

LA JUSTICE ADMINISTRATIVE EN EUROPE

– Rapport pour l'Allemagne –

Dr. Carsten Günther, Juge à la Cour administrative fédérale, Leipzig

Introduction

1. Les grandes dates significatives de l'évolution du contrôle des actes et de l'action de l'administration

C'est en 1863 qu'a été établie la juridiction administrative exercée par des Tribunaux administratifs spécifiques dans les états fédérés d'Allemagne (Länders). En lieu et place du contrôle administratif interne opéré par les autorités supérieures depuis le début du XIXème siècle, une juridiction administrative distincte par des Tribunaux administratifs séparée a vu le jour, en complément des tribunaux de droit commun (juridiction civile et pénale). Toutefois, les Tribunaux administratifs, composés de juges indépendants, ne pouvaient statuer que sur certains types de litiges prévus par le législateur dans le domaine du droit public.

La protection juridique administrative a presque totalement disparu pendant le IIIème Reich ainsi qu'en République démocratique allemande communiste. En réponse au régime national-socialiste, la Constitution allemande (Loi fondamentale - Grundgesetz - GG) stipule le droit fondamental de saisir les tribunaux en cas de violation de droits individuels par les pouvoirs publics. (Article 19 alinéa (4) GG). En conséquence, l'article 40, alinéa 1, du Code de procédure judiciaire administrative (Vwaltungsgerichtsordnung – VwGO) prévoit la possibilité d'exercer un recours auprès des Tribunaux administratifs dans le cadre de tous les litiges de droit public de nature non constitutionnelle, quelle que soit la forme juridique de l'acte administratif. La transition du principe de la compétence énumérative des Tribunaux administratifs à la fin du XIXème siècle à l'accès général aux Tribunaux administratifs, permet une protection juridique globale contre tous les actes des gouvernements.

2. Le rôle de contrôle des actes et de l'action de l'administration

L'administration est soumise à la loi et à la justice. Le rôle des Tribunaux administratifs n'est pas d'étendre les pouvoirs de contrôle objectif de l'administration, mais de protéger les droits individuels contre les pouvoirs publics. La Constitution accorde à toute personne un droit individuel de contester la violation de ses droits par des actes administratifs (article 19, alinéa 4, de la Loi fondamentale). Par conséquent, la défense et la mise en application d'un droit individuel constituent le fondement, la légitimité et la limite du contrôle juridictionnel administratif en Allemagne ; le droit individuel est essentiel pour comprendre la notion de contrôle juridictionnel administratif en Allemagne. Néanmoins, les jugements et les décisions des Tribunaux administratifs ont des répercussions sur la pratique administrative. Ainsi, la juridiction administrative contribue au respect du droit objectif par l'administration.

3. Définition de l'administration

En ce qui concerne la compétence des Tribunaux administratifs, une « autorité administrative » comprend toute entité qui exerce des tâches d'administration publique en se fondant sur le droit public. Il s'agit d'un concept formel dans la mesure où il n'inclut pas les entreprises de droit privé qui sont détenues par les pouvoirs publics (aux niveaux fédéral, du Land ou local). Le

terme « administration » ne s'étend pas aux organes constitutionnels (tels que le parlement) qui appliquent le droit constitutionnel, mais ces organes sont inclus s'ils appliquent le droit administratif (par exemple dans le contexte du droit à l'information des citoyens ou des institutions non gouvernementales).

4. La classification des actes de l'administration

Les organes administratifs peuvent adopter diverses formes juridiques : L'acte administratif classique (Verwaltungsakt) au sens plus étroit du terme désigne tout arrêté, décision ou autre mesure souveraine prise par une autorité pour régler un cas individuel dans le domaine du droit public, et destinée à avoir un effet juridique externe direct. Les pouvoirs publics peuvent également adopter des règlements ou des articles s'ils y sont autorisés par la loi (établissement de règles). En outre, la loi allemande sur la procédure administrative permet à une autorité de conclure des marchés publics. Des activités administratives non normatives revêtent également la forme d'actions réelles (par exemple, les avertissements publics relatifs à des produits).

Il convient de souligner que l'accès aux Tribunaux administratifs n'est pas subordonné à la forme juridique d'un acte administratif. Le droit fondamental d'accès à la justice pour toute personne qui prétend que ses droits individuels ont été lésés par une administration (article 19, alinéa 4, de la Loi fondamentale) donne un accès général aux Tribunaux administratifs, quelle que soit la forme que revêt la mesure administrative. En conséquence, l'article 40, alinéa 1, du Code fédéral de procédure judiciaire administrative prévoit la possibilité d'un recours auprès des Tribunaux administratifs dans le cadre de tous les litiges de droit public et de nature non constitutionnelle, quelle que soit la forme juridique que revêt l'acte administratif.

I – Les acteurs dans le rôle de contrôle des actes et de l'action de l'administration

A. Les organes compétents.

5. La nature des organes assurant le contrôle de l'administration

Avant d'introduire une action, la légalité et l'opportunité d'un acte administratif font l'objet d'un examen dans le cadre d'une procédure préliminaire menée par l'instance supérieure. Ces dernières années, certains Länder ont adopté des lois qui renoncent à ce contrôle interne pour accorder un accès direct aux Tribunaux administratifs. Hormis le contrôle interne préliminaire effectué par l'administration, le système juridique allemand ne prévoit pas de contrôle non juridictionnel des actes administratifs. L'article premier du Code de procédure judiciaire administrative dispose que la compétence administrative est exercée par des tribunaux qui sont indépendants des pouvoirs administratifs. Par conséquent, le contrôle des actes administratifs n'est exercé que par des Tribunaux administratifs autonomes, qui sont distincts tant en termes d'organisation que de personnel.

6. L'organisation juridictionnelle et les juridictions compétentes en matière de litiges administratifs

Le système judiciaire allemand repose sur deux principes : la notion de spécialisation (structure horizontale) et le principe du fédéralisme (structure verticale). L'Allemagne compte cinq branches de juridiction dont les compétences diffèrent :

La juridiction ordinaire (ou judiciaire) (tribunaux locaux, tribunaux régionaux, tribunaux régionaux supérieurs et la Cour fédérale de justice de Karlsruhe et de Leipzig) statue sur les affaires civiles et pénales.

Les Tribunaux administratifs (Tribunaux administratifs, Tribunaux administratifs supérieurs et Cour administrative fédérale de Leipzig) sont compétents pour connaître des affaires de droit public qui ne relèvent pas de la compétence des tribunaux du contentieux social et fiscal.

Les tribunaux fiscaux (tribunaux des finances et Cour fédérale des finances de Munich), sont chargés des affaires douanières et fiscales.

Les tribunaux du travail (tribunaux du travail, tribunaux du travail supérieurs et Cour fédérale du travail d'Erfurt) sont compétents pour connaître des affaires relevant du droit du travail.

Les tribunaux du contentieux social (tribunaux du contentieux social, tribunaux supérieurs du contentieux social et Cour fédérale du contentieux social de Kassel) sont exclusivement compétents en matière d'assurance sociale publique (retraite, santé, chômage) et de prévoyance sociale.

Dans le cadre du fédéralisme, les juridictions inférieures sont mises en place et financées par les Länder ; seuls les tribunaux de dernière instance sont des tribunaux fédéraux.

La juridiction administrative générale représente le plus grand système judiciaire spécialisé en Allemagne. Elle se compose de 52 Tribunaux administratifs, de 15 Tribunaux administratifs supérieurs et de la Cour administrative fédérale de Leipzig ; à l'heure actuelle, la juridiction administrative compte environ 2 000 juges. Les Tribunaux administratifs statuent sur toutes les questions relevant du droit public non constitutionnel, sauf si la loi attribue expressément ces questions aux tribunaux fiscaux ou du contentieux social. Parmi les exemples caractéristiques d'actions portées devant les Tribunaux administratifs généraux figurent les litiges découlant de lois sur l'ordre public et la sécurité, les assemblées, les ressortissants étrangers et l'asile, la construction, la circulation, le commerce et l'industrie, les recettes municipales et l'organisation administrative municipale, les subventions, l'accès aux institutions publiques et à l'aide sociale, l'éducation, la protection de l'environnement, les nuisances causées par les équipements publics, la planification des projets et la fonction publique.

Les Cours constitutionnelles sont installées à l'extérieur des cinq juridictions dans les Länder et au niveau fédéral (Bundesverfassungsgericht à Karlsruhe). Elles sont saisies des litiges portant sur des questions constitutionnelles entre les organes constitutionnels et, après épuisement des voies de recours, des plaintes constitutionnelles de citoyens concernant la violation de droits fondamentaux.

B. Le statut des organes compétents

7. Les textes législatifs ou jurisprudence déterminant les compétences des juridictions de droit commun en matière de litiges administratifs

La Constitution allemande prévoit deux règlements relatifs à la compétence des tribunaux de droit commun dans le cadre de questions d'intérêt public : l'article 14, alinéa 4, de la Loi fondamentale dispose que les tribunaux de droit commun sont compétents dans les affaires portant sur une indemnisation pour expropriation (et non sur la légitimité de l'expropriation elle-même). L'article 34 de la Loi fondamentale stipule que dans le cadre des affaires de responsabilité dans l'exercice d'une fonction publique, la compétence des tribunaux de droit commun ne peut être exclue pour les demandes en dommages-intérêts ou en indemnisation. Selon cette dernière disposition, en matière de responsabilité publique, les juridictions civiles peuvent examiner la légalité d'un acte administratif ; lorsqu'un procès administratif est initié, les tribunaux de droit commun doivent s'en tenir au jugement définitif du Tribunal administratif. En raison de la relation juridique avec les demandes susmentionnées, l'article 40, alinéa 2, du Code de procédure judiciaire administrative dispose que les tribunaux de droit commun peuvent être saisis d'un recours dans le cadre de revendications sur la propriété au titre d'un sacrifice dans l'intérêt commun et d'un dépôt de droit public, ainsi que pour les actions en dommages-intérêts au titre d'une violation d'obligations de droit public qui ne sont pas fondées sur un contrat de droit public. Cette fragmentation du recours aux tribunaux est un vestige du passé.

8. Le statut particulier des juridictions administratives assurant le contrôle des actes et de l'action de l'administration

L'article 95 de la Loi fondamentale dispose que la Fédération institue la Cour fédérale de justice, la Cour administrative fédérale, la Cour fédérale des finances, la Cour fédérale du travail et la Cour fédérale du contentieux social en tant que cours suprêmes dans les domaines de la juridiction ordinaire, de la juridiction administrative, de la juridiction financière, de la juridiction du travail et de la juridiction sociale. Au regard de ces dispositions qui ne traitent que du niveau fédéral, il est considéré que ces cinq instances doivent être différenciées également au niveau de la juridiction de première instance et intermédiaire (cour d'appel). La fonction, l'organisation et les compétences des trois juridictions administratives sont régies par des lois procédurales spécifiques (Code de procédure judiciaire administrative, Code de procédure judiciaire sociale et Code de procédure judiciaire financière), qui concordent en grande partie et partagent la plupart des principes procéduraux. Néanmoins, les tentatives visant à élaborer un code de procédure judiciaire commun pour ces trois juridictions administratives n'ont pas encore abouti.

C. L'organisation interne et la composition des organes compétents.

9. L'organisation des *juridictions de droit commun* assurant le contrôle des actes et de l'action de l'administration

./.

10. L'organisation des *juridictions administratives* assurant le contrôle des actes et de l'action de l'administration

a) Structure verticale :

La juridiction administrative générale se répartit sur trois niveaux :

Les Tribunaux administratifs de première instance

En ce qui concerne la structure fédérale de l'Allemagne, les 52 Tribunaux administratifs sont mis en place et financés par les Länder. De manière générale, les actions en justice débutent à ce niveau et la portée juridictionnelle de l'examen s'étend aux questions de fait et de droit (droit fédéral et du Land). Un Tribunal administratif est composé de plusieurs chambres, qui sont dirigées par le président ou un juge-président et sont complétées par le nombre nécessaire de juges supplémentaires. Les chambres d'un Tribunal administratif instruisent et statuent sur les affaires par des décisions rendues au sein d'un comité composé d'un juge-président, de deux juges et de deux juges honoraires, si la chambre n'a pas confié l'affaire à l'un de ses membres professionnels qui intervient en tant que juge unique dès lors que l'affaire ne présente pas de difficultés particulières sur des questions de fait ou de droit et qu'elle ne revêt pas une importance juridique fondamentale. Sur les cinq juges qui composent le Tribunal, les deux juges honoraires disposent de droits et de voix égaux lors de l'audience et du délibéré. Les juges honoraires sont élus par un comité pour cinq ans seulement afin de ne pas les surcharger dans la mesure où ils occupent d'autres fonctions professionnelles ; les juges honoraires sont appelés successivement à intervenir lors des audiences à partir d'une liste. Un juge non professionnel assiste donc à environ cinq ou six audiences par an.

Les Tribunaux administratifs supérieurs

Un Tribunal administratif supérieur est établi dans chaque Land ; seuls Berlin et le Brandebourg partagent le même Tribunal. Ces Tribunaux interviennent en tant que cours d'appel et tribunaux de première instance sur des affaires déterminées telles que les projets d'infrastructure spécifiques comme les aéroports ou encore la validité des plans de zonage communaux. Ils réexaminent les décisions rendues par les Tribunaux administratifs sur les faits et le droit (droit fédéral et du Land). Un Tribunal administratif supérieur est organisé en plusieurs chambres, appelées « Senat », qui sont dirigées par le Président ou un juge-président et complétées par le nombre nécessaire de juges supplémentaires. Les « Senats » de ces tribunaux statuent en comité composé d'un juge-président et de deux autres juges ; la législation du Land peut prévoir que les Senats se composent de cinq juges, dont deux juges honoraires.

La Cour administrative fédérale

La Cour administrative fédérale de Leipzig est la plus haute juridiction administrative. Contrairement aux juridictions inférieures, elle ne révisé les affaires qui lui sont soumises que sur des points du droit fédéral. Elle s'en tient aux faits établis dans la décision à examiner. Ces procédures sont appelées « révision ». Mais la Cour administrative fédérale est de plus en plus sollicitée pour des affaires de première instance définies par le législateur. Née de la

nécessité d'accélérer les décisions sur les grands projets d'infrastructure après la réunification de l'Allemagne, ce phénomène transitoire s'est désormais imposé comme une solution permanente. La Cour administrative fédérale est composée de plusieurs chambres (« Senat ») siégeant avec cinq juges professionnels (un juge-président et quatre autres juges). Le nombre de chambres n'est pas fixé par la loi et dépend de la charge de travail de la Cour. Actuellement, la Cour comprend dix chambres de révision et deux chambres spécialisées dans les affaires disciplinaires des forces armées. Les chambres disciplinaires sont composées de trois juges professionnels et de deux juges non professionnels (membres de l'armée).

b) Structure horizontale :

L'organisation horizontale des trois niveaux de tribunaux adopte le principe de la spécialisation des juges. En ce qui concerne le principe constitutionnel du juge légal (article 101, alinéa 1, de la Loi fondamentale), les affaires sont réparties entre les différentes chambres conformément à une règle générale prédéterminée dans le cadre d'un plan de répartition (Geschäftsverteilungsteilungsplan), établi pour un an par le Presidium de la Cour dans le cadre de l'autonomie juridictionnelle. Les affaires sont généralement réparties en fonction de leur objet.

D. Les juges

11. Les juges et magistrats qui contrôlent l'administration

L'article 97 de la Loi fondamentale dispose que les juges sont indépendants et soumis uniquement à la loi. Les juges nommés définitivement à titre principal dans un emploi permanent ne peuvent, avant l'expiration de leurs fonctions et contre leur gré, être révoqués, suspendus définitivement ou temporairement de leurs fonctions, mutés ou mis à la retraite qu'en vertu d'une décision de justice, et uniquement pour les motifs et dans les formes définis par la loi. En ce qui concerne cette garantie constitutionnelle de l'indépendance judiciaire, un juge nommé à vie au sein d'un Tribunal administratif ne peut être muté dans un autre Tribunal contre son gré. L'article 15 du Code de procédure judiciaire administrative prévoit que les juges des Tribunaux administratifs de tous niveaux sont nommés à vie. A titre d'exception, un juge en période d'essai peut être nommé dans un Tribunal de première instance. Au bout de cinq ans, il peut prétendre à une nomination à vie s'il dispose des qualités requises pour occuper les fonctions de juge.

12. Les modalités de recrutement des juges en charge du contrôle de l'administration

La formation, les conditions de nomination en qualité de juge et le statut juridique du juge sont identiques dans toutes les juridictions. Seules les personnes qui ont suivi des études universitaires de droit, qui ont obtenu le premier diplôme d'état et qui ont mené à bien la phase pratique de formation juridique d'une durée de deux ans puis obtenu le deuxième diplôme d'état, peuvent exercer les fonctions de juge. Les juges sont désignés par le ministère compétent et nommés par le ministre en fonction de leurs aptitudes, qualifications et capacités professionnelles (article 33, alinéa 2, de la Loi fondamentale) ; dans la pratique, les résultats obtenus lors des examens d'état sont d'une importance majeure. Dans certains Länder, les juges sont nommés par le ministre de la Justice après élection par un comité de sélection des juges composé de juges et de membres du Parlement.

Un comité composé de ministres du Land et d'un nombre identique de membres du Parlement fédéral (Bundestag) élit les juges fédéraux. Les candidats élus sont nommés par le ministre fédéral de la Justice. La qualification, la compétence et la capacité professionnelle sont des critères requis par la loi pour être nommé juge. Jusqu'à une certaine limite d'âge, tout citoyen allemand ayant la compétence requise pour exercer les fonctions de juge (juriste titulaire des deux diplômes d'état) peut être nommé. En règle générale, les juges fédéraux sont recrutés parmi les juges des Tribunaux administratifs supérieurs.

13. La formation des juges

La formation des juges ne diffère pas de celle des autres juristes et se déroule en deux étapes. Les études universitaires de droit s'achèvent après obtention du premier diplôme d'état. Un cours préparatoire de deux ans destiné à la formation pratique dans les tribunaux, les administrations et les cabinets d'avocats (Referendariat) est suivi du deuxième examen d'état.

14. L'avancement et la promotion de ces juges

L'aptitude, les qualifications et les capacités professionnelles sont essentielles pour obtenir une promotion. Le président du Tribunal évalue les juges à intervalles réguliers. Le ministre en charge, généralement le ministre de la Justice, décide de la promotion d'un juge en consultation avec un comité de nomination des juges élu par les juges de la juridiction.

15. La mobilité dans la magistrature

La mutation de juges dans d'autres juridictions et les délégations temporaires au sein de l'administration sont possibles. Les juges nommés à vie (généralement après avoir occupé les fonctions de juge pendant trois ans) doivent donner leur accord en cas de mutation dans un autre Tribunal ou de délégation au sein d'une administration. Dans la pratique, une délégation temporaire au sein d'une administration (habituellement durant 2 ou 3 ans) fait partie du parcours professionnel de nombreux juges. Les mutations de juges administratifs vers d'autres juridictions sont rares. Elles peuvent être envisagées en cas de transfert soudain de la charge de travail d'une juridiction à l'autre.

E. Les fonctions des organes compétents

16. Les types de recours possibles contre les actes et l'action de l'administration

L'accès aux Tribunaux administratifs n'est pas subordonné à la forme juridique d'un acte administratif. Le droit fondamental d'accès à la justice pour toute personne qui prétend que ses droits ont été lésés par les pouvoirs publics (article 19, alinéa 4, de la Loi fondamentale) marque la transition d'un principe de compétence énumérative des Tribunaux administratifs à la fin du XIX^{ème} siècle à l'accès général aux Tribunaux administratifs. En conséquence, l'article 40, alinéa 1, du Code de procédure judiciaire administrative prévoit la possibilité de recours auprès des Tribunaux administratifs pour tous les litiges de droit public de nature non constitutionnelle, quelle que soit la forme juridique de l'acte administratif.

Par conséquent, la distinction et la différenciation entre les divers types de procédures ou d'actions n'ont plus la même importance que celle qu'elles avaient au XIX^{ème} siècle, dans la mesure où elles ne réglementent plus l'accès au tribunaux, mais seulement le type d'action choisi. Le choix du type d'action dépend d'une part de l'objectif du demandeur (contestation d'un acte administratif préjudiciable ou émission d'un acte administratif bénéfique) et d'autre part de la forme juridique de l'acte administratif contesté ou souhaité (décision individuelle, action réelle, règle administrative). En ce qui concerne les actes administratifs dans le cadre de décisions individuelles, les Tribunaux administratifs peuvent annuler (en tout ou en partie) un acte administratif (Anfechtungsklage – recours en annulation) ou condamner l'autorité à prononcer un acte administratif rejeté ou omis (Verpflichtungsklage – mesure d'exécution). Des actions en injonction (Leistungsklage) et des recours déclaratifs (Feststellungsklage) sont également disponibles. Enfin, le Code réglemente les recours en annulation de lois non parlementaires (par exemple, le plan de zonage communal).

Par ailleurs, les Tribunaux administratifs statuent sur les litiges résultant de contrats de droit public, et notamment sur les demandes en dommages-intérêts et en indemnisation suite aux conséquences préjudiciables d'un acte administratif illégal, ainsi que les indemnisations résultant d'une violation des droits de propriété, à l'exception de l'expropriation. Leur compétence s'étend à tous les litiges relatifs au droit de la fonction publique, y compris les demandes en dommages-intérêts pour préjudice pécuniaire de la fonction publique. En revanche, les tribunaux civils statuent sur les demandes d'indemnisation concernant la responsabilité dans l'exercice d'une fonction publique (article 34 de la Loi fondamentale ; voir point N° 7 ci-dessus). Cette fragmentation du recours auprès des tribunaux est un vestige du passé.

17. Le droit de poser des questions préjudicielles

Les Tribunaux administratifs, tout comme les tribunaux d'autres juridictions, sont habilités à instruire et à statuer sur des questions préjudicielles. Si la question préjudicielle est portée devant un Tribunal d'une autre juridiction, le Tribunal administratif peut surseoir à statuer. Mais après avoir statué sur une question préjudicielle, la validité et l'effet juridique du jugement ne couvrent pas cette partie de la décision. Les jugements définitifs d'autres juridictions engagent les Tribunaux administratifs par leur effet juridique, qui est limité au fond et aux parties à la procédure ainsi qu'à leurs successeurs.

Le pouvoir de tous les tribunaux de trancher sur des questions préliminaires est limité au regard de la validité constitutionnelle d'une loi. L'article 100 de la Loi fondamentale stipule que si un Tribunal estime qu'une loi dont la validité conditionne sa décision est inconstitutionnelle, il doit surseoir à statuer et soumettre la question à la décision du Tribunal compétent pour les litiges constitutionnels du Land s'il s'agit d'une violation de la constitution d'un Land, ou à la décision de la Cour constitutionnelle fédérale s'il s'agit d'une violation de la Loi fondamentale. Ces dispositions établissent un monopole quant au rejet des lois officielles par les cours constitutionnelles.

18. Les autres compétences des organes de contrôle de l'administration

Les Tribunaux administratifs font partie intégrante du système judiciaire allemand. Ils n'ont aucune fonction consultative et sont strictement indépendants des branches exécutives du gouvernement. Par conséquent, les tribunaux ne sont pas habilités à exercer des fonctions liées

au pouvoir législatif ou au pouvoir exécutif (principe constitutionnel de la séparation des trois pouvoirs du gouvernement). L'article 39 du Code de procédure judiciaire administrative prévoit que le Tribunal administratif ne peut se voir confier aucune tâche administrative en dehors de l'administration judiciaire. La fonction de juge est incompatible avec toute fonction exécutive ou parlementaire. L'article 54, alinéa 2, du Code de procédure judiciaire administrative exclut toute personne de l'exercice de la fonction de juge ou de juge honoraire dans le cadre d'une affaire dans laquelle il/elle était impliquée dans la procédure administrative précédente. Ces dispositions préviennent les éventuels conflits d'intérêts.

19. L'organisation des fonctions juridictionnelles et des fonctions consultatives

./.

F. La répartition des fonctions et les rapports entre les organes compétents

20. Le rôle des juridictions suprêmes dans l'harmonisation et l'uniformisation de l'application et de l'interprétation du droit

Au niveau fédéral, la Cour administrative fédérale assure l'harmonisation et la standardisation de l'application et de l'interprétation du droit fédéral. Si elles sont recevables, toutes les affaires émanant des juridictions inférieures peuvent faire l'objet d'une révision devant la Cour administrative fédérale. En vertu de l'article 132, alinéa 2, du Code de procédure judiciaire administrative, les affaires ne sont recevables que si elles revêtent une importance fondamentale, si la décision diverge d'une décision de la Cour administrative fédérale, de la Commission d'examen conjoint des Cours suprêmes de la Fédération ou de la Cour constitutionnelle fédérale et se fonde sur cette divergence, ou si un vice de procédure est invoqué et s'applique, sur lequel la décision peut se fonder.

A l'échelle des Lander, les Tribunaux administratifs supérieurs veillent à l'harmonisation et à la standardisation du droit du Land.

En ce qui concerne les divergences internes entre les chambres de la Cour administrative fédérale, une chambre plénière composée de juges de chaque chambre statue sur les questions qui lui sont soumises par la chambre qui invoque la divergence.

II – Le contrôle des actes et de l'action de l'administration par les tribunaux

A. L'accès au juge

21. Les conditions préalables au recours juridictionnel dans le contrôle de l'administration

Avant d'introduire une action rescisoire, la légalité et l'opportunité d'un acte administratif doivent être réexaminées dans le cadre d'une procédure préliminaire. Cette révision n'est pas nécessaire si une loi le détermine ainsi, ou si l'acte administratif a été rendu par une autorité fédérale suprême ou par l'autorité suprême d'un Land, à moins qu'une loi n'en prescrive la

révision, ou que l'avis de réparation ou la décision relative à une objection renferme un grief (article 68, alinéa 1 du Code de procédure judiciaire administrative).

Le résultat de ce contrôle interne est exprimé par une décision sur la contestation.

Certains Länder ont adopté une législation générale ou plus générique qui passe outre la procédure préliminaire et accorde un accès direct aux Tribunaux administratifs.

22. Le droit de saisir le juge

Toute personne morale privée ou publique ainsi que les communes et autres collectivités jouissant de l'autonomie administrative peuvent former un recours devant le Tribunal administratif.

23. Les conditions de recevabilité des recours

Conformément à l'article 42, alinéa 2, du Code de procédure judiciaire administrative, le demandeur doit faire valoir que ses droits ont été lésés par l'acte administratif ou par son refus ou son omission. Ainsi, seuls les droits individuels du demandeur peuvent être invoqués devant les Tribunaux administratifs.

24. Les délais à l'introduction du recours

L'action en annulation et l'action visant l'émission d'un acte administratif individuel doivent être déposées dans un délai d'un mois suivant la notification de la décision sur la contestation ou, si aucun recours administratif préalable n'est requis, suivant la notification de l'acte administratif individuel. Les parties doivent être informées par écrit du recours, de l'endroit où il doit être déposé et du délai.

Le délai court à compter de la date de notification et expire à la fin du dernier jour. Si un délai expire un samedi, un dimanche ou un jour férié, le dernier jour du délai correspond au premier jour ouvré suivant. Si une personne n'a pas été en mesure de respecter un délai réglementaire sans avoir commis de manquement, elle se verra accorder la *restitutio in integrum* sur demande (article 60, alinéa 1, du Code de procédure judiciaire administrative).

25. Les actes et les actions de l'administration qui échappent au contrôle du juge

En règle générale, toutes les mesures prises par une administration publique peuvent faire l'objet d'un recours juridictionnel (article 19 alinéa 4, de la Loi fondamentale, voir également le point N° 1). Dans la mesure où ce principe constitue une composante essentielle des droits fondamentaux prescrits par la Loi fondamentale, aucun acte public n'en est exclu. Une limite factuelle n'existe que dans la mesure où une personne se voit limitée pour tenter des actions concernant ses droits individuels. Toutefois, certains instruments juridiques prévoient un examen purement objectif (par exemple en droit de l'environnement).

26. La procédure de filtrage des recours

Les parties peuvent interjeter appel des décisions du Tribunal administratif si ces appels sont recevables par le Tribunal administratif ou par le Tribunal administratif supérieur. Le Tribunal administratif statue sur la recevabilité de l'appel dans son jugement. Le Tribunal administratif supérieur doit s'en tenir à cette autorisation. Si le jugement ne prévoit pas de recours, celui-ci doit être demandé dans un délai d'un mois à compter de la notification de la décision. La requête doit être adressée au Tribunal administratif et motivée dans un délai de deux mois à compter de la signification du jugement intégral. Le Tribunal administratif supérieur rend sa décision sans débats oraux quant à la recevabilité de la requête.

Les motifs de recevabilité sont établis par la loi. L'appel doit être déclaré recevable (1) s'il existe des doutes sérieux quant au bien-fondé de la décision, (2) si l'affaire présente des difficultés particulières sur des questions de fait ou de droit, (3) si l'affaire revêt une importance fondamentale, (4) si le jugement limite la portée d'une décision du Tribunal administratif supérieur, de la Cour administrative fédérale, de la Commission d'examen conjoint des Cours suprêmes de la Fédération ou de la Cour constitutionnelle fédérale et est fondé sur cette limitation, ou (5) si un vice de procédure soumis au jugement de la cour d'appel sur des faits et des points de droit est invoqué et s'applique, sur lequel la décision peut se fonder (article 124, alinéa 2, du Code de procédure judiciaire administrative). L'appel doit être motivé dans un délai d'un mois à compter de la signification de la décision relative à sa recevabilité.

Les intéressés peuvent faire appel de la décision d'un Tribunal administratif sur des points de droit devant la Cour administrative fédérale, en contournant l'appel sur les questions de fait et de droit, si le demandeur et le défendeur conviennent par écrit de l'introduction de l'appel sur les questions de droit en lieu et place d'un appel sur les questions de fait et de droit, et si le Tribunal administratif l'estime recevable dans le jugement ou sur demande par ordonnance. La demande doit être présentée par écrit dans un délai d'un mois à compter de la signification du jugement intégral (article 134, alinéa 1, du Code de procédure judiciaire administrative).

Les décisions des Tribunaux administratifs supérieurs peuvent faire l'objet d'un appel devant la Cour administrative fédérale. Seule une violation de la loi fédérale peut être invoquée. Les motifs de recevabilité sont établis par la loi. L'appel devant la Cour administrative fédérale sera déclaré recevable si (1) l'affaire revêt une importance fondamentale, (2) le jugement diverge d'une décision de la Cour administrative fédérale, de la Commission d'examen conjoint des Cours suprêmes de la Fédération ou de la Cour constitutionnelle fédérale et se fonde sur cette divergence, ou (3) un vice de procédure est invoqué et s'applique, sur lequel la décision peut se fonder (article 132, alinéa 2, du Code de procédure judiciaire administrative). La non-recevabilité de l'appel devant la Cour administrative fédérale peut faire l'objet d'une réclamation. Cette réclamation doit être déposée dans un délai d'un mois suivant la signification du jugement intégral. La demande doit être motivée dans un délai de deux mois à compter de la signification du jugement intégral. La Cour administrative fédérale statue sur cette demande par voie d'ordonnance dans une procédure écrite.

27. La forme de la requête

L'appel et la demande contestant l'irrecevabilité de l'appel devant la Cour administrative fédérale doivent être introduits par écrit auprès de la juridiction ayant pris la décision.

28. L'utilisation d'Internet pour l'introduction des requêtes et la téléprocédure (la e-procédure)

Les intéressés peuvent transmettre des documents électroniques au tribunal sous réserve de l'autorisation correspondante pour la juridiction concernée par ordonnance du gouvernement fédéral ou des gouvernements des Länder. L'ordonnance détermine la date à compter de laquelle les documents peuvent être transmis à un Tribunal sous forme électronique, ainsi que la forme sous laquelle les documents électroniques doivent être fournis. Une signature électronique certifiée conformément à l'article 2 N° 3 de la loi sur les signatures (Signaturgesetz) est prescrite pour les documents étant équivalents aux documents devant être apposés d'une signature manuscrite. Outre la signature électronique certifiée, une autre procédure sécurisée peut également être autorisée qui garantit l'authenticité et l'intégrité du document électronique transmis (article 55a, alinéa 1, du Code de procédure judiciaire administrative).

A l'heure actuelle, le gouvernement fédéral et plusieurs gouvernements de Länder remplissent les conditions préalables à ce mode de communication électronique. Pour l'instant, cette transmission n'est possible que pour les professionnels du droit et les pouvoirs publics.

A partir de 2026, les dossiers des affaires ne seront fournis que sous forme électronique (article 55b, alinéa 1, du Code de procédure judiciaire administrative). Toutes les communications écrites seront scannées et versées au dossier électronique.

29. Le coût de l'introduction de la requête

L'introduction de la requête et des autres recours ne fait l'objet d'aucun acompte. Les frais juridiques ne sont généralement pas réglés avec le dépôt de la demande, mais la procédure ne dépend pas de leur règlement. Les sommes dues sont fonction du montant de la prétention.

30. L'assistance obligatoire d'un avocat

Dans le cadre d'une requête devant le Tribunal administratif, la représentation par avocat n'est pas obligatoire mais reste toutefois possible. Chaque partie qui dépose une requête doit être représentée par un avocat devant le Tribunal administratif supérieur et la Cour administrative fédérale. Les entreprises publiques et les administrations peuvent également se faire représenter par un mandataire habilité à exercer les fonctions de juge (juriste titulaire des deux diplômes d'état).

31. L'aide juridictionnelle dans les frais du procès

L'aide juridictionnelle est accordée s'il est probable que l'action en justice ait gain de cause et si le statut économique d'une partie reste en deçà d'une certaine limite définie par la loi.

L'admissibilité à l'aide juridictionnelle est déterminée par le Tribunal qui instruit l'affaire. Dans le cadre de l'aide juridictionnelle, l'assistance d'un avocat peut être accordée sur demande. Le Tribunal détermine le succès d'une procédure judiciaire par pronostic. La loi fixe le montant qui peut être demandé à une partie en fonction de ses revenus et de ses biens. Si le Tribunal administratif refuse l'aide juridictionnelle, les parties concernées peuvent faire appel de cette décision devant le Tribunal administratif supérieur.

32. Les sanctions contre les recours abusifs et injustifiés

La partie qui succombe prend en charge les frais de la procédure. Toutefois, aucune amende n'est prévue en cas de demandes injustifiées abusives.

B. Le procès

33. Les principes fondamentaux du procès et leurs sources

Les principes fondamentaux régissant les procédures judiciaires et leur déroulement sont fixés par le Code de procédure judiciaire administrative. L'un des principes essentiels porte sur l'examen d'office des faits. Le Tribunal est tenu de consulter les parties. Néanmoins, il n'est pas tenu par leurs arguments ni par les requêtes d'obtention de preuves.

Le demandeur est tenu d'indiquer les éléments matériels et les moyens de preuve venant appuyer son argumentation. Le défendeur et les autres parties ont la possibilité de prendre position à l'égard des conclusions du demandeur et d'introduire eux-mêmes des éléments de preuve.

Le Tribunal doit suggérer aux parties de collaborer dans le cadre de la recherche des faits (obligation de soutien). Si, en dépit du soutien que s'accordent les parties, certaines questions ne sont pas éclaircies, le Tribunal est tenu de clarifier ces faits même en l'absence d'éléments probants (enquête d'office).

La loi détermine quelle est la partie qui assumera les conséquences juridiques d'un manque d'éclaircissement (charge de la preuve au sens matériel).

D'autres principes portent sur le droit à être entendu conformément à la loi (article 103, alinéa 1, de la Loi fondamentale) et sur la notion de juge.

34. Les garanties du principe d'impartialité

Un juge n'est pas en droit d'exercer ses fonctions en vertu de la loi dans les cas où lui-même, son conjoint ou un proche parent est une partie, lorsqu'il est le mandataire ou le représentant légal d'une partie, lorsqu'il a été entendu en tant que témoin ou lorsqu'il a pris part à une décision dans le cadre d'une instruction préliminaire. De plus, chaque partie peut empêcher un juge de siéger du fait d'une suspicion raisonnable d'absence de procès équitable. L'acte de révocation est rendu par une ordonnance du Tribunal sans la participation du juge révoqué. La révocation est fondée s'il existe un motif légitime justifiant la suspicion d'impartialité du juge. Seule la suspicion est suffisante et il n'est pas nécessaire que l'impartialité soit avérée ou prouvée.

35. Les moyens juridiques nouveaux en cours d'instance

Le demandeur peut régulièrement invoquer de nouveaux faits en tant que moyens d'action et de défense pendant l'instruction devant le Tribunal administratif et le Tribunal administratif supérieur jusqu'à la fin des débats. Etant donné que la Cour administrative fédérale ne statue que sur les questions de droit, aucun fait nouveau ne peut être introduit.

36. Les personnes autorisées à intervenir en cours de procès

Si des tiers sont impliqués dans le litige à un degré tel qu'une décision commune apparaît nécessaire, ceux-ci doivent être convoqués pour assister à la procédure. Si la décision porte sur les intérêts juridiques d'un tiers, ce tiers peut être convoqué par le Tribunal. Une personne impliquée peut faire valoir ses propres moyens d'action et de défense dans le cadre du contentieux et déposer des requêtes. Le jugement a force d'autorité à l'égard des personnes concernées.

37. Le rôle du ministère public en matière administrative

Un représentant des intérêts de la Fédération nommé par le Gouvernement fédéral a la possibilité de faire une déclaration devant la Cour administrative fédérale (article 35 du Code de procédure judiciaire administrative). Un représentant de l'intérêt général jouit des droits correspondants devant le Tribunal administratif et le Tribunal administratif supérieur si la loi du Land le prévoit (article 36 du Code de procédure judiciaire administrative). Dans la plupart des Länder, les représentants de l'intérêt général n'existent pas ou plus.

38. Les Institutions comparables au commissaire du gouvernement devant le Conseil d'Etat de France qui se prononcent par des conclusions publiques

Le représentant des intérêts de la Fédération peut faire une déclaration indépendante et impartiale dans le cadre d'une procédure devant la Cour administrative fédérale.

39. La fin de procès avant jugement

Avant que le jugement définitif ne soit rendu, les parties peuvent, à leur appréciation, se désister d'une action, mettre fin à l'action par d'autres moyens ou parvenir à un règlement.

40. Le rôle du greffe dans la communication des requêtes et des mémoires aux parties

Le greffe du tribunal remet les notifications des parties aux autres parties concernées par exploit. La notification de recours est prescrite par le Directeur de la chambre.

41. La charge de la preuve

La recherche des éléments de fait qui constituent la matière du litige incombe aux parties et au Tribunal dans le cadre de son obligation d'instruction. Les parties peuvent présenter des

éléments de preuve. Dans sa recherche de preuves, le Tribunal n'est pas tenu par les éléments de preuves des parties (voir point N° 33).

42. Les modalités de l'audience

Les audiences sont publiques. Elles sont ouvertes et présidées par le juge-président. Lors des audiences, les parties exposent et motivent leurs requêtes, le Tribunal aborde les faits et la situation juridique avec les parties et des éléments de preuve sont recueillis. L'audience peut se tenir à huis clos dans certaines conditions prévues par la loi, comme lorsqu'il est nécessaire d'assurer la protection de la vie privée d'une partie ou d'un témoin, en cas de danger pour la sécurité nationale ou pour respecter les secrets commerciaux et le secret professionnel.

Les débats oraux commencent dès que l'affaire est appelée et après comparution des parties. Le juge rapporteur présente les éléments essentiels du dossier. Les parties ont la possibilité de s'exprimer pour présenter et justifier leur demande. Le juge-président aborde le différend avec les intéressés sur les faits et les points de droit. Le juge-président clôt les débats.

43. Les modalités du délibéré

Une fois les débats terminés, les juges sont autorisés à délibérer. La séance à huis clos porte sur les faits et l'appréciation de la situation juridique. Elle se termine par un vote. La séance à huis clos et le vote sont soumis au secret des délibérations. Les juges professionnels et (le cas échéant (voir point N° 10)) les juges non professionnels, disposent du même nombre de voix.

C. Le jugement

44. La motivation du jugement

La décision doit être motivée par écrit et indiquer les raisons qui ont déterminé la condamnation judiciaire. Le jugement ne peut être fondé que sur des faits et des éléments de preuve au sujet desquels les intéressés ont pu faire une déclaration (article 108 du Code de procédure judiciaire administrative).

45. Les normes de référence nationale et internationale

Les Tribunaux administratifs appliquent les lois et règlements nationaux émanant du niveau fédéral ou des Länder. Dans la plupart des cas, le droit du Land ne peut pas faire l'objet d'une révision devant la Cour administrative fédérale. Le droit de l'Union européenne et la Convention européenne des droits de l'homme sont également appliqués directement, le droit de l'Union européenne uniquement dans la mesure où le droit primaire et la compétence de la Cour de justice européenne l'exigent directement. Le principe du droit international public n'est directement applicable que s'il est transposé dans le droit national. Néanmoins, l'article 25 de la Loi fondamentale établit que les règles générales du droit international font partie du droit fédéral. Elles sont supérieures aux lois et créent directement des droits et des obligations pour les habitants du territoire fédéral.

46. Les critères et les méthodes de contrôle du juge

Les possibilités de réexamen dépendent essentiellement du droit substantiel applicable. En principe, les actions des administrations sous-tendent un contrôle judiciaire complet, y compris en ce qui concerne les faits et les points de droit. Lorsque la loi prévoit l'intervention des administrations, leur contrôle judiciaire se limite à déterminer si une compétence discrétionnaire a été accordée par la loi aux pouvoirs publics (attribution de pleins pouvoirs d'action), si cette compétence a effectivement été exercée (exercice de pouvoirs d'action) et les considérations intervenues dans le cadre de l'objectif juridique (abus de pouvoir ou excès d'autorité).

Dans le cadre des décisions de pronostic prises par l'administration en vertu de la loi, le Tribunal administratif se contente de contrôler (1) si le pronostic se base sur des faits suffisamment fiables, (2) si l'appréciation est adaptée à l'affaire et (3) si la décision finale peut être maintenue. Il existe des limites semblables au contrôle dans le contexte des décisions de planification ainsi que des opérations administratives fondées sur la liberté d'appréciation qui accordent la priorité à l'appréciation de l'administration. Dans de telles situations, le Tribunal n'est pas réputé contrôler le caractère opportun de la décision administrative ou remplacer l'appréciation présentée par l'administration par l'une de ses propres appréciations, même si d'autres décisions paraissent plus opportunes ou sont plus favorables au demandeur.

Lorsque les possibilités de contrôle sont limitées, la vérification des procédures gagne en importance.

47. La répartition des frais et dépens du procès

La partie qui succombe prend en charge les frais de la procédure. Si l'une des parties concernées obtient partiellement gain de cause, les dépens sont compensés entre les parties ou partagés proportionnellement. Les frais d'un appel n'ayant pas abouti sont à la charge de la partie ayant interjeté appel. Les frais de justice et les frais de procédure extrajudiciaire, y compris les honoraires et débours de l'avocat, sont considérés être des dépens. Les dépens ne peuvent être imputés à une personne impliquée que si celle-ci a déposé une requête ou introduit un recours en réforme. Les frais de procédure extrajudiciaire encourus par un intéressé ne sont pas dus si la requête présentée n'a pas gain de cause.

48. La formation de jugement : un juge unique ou une formation collégiale

En règle générale, les Tribunaux administratifs siègent en comité. Au niveau du Tribunal administratif, une chambre est composée de trois juges professionnels et de deux juges honoraires. Cette formation est appelée chambre (Kammer). La chambre confie généralement le contentieux à l'un de ses membres qui intervient en tant que juge individuel chargé de rendre sa décision si (1) l'affaire ne présente pas de difficultés particulières sur des points de fait ou de droit et (2) l'affaire ne revêt pas une importance fondamentale. Au niveau du Tribunal administratif supérieur, une chambre se compose de trois juges professionnels. Seuls quelques Länder prévoient des chambres incluant également deux juges honoraires. Les chambres sont appelées « Senat ». A la Cour administrative fédérale, les chambres sont composées de cinq juges professionnels.

49. Le jugement rendu par une formation collégiale : les divergences d'opinion

Dans toutes les procédures devant la juridiction administrative, la publication des délibérations des juges individuels et des avis divergents n'est pas autorisée.

50. La forme du jugement

Le jugement est prononcé oralement au public. Le jugement doit ensuite être présenté par écrit. Les parties doivent être notifiées par écrit du jugement intégral. La notification écrite du jugement est également recevable en lieu et place du verdict. Le Tribunal peut renoncer aux débats avec l'accord des parties. Dans un tel cas, la notification écrite du jugement intégral remplace le verdict.

D. Les effets et l'exécution du jugement

51. L'autorité de la chose jugée. L'autorité du précédent

Lorsque le Tribunal a tranché sur l'objet du litige, le jugement n'est opposable qu'aux parties et à leurs ayants droit. Si l'état de fait et la situation juridique restent inchangés, l'administration qui succombe n'est pas habilitée à édicter un nouvel acte administratif à l'égard de l'intéressé, indépendamment des motifs de désapprobation du Tribunal. Cet effet de l'autorité de la chose jugée se justifie par sa finalité, qui est de servir la paix publique et de préserver la confiance à l'égard de la sécurité juridique.

52. La limitation des effets du jugement

Le juge ne peut pas limiter temporairement les effets d'un jugement.

53. Les garanties du droit à l'exécution des décisions de justice

L'exécution des décisions des Tribunaux administratifs est régie par le Code de procédure judiciaire administrative. Dans le cadre de la décision, les jugements conférant des droits prennent directement effet et ne nécessitent donc pas de mise à exécution. Les jugements déclarant des droits ne sont pas exécutoires. D'autres décisions ayant autorité de la chose jugée ainsi que les jugements de condamnation aux dépens exécutoires provisoires peuvent être exécutés. Les conditions générales diffèrent selon que l'exécution résulte d'un acte de l'administration ou de particuliers.

L'administration peut faire valoir des prétentions financières et peut contraindre à agir, à assumer ou à s'abstenir. Les particuliers peuvent faire valoir leurs prétentions financières à l'encontre d'une entité de droit public. Si l'administration concernée ne se soumet pas à l'obligation de revenir sur un acte administratif déjà exécuté ou de mettre en œuvre un acte administratif, le Tribunal peut, sur demande, l'y contraindre mais ne peut pas procéder lui-même à une saisie.

54. Les mesures contre le délai excessif de jugement

En réponse à la décision de la Cour européenne des droits de l'homme concernant la durée excessive des procédures judiciaires, le législateur allemand a institué en 2011 la procédure de réparation pouvant s'appliquer dans de tels cas. Par principe, l'article 198, alinéa 1, de la loi constitutionnelle judiciaire (Gerichtsverfassungsgesetz - GVG) prévoit désormais que quiconque se trouve désavantagé par la durée excessive d'une procédure judiciaire, en sa qualité de participant à cette procédure, peut prétendre à une indemnisation raisonnable. Le caractère raisonnable de la durée de la procédure est apprécié à la lumière des circonstances de l'affaire en cause, notamment de sa complexité, de l'importance de l'enjeu et du comportement des participants et des tiers. En outre, les Länder ont récemment créé des postes de juges pour faire face à l'augmentation du nombre des affaires, en particulier dans le domaine du droit d'asile et du droit des réfugiés.

E. Les voies de recours

55. La répartition des compétences entre les juridictions inférieures et suprêmes

En règle générale, une procédure contentieuse administrative doit être portée devant le Tribunal administratif. Dans certains cas, le Tribunal administratif supérieur est compétent en première instance dans le cadre des contentieux portant sur de grands projets techniques (construction et exploitation de centrales nucléaires et thermiques, incinération de centres de traitement des déchets, aéroports publics, construction de lignes à haute tension, lignes de chemin de fer, routes fédérales, voies navigables fédérales) ainsi que des recours contre les interdictions d'association au niveau du Land.

La Cour administrative fédérale statue en première et dernière instance sur les contentieux non constitutionnels entre la Fédération et les Länder ou entre les Länder eux-mêmes, dans le cadre des interdictions d'association au niveau fédéral, ainsi que sur les contentieux relatifs aux procédures d'approbation de projets et de plans dans le cadre des projets prévus dans la loi générale sur les chemins de fer, la loi fédérale sur les routes, la loi fédérale sur les voies navigables, la loi sur l'extension des lignes de transport, la loi fédérale sur les plans d'exigences ou la loi sur la planification des trains à sustentation magnétique.

56. Les voies de recours

Le droit de révision au sein des tribunaux administratifs est exercé à trois niveaux. Le Tribunal administratif supérieur révisé les décisions du Tribunal administratif sur les faits et le droit. La Cour administrative fédérale, en tant que juridiction de cassation, ne statue que sur les points de droit.

F. Les procédures d'urgence et les référés

57. Les procédures d'urgence et de référés

Le Code de procédure judiciaire administrative prévoit des procédures en référé. La juridiction compétente est celle qui a été saisie de l'affaire principale. Toutes les autorités sont soumises au même règlement dans le cadre des procédures en référé. Si l'affaire est renvoyée à un juge unique devant le Tribunal administratif, celui-ci statue également sur les procédures urgentes. Dans les autres cas, il appartient à la chambre de statuer.

58. Les conditions de la demande de procédure d'urgence et du référé

Deux types procédures en référé sont possibles. Le recours contentieux d'un acte administratif limitant un droit a généralement un effet suspensif. Dans la mesure où l'effet suspensif du recours est exclu de l'exécution immédiate en vertu de la loi ou d'une ordonnance administrative, le Tribunal administratif peut, sur demande, (re-)établir l'effet suspensif. Une telle décision suppose que le contrôle juridictionnel soit concluant ou, si le résultat du recours est incertain, que les intérêts du demandeur l'emportent sur l'intérêt public dans le cadre de l'exécution immédiate de l'acte administratif.

Dans les cas où une requête vise à obtenir un acte administratif individuel ou à se prévaloir d'une omission sur le fond de l'affaire, le Tribunal peut rendre une ordonnance provisoire. Les ordonnances en référé supposent que le demandeur prouve la légitimité de son droit et le caractère urgent de l'affaire. Le contenu de l'ordonnance provisoire est laissé à la discrétion du Tribunal et ne prétend pas forclure la décision définitive.

59. Les différents types de référés

La réglementation des référés est identique pour les litiges des particuliers comme pour les litiges des collectivités de droit public.

III – La régulation des litiges administratifs par des instances non juridictionnelles

60. Le rôle de l'administration dans le règlement des litiges

Dans la mesure où un recours préalable est nécessaire, l'administration examine la légalité et l'opportunité de l'acte administratif. Ce contrôle implique qu'une autorité administrative ou une commission compétente statue sur la contestation.

61. Les organes indépendants compétents en matière de litiges administratifs

Les contentieux administratifs peuvent être réglés par des organisations indépendantes et

impartiales si les parties y consentent. Dans un tel cas, l'affaire peut être confiée à un médiateur judiciaire ou extrajudiciaire. Si la médiation n'aboutit pas, l'affaire est du ressort de l'autorité judiciaire administrative.

62. Les modes alternatifs de règlement des litiges administratifs

Conformément à la réglementation, le recours devant les Tribunaux administratifs peut être évité si l'affaire est confiée à un tribunal d'arbitrage qui remplit les conditions constitutionnelles requises pour siéger en tant que tribunal. La compétence du tribunal d'arbitrage peut également être prévue par contrat. Le traité d'arbitrage exclut la compétence des Tribunaux administratifs si la procédure risque d'être entravée.

IV - L'administration de la justice et données statistiques

A. Les moyens mis à disposition de la justice dans le contrôle de l'administration

63. Le budget moyen affecté à la justice

Les besoins en personnel et en infrastructures sont déterminés par la Fédération et les Länder en fonction de l'évolution des activités et selon des normes établies, et sont financés par les fonds budgétaires du Land. Les besoins sont déterminés séparément pour la juridiction ordinaire et la juridiction administrative respectivement. Pour certains biens matériels (bibliothèque, fournitures de bureau, mobilier) et autres exigences (programme de formation complémentaire, employés auxiliaires), et dans certains Länder, les Tribunaux administratifs bénéficient d'un budget qui leur est propre. Son montant dépend de l'importance de la circonscription judiciaire et s'élève en moyenne à 250 000 € par Tribunal et par an. Le ministère de la Justice et le juge-président du tribunal supérieur conviennent du budget de la juridiction administrative du Land, et le juge-président du Tribunal administratif supérieur et divers Tribunaux administratifs déterminent le budget des Tribunaux administratifs. La budgétisation locale s'est révélée très avantageuse.

64. Le nombre de magistrats

Le 28 janvier 2016 (date de référence), l'Allemagne comptait 20 300 magistrats toutes juridictions confondues.

65. Le pourcentage des magistrats affectés au contrôle de l'administration

A la date de référence, les magistrats siégeant dans une juridiction administrative générale représentaient environ 9,0 % de l'ensemble des magistrats. Les magistrats siégeant dans une juridiction administrative générale, une juridiction sociale et une juridiction fiscale représentaient environ 20,7 % du total des magistrats.

66. Les assistants de justice

Au niveau des tribunaux fédéraux (à l'exception de la Cour constitutionnelle fédérale), les juges des instances inférieures officient en tant que collaborateurs scientifiques pour une période de deux ans renouvelable. En moyenne, on dénombre un collaborateur scientifique pour cinq juges fédéraux. De 50 et 60 collaborateurs scientifiques exercent au sein des tribunaux fédéraux chaque année.

Les candidats qui ont réussi la première série des examens d'état (Staatsexamen) sont formés au sein de tous les tribunaux de première et deuxième instances. Ils apportent leur assistance aux magistrats.

67. Les ressources documentaires

Chaque Tribunal dispose d'une bibliothèque essentiellement composée de publications juridiques (bulletins officiels de lois et textes réglementaires, rapports juridiques, commentaires juridiques, manuels, publications monographiques, revues juridiques spécialisées et autres périodiques). Il est également possible d'accéder à des bases de données numériques sur les juridictions, et notamment à des sites de recherche juridique en ligne d'éditeurs privés.

68. Les moyens informatiques

Presque tous les tribunaux allemands sont équipés de moyens informatiques modernes. Les magistrats, la greffe du tribunal et le service de rédaction disposent d'ordinateurs individuels avec des programmes de traitement de texte, d'administration de sections et de communication (courrier électronique, Internet) ainsi que d'imprimantes. En outre, les ordinateurs individuels des magistrats sont plus particulièrement équipés de programmes de calcul et de banques de données.

Dans la plupart des tribunaux, la technique informatique est interconnectée.

69. L'information concernant les organes et les juridictions compétentes sur Internet

Tous les Tribunaux administratifs disposent de leur propre site Internet sur lequel les citoyens peuvent obtenir des informations sur les fonctions, les compétences, l'organisation judiciaire ainsi que sur les adresses des tribunaux, etc. De plus, les tribunaux publient eux-mêmes les dates d'audience, les communiqués de presse et parfois les décisions rendues. Il sera possible dans un proche avenir de déposer des demandes en révision et des rapports en ligne, ce qui est déjà le cas pour certains tribunaux, comme par exemple la Cour administrative fédérale.

B. Autres statistiques et indications chiffrées

70. Le nombre de nouvelles requêtes chaque année

Nouvelles requêtes en 2015, en établissant une distinction entre les diverses instances ainsi qu'entre les procédures sur le fond des litiges et les procédures en référé (sans Numerus clausus) :

Tribunaux administratifs :

Procédures sur le fond des litiges	144 628
Procédures en référé	63 323

Tribunaux administratifs supérieurs :

Procédures en première instance	930
Appels	14 000
Procédures en référé	6 195

Cour administrative fédérale :

Procédures en première instance	87
Appels devant la Cour suprême et recours en appel	1 273

71. Le nombre de dossiers traités chaque année

Dossiers traités en 2015, en établissant une distinction entre les tribunaux de différentes juridictions, ainsi qu'entre les procédures sur le fond des litiges et les procédures en référé (sans Numerus clausus) :

Tribunaux administratifs :

Procédure sur le fond des litiges	147 293
Procédures en référé	64 156

Tribunaux administratifs supérieurs :

Procédures en première instance	1 040
Appels	13 451
Procédures en référé	6 244

Cour administrative fédérale :

Procédures de première instance	68
Appels devant la Cour suprême et recours en appel	1 227

72. Le nombre de dossiers non traités

Procédures en instance en 2015 (en fin d'année), en établissant une distinction entre les tribunaux de différentes juridictions et entre les procédures sur le fond du litige et les procédures en référé (sans Numerus clausus) :

<i>Tribunaux administratifs :</i>	
Procédure sur le fond du litige	122 532
Procédures en référé	7 539

<i>Tribunaux administratifs supérieurs :</i>	
Procédure sur le fond du litige en première instance	1 323
Appels	11 236
Procédures en référé	1 314

<i>Cour administrative fédérale :</i>	
Procédures en première instance	67
Cours d'appel jugements définitifs et recours en appel	618

73. Le délai moyen de jugement

Délai moyen des procédures (en mois) en 2015, en établissant une distinction entre les tribunaux de différentes juridictions et les procédures sur le fond du litige et les procédures en référé (sans Numerus clausus en mois) :

<i>Tribunaux administratifs :</i>	
Procédure sur le fond des litiges	10,1
Procédures en référé	1,5

<i>Tribunaux administratifs supérieurs :</i>	
Procédure sur le fond du litige en première instance	18,6
Appels	10,0
Procédures en référé	2,8

<i>Cour administrative fédérale :</i>	
Procédures en première instance	8,0
Recours en appel	4,4
Cour d'appel jugements définitifs	11,4

74. Le pourcentage et le taux d'annulation des actes administratifs et de condamnation de l'administration devant les juridictions inférieures

Résultats des procédures jugées en 2015 devant les Tribunaux administratifs de première instance :

<i>Procédure sur le fond du litige :</i>	
L'autorité administrative a gain de cause	76,6 %.
L'autorité administrative a partiellement gain de cause	7,5 %.
L'autorité administrative succombe	15,8 %

<i>Procédure en référé (sans Numerus clausus)</i>	
L'autorité administrative a gain de cause	85,5 %.
L'autorité administrative a partiellement gain de cause	1,8 %.
L'autorité administrative succombe	12,7 %

75. Le volume des litiges par domaine

Volume des contentieux devant les Tribunaux administratifs de première instance en 2015 (par domaines sélectionnés, en %):

Fonction publique	8,4 %.
Administration commerciale	4,3 %.
Police	8,4 %
Urbanisme et construction	5,8 %.
Procédures de demande d'asile	32,7 %.
Immigration	6,7 %.
Fiscalité locale	13,8 %.

C. L'économie de la justice administrative

76. L'influence des condamnations à des dommages et intérêts pour les finances publiques sur les décisions des juridictions

Il n'existe pas d'études scientifiques démontrant l'influence des condamnations de l'administration sur les budgets publics ou illustrant la réflexion des magistrats aux conséquences de leurs décisions en termes de coût pour les finances publiques.