

BERICHTE UND URKUNDEN

Die Reform der französischen Verwaltungsgerichtsbarkeit

*Michel Fromont**

Die französische Verwaltungsgerichtsbarkeit wurde durch das Gesetz vom 31. Dezember 1987 neu gestaltet.

Zwar bleibt nach wie vor die Verwaltungsgerichtsbarkeit eine Branche der Exekutive. Der Conseil d'Etat besteht weiter aus Beamten, die entweder durch die Ecole nationale d'administration (und nicht die Ecole de la magistrature) ausgebildet oder aufgrund anderer Kriterien von der Regierung ernannt worden sind; der Conseil d'Etat übt gleichzeitig beratende und rechtsprechende Funktion aus; als Gericht bleibt er für die Überprüfung der wichtigsten Entscheidungen der Regierung und ihrer Mitglieder in erster Instanz zuständig. Die Tribunaux administratifs bestehen ebenfalls weiter aus Beamten und werden nach wie vor vom Innenministerium verwaltet; ihre Mitglieder haben kaum eine Chance, zum Mitglied des Conseil d'Etat befördert zu werden.

Das Gesetz vom 31. Dezember 1987 hat jedoch einen bedeutungsvollen Schritt gemacht: Es hat eine Zwischenstufe zwischen dem Conseil d'Etat und den Tribunaux administratifs, nämlich die Cours administratives d'appel, geschaffen. Der Schritt ist um so bedeutsamer, als die untere Stufe, die Tribunaux administratifs, erst 1953 geschaffen wurde, unter Beschränkung ihrer Zuständigkeit erster Instanz zugunsten des Conseil d'Etat.

Die Gründe für die neuerliche Reform sind einfach: die Überlastung des Conseil d'Etat und das Scheitern der früheren Reformversuche (I). Das Hauptanliegen des Gesetzgebers war die Entlastung des Conseil d'Etat durch die Gründung von Cours administratives d'appel (II). Die Folge ist das Bestehen von alten und neuen Zuständigkeiten des Conseil d'Etat (III).

* Professeur à l'Université de Bourgogne, Dijon et à l'Université de Paris I (Panthéon-Sorbonne).

I. Die Gründe der Reform

A. Die Überlastung des Conseil d'Etat

Als 1953 die Tribunaux administratifs ins Leben gerufen wurden, waren mehr als 16 000 Rechtssachen vor dem Conseil d'Etat anhängig, was einem Rückstand von vier Jahren entsprach. Als 1987 die Cours administratives d'appel ins Leben gerufen wurden, waren mehr als 25 000 Rechtssachen vor dem Conseil d'Etat anhängig. Das heißt: Dieselben Fakten haben dieselben Folgen nach sich gezogen, nämlich eine Reform zur Entlastung des Conseil d'Etat.

Die Hauptlast des Conseil d'Etat besteht aus den Berufungen gegen Urteile der Tribunaux administratifs, etwa 73 %. Die Rechtssachen, über die der Conseil d'Etat in erster Instanz zu entscheiden hat, sind zwar politisch und rechtlich schwerwiegend, aber nicht so zahlreich: 1986 waren es nur 10 %; die Kassationssachen nur 6 %. Entscheidungen über die Kompetenzverteilung innerhalb der Verwaltungsgerichtsbarkeit bildeten 12 % der erledigten Rechtssachen.

Insgesamt wurden 1986 9659 Rechtssachen vor den Conseil d'Etat gebracht, von denen aber nur 7690 erledigt wurden.

Die Folge dieser Flut war die übermäßige Dauer der Prozesse vor dem Conseil d'Etat: 1986 wurden etwa 30 % der Rechtssachen nach drei Jahren und 24 % der Rechtssachen nach zwei Jahren erledigt. Eine weitere Folge, die für die Mitglieder des Conseil d'Etat ebenfalls schwerwiegend war, war die Tatsache, daß diese Mitglieder zu viel Verwaltungsrechtsprechung und zu wenig weitere Aufgaben, wie z. B. Rechtsberatung der Regierung, ausübten.

Deshalb wurden in den letzten Jahren mehrere Versuche unternommen, diese Lage zu bewältigen. Es muß jedoch darauf hingewiesen werden, daß die Tribunaux administratifs genauso überlastet sind: 1986 waren etwa 100 000 Rechtssachen anhängig, 60 000 wurden in diesem Jahre neu eingebracht und nur 50 000 erledigt. Das heißt: Die durchschnittliche Dauer der Verfahren vor den Tribunaux administratifs beträgt etwa zweieinhalb Jahre. Aber bisher war das Hauptanliegen der Regierung und des Gesetzgebers die Entlastung des Conseil d'Etat.

B. Die Unzulänglichkeit der früheren Reformen und das Scheitern der früheren Reformversuche

Am Anfang der achtziger Jahre wurden Organisation und Verfahren des Conseil d'Etat verbessert, um die Leistungsfähigkeit des Conseil d'Etat zu erhöhen. Aber es handelte sich um bescheidene Maßnahmen, die zwar einen gewissen Erfolg verzeichnen konnten, insgesamt jedoch unzulänglich blieben. So wurde z. B. die Section du contentieux um eine zehnte Sous-Section erweitert. Die Zahl der Spruchkörper wurde auch dadurch vermehrt, daß nun die Sections einfache Rechtssachen beurteilen und die Präsidenten der verschiedenen Spruchkörper Verfahrensfragen jeweils allein erledigen durften. Im Jahre 1986 wurden von 7690 Rechtssachen 2204 durch eine Section und 2335 von einem Präsidenten erledigt. Die Regelung der verschiedenen Verfahrensfristen wurde auch etwas straffer umgestaltet. Die Folgen dieser Schritte waren beträchtlich: Die Leistungsfähigkeit des rechtsprechenden Conseil d'Etat wurde innerhalb von zehn Jahren verdoppelt: 1975 wurden nur 3593, 1985 schon 7938 Rechtssachen erledigt. Letztlich war dies jedoch nicht ausreichend, um der Flut der Prozesse Herr zu werden.

Dann wurden 1981 und 1985 zwei Gesetzentwürfe durch die Regierung im Parlament eingebracht. Der erste Gesetzentwurf hatte zum Ziel, Stellen für »Referendare« (*conseillers référendaires*) zu schaffen. Diese Referendare sollten für eine Amtszeit von fünf Jahren aus der Reihe derjenigen Beamten ernannt werden, die grundsätzlich durch die Ecole nationale d'administration ausgebildet werden. Sie hätten zur Aufgabe gehabt, den Mitgliedern des Conseil d'Etat bei der Bearbeitung ihrer Berichte zu helfen. Dieser Gesetzentwurf wurde durch den Senat angenommen, aber von der Regierung während der Diskussion vor der Assemblée nationale zurückgezogen: Scharfe Kritik gegenüber dem Fehlen jeder Unabhängigkeitsgarantie zugunsten dieser Referendare wurde geübt.

Dann hatte die Regierung 1985 einen zweiten Gesetzentwurf im Parlament eingebracht. Dieser Entwurf hatte zum Ziel, Chambres adjacentes (Nebenkammern) beim Conseil d'Etat zu gründen. Diese Kammern hätten die Aufgabe gehabt, über Berufungen gegen die Urteile der Tribunaux administratifs im Steuerwesen, in Sachen über *marchés publics* (Verwaltungsverträge), *travaux publics* (öffentliche Bauarbeiten) und den öffentlichen Dienst (*fonction publique*) zu entscheiden. Diese Kammern hätten in vieler Hinsicht einen geringeren Rang als der Conseil d'Etat gehabt: Die Mitglieder wären teilweise nur Mitglieder der unteren Verwaltungsgerichte gewesen, und bei schwierigen Rechtsstreitigkeiten wären die Kammern

verpflichtet gewesen, die ganze anhängige Rechtssache vor den Conseil d'Etat zu bringen. Der Gesetzentwurf wurde von der Assemblée nationale im Dezember 1985 angenommen. Aber im Senat wurde scharfe Kritik gegenüber diesem Entwurf geübt, der ursprünglich vom Conseil d'Etat selbst angeregt worden war. Im Februar 1987 erklärte der Premierminister, daß im Parlament beträchtliche Einwände gegen den Entwurf erhoben worden seien, und bat infolgedessen den Conseil d'Etat, neue Vorschläge zu machen.

Daraufhin wurde unter Mitwirkung des Conseil d'Etat ein neuer Gesetzentwurf von der Regierung vorbereitet. Trotz heftiger Diskussionen in beiden parlamentarischen Versammlungen wurde der Entwurf Ende Dezember als Gesetz verkündet und veröffentlicht (Gesetz Nr. 87.1127 vom 31. 12. 1987, J. O. vom 1. 1. 1988).

Die Reform hatte grundsätzlich nur zwei Ziele: einerseits die Errichtung der Cours administratives d'appel, andererseits die Umgestaltung der rechtsprechenden Zuständigkeiten des Conseil d'Etat.

In der Folge wurden zunächst am 15. Februar 1988 drei Dekrete veröffentlicht: Décret n° 88-153 du 15 février 1988 relatif à la nomination des présidents de Cours administratives d'appel, Décret n° 88-154 du 15 février 1988 pris pour l'application des dispositions de l'article 6 de la loi n° 87-427 du 3 décembre 1987 relatives au recrutement, à la nomination et au reclassement des conseillers du corps des Tribunaux administratifs et des Cours administratives d'appel; Décret n° 88.155 du 15 février 1988 fixant le nombre et le ressort des Cours administratives d'appel (J. O. vom 17.2.1988).

Am 9. Mai 1988 wurde ein Dekret über das Verfahren vor den Cours administratives d'appel erlassen (Décret n° 88-707 du 9 mai 1988 relatif à la procédure devant les Cours administratives d'appel, J. O. vom 10.5.1988). Dann wurden am 2. September 1988 fünf weitere Dekrete veröffentlicht: Décret n° 88-905 du 2 septembre 1988 modifiant le décret n° 63-766 du 30 juillet 1963 relatif à l'organisation et au fonctionnement du Conseil d'Etat; Décret n° 88-906 du 2 septembre 1988 relatif aux règles de compétence dans la juridiction administrative; Décret n° 88-907 du 2 septembre 1988 relatif à la procédure administrative contentieuse; Décret n° 88-908 du 2 septembre 1988 relatif à l'organisation et au fonctionnement des Cours administratives d'appel; Décret n° 88-910 du 2 septembre 1988 modifiant et complétant le code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre (J. O. vom 3.9.1988).

II. Die Gründung der *Cours administratives d'appel*

Art.1 Abs.1 des Gesetzes vom 31. Dezember 1987 zur Reform der Verwaltungsgerichtsbarkeit (*Loi portant réforme du contentieux administratif*) lautet: »*Cours administratives d'appel* werden gegründet, um über die Berufungen gegen Urteile der *Tribunaux administratifs* zu entscheiden ...«.

A. Zusammensetzung

Grundsätzlich bilden die Richterstellen der *Cours administratives d'appel* und der *Tribunaux administratifs* eine einzige Laufbahn. Art.4 des Gesetzes verlangt nur, daß ein Richter der Cour ein bestimmtes Dienstalter und eine bestimmte Dienststufe (Erste Klasse) erreicht haben muß.

Jedoch ist der Präsident der Cour administrative d'appel Mitglied des Conseil d'Etat, entweder weil er aus dem Conseil d'Etat kommt oder weil er Mitglied des Conseil d'Etat wegen seiner Ernennung zum Präsidenten der Cour sein wird (Art.5). Somit wird der Präsident ein Bindeglied zwischen dem Conseil d'Etat und den *Cours administratives* bilden (nach dem Muster der *Chambres regionales des comptes*).

Nach dem Dekret Nr. 88.155 vom 15. Februar 1988 wurden fünf *Cours administratives d'appel* gegründet: in Bordeaux, Lyon, Nancy, Nantes und Paris. Die Cours von Lyon und Paris bestehen aus drei Kammern; die anderen aus zwei Kammern.

Voraussichtlich sollen etwa 120 Richterdienststellen geschaffen werden. Diese werden zu zwei Dritteln von früheren Richtern an den *Tribunaux administratifs* und zu einem Drittel von neuen, in einem Sonderauswahlverfahren ausgewählten Beamten besetzt. Dieses Sonderauswahlverfahren ist in Art.6 vorgesehen: Grundsätzlich können sich vor dem Auswahl Ausschuß (dessen Vorsitz vom Präsidenten der Section du contentieux geführt wird) höhere Beamte, ordentliche Richter und Rechtsanwälte (in der Regel mit einem Dienstalter von zehn Jahren) bewerben.

Aber weil etwa 80 Richter an den *Cours administratives* früher an den *Tribunaux administratifs* tätig waren, ist vorgesehen, daß das schon bestehende Sonderverfahren zur Auswahl von Richtern an den *Tribunaux administratifs* bis 1995 weiterbesteht und daß der aktive Dienst über das 65. Lebensjahr auf Wunsch des Betroffenen bis zum 68. Lebensjahr verlängert werden kann.

Das Parlament hat die Gelegenheit dieser Umgestaltung der Verwaltungsgerichtsbarkeit benutzt, um die Zuordnung zum Innenministerium in

Frage zu stellen. Dieser Versuch ist weitgehend gescheitert: Die Tribunaux administratifs und die Cours administratives d'appel sind weiter dem Innenministerium zugeordnet (nur der Conseil d'Etat bleibt dem Justizministerium zugeordnet), aber die Verwaltung des Personals wurde dem Secrétaire général du Conseil d'Etat zugewiesen. Somit wird dieses Mitglied des Conseil d'Etat eine Art von Verwaltungsbehörde.

B. Zuständigkeiten

Grundsätzlich sind die Cours administratives d'appel Berufungsgerichte. Aber über den Umfang dieser Berufungszuständigkeit wurde im Parlament hartnäckig diskutiert, und die Folge ist eine überaus komplizierte Regelung.

Nach dem Gesetzentwurf der Regierung sollten von der Berufungszuständigkeit der Cours administratives d'appel die folgenden Rechtssachen ausgeschlossen werden: *recours pour excès de pouvoir*, *recours en appréciation de la légalité d'un acte administratif* (nach Verweisung durch ein ordentliches Gericht) und kommunale Wahlstreitigkeiten. Nach diesem Vorschlag war nur der *plein contentieux* (hauptsächlich Staatshaftungsklagen, Streitigkeiten aus den öffentlich-rechtlichen Verträgen und Steuerstreitigkeiten) von der Reform betroffen. Die Gründe dieser Beschränkung der Zuständigkeit der Cours administratives d'appel beruhen auf zwei Erwägungen. Erstens sollte die neue Gerichtsbarkeit nicht von Anfang an zu sehr belastet werden, der Rückstand des Conseil d'Etat wird schon beträchtlich vermindert (11000 von den 25000 anhängigen Rechtssachen werden schon vom Conseil d'Etat den neuen Gerichten überwiesen). Zweitens werfen die nach dem Entwurf von der Reform ausgeschlossenen Rechtsstreitigkeiten, insbesondere die *recours pour excès de pouvoir*, öfter schwierige Rechtsfragen auf, und deshalb sollte der Conseil d'Etat Berufungsgerecht bleiben; hinzu kam, daß der *recours pour excès de pouvoir* traditionsgemäß als eine Art von Kassationsklage betrachtet wird. Dieser Vorschlag der Regierung wurde durch die Assemblée nationale angenommen. Aber der Senat nahm eine ganz andere Haltung ein in dieser Frage: Grundsätzlich sollte der Conseil d'Etat nur ein Kassationsgericht werden, und die Berufungszuständigkeit der Cours administratives d'appel sollte allgemein sein. Nur vorübergehend, d. h. bis zum 1. Januar 1995, sollte der Conseil d'Etat für die *recours pour excès de pouvoir* Berufungsgerecht bleiben. Grundsätzlich sollte der Conseil d'Etat Berufungsgerecht für die *recours en appréciation de légalité* und für die kommunalen Wahlstreitigkeiten bleiben. Angesichts dieser Meinungsunterschiede wurde ein Vermitt-

lungsausschuß (*commission mixte paritaire*) gebildet, um einen Kompromißvorschlag zu finden. Dieser Kompromißvorschlag wurde von den beiden Kammern angenommen und zum Gesetz.

Nach Art.1 des Gesetzes sind die Cours administratives d'appel für Berufungen gegen Urteile der Tribunaux administratifs zuständig. Es gibt jedoch zwei Gruppen von Ausnahmen; die einen sind dauerhaft, die anderen nur provisorisch.

Die dauerhaften Ausnahmen sind die folgenden: *recours en appréciation de légalité* (nach Verweisung durch ein ordentliches Gericht), kommunale Wahlstreitigkeiten (Wahl der Gemeinde- und Departementsräte) und *recours pour excès de pouvoir* gegen Rechtsverordnungen. Für diese bleibt der Conseil d'Etat nach wie vor Berufungsgericht. Hier ist anzumerken, daß der Conseil d'Etat seit 1953 in erster und letzter Instanz für diejenigen *recours pour excès de pouvoir* zuständig ist und weiterhin bleibt, die gegen Rechtsverordnungen der Regierung und Rechtsverordnungen überregionaler Tragweite gerichtet sind.

Die provisorische Ausnahme betrifft die Berufungen gegen Urteile der Tribunaux administratifs, die *recours pour excès de pouvoir* gegen Einzelentscheidungen (Verwaltungsakte im deutschen Sinne) zum Gegenstand haben. Nach Art.1 Abs.2 sollen die späteren Dekrete (nach entsprechender Stellungnahme des Conseil d'Etat) bestimmen, wie diese Rechtsstreitigkeiten an die Cours administratives d'appel als Berufungsgerichte überwiesen werden. Die Verfassungsmäßigkeit einer solchen Ermächtigung ist zweifelhaft, aber das Gesetz wurde vor dem Conseil constitutionnel nicht angefochten und ist unanfechtbar geworden mit der Verkündung durch den Präsidenten der Republik. Insbesondere ist zu betonen, daß der Regierung keine Frist zum Erlaß dieser Dekrete gesetzt wurde. Somit kann das Provisorium dauerhaft werden.

Bis zum Erlaß dieser Überweisungsdekrete wird die Last des Conseil d'Etat um etwas weniger als die Hälfte vermindert. Ob dies zur Entlastung des Conseil d'Etat ausreichen wird, bleibt offen.

C. Verfahren

Nach der Verfassung von 1958 und der Rechtsprechung des Conseil constitutionnel und des Conseil d'Etat gehört grundsätzlich das Verwaltungsgerichtsverfahren zum Bereich der Verordnungsgewalt der Regierung. Deshalb enthält das Gesetz keine Bestimmung über das Berufungsverfahren. Allerdings ist das Verwaltungsgerichtsverfahren durch Dekrete nach Anhörung des Conseil d'Etat geregelt.

Die schon erwähnten Dekrete, insbesondere die Dekrete Nr. 88–707 vom 9. Mai 1988 und Nr. 88–906 vom 2. September 1988, haben das Verfahren nach dem Muster der Verfahrensregeln, die schon für die Verwaltungsgerichte bzw. den Conseil d'Etat gelten, gestaltet. Insbesondere darf die Cour administrative d'appel die Vollstreckung des angefochtenen Urteils des Tribunal administratif – wie der Conseil d'Etat, wenn die Sache bei ihm anhängig ist – aussetzen. Wie vor dem Conseil d'Etat gilt der Anwaltszwang nur für die Haftungs- und Vertragsstreitigkeiten (*travaux publics* ausgenommen).

III. Die Umgestaltung der rechtsprechenden Zuständigkeiten des Conseil d'Etat

Um ein klares Bild von den gesamten rechtsprechenden Zuständigkeiten des Conseil d'Etat zu vermitteln, ist es notwendig, auch die unveränderten Zuständigkeiten darzustellen. Nach dem Beginn der Tätigkeit der neuen Cours administratives d'appel am 1. Januar 1989 (Art. 161) wird der Conseil d'Etat je nach dem Fall Richter erster Instanz, Berufungsrichter, Revisionsrichter und, was begrifflich ganz neu ist, sogar Richter im Vorlageverfahren.

A. Der Conseil d'Etat als Richter erster Instanz und als Berufungsrichter

Nach wie vor bleibt der Conseil d'Etat als Richter erster Instanz in den wichtigsten Streitigkeiten zuständig. Die vom Präsidenten der Republik und dem Premierminister unterzeichneten Entscheidungen (Dekrete), die Rechtsverordnungen der Minister und die Rechtsverordnungen, die eine überregionale Tragweite haben, sind unmittelbar vor dem Conseil d'Etat anfechtbar. Ebenso fallen unter diese Zuständigkeit jene Streitigkeiten, die hohe Beamte (durch Dekrete ernannte Beamte) und bestimmte Wahlen (Europa- und Regionalwahlen) betreffen.

Vom 1. Januar 1954 bis zum 1. Januar 1989 war der Conseil d'Etat Berufungsgericht gegenüber den Tribunaux administratifs. Ab dem 1. Januar 1989 bleibt der Conseil d'Etat weiterhin Berufungsgericht gegenüber den Tribunaux administratifs in etwa der Hälfte der gesamten Verwaltungsrechtsstreitigkeiten; seine Berufungszuständigkeit betrifft die *recours en appréciation de la légalité* (auf Verweisung durch ordentliche Gerichte), die kommunalen Wahlrechtsstreitigkeiten und vor allem alle *recours pour excès*

de pouvoir. Ob spätere Dekrete die Berufungszuständigkeit des Conseil d'Etat schmälern werden, bleibt, wie schon angedeutet, noch offen.

B. Der Conseil d'Etat als Revisionsgericht

Bis zum 1. Januar 1989 war der Conseil d'Etat nur Kassationsgericht gegenüber besonderen Verwaltungsgerichten verschiedener Art, hauptsächlich dem Rechnungshof und den Berufedisziplinargerichten.

Nach dem Gesetz vom 31. Dezember 1987 wird der Conseil d'Etat zuerst in ein Revisionsgericht umgebildet. Art.11 Abs.2 lautet nämlich: »Wenn er das letztinstanzliche Urteil eines Verwaltungsgerichts aufhebt, darf der Conseil d'Etat entweder demselben Verwaltungsgericht, soweit möglich in Form eines anderen Spruchkörpers, oder einem anderen Verwaltungsgericht gleichen Ranges die Rechtssache überweisen, oder über die Rechtssache selbst entscheiden, soweit das Interesse der Rechtspflege es erfordert«. Das heißt: Der Conseil d'Etat wird ermächtigt, nicht nur Urteile aufzuheben, sondern auch über die Rechtssache selbst zu entscheiden. Somit ist das französische Recht dem deutschen Recht etwas nähergekommen.

Die Revisionstätigkeit des Conseil d'Etat wird hauptsächlich die Urteile der Cours administratives d'appel betreffen, aber auch, wie schon zuvor, die Urteile des Rechnungshofes und der Berufedisziplinargerichte. Wie schon dargestellt, betreffen die Entscheidungen der Cours administratives d'appel Staatshaftungsklagen, Leistungsklagen aus öffentlich-rechtlichen Verträgen und Steuerstreitigkeiten.

Damit der Conseil d'Etat nicht über zuviel Revisionsanträge zu entscheiden haben wird, ist ein Zulassungsverfahren vorgesehen. Über die Zulassung der Revision wird ein Spruchkörper des Conseil d'Etat entscheiden; durch gerichtliche Entscheidung kann die Zulassung der Revision verweigert werden, wenn sie entweder unzulässig ist oder nicht ordentlich begründet wird (Art.11). Die Einzelheiten werden durch das Dekret Nr. 88-906 vom 2. September 1988 festgesetzt. Der besondere Spruchkörper des Conseil d'Etat heißt Commission d'admission des pourvois en cassation. Die Commission muß mit drei Mitgliedern des Conseil d'Etat besetzt sein. Die Verhandlung ist nicht kontradiktorisch, aber in der öffentlichen Sitzung dürfen die Parteien von ihren Rechtsanwälten vertreten sein.

Die zulässigen Revisionsgründe beruhen weiter auf der Rechtsprechung des Conseil d'Etat. Die wichtigsten Gründe sind herkömmlich die Unzuständigkeit des Gerichts, die Form- und Verfahrensfehler des Urteils, der

Gesetzesverstoß (Unrichtigkeit der Tatsachen, falsche Auslegung des Gesetzes und fehlerhafte Subsumtion). Ob der Conseil d'Etat dieser Rechtsprechung auch gegenüber den neuen Cours administratives d'appel weiter folgen wird, bleibt noch offen.

C. Der Conseil d'Etat als Richter im Vorlageverfahren

Auf Anregung des Conseil d'Etat selbst und auch der Finanzverwaltung hat das Gesetz ein im französischen Recht bisher ganz unbekanntes Verfahren eingeführt. Art.12 lautet:

»Bevor das Tribunal administratif bzw. die Cour administrative d'appel über einen Antrag entscheidet, der eine neue Rechtsfrage stellt, die schwierige Probleme für eine Vielzahl von Streitigkeiten aufwirft, kann das Gericht durch einen unanfechtbaren Beschluß dem Conseil d'Etat die Unterlagen vorlegen; der Conseil d'Etat soll innerhalb von drei Monaten die aufgeworfene Rechtsfrage untersuchen. Jede Entscheidung über die Hauptsache soll aufgeschoben werden, solange der Conseil d'Etat seine Stellungnahme [avis] nicht abgegeben hat oder die Frist nicht abgelaufen ist.«

Grundsätzlich wird das vorlegende Gericht durch die Stellungnahme des Conseil d'Etat nicht gebunden; ungeachtet dessen wird in der Regel die Stellungnahme durch das Vorlagegericht beachtet.

Das Dekret Nr. 88-905 vom 2. September 1988 zur Änderung des Dekretes Nr. 63-766 vom 30. Juli 1963 über die Organisation und die Tätigkeit des Conseil d'Etat hat wenig zusätzliche Regelungen für dieses Vorlageverfahren aufgestellt: Die Parteien haben das Recht, ihre Meinung vor dem Conseil d'Etat vorzubringen; der Conseil d'Etat kann die Veröffentlichung seiner Stellungnahme im Journal Officiel beschließen.

Ein solches Verfahren wirft wichtige rechtstheoretische Fragen auf: Wie kann ein unabhängiges Gericht durch die Stellungnahmen eines obersten Gerichtes beeinflusst werden? Handelt es sich um den ersten Schritt zur Anerkennung der Rechtsprechung als eine echte Rechtsquelle?

Unbestreitbar hat dieses Verfahren mit dem Vorlageverfahren im Europäischen Gemeinschaftsrecht viel Gemeinsames. Es gibt jedoch wichtige Unterschiede: Im Gegensatz zum Europäischen Gerichtshof ist der Conseil d'Etat auch Revisionsgericht; im Gegensatz zu Art.177 EWG-Vertrag betrifft die Vorlage nicht eine Gültigkeits- bzw. Auslegungsfrage, sondern jede denkbare Rechtsfrage; im Gegensatz zu Art.177 EWG-Vertrag, der eine Bindungswirkung der Vorabentscheidung implizit festsetzt, hat der französische Gesetzgeber ausdrücklich jede Bindungswirkung der sog. Stellungnahme (*avis*) abgelehnt.

Schlußbemerkung

Wie schon bemerkt, hat sich die Reform nicht zum Ziel gesetzt, die Tribunaux administratifs erster Instanz zu entlasten; hierzu wurde vorgeschlagen, eine Art von Widerspruchsverfahren wie im deutschen Recht einzuführen. Aber dieser Vorschlag wurde nicht angenommen (ein solches Verfahren besteht heute nur in Steuerstreitigkeiten); nur für Leistungsstreitigkeiten, die öffentliche Verträge und die Staatshaftung betreffen, darf die Regierung eine Art von Vermittlungsverfahren durch Dekret einführen. Das heißt: Die jetzige Reform ist nur der erste Schritt. Weitere Reformen sind notwendig.

Bibliographie

1. Gesetzgebungsmaterialien

Assemblée nationale, Huitième Législature, Première Session ordinaire 1987–1988, Nr. 890, 942, 1028, 1095, 1130.
Sénat, Première Session ordinaire 1987–1988, Nr. 37, 67, 141, 142, 176.

2. Aufsätze

L'Actualité Juridique. Droit Administratif. 1988: Michel Combarous, Une étape décisive dans la modernisation du contentieux administratif (S.76–78). Michel Franc, Commentaires sur une réforme (S.79–84). Bruno Martin-Laprade, Le «filtrage» des pourvois et les «avis» contentieux (S.85–92). René Chapus, Les aspects procéduraires (S.93–99). Guy Braibant, De la présentation des recours à l'exécution des décisions (S.100–101). Daniel Chabanol, Une réforme inachevée (S.102–108). Michel J. Lévy/Xavier Prétot, Le juge, le justiciable et le tomahawk (S.109–117). Charles-Louis Vier, Le contentieux administratif après la loi du 31 décembre 1987 (S.118–126). Corinne Lepage Jessua / Christian Huglo, La réforme du Conseil d'Etat vue par les avocats (S.127–133). Daniel Chabanol, Le décret du 2 septembre 1988: La juridiction administrative se rénove (S.733–736).
Gazette du Palais. 21–22 septembre 1988: Corinne Lepage Jessua, Pour une véritable réforme de la procédure administrative (S.2–4).
Gazette du Palais. 26–27 octobre 1988: Daniel Chabanol, Article 700, référé-provision: du nouveau dans la juridiction administrative (S.5–6).
Pouvoirs, Nr.46 (1988), Droit administratif: A. Marion, Du mauvais fonctionnement de la juridiction administrative et de quelques moyens d'y remédier (S.21–34).
Recueil Dalloz. Actualité Législative. 1988: B. Poujade, La loi n° 87–1127 du 21 décembre 1987 portant réforme du contentieux administratif (S.113–120).
Recueil Dalloz. Sirey. 1988: Christian Gabolde, La seconde réforme du contentieux administratif (Chron. S.51–54).
Revue Française de Droit Administratif. 1988: La loi du 31 décembre 1987 portant réforme du contentieux administratif (S.163–224): Marceau Long, Une réforme pour préparer l'avenir (S.163–167). Bernard Pacteau, La longue marche de la nouvelle réforme du

contentieux administratif (S.168–186). Bernard Stirn, Le Conseil d'Etat après la réforme du contentieux (S.187–195). Roland Drago, Les Cours administratives d'appel (S.196–206). Ronny Abraham, Les magistrats des Tribunaux administratifs et des Cours administratives d'appel (S.207–212). Daniel Labetoulle, Ni monstre, ni appendice: le «renvoi» de l'article 12 (S.213–224). Bernard Stirn, Frais irrépétibles et référé-provision devant le juge administratif. A propos du décret n° 88–907 du 2 septembre 1988 (S.787–790). Jean-François Théry, Les nouvelles procédures contentieuses au Conseil d'Etat. A propos du décret n° 88–905 du 2 septembre 1988 (S.790–798). La Semaine Juridique. Ed. G. 1988: Paul Tedeschi, Quelques aspects de la réforme du contentieux administratif (N.3342).

3. Loseblattwerke

Juris-Classeur administratif: Georges Maleville, Recours en cassation devant le Conseil d'Etat. Formation et jugement du recours (Heft 620). Michel Courtin, Cours administratives d'appel. Organisation. Compétence (Heft 622). Ders., Cours administratives d'appel. Procédure (Heft 624).
Encyclopédie Dalloz. Contentieux administratif. Cours administratives d'appel.

Summary

The Reform of the Administrative Judicature in France

The French law of December 31, 1987 has established a new tier in the system of administrative jurisdiction between the administrative tribunals and the Conseil d'Etat: the administrative courts of appeal (*cours administratives d'appel*). This legislative measure was motivated by a flood of appeals overburdening the Conseil d'Etat as well as by shortcomings or failures of previous attempts at reform. Subject to certain permanent or temporary exceptions (related, e.g., to the review of regulations and the control of individual acts with respect to *excès de pouvoir*), the new courts are generally competent for appeals against decisions of administrative tribunals. Appeals of cassation may be lodged to the Conseil d'Etat; on difficult points of law, a preliminary opinion may be requested from this organ.