

Rapport pour l' Allemagne fédérale

présenté par

ALFRED FISCHER

Président de section à la Cour administrative fédérale

I. INTRODUCTION

1. Remarque préliminaire

Le rapporteur s'efforce de suivre le plan de travail établi par le rapporteur général autant que faire se peut. Cependant, il semble utile, voire même indispensable d'exposer de manière succincte, les traits fondamentaux du système constitutionnel de la République fédérale d'Allemagne avec un coup d'oeil sur la compétence de la Cour constitutionnelle fédérale et sur celle des cours constitutionnelles des Länder ainsi que sur l'organisation et sur la compétence de la juridiction administrative pour comprendre mieux les problèmes et les détails, de la procédure de contrôle de la validité de la norme réglementaire.

2. Le système constitutionnel de la République fédérale d'Allemagne

La République fédérale est un Etat fédéral démocratique et social. L'Etat fédéral est une seule personne morale étatique, mais au sein de celle-ci il y a plusieurs personnes morales structurées sur le mode étatique, les Etats membres (les Länder) qui disposent de compétences propres dans les domaines constitutionnel, législatif, exécutif et juridictionnel. Les Länder sont, comme l'a dit la Cour constitutionnelle fédérale (1), les membres de la République fédérale. Si la Loi fondamentale — c'est la Constitution de la République fédérale — parle de la Fédération (Bund) par opposition aux Etats membres (Länder), elle entend par la notion de Fédération l'Etat central qui constitue avec les Etats membres la République fédérale.

Les Länder ont ainsi que la Fédération leurs organes constitutionnels, à savoir: un organe législatif, un organe exécutif, les tribunaux et cours du pouvoir juridictionnel.

Le pouvoir législatif est partagé entre la Fédération (Bund) et les Länder. Selon l'article 70 de la Loi fondamentale le droit de législation appartient aux Länder dans toute la mesure où la Loi fondamentale ne confère pas de pouvoirs législatifs à la Fédération. La délimitation de la compétence respective de la Fédération et des Länder s'effectue d'après les dispositions sur la législation exclusive — ce sont des matières où seule la Fédération a le droit de légiférer — et celles de la législation concurrente — ce sont des matières pour lesquelles la Fédération a le droit de légiférer dans la mesure où existe le besoin d'une réglementation législative fédérale. Par conséquent, il y a des lois fédérales et des lois des Länder ainsi que des règlements fédéraux et des règlements des Länder. La connaissance de ces règles de droit de source différente est importante pour comprendre la compétence de la Cour constitutionnelle fédérale et des cours constitutionnelles des Länder ainsi que celle des tribunaux administratifs pour le contrôle direct des normes réglementaires.

Le pouvoir juridictionnel est, lui aussi, partagé entre la Fédération et les Länder, mais d'une manière qui n'a rien à voir avec le système des Etats-Unis. Contrairement à ce système il n'y a pas de tribunaux et cours de la Fédération dans les Länder pour

les litiges provenant du droit fédéral. La juridiction de première instance et d'instance d' appel est une juridiction des Länder qui tranche des questions du droit fédéral et du droit de Land. Seule la juridiction suprême (instance de cassation) est une institution fédérale. En ce qui concerne la juridiction administrative les tribunaux administratifs en nombre de trente-trois et les tribunaux administratifs supérieurs (en Bade - Wurtemberg, Bavière et Hesse ils sont dénommés «cours administratives») sont des institutions juridictionnelles des Länder, tandis que la Cour administrative fédérale est une juridiction fédérale qui est l' instance suprême en tant que juge de cassation.

3. *L' évolution du contentieux administratif*

Ce qui est aussi nécessaire pour bien comprendre la procédure de contrôle des normes réglementaires devant la juridiction administrative, c' est l' évolution du contentieux administratif en Allemagne. Il a été conçu à l' origine sur le modèle de la procédure civile. C' est pourquoi l' action en annulation qui ne peut se diriger que contre un acte administratif à caractère individuel est une véritable action en justice fondée sur la violation d' un droit subjectif par l' acte incrimé. Cette structure du contentieux administratif met en évidence que la validité des normes réglementaires ne pouvait être contestée autrefois qu' incidemment par la voie de l' exception d' illégalité. C' est après la guerre qu' on a introduit, sous l' influence du professeur Jellinek, un juriste de droit public très réputé, une procédure de contrôle direct des normes réglementaires, appelée «procédure de contrôle abstrait des normes», dans les Länder Bavière, Brème, Hesse et l'ancien Land Wurtemberg-Bade qui formaient, à cette époque — là, la zone d' occupation américaine. Les dispositions concernant cette procédure étaient renfermées dans la loi sur la juridiction administrative de 1946 / 1947 qui était en vigueur dans les Länder susmentionnés avec le même libellé. Il s' agissait contrairement aux autres recours du contentieux administratif d' une procédure à caractère objectif prédominant qui se présentait à cette époque et même de nos jours comme un élément étranger à un contentieux à caractère exclusivement subjectif. Le code des tribunaux administratifs du 21 janvier 1960 qui unifiait la procédure administrative contentieuse dans l'ensemble du territoire fédéral maintenait la procédure de contrôle abstrait des normes, jusque-là en vigueur dans les Länder susmentionnés. L' article 47 de ce code n' introduisait pas cette procédure dans tous les Länder, mais il y autorisait les Länder. Sauf les Länder qui avaient déjà cette procédure, c' est seul le Land Schleswig-Holstein qui l' introduisait en vertu de cette habilitation. La réforme de l' article 47 en 1976 a donné un peu plus d'importance à cette procédure toujours appelée «le contrôle abstrait des normes» (v. le texte en annexe). Entretemps, la procédure de contrôle des normes réglementaires existe dans les Länder Bade - Wurtemberg, Bavière, Hesse, Brème, Rhénanie - Palatinat et Schleswig - Holstein. Seuls les règlements locaux pris en vertu de certaines lois fédérales peuvent faire l' objet d' une procédure de contrôle de leur validité dans tous les Länder. Le projet de cette réforme avait prévu ainsi que le projet de code commun

aux trois ordres de juridictions administratives (à savoir: juridictions administrative, sociale et fiscale) la généralisation de la procédure de contrôle direct des normes réglementaires qui ont été édictées par les autorités des Länder et des collectivités locales. Mais une telle généralisation se serait heurtée à la situation de Berlin où la distinction entre le droit fédéral et le droit du Land n' est pas clairement établie puisque le droit fédéral n' y est appliqué qu' après réception par une loi berlinoise.

4. *Le contrôle des lois et des règlements par la Cour constitutionnelle et les cours constitutionnelles des Länder*

Le contrôle de la constitutionnalité des lois est réservé à la Cour constitutionnelle fédérale. Si un tribunal estime inconstitutionnelle une loi dont la validité conditionne sa décision, il devra surseoir à statuer et solliciter la décision, s' il s' agit de violation de la constitution d' un Land, du tribunal de ce Land compétent pour les litiges constitutionnels; s' il s' agit de violation de la Loi fondamentale, de la Cour constitutionnelle fédérale. Ce renvoi ne concerne, au niveau fédéral, que les lois, mais pas les normes réglementaires. Le contrôle de celles-ci est effectué par les tribunaux, en principe, autant qu' il s' agit des normes réglementaires fédérales, incidemment. La norme réglementaire peut faire l' objet d' un recours constitutionnel et par cette voie portée devant la Cour Constitutionnelle fédérale. Cette procédure a un caractère subsidiaire parce qu' elle n' est recevable qu' après l'épuisement des voies de recours. Dans plusieurs Länder, le contrôle constitutionnel des normes réglementaires relève de la compétence de la juridiction constitutionnelle du Land respectif. On verra que cette compétence restreint la procédure de contrôle des normes réglementaires devant les tribunaux administratifs.

II. GENERALITES

A. L' acte contenant la norme réglementaire

1. Acte réglementaire et acte individuel

En droit administratif allemand, seul l' acte individuel est un acte administratif. Selon l' article 35 du code fédéral de procédure administrative non contentieuse l' acte administratif est toute injonction, décision ou autre mesure qui est prise par une autorité administrative pour régler un cas individuel sur le plan du droit public et qui produit des effets de droit de manière directe dans la sphère extérieure à l'administration. Est aussi considérée comme un acte administratif la décision «collective» qui s' adresse à une pluralité d' individus déterminés ou à déterminer en vertu de critères généraux ou encore qui concerne le caractère de droit public d' une chose ou son usage par le public. Mais cette notion d' acte administratif n' englobe pas les mesures d' ordres intérieurs et les actes réglementaires. La plus grande partie de ces actes

sont des normes réglementaires (des règlements) qui peuvent donc, en principe, faire l'objet de la procédure de contrôle des normes réglementaires, tandis que les actes individuels ne peuvent être portés au contrôle du juge administratif que par la voie de recours en annulation. Comme on a déjà mentionné, la procédure étant le sujet de ce rapport est appelée «procédure de contrôle abstrait des normes» par la jurisprudence et par la doctrine qui s'appuient, toutes les deux, sur les termes des anciennes lois sur la juridiction administrative. Or, la question se pose de savoir ce qu'on entend par la notion de «norme». Elle est identique au terme de «règle de droit» qui comprend tous les actes de caractère général, c.-à-d. ceux qui créent une situation juridique de manière générale, impersonnelle et objective. Sont des règles de droit: La Constitution (la Loi fondamentale) de la République fédérale, les constitutions des Länder, les règles générales du droit international ainsi que les traités internationaux régulièrement ratifiés, les lois fédérales et les lois des Länder, les règlements fédéraux et les règlements des Länder ainsi que ceux des collectivités locales et régionales et des établissements publics. Enfin, il convient de faire mention de la coutume qui est, en droit administratif allemand, pratiquement négligeable.

En ce qui concerne les principes généraux de droit, ils sont l'oeuvre de la jurisprudence. La codification continuante du droit administratif, notamment le code fédéral de procédure administrative non contentieuse a abouti à ce que ces principes font partie intégrante d'une loi. La jurisprudence constitutionnelle a dégagé plusieurs principes généraux qui ont un rang constitutionnel de l'esprit de certaines dispositions de la Loi fondamentale comme le principe de la proportionnalité et, ce qui en résulte, l'interdiction pour l'administration de prendre des mesures excessives, le principe de l'Etat de droit qui, lui aussi, n'est pas posé expressément par la Loi fondamentale et qui a été dégagé, comme les autres principes généraux, d'un ensemble des dispositions constitutionnelles. La Loi fondamentale ne mentionne expressément que les principes traditionnels de la fonction publique sans les préciser.

2. Acte réglementaire et acte n'ayant pas force de règle de droit

Lorsqu'on réduit ce vaste champ des règles de droit à celles qui ont un caractère réglementaire par opposition à celles qui sont des actes législatifs, on a déjà tracé la limite qui se trouve, dans la hiérarchie des règles de droit, au-dessous des lois. Pourtant, il faut les séparer des actes qui ont aussi un caractère général, mais qui n'ont pas la force de règle de droit. Il s'agit des circulaires et des instructions de service dont le but consiste à assurer l'ordre intérieur de l'administration ou la bonne marche des procédures administratives ou à garantir une application et interprétation uniformes et officielles des règles de droit. Elles peuvent contenir aussi des directives pour l'usage du pouvoir discrétionnaire. Ces circulaires et instructions ne peuvent être examinées directement par le juge administratif à l'égard de leur validité. En principe, le juge ne les examine pas à moins qu'il y ait règle de droit qui n'a pas été respectée par

la circulaire. Ce point de vue juridique n' épuise pas les problèmes posés par des circulaires qui ont un effet à l' extérieur de l' administration. Le problème de l' effet juridique produit par les circulaires est un peu complexe. D' après une jurisprudence bien établie par la Cour administrative fédérale l' administration est tenue en vertu du principe d' égalité de ne pas déroger à une circulaire qu' elle applique régulièrement à moins qu' elle ne se trouve pas en présence d' un cas particulier. Dans ce cas-là, la Cour administrative fédérale demeure fidèle à la théorie classique selon laquelle les circulaires ne contiennent pas de règles de droit et sont, par conséquent, inopposables aux particuliers. Mais il faut souligner encore une fois de plus que les circulaires, même de cette sorte, ne peuvent faire l' objet d' un contrôle direct des normes réglementaires. Pour mettre en relief le caractère et le contenu des dites circulaires, on peut prendre comme exemple la décision de la Cour administrative fédérale (2), dans laquelle celle-ci s' est penchée sur le problème de contrôle d' une circulaire renfermant les critères de distribution d' une subvention prévue dans le budget fédéral sans qu' il ait eu une loi ou un règlement régissant cette matière.

A côté des circulaires dont l' objet est de rappeler aux divers services les textes applicables ou de leur fournir une interprétation officielle et uniforme, des circulaires existent qui créent, indépendamment d' un effet juridique par l' application permanente et par le respect du principe d' égalité y lié des droits et des obligations pour les tiers et qui posent une règle juridique nouvelle, ressemblant ainsi à de véritables règlements. On peut faire mention, dans ce contexte, d' une circulaire du ministre fédéral de l' Intérieur laquelle concerne les allocations aux dépenses des fonctionnaires et magistrats en cas de maladie — il faut dire que les fonctionnaires ne sont pas affiliés à la Sécurité sociale—. Cette circulaire qui règle le remboursement partiel des honoraires médicaux, des frais d' hospitalisation, des médicaments etc. est considérée par la jurisprudence de la Cour administrative fédérale et aussi par celle de la Cour constitutionnelle fédérale comme une règle de droit qui est susceptible d' un contrôle direct des normes réglementaires. Certes, cette jurisprudence souhaite que le législateur choisisse la forme adaptée afin que la situation juridique soit plus claire.

B. Catégories d' actes réglementaires

1. D' après l' organe dont émanent

En premier lieu, ce sont les règlements fédéraux qui peuvent être pris par le gouvernement fédéral ou par un ministre fédéral, s' ils sont chargés de les prendre par une loi d' habilitation. Par voie de sous-délégation le chef d' une autorité supérieure fédérale (immédiatement subordonnée à un ministère) peut être habilité d' édicter un règlement. Dans ce cas-là, il s' agit aussi d' un règlement fédéral.

Lorsqu' un gouvernement de Land prend un règlement en vertu d' une habilitation dans une loi fédérale — selon l' article 80 de la Loi fondamentale une loi fédérale peut habiliter les gouvernements de Land, mais pas les ministres de Land d' édicter

des règlements-, les règlements ainsi pris sont de droit du Land et pas de droit fédéral. Tous les règlements pris par les gouvernements de Land, des ministres de Land ou d'autres autorités du pouvoir exécutif de Land habilités par une loi de Land sont des règles de droit de Land. La réponse à la question de savoir de quel droit — droit fédéral ou de droit du Land — il s'agit, dépend de la personne morale qui a édicté la règle de droit. Cette distinction a une grande importance pour pouvoir répondre à la question de savoir si un règlement peut être soumis au contrôle direct par le juge administratif ou seulement incidemment.

Elle est aussi importante pour le contrôle des jugements et arrêts des tribunaux administratifs et des tribunaux administratifs supérieurs par la Cour administrative fédérale parce que, selon l'article 137 alinéa 1 du code des tribunaux administratifs, celle-ci ne peut examiner que le droit fédéral. Cette disposition dit expressément que le pouvoir en cassation ne peut s'appuyer que sur une violation du droit fédéral.

2. Pouvoir réglementaire autonome et pouvoir délégué par la loi

Il n'existe pas de pouvoir réglementaire autonome pour le gouvernement fédéral ou les gouvernements des Länder. Selon l'article 80 de la Loi fondamentale ce pouvoir est, tenant compte des événements au Troisième Reich qui ont abouti à une suppression de l'organe législatif (Reichstag) et à une omnipotence du gouvernement, étroitement subordonné à la loi laquelle doit préciser «le contenu, le but et l'étendue de l'habilitation». Il est vrai que la jurisprudence de la Cour constitutionnelle fédérale a interprété ces critères dans un sens très large p.ex. en se référant à l'évolution historique d'une matière pour déterminer l'étendue de l'habilitation. Pourtant, le pouvoir réglementaire est loin d'une marge d'autonomie. Seule la loi de police — cette matière relève de la compétence législative des Länder — habilite les autorités de police compétentes par une clause générale de prendre des règlements pour la sauvegarde de leurs tâches. Cette clause générale qui trouve dans les missions de la police une limitation suffisante est compatible avec les principes fondamentaux de la Loi fondamentale.

En ce qui concerne les collectivités locales et régionales ainsi que les établissements publics, il faut distinguer entre les attributions propres et les attributions déléguées. Les attributions propres c'est l'autonomie de régler et d'administrer librement ses affaires. Ce sont notamment les communes qui disposent d'une telle autonomie. L'article 28 alinéa, 2 de la Loi fondamentale est ainsi rédigé: «Le droit doit être garanti aux communes de régler, sous leur propre responsabilité, dans le cadre des lois, toutes les affaires de la communauté locale. Les groupements de communes ont également le droit de s'administrer eux-mêmes dans les limites de leur sphère d'attributions légale, et suivant les dispositions de la loi.» Les collectivités locales disposent donc, en ce qui concerne leurs propres tâches, d'un pouvoir réglementaire autonome, mais ce pouvoir doit reposer sur une habilitation expresse dans les matières pour lesquelles la collectivité n'a qu'une compétence déléguée.

3. *Autres distinctions*

Les diverses règles de droit qui ont été énumérées dans les deux numéros précédents se distinguent par leur force juridique qui n' est pas la même pour toutes. Il existe une hiérarchie des règles de droit qui forment, en droit allemand, deux «blocs» et deux «pyramides». Les deux blocs sont le droit fédéral et le droit de Land. Chaque bloc forme une pyramide. Au sommet, c' est la Constitution c.-à.-d. au niveau fédéral la Loi fondamentale et, au niveau des Länder la constitution du Land respectif. Ensuite, ce sont les règles générales du droit international qui font, d'après l'article 25 de la Loi fondamentale, partie intégrante du droit fédérale, priment les lois et font naître des droits et des obligations pour les habitants du territoire fédéral. Au-dessous, dans les deux blocs, les lois fédérales et les lois de Land se situent. Les règles jurisprudentielles, les principes généraux et la coutume ont le même rang que les lois. La base de cette hiérarchie est formée par les règlements de toute sorte.

En ce qui concerne la relation qui existe entre les deux blocs de règles de droit — droit fédéral et droit de Land — c' est le droit fédéral de tout rang qui l'emporte sur le droit de Land. Un règlement fédéral s'impose donc, en cas de contradiction, à une loi de Land.

Le caractère hiérarchisé des règles de droit et la distinction entre le droit fédéral et le droit de Land joue un rôle important dans la procédure de contrôle des normes réglementaires, parce qu' en principe, c' est seul le droit de Land qui n' est susceptible d' être soumis au contrôle direct du juge administratif que dans la mesure où il s' agit des règles de droit qui se situent au-dessous de l' étage des lois.

4. *Les normes réglementaires pouvant faire l'objet d' un contrôle direct*

On vient de dire, que le contrôle direct ne peut être dirigé contre toutes les normes réglementaires. Selon l' article 47 alinéa 1 du code des tribunaux administratifs peuvent faire l' objet de la procédure de contrôle direct sur l'ensemble du territoire fédéral les règlements locaux pris en vertu de la loi fédérale relative à la construction et de la loi fédérale relative au développement urbain. Il s' en agit des plans d' urbanisme (plan d' occupation des sols, plan d' alignement et les plans délimitant le périmètre des zones de rénovation). Ces plans contiennent des règles générales. Ils sont délibérés par le Conseil municipal et publiés en forme de règlement communal. En second lieu, les règles du droit de Land qui se situent au-dessous du niveau des lois peuvent être contrôlées directement sur leur validité à condition que le Land respectif ait introduit cette procédure de contrôle. Comme on a déjà mentionné, la procédure de contrôle des normes réglementaires n' est pas généralisée et dans certains Länder ce contrôle se restreint aux règlements concernant la construction et la rénovation des villes.

III. ACCES AU CONTROLE

A. Dans le cas de recours contre l'acte réglementaire

1. Qualité du requérant — *actio popularis* — droit lésé ou intérêt légal

L'article 47 alinéa 2 du code des tribunaux administratifs qui règle l'accès au contrôle est ainsi rédigé: «La requête peut être formée par toute personne physique ou morale qui a subi un préjudice au fait de la norme réglementaire ou de son application ou qui peut s'attendre à subir un tel préjudice dans un délai prévisible, ainsi que toute autorité administrative».

Qu'est-ce qu'on entend par «préjudice déjà subi ou prévisible»? En ce qui concerne les plans d'urbanisme qui peuvent être contrôlés par la Cour administrative fédérale — elle ne juge que d'une question de droit, lorsque le tribunal administratif lui renvoie l'affaire — on parlera de cette procédure de renvoi —, la Cour s'est prononcée sur cette condition d'accès et a manifesté sa volonté d'abandonner le principe selon lequel le recours direct contre une norme réglementaire ne peut être introduit que par des personnes dont les droits seront lésés immédiatement par la règle de droit ou par son application (3), comme l'avait dit un arrêt de la même Cour quelques années avant (4). Par ce dernier arrêt, la jurisprudence de plusieurs tribunaux administratifs supérieurs avait été confirmée qui avait, par l'exigence que le requérant dût invoquer la lésion de ses droits, rapproché les conditions d'accès au contrôle des normes à celles qui doivent être réunies pour pouvoir former un recours en annulation contre un acte individuel. La jurisprudence récente susmentionnée n'exige qu'un intérêt lésé qui est la condition nécessaire, mais suffisante de la recevabilité d'un recours direct. La notion «d'intérêt lésé» doit être interprétée d'après cette jurisprudence comme l'ensemble des intérêts qui sont à prendre en considération par l'autorité administrative respectives en ce qui concerne les plans d'urbanisme par le Conseil municipal lors de l'établissement du plan et qui sont susceptibles d'être lésés lors de la mise en oeuvre. La Cour dit expressément qu'une telle définition permet d'invoquer à l'appui du recours de contrôle direct d'un plan de simples chances ou une simple situation de voisinage. Il faut souligner encore une fois que l'arrêt de la Cour administrative fédérale qui n'exige pour l'accès au contrôle qu'un simple intérêt ne concerne que le contrôle des plans d'urbanisme et n'est peut-être pas transposable dans les autres matières.

De ce fait et du fait que la Cour administrative fédérale ne puisse se prononcer qu'en matière d'urbanisme, la jurisprudence en matière de contrôle des normes réglementaires qui est plus vaste, n'est pas unifiée. Les tribunaux administratifs supérieurs peuvent maintenir leur jurisprudence concernant les conditions plus restreintes d'accès au contrôle dans les matières qui ne peuvent relever de la compétence de la Cour administrative fédérale.

Les difficultés de définir les conditions d'accès résultent aussi du fait qu'il y ait

toujours dans la jurisprudence des opinions opposées ou, au moins, divergeantes sur le caractère de cette procédure. Tandis que l' ancienne jurisprudence (elle n' est pas expressément abandonnée) aboutissait à donner à la procédure de contrôle des normes réglementaires un caractère subjectif prédominant, la jurisprudence récente met l' accent un peu plus — c' est le moindre qu' on puisse dire — sur le contrôle objectif de la validité de la norme réglementaire en disant que cette procédure est «une procédure d' objection juridique à caractère objectif» — objektives Rechtsbeanstandungsverfahren — (5). Dans un arrêt, postérieur (6), elle a atténué ce concept juridique sur le caractère de la procédure de contrôle des normes réglementaires en disant que cette procédure n' est pas seulement un contrôle de droit objectif, mais qu' elle sert également à la protection juridique individuelle.

On peut résumer cette jurisprudence sur les conditions d' accès au contrôle ainsi: La procédure de contrôle des normes réglementaires a un caractère mixte, à savoir: un contrôle de droit objectif et une certaine protection juridique individuelle. Pour autant, elle ressemble au recours pour excès de pouvoir du contentieux administratif français dont le caractère objectif est contesté et qui a, lui aussi, des éléments subjectifs. De toute façon, même si l' on met le caractère objectif au premier plan, il n' y a pas d' action populaire.

Comme il résulte du texte de l' article 47 alinéa 2 du code des tribunaux administratifs, les personnes physiques et morales ne sont pas seulement admises à la procédure de contrôle des normes réglementaires, mais également les autorités administratives sans que le texte contienne pour autant une limitation à l' accès. Cependant, les conditions de l' accès des autorités administratives résultent de l' esprit de la loi qui ne veut sûrement pas admettre toutes les autorités publiques à la procédure de contrôle des normes réglementaires, même s' il n' existe pas pour elles de moindre intérêt. C' est pourquoi il faut que l' autorité administrative qui veut accéder à un contrôle direct soit concernée par la règle de droit ce qui est notamment le cas lorsqu' elle est chargée de l' appliquer ou de l' exécuter. Ce recours n' a pas d' importance. Jusqu' à présent, si l' ont peut croire à l' exactitude des statistiques, il n' y avait pas encore de recours d' une autorité administrative.

2. Délai pour agir et autres conditions de recevabilité

La requête introductive à la procédure de contrôle des normes réglementaires n' est pas soumise à la condition de délai. Le droit d' accéder à cette procédure ne peut tomber en échéance, parce qu' il s' agit de la question de savoir si la règle de droit est ou non valide. La réponse à cette question ne dépend pas du temps écoulé depuis l' édicition de la norme réglementaire. Il n' y a pas de raisons dégagées du principe de la sécurité juridique qui exigent d' assujettir ce contrôle à un délai. Ce problème sera approfondi sous VI A 3) de ce rapport. Cependant, il existe des limites à l' exercice de ce droit d' accès qui résultent d' une autre condition de recevabilité qui a été, sans texte, dégagé par la jurisprudence d' un principe général de toute procédure, à savoir:

le «besoin de protection juridique» (Rechtsschutzbedürfnis) ce qui veut dire qu' une requête n' est recevable que si la décision demandée au juge peut apporter au requérant un avantage. Lorsque la décision ne sert à rien, il n' existe pas de besoin de protection juridique. Lorsque le requérant, pour présenter un exemple, interjette un recours direct contre un règlement en vertu duquel a été prise une décision individuelle laquelle est inattaquable et ne peut être touchée par la déclaration de nullité de ce règlement, il n' y a pas besoin d'être protégé juridiquement. Un autre exemple pour le «besoin de protection juridique» est le cas suivant: Au cours d' une procédure de contrôle le règlement est annulé par l' autorité compétente. Si le requérant n' invoque à l' appui de son recours qu' un préjudice qu' il craint de subir, son recours devient irrecevable pour la seule raison qu' il n' y a pas besoin de protection juridique. Dans ce cas-là, il y a autre point de vue juridique. L' objet du recours a disparu et ce fait rend le recours irrecevable.

B. Dans le cas d' exception d'illégalité

Le juge administratif (mais pas lui seul) exerce lors d' un procès qui se déroule devant lui (p.ex. recours en annulation) le contrôle des normes réglementaires qui sont à la base de la décision individuelle attaquée ou qui servent de base à un droit qui est l' objet d' une action en exécution d' une obligation. C' est un contrôle incident c.à.d. il s' agit d' une question préjudicielle à laquelle ne s' étend pas l' autorité de chose jugée. L' exception d' illégalité n' est pas, dans le droit du contentieux administratif allemand, une véritable «exception» qui doit être invoquée par le requérant ou son adversaire, mais il s' agit d' un point de vue juridique qui est examiné d' office par le juge.

Puisque le contrôle incident d' une norme réglementaire se déroule dans une procédure concernant un acte d' application ou un droit résultant de cette norme, le requérant doit remplir les conditions nécessaires pour former le recours en question. Lorsqu' il s' agit d' un recours en annulation, le requérant doit faire valoir que l' acte individuel attaqué lèse ses droits ou — ce qui équivaut — ses intérêts légalement reconnus et protégés. Cette condition d' accès est plus sévère que celle de la procédure de contrôle des normes réglementaires. Cette différence s' explique par le fait que ladite procédure, contrairement au recours en annulation, ne sert pas exclusivement à la protection des droits subjectifs, mais concerne aussi l' intérêt général.

Comme on a déjà dit, ce contrôle incident n' est pas réservé au juge administratif, mais il peut être exercé aussi par les juges des autres ordres de juridiction comme par le juge civil ou répressif et par les juges en matière du travail, d' affaires sociales ou fiscales.

Ce contrôle incident ne se borne pas, contrairement au contrôle direct, aux normes réglementaires qui peuvent faire l' objet de la procédure de contrôle des normes réglementaires, mais il s' étend aussi aux règlements fédéraux et à d' autres règles de droit non susceptibles de contrôle direct.

Le contrôle incident n' a lieu que si la décision individuelle repose sur la norme réglementaire ou si le droit invoqué en résulte. L' article 43 du code des tribunaux administratifs règle une action afin de voir constater l'existence ou l'inexistence d' un rapport juridique qui peut être créé ou supprimé par une norme réglementaire. Cette action a pour condition que le requérant ait un intérêt légitime à la constatation. Une telle action ne peut avoir pour objet principal la question de savoir, si cette norme est ou non valide. Elle ne peut servir pour tourner la loi en ce qui concerne le contrôle direct des normes. Dans ce cas-là, cette action est irrecevable.

IV. NATURE DU CONTROLE

A) Contrôle direct

1) Par voie de recours en annulation

Le recours en annulation ne peut se diriger, en contentieux administratif allemand, que contre un acte individuel qui seul est un acte administratif (v. supra). En ce qui concerne la validité des normes réglementaires c' est un recours spécial appelé «contrôle abstrait des normes». Il n' aboutit pas, en cas de succès, à une annulation de la norme soumise au contrôle direct du juge administratif, mais le juge prononce une déclaration de nullité qui est pratiquement rétroactive.

2) Par voie de «procédure de contrôle de normes» (Normenkontrollverfahren)

a) Compétence à l' intérieur de la juridiction administrative (*ratione materiae*)

Les tribunaux administratifs supérieurs sont compétents de décider de la requête dans une procédure de contrôle des normes réglementaires en premier et dernier ressort. Leurs décisions sont définitives; il n' y a ni de pourvoi en cassation à la Cour administrative fédérale ni un autre recours de réformation.

La requête introductive à cette procédure doit contenir l' exposé sommaire de faits et moyens, les conclusions, le nom et la demeure du requérant et indiquer la règle de droit dont le contrôle est demandée. Elle doit aussi désigner l' adversaire. C' est la collectivité (autorité administrative) ou l' établissement qui a édicté la norme réglementaire.

b) La procédure proprement dite, la participation des tiers et la forme des décisions

En principe, toutes les dispositions du code des tribunaux administratifs concernant la procédure en première instance sont applicables. Les participants (parties) de la procédure sont le requérant et l' adversaire. Une participation d' autres personnes

par voie d'intervention forcée n' est pas admise. Le code des tribunaux administratifs renferme une disposition réglant une institution juridique du contentieux administratif allemand qui s' appelle «Beiladung». Il s' agit d' une décision du tribunal sur demande ou d' office permettant à un tiers dont les intérêts ont été ou pourraient être lésés à participer à la procédure. Cette disposition qui se trouve dans l' article 65 du code des tribunaux administratifs n' est pas applicable dans la procédure de contrôle des normes réglementaires parce qu' elle n' est pas compatible avec le caractère plutôt objectif de cette procédure (7). Le tribunal administratif supérieur peut donner la possibilité de présenter des observations au Land ou à d' autres personnes morales de droit public dont la compétence est atteinte par la décision sur la validité de la norme réglementaire.

Le tribunal administratif supérieur rend son verdict par une décision appelée «arrêt». S' il juge que des débats oraux ne soient pas nécessaires, il prend une ordonnance (Beschluss) qui équivaut à un arrêt. Ce n' est qu' une dénomination qui ne change rien au contenu et aux effets de la décision.

c) La procédure de renvoi

Depuis la réforme de 1976, les tribunaux administratifs supérieurs doivent renvoyer l' affaire, en motivant leur conception juridique, à la Cour administrative fédérale pour qu' elle tranche une question du droit susceptible d' être invoqué à l' appui d' un pourvoi en cassation — c' est en principe le droit fédéral et pas le droit de Land. Cette obligation de renvoi existe lorsque l' affaire pose une question de principe ou que le tribunal administratif supérieur veut s' écarter de la décision d' un autre tribunal administratif supérieur, de la Cour administrative fédérale ou de la chambre commune des Cours suprêmes fédérale. La décision de renvoi doit être notifiée aux parties. La Cour administrative fédérale ne statue que sur la question de droit posée et formulée par le tribunal administratif supérieur dans sa décision de renvoi. Puisque la décision finale appartient au tribunal administratif supérieur, on peut comparer cette procédure de renvoi à la procédure préjudicielle devant la Cour de Justice des Communautés européennes.

d) Le référé administratif lors de la procédure de contrôle

Selon l' article 47 alinéa 7 du code des tribunaux administratifs le tribunal administratif supérieur peut sur simple demande, même avant l' introduction de la requête visant à un contrôle direct d' une norme réglementaire, ordonner toutes mesures utiles pour prévenir de graves préjudices menaçant le requérant ou pour d' autres raisons très sérieuses. A la rédaction de cette disposition, le législateur a pris pour modèle l' article 32 de la loi sur la Cour constitutionnelle fédérale, mais il n' a pas adopté l' exigence renfermée dans la dernière disposition, à savoir: que les autres raisons qui peuvent justifier un référé soient imposées par l' intérêt général. Pourtant,

les raisons doivent être si importantes que les mesures ordonnées par le juge sont indispensables. En aucun cas, ces mesures ne doivent faire préjudice au principal.

Le tribunal administratif supérieur du Land Rhénanie du Nord-Westphalie a considéré comme raison très importante justifiant la requête de référé l'établissement de faits accomplis (8). Lorsque la demande de référé est bien fondée, le tribunal peut ordonner que l'application de la norme réglementaire soit suspendue provisoirement c.-à.d. jusqu' au règlement du litige au principal. Le requérant ne peut demander cette suspension, s'il peut attaquer un acte individuel reposant sur la norme réglementaire, parce que le recours en annulation a un effet suspensif. C' est pourquoi, le référé en matière de contrôle des normes réglementaires n' a, en pratique, que peu d' importance.

2) *Par vole d' autre recours*

Il n' y a pas d' autres recours devant les tribunaux administratifs pour exercer un contrôle direct des normes réglementaires. Ce qui existe, c' est le recours constitutionnel dont on a déjà parlé (v.p. 9). Il doit s' appuyer sur la violation des droits fondamentaux et peut se diriger aussi contre une norme réglementaire. Mais il n' est recevable qu' après épuisement de voie de droit devant la juridiction compétente. Il existe aussi un contrôle direct des règlements par la juridiction constitutionnelle en Bavière, à Brème, à Hambourg et en Hesse, mais ce contrôle ne concerne que leur constitutionnalité.

IV. PORTEE DU CONTROLE

A) **Contrôle de la conformité de la norme réglementaire aux dispositions de la loi**

1) *Excès du pouvoir délégué par la loi et violation de dispositions d' actes législatifs*

Tout tribunal quel que soit son degré a le droit et l' obligation de contrôler la règle de droit qui doit être appliquée, si elle est conforme aux normes qui lui sont supérieures (v. la hiérarchie des règles de droit). C' est le principe du pouvoir de contrôle illimité du juge à l' égard de règles de droit quel que soit leur rang. Mais ce pouvoir de contrôle n' implique pas nécessairement le pouvoir d' en décider, parce que, dans des cas déterminés, le pouvoir de décision est réservé à des juridictions spécialisées auxquelles les tribunaux doivent renvoyer l' affaire pour que celles-ci tranchent de la question litigieuse de la validité d' une règle de droit.

En premier lieu, le contrôle du juge administratif chargé de contrôle direct des normes réglementaires porte sur la question de savoir, si le règlement repose sur une habilitation législative qui est, en tout cas, nécessaire. Il faut que les règlements indiquent leur fondement juridique. Ensuite, le juge examine cette disposition d' habilitation, si elle correspond aux exigences de l' article 80 de la Loi fondamentale, à

savoir: Il faut que la disposition d'habilitation détermine le contenu, le but et l'étendue des habilitations ainsi données. Alors l'examen du juge s'étend à la question de savoir si le règlement correspond aux habilitations, notamment s'il ne dépasse pas celles-ci. La norme réglementaire ne doit pas renfermer des dispositions qui ne sont pas conformes au droit du rang supérieur, ce sont notamment les lois. Le contrôle s'étend aussi sur la constitutionnalité qui n'est pas, en ce qui concerne les normes réglementaires fédérales, réservé à la Cour constitutionnelle fédérale.

2) *Violation des dispositions d'autres actes réglementaires*

Même si le principe d'égalité des règlements existe, il y a deux exceptions: les règlements fédéraux priment les règlements des Länder et des collectivités locales pris en matière de leurs attributions déléguées. En outre, la catégorie des règlements est elle-même hiérarchisée; les règlements pris par l'autorité supérieure s'imposent à ceux qui sont pris par l'autorité subordonnée. Ce principe concerne notamment les arrêtés de police.

Les règlements pris par les communes dans le cadre de leur autonomie n'ont pas besoin d'une habilitation législative comme les autres règlements. Ils ne devront pas dépasser le cadre de l'autonomie c.à.d. les matières qui sont propres aux communes. L'article 28 alinéa 2 de la Loi fondamentale renferme le principe de compétence générale des communes; il est ainsi rédigé; «Aux communes doit être garanti le droit de réglementer, sous leur propre responsabilité dans le cadre des lois, toutes les questions de la communauté locale».

B. Contrôle de la conformité aux dispositions de la Constitution

Dans la pratique, le juge confronte essentiellement le règlement soumis à son contrôle aux principes posés par la Loi fondamentale, notamment aux droits fondamentaux. Ce contrôle des questions constitutionnelles a été expressément admis par la réforme de 1976 eu égard à la subsidiarité du recours constitutionnel. Selon l'article 93 alinéa 4 a) de la Loi fondamentale ce recours est ouvert à quiconque estime d'être lésé par la puissance publique dans un de ses droits fondamentaux. L'article 90 alinéa 2 de la loi sur la Cour constitutionnelle fédérale exige que le recours constitutionnel, lorsqu'une voie de droit est ouverte devant un des ordres juridictionnels contre la violation, n'est recevable qu'après l'épuisement des voies de recours. C'est pourquoi, un contrôle des normes réglementaires lequel englobe aussi l'examen des questions constitutionnelles peut contribuer à ce que la Cour constitutionnelle fédérale ne soit pas surchargée de recours constitutionnels.

Cependant, l'article 47 alinéa 3 du code des tribunaux administratifs exclut ce contrôle dans toute la mesure où la juridiction constitutionnelle de Land est exclusivement compétente pour le contrôle de la constitutionnalité des règlements ce qui est le cas en Bavière, en Hesse, à Brême et à Hambourg et en Rhénanie - Palatinat en tant qu'il s'agit des règlements du gouvernement de ce Land.

Lorsqu' une procédure de contrôle de la validité d' un règlement est en instance d' un tribunal constitutionnel, le tribunal administratif supérieur peut ordonner que la procédure de contrôle devant lui soit sursis jusqu' au règlement de la procédure constitutionnelle.

C. Le contrôle de la conformité au droit international et au droit communautaire

Le juge administratif est tenu d' examiner la conformité de la règle de droit au droit international à condition que celui soit intégré dans le droit national. L' article 25 de la Loi fondamentale dit que les règles générales du droit international font partie intégrante du droit fédéral et occupent un rang supérieur aux lois. En ce qui concerne les Traités et Accords internationaux, ils deviennent du droit national au moment où ils sont régulièrement ratifiés. Ils ont le même rang que les lois fédérales.

Le contrôle de la validité des normes réglementaires comprend aussi la vérification, si elles sont compatibles avec le droit communautaire. Le droit communautaire originaire — c' est le Traité de Rome — prime ainsi que le droit communautaire dérivé — ce sont les règlements du Conseil — le droit national, notamment les normes réglementaires nationales (9). La compatibilité du droit communautaire dérivé avec le droit constitutionnel national et notamment avec les droits fondamentaux était l' objet d' un litige constitutionnel devant la Cour constitutionnelle fédérale. Elle affirmait que le droit communautaire ne prévalait pas nécessairement sur le droit national dans l' ordre juridique allemand. En interprétant l' article 24 selon lequel la République fédérale peut consentir des transferts de souveraineté au profit d' organisations internationales, elle estimait que cet article «ne va pas jusqu' à permettre que la structure fondamentale soit modifiée sans révision constitutionnelle et qu' il ne permet pas de réduire sans restriction la portée des droits fondamentaux» (10).

Les critiques adressées à cet arrêt ne manquaient pas. Dans la même procédure déjà le tribunal administratif de Francfort sur Main avait renvoyé l' affaire à la Cour de Justice de Luxembourg et demandé à celle-ci de se prononcer sur la validité des règlements communautaires tenant compte des atteintes portées au droit constitutionnel allemand; celle-ci avait répondu dans son arrêt du 17 décembre 1970 que l' invocation d' atteintes portées soit aux droits fondamentaux tels qu' ils sont formulées par la constitution d' un Etat - membre, soit aux principes d' une structure constitutionnelle ne saurait affecter la validité d' un acte de la Communauté ou son effet sur le Territoire de cet Etat. Heureusement ce problème n' a pas encore joué un rôle à l' examen de la validité d' une norme réglementaire.

V. EFFETS DU CONTROLE

A. Dans le cas du contrôle direct

1) Portée de l' annulation

La norme réglementaire soumise au contrôle direct du juge administratif n' est

pas annulée, mais déclarée nulle, lorsque le juge a acquis la conviction que la norme n' est pas valide. En cas de déclaration de nullité, l' arrêt a l' autorité absolue de la chose jugée (effet «erga omnes») et sera publié de la même manière que la norme déclarée nulle a ou aurait été publiée. La déclaration de nullité a toujours un effet rétroactif (ex nunc). Bien que le texte du code des tribunaux administratifs ne connaisse ainsi que la loi sur la Cour constitutionnelle fédérale que la déclaration de nullité, le tribunal administratif supérieur peut, en s' orientant à la jurisprudence constitutionnelle, renoncer à la déclaration de nullité, même s' il considère la norme comme nulle, mais il peut rendre un arrêt dit «appel» qui déclare la norme non conforme au droit supérieur et appelle l' administration compétente de porter remède à cette situation illégale en modifiant elle-même la norme incriminée. Cette norme est illégale, mais elle reste encore applicable pour un temps déterminé afin d' éviter de graves difficultés qui se présenteraient à la suite d' une déclaration de nullité. Dans le domaine constitutionnel, la Cour constitutionnelle fédérale a justifié cette solution avec le raisonnement que la situation créée par une déclaration de nullité serait beaucoup plus incompatible avec la constitution que celle qui existe sous le règne de la norme illégale (11).

Une autre solution qui résulte de la pratique de la Cour constitutionnelle fédérale et qui a été adoptée par les tribunaux administratifs supérieurs en matière du contrôle direct des normes réglementaires consiste à imposer aux administrations chargées de l' application ou de l' exécution de la norme réglementaire une interprétation des dispositions conforme à des règles de droit qui occupent un rang supérieur (interprétation conforme à la loi). Dans ce cas, les administrations sont tenues de s' y conformer; à défaut, leurs actes individuels qui ont pour base la norme réglementaire contrôlée et qui reposent sur une interprétation déclarée par le juge non conforme à la loi, seront annulés, s' ils sont attaqués par le recours en annulation. Cette possibilité d' interpréter une norme de façon qu' elle est compatible au droit supérieur est une bonne solution qui évite des déclarations de nullité inutiles.

Lorsque la requête introductive au contrôle direct des normes réglementaires est mal fondée, elle sera rejetée. Cet arrêt n' a qu' une autorité relative de la chose jugée (effet inter partes).

2) *Annulation ex tunc ou annulation ex nunc*

Comme on a déjà dit, la déclaration de nullité a un effet rétroactif. Si la norme réglementaire n' est pas déclarée nulle, mais illégale, elle reste applicable jusqu' à ce que l' administration fasse une modification de la norme réglementaire ou en édicte une nouvelle. Dans ce cas, on ne peut pas parler d' un effet ex nunc, mais un effet «futur». Il en résulte qu' il n' y a pas d' effet ex nunc proprement dit.

c) Effets aux actes fondés sur l' acte réglementaire annulé (déclaré nul)

Dans l' article 47 alinéa 6 du code des tribunaux administratifs on se réfère à l'

article 183 dudit code qui s'applique dans la procédure de contrôle des normes réglementaires par analogie. Cette disposition concerne la déclaration de nullité de droit de Land par le tribunal constitutionnel de ce Land. Si l'on transfère la réglementation des effets d'une décision en matière constitutionnelle à la procédure de contrôle des normes réglementaires, il en résulte ce qui suit: Lorsque le tribunal administratif supérieur a déclaré une norme réglementaire nulle, les actes individuels et les jugements concernant de tels actes y fondés et passés en force de chose jugée demeurent valables, mais aucune mesure d'exécution ne peut plus être entreprise. Les actes individuels qui ne sont pas encore inattaquables doivent être annulés par l'autorité administrative qui les a pris.

De plus, d'après une opinion prédominante qui n'est pas encore confirmée par la jurisprudence, l'intéressé peut demander en vertu de l'article 51 alinéa 1 paragraphe 1 de la loi fédérale concernant la codification de la procédure administrative non contentieuse que l'autorité administrative reprenne la procédure de l'acte inattaquable et décide de son annulation ou sa modification, parce que la déclaration de nullité de la norme réglementaire sur laquelle repose l'acte individuel a créé une nouvelle situation juridique qui justifie la réouverture de l'ancienne procédure.

Une partie de la doctrine a des doutes en ce qui concerne une réouverture, parce que l'objectif de l'article 183 consiste à garantir la sécurité juridique (12). Pourtant, il faut prendre en considération une différence qui n'est pas négligeable. Tandis que l'article 183 du code des tribunaux administratifs concerne les décisions des tribunaux constitutionnels des Länder et règle les effets de leurs arrêts sur les jugements des tribunaux qui reposent sur la règle de droit déclarée inconstitutionnelle, l'application dans la procédure de contrôle des normes réglementaires par analogie comprend non seulement les jugements déjà rendus en application de la norme déclarée nulle, mais également des actes administratifs y reposant et à ceux-ci l'article 51 alinéa 1 de la loi fédérale concernant la codification de la procédure administrative non contentieuse est applicable. Quelques lois des Länder sur leurs tribunaux constitutionnels connaissent, elles aussi, une réouverture des procédures juridictionnelles déjà réglées.

B) Dans le cas de contrôle incident

S'il n'y a qu'un contrôle incident, l'autorité de chose jugée ne s'étend pas à la constatation du juge que la norme réglementaire qui a servi de base à une décision individuelle est nulle. Dans un litige ultérieur entre les mêmes parties qui concerne aussi cette règle de droit, la question de savoir si elle est ou non valide n'est pas encore tranchée définitivement par la décision incidente. Le juge peut donc réexaminer la validité de la norme réglementaire et aboutir à une solution autre que celle dans la procédure précédente.

VII. CONCLUSION ET REMARQUES FINALES

La réforme du code des tribunaux administratifs en 1976 a donné plus d'impor-

tance à la procédure de contrôle des normes réglementaires. Excepté les Länder qui avaient déjà cette procédure avant la réforme, à savoir: le Bade-Wurtemberg, la Bavière, la Hesse et la Brème, ce sont les Länder Basse-Saxe et Rhénanie Palatinat qui l'ont introduit. Même dans ces Länder, la procédure de contrôle des normes réglementaires a fait ses preuves (13). La plupart des procédures concernent les plans d'urbanisme et les plans de rénovation urbaine qui peuvent faire l'objet d'un contrôle direct dans tous les Länder. Il est regrettable que le législateur n'ait pas généralisé le contrôle abstrait des normes. Aujourd'hui encore, les règlements fédéraux échappent à toute possibilité de contestation directe. L'argument avancé contre un tel contrôle qui serait contraire à la structure fédérale, ne saurait convaincre. D'une part, on pourrait prévoir la compétence exclusive de la Cour administrative fédérale de décider de la validité des règlements fédéraux en premier et dernier ressort. Une telle compétence existe déjà pour d'autres matières. D'autre part, la structure fédérale ne s'oppose pas à ce qu'un tribunal administratif qui est toujours une institution de Land refuse d'appliquer un règlement fédéral qu'il juge illégal ou inconstitutionnel. Certes, il s'agit, dans ce cas-là, d'un contrôle incident, mais l'effet de fait est pourtant important. On pourrait éviter les doutes sur la contrariété d'une compétence des tribunaux des Länder pour le contrôle direct des règlements fédéraux à la structure fédérale, si l'on prévoyait, sans limitation, le pourvoi en cassation à la Cour administrative fédérale ce qui, de toute façon serait souhaitable. On doit regretter aussi que le législateur n'ait pas prévu un recours spécial dans le cas où le tribunal administratif supérieur refuse de renvoyer l'affaire à la Cour administrative fédérale, bien que toutes les conditions de renvoi soient réunies. Une telle solution ne toucherait pas la situation particulière de Berlin. En ce qui concerne l'introduction d'un pouvoir en cassation, il se bornerait à la violation de droit fédéral à moins que le législateur fédéral permette à la Cour administrative fédérale un contrôle du droit de Land ou que les Länder confient le soin de statuer sur les litiges de contrôle direct à la Cour administrative fédérale en dernière instance en de matières où l'application du droit de Land est en cause.

Il y a peu d'espoir que ces vœux et suggestions soient satisfaits. Le projet de code commun de trois ordres de juridictions de droit public (administrative, sociale et fiscale) ne prévoit pas de changement en ce qui concerne le contrôle abstrait des normes réglementaires.

ANNEXE

Traduction

de deux dispositions du code des tribunaux administratifs

L'article 47 (Compétence du tribunal administratif supérieur pour procédures de contrôle des normes).

(1) Le tribunal administratif supérieur décide, dans le cadre de son activité juridictionnelle, sur demande de la validité

1. des règlements locaux pris en vertu des dispositions de la Loi fédérale sur les constructions et de la loi fédérale relative au développement urbain ainsi que le règlement en vertu de l'article 188 alinéa 2 de la loi fédérale sur les constructions et en vertu de l'article 92 alinéa 2 de la loi fédérale relative au développement urbain,
2. d' autres règlements des Länder pris en application de dispositions législatives du Land et se situant au-dessous du niveau de la loi dans la hiérarchie des règles de droit à condition que la législation du Land prévoie ce contrôle direct.

(2) La demande peut être introduite par toute personne physique ou morale qui a subi un préjudice du fait de la norme réglementaire ou de son application ou qui peut s' attendre à subir un tel préjudice dans un délai prévisible, ainsi que toute autorité administrative. La demande doit être dirigée contre la collectivité publique ou l' établissement public qui a édicté la norme réglementaire. Le tribunal administratif supérieur peut permettre au Land ou à d' autres personnes morales de droit public dont la compétence est affectée par la norme réglementaire de présenter des observations dans un délai imparti par lui.

(3) Le tribunal administratif supérieur n' examine pas la conformité de la norme réglementaire au droit de Land dans la mesure où une loi de Land prévoit la compétence exclusive du tribunal constitutionnel de Land pour le contrôle des normes réglementaires.

(4) Lorsqu' une procédure de contrôle de la validité de la norme réglementaire est déjà en instance d' un tribunal constitutionnel, le tribunal administratif supérieur peut ordonner que les débats, soient sursis jusqu' au règlement du litige constitutionnel.

(5) Le tribunal administratif supérieur renvoie l' affaire, en exposant ses motifs, à la Cour administrative fédérale afin que celle-ci statue sur l' interprétation de droit susceptible d' être invoqué à l' appui d' un pourvoi en cassation, lorsque

1. la procédure pose une question de principe,
2. le tribunal administratif supérieur veut s' écarter de la décision d' un autre tribunal administratif supérieur, de la Cour administrative fédérale ou de la Chambre commune des Cours suprêmes fédérales. La décision de renvoi doit être notifiée aux parties. La Cour administrative fédérale ne statue que sur la question de droit.

(6) Le tribunal administratif supérieur statue par arrêt ou, lorsqu' il ne juge pas nécessaire une audience, par une ordonnance (Beschluss). Quand le tribunal administratif supérieur a la conviction que la norme réglementaire est illégale, il la déclare de nul effet; dans ce cas, la décision a l' autorité absolue de chose jugée et le dispositif de la décision sera publié de même manière que la norme réglementaire devrait être publiée. En ce qui concerne l' effet de la décision, l' article 183 s' applique par analogie.

(7) Le tribunal peut, sur simple demande, prendre une ordonnance provisoire, lorsqu' elle est indispensable pour prévenir de graves préjudices ou pour d' autres raisons importantes.

L' article 183 (Déclaration de nullité de droit de Land)

Lorsque le tribunal constitutionnel d' un Land a constaté la nullité de droit du Land ou déclaré des dispositions de droit de Land nulles, les décisions de la juridiction administrative qui ne peuvent plus être attaquées et qui reposent sur le droit de Land déclaré nul, restent intactes. L' exécution d' une telle décision ne peut être entreprise. L' article 767 du code de procédure civile s' applique par analogie.

Liste des abréviations

- 1) BVerfGE Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts,
Band, Seite
Recueil des arrêts de la Cour constitutionnelle fédérale, tome et page
- 2) BVerwGE Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichts,
Band, Seite
Recueil des arrêts de la Cour suprême administrative fédérale, tome et page
- 3) NJW Neue Juristische Wochenschrift
Nouvelle Revue hebdomadaire juridique

Références

- (1) BVerfGE, 1, 99
- (2) BVerwGE 58, 45
- (3) BVerwGE 59, 87 (100)
- (4) BVerwGE 56, 172 (175)
- (5) BVerwGE 65, 131 (136)
- (6) BVerwGE 68, 12 (14)
- (7) BVerwGE 65, 131 (133)
- (8) OVG Münster NJW 1980, 1013
- (9) BVerfGE 31, 145
- (10) BVerfGE 37, 271
- (11) BVerfGE 42, 296 (301)
- (12) BVerwGE 56, 172
- (13) Bickel, NJW 1985, 2441