

**Dr Matthias Keller, président de chambre au tribunal administratif d'Aix-la-Chapelle**

## **VERDIF-AJAFIA-AGATIF**

Convegno online, 14 dicembre 2021, alle ore 14:30

„Le spese di giustizia per l'accesso al giudice amministrativo in Francia, Italia e Germania“

Il Convegno è dedicato alla memoria di Francesco Mariuzzo

### **Coûts et aide judiciaire**

#### **lors d'un recours devant le tribunal administratif allemand**

#### **- Étude de cas -**

Monsieur le Président, cher Angelo !

Chers collègues à l'écran !

Le lien entre la science juridique et la pratique judiciaire, si caractéristique de l'Italie, de la France et de l'Allemagne, a une longue histoire. En 1815, Friedrich Carl von Savigny, mondialement connu comme professeur allemand de droit romain et fondateur de l'école de droit historique, écrit,

"l'affaire (juridique) pratique" (...) peut être pratiquée "avec le sens scientifique le plus fin".

La liaison de questions pratiques et théoriques, notamment dans une perspective de droit comparé, constitue le charme particulier de notre association. Ce charme particulier s'est incarné dans notre membre fondateur et grand président Francesco Mariuzzo, qui n'est malheureusement plus parmi nous. Avec son fils et membre de l'association, l'avocat Tommaso Mariuzzo, nous souhaitons aujourd'hui lui rendre hommage par cette conférence.

Francesco Mariuzzo était pour moi un modèle en tant que juge administratif à l'esprit européen et il le restera toujours. Chaque collègue peut s'estimer heureux d'avoir eu l'occasion d'apprécier son brio et sa franchise dans les discussions juridiques (il m'a un jour expliqué la "tutela cautelare ante causam" dans la piscine d'un hôtel de congrès), sa bonté d'âme et son merveilleux sens de l'humour. Rire avec Francesco Mariuzzo était une expérience existentielle. Si je fais maintenant une coupure nette et que je présente un cas plutôt "peu spectaculaire" de la vie quotidienne des tribunaux allemands, je suis sûr que Francesco Mariuzzo l'aurait accueilli avec un sourire et m'aurait encouragé en allemand parfait:

"Jawohl Matthias, auf geht's, ein praktischer Fall..."

(„Oui, Matthias, allons-y, un cas pratique ...“).

## **Étude de cas : "Karl va-t-il perdre son permis de conduire ?"**

### **A. Les faits**

Un jeune homme, que nous appellerons Karl, fume de temps en temps du cannabis. Il est en chômage et ne possède aucune fortune. Un jour, alors qu'il est au volant d'une voiture, il tombe sur un contrôle de police. Il est constaté que la substance active du cannabis, le THC, se trouve dans son sang. L'autorité administrative compétente lui adresse la notification suivante:

"Votre permis de conduire (catégorie B) vous est retiré pour cause de consommation de drogue".

Karl peut déposer un recours au tribunal administratif de première instance dans un délai d'un mois. Malheureusement, comme nous l'avons dit, Karl n'a pas d'argent. Il aimerait savoir ce que lui coûterait un recours contre la décision de retrait du permis de conduire devant le tribunal administratif compétent.

### **B. Karl dépose un recours sans avocat**

#### **I. Recours sans avocat ?**

Karl peut introduire son recours devant le tribunal administratif de première instance sans avocat. Il n'y a pas de frais d'avocat dans ce scénario. Le risque que le plaignant subisse une perte de droit sans avocat est faible. Conformément à l'article 86, paragraphe 1, du code de justice administrative (Verwaltungsgerichtsordnung), le tribunal examine les faits d'office (maxime inquisitoire). Conformément à l'article 86, paragraphe 3, du code de justice administrative (Verwaltungsgerichtsordnung), le président de chambre doit, entre autres, veiller à ce que "les vices de forme soient éliminés, les demandes peu claires expliquées, les demandes pertinentes présentées". A ma connaissance, un rôle aussi actif du juge administratif, qui (permettez-moi d'exagérer un peu) "s'occupe de son patient requérant comme un docteur", n'existe pas dans la procédure de justice administrative italienne ou française.

#### **II. A combien s'élèvent les frais de justice pour la 1ère instance ?**

##### **1. Frais de justice ("3,0 taxes")**

Si Karl gagne le procès, il ne doit évidemment rien payer. S'il perd le procès parce que le retrait de son permis de conduire doit être considéré comme légal, les frais de justice se composent essentiellement des taxes judiciaires. Pour une procédure judiciaire devant le tribunal administratif de première instance qui se termine par une audience et un jugement, la loi sur les frais de justice prévoit:

„3,0 taxes“

Mais les frais de justice peuvent aussi être inférieurs, en fonction de la quantité de travail du tribunal. Si Karl se désiste de sa plainte sur indication écrite du président, les frais de justice passent de "trois à un", dans le langage de la loi de "3,0 taxes " à "1,0 taxe".

Ce petit détail du droit sur les frais des justice n'est pas sans importance dans la pratique judiciaire. De cette manière, le plaignant est économiquement incité à retirer une plainte qui, selon l'évaluation préliminaire du tribunal administratif, n'a aucune chance d'aboutir.

## **2. Combien d'euros doit Karl payer pour "1,0 taxe" ?**

Le montant des frais en euros est déterminé individuellement (!) par le tribunal dans chaque procédure judiciaire. La valeur de l'objet individuel du litige est déterminante pour cette fixation. Cette valeur est généralement appelée "valeur du litige" de la procédure judiciaire. La valeur du litige est l'élément central pour déterminer le montant des frais de justice.

Revenons au cas initial :

Si Karl veut savoir combien lui coûteront "1,0 taxe" ou "3,0 taxes", il doit s'informer - sur l'Internet - de la valeur du litige que le tribunal administratif fixera probablement pour un recours contre le retrait d'un permis de conduire.

La fixation de la valeur du litige est donc au centre de l'attention.

## **3. La fixation de la valeur du litige par une décision de justice**

La valeur du litige est fixée par une décision de justice. Le juge compétent est celui qui doit trancher le litige. La base juridique déterminante est l'article 52 de la loi sur les frais de justice (Gerichtskostengesetz). Selon cette disposition, trois aspects sont essentiellement déterminants pour la fixation de la valeur du litige :

- la demande formulée par le requérant ("petitum"),
- l'importance de l'affaire qui en découle et
- le pouvoir d'appréciation du tribunal.

L'application der la loi en l'espèce pose les problèmes suivants :

- néanmoins, le „petitum“ est clair :

Karl demandera l'annulation de la décision retirant son permis de conduire.

- Mais quelle est l'importance (en euros) du maintien de son permis de conduire ?
- Comment, le juge administratif, peut-il exercer le pouvoir d'appréciation en fixant la valeur du litige d'une manière appropriée et sans arbitraire ?

Les deux dernières questions trouvent leur réponse en Allemagne dans un "catalogue sur les valeurs du litige" créé par les juges administratifs eux-mêmes (!) (<https://www.bverwg.de/user/data/media/streitwertkatalog.pdf>).

#### 4. Le „catalogue sur la valeur du litige“

Les juges administratifs allemands ont développé une pratique riche concernant la fixation de la valeur du litige. Une pratique qui couvre tous les litiges importants devant les tribunaux administratifs. Une commission, désignée par les présidents des tribunaux de deuxième et troisième instance, a résumé cette pratique dans un "catalogue détaillé des valeurs du litige pour la justice administrative". Ce catalogue a le caractère juridique d'une recommandation (non contraignante). Voici un extrait du catalogue des valeurs litigieuses : ([www.bverwg.de/user/data/media/streitwertkatalog.pdf](http://www.bverwg.de/user/data/media/streitwertkatalog.pdf))

46.	Verkehrsrecht	
46.1	Fahrerlaubnis Klasse A	Auffangwert
46.2	Fahrerlaubnis Klasse A M, A 1, A 2	½ Auffangwert
46.3	Fahrerlaubnis Klasse B, BE	Auffangwert
46.4	Fahrerlaubnis Klasse C, CE	1 ½ Auffangwert

Verkehrsrecht: „droit de la route“

Fahrerlaubnis: „permis de conduire“

Auffangwert: „valeur de référence (= 5000 Euro)

Ici, le point 46.3 (permis de conduire de catégorie B, BE) prévoit la fixation de la "valeur de référence". La valeur de référence est un terme fixe qui désigne la valeur du litige qui s'applique lorsqu'il n'existe pas d'indication suffisante pour déterminer la valeur du litige en euros. La loi fixe cette valeur de référence à l'article 52, paragraphe 2, de la loi sur les frais de justice à "5 000 euros".

"5 000 euros".

Ergo: au cas initial, le juge administratif compétent va rendre une décision qui s'oriente sur le catalogue de valeurs du litige et fixera donc la valeur individuelle à "5000 euros".

Quand la valeur du litige est déterminée, on consulte un autre tableau qui a été édicté en tant qu'annexe 2 à la loi sur les frais de justice (Gerichtskostengesetz) et on en déduit le montant de la taxe en euros:

Streitwert bis ... €	Gebühr ... €
500	38,00
1 000	58,00
1 500	78,00
2 000	98,00
3 000	119,00
4 000	140,00
5 000	161,00
6 000	182,00
7 000	203,00
8 000	224,00
9 000	245,00
10 000	266,00

(Le barème légal s'arrête à une valeur du litige de 500.000 euros = frais de justice 3 901,00 euros)

### 5. Enfin : le calcul des frais de justice prévisionnels (= 483 euros)

Pour une valeur de litige attendue de 5.000 euros, les frais de justice sont fixés à 161 euros dans le barème légal. Si un jugement est rendu à l'issue d'une audience, trois taxes sont perçus ("3,0 taxes") :

$$3 \times 161 \text{ euros} = 483 \text{ euros.}$$

Karl doit donc s'attendre à payer 483 euros s'il perd. Les autres frais ne pèsent pas lourd dans la balance. En particulier, l'administration n'engagera pas d'avocat dans un tel cas, dont il devrait éventuellement payer les frais s'il perdait le procès.

## C. Karl veut être représenté par un avocat

### I. Frais de l'avocat

Le calcul des frais d'avocat éventuels peut être effectué selon la loi sur la rémunération des avocats (Rechtsanwaltsvergütungsgesetz). L'avocat doit tenir compte de la valeur du litige fixée par le tribunal (ici 5000 euros) et perçoit - en fonction de l'étendue de son intervention - différents honoraires.

Il s'agit généralement des frais de procédure (pour la "gestion de l'affaire")

et des frais d'audience (pour la "participation à l'audience").

En 2021, la facture de l'avocat de Karl pourrait être la suivante à la fin de la procédure :

Valeur du litige : 5.000 euros (= retrait du permis de conduire)

1.	1,3	frais de procédure	434,20 Euro
2.	1,2	participation à l'audience	400,80 Euro
3.		forfait postal	20,00 Euro
4.		19 % TVA	162,45 Euro

Frais d'avocat:	<u>1.017,45 Euro</u>
Plus frais de justice:	483,00 Euro
<b>Coût total (en cas de perte du procès)</b>	<b><u>1.500,45 Euro</u></b>

## **II. L'État, prend-il en charge les frais (jusqu'à 1.500 euros) ?**

Karl n'a "pas d'argent". Le risque existant de devoir payer environ 480 euros (sans avocat) ou même environ 1.500 euros (avec avocat) le dissuadera donc de déposer un recours devant le tribunal administratif. Pour des raisons économiques, il n'aurait en fait aucune possibilité de l'accès à la justice ! Cela va à l'encontre de la garantie constitutionnelle de protection juridique effective de l'article 19, paragraphe 4, de la Loi fondamentale (Grundgesetz). L'égalité doit prévaloir dans l'accès aux tribunaux (ce que l'on appelle "l'égalité de protection juridique", cf. art. 19 al. 4 phrase 1 en relation avec Art. 3 al. 1 de la Loi fondamentale. Le "demandeur pauvre" ne doit - si possible - pas être désavantagé par rapport au "demandeur riche". Entre les deux, une large égalisation de la situation s'impose sur le plan constitutionnel, voir à ce sujet la Cour constitutionnelle fédérale, décision du 28 octobre 2019 - 2 BvR 1813/18 -, juris, point 24 avec d'autres références. Des textes plus récents relatifs aux droits fondamentaux, tels que l'article 47, paragraphe 3, de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne de 2009 (traité de Lisbonne), prévoient expressément que les personnes qui ne disposent pas de ressources suffisantes "bénéficient d'une aide judiciaire dans la mesure où cette aide est nécessaire pour garantir l'effectivité de l'accès à la justice". En tant qu'expression de l'égalité constitutionnelle de protection juridique et de la garantie de protection juridique du droit de l'Union, le législateur allemand a réglementé la mise en œuvre du droit à l'aide judiciaire avec de nombreux détails.

### **D. Mise en œuvre du droit à l'aide judiciaire**

#### **I. Règles pertinentes**

L'octroi de l'aide judiciaire pour la procédure de recours devant le tribunal administratif est régi par les dispositions générales qui sont régies à cet égard par le code de procédure civile (Zivilprozessordnung), voir § 166 al. 1 phrase 1 du code de procédure administrative (Verwaltungsgerichtsordnung) en relation avec les articles 111 et 112 du code de procédure civile (Zivilprozessordnung), §§ 114 et suivants du Code de procédure civile.

#### **II. Conditions formelles d'obtention : De quelle manière Karl obtient-il l'aide judiciaire ?**

Karl doit demander l'aide judiciaire par écrit ou par procès-verbal du greffe auprès du tribunal administratif compétent pour le procès administratif. La demande doit exposer les faits de manière détaillée et complète - y compris les moyens de preuve à disposition - afin que le tribunal puisse examiner la "perspective suffisante de succès" exigée par la loi. La demande doit en outre être

accompagnée d'une déclaration sur la situation personnelle et économique (situation familiale, profession, patrimoine, revenus et charges) ainsi que des copies des pièces justificatives correspondantes. Pour cette déclaration, un formulaire uniforme (le "PKH-Formular" ) doit être utilisé dans toute l'Allemagne:

Bezeichnung, Ort und Geschäftsnummer des Gerichts:

**Erklärung über die persönlichen und wirtschaftlichen Verhältnisse  
bei Prozess- oder Verfahrenskostenhilfe**  
– Belege sind in Kopie durchnummeriert beizufügen –

A Angaben zu Ihrer Person			
Name, Vorname, ggf. Geburtsname	Beruf, Erwerbstätigkeit	Geburtsdatum	Familienstand
Anschrift (Straße, Hausnummer, Postleitzahl, Wohnort)		Tagesüber tel. erreichbar unter Nummer	
Sofem vorhanden: Gesetzlicher Vertreter (Name, Vorname, Anschrift, Telefon)			
B Rechtsschutzversicherung/Mitgliedschaft			
1. Trägt eine Rechtsschutzversicherung oder eine andere Stelle/Person (z. B. Gewerkschaft, Mieterverein, Sozialverband) die Kosten Ihrer Prozess- oder Verfahrensführung?			Beleg Nummer

Si le formulaire n'est pas utilisé ou n'est pas entièrement rempli, le tribunal administratif doit, après un rappel approprié, rejeter la demande d'aide judiciaire.

### III. Conditions matérielles d'obtention : Quand Karl reçoit-il l'aide judiciaire ?

#### 1. Trois conditions matérielles

Le droit à l'aide judiciaire repose sur trois conditions matérielles :

1. le demandeur doit être dans le besoin ; c'est le cas lorsqu'il ne peut pas assumer les frais de justice ou qu'il ne peut les assumer que partiellement ou par tranches ("**indigence**")
2. la poursuite judiciaire envisagée doit offrir des chances suffisantes de succès ("**chances de succès**")
3. la poursuite judiciaire ne doit pas être téméraire; c'est le cas lorsqu'un "plaignant raisonnable", qui doit supporter lui-même les frais, renoncerait au procès ("**pas de témérité**").

Dans la pratique judiciaire, la 1ère condition ("indigence") et la 2ème ("chances de succès") sont très importantes. La 3e condition ("pas de témérité") ne joue pas un rôle important et ne sera donc pas traitée.

#### 2. Sur la condition d'indigence :

L'octroi de l'aide judiciaire est, sur le fond, une prestation de l'aide sociale. Or, l'aide sociale est une aide pour celui qui ne peut pas s'aider lui-même. Dans ce contexte, l'aide judiciaire est exclue lorsqu'une assurance de protection juridique ou un autre organisme prendrait en charge les frais. Elle n'est pas non plus accordée lorsqu'une autre personne doit payer les frais de justice en raison d'une obligation alimentaire légale.

### 3. Sur la condition de la probabilité suffisante de succès :

Dans la pratique, on se réfère aux principes développés par la Cour constitutionnelle fédérale pour déterminer si une perspective de succès doit déjà être admise :

- Selon cette disposition, le tribunal administratif ne doit pas **exagérer les exigences relatives aux chances de succès** de la poursuite judiciaire envisagée, car cela contreviendrait à l'objectif de l'aide juridictionnelle, qui est de permettre à la personne sans ressources d'accéder au tribunal dans une large mesure de la même manière que le requérant disposant de ressources, cf. Cour constitutionnelle fédérale, décision du 16 avril 2019 - 1 BvR 2111/17 -, juris point 22.
- L'examen des chances de succès **ne doit pas (...) se substituer à la procédure au fond**, cf. Cour constitutionnelle fédérale, décision du 11 mars 2010 - 1 BvR 365/09 -, juris point 17.
- En principe, **aucune question de droit ou de fait litigieuse** ne peut être clarifiée dans la procédure d'aide judiciaire, cf. Cour constitutionnelle fédérale, décision du 14 octobre 2003 - 1 BvR 901/03 -, NVwZ 2004, page 334 (335).
- Toutefois, le refus d'accorder l'aide juridictionnelle **ne soulève pas d'objection constitutionnelle** si le succès dans le litige principal n'est pas tout à fait exclu, mais que **les chances de succès ne sont que vaines**, cf. Cour constitutionnelle fédérale, décision du 28 août 2014 - 1 BvR 3001/11 -, juris, point 12.
- Par conséquent, **l'anticipation des preuves** dans la procédure d'aide judiciaire **est également autorisée dans un cadre limité**. Dans ces cas, l'examen du tribunal constitutionnel se limite à déterminer s'il existe des indices concrets et compréhensibles selon lesquels une administration de preuves sur les faits litigieux se solderait très probablement par un désavantage pour le requérant, cf. Cour constitutionnelle fédérale, décision du 3 septembre 2013 - 1 BvR 1419/13 -, juris, n° 23.
- Toutefois, **si un examen des preuves entre sérieusement en ligne de compte** et s'il n'existe pas d'indices concrets et compréhensibles selon lesquels l'examen des preuves se solderait très probablement par un désavantage pour le requérant, **il faut admettre qu'il existe des chances suffisantes de succès et accorder l'aide juridictionnelle**, cf. Cour constitutionnelle fédérale, décision du 25 avril 2012 - 1 BvR 2869/11 -, juris, point 18.

### E. Une "happy ending" : Karl obtient l'aide judiciaire !

#### I. La décision d'octroi de l'aide judiciaire

L'"indigence" de Karl est donnée et la "probabilité suffisante de succès" doit également être admise (voir ci-dessous). Le tribunal administratif doit accorder l'aide judiciaire sur demande et - sur demande supplémentaire - également avec l'assistance d'un avocat:

"L'aide judiciaire est accordée au requérant pour la procédure de recours en première instance, avec l'assistance de l'avocat Dr Mustermann de Musterstadt".

Le tribunal administratif n'est pas tenu de motiver cette décision - contrairement à la décision sur le refus de l'aide judiciaire, qui peut être contestée devant le tribunal administratif supérieur. En tant que juristes praticiens, vous vous demanderez pourquoi Karl peut déposer un recours avec des chances de succès. La décision de l'administration de lui retirer son permis de conduire après avoir conduit sous l'influence de la drogue n'est-elle pas manifestement légale ?

Non.

Selon la jurisprudence allemande actuelle ce n'est pas le cas! Au cas du requérant Karl il s'agit d'un consommateur occasionnel de cannabis qui a conduit pour la première fois un véhicule à moteur sous l'effet du cannabis. Dans ce cas, les autorités ne peuvent pas lui retirer directement son permis de conduire. Seuls **des doutes sur son aptitude** à conduire ont été émis jusqu'à présent. Au sens du principe de **proportionnalité**, l'autorité peut seulement exiger de Karl qu'il lève les doutes nés quant à son aptitude à la conduite par une **expertise médico-psychologique** (positive), voir Bundesverwaltungsgericht, jugement du 11 avril 2019 - 3 C 9/18 - juris. Sur un recours de Karl, le retrait du permis de conduire doit être annulé par le tribunal administratif. Karl peut provisoirement continuer à conduire des véhicules.

## **II. Quels sont les frais couverts par l'aide judiciaire ?**

Si l'aide juridictionnelle est accordée, le demandeur ne doit pas payer ni les frais de justice ni les frais de son propre avocat (environ 1 500 euros au total), ou seulement des versements échelonnés fixés par la loi, en fonction de sa situation financière. Les frais de représentation par un avocat sont couverts si le tribunal octroi l'assistance d'un avocat, ce qui doit faire l'objet d'une demande spéciale.

## **III. Pour conclure : il y a encore un "caveat" !**

L'aide judiciaire n'exclut pas tout risque de frais. En particulier, elle ne s'étend pas aux frais que l'autorité défenderesse a engagés, par exemple pour son propre avocat. Cela pourrait être 1.017,45 euros, comme calculé ci-dessus (pour l'avocat du demandeur). Toutefois, dans ma pratique, je n'ai jamais encore vu une autorité compétente en matière de permis de conduire prendre un avocat devant le tribunal administratif de première instance. Dans les litiges administratifs relevant du droit de l'environnement et du droit de la construction, il est toutefois plus fréquent que l'autorité se fasse représenter par un avocat (renommé). Le risque de frais augmente ainsi considérablement pour le "pauvre" plaignant. La question de savoir si cela est compatible avec la garantie de protection juridique de l'article 9 de la Convention d'Aarhus ou du droit de l'Union fournirait certainement suffisamment de matière pour un autre colloque.

## **F. Synthèse**

Lorsqu'une plainte est déposée sans avocat, le risque de frais est faible.

C'est la valeur du litige qui détermine le montant des frais de justice. La valeur du litige doit être fixée individuellement dans chaque procédure, et ce en fonction de l'importance du litige. Le catalogue des valeurs du litige est une aide.

Les frais d'avocat sont déterminés de manière structurellement similaire aux frais de justice. Le point de départ est à nouveau la valeur du litige. Le montant des frais de procédure et des frais de participer à l'audience, que l'avocat peut régulièrement demander au plaignant, est déterminé en fonction de cette valeur.

Le droit constitutionnel impose une égalité de traitement entre les plaignants sans ressources financières et les plaignants avec ressources financières.

L'octroi de l'aide juridictionnelle suppose, premièrement, que le requérant soit dans le besoin et, deuxièmement, qu'il y ait des chances suffisantes de succès de ses poursuites. En ce qui concerne ces dernières conditions, il existe une jurisprudence détaillée de la Cour constitutionnelle fédérale.

L'octroi de l'aide judiciaire pour la conduite du procès administratif n'exclut pas tout risque de frais. Les éventuels frais d'avocat de l'autorité défenderesse ne sont pas couverts.

Je vous remercie de votre attention !