Pays-Bas, notamment, l'efficacité du réseau d'information a ensuite été renforcée. M. Trzcinski, Président du Tribunal administratif principal de Pologne, a quant à lui assuré la nécessaire poursuite des travaux de l'association. Je citerai également ici mon collègue Michael Groepper, du Tribunal administratif fédéral allemand, qui m'a apporté un grand soutien durant mes années d'activité. Enfin, dernier mais non des moindres, au vrai sens du mot, je citerai le Secrétaire général de l'Association, M. Yves Kreins – ainsi que son équipe: l'essentiel de la charge de travail a reposé sur ses épaules, et je ne puis imaginer comment l'association pourrait obtenir de tels succès sans son travail constant et indéfectible.

Je dédierai à tous ces hommes courageux une part au moins de l'honneur qui m'est fait, en gardant à l'esprit que je serai néanmoins le seul à pouvoir utiliser le titre de « docteur *honoris causa* » sur ma carte de visite. Cela est bien dommage pour vous, mais les règles académiques ne m'autorisent pas à partager ce titre.

Mesdames et Messieurs, je suis très heureux qu'à la suite de l'élargissement de l'Union européenne en 2004, le colloque de notre Association se tienne en Pologne. J'admets d'autre part que je suis moi-même quelque peu responsable de cette proposition. Il existait des raisons vraiment valables de prendre cette décision.

Premièrement: la Pologne est le plus grand – ou, devrais-je dire, le plus éminent – pays parmi les nouveaux États membres, et possède par conséquent un poids certain au sein de l'Union.

Mais la taille n'est pas déterminante à elle seule. Plus important à mes yeux était le fait que la Pologne détient une position clé dans l'évolution qui a conduit – grâce au mouvement Solidarność – à l'ouverture du rideau de fer, qui a elle-même permis l'élargissement de l'Union européenne en 2004 et – ce que nous autres, Allemands, garderons toujours à l'esprit – la réunification de notre pays. Dès son adhésion à l'Union européenne, la Pologne s'est montrée un partenaire sûr de lui et indépendant – parfois à la stupéfaction de ce qu'on a coutume d'appeler les anciens membres. Et, depuis, de nouvelles idées continuent d'affluer de Pologne. Ainsi, nous avons pris connaissance, ces dernières semaines, de la proposition de la Pologne consistant à constituer ou à créer un partenariat est-européen, associant par exemple l'Ukraine et d'autres États de l'ex-Union soviétique. Je ne commenterai pas ici la question de savoir si cette proposition est une réponse à la proposition française de partenariat méditerranéen, car elle en est une, bien entendu. Je ne cacherai pas un certain scepticisme au sujet de ces partenariats, car ils peuvent entraîner un affaiblissement de la substance de l'Union européenne récemment élargie. Toutefois, il y a dans l'argumentation de la proposition polonaise une phrase intéressante qui dit: si les pays du sud de la Méditerranée sont des voisins de l'Union européenne, les pays situés à l'Est de l'Union européenne sont, eux, des voisins européens. Même si cela peut au premier abord faire figure de subtil *distinguo* linguistique, nous nous apercevons à la réflexion qu'il existe en réalité une grande différence. Par ailleurs, je suis presque certain que dans un avenir plus lointain – c'est-à-dire, pas dans les dix prochaines années – cette différence produira de puissants effets politiques.

Il convient de mentionner, dans ce contexte, que le prochain championnat d'Europe de football aura de nouveau lieu dans deux pays différents, comme c'est le cas actuellement en Autriche et en Suisse; et ce n'est peut-être pas un hasard si ces deux pays seront précisément, en 2012, la Pologne et l'Ukraine.

Toutefois, je ne souhaite pas, Mesdames et Messieurs, m'exprimer ici comme le ferait un homme politique. Je me cantonnerai donc au domaine que je connais le mieux, à savoir le système judiciaire. Permettez-moi donc d'ajouter quelques pensées à propos du rôle de la juridiction administrative en général, et au sein de l'Union européenne en particulier.

La juridiction administrative est – si on la compare aux tribunaux pénaux ou civils – une juridiction relativement jeune, et, caractéristique typique de la jeunesse, celle-ci se développe et se consolide encore. Ce processus n'est pas limité à l'Europe, et nous pouvons l'observer dans le monde entier. Cette évolution constitue une réaction à l'importance croissante du droit administratif, car la mondialisation et l'accélération du progrès technologique rendent nécessaire la régulation, par les autorités publiques, d'un nombre croissant de questions dans un monde qui présente une complexité toujours plus grande. Permettez-moi seulement de mentionner la mission de protection de l'environnement – si vous prenez cette mission au sérieux, vous devrez adopter de nombreux règlements afin de changer les comportements ou de restreindre certaines actions. Même les domaines classiques du droit public, tels que l'ordre public et la sécurité, l'organisation administrative des municipalités, le droit de la circulation automobile ou de la construction, se sont diversifiés dans une large mesure.

Le règlement des litiges, en droit administratif, possède un caractère particulier qui exige des dispositions différentes de celles des procédures civile ou pénale. Le règlement des litiges administratifs implique toujours l'intérêt et le bien-être publics, dont la réalisation ne devrait pas dépendre des capacités des parties en termes de procédure, notamment dans le cas d'un citoyen normal confronté, en tant que plaignant, à la puissance de l'État. Par conséquent, une procédure inquisitoire est nécessaire. Celle-ci, contrairement à ce qui est admis en droit civil, autorise les juges à établir les faits sans être tributaires des éléments de preuve présentés par les parties au litige.

Étant donné la différence existant entre l'autorité publique et le citoyen en termes de pouvoir et de ressources, il doit aussi exister des règlements garantissant un procès équitable. Au tribunal, les parties doivent être traitées sur un pied d'égalité, elles doivent lutter à armes égales – ce qui, parfois, n'est pas facile à accepter aux yeux de l'autorité publique, notamment dans les pays où, dans un passé récent encore, le pouvoir exécutif n'était pas habitué à envisager un contrôle par un tribunal administratif indépendant.

Le droit administratif possède aussi une autre particularité: à la différence du règlement des litiges en droit civil, l'effet des décisions de justice sur le domaine du droit public, bien souvent, ne se limite pas à l'affaire en question, celles-ci ayant également des conséquences majeures pour l'administration dans son ensemble. Il est assez fréquent que des décisions de tribunaux administratifs entraînent des changements d'ordre général dans la pratique administrative, même si la décision rendue dans une affaire individuelle ne prend effet qu'entre les parties concernées – « *inter partes* ».

De nos jours, un système juridique indépendant et efficace joue très clairement un rôle économique important en tant que facteur déterminant le lieu d'implantation. Un investisseur aura toujours besoin de licences ou d'autorisations pour son projet, et est par conséquent susceptible de privilégier un emplacement où l'administration est tenue de se montrer intègre, et où il est garanti que les procédures judiciaires se dérouleront dans un délai raisonnable. Il n'est donc pas surprenant qu'au cours des dernières années, même des pays comme la Chine ou la Russie avancent au moins la promesse d'améliorer leur système judiciaire. Même si, dans ces derniers cas, les raisons n'en sont pas une meilleure protection des droits fondamentaux des citoyens, mais la création de meilleures conditions pour les investissements étrangers, cela est une bonne chose. Je suis en effet convaincu que l'État de droit – même s'il n'est mis en

œuvre que partiellement et pour des raisons purement économiques – va développer sa force propre, et aura tendance à s'étendre.

Mesdames et Messieurs, l'Union européenne, plus intégrée que jamais, a posé, et continue de poser, des défis importants aux juridictions administratives. Notre rôle a évolué pour passer d'un rôle purement national à un statut de juridiction européenne, et notre travail est fondamental à bien des égards pour la question européenne.

L'Europe est bâtie sur différents piliers: bien entendu, l'idée d'Europe a exercé dans le passé, et exerce toujours, une influence puissante. Tout comme dans la vie des individus, il paraît également nécessaire, dans la vie des institutions ou des entités politiques, d'être soutenu par une forme de philosophie, d'imagination, d'idée si l'on veut obtenir de bonnes performances.

Les acteurs politiques utilisent le plus souvent, pour évoquer ces idées lorsqu'ils parlent de l'Europe, l'histoire, les racines religieuses et philosophiques ainsi que les effets de l'époque des Lumières. Leurs discours, la plupart du temps, portent une empreinte poétique.

Or, toutes ces idées ne peuvent se réaliser et survivre dans la réalité que si une construction solide est présente, ce qui veut dire, dans le domaine des entités politiques, une construction solide en termes de droit. Cela ne peut être obtenu que dans le langage de la prose, et non de la poésie: l'Europe – telle qu'elle apparaît aujourd'hui – se définit par son cadre juridique. Ce cadre constitue assurément le principal pilier de l'Union européenne existante.

Les tribunaux de tous les États membres – en d'autres termes, nous tous – ont pour ambitieuse mission de défendre ce pilier, qui soutient l'état actuel en matière de coopération et d'intégration. Il est de notre devoir d'interpréter, d'expliquer, d'élaborer et d'appliquer le droit communautaire dans notre travail quotidien, dans des milliers d'affaires individuelles. Seule la juste application du droit communautaire dans la pratique de l'administration et des tribunaux

administratifs fait en sorte que ce droit entre effectivement en vigueur. Sans application ni mise en œuvre, un droit écrit n'est rien d'autre que du papier!

Les tribunaux administratifs sont souvent les premiers à évaluer les implications des dispositions européennes. De plus, la procédure de renvoi préjudiciel devant la Cour de Justice des Communautés européennes a profondément influencé le rôle des juridictions administratives suprêmes. Dans les affaires où le droit communautaire est concerné, elles sont liées par l'interprétation donnée par la Cour de Justice des Communautés européennes. Toutefois, la Cour de Justice se limite au rôle d'expert, en agissant au nom du juge national. C'est le juge national qui doit rendre le jugement définitif, et régler l'affaire.

Tout juge national est par conséquent aussi un juge européen. Il – ou elle – est le juge chargé de veiller au principal pilier de l'Union européenne.

Par conséquent, l'Union européenne a créé, pour la juridiction administrative, de nouvelles possibilités et de nouvelles responsabilités. Notre compétence ne se cantonne plus à la seule sphère nationale. En coopération avec la Cour de Justice des Communautés européennes, nous contrôlons la mise en œuvre du droit communautaire par nos autorités nationales.

En conséquence de quoi, le juge administratif moderne doit toujours être conscient de son rôle européen, et des conséquences que ses décisions peuvent entraîner au niveau communautaire.

C'est précisément cette situation qui a servi de contexte à la création de l'Association des Conseils d'État et des juridictions administratives suprêmes de l'Union européenne. Nous ne pouvons assumer correctement la mission consistant à être aussi des juges européens qu'à condition de disposer d'un réseau d'information reliant les tribunaux de tous les États membres et présentant un bon fonctionnement.

Mesdames et Messieurs, je m'achemine maintenant peu à peu vers la conclusion de cette allocution, que vous devez déjà attendre avec impatience.

Permettez-moi donc de souligner encore une fois que la Pologne – sur les deux points que je viens de traiter – à savoir la juridiction administrative et l'Union européenne – a toujours été à la pointe des évolutions, si l'on tient compte des circonstances qui, bien sûr, avaient pour effet de limiter les possibilités d'action. La Pologne a été le premier pays sous influence soviétique de la région à créer un tribunal administratif. Il y a trois ans, nous avons célébré, au Palais royal de Varsovie, le 25^{ème} anniversaire du Tribunal administratif principal. Il y a quatre ans, par ailleurs, la grande réforme du système polonais des tribunaux administratifs est entrée en vigueur, avec l'introduction de la nouvelle organisation des tribunaux à deux niveaux. Grâce à cette nouvelle structure, la juridiction administrative polonaise a augmenté et intensifié son efficacité.

Concernant l'Europe: le hall de la Diète polonaise accueille en ce moment une petite exposition, qui présente essentiellement un livre écrit en 1831. L'auteur en est Wojciech Bogumil Jastrzebowski, et le titre est le suivant: « Projet de Constitution européenne ».

Ce scientifique polonais, combattant de la liberté, avait anticipé avec précision, voici 175 ans, les principales questions que nous tenons aujourd'hui pour importantes. Il parlait déjà de l'Europe des patries, et avait souligné qu'un Parlement européen (qu'il appelait « Congrès ») pourrait édicter des lois valables pour l'ensemble de l'Europe, en observant strictement le principe de subsidiarité.

Vous le voyez, Varsovie est véritablement le lieu tout trouvé pour une conférence européenne consacrée au droit administratif!

Mais à présent, permettez-moi de conclure sur une remarque personnelle. Ces derniers jours, j'ai eu une nouvelle fois l'occasion de visiter Varsovie, et une

nouvelle fois, je me suis souvenu de cette douloureuse période de notre histoire, qui me remplit, en tant qu'Allemand, d'une honte profonde.

Conscient de ce contexte historique, vous pouvez imaginer à quel point, en tant qu'Allemand, je suis empli de gratitude de me voir ainsi décerner un doctorat *honoris causa*, tout particulièrement par l'université de Varsovie.