

LA COUR FEDERALE SUPERIEURE ADMINISTRATIVE (*)

Historique, compétence, constitution et procédure

par

M. HELMUT et R. KÜLZ

I.

Généralités et points de comparaison. — 1° - L'origine et la compétence de la Cour fédérale supérieure administrative (BVerwG) sont plus modestes que celles des Conseils d'Etat des autres nations de la Communauté économique européenne (EWG). Le BVerwG n'existe que depuis 14 ans (exactement depuis le 8 juin 1953) (1); il n'existait auparavant en Allemagne aucune juridiction administrative suprême, si ce n'est quelques institutions rudimentaires (2). Leur fusion en un « Tribunal administratif du Reich » réalisée entre 1941 et 1945 (3) n'a jamais pu, parce que correspondant par sa nature à la mentalité de l'époque et en raison de sa courte durée, leur donner figure de tribunal administratif suprême véritablement indépendant; elles n'ont jamais eu la moindre importance et peuvent donc parfaitement être négligées dans la présente étude.

2° - Dans les « Länder » allemands existe également depuis un peu plus de cent ans une juridiction administrative; créée à Baden en 1863 (4) celle-ci s'est rapidement étendue à presque tous les « Länder » allemands (5) et a notamment atteint une importance particulière par l'institution de la Cour administrative supérieure de Prusse dont le ressort s'étendait à la majeure partie de l'ancien Reich allemand (6).

3° - Après 1945 la juridiction administrative en Allemagne a pu partout se rattacher à cette tradition, tout d'abord avec la législation promulguée par les autorités d'occupation (7), puis avec une législation allemande et ce dans l'essentiel

a) par le principe posé dans l'art. 19, § 4 de la Loi (fondamentale (GG) du 23 mai 1949, ainsi conçu: «Quiconque se trouve lésé dans ses droits par le pouvoir public peut recourir aux voies de droit », conjointement avec l'art. 96, § 1 GG (entre autres le BVerwG);

b) ensuite par la Loi précitée du 23 septembre 1952 sur le BVerwG;

c) enfin et pour l'ensemble du domaine de la juridiction administrative

(*) Le présent rapport a été préparé pour la réunion entre le Conseil d'Etat italien et la Cour fédérale supérieure administrative allemand, tenue à Berlin le 11 et 12 mai 1967.

(1) Date de la première nomination d'un magistrat à ce Tribunal en vertu de la Loi du 23 septembre 1952 sur le BVerwG.

(2) Cf. en particulier Külz/Naumann. Le citoyen et le pouvoir public, Document publié à l'occasion du centenaire de la juridiction administrative allemande, 2 volumes, Editions C. F. Muller, Karlsruhe 1963, 1ère partie Histoire de la juridiction administrative allemande avec la collaboration de MM. Rapp, Sellmann, Knoll, Klinger, Kuntzmann-Auert et Frege.

(3) Cf. loc. cit. entre autres la communication de Kuntzmann-Auert, p. 128 ss.

(4) Cf. loc. cit. entre autres la communication de Rapp, Centenaire du Tribunal administratif de Bade, p. 1 ss.

(5) Cf. loc. cit. entre autres communication de Sellmann, p. 25 ss.

(6) Cf. loc. cit. entre autres communication de Frege, p. 131, voir en outre Triepel, Discours pour le cinquantenaire de la Cour administrative supérieure de Prusse, Edition C. Heymanns, Berlin 1925.

(7) En zone britannique: Ordonnance n. 165 du Gouvernement militaire en date du 15 septembre 1948 sur la juridiction administrative; en zone américaine: Lois sur la juridiction administrative promulguées dans les différents Länder de la zone de 1946 à 1948,

dans le République fédérale et dans les Länder par le code de procédure administrative (VwGO) du 21 janvier 1960 qui a pris les lieu et place de la législation d'occupation antérieure et des autres textes.

4° - Dans les Länder de la zone soviétique, comme dans la constitution de la DDR, des tribunaux administratifs avaient également été prévus, cf. art. 138 de la Constitution de la DDR:

1) La protection du citoyen contre les mesures illégales de l'Administration est assurée par le contrôle de la représentation populaire et par la juridiction administrative.

2) La structure et la compétence des tribunaux administratifs sont réglées par la Loi.

3) Les membres des tribunaux administratifs sont nommés et révoqués d'après les mêmes règles que les magistrats des tribunaux de droit commun.

Ces tribunaux ont d'ailleurs en partie été provisoirement installés — comme par exemple dans le Land Thuringe — mais ont depuis été généralement supprimés (8).

5° - La compétence des tribunaux administratifs de la République fédérale comprend au niveau fédéral comme au niveau des Länder exclusivement des tâches judiciaires ce qu'implique déjà leur simple dénomination, et ce qui les distingue des «Conseils d'Etat» d'autres nations européennes. Ils sont exclus de la participation à la fonction législative par avis consultatifs sur certains ou sur tous les projets de loi. Par ailleurs, il est strictement interdit aux magistrats de l'ordre administratif, comme d'ailleurs à tous les magistrats, de participer officiellement comme conseiller d'un Ministère ou autre organisme analogue à la préparation de projets de loi; à cet égard, le statut de la magistrature du 8 septembre 1961 prévoit expressément en son art. 4, § 1 :

« Le magistrat ne peut exercer simultanément des fonctions soit de l'ordre judiciaire soit de l'ordre législatif soit de l'ordre exécutif ».

Il en résulte que dans la juridiction administrative allemande des problèmes de la double appartenance à la fonction législative comme à la fonction judiciaire, avec leurs répercussions sur les questions techniques, les questions d'organisation et de personnel et de leurs limitations ne se posent pas comme au sein d'un « Conseil d'Etat ».

6° - Par contre, il convient de remarquer que la notion de Conseil d'Etat, avec tout particulièrement son empreinte française, n'est pas étrangère au système juridique allemand. Au 18^{ème} et au 19^{ème} siècle, il a existé dans la plupart des grands Länder allemands des Conseils d'Etat chargés d'émettre des avis consultatifs et de discuter les projets de lois, et ce généralement plus ou moins d'après le modèle des Conseils d'Etat. Notons particulièrement le Conseil d'Etat prussien (9) qui a existé sous cette forme jusqu'en 1918, ainsi que le Conseil d'Etat bavarois (10) lequel était déjà chargé, dans une certaine mesure, outre ses tâches législatives de conseil et d'organe de discussion des projets de lois, de certaines attributions d'ordre juridictionnelle administratif.

7° - Pendant la seconde moitié du 19^{ème} siècle, les Conseil d'Etat se sont de plus en plus effacés derrière les représentations populaires nouvellement instituées et finirent par être entièrement supplantés par elles, car ils apparaissaient à côté de ces représentations comme une institution antidémocra-

(8) Cf. Drath, Droit et réalités constitutionnels en SBZ, Bonn 1954.

(9) Hans Schneider, Le Conseil d'Etat prussien 1817-1918, C.H. Beck, Libraire-éditeur, Munich et Berlin 1962.

(10) Max v. Seydel, Le Conseil d'Etat bavarois, Edition J.C.B. Mohr (Paul Siebeck, Tubingue 1913, 1er volume, art. 681 (Le Conseil d'Etat), p. 323 ss, cf. également Rudolf Schiedermaier, Les principes de la juridiction administrative bavaroise, ouvrage publié par la Faculté de droit et de sciences politiques d'Université Julius-Maximilian à Wurzburg, à l'occasion du 75^e anniversaire de Hermann Nottarp, éditions C.F. Muller, Karlsruhe 1961, p. 173,

tique. Le nouveau Conseil d'Etat prussien, créée en 1920, n'avait de commun avec l'ancien Conseil d'Etat que le nom et ne constituait à côté du Landtag qu'une deuxième Chambre représentant les intérêts des provinces et des communes.

8° - Sous la République de Weimar certaines réminiscences de l'ancien Conseil d'Etat se firent jour dans l'institution d'un « Conseil Economique du Reich » (RWR) qui lui non plus n'était pas élu par le suffrage populaire direct, mais était issu des collectivités professionnelles du Travail et de l'Economie — mais était doté de certaines attributions consultatives et délibératives en matière de législation économique; cf. art. 165 de la Constitution de Weimar, notamment ses paragraphes 3 et 4 qui prévoient que — § 3 — le RWR doit «... être composé de telle sorte que les groupes professionnels importants y soient représentés en fonction de leur importance économique et sociale», et — § 4 — «Les projets de lois importants en matière sociale et économique doivent, avant d'être présentés, être soumis pour avis au Conseil Economique du Reich».

Après 1945, toutefois, et malgré certaines suggestions, rien n'a été entrepris pour se relier à cette institution.

9° - Par contre, la Bavière a été le seul Land qui, après 1945, ait de nouveau introduit le bicamérisme dans sa constitution (avec un Landtag et un Sénat) et qui ait doté son Sénat de certains traits d'un Conseil d'Etat aussi bien par sa composition que par ses compétences, c.f. les art. 35 et 40 de la Constitution bavaroise (11).

Art. 40: Le Sénat est appelé à donner un avis consultatif sur les projets de loi qui le Gouvernement lui soumet à cet effet. Le Gouvernement peut demander ces avis consultatifs pour tous les textes importants; il doit le faire pour le Budget de l'Etat, pour les amendements à la Constitution et pour les lois qui doivent être soumises à un référendum populaire.

10° - Revenant sur la question du BVerwG, il convient de faire remarquer que si la règle visée au n. 5 ci-dessus le restreint à des fonctions juridictionnelles, cette règle n'est pas si strictement observée qu'elle lui interdise toute influence sur le travail législatif. Il est arrivé — toutefois rarement jusqu'à présent — que son Président, certaines de ses Chambres dans le cadre de leur spécialisation, et quelques-uns des Conseillers, soient invités officiellement ou à titre individuel à donner des avis sur certains projets de lois, notamment sur des modifications à apporter à des lois existantes; il arrive également que le Président de la Cour ou certains Conseillers soient appelés à participer en qualité d'experts à des délibérations de certaines commissions parlementaires (tout comme d'ailleurs également dans leurs domaines respectifs le Président de la Cour fédérale constitutionnelle ou certains de ses membres ou des membres de quatre juridictions fédérales supérieures). Le Ministre fédéral de l'Intérieur a, récemment déclaré qu'il serait souhaitable qu'à l'avenir l'expérience de ces hautes magistratures puisse, dans le domaine législatif, être mise à contribution plus largement que par le passé; toutefois, jusqu'à ce jour, il n'y a eu en ce sens que quelques essais assez timides (11a).

11° - Enfin, les juridictions fédérales supérieures, ainsi le BVerwG, peuvent occasionnellement exercer sur le travail législatif une influence indirecte en appelant l'attention dans leurs arrêts sur les injustices, les inconvénients et les lacunes des textes législatifs qui, dans certains cas, doivent entraîner le prononcé des décisions évidemment peu satisfaisantes auxquelles il ne peut être

(11) Cf. « Appréciation des tâches accomplies à ce jour » par le Prof. Dr. Günther Küchenhof, dans DÖV 1967, p. 79 ss.

(11a) Cf. sur ce point l'ouvrage magistral du Dr. Hanswerner Müller, Conseiller au BVerwG: Manuel de technique législative, Edition Carl Heymanns, Cologne, Berlin, Bonn, Munich 1963.

remédié par la voie de l'interprétation des textes, étant données les limites étroites auxquelles elle est assujettie. Les recommandations directement faites dans certaines de ces décisions pour modifier ou compléter une loi ont, en fait, été effectivement adoptées à différentes reprises, mais sont souvent aussi restées lettres mortes.

12° - Il y a lieu de remarquer que la compétence des tribunaux administratifs allemands (Cour fédérale et tribunaux des Länder) est loin d'englober tous les litiges nés du droit public ou du droit administratif. Les tribunaux administratifs allemand partagent ces compétences d'après l'ordre réglé par la constitution avec

a) la Cour fédérale constitutionnelle de Karlsruhe qui est seule compétente pour trancher les questions d'ordre constitutionnel,

b) les juridictions de l'ordre financier et social (avec la Cour fédérale supérieure en matière fiscale à Munich et celle des affaires sociales à Kassei comme juridictions fédérales supérieures) qui seules sont compétentes pour les litiges en matière d'impôts (à l'exception des impôts communaux, en ce cas agissant également comme tribunal administratif) et de sécurité sociale.

c) les tribunaux judiciaires (avec la Cour fédérale de la juridiction judiciaire à Karlsruhe comme juridiction fédérale supérieure) qui ont également à statuer dans certains litiges administratifs, notamment en matière d'indemnité d'expropriation, cf. art. 14, § 3 GG: « En cas de litige, la voie judiciaire normale est ouverte pour la fixation du montant de l'indemnité. » et en matière de dommages-intérêts en cas de violation de ses devoirs par un fonctionnaire, cf. art. 34, 3e phrase GG: « Pour les actions en dommage-intérêts (en cas de violation des devoirs de sa charge) et pour le recours la voie judiciaire normale ne doit pas être exclue ».

II.

Le BVerwG en qualité de Juge de cassation à côté des autres juridictions supérieures fédérales.

Essence et limitation de la procédure de cassation (12).

13° - Le BVerwG est — de même que les quatre autres Cours supérieures fédérales — dans l'essentiel une juridiction de cassation. L'existence des cinq ordres juridictionnels avec leurs cinq Cours supérieures fédérales soulève nécessairement aussitôt la question de savoir ce qui se passe en cas de divergences dans la jurisprudence des Cours supérieures; ces divergences peuvent, non obstant les domaines séparés des juridictions, se produire sous de nombreux aspects, soit quand il s'agit d'interpréter la Loi fondamentale ou d'autres loi qui touchent plusieurs spécialisations ou, de même, quand il y a lieu d'interpréter des principes généraux de droit (13).

14° - La Loi fondamentale avait prévu pour sauvegarder l'unité du Droit une « Cour fédérale suprême » coiffant les cinq Cours fédérales supérieures (art. 95 GG). Toutefois, cette disposition n'a jusqu'à ce jour jamais été mise en vigueur. Des divergences entre la jurisprudence des cinq Cours fédérales

(12) Pour approfondir cette question cf., Baring, « Convient-il de limiter aux Cours supérieures fédérales la cassation ou de régler d'une manière uniforme leur recevabilité devant chacune des juridictions? », Rapport présenté au 44e congrès des juristes allemands, par J.C.B. Mohr (Paul Siebeck), Tubingue 1962.

(13) De même, la compétence entre les 5 juridictions peut être douteuse; cf. sur ce point le n. 40 ci-dessous

supérieures ne se sont présentées que très rarement; l'institution d'une nouvelle Cour suprême ne paraît ni nécessaire ni indiquée pour régler ces divergences. Le Gouvernement a, en conséquence, présenté un projet de loi amendant l'art. 95 GG et proposé qu'au lieu d'une nouvelle Cour fédérale suprême spéciale, il ne soit constitué pour chaque cas d'espèce qu'une « Chambre commune » composé des juges des Cours fédérales supérieures.

15° - Entre-temps et en cas de divergences entre les Cours fédérales supérieures, ceux-ci agissent d'autre manière. C'est ainsi par exemple que les chambres des tribunaux intéressés prennent contact entre elles à l'effet de rapprocher leurs points de vue et de régler leurs divergences ce qui, généralement, s'avère utile et recommandable, mais, à longue échéance, n'est guère suffisant. Pareille façon de faire ne peut nullement aboutir à des normes juridictionnelles obligatoires.

16° - Des projets sont également en discussion aux termes desquels serait simplifiée la quintuple division des tribunaux allemands, sinon créée une juridiction unique, tout au moins pour que, d'une part, les trois branches de la juridiction administrative (administration générale, finances et questions sociales), d'autre part, les deux branches de la juridiction judiciaire (droit civil et pénal et droit du travail) soient réunies. La répartition des compétences entre les tribunaux administratifs et judiciaires correspondrait effectivement à la différence existant en Allemagne depuis le 19^e siècle entre le droit public et le droit privé, tandis que les autres divisions tirent leur origine plutôt des hasards de l'histoire et des différentes conceptions politiques; avant tout les syndicats ont, jusqu'à présent insisté sur la nécessité d'avoir des tribunaux sociaux et du travail séparés. Mais justement pour cette raison, une modification de la situation actuelle ne pourrait intervenir qu'avec de grandes difficultés et ne saurait être ni espérée ni redoutée dans un avenir proche.

17° - Différents indices de l'unification des cinq branches de juridiction se trouvent dans ce fait que récemment dans certains Länder elles sont toutes été subordonnées au Ministère de la Justice ou coordonnées par lui, tandis que dans la République fédérale et dans la plupart des Länder des tribunaux administratifs sont jusqu'à maintenant coordonnés de manière très différente (tribunaux judiciaires par le Ministère de la Justice, tribunaux administratifs en partie par le Ministère de l'Intérieur et en partie par les présidents du conseil des ministres des Länder, tribunaux du Travail et des Affaires sociales par le Ministère du Travail, tribunaux fiscaux par le Ministère des Finances). D'autre part, la création d'un « Ministère pour l'administration uniforme de la Justice » est discutée.

18° - Le compétence du BVerwG comme Juge de cassation dépend de certaines conditions. Un recours en cassation devant le BVerwG contre une décision d'une juridiction inférieure, en règle générale décision d'une cour d'appel administrative (OVG, VGH) est, en principe, recevable conformément à l'art. 132 VwGO lorsque

a) il a déjà déclaré recevable expressément par le tribunal inférieur lui-même (§§ 1 et 2 loc. cit.);

b) ou lorsqu'il est déclaré recevable par le BVerwG sur demande du requérant (recours portant sur l'admission du recours en cassation [« Nichtzulassungsbeschwerde », § § 3 - 5 loc. cit.]).

Au fond, le recours en cassation ne peut être fondé que sur la violation du droit fédéral par le jugement attaqué.

19° - La tâche du BVerwG en tant que Juge de cassation se divise en deux :

a) assurer l'unité du droit dans l'application et l'interprétation du droit dans le domaine de l'administration, et

b) faire respecter par les juridictions inférieures les dispositions essentielles de la procédure.

20° - Les dispositions de forme sur la recevabilité d'un recours en cassation sont réglées conformément aux conditions de fait et aux principes de la procédure de cassation. Le recours n'est recevable que si (art. 132, § 2 VwGO)

a) le point de droit soulevé a une importance essentielle ou si la décision attaquée s'écarte d'une autre décision déjà rendue par le BVerwG, ou bien

b) si le jugement attaqué semble reposer sur un vice de procédure.

21° - Certains vices de procédure particulièrement graves ouvrent la voie de la cassation sans nécessité d'une décision spéciale sur la recevabilité (art. 133 VwGO).

22° - Dans certains cas, cependant, le BVerwG peut être saisi directement du recours sans passer par le Juge d'appel et notamment soit si

a) dans un cas d'espèce particulier la révision immédiate peut être demandée au BVerwG sur requête conjointe des parties, la révision est autorisée par le tribunal lui-même (« recours direct en cassation »); art. 134, § 1 VwGO; ou bien si

b) l'appel est exclu par un texte législatif qui n'admet que le recours en cassation contre le jugement d'un tribunal administratif (art. 135 VwGO).

23° - La cassation au fond qui sert au maintien de l'unité du droit - n. 19 a) - conduit dans le cadre des questions de droit susceptibles de cassation (droit fédéral) à examiner entièrement et de nouveau en cause d'appel le jugement rendu en première instance, de même que les points de droit qui n'ont peut-être pas été soulevés dans le recours (art. 137, § 3, dernière phrase VwGO). En cause de cassation, la production de faits nouveaux est interdite; les constatations de fait des juridictions inférieures lient le BVerwG (art. 137, § 2 VwGO).

24° - Aucun tribunal, même le BVerwG, *ne peut* prononcer de son propre chef la nullité d'une loi — Loi fédérale ou de Länder. Si un tribunal estime qu'une loi n'est pas conforme à la constitution, il doit sur ce point renvoyer l'affaire à la Cour fédérale constitutionnelle (BVerfG) qui seul est qualifié pour déclarer qu'une loi est nulle (« monopole du rejet » — Verwerfungsmopol — art. 100 GG). La possibilité de saisir le BVerfG en cas de nullité alléguée d'une loi n'est, cependant, pas réservée aux Cours fédérales supérieures; même les instances inférieures peuvent et doivent saisir le BVerfG lorsqu'elles considèrent une loi comme nulle. Les textes de rang inférieur (dispositions réglementaires) peuvent, par contre, être déclarés nuls par les tribunaux eux-mêmes et, en conséquence, écartés par la décision sur le cas d'espèce.

25° - Le décisions prises par l'Administration en vertu de son pouvoir discrétionnaire sont essentiellement exclues du contrôle du Juge; le tribunal ne doit pas remplacer la discrétion de l'Administration par la sienne propre. Par contre il peut examiner si ce pouvoir a été exercé dans les limites fixées par la loi et conformément aux buts qui lui sont impartis (art. 114 VwGO).

26° - En dehors des vices de procédure particulièrement graves et qui conduisent sans décision de recevabilité spéciale à une cassation de la procédure, les griefs les plus souvent produits devant le BVerwG en matière de pourvoi de procédure sont que

a) la juridiction inférieure n'a pas rempli son devoir d'instruction des points de fait, ou

b) a violé le droit des parties d'être entendues par le tribunal.

27° - Le BVerwG est expressément également compétent comme Juge de première instance et ce conformément à l'art. 50, § 1 VwGO:

1) en matière de litiges de droit public non constitutionnels entre le Bund et un Land ou entre plusieurs Länder;

2) dans certains litiges entre le Bund et certains Services du Ministère des

Affaires Etrangères et du Service fédéral des renseignements.

Dans ce cas, lorsqu'il statue en première instance, le BVerwG est également Juge du fait mais ne se limite pas à l'interprétation de dispositions du droit fédéral.

III.

CONSTITUTION DE LA COUR FEDERALE SUPERIEURE ADMINISTRATIVE SA PROCEDURE

28° - Les membres du BVerwG - le Président, 7 Présidents de chambre et 49 Magistrats — sont répartis en 8 chambres. Tous les juges fédéraux aux Cours fédérales supérieures sont élus par une commission qui s'appelle « Richterwahlausschuss » (commission électorale des juges). Pour les élections des juges fédéraux, la commission siège sous la présidence du Ministre de l'Intérieur. Elle comporte 22 membres dont onze sont les ministres des Länder compétents pour la justice administrative. Les autres onze membres sont désignés par le Bundestag. Il faut qu'ils soient versés dans la vie juridique. Les candidats élus par la commission sont proposés par le Ministre de l'Intérieur au Président de la République qui les nomme juges fédéraux. L'âge minimum pour les juges aux Cours fédérales supérieures est fixé à 35 ans.

Le corps des juges fédéraux au Bundesverwaltungsgericht se recrute parmi des juges qualifiés aux Cours d'appel administratives, des juges de la juridiction judiciaire ou des hauts fonctionnaires. Aucun avocat, bien que ce soit possible, n'a été jusqu'à ce jour nommé juge fédéral au Bundesverwaltungsgericht. Selon le système fédéral de la Loi fondamentale on regarde à une répartition proportionnelle des postes des juges fédéraux pour des Länder différents.

29° - Le BVerwG ne connaît pas de substructure comparable à celle des Auditeurs ou des Maîtres des Requêtes au Conseil d'Etat ou des Référéndaires du Consiglio di Stato dont sortent par voie d'avancement les membres même du Tribunal. Le BVerwG ne comporte que 20 collaborateurs spécialistes qui sont attachés au tribunal pour une période de 2-3 ans, mais qui ensuite retournent aux tribunaux inférieurs ou aux administrations auxquels ils appartenaient, sans pouvoir de quelque façon que ce soit recevoir d'avancement au sein du BVerwG.

30° - Un parquet général est adjoint au BVerwG dont le chef est le Procureur général fédéral au BVerwG.

Il a le droit de prendre part à toutes les affaires pendantes et de présenter le point de vue du Gouvernement de la République fédérale. Ce Parquet n'est pas entièrement comparable au rôle du Commissaire du Gouvernement dans les formations contentieuses du Conseil d'Etat. Ceci résulte déjà de ce que, par principe, il s'abstient de participer à une affaire dans laquelle un Ministère fédéral est lui-même partie; d'ailleurs, il ne prend pas part aux séances d'instruction et il ne reçoit pas la note du rapporteur.

31° - Les différents organes sont

- a) le Président,
- b) le Collège des Présidents,
- c) le Conseil présidentiel,
- d) le Conseil des Juges,
- e) chacune des Chambres,
- f) la Grand-Chambre.

32° - Le Président représente le BVerwG devant toutes autres autorités: il est le supérieur hiérarchique des autres membres du Tribunal et des fonctionnaires lui appartenant. Il préside le Conseil présidentiel, le Collège des Pré-

sidents et la Grand-Chambre. Il préside la Chambre à laquelle il s'est affilié au début de l'année judiciaire au moment de la répartition des affaires. En cas d'empêchement, le Président est remplacé par le plus ancien des Présidents de chambre (art. 5, 10, § 3 VwGO); contrairement aux autres tribunaux supérieurs de la République fédérale, aucun représentant permanent n'est prévu pour le Président.

33° - Le Conseil présidentiel comprend en dehors du Président les Présidents de chambre et les deux plus anciens Juges fédéraux (art. 6, 10, § 3 VwGO). Il règle annuellement la répartition des affaires entre les 8 Chambres du Tribunal, la répartition des Juges entre les Chambres (art. 7, § 2, 10, § 3 VwGO) et la composition de la Grand-Chambre (art. 11, § 2 VwGO).

34° - Le Collège des Présidents comprend outre le Président remplacé, en cas d'empêchement, par le Président de chambre le plus ancien, 2 membres choisis en son sein et désignés pour 4 ans et 3 autres choisis pour 4 ans par les membres du BVerwG (art. 54 du Statut sur la magistrature, tout comme pour les autres Cours fédérales supérieures). Il doit participer, conformément à l'art. 55 du Statut sur la magistrature, à toute désignation ou tout choix d'un de ces magistrats.

35° - Le Conseil des Juges comprend 3 magistrats choisis parmi les membres du BVerwG pour 4 ans (art. 50 du Statut sur la magistrature; tout comme pour les autres juridictions fédérales). Il a la charge, d'après l'art. 52 du Statut sur la magistrature, conformément aux art. 55 ss de la Loi sur la représentation du personnel du 5 août 1955, de coopérer à l'élaboration du règlement intérieur du BVerwG. Quant aux fonctionnaires et agents employés par le Tribunal, il existe un Conseil du personnel.

36° - La Grand-Chambre est composée du Président et de 6 Juges désignés par le Conseil présidentiel pour une durée de 2 ans (art. 11 VwGO) et, le cas échéant, de quelques Juges supplémentaires. Elle statue sur le principe d'une question de droit lorsqu'une Chambre

a) entend s'écarter de la décision rendue soit par une autre Chambre soit par la Grand-Chambre.

b) recourt, à toutes fins utiles, à une décision de la Grand-Chambre en vue de faire progresser la science du Droit et pour assurer une certaine unité jurisprudentielle.

La Grand-Chambre statue, elle aussi, en audience publique.

37° - Les Chambres sont à la fois les formations d'instruction et de jugement. Elles sont composées, en formation de jugement, d'un président et 4 juges fédéraux. Pour les décisions qui ne nécessitent pas une procédure orale, les chambres en statuent dans la composition de trois juges fédéraux. Lorsqu'une Chambre se voit affecter plus de Juges que le prévoit son effectif réglementaire — presque toutes les Chambres comprennent plus de 5 membres — le Président doit déterminer expressément au début de chaque année judiciaire les règles d'après lesquelles les Juges devront participer aux décisions (art. 8, § 2 VwGO).

38° - La procédure est dans ses différentes phases semblable à la procédure de cassation en matière civile; lorsque la VwGO ne prévoit aucune règle de procédure spéciale, il lui échoit d'appliquer, conformément à un renvoi exprès, les dispositions du ZPO (il en est de même devant les juridictions inférieures), à moins que les différences entre les deux modes de procédure ne l'excluent; art. 173 VwGO; cf. également art 98 du même texte.

39° - Les parties (à l'exception du Procureur général fédéral) doivent être représentées devant le BVerwG par des avocats ou des professeurs de droit (art. 67, § 1 VwGO; il n'en est pas de même devant les juridictions inférieures). Contrairement à ce qui se passe devant la Cour fédérale supérieure judiciaire (à comparer avec la Cour de cassation), il n'existe devant le BVerwG aucun

barreau avec conditions spéciales d'admission; tout avocat admis à exercer devant une juridiction de la République fédérale peut également plaider devant le BVerwG. L'institution d'un corps d'avocats au BVerwG est envisagée, mais elle se heurte à bien des résistances.

40° - Avant tout il faut vérifier, même lorsqu'un grief n'est pas expressément soulevé, la compétence de la justice administrative, et ce également en cause de cassation. La décision sur ce point est réglée de telle façon qu'aucun conflit de compétence, positif ou négatif, ne peut se produire, cf. art. 41 VwGO:

1) La juridiction administrative statue sur la recevabilité du pourvoi introduit devant elle. Si une juridiction administrative a antérieurement déclaré un pourvoi non recevable, un autre tribunal ne peut pas dans la même affaire dénier sa compétence parce qu'il considère comme ouvert l'accès aux tribunaux administratifs.

2) Lorsqu'un tribunal judiciaire ou un tribunal du Travail, des Affaires financières ou sociales a, antérieurement et par une décision définitive, dit recevable ou irrecevable un pourvoi introduit devant lui, les tribunaux de la juridiction administrative sont liés par cette décision.

3) Lorsqu'un tribunal de la juridiction administrative reconnaît comme non recevable la possibilité d'un recours devant lui, il le fait ressortir dans son jugement qui déclare irrecevable la voie de droit, mais en même temps et sur requête du demandeur, il doit renvoyer l'affaire au tribunal de premier degré de juridiction devant lequel il estime recevable le recours en question...

Ainsi se trouve tout organe spécial pour statuer sur les conflits de compétence entre les 5 ordres de juridiction.

41° - La procédure de cassation au sein du BVerwG se déroule comme suit (art. 139 ss VwGO):

a) Dépôt du pourvoi au tribunal *inférieur* dans un délai de 4 semaines après la notification du jugement attaqué d'où transmission au BVerwG;

b) dépôt de conclusions contenant les motifs du pourvoi et exposant les fins auxquelles il tend et ce dans un nouveau délai de 4 semaines; le délai pour le dépôt de ces motifs peut être prorogé par le Président;

c) notification du pourvoi et des motifs du pourvoi par le Tribunal à d'autres parties intéressées *et* au Parquet général avec invitation à prendre position dans un délai déterminé (en général de 4 semaines);

d) en même temps désignation d'un rapporteur et d'un rapporteur adjoint par le Président de la Chambre saisie; désignation qui, en général, se fait d'après les attributions imparties annuellement à chacun des juges, mais qui, jusqu'à ce jour, est toujours intervenue automatiquement dans l'ordre de dépôt des pourvois ou de toute autre façon; la composition de la Chambre doit également être désignée expressément par le Président (art. 8 VwGO);

e) l'échange de mémoires étant terminé, l'élaboration par le rapporteur d'une note auquel est jointe une note généralement plus courte établie par le rapporteur adjoint; diffusion du dossier à tous les membres de la Chambre;

f) au cas où, d'emblée, la cassation apparaîtrait irrecevable parce que le pourvoi n'a pas été déposé et motivé par un avocat ou par un professeur de droit ou qu'il n'a pas été motivé du tout ou motivé de façon irrégulière, ou encore a été déposé tardivement, le BVerwG rejette le pourvoi par un arrêt rendu par 3 juges. Sinon

g) fixation d'une audience publique par le Président et citation à y comparaître (délai de citation: 4 semaines, lequel peut également être abrégé);

h) délibéré *préalable* au sein de la Chambre à effectif complet avec participation des juges qui ne collaborent pas à la décision;

i) audience publique, délibéré définitif et prononcé de l'arrêt; au lieu de prononcer immédiatement l'arrêt, il est également possible.

1°) de fixer une date ultérieure pour le prononcé de l'arrêt.

2°) de recourir à une notification de l'arrêt (art. 116 VwGO);

k) établissement d'une expédition de motifs de l'arrêt qui doit être jointe au dossier au plus tard dans les 2 semaines suivantes (art. 117, § 3 VwGO);

l) notification de l'arrêt aux parties et renvoi du dossier à la juridiction inférieure.

42° - Avec l'accord des parties un arrêt peut également être rendu sans qu'il soit procédé à une audience publique (art. 101, § 2 VwGO), ce qui sert à accélérer la procédure. Cependant, il n'est que rarement recouru à cette possibilité, souvent aussi les recommandations du Tribunal tendant à renoncer à une audience publique ne sont pas suivies.

43° - En cas de recours en cassation irrecevable, le BVerwG le rejette par une décision qui ne nécessite par une procédure orale. Lorsque le recours en cassation est recevable, mais injustifié, le BVerwG le rejette par un arrêt après un débat oral. En cas de recours en cassation recevable et bien fondé, le BVerwG peut

1°) annuler le jugement attaqué et renvoyer l'affaire à la juridiction inférieure ou

2°) décider lui-même au fond, lorsque les faits examinés et constatés par la juridiction inférieure sont suffisants pour pouvoir statuer au fond.

Le renvoi s'impose, en règle générale, en cas de vices de procédure que le juge de cassation ne peut couvrir après coup et lorsque les faits ne sont pas suffisants. Le contrôle du fait surtout l'appréciation des faits par le juge de cassation est exclu.

44° - L'exécution des jugements définitifs rendus par le BVerwG — comme par d'autres tribunaux administratifs — se fait conformément aux dispositions du 8e livre du ZPO (art. 167 VwGO) et ne présente, en règle générale, aucune particularité ou difficulté, et ce même pas lorsqu'il s'agit d'exécution *contre* les pouvoirs publics, laquelle est soumise à certaines règles spéciales (art. 170 s VwGO). Les pouvoirs publics ne laissent guère les dossiers aller jusqu'à des mesures d'exécution contre eux-même; des cas contraires ne sont pas connus.

45° - Une autre question est de savoir si l'Administration tire toujours bien les conséquences des décisions de principe du BVerwG qui lui sont défavorable, en d'autres termes si elle abandonne désormais, dans des cas d'espèce semblables, son point de vue que le Tribunal avait désapprouvé — les dites décisions ne la liant que pour les cas d'espèce dans lesquels le BVerwG a statué. Ici, des résistances se font sentir de temps à autre, ainsi qu'une tendance de l'Administration à persévérer dans son opinion malgré la condamnation prononcée dans une espèce déterminée, si bien que les autres citoyens défendant une cause sont de nouveau obligés d'en saisir le Tribunal. Cependant, pareils cas sont plutôt exceptionnels.

BAG	Bundesarbeitsgericht (Cour fédérale supérieure du travail)
BE	Berichterstatter (Rapporteur)
BFH	Bundesfinanzhof (Cour fédérale supérieure en matière fiscale)
BGH	Bundesgerichtshof (Cour fédérale supérieure de la juridiction judiciaire)
BSG	Bundessozialgericht (Cour supérieure fédérale pour les affaires sociales)
BVerfG	Bundesverfassungsgericht (Cour fédérale constitutionnelle)
BVerwG	Bundesverwaltungsgericht (Cour fédérale supérieure administrative)
BVerwGG	Bundesverwaltungsgerichtsgesetz (Loi sur la Cour fédérale supérieure administrative)
DDR	Deutsche Demokratische Republik (République démocratique allemande)
DÖV	« Die öffentliche Verwaltung » (« L'Administration publique », Revue juridique)
EWG	Europäische Wirtschaftsgemeinschaft (Communauté économique européenne)
GG	Grundgesetz (Loi fondamentale)
MBE	Mitberichterstatter (Rapporteur adjoint)
OBA	Oberbundesanwalt (Procureur fédéral général)
OVG	Oberverwaltungsgericht (Cour d'appel administrative)
RWG	Richterwahlgesetz (Loi relative aux élections des juges des Cours fédérales supérieures)
RWR	Reichswirtschaftsrat (Conseil économique du Reich)
SBZ	Sowjetische Besatzungszone (Zone d'occupation soviétique)
VwGO	Verwaltungsgerichtsordnung (Code de procédure administrative)
VG	Verwaltungsgericht (Tribunal administratif)
VGH	Verwaltungsgerichtshof (Cour d'appel administrative; la différence avec le « Oberverwaltungsgericht » n'étant une différence que de nom)
ZPO	Zivilprozessordnung (Code de procédure civile)