

# LA JUSTICE ADMINISTRATIVE EN EUROPE

## – Rapport pour l'Allemagne –

Georg Herbert, Juge à la Cour administrative fédérale, Leipzig

### ***Questionnaire relatif à l'inventaire et à la typologie du contrôle de l'administration dans les 25 Etats membres de l'Union Européenne***

#### Ouverture

1. Un contrôle de l'administration par des tribunaux administratifs particuliers a été institué dans les *Länder* allemands à partir de 1863. Les tribunaux administratifs étaient distincts de la juridiction civile, responsables de certains litiges dans le domaine du droit public et pourvu à un emploi des juges indépendants. A la place du contrôle administratif interne existant depuis le début du XIX<sup>ème</sup> siècle, une justice administrative indépendante a été instituée, excluant la juridiction civile. Pendant la période du national-socialisme la protection juridique administrative était vastement éliminée. C'est avec la reconstruction de la justice administrative dans la République fédérale d'Allemagne après 1945 que sa compétence a été étendue par un principe général du droit à tous les litiges de droit public. Ainsi il existe une protection juridique exhaustive sur l'acte d'autorité de l'Etat.

2. L'administration est liée au droit et à la législation. Le rôle des tribunaux administratifs n'est pas un contrôle objectif-général de l'administration mais la protection des droits des particuliers envers le pouvoir public. La constitution garantit au particulier un droit subjectif contre la violation de ses droits par l'action de l'administration. L'illégalité de l'action peut consister en une intervention à ses droits ou en un refus de son droit légal par l'administration. Le contrôle de la juridiction administrative, de la légalité des actes et de l'action de l'administration est toujours au service de la protection du droit subjectif du particulier. Le caractère préjudiciel des décisions de la juridiction administrative et leurs motifs ont de facto des

conséquences sur l'action de l'administration. Dans cette mesure le contrôle de la juridiction administrative contribue au respect du droit objectif par l'administration.

3. La notion d'administration est de nature de droit public. Elle comprend toute autorité administrative qui dans le domaine du droit public suvegarde des fonctions et des compétences au sens matériel destinées à produire directement des effets à l'extérieur de l'administration. Ainsi des personnes morales de droit public tout comme des personnes morales de droit privé, qui agissent selon le droit public, font partie de l'administration. La notion d'administration ne s'étend pas à la sauvegarde des compétences des organes de nature constitutionnelle dans le domaine du droit constitutionnel.

4. Les actions de l'administration se distinguent de la façon suivante : acte administratif (règlement d'un cas d'espèce), acte de gestion (mesure de fait sans caractère réglementaire avec effet d'intervention), acte consensuel (contrat de droit public), norme du droit administratif (règlement, statuts, mesures d'ordre intérieur).

#### I. Qui contrôle les actes et actions de l'administration ?

##### A. Les organes compétents

5. Le contrôle de l'administration est assuré par des tribunaux administratifs indépendants, distincts sur le plan de l'organisation et du personnel de l'administration.

6. Il existe cinq juridictions autonomes respectivement dotées d'une voie de recours ainsi que des Cours constitutionnelles dans la république fédérale et dans les *Länder*. En principe, les juridictions de l'ordre judiciaire sont compétents pour les litiges civils et pénaux, les tribunaux du travail sont compétents pour les litiges relatifs au droit du travail. Les juridictions de droit public se divisent en la juridiction administrative (générale), la juridiction sociale et la juridiction fiscale. Les tribunaux administratifs (généraux) sont compétents pour les litiges relatifs au droit public autant qu'une compétence de la juridiction sociale ou fiscale n'existe pas. Les tribunaux sociaux sont compétents pour les litiges dans les domaines de la sécurité

sociale, de la législation relative aux médecins conventionnés et de l'assistance aux victimes de la guerre. Les tribunaux du contentieux fiscal sont compétents pour les litiges dans les domaines des impôts et des contributions d'après la législation fédérale ainsi que pour les litiges dans le domaine des conseillers fiscaux. Les Cours constitutionnelles existent hors des cinq juridictions et de leurs voies de recours. Ils sont compétents pour les litiges entre les organes constitutionnels, pour les litiges relatifs à la constitutionnalité des lois fédérales et des lois des *Länder* ainsi que, subsidiairement, pour les violations des droits fondamentaux par l'autorité publique.

## B. Le statut des organes compétents

7. ./.

8. Les trois juridictions de droit public sont, tout comme la juridiction allemande de l'ordre judiciaire et la juridiction du contentieux du travail, garanties par la constitution. Leurs organisation, fonction et compétences sont réglées par des lois procédurales spéciales. Il vaut pour les tribunaux administratifs généraux la loi sur la juridiction administrative, pour les tribunaux du contentieux social la loi relative à l'organisation des juridictions des affaires sociales et pour les tribunaux du contentieux fiscal l'organisation des juridictions du contentieux fiscal. Des essais visant à réunir les lois de procédures des juridictions de droit public dans un code de procédure administrative sont restés à ce jour sans succès.

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

9. ./.

10. La juridiction administrative générale se divise en trois instances. Les tribunaux administratifs en tant que première instance et les tribunaux administratifs supérieurs en tant que deuxième instance sont des tribunaux à l'échelon des *Länder*. Dans chaque *Land*, il existe plusieurs tribunaux administratifs et en règle générale un tribunal administratif supérieur; le tribunal administratif supérieur pour Berlin et Brandebourg est compétent pour les deux *Länder*. La troisième et suprême instance de la juridiction administrative générale est la Cour administrative fédérale à Leipzig.

La juridiction sociale est, de façon similaire, divisée en trois instances (tribunaux du contentieux social, tribunal supérieur du contentieux social, Cour fédérale du contentieux social). La juridiction fiscale ne se divise qu' en deux instances: pour chaque *Land* un tribunal du contentieux fiscal, et la Cour fédérale des finances comme tribunal fédéral suprême. Dans les juridictions de droit public, l'instance de départ est en général le tribunal le plus inférieur. La première et la deuxième instance (seul le tribunal du contentieux fiscal dans la juridiction fiscale) sont respectivement des instances statuant sur le fond, les Cours fédérales suprêmes en tant qu'instances statuant en cassation ne décident que dans le cadre de questions de droit. La voie de recours pour l'ouverture de la deuxième instance et l'instance de cassation suppose de l'agrément réglée précisément par le droit processuel. Faisant exception dans le domaine de la juridiction administrative générale, les tribunaux administratifs supérieurs en tant que première instance sont compétents pour les litiges concernant certains gros projets techniques et la Cour administrative fédérale en tant que première et dernière instance est compétente pour certaines affaires légales, en particulier pour les litiges concernant les routes fédérales et les aéroports publics dans les nouveaux *Länder* (après la réunification en 1990) et le *Land* de Berlin.

#### D. Les juges

11. La formation, les conditions de nomination en tant que juge et le statut juridique des juges sont identiques dans toutes les juridictions. Un juge nommé à vie auprès d'un tribunal administratif ne peut pas faire l'objet d'une mutation dans un tribunal d'une autre juridiction contre son gré.

12. Ne peuvent exercer les fonctions de juge que les personnes ayant achevé des études de droit dans une faculté par le premier examen d'Etat et ayant achevé le stage préparatoire par le second examen d'Etat. Les juges sont choisis par le ministère compétent et nommés par le Ministre. Dans certains *Länder*, les juges sont nommés par une commission de désignation des magistrats composée par des juges et des députés, et les présidents des tribunaux supérieurs sont élus selon la proposition du Ministre de la justice par le parlement du *Land*. Les juges fédéraux sont élus par une commission qui se compose des ministres compétents des *Länder*

et d'un nombre identique de députés du *Bundestag*. Ils sont nommés par le Ministre de la justice. Qualification, compétence et prestation professionnelle sont les critères légaux exigés pour une nomination à la fonction de juge. Les notes à l'examen sont également d'une grande importance. Jusqu'à une certaine limite d'âge, chaque national allemand possédant les compétences requises pour la fonction de juge (juriste titulaire des deux examens d'Etat) peut être nommé.

13. La formation en tant que juge ne diffère pas de celles des autres juristes. Elle s'effectue en deux étapes. Les études universitaires en droit d'une durée de trois ans et demie sont achevées par le premier examen d'Etat. Il s'ensuit un stage préparatoire d'une durée de deux ans qui vise à la formation pratique dans des tribunaux, administrations et cabinets d'avocats et qui est sanctionné par le second examen d'Etat.

14. Pour la promotion des juges, leur qualification, compétence et prestation professionnelle sont primordiales. A intervalles réguliers, les juges sont appréciés par le président de la cour. C'est le ministre compétent qui décide de la promotion d'un juge, sous l'assistance d'une commission de désignation des juges.

15. La mutation des juges dans d'autres juridictions et la délégation temporaire auprès de l'administration sont possibles. Les juges qui – en général après un emploi en tant que juge d'une durée de trois ans – sont nommés à vie, doivent donner leur consentement à une mutation dans un autre tribunal ou à une délégation dans l'administration. En pratique la délégation de juges administratifs dans l'administration est d'usage, tant qu'ils n'ont pas été nommés à vie. Les mutations de juges administratifs dans d'autres juridictions sont rares.

#### E. Les fonctions des organes compétents

16. Selon le code de procédure, les tribunaux administratifs peuvent annuler partiellement ou dans son intégralité une décision administrative, en reconnaître l'illégalité ou contraindre l'administration à édicter un acte administratif individuel suite au refus ou à l'abstention. Il peuvent également constater l'existence ou l'inexistence d'un rapport de droit ou la nullité d'un acte administratif individuel. En

outre, les tribunaux administratifs sont compétents pour les litiges découlant des contrats de droit public, y compris les demandes de dommages-intérêts, pour les demandes à une réparation en nature et à une réparation des suites préjudiciables d'un acte administratif illégal ainsi que pour les droits à la compensation issus de troubles de droit à la propriété, à l'exception de l'expropriation. Enfin, les tribunaux administratifs sont compétents pour tous les litiges relatifs au droit des fonctionnaires, c'est-à-dire également pour la demande de dommages-intérêts à cause de préjudices pécuniaires d'un fonctionnaire. Pour toutes les autres demandes en indemnisation à cause de violation d'une obligation de la part de l'administration et en ce qui concerne le montant de l'indemnité d'expropriation, ce sont les tribunaux civils qui sont compétents. Ce morcellement de la voie judiciaire ne s'explique que par des raisons historiques.

17. Les tribunaux administratifs, tout comme les tribunaux d'autres juridictions, sont autorisés à examiner des questions préjudicielles étrangères à la voie de droit et à en décider incidemment. Si l'objet de la question judiciaire est engagé dans le tribunal d'une autre juridiction, le tribunal administratif peut suspendre la procédure. La décision prise sur la question préjudicielle ne participe pas à la force de la chose jugée. Les décisions d'autres tribunaux lient les tribunaux administratifs dans le cadre de l'efficacité de cette décision. Si la validité d'une loi est une question préjudicielle nécessaire pour pouvoir statuer et si le tribunal considère cette loi comme inconstitutionnelle, alors il lui faut suspendre la procédure et aller quérir la décision de la Cour constitutionnelle. Si la question préjudicielle a rapport à l'interprétation ou à la validité du droit communautaire européen, le tribunal est habilité (et un tribunal de dernière instance en a le devoir) à aller quérir une décision préjudicielle de la Cour de Justice des Communautés Européennes.

18. Le juge en fonction dans la jurisprudence n'a pas le droit d'exercer simultanément des fonctions relevant de l'administration ou de la législation (principe constitutionnel de la séparation des pouvoirs). Il n'a pas non plus le droit d'exercer une fonction de consultant juridique que ce soit dans le domaine de l'administration ou de la législation. Toute personne ayant participé à la procédure administrative précédente est exclue de l'exercice des fonctions judiciaires dans cette cause. Cette incompatibilité est édictée par la loi.

19. /

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

20. L'instrument permettant aux juridictions suprêmes d'assurer l'harmonisation et l'uniformisation de l'application et de l'interprétation entre les juridictions inférieures est, au niveau fédéral, la voie de recours qui admet l'arrêt de la Cour fédérale par suite un pourvoi en cassation déclaré recevable ou la recevabilité du pourvoi en cassation. Au niveau du Land, c'est le tribunal administratif supérieur qui met fin aux divergences entre les juridictions inférieures. L'avis contentieux n'existe pas au droit allemand. Quant aux divergences internes entre les chambres de la Cour administrative fédérale, c'est une chambre plénière composée respectivement de juges issus de chaque chambre qui tranche lorsqu' une chambre compte s'écarter de la décision d'une autre chambre sur un point de droit décisif ou lorsqu' une question de principe a été renvoyée à la chambre plénière. La garantie d'unité de droit au sein des différentes juridictions incombe à la chambre commune des Cours suprêmes fédérales, composée de juges issus de toutes les Cours suprêmes. C'est elle qui tranche lorsqu' une Cour suprême fédérale compte s'écarter de la décision d'une autre Cour suprême fédérale.

## II. Comment les actes et l'action de l'administration sont-ils contrôlés par les tribunaux ?

### A. L'accès au juge

21. Avant l'introduction de l'action en annulation d'un acte administratif faisant grief ou contre le refus d'un acte administratif conférant un avantage, la légalité et l'opportunité de l'acte administratif individuel doivent être contrôlées dans le cadre d'un recours préalable par une autorité administrative compétente en matière de recours gracieux. Le résultat de ce contrôle est exprimé par une décision sur contredit. La réalisation d'un recours administratif préalable nécessaire est la condition à la recevabilité du recours. Le recours administratif préalable n'est pas nécessaire si l'acte administratif individuel a été édicté par une autorité suprême

fédérale ou par une autorité suprême d'un *Land*. Mis à part la réglementation prévue dans le code de procédure, le législateur fédéral et le législateur du *Land* sont habilités à régler qu'un recours préalable n'est pas nécessaire. Le législateur fédéral et les législateurs des *Länder* ont fait usage de la possibilité d'exclure le recours préalable pour certains domaines juridiques, par exemple pour le droit relatif aux procédures de demande d'asile.

22. Toute personne physique ou morale de droit privé ou public ainsi que les communes et d'autres collectivités dotées de l'autonomie administrative peuvent former un recours devant le tribunal administratif.

23. La condition à la recevabilité d'un recours, qu'il s'agisse d'une action en annulation ou d'une action tendant à l'émission d'un acte administratif, est que le requérant fasse valoir qu'il est lésé dans ses droits par l'acte administratif individuel en cause ou par le refus ou l'abstention de l'édicter. « Faire valoir ses droits » signifie que la possibilité d'une violation d'un droit subjectif existe après la présentation du recours. La condition à une action déclaratoire est un intérêt légitime à obtenir la constatation.

24. L'action en annulation et l'action tendant à l'émission d'un acte administratif individuel doivent être introduites dans un délai d'un mois à compter de la notification de la décision sur contredit ou, si un recours administratif préalable n'est pas nécessaire, de la notification de l'acte administratif individuel. Les parties doivent être avisées par écrit du recours, du lieu où il doit être introduit et du délai. Le cours du délai part du jour qui coïncide avec la signification et expire au terme du dernier jour. Si un délai expire un samedi, un dimanche ou un jour férié, le dernier jour du délai coïncide alors avec le premier jour ouvrable qui suit. Si une personne n'a pas respecté le délai sans faute de sa part, le tribunal se doit de lui accorder le relèvement de forclusion.

25. Le principe général du droit de la juridiction administrative (cf. n° 1) garantit que tous les litiges de droit public non constitutionnels sont soumis au contrôle des juges. Les litiges de nature constitutionnelle sont soumis au contrôle des Cours constitutionnelles. Du point de vue matériel, ceux-ci sont marqués et définis de

manière décisive par le droit constitutionnel et en l'espèce lorsqu'il s'agit de droits ou de devoirs qui sont exclusivement fixés par la Constitution et lorsque les deux parties au litige sont des institutions de droit public. Les litiges entre les citoyens et l'État sont toujours de nature non constitutionnelle.

26. L'appel est ouvert aux parties contre les jugements du tribunal administratif, s'il est déclaré recevable par le tribunal administratif ou par le tribunal administratif supérieur. Le tribunal administratif statue de la recevabilité de l'appel dans son jugement. Le tribunal administratif supérieur est lié par l'autorisation. Si l'appel est irrecevable dans le jugement, il doit être demandé dans un délai d'un mois à compter de la signification du jugement. La requête doit être adressée au tribunal administratif et les motivations doivent être exposées dans un délai de deux mois à compter de la signification du jugement. Le tribunal administratif supérieur statue sous forme d'arrêt sans débats oraux de la recevabilité de la requête. Les motivations de recevabilité sont réglées par la loi. L'appel doit être déclaré recevable (1) s'il existe des doutes graves à la justesse du jugement, (2) s'il existe des difficultés particulières de droit ou de fait dans l'affaire, (3) si l'affaire a une portée de principe, (4) si le jugement s'écarte d'une décision du tribunal supérieur, de la Cour administrative fédérale, de la chambre commune des Cours fédérales suprêmes ou de la Cour constitutionnelle fédérale (divergence) ou (5) s'il y a vice de procédure. L'appel déclaré recevable doit être justifiée dans un délai d'un mois après signification de l'arrêt de recevabilité.

Le pourvoi en cassation devant la Cour administrative fédérale est ouvert aux parties contre les jugements du tribunal administratif, si le requérant et le défenseur donnent leur approbation au pourvoi en cassation à saute-mouton et s'il a été déclaré recevable par le tribunal administratif dans le jugement ou par arrêt sur requête. La requête doit être déposée par écrit dans un délai d'un mois à compter de la signification du jugement intégral. Les motivations de la recevabilité sont réglées par la loi. Le pourvoi en cassation à saute-mouton ne doit être déclaré recevable que si l'affaire a une portée de principe ou pour cause de divergence.

Le pourvoi en cassation devant la Cour administrative fédérale est ouvert aux parties contre les jugements du tribunal administratif supérieur, si le tribunal administratif supérieur ou la Cour administrative fédérale l'a déclaré recevable. Le tribunal

administratif supérieur statue la recevabilité du pourvoi en cassation dans son jugement. La Cour administrative fédérale est liée par la déclaration de la recevabilité. Les motivations de la recevabilité sont réglées par la loi. Le pourvoi en cassation doit être déclaré recevable si l'affaire a une portée de principe, s'il y a une divergence causale ou si le jugement peut reposer sur un vice de procédure. En cas de défaut de déclaration de la recevabilité du pourvoi en cassation dans le jugement du tribunal administratif supérieur, le défaut peut être attaqué par un recours devant la Cour administrative fédérale. Le recours doit être formé dans un délai d'un mois à compter de la signification du jugement et doit être motivé dans un délai de deux mois à compter de la signification du jugement. La Cour administrative fédérale statue par voie d'arrêt.

Contre des décisions ayant force de chose jugée qui se fondent sur une violation du droit d'audition par le juge, le blâme d'audition est accordé. Il doit être formé dans un délai de deux semaines après prise de connaissance de la violation du droit d'audition.

27. La requête en déclaration de la recevabilité de l'appel et le recours contre le refus de déclaration de la recevabilité du pourvoi en cassation doivent être formulés par écrit et motivés. L'exposé des arguments doit comporter un élément qui motive la recevabilité de l'appel ou du recours.

28. Les requêtes peuvent être présentées devant le tribunal par la voie électronique. Ce procédé est prévu par la législation. Le moment à partir duquel les requêtes présentées par voie électronique sont recevables est décidé par la République fédérale et les *Länder* dans leur domaine de responsabilité respectif. Les requêtes présentées sous forme électronique sont déjà en oeuvre au niveau de la Cour administrative fédérale et dans certains tribunaux des *Länder*.

29. L'introduction de la requête et d'autres recours n'est pas soumise au versement d'un acompte. Les frais de justice sont certes échus avec l'introduction de la demande, mais le cours de la procédure ne dépend pas de leur règlement.

30. Pour une requête devant le tribunal administratif, la représentation par un avocat ou un conseiller juridique n'est pas obligatoire mais possible. Devant le tribunal administratif supérieur et devant la Cour administrative fédérale, chaque partie qui introduit une requête doit se faire représenter par un avocat. Les personnes morales de droit public et les autorités administratives peuvent également se faire représenter par un préposé ayant l'aptitude aux fonctions de juge (juriste titulaire des deux examens d'Etat). L'obligation d'être représenté devant le tribunal administratif supérieur et devant la Cour fédérale administrative est prévu par la loi et contenu de l'indication des voies de recours.

31. L'aide juridictionnelle est accordée lorsque la probabilité de succès de la conduite du procès est suffisante et lorsque la prise en charge des frais de justice ne peut pas être exigée d'une partie de part sa situation économique. L'admission au bénéfice de l'aide juridictionnelle est décidée par le tribunal de l'instance respective. Dans le cadre de l'admission au bénéfice de l'aide juridictionnelle, l'assistance par un avocat peut être accordée sur demande. C'est par pronostic que le tribunal décide de la probabilité de succès de la conduite du procès. Le montant qui peut être exigé d'une partie par rapport à ses revenus et à ses biens est fixé par la loi. Le pourvoi devant le tribunal administratif supérieur est ouvert aux parties en cas de refus de l'aide juridictionnelle par le tribunal administratif.

32. La partie qui succombe supporte les dépens de la procédure. Aucune taxe n'est prélevée en cas de chicane en connaissance de cause ou d'abus d'une voie de recours.

## B. Le procès

33. Les principes fondamentaux qui régissent le procès et le cours de la procédure judiciaire sont fixés par le code de procédure. Le procès devant le tribunal administratif est régi par le principe de la procédure inquisitoire et de la collaboration des parties à l'action du tribunal. Le requérant est tenu d'indiquer les éléments matériels et les moyens de preuve qui peuvent aider aux motivations de la procédure. Le défendeur et les autres parties ont la possibilité de prendre position sur les conclusions du requérant et, de leur côté, d'introduire des offres de preuves.

Le tribunal doit convier les parties à collaborer à la recherche des faits (obligation de concours). Si malgré le concours des parties, des questions nécessaires pour pouvoir statuer restent sans réponse, le tribunal se doit d'éclairer ces faits même sans offres de preuves (principe de l'action d'office). Les limites du devoir judiciaire à l'éclaircissement des faits sont déterminés par le droit matériel. Le droit matériel détermine également qui assument les conséquences juridiques d'un éclaircissement qui n'est plus possible (charge de la preuve). L'introduction et la motivation du recours ainsi que la réponse des parties s'exercent par la voie de mémoires et la présentation des dossiers administratifs compétents qui font l'objet des débats oraux.

34. Un juge est exclu de ses fonctions en vertu de la loi dans des affaires dans lesquelles lui-même, son conjoint ou un membre de sa famille proche est partie, dans lesquelles il est mandataire ou représentant légal d'une partie, dans lesquelles il a été entendu comme témoin ou expert ou dans lesquelles il a collaboré à une décision dans une instance préliminaire. En outre, chaque partie peut empêcher un juge de siéger pour cause de suspicion légitime de chaque partie. L'acte de récusation est statué par le tribunal par voie d'arrêt sans aucune collaboration du juge récusé. La récusation est fondée en droit s'il existe un motif légitime qui justifie la suspicion de l'impartialité du juge.

35. En cours d'instance devant le tribunal administratif et le tribunal administratif supérieur, le requérant peut invoquer de nouveaux faits comme de nouveaux moyens d'action et de défense régulièrement jusqu'à la fin des débats oraux.

36. Si des tiers sont impliqués dans le rapport de droit litigieux à tel point qu'une décision uniforme s'avère nécessaire, ils devront être appelés en cause par le tribunal. Si la décision peut concerner les intérêts juridiques d'un tiers, ce dernier peut être appelé en cause par le tribunal. La personne appelée en cause peut faire valoir ses moyens propres d'action et de défense dans le cadre de l'objet du litige et déposer des requêtes. Relativement à la personne appelée en cause, le jugement a la force de chose jugée.

37. Un représentant des intérêts fédéraux désigné par le gouvernement peut se constituer partie dans chaque affaire devant la Cour administrative fédérale. Conformément à la législation du *Land*, un représentant de l'intérêt général désigné à cet effet peut se constituer partie devant le tribunal administratif et le tribunal administratif supérieur dans le cadre d'une procédure et exercer une voie de recours.

38. De part son statut juridique, le représentant des intérêts fédéraux peut se prononcer en toute indépendance et en toute impartialité dans le cadre d'une procédure devant la Cour administrative fédérale, comme le ferait le Commissaire du gouvernement devant le Conseil d'Etat de France.

39. Sans décision judiciaire, le procès administratif s'achève par un désistement en cours d'instance, par une transaction devant le tribunal ou par une déclaration de résolution d'un litige en accord avec le requérant et le défendeur.

40. Le service du greffe du tribunal transmet les mémoires des parties aux autres parties intéressées par ordonnance judiciaire. C'est au Président de cette chambre de prescrire la signification du recours.

41. La recherche d'éléments de fait formant la matière du litige incombe aux parties tout comme au tribunal dans le cadre de son obligation d'enquête. Les parties peuvent introduire des offres de preuves. Dans sa recherche des preuves, le tribunal n'est pas lié par les offres de preuve des parties.

42. Les débats oraux sont publics. Au cours des débats oraux, les parties exposent et motivent leurs requêtes, le tribunal débat les faits et la situation juridique avec les parties et les preuves sont recueillies. L'audience peut se dérouler à huis clos sous certaines conditions légales, comme la protection de la vie privée d'une partie ou d'un témoin, en cas de danger pour la sécurité nationale ou pour respect des secrets commerciaux et professionnels. Les débats oraux débutent par l'appel de l'affaire et l'établissement de la comparution des parties. Le rapporteur expose l'état du litige. Les parties se voient accorder la possibilité d'exprimer leur point de vue et d'introduire leurs requêtes. L'expression des points de vue est orale. Un mémoire supplémentaire peut être adressé. Sont parties à la procédure le requérant, le

défendeur, la personne appelée en cause et, au cas où il ferait usage de son pouvoir de se constituer partie, le représentant de l'intérêt général ou le représentant de l'intérêt fédéral pour la Cour administrative fédérale. Le président clôt les débats oraux.

43. Après la clôture des débats oraux, les juges se retirent pour délibérer. Le délibéré débute par l'appréciation des faits et de la situation juridique et se termine par le vote. Mis à part les juges nommés pour statuer de l'affaire, seules les personnes employées dans le même tribunal à fin de formation juridique ont le droit d'assister au délibéré, dans la mesure où le président y consentit. Seul un nombre légalement fixé de juges compétents selon la répartition de leurs fonctions est désigné pour statuer et délibérer. Le délibéré et le vote relèvent du secret des délibérations. La participation au délibéré, le déroulement du délibéré et le vote tout comme la majorité nécessaire sont fixés par la loi.

### C. Le jugement

44. Le jugement doit être motivé par écrit. Le jugement doit indiquer les motifs qui ont été déterminants pour l'intime conviction des juges. Les motifs doivent décrire les faits constatés et le poids qui leur revient, exposer les dires des parties et le contenu des dossiers qui ont été consulté et pris en considération pour la décision, ainsi qu' énoncer plausiblement les fondements légaux de la décision et sa portée pour les parties et pour l'instance de recours.

45. Les critères d'appréciation et le cadre de référence de la décision sont les lois et les règlements, la constitution nationale ainsi que le droit communautaire et la convention européenne des droits de l'homme. S'il n'existe aucun doute à la compatibilité des lois avec le droit de rang prioritaire, il n'y a pas lieu à discussion dans le cadre du jugement. Le fondement des motivations de la décision repose sur l'interprétation de la législation en application ainsi que sur l'appréciation des faits et des preuves à l'appui de la réglementation correspondante. Les motivations tiennent compte également des décisions juridiques, notamment de celles des instances suprêmes.

46. La portée du contrôle dépend principalement du droit matériel correspondant. La vérification quant au fond du droit de décisions en vertu du pouvoir discrétionnaire se limite aux questions de savoir si une compétence discrétionnaire a été octroyée légalement à l'autorité administrative (attribution du pouvoir discrétionnaire), si cette compétence a été exercée en effet (exercice du pouvoir discrétionnaire) et si les considérations se sont effectuées dans le cadre de l'objectif légal (détournement ou excès de pouvoir). Dans le cadre des décisions à pronostic légalement confiées à l'administration, le tribunal administratif contrôle seulement (1) si le pronostic s'est effectué sur un fondement de faits suffisamment fiable, (2) si l'appréciation est approprié à l'affaire et (3) si la décision à l'issue est soutenable. Des limites au contrôle similaires existent dans le cadre de décisions planificatrices ainsi que d'opérations administratives reposant sur une liberté d'appréciation qui donne la priorité à l'appréciation administrative. Dans ces cas de figure, ce n'est pas au tribunal de contrôler le caractère opportun de la décision administrative ou de remplacer l'appréciation portée par l'administration par une appréciation propre, même si d'autres décisions lui semblent plus opportunes ou si d'autres décisions sont plus favorables au requérant. Lorsque la portée du contrôle est limitée, la vérification de la procédure gagne en signification. Du reste, les opérations administratives relèvent du contrôle judiciaire illimité. Dans ce sens et dans le cadre des conditions légales, les conséquences des décisions judiciaires doivent être prises en considération. La loi ne fait pas de distinctions entre les différentes instances quant au contrôle judiciaire.

47. La partie qui succombe supporte les dépens de la procédure. Si une partie obtient partiellement gain de cause et succombe partiellement, les dépens doivent être repartis proportionnellement. Quiconque introduit un moyen de recours sans succès ou se désiste de l'instance, d'une voie de réformation ou de toute autre voie de recours doit supporter les dépens. Sont considérés comme dépens les frais de justice et les frais de procédure extrajudiciaires, y compris l'honoraire et les débours de l'avocat. Des dépens ne peuvent être mis à la charge d'une personne appelée en cause que si elle a déposé des requêtes ou introduit une voie de réformation. Les frais de procédure extrajudiciaires exposés par la personne appelée en cause ne sont recouvrables que si la requête qu'elle a déposée a été fructueuse.

48. Au niveau des tribunaux administratifs de première instance, la chambre doit, en règle générale, transmettre le litige à un de ses membres, statuant comme juge unique, lorsque l'affaire ne présente pas de difficulté particulière et que l'affaire n'a pas de portée de principe. Dans les procédures de demande d'asile, c'est un juge unique qui statue dans 90 % des cas. Pour les autres domaines du droit, aucune donnée statistique n'est disponible; le volume des décisions rendues par un juge unique devrait en moyenne des *Länder* être inférieur à 50 %.

49. Dans toutes les instances de la juridiction administrative, la publication de la délibération des juges individuels et d'opinions divergentes n'est pas autorisée.

50. Le jugement est prononcé oralement au public. A ce terme, le dispositif du jugement doit être présent en forme écrite. Le jugement par écrit dans son intégralité doit être signifié aux parties. Au lieu du prononcé, une notification du jugement par écrit est également recevable. Avec l'accord des parties, le tribunal peut renoncer aux débats oraux. Dans ce cas la notification par écrit du jugement dans son intégralité se substitue à son prononcé.

#### D. Les effets et l'exécution du jugement

51. Le jugement ne lie, dans la mesure où l'objet du litige a été statué, que les parties et leurs ayants droit. Si l'état des faits et la situation juridique sont inchangés, l'autorité administrative qui a succombé n'est pas autorisée à édicter un nouvel acte administratif envers la personne concernée sans tenir compte des raisons de désapprobation du tribunal envers cet acte. Cet effet de l'autorité de la chose jugée est justifié par sa fin, qui est de servir la paix publique et de préserver la confiance dans la stabilité du droit. L'autorité de la chose jugée doit être distinguée de la force obligatoire d'un jugement pris force de loi au niveau de l'opération administrative par rapport à d'autres personnes concernées. Il s'ensuit qu'un traitement inégal par l'autorité administrative ne peut être recevable que pour des raisons conformes aux faits.

52. Le juge ne peut pas limiter dans le temps les effets d'un jugement qu'il a rendu.

53. L'exécution des décisions des tribunaux administratifs est réglée dans le code de procédure. Dans le cadre de la sentence, les jugements constitutifs de droit sont efficaces directement et par conséquent, n'ont pas besoin d'un acte d'exécution. Les jugements déclaratifs de droit ne sont pas exécutoires. Les autres décisions ayant force de chose jugée et les jugements de condamnation aux dépens exécutoires provisoirement peuvent être exécutés. Les dispositions légales sont différentes selon que l'exécution est le fait de l'administration ou de personnes privées. L'administration peut procéder à l'exécution de créances en argent et peut contraindre à des actions, à les souffrir ou à s'en abstenir. Les personnes privées peuvent procéder à l'exécution des créances en argent contre une personne de droit public. Lorsque l'autorité administrative en cause ne défère pas à l'obligation de revenir sur un acte administratif déjà exécuté ou d'entreprendre un acte administratif, le tribunal peut, sur requête, infliger et exécuter une astreinte. Il ne peut pas exécuter la saisie lui-même.

54. En Allemagne, on reconnaît le fait que le délai excessif d'une procédure judiciaire peut s'avérer inconstitutionnel. Le problème ne réside pas forcément dans le fait qu'un tribunal refuse explicitement ou de façon conclusive le traitement d'une affaire, mais plutôt dans un retard dû à une surcharge de travail. La question de savoir comment procéder en cas de retard injustifié de la décision d'un tribunal administratif n'est pas encore réglée. La possibilité d'engager un recours en cas d'inaction de l'administration devant une instance supérieure est considérée. Il reste à prouver si cette mesure peut mener à une accélération de la procédure. Ce sera au législateur de combler cette lacune de la protection juridique. Des projets de loi concrets n'existent pas à ce jour.

#### E. Les voies de recours

55. En règle générale, l'instance d'entrée dans une procédure contentieuse administrative est le tribunal administratif. Dans certains cas, le tribunal administratif supérieur est compétent en 1<sup>ère</sup> instance pour les litiges concernant les gros projets techniques (la construction et l'exploitation de centrales nucléaires et thermiques, de centres d'incinération des déchets, d'aéroports publics, la construction de fils nus aériens à haute tension, de lignes de chemin de fer, de routes fédérales, de voies

navigables fédérales) ainsi que pour les recours contre les interdictions d'associations au niveau des *Länder*. La Cour administrative fédérale statue en 1<sup>ère</sup> et dernière instance sur des litiges non constitutionnels entre la Fédération et les *Länder* ou entre différents *Länder*, sur les interdictions d'associations à l'échelon fédéral, sur les litiges de droit de la fonction public dans les secteurs des services fédéraux d'information, sur les actions en annulation et les recours en carence contre l'Office fédéral de contrôle des assurances, ainsi que sur certains projets routiers au territoire de Berlin et des nouveaux *Länder* adhérents en 1990 selon un règlement à ce jour limitée.

56. La voie de recours dans la juridiction administrative s'effectue en principe à trois degrés. Les décisions du tribunal administratif sont contrôlées par le tribunal administratif supérieur en fait et en droit. La Cour administrative fédérale en tant qu'instance de cassation ne statue que sur des questions de droit.

#### F. Les procédures d'urgence et les référés

57. Le code de procédure prévoit l'accord de procédures d'urgence et l'ordonnance de référés. Le tribunal compétent pour les procédures en référé est celui qui est compétent au fond. Toutes les instances sont sujettes à la même réglementation dans le cadre des procédures en référé. Si l'affaire est transférée à un juge unique auprès du tribunal administratif, ce dernier statue également sur la procédure d'urgence. Dans les autres cas, c'est la chambre qui statue.

58. On distingue deux types de procédures en référé. Le recours contentieux d'un acte administratif limitant un droit a en règle générale un effet suspensif. Pour autant que l'effet suspensif du recours soit exclu en vertu de la loi ou de l'ordonnance administrative d'exécution immédiate, le tribunal administratif compétent au fond peut, sur requête, ordonner qu'il y a effet suspensif ou le rétablir rétroactivement. Une telle décision suppose que la voie de recours sera probablement fructueuse ou, si l'issue du recours est incertaine, que l'intérêt du requérant prévaut sur l'ajournement de l'exécution de l'acte administratif. Dans les cas d'une requête tendant à obtenir un acte administratif individuel ou une omission dans le fond de l'affaire, le tribunal peut prendre une ordonnance de référé pour régler une situation

provisoire concernant un rapport de droit litigieux. Les ordonnances de référé supposent que le requérant fasse la preuve de la légitimation de son droit et de l'urgence de l'affaire.

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

### III – Régulation des litiges administratifs par des instances non juridictionnelles

60. Pour autant qu'un recours préalable soit nécessaire, l'administration examine la légalité et l'opportunité de l'acte administratif. Ce contrôle regarde à une autorité administrative ou à une commission compétente pour statuer sur le contredit.

61. Les litiges administratifs peuvent être réglés par des organismes indépendants et impartiaux, si les parties y consentent. Dans ce cas, l'affaire peut être confiée à un médiateur judiciaire ou extrajudiciaire. Dans le cas où la médiation s'avérerait infructueuse, l'affaire retombe sous la compétence du tribunal administratif.

62. Selon la réglementation légale, le recours devant le tribunal administratif peut être exclu en attribuant l'affaire à des cours d'arbitrage qui satisfont aux exigences constitutionnelles requises par un tribunal. La compétence d'une cour d'arbitrage peut également être stipulée par contrat. Le traité d'arbitrage exclut la compétence des tribunaux administratifs, si ceci s'avère pouvant faire obstacle à l'action.

### IV - Administration de la justice et données statistiques

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

63. Les besoins en personnel et en locaux sont établis par la Fédération et les *Länder* conformément à la marche des affaires selon des normes respectives déterminées et sont financées par les fonds budgétaires de l'Etat. Les besoins sont établis séparément pour la juridiction de l'ordre judiciaire et la juridiction administrative respective. Pour certains biens matériels (bibliothèque, articles de bureau, mobilier) et d'autres frais (programme de formations complémentaires,

auxiliaires) un propre budget est affecté aux tribunaux administratifs dans certains *Länder*. Leur montant dépend de l'étendue de la circonscription du tribunal et s'élève en moyenne à environ 250.000 € par tribunal et par an. C'est entre le Ministère de la justice et le président du tribunal administratif supérieur qu'est convenu du budget pour la juridiction administrative du *Land*, entre le président du tribunal administratif supérieur et les différents tribunaux administratifs du budget des tribunaux administratifs. La budgétisation locale s'est avérée très avantageuse.

64. Le 31.12.2002 (date de référence) on comptait 20.901 magistrats en Allemagne, toutes juridictions confondues.

65. Le pourcentage des magistrats affectés à une juridiction administrative générale par rapport au nombre total des magistrats était de l'ordre de 11,1 % à la date de référence. Le pourcentage des magistrats affectés à la juridiction administrative générale, à la juridiction sociale et à la juridiction fiscale était de l'ordre de 20,3 % par rapport au nombre total de magistrats.

66. Au sein de tous les tribunaux de première et seconde instance, les titulaires du premier examen d'Etat sont formés pendant une durée totale de 12 mois. Ils aident dans une certaine mesure les magistrats. Le nombre total de ces titulaires stagiaires actifs est estimé à 10.000 par année. Le pourcentage des magistrats chargés de la formation de ces titulaires stagiaires dans les *Länder* est estimé à environ 20 %. Au niveau des tribunaux fédéraux (mise à part la Cour constitutionnelle fédérale) des juges des juridictions inférieures sont employés en tant que collaborateurs scientifiques pour une durée renouvelable de deux ans. On compte en moyenne un collaborateur scientifique pour cinq juges fédéraux. On estime de 50 à 60 le nombre total de collaborateurs scientifiques au sein des tribunaux fédéraux par an.

67. Chaque tribunal dispose d'une bibliothèque plus ou moins importante selon le nombre de ses magistrats avec des ouvrages majoritairement juridiques (bulletins des lois, recueils de jurisprudence, commentaires des lois, manuels, monographies aussi que des périodiques juridiques spécialisés et autres périodiques).

68. 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. La majorité des tribunaux administratifs disposent d'un propre site Internet sur lequel les citoyens peuvent s'informer sur les fonctions et compétences, l'organisation judiciaire et personnelle ainsi qu'accéder aux coordonnées des tribunaux. De plus des communications à la presse et plus partiellement des décisions sont publiées par les tribunaux mêmes. Dans une future proche, il sera possible de déposer des voies de recours et des mémoires par voie électronique. Pour certains tribunaux, par exemple pour la Cour administrative fédérale, c'est déjà la réalité.

#### B. Autres statistiques et indications chiffrées

70. Nouvelles requêtes en 2003, avec distinction des différentes instances ainsi que des procédures tranchant le fond du litige et les procédures en référé:

##### *Tribunaux administratifs de première instance:*

- Procédures sur le fond du litige 210.673
- Procédures en référé 73.271 (sans n.-c.)
- Procédures à numerus-clausus (n.-c.) 32.040

##### *Tribunaux administratifs supérieurs:*

- Procédures sur le fond du litige de première instance 1.128
- Appels 23.727
- Procédures en référé 11.567

##### *Cour administrative fédérale:*

- Procédures de première instance 140
- Pourvois en cassation et voies du pourvoi 2.079

71. Dossiers traités en 2003, avec distinction des différents tribunaux des différentes instances ainsi que des procédures tranchant le fond du litige et les procédures en référé:

*Tribunaux administratifs:*

- Procédures sur le fond du litige 201.603
- Procédures en référé 72.865 (sans n.-c.)
- Procédures à numerus-clausus 23.165

*Tribunaux administratifs supérieurs:*

- Procédures sur le fond du litige de première instance 1.467
- Appels 24.324
- Procédures en référé 11.537

*Cour administrative fédérale:*

- Procédures de première instance 107
- Pourvois en cassation et voies du pourvoi 2.265

72. Procédures en instance en 2003, avec distinction des différents tribunaux des différentes instances ainsi que des procédures tranchant le fond du litige et les procédures en référé:

*Tribunaux administratifs:*

- Procédures sur le fond du litige 242.164
- Procédures en référé 12.068 (sans n.-c.)
- Procédures à numerus-clausus 14.643

*Tribunaux administratifs supérieurs:*

- Procédures sur le fond du litige de première instance 2.291
- Appels 14.442
- Procédures en référé 3.115

*Cour administrative fédérale:*

- Procédure de première instance 88
- Pourvois en cassation et voies du pourvoi 659

73. Délai moyen de procédure en 2003, avec distinction des différents tribunaux des différentes instances ainsi que des procédures tranchant le fond du litige et les procédures en référé (en mois):

*Tribunaux administratifs:*

- Procédures sur le fond du litige 15,3
- Procédures en référé 1,9 (sans n.-c.)

*Tribunaux administratifs supérieurs:*

- Procédures sur le fond du litige de première instance 19,7
- Appels 8,6
- Procédures en référé 2,8

*Cour administrative fédérale:*

- Procédure de première instance 6,0
- Voies du pourvoi 3,7
- Pourvois en cassation 8,7

74. Issue des procédures statuées en 2003 devant les tribunaux administratifs de première instance:

*Procédures sur le fond du litige :*

- Autorité administrative obtient gain de cause 83,5 %
- Autorité administrative obtient partiellement gain de cause 5,9 %
- Autorité administrative succombe 10,6 %

*Procédure en référé (sans numerus-clausus) :*

- Autorité administrative obtient gain de cause 85,9 %
- Autorité administrative obtient partiellement gain de cause 3,4 %
- Autorité administrative succombe 10,6 %

75. Pour ce qui est du volume des procédures sur le fond du litige auprès des tribunaux administratifs de première instance par domaine, nous ne disposons que de données statistiques sur le pourcentage des litiges généraux et des procédures de demandes d'asile. Volume des entrées en 2003 en %:

- Litiges généraux 71,2 %
- procédures de demandes d'asile 28,8 %

C. L'économie de la justice administrative

76. 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.

(Herbert)