

# LA JUSTICE ADMINISTRATIVE EN EUROPE

- Rapport pour l'Autriche -

## Introduction

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

Le contrôle juridictionnel de l'administration a été une des préoccupations typiques des courants libéraux du 19ème siècle. En Autriche « le Reichsgericht » qui était un précurseur de la Cour constitutionnelle a été créé par la constitution du décembre 1867 qui prévoyait aussi la création d'une Cour administrative suprême (ci-après « le Verwaltungsgerichtshof »). Pourtant ce projet a été réalisé seulement en 1876.

Par la suite en établissant des principes fondamentaux pour le droit de la procédure administrative le Verwaltungsgerichtshof a joué un rôle décisif dans le développement du système de protection juridique en Autriche.

Entre 1934 et 1938 la Cour constitutionnelle et le Verwaltungsgerichtshof ont été fusionnés pour devenir « le Bundesgerichtshof ». Pour des raisons politiques plusieurs juges ont été mis à la retraite. L'introduction des chambres élargies et l'introduction des recours en carence de l'administration ont été des réformes importantes .

Après 1938 « le Bundesgerichtshof » a perdu ses compétences en tant que Cour constitutionnelle et plusieurs de ses compétences de juridiction administrative. Pour des raisons politiques plusieurs juges ont été mis à la retraite. En 1940 « le Bundesgerichtshof » est devenu « le Verwaltungsgerichtshof in Wien » qui était une autorité administrative du Reich. Puis en 1941 en formant une association organisatrice avec d'autres tribunaux administratifs allemands le Verwaltungsgerichtshof est devenu « l'Außensenat Wien » du « Reichsverwaltungsgericht ».

Quelques semaines après la déclaration d'indépendance de l'Autriche en 1945 le chancelier Renner a chargé Monsieur Coreth de réactiver le Verwaltungsgerichtshof qui a repris ses fonctions le 7 décembre 1945. Le texte de la loi sur le Verwaltungsgerichtshof a été modifié et republié plusieurs fois mais, au fond, il est toujours en vigueur aujourd'hui.

En 1945 la Cour constitutionnelle a été établie de nouveau avec ses compétences de 1933 et elle a repris ses fonctions en 1946.

Avec la création des chambres administratives indépendantes des Länder en 1991 on a fait une première approche pour établir une juridiction administrative de deux instances en Autriche. En outre en 2002 les compétences de ces chambres administratives indépendantes ont été étendues de manière importante.

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

L'État de droit occupe une place centrale parmi les principes fondamentaux du droit constitutionnel autrichien. En Autriche la notion de l'État de droit met en avant les

compétences de contrôle incombant à la Cour constitutionnelle et au Verwaltungsgerichtshof. L'administration publique se caractérise, du fait du principe de légalité, par le lien très étroit qu'elle entretient avec la loi : l'administration ne doit fonctionner qu'en conformité avec la loi. L'obligation de l'administration de respecter la loi et d'agir seulement en se basant sur la loi va dans une large mesure de pair avec les positions juridiques des destinataires des normes juridiques. Le lien de l'administration publique avec la loi est assuré par le contrôle de la légalité des actes et de l'action de l'administration dans l'optique de la protection des droits des justiciables. En Autriche le contrôle juridictionnel des actes et de l'action de l'administration n'est donc pas un simple contrôle du bon fonctionnement de l'administration.

### **3. Définition de l'administration**

Il convient tout d'abord de distinguer l'administration exerçant des prérogatives de puissance publique (« Hoheitsverwaltung ») de l'administration dite l'administration de gestion privée (« Privatwirtschaftsverwaltung ») exercée par les organes de l'administration publique qui se sert des mêmes formes et des mêmes moyens d'action que toutes les autres personnes privées (contrats, etc.).

La notion d'administration exerçant des prérogatives de puissance publique au sens fonctionnel englobe aussi des personnes morales de droit public et de droit privé qui exercent des prérogatives de puissance publique (p.ex. la Banque nationale qui est une société par actions; pendant les vingt dernières années on a créé de plus en plus de sociétés spéciales auxquelles le contrôle de divers marchés a été conféré. p.ex. « l'Austro Control » qui est une société à responsabilité limitée chargée de contrôler certaines dispositions concernant le trafic aérien, d'attribuer des licences de vole, etc ; « la Rundfunk & Telekom Regulierungs GmbH » qui est une société à responsabilité limitée à laquelle incombent certaines tâches dans le domaine de la radiodiffusion, de la télévision et de la télécommunication).

Quant au détachement de ces institutions de l'organisation de l'administration publique la Cour constitutionnelle a souligné dans sa jurisprudence qu'au regard de la constitution les lois doivent garantir à l'administration une certaine influence sur ces institutions détachées.

Seulement l'administration exerçant des prérogatives de puissance publique est soumise au contrôle de la Cour constitutionnelle et du Verwaltungsgerichtshof. Le contrôle de l'administration de gestion privée relève de la compétence des tribunaux de droit commun.

En Autriche la manière la plus efficace de définir la notion d'administration exerçant des prérogatives de puissance publique est de se servir d'une distinction « formelle » ou « organisatrice » (article 94 B-VG – loi constitutionnelle fédérale). Les matières de la juridiction sont celles dont l'exécution relève de la compétence des organes de la juridiction de droit commun, tandis que l'administration comprend toute exécution publique en dehors de la juridiction.

On entend par juridiction l'application de la loi par les organes qui y sont habilités et qui possèdent la garantie d'indépendance par rapport aux instructions, la garantie d'inamovibilité et qui ne peuvent, contre leur gré, être révoqués ou mutés à un autre poste. L'administration est par contre l'application de la loi par des organes liés aux instructions de personnes hiérarchiquement supérieures (article 20 paragraphe 1B-VG).

#### **4. La classification des actes de l'administration**

La constitution autrichienne distingue les actes normatifs individuels (décision administrative [« Bescheid »], exercice direct du pouvoir de commandement et de contrainte de la part des autorités administratives [« faktische Amtshandlung »] et l'instruction individuelle qui est une norme interne [« Weisung »]) des actes normatifs généraux (règlements d'application ainsi que dans des cas particuliers expressément prévus par la constitution les règlements remplaçant, complétant et modifiant la loi).

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

#### **A - Les organes compétents.**

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

En général, le contrôle des décisions administratives en deuxième (ou en troisième instance) s'effectue au sein de l'administration elle-même.

Toutefois, depuis 1991 ils existent des chambres administratives indépendantes des Länder (« UVS ») qui décident en deuxième instance dans les procédures concernant les contraventions administratives, des recours contre les actes d'exercice direct du pouvoir de commandement et de contrainte de la part des autorités administratives, dans d'autres matières qui leur sont dévolues par les lois fédérales ou des Länder ainsi que dans certaines matières des recours en carence sans dépendre des instructions des autorités administratives. Leurs décisions peuvent être contestées devant le Verwaltungsgerichtshof et/ou devant la Cour constitutionnelle.

Vu que le contrôle exercé par les chambres administratives indépendantes des Länder est un contrôle juridictionnel au sens matériel du terme, le contrôle exercé par les instances de l'administration a été limité dans la mesure où ces chambres administratives indépendantes ont été appelées à décider en deuxième instance.

De plus, ils existent plusieurs autorités collégiales à caractère judiciaire (article 133 point 4 B-VG), une chambre fédérale indépendante compétente en matière d'asile (« Unabhängiger Bundesasylsenat ») ainsi qu'une chambre indépendante en matière de l'environnement (« Unabhängiger Umweltsenat »). Depuis 2003 il y a une chambre indépendante compétente en matière de finances qui a son siège à Vienne (« Unabhängiger Finanzsenat »).

Bien qu'elles fassent formellement partie de l'organisation administrative, toutes ces institutions dont les membres jouissent des garanties d'indépendance et d'inamovibilité peuvent être comparées à des juridictions.

En 2008, le Tribunal fédéral indépendant pour l'Asile, organisé comme un tribunal administratif indépendant, a été remplacé par la Cour du droit d'asile. Depuis le 1er juillet 2008, la Cour du droit d'asile est compétente, après épuisement des voies de recours administratifs, pour rendre des arrêts sur des décisions des autorités administratives dans les affaires d'asile et sur des recours en carence dans les matières d'asile.

La Cour du droit d'asile est composée d'un président, d'un vice-président et d'autres juges. Ses membres sont désignés par le Président fédéral sur proposition du Gouvernement fédéral. Les membres de la cour sont des magistrats offrant toutes les garanties constitutionnelles.

Les décisions de la Cour du droit d'asile sont rendues en formation collégiale à deux juges à moins qu'une disposition de droit fédéral ne prévoit que les décisions soient prononcées par un juge unique ou par une formation collégiale élargie de cinq juges (grande chambre).

Une formation en grande chambre rend des décisions dans les affaires d'importance capitale à savoir si la décision s'écarte des décisions antérieures de la Cour administrative ou si le problème juridique à résoudre n'a pas encore été tranché jusqu'alors ou a été tranché en sens divers par la Cour administrative ainsi que pour répondre à des questions de droit importantes pour un nombre important d'affaires (décision de principe). À la demande du Ministre fédéral de l'Intérieur, une décision de principe doit être rendue.

Toute décision de principe doit officiellement être transmise au Verwaltungsgerichtshof. La Cour administrative doit trancher au fond. Si elle ne rend pas de décision dans les six mois de la communication de la décision fondamentale, celle-ci est réputée confirmée. Les décisions fondamentales s'imposent dans toutes les affaires dans lesquelles le même problème juridique doit être résolu.

La Cour constitutionnelle statue sur les décisions de la Cour du droit d'asile dans la mesure où le requérant se prévaut de ce que la décision porte atteinte à un droit constitutionnellement garanti ou d'une atteinte à ses droits individuels en raison d'un règlement illégal, d'une promulgation illégale du point de vue de la re-notification d'une loi (d'un traité), en raison d'une loi inconstitutionnelle ou d'un traité illicite. La contestation ne peut être introduite qu'après épuisement de toutes les autres voies de recours. Avant le début du procès, la Cour constitutionnelle peut rejeter une contestation si elle n'a pas de chances raisonnables d'aboutir ou si la décision n'est pas susceptible d'apporter une réponse à un problème d'ordre constitutionnel.

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

En Autriche le contrôle juridictionnel de l'administration (fédérale et des Länder) est exercé par deux juridictions suprêmes, la Cour constitutionnelle et le Verwaltungsgerichtshof, qui ont leur siège à Vienne. Ils n'existent pas de tribunaux administratifs de première instance (voir question n° 5).

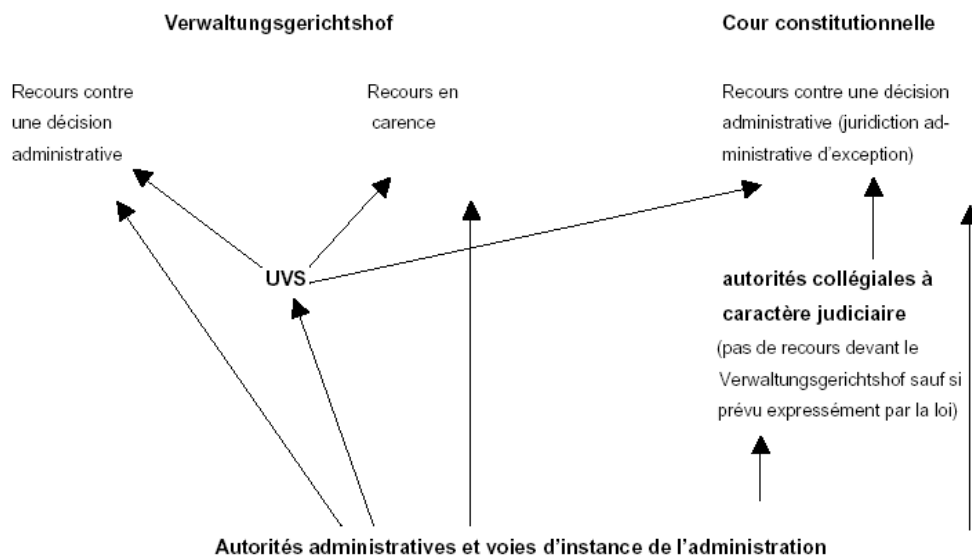
Une décision administrative de dernière instance peut être contestée devant le Verwaltungsgerichtshof pour le motif que cette décision porte atteinte à un droit subjectif public du requérant et/ou devant la Cour constitutionnelle pour le motif que cette décision porte atteinte à un droit subjectif public du requérant qui lui a été conféré par la constitution ou parce que cette décision se fonde sur une norme générale contraire à la constitution (on parle à ce sujet de juridiction administrative d'exception de la Cour constitutionnelle).

Selon la constitution la compétence de la Cour constitutionnelle exclue celle du Verwaltungsgerichtshof (article 133 point 1 B-VG – cette disposition ne s'applique pas aux recours en carence devant le Verwaltungsgerichtshof). Néanmoins – à l'exception de

certaines matières comme p.ex. le régime des associations et des réunions - la Cour constitutionnelle et le Verwaltungsgerichtshof peuvent être saisis pour contrôler la même décision administrative mais - vu que la Cour constitutionnelle contrôle le respect de la constitution tandis que le Verwaltungsgerichtshof est appelé à contrôler le respect des lois simples – les deux Cours apprécient la décision administrative en appliquant un type et une mesure de contrôle différents. La compétence de l’une ou de l’autre Cour de décider d’un recours dépend donc dans la plupart des cas surtout des droits (garantis par la constitution ou par les lois simples) que le requérant a fait valoir dans son recours.

Si l’affaire relève aussi de la compétence du Verwaltungsgerichtshof (c’est-à-dire si le requérant a aussi la possibilité de former un recours contre la décision administrative devant le Verwaltungsgerichtshof en faisant valoir d’être lésé dans ses droits subjectifs publics) la Cour constitutionnelle peut refuser de traiter certains recours quand ils n’ont pas de chance suffisante d’aboutir ou lorsque l’on ne peut pas attendre du jugement l’éclaircissement d’une question de droit constitutionnel.

Dans le cas de l’inaction des autorités administratives dans l’exercice de leurs fonctions il existe, dans la mesure où la loi confère au requérant le droit d’exiger une décision administrative, la possibilité de former un recours en carence des autorités administratives devant le Verwaltungsgerichtshof qui – si le recours est accepté - statue dans l’affaire elle-même.



## B- Le statut des organes compétents

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

Le contrôle des actes et de l’action de l’administration exerçant des prérogatives de puissance publique n’est pas dévolu aux juridictions de droit commun. Seulement l’administration de gestion privée relève de la compétence des tribunaux de droit commun dont les compétences sont prévues par la constitution et par les lois.

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

La Cour constitutionnelle et le Verwaltungsgerichtshof disposent d'un statut particulier prévu par la constitution ainsi que par la loi fédérale sur la Cour constitutionnelle (« Verfassungsgerichtshofsgesetz 1953 ») et par la loi fédérale sur le Verwaltungsgerichtshof (« Verwaltungsgerichtshofsgesetz 1985 », ci-après « VwGG »). En plus ils existent des règlements intérieurs adoptés sur la base de ces lois fédérales.

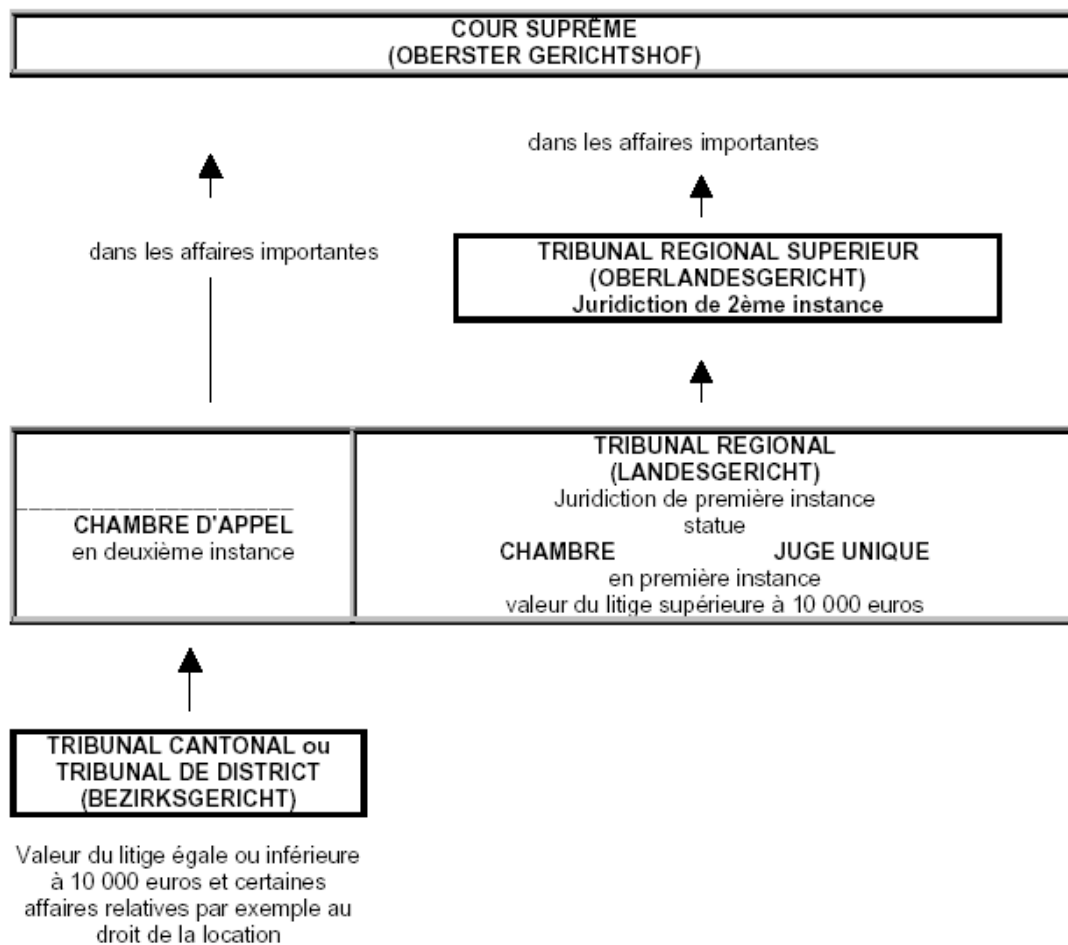
Le statut des institutions citées sous n° 5 est régi – quant à leurs traits principaux - par la constitution et/ou par les lois fédérales respectivement par les lois des Länder.

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

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

En Autriche toute juridiction émane de la Fédération (article 82 B-VG). Les tribunaux de droit commun (tribunaux pénaux et civils, de commerce et du travail) sont organisés en quatre niveaux (« Bezirksgerichte, Landesgerichte, Oberlandesgerichte, Oberster Gerichtshof » - tribunaux de district, tribunaux régionaux, tribunaux régionaux supérieurs, Cour Suprême). En ce qui concerne la procédure civile ils existent normalement deux ordres de juridiction différents qui peuvent chacun se subdiviser en trois degrés.

En Autriche uniquement le contrôle de l'administration de gestion privée est assuré par les tribunaux de droit commun (voir questions n° 3 et n° 7).



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

Pour le tableau et le schéma, voir question n° 6.

Actuellement (depuis le 1er mai 2008), le Verwaltungsgerichtshof est composé de 68 membres : le président, le vice-président et 66 juges (13 présidents de chambre et 53 juges rapporteurs).

Le Verwaltungsgerichtshof siège en 23 chambres choisies par l'assemblée générale.

Les séances des chambres et de l'assemblée plénière ne sont pas publiques. Les affaires sont réparties à l'avance entre les chambres par l'assemblée plénière en fonction des différentes matières administratives (étrangers, impôts, finances, droit de la sécurité sociale, urbanisme, droit de la fonction publique, etc.). Chaque dossier est attribué à un juge rapporteur, un membre de la chambre compétente, désigné par le Président. Les chambres sont composées de cinq membres (quatre juges rapporteurs et 1 Président de chambre) qui en matière des contraventions administratives et dans les affaires qui posent des questions juridiques plus simples ou qui demandent seulement des décisions de procédure siègent en formation restreinte (trois membres - deux juges rapporteurs et 1 Président de chambre).

Si la décision va à l'encontre de la jurisprudence constante ou que la jurisprudence ne donne pas de réponse unanime aux problèmes juridiques à résoudre le Verwaltungsgerichtshof siège en chambre élargie composée de neuf membres. Les décisions du Verwaltungsgerichtshof sont rassemblées par un bureau de documentation et de recherche.

La Cour constitutionnelle est constituée d'un Président, d'un Vice-président, de douze autres membres et de six membres de remplacement. La Cour constitutionnelle rend ses décisions en assemblée plénière. Le Président distribue les affaires à l'un des huit rapporteurs en fonction, choisis pour trois ans. La Cour se réunit quatre fois par an pour des sessions d'environ trois semaines.

## **D. Les juges.**

### **11. Les juges et magistrats qui contrôlent l'administration**

Tous les membres du Verwaltungsgerichtshof sont des juges professionnels à plein temps et sont mis d'office à la retraite le 31 décembre de l'année au cours de laquelle ils atteignent leurs 65 ans (article 134 paragraphe 6 B-VG). Leur statut est régi par la loi qui régit le statut des juges de la Cour Suprême (article 7 VwGG).

Selon l'article 11 paragraphe 2 VwGG au moins un membre de chaque chambre du Verwaltungsgerichtshof doit être habilité à exercer la fonction de juge auprès des tribunaux de droit commun. De plus, dans les matières de droit des finances un membre de la chambre doit justifier de la qualification pour le service dans la haute administration des finances et dans toutes les autres matières un membre de la chambre doit être habilité au service dans l'administration publique générale.

Les membres de la Cour constitutionnelle qui ne sont pas des juges professionnels bénéficient du statut des juges garanti par la constitution. Les fonctions des membres de la Cour constitutionnelle prennent fin le 31 décembre de l'année au cours de laquelle ils atteignent leurs 70 ans (article 147 paragraphe 6 B-VG). La formation de l'assemblée de la Cour constitutionnelle ne varie pas en fonction du type des matières administratives en question.

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

Parmi les membres de la Cour constitutionnelle le Président, le Vice-président, six membres et trois membres de remplacement sont nommés par le Président fédéral sur proposition du Gouvernement fédéral. Le Président fédéral nomme chacun des six autres membres et les autres trois membres de remplacement sur proposition du Conseil National et du Conseil Fédéral.

Le Président, le Vice-président et les autres membres du Verwaltungsgerichtshof sont nommés par le Président fédéral sur proposition du Gouvernement fédéral. À l'exception des fonctions du Président et du Vice-président, le Gouvernement établit sa proposition sur la base d'une liste de trois candidats, soumise par l'assemblée plénière du Verwaltungsgerichtshof.

### **13. La formation des juges**

Les membres de la Cour constitutionnelle doivent avoir terminé leurs études de droit et avoir une expérience d'au moins dix ans dans une profession pour laquelle ces études sont requises. Ils viennent en général de quatre types d'horizons professionnels : fonctionnaires de l'administration, juges, professeurs d'université et avocats.

Les membres du Verwaltungsgerichtshof doivent avoir terminé leurs études de droit et avoir une expérience d'au moins dix ans dans une profession requérant ces études. Au moins un tiers des membres du Verwaltungsgerichtshof doit pouvoir justifier de l'aptitude à la fonction de juge; au moins le quart devrait être issu d'emplois relevant d'un Land, et si possible des services administratifs d'un Land. Les autres membres viennent des services administratifs fédéraux, notamment des services financiers.

### **14. L'avancement et la promotion de ces juges**

La compensation que les membres de la Cour constitutionnelle reçoivent pour l'exercice de leur fonction s'effectue selon le « Verfassungsgerichtshofsgesetz 1953 » qui ne prévoit pas d'avancement salarial pour les membres de la Cour constitutionnelle qui sont rétribués suivant un schéma fixe se basant sur la rétribution maximale des fonctionnaires publics.

La rémunération des juges du Verwaltungsgerichtshof s'effectue suivant les modalités prévues par la loi qui régit le statut des juges de droit commun (« Richterdienstgesetz »). Selon cette loi les membres du Verwaltungsgerichtshof reçoivent le même salaire que les juges de la Cour Suprême. Leur avancement dans la grille de rémunération et, par habitude, leur nomination à la fonction de Président de chambre s'effectuent en fonction de leur ancienneté.

### **15. La mobilité dans la magistrature**

Bien qu'il n'y ait pas de restrictions à ce propos, les membres du Verwaltungsgerichtshof et les membres de la Cour constitutionnelle changent rarement de juridictions et ils ne vont que rarement dans l'administration active. Les membres du Verwaltungsgerichtshof et de la Cour constitutionnelle sont nommés à vie et sont mis d'office à la retraite le 31 décembre de l'année au cours de laquelle ils atteignent respectivement leurs 65 et 70 ans.

## **E- Les fonctions des organes compétents**

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

Contre une décision administrative de dernière instance le requérant a la possibilité de dresser un recours devant la Cour constitutionnelle et - sauf quelques exceptions - devant le Verwaltungsgerichtshof. Contre la carence de l'administration il peut former un recours devant le Verwaltungsgerichtshof (« Säumnisbeschwerde »).

La Cour constitutionnelle et le Verwaltungsgerichtshof ne peuvent qu'approuver ou casser

une décision administrative. Uniquement dans les affaires relatives aux recours en carence le Verwaltungsgerichtshof statue dans l'affaire elle-même (voir aussi question n° 6).

Les litiges relatifs à des contrats passés entre l'administration et des personnes privées relèvent généralement de la compétence des tribunaux de droit commun. Seulement en matière de passation des marchés publics certaines décisions d'attribution des autorités compétentes peuvent être contestées devant la Cour constitutionnelle et devant le Verwaltungsgerichtshof.

En ce qui concerne l'accord des dommages et intérêts à un requérant qui aurait subi un préjudice du fait de l'action dommageable de l'administration le requérant peut dresser un recours devant les tribunaux de droit commun. Si la décision du tribunal compétent dépend de la légalité d'une décision administrative et que le tribunal estime que la décision administrative en question est contraire à la loi il doit surseoir à statuer et demander au Verwaltungsgerichtshof de décider sur la légalité de la décision administrative.

La Cour constitutionnelle et le Verwaltungsgerichtshof n'ont pas de pouvoir d'injonction.

## **17. Le droit de poser des questions préjudicielles**

En dehors de la compétence du Verwaltungsgerichtshof de décider sur la légalité de la décision administrative en matière de réparation des dommages causés par l'administration ou par un de ces organes (voir ci-dessus) et de la compétence de la Cour constitutionnelle de connaître des questions de renvoi portant sur la validité de certains actes normatifs (p. ex. lois, règlements, traités) soumises par le Verwaltungsgerichtshof, par certains tribunaux de droit commun, par des chambres administratives indépendantes des Länder ou par le « Bundesvergabebamt » (l'autorité fédérale compétente en matière de passation des marchés publics) ils n'existent pas de mécanismes formels comparables aux questions préjudicielles prévues par l'article 234 CE.

Selon l'article 38 AVG (loi fédérale sur la procédure devant les autorités administratives) une autorité administrative peut surseoir à statuer et attendre la décision d'une autre autorité administrative ou d'un tribunal compétents de décider sur la question qui est préjudicielle pour l'affaire concernée si la question préjudicielle fait déjà l'objet d'une procédure engagée devant l'autorité compétente ou si une telle procédure est engagée en même temps. De plus, en ce qui concerne les questions de droit semblables qui peuvent se poser aussi dans un autre procès et qui ont une importance primordiale pour la décision de l'autorité de l'administration financière de deuxième instance l'article 281 BAO (loi fédérale sur la procédure devant les autorités financières) stipule que cette autorité peut surseoir à statuer si les intérêts prépondérants des parties ne s'y opposent pas. Néanmoins, ces dispositions ne prévoient pas la possibilité pour les autorités d'introduire elles-mêmes une procédure de renvoi tendant à déterminer la nature, la validité ou la portée d'un acte vers certains types d'organes.

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

Les membres du Verwaltungsgerichtshof n'exercent pas de fonctions de conseil du pouvoir exécutif et/ou du pouvoir législatif. Au cours du processus de l'adoption d'une loi il se peut pourtant que la Cour constitutionnelle et le Verwaltungsgerichtshof soient invités comme

plusieurs autres institutions à exprimer leur opinion sur le projet de loi et qu'ils donnent leur avis qui sert au législateur comme conseil et information.

Quant aux questions relevant du champ politico-juridique si tant est qu'il s'exprime le Verwaltungsgerichtshof se prononce de façon très réservée. Si par contre le Verwaltungsgerichtshof est concerné de manière directe ou indirecte (p.ex. si un projet pourrait influencer la situation de surcharge de la Cour) le Verwaltungsgerichtshof prend des positions claires et nettes. En plus, bien que cet instrument ne soit pas très efficace, le rapport annuel sur les activités de la Cour (« Tätigkeitsbericht ») que le Verwaltungsgerichtshof est tenu de communiquer au Chancelier fédéral (article 20 VwGG) offre la possibilité d'appeler l'attention sur des questions du champ de la législation ou de l'administration que la Cour estime dignes de soulever.

L'avis du Verwaltungsgerichtshof étant de toute façon une opinion externe dont l'expression n'entraîne pas l'identification de la Cour avec la loi adoptée par la suite des situations qui pourraient mettre en doute l'impartialité du Verwaltungsgerichtshof qui en plus n'est pas appelé à contrôler les lois sont difficilement imaginables. Les membres du Verwaltungsgerichtshof et de la Cour constitutionnelle doivent observer des normes sur l'incompatibilité et l'impartialité statuées par la constitution et par les lois ainsi que les devoirs leur incombant par leur statut.

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

La Cour constitutionnelle et le Verwaltungsgerichtshof n'ont pas de fonctions consultatives. Voir question n° 18.

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

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

La Cour constitutionnelle et le Verwaltungsgerichtshof ne disposent pas d'une procédure ou d'instruments spéciaux permettant d'assurer l'harmonisation et l'uniformisation de l'application et de l'interprétation du droit au sein des autorités des instances administratives. L'effet obligatoire des décisions de la Cour constitutionnelle et du Verwaltungsgerichtshof est limité au cadre de l'affaire concernée. Toutefois, les autorités administratives cherchent normalement à suivre la jurisprudence des juridictions suprêmes.

Comme le démontrent plusieurs dispositions légales (voir p.ex. l'article 281 BAO - question n° 17; l'autorité des finances fondera sa décision sur la décision rendue par une autre autorité administrative ou par un autre tribunal sur la question juridique semblable) l'ordre juridique autrichien suppose l'uniformité de l'application et de l'interprétation du droit. Pour le cas où plusieurs recours pendent devant le Verwaltungsgerichtshof qui portent tous sur une ou plusieurs questions juridiques semblables l'article 38a VwGG prévoit ainsi la possibilité pour le Verwaltungsgerichtshof d'émaner une ordonnance spéciale obligeant les autorités administratives de dernière instance de prendre seulement des décisions sur lesquelles la décision du Verwaltungsgerichtshof n'aura pas d'influence.

Pour assurer une jurisprudence constante le VwGG prévoit l'élargissement des chambres de cinq à neuf membres pour le cas où la décision irait à l'encontre de la jurisprudence constante de la Cour ou lorsque la jurisprudence ne donne pas de réponse unanime aux problèmes juridiques à résoudre. En tout cas une décision divergeant d'une décision prise en chambre élargie doit être prise à son tour en chambre élargie. Le chef du bureau de documentation et de recherche du Verwaltungsgerichtshof doit référer les questions juridiques qui font l'objet d'une jurisprudence divergente au Président de la Cour.

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

### **A. L'Accès au juge**

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

Avant de pouvoir saisir la Cour constitutionnelle et/ou le Verwaltungsgerichtshof les requérants doivent épuiser les voies de recours internes de l'administration.

L'épuisement des voies de recours administratives constitue une condition de recevabilité du recours devant la Cour constitutionnelle et devant le Verwaltungsgerichtshof dans tout type de litige.

#### **22. Le droit de saisir le juge**

Toute personne physique et morale qui prétend être lésée dans ses droits par une décision administrative peut saisir la Cour constitutionnelle et/ou le Verwaltungsgerichtshof (dit « recours des parties »).

Dans certains cas les organes fédéraux et du Land peuvent faire valoir la lésion objective de droits et introduire un recours contre une décision administrative devant le Verwaltungsgerichtshof (dit « recours d'office »). Une telle possibilité est souvent prévue par la loi quand il s'agit d'affaires relevant de la compétence des chambres administratives indépendantes des Länder ou de la chambre fédérale indépendante compétente en matière d'asile.

Dans les affaires concernant la mise en œuvre du pouvoir de tutelle sur la commune exercé par les autorités fédérales et du Land la commune a la qualité de partie. Pour défendre son droit d'autonomie administrative elle peut intenter des recours contre les décisions de l'autorité de tutelle devant la Cour constitutionnelle et devant le Verwaltungsgerichtshof.

#### **23. Les conditions de recevabilité des recours**

Dans le cas du « recours des parties » le requérant doit démontrer d'être intéressé à l'annulation de la décision, d'avoir un intérêt juridique à l'annulation de la décision. Le requérant n'est pas tenu de prouver la lésion de ses droits mais il doit être possible qu'il ait

été lésé par la décision contestée dans le droit indiqué dans le recours.

Cette obligation de faire valoir un intérêt juridique subjectif n'existe pas dans le cas des recours des communes et dans le cas des « recours d'office » où par la nature même du recours le requérant ne peut pas avoir d'intérêt subjectif à l'annulation de la décision ou, dans le cas du recours des communes, le droit d'autonomie administrative est lésé par toute illégalité de l'exercice de tutelle.

#### **24. Les délais à l'introduction du recours**

Les recours contre une décision administrative doivent être introduits devant la Cour constitutionnelle et devant le Verwaltungsgerichtshof dans un délai de six semaines après la notification de la décision au requérant. Dans certains cas le requérant peut introduire un recours devant le Verwaltungsgerichtshof avant que la décision administrative déjà notifiée à une autre partie du procès lui ait été notifiée. Il suffit que le recours soit envoyé par la poste le dernier jour du délai. C'est le cachet de poste qui compte. Les juges ne disposent pas d'un pouvoir d'élargissement du délai contentieux.

Le recours en carence peut être introduit devant le Verwaltungsgerichtshof seulement après l'écoulement du délai qui doit être respecté par l'autorité administrative pour émaner la décision administrative (en général 6 mois). Sinon quant au recours en carence il n'y a pas de délais à respecter.

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

En principe, toutes les décisions administratives (« Bescheide ») indépendamment de leur importance - soit elle limitée, ou au contraire significative à cause de l'affinité de la décision à la sphère politique - peuvent être contestées devant la Cour constitutionnelle et devant le Verwaltungsgerichtshof. Toutefois les décisions prises par les autorités collégiales à caractère judiciaire et les affaires qui sont de la compétence de la Cour constitutionnelle (voir question n° 6) ou qui concernent les brevets d'invention échappent à la compétence du Verwaltungsgerichtshof.

Or il faut noter qu'en Autriche le système de protection juridique devant le Verwaltungsgerichtshof est lié à la décision administrative « Bescheid ». En dehors de sa compétence de connaître des recours contre des décisions administratives la Cour constitutionnelle est aussi appelée à contrôler la légalité des règlements administratifs. Ils existent pourtant – en dehors des décisions administratives et des règlements administratifs – des décisions politiques de l'administration qui ne peuvent pas être contestées (p.ex. des décisions du cabinet gouvernemental sur des projets de loi gouvernementaux, des décisions sur des propositions de désignation, des décisions du gouvernement dans le domaine de l'administration de gestion privée, etc.).

#### **26. La procédure de filtrage des recours**

Pourvu qu'il ne s'agisse pas d'une affaire exclue de la compétence du Verwaltungsgerichtshof la Cour constitutionnelle peut refuser de traiter un recours si celui-ci

n'a pas de chance suffisante d'aboutir ou si le jugement n'est pas susceptible de trancher un problème de constitutionnalité.

Le Verwaltungsgerichtshof peut refuser de traiter un recours contre une décision d'une chambre administrative indépendante d'un Land, de la chambre fédérale indépendante compétente en matière d'asile ou contre une décision de l'autorité fédérale compétente en matière de passation des marchés publics (« Bundesvergabeamt »), si la décision du Verwaltungsgerichtshof ne dépend pas d'une question juridique d'importance générale qui est présumée si la décision diverge de la jurisprudence du Verwaltungsgerichtshof, si une telle jurisprudence n'existe pas ou si la question juridique en question n'a pas été résolue de manière uniforme par la jurisprudence du Verwaltungsgerichtshof; dans les affaires des contraventions administratives le Verwaltungsgerichtshof peut refuser de traiter un recours seulement si l'amende infligée au requérant ne dépasse pas 750 € (article 33a VwGG).

Cette décision est prise par une chambre du Verwaltungsgerichtshof, normalement sans audience publique, et elle est motivée. Vu que l'article 33a VwGG s'applique seulement à des décisions émanées d'une chambre administrative indépendante d'un Land, de la chambre fédérale indépendante compétente en matière d'asile ou de l'autorité fédérale compétente en matière de passation des marchés publics, donc à des décisions rendues par des autorités administratives ayant la qualité de tribunal au sens de l'article 6 CEDH, l'article 33a VwGG n'est pas susceptible de poser des problèmes relatifs à l'article 6 CEDH.

## **27. La forme de la requête**

Il n'y a pas de formulaires spécifiques pour le recours et les requêtes dont la forme est libre. Le recours devant le Verwaltungsgerichtshof doit contenir les éléments suivants: l'indication de la décision administrative contestée et de l'autorité administrative dont émane cette décision, les faits, l'indication concrète du droit dans lequel le requérant prétend être lésé (pour « les recours d'office » l'indication de l'étendue de la contestation), les motifs du recours, une demande concrète et les indications nécessaires pour vérifier l'observation du délai contentieux.

La décision contestée ou une copie de celle-ci doit être jointe au recours. Le requérant doit joindre le nombre des copies du recours nécessaire pour pouvoir en retenir une copie pour le dossier du Verwaltungsgerichtshof et pour pouvoir envoyer une copie à chacune des parties de la procédure ainsi qu'au Ministre fédéral compétent ou au Gouvernement du Land compétent si la décision contestée n'émane pas de ces mêmes autorités.

Le recours devant la Cour constitutionnelle doit contenir les éléments suivants: l'indication de la décision administrative contestée et de l'autorité administrative dont émane cette décision, les faits, l'indication de la lésion des droits du requérant pour laquelle la constitution prévoit la compétence de la Cour constitutionnelle, la demande de casser la décision administrative et les indications nécessaires pour vérifier l'observation du délai contentieux. La décision contestée ou une copie de celle-ci doit être jointe au recours. Le requérant doit joindre le nombre des copies du recours nécessaire pour en pouvoir envoyer une copie à chacune des parties qui doivent être invitées à l'audience.

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

## **procédure)**

L'introduction des requêtes devant la Cour constitutionnelle et devant le Verwaltungsgerichtshof par internet n'est pas possible. Quant à la procédure devant les autorités administratives ils existent plusieurs projets relatifs à la téléprocédure et à la e-procedure (e-greffe) dont quelques-uns ont déjà été réalisés dans le cadre du projet de « l' e-government ».

### **29. Le coût de l'introduction de la requête**

Lors de l'introduction du recours devant la Cour constitutionnelle et devant le Verwaltungsgerichtshof le requérant doit verser par virement bancaire 220 € comme « droits de greffe » aux autorités de l'administration financière compétentes. Le paiement de cette somme n'est pourtant pas une condition de recevabilité du recours et n'a d'influence ni sur le cours du procès ni sur la décision de la Cour. La procédure concernant les « droits de greffe » à payer relève de la compétence des autorités financières.

### **30. L'assistance obligatoire d'un avocat**

Les recours devant la Cour constitutionnelle doivent être présentés par un avocat mandaté (ministère d'avocat absolu). Cette obligation ne vaut pas pour les recours présentés par un organe de l'administration fédérale, d'un Land, des collectivités locales et de quelques autres institutions. Dans certains cas le Ministre fédéral ou le ministère public du parquet général de l'État (« Finanzprokurator ») peuvent représenter la Fédération, les Länder et d'autres institutions. En ce qui concerne la procédure elle-même les parties peuvent agir elles-mêmes ou elles peuvent se faire représenter par un avocat (ministère d'avocat relatif).

Les recours devant le Verwaltungsgerichtshof doivent être signés par un avocat ou par un expert-comptable. En ce qui concerne la procédure elle-même les parties peuvent agir elles-mêmes ou elles peuvent se faire représenter par un avocat ou dans les affaires relatives au droit des finances par un expert-comptable. Les recours présentés par un organe de l'administration fédérale, d'un Land, des collectivités locales et de quelques autres institutions sont exemptés de cette obligation de signature. En plus les recours devant le Verwaltungsgerichtshof présentés par un fonctionnaire juriste ne nécessitent pas la signature d'un avocat ou d'un expert comptable.

Il n'y a pas de différence entre la pratique et les textes. Le ministère d'avocat n'est pas prévu pour la procédure devant les autorités administratives.

### **31. L'aide juridictionnelle dans les frais du procès**

Le requérant peut demander l'aide juridictionnelle pour tout ou pour une partie du procès devant la Cour constitutionnelle et devant le Verwaltungsgerichtshof selon les dispositifs du Code de procédure civile. L'accès à l'aide juridictionnelle est conditionné par les ressources du requérant et les chances de réussite du recours.

L'aide juridictionnelle peut comprendre entre autres l'exemption des frais du procès,

notamment des « droits de greffe », ainsi que l'assistance d'un avocat désigné par la chambre des avocats. L'aide juridictionnelle est accordée par un membre du Verwaltungsgerichtshof. Le refus de l'aide juridictionnelle ne peut pas faire l'objet d'un recours.

### **32. Les sanctions contre les recours abusifs et injustifiés**

La Cour constitutionnelle peut sanctionner des recours abusifs et injustifiés par une amende jusqu'à 2.900 € (article 220 du Code de procédure civile qui s'applique aussi à la procédure devant la Cour constitutionnelle).

Un recours abusif et injustifié devant le Verwaltungsgerichtshof peut être sanctionné par une amende jusqu'à 726 € (article 35 AVG).

## **B. Le procès**

### **33. Les principes fondamentaux du procès et leurs sources**

Les procédures devant la Cour constitutionnelle et devant le Verwaltungsgerichtshof comme d'ailleurs la procédure devant les chambres administratives indépendantes qui ont été créées afin de satisfaire les exigences de l'article 6 CEDH ont un caractère contradictoire et respectent le principe des droits de défense et d'égalité des armes entre les parties du procès. Ces principes puisent leurs sources dans le droit national (droit constitutionnel et lois nationales p.ex. dans les dispositions de l'article 41 paragraphe 1 et de l'article 45 paragraphe 1 VwGG qui garantissent aux parties le droit d'être entendues) et en droit européen (notamment dans la Convention européenne des droits de l'homme).

Les décisions des Cours sont motivées (normalement de façon très détaillée). L'écrit a un rôle prépondérant dans la procédure. Comme les Cours sont autorisées dans de nombreux cas à décider sans avoir tenu une audience la plupart des décisions de la Cour constitutionnelle et du Verwaltungsgerichtshof n'est pas rendue en public.

### **34. Les garanties du principe d'impartialité**

La Cour constitutionnelle et le Verwaltungsgerichtshof sont des tribunaux dont l'indépendance et l'impartialité sont garanties par la constitution et par les lois.

Les membres de la Cour constitutionnelle sont exclus de l'exercice de leur fonction s'ils ont participé au procès administratif qui a précédé le procès devant la Cour et dans les affaires concernant leurs propres intérêts ou l'intérêt de leurs proches et dans les affaires où ils sont ou ont été le représentant légal d'une partie du procès. Les membres de la Cour constitutionnelle ne peuvent pas être récusés par les parties du procès. La Cour constitutionnelle décide à huis clos de l'exclusion d'un membre du procès en question.

Les membres du Verwaltungsgerichtshof ainsi que les assistants juristes qui dressent le procès-verbal doivent s'abstenir d'office d'exercer leur fonction dans les affaires concernant leurs propres intérêts ou l'intérêt de leurs proches, dans les affaires où ils sont ou ont été le représentant légal d'une partie du procès, s'ils ont participé au procès administratif ou s'il y a d'autres raisons importantes qui pourraient mettre en doute leur impartialité. Pour ces raisons

les membres du Verwaltungsgerichtshof et les assistants juristes peuvent être récusés par les parties du procès.

La chambre compétente pour le procès concerné décide de la demande de récusation en absence de la personne récusée et, si elle donne lieu à cette demande, le Président de la Cour ordonne le remplacement du membre récusé par le membre prévu par le règlement interne de la Cour.

### **35. Les moyens juridiques nouveaux en cours d'instance**

Oui, le requérant peut invoquer des moyens juridiques nouveaux après le dépôt du recours. Dans ce cas-là la mémoire ampliative du requérant est notifiée aux autres parties du procès qui ont l'occasion de se prononcer sur les nouveaux moyens invoqués par le requérant.

### **36. Les personnes autorisées à intervenir en cours de procès**

Le requérant, l'autorité administrative dont émane la décision contestée – et s'il s'agit d'un recours contre une décision d'une chambre administrative indépendante, l'autorité administrative suprême compétente dans la matière - ainsi que les personnes dont les intérêts sont touchés par la réussite du recours (« mitbeteiligte Parteien ») sont les parties du procès devant le Verwaltungsgerichtshof.

Dans les matières de l'administration fédérale et de l'administration du Land respectivement le Ministre fédéral compétent et le Gouvernement du Land peuvent intervenir dans le procès.

### **37. Le rôle du ministère public en matière administrative**

Non, un tel ministère public n'existe pas.

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

Non, une telle institution n'existe pas.

### **39. La fin de procès avant jugement**

Le Verwaltungsgerichtshof suspend le procès si la demande du requérant a été satisfaite (p. ex si l'autorité administrative dont émane la décision contestée ou une autorité administrative autorisée a annulé la décision contestée, si le requérant a retiré son recours devant le Verwaltungsgerichtshof, si la Cour constitutionnelle a cassé la décision administrative ou si la décision administrative ne peut plus avoir d'effets préjudiciables pour le requérant).

En ce qui concerne les recours en carence le Verwaltungsgerichtshof suspend le procès si l'autorité administrative émane postérieurement la décision administrative demandée ou si une autre décision administrative dont les effets satisfont les intérêts juridiques du requérant a

été émanée ou si le requérant a retiré sa requête devant les autorités administratives.

Le Verwaltungsgerichtshof peut refuser de traiter un recours dans les conditions stipulées par l'article 33a VwGG (voir question n° 26).

Le Verwaltungsgerichtshof peut rejeter un recours comme irrecevable parce que le délai contentieux n'a pas été respecté, parce que le Verwaltungsgerichtshof a déjà jugé dans cette affaire, parce que le requérant n'a pas épuisé les voies de recours de l'administration, parce qu'il est exclu que le requérant puisse être lésé par la décision administrative contestée dans le droit indiqué dans le recours, parce que le requérant ne conteste pas une décision administrative (mais un autre acte), etc.

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

Auprès du Verwaltungsgerichtshof c'est le juge rapporteur qui ordonne la communication des recours aux parties. La communication des requêtes et des mémoires en cours du procès est effectuée par le service du greffe.

#### **41. La charge de la preuve**

Le Verwaltungsgerichtshof est lié aux faits et aux circonstances établis par l'autorité administrative dont émane la décision contestée. Il peut contrôler ces éléments seulement dans la mesure où les dispositions régissant la procédure administrative n'ont pas été dûment respectées par l'autorité administrative. Les parties ne peuvent plus invoquer de nouveaux faits matériels.

Si le Verwaltungsgerichtshof estime que la décision administrative manque d'éléments matériels essentiels il casse la décision administrative pour faute de procédure et l'autorité administrative est tenue ensuite d'établir les faits nécessaires et de remédier aux lacunes de sa décision. C'est la raison pour laquelle la procédure d'enquête devant le Verwaltungsgerichtshof dont le contrôle concerne essentiellement les questions de droit et non des faits a une importance relativement restreinte.

Toutefois, dans la mesure où il s'agit d'établir les faits nécessaires pour le procès devant la Cour elle-même (p.ex. le respect du délai contentieux, l'incapacité du requérant d'ester en justice, les circonstances qui concernent la compétence de la Cour, etc.) le Verwaltungsgerichtshof doit établir ces éléments d'office.

La mission de la Cour constitutionnelle en tant que juridiction suprême est de connaître des questions de droit et non des questions de faits. En plus le contrôle qu'elle exerce sur les décisions administratives est généralement global. Ainsi elle est rarement tenue de mener des procédures d'enquête.

#### **42. Les modalités de l'audience**

Les audiences (à l'exception du délibéré et de la votation) sont publiques. Les parties et leurs représentants peuvent intervenir de façon orale lors des audiences.

Sur décision de la chambre du Verwaltungsgerichtshof l'audience se déroule à huis clos. Une telle décision peut être prise pour des raisons d'ordre public. Dans ce cas, les parties peuvent demander que trois personnes de leur confiance soient autorisées à participer à l'audience. Le Président de la chambre dirige l'audience. Le juge rapporteur réfère l'affaire. Tous les autres membres de la chambre peuvent intervenir et poser des questions.

L'audience devant la Cour constitutionnelle qui commence par l'exposé du juge rapporteur peut se dérouler à huis clos pour des motifs d'ordre public, s'il y a raison de présumer qu'il sera fait d'usage de l'audience publique pour entraver le procès ou sur demande des parties si des questions privées ou familiales seront discutées lors de l'audience.

#### **43. Les modalités du délibéré**

Le délibéré se déroule au moment où la Cour le juge opportun, à huis clos. Les membres de la chambre compétente et un juriste assistant qui dresse le procès-verbal participent au délibéré.

### **C. Le jugement.**

#### **44. La motivation du jugement**

Les jugements sont motivés de manière détaillée ou de manière plus succincte en fonction de la complexité de l'affaire et des questions à résoudre. La motivation des jugements devrait permettre aux requérants de comprendre le sens et la portée de la décision. Cette considération est prise en compte.

#### **45. Les normes de référence nationale et internationale**

La Cour cite les normes (nationales comme internationales) qui s'appliquent à l'affaire et qui sont nécessaires pour motiver la décision. Les normes appliquées sont souvent citées textuellement. En tout cas la situation juridique est exposée de façon détaillée.

#### **46. Les critères et les méthodes de contrôle du juge**

Le Verwaltungsgerichtshof exerce un contrôle détaillé sur les questions de droit soulevées dans l'affaire et une appréciation globale sur les faits c'est-à-dire un contrôle du respect des normes procédurales à appliquer par l'autorité administrative.

Un contrôle particulier est réservé aux actes traduisant l'exercice du pouvoir discrétionnaire de l'administration. Le Verwaltungsgerichtshof peut seulement vérifier si l'administration a fait usage de son pouvoir discrétionnaire sur la base des lois.

La Cour constitutionnelle exerce, en principe, un contrôle global en ce qui concerne la lésion des droits constitutionnels et la lésion du requérant par l'application d'une norme inconstitutionnelle. Au cas où le requérant prétend être lésé dans ses droits constitutionnels par l'application gravement fautive d'une loi la Cour constitutionnelle vérifie seulement de manière globale si la décision administrative peut se fonder sur les normes à appliquer.

#### **47. La répartition des frais et dépens du procès**

Si le Verwaltungsgerichtshof casse toute ou une partie de la décision contestée le sujet de droit de l'autorité administrative dont émane la décision cassée est tenu de payer au requérant une somme forfaitaire de 1.326,40 € comprenant la compensation pour les dépens encourus pour l'introduction du recours et les « droits de greffe » payés par le requérant.

Si le Verwaltungsgerichtshof rejette le recours comme irrecevable ou non fondé le requérant doit payer au sujet de droit de l'autorité administrative dont émane la décision contestée une somme forfaitaire de 610,60 € pour les mémoires et les dépens encourus pour la soumission des actes du procès administratif et éventuellement une somme forfaitaire de 1.106,40 € à la partie dont les intérêts juridiques sont touchés par la réussite du recours.

C'est la chambre du Verwaltungsgerichtshof qui a rendu le jugement qui décide aussi (dans le jugement même) de l'accord des indemnisations pour des frais et dépens dont le montant est fixé à une somme forfaitaire par un règlement du Chancelier fédéral. Les frais du procès peuvent seulement être accordés si la partie en fait la demande expresse. Les parties ne peuvent pas être dispensées de ces frais de procédure qui ne sont pas inclus dans l'aide juridictionnelle.

La partie qui perd le procès devant la Cour constitutionnelle peut être condamnée sur demande à payer les frais du procès à la partie adverse. Contrairement au procès devant le Verwaltungsgerichtshof il n'existe pas de règlement pour le procès devant la Cour constitutionnelle prévoyant des sommes forfaitaires comme compensation pour la partie gagnante. Si le requérant gagne le procès la Cour constitutionnelle lui accorde actuellement 1.800 € plus 20 % TVA ainsi que le remboursement des « droits de greffe ».

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

Les jugements de la Cour constitutionnelle et du Verwaltungsgerichtshof sont toujours rendus par une formation collégiale.

En ce qui concerne le Verwaltungsgerichtshof le juge rapporteur décide de l'accord de l'aide juridictionnelle et de l'effet suspensif à une requête et il peut prendre des décisions concernant la procédure préparatoire et préliminaire du procès. Le règlement interne du Verwaltungsgerichtshof stipule que le juge rapporteur est tenu de communiquer ces décisions avant leur expédition au Président de la chambre.

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

Non, les opinions séparées ne sont pas autorisées – ni devant la Cour constitutionnelle, ni devant le Verwaltungsgerichtshof. Dans le jugement il n'est pas fait mention du résultat de la votation et de l'opinion des membres de la chambre qui ont voté contre la décision. Le résultat de la votation et l'opinion des membres de la chambre sont notés sur un procès-verbal non public.

## **50. La forme du jugement**

En théorie le jugement pourrait être prononcé oralement à la fin d'une audience. En pratique les jugements du Verwaltungsgerichtshof sont prononcés par écrit.

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

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

L'autorité de la chose jugée dont dispose le jugement s'impose uniquement aux parties du procès et ne concerne que l'affaire tranchée. Elle ne dépend pas de la nature des actes contestés. Le jugement n'a pas d'autorité du précédent formelle (voir pourtant la question n° 20, notamment l'article 38a VwGG, l'élargissement des chambres du Verwaltungsgerichtshof et l'article 281 BAO).

### **52. La limitation des effets du jugement**

Non, le juge ne peut pas limiter dans le temps les effets du jugement qu'il rend.

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

Le droit à l'exécution des décisions de justice est assuré en Autriche par la loi de manière formelle. Si une décision administrative est cassée par la Cour constitutionnelle ou par le Verwaltungsgerichtshof les autorités administratives doivent employer tous les moyens à leur disposition pour établir la situation juridique correspondant à l'avis juridique de la Cour. Au cas où le Verwaltungsgerichtshof décide dans l'affaire elle-même (recours en carence de l'administration) la Cour doit déterminer le tribunal ou l'autorité administrative qui seront chargés d'exécuter le jugement selon les dispositions régissant la procédure devant ces institutions (article 63 VwGG).

Le Verwaltungsgerichtshof n'a pas de pouvoir d'injonction et il ne peut pas prononcer des astreintes. Jusqu'ici un tel pouvoir n'a pas été nécessaire pour assurer l'exécution des décisions de la Cour.

En cas d'inexécution fautive des jugements du Verwaltungsgerichtshof et de la Cour constitutionnelle la responsabilité des autorités administratives ainsi que (de manière indirecte) la responsabilité individuelle des agents publics chargés de l'exécution peuvent être engagées. Contre la durée excessive des procédures administratives et la carence des autorités administratives qui en général sont tenues de décider dans un délai de six mois ils existent des recours administratifs spéciaux et le recours en carence de l'administration devant le Verwaltungsgerichtshof.

### **54. Les mesures contre le délai excessif de jugement**

La surcharge chronique du Verwaltungsgerichtshof est un problème grave sur lequel la Cour a cherché d'attirer l'attention publique et surtout politique depuis plusieurs années. Pour décharger la Cour des réformes législatives (pourtant insuffisantes) ont été entamées (p. ex. création des chambres administratives indépendantes, possibilité de refuser de traiter certains recours) et d'autres mesures ont été envisagées.

En dehors des instruments de protection juridique déjà existants (recours en carence de l'administration, dispositions générales sur la responsabilité des autorités administratives) ces réformes ne prévoient pas de nouveaux moyens pour garantir au requérant la réparation du préjudice résultant du délai excessif de jugement ou/et de mettre fin à la durée déraisonnable d'un procès.

## **E - Les voies de recours.**

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

En Autriche il n'y a pas de juridictions administratives inférieures (pour les chambres administratives indépendantes voir pourtant question n° 5).

### **56. Les voies de recours**

En Autriche il y a seulement deux juridictions suprêmes qui connaissent des litiges administratifs.

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

### **57. Les procédures d'urgence et de référés**

Non, une telle procédure n'existe pas pour les litiges administratifs. Le juge rapporteur peut seulement accorder l'effet suspensif à un recours pour éviter de créer pour le requérant un préjudice difficilement réparable.

Pourtant, en général, la Cour constitutionnelle et le Verwaltungsgerichtshof donnent la priorité aux affaires soulevant des questions qui à cause de leur importance et portée actuelles demandent une décision urgente (p.ex. en matière d'élections et de droit communautaire, etc.).

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

Voir question n° 57.

### **59. Les différents types de référés**

Voir question n° 57.

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

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

En général les lois prévoient une voie hiérarchique d'instances administratives pour régler les litiges administratifs. Dans la plupart des cas le requérant a la possibilité de dresser un recours contre une décision administrative de première instance à l'instance administrative déterminée par la loi (voir question n° 5).

Seulement après l'épuisement des voies de recours administratives le requérant peut saisir la Cour constitutionnelle et/ou le Verwaltungsgerichtshof.

#### **61. Les organes indépendants compétents en matière de litiges administratifs**

La constitution autrichienne prévoit l'institution indépendante de la « Volksanwaltschaft » (collège des médiateurs) qui s'inspire du modèle scandinave de l'ombudsman. La « Volksanwaltschaft » peut être saisie de toute personne concernée par une défaillance de l'administration fédérale contre laquelle elle ne dispose plus de possibilités de recours. La « Volksanwaltschaft » doit examiner l'affaire en question et elle doit communiquer le résultat de son examen et les mesures qu'elle a décidées de prendre au plaignant. Elle peut prononcer des recommandations envers des organes suprêmes de l'administration fédérale qui s'ils ne suivent pas ces recommandations sont tenus de s'expliquer par écrit.

Par des lois constitutionnelles des Länder les compétences de la « Volksanwaltschaft » ont été étendues aux affaires concernant l'administration de sept des neuf Länder autrichiens. Les Länder du Vorarlberg et du Tyrol ont créé des institutions avec des compétences similaires.

#### **62. Les modes alternatifs de règlement des litiges administratifs**

Dans le domaine de l'administration exerçant des prérogatives de puissance publique de tels modes alternatifs de règlement de litiges ne sont généralement pas prévus. Ils existent certaines matières spéciales (p.ex. la passation des marchés publics) où les lois prévoient des procédures de conciliation. En ce qui concerne les matières de l'administration de gestion privée qui relèvent de la compétence des tribunaux de droit commun des conventions d'arbitrage pourraient être stipulées dans les conditions prévues par les articles 577 ss. du Code de procédure civile.

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

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

### **63. Le budget moyen affecté à la justice**

En 2009, le budget accordé à la justice est d'environ 715 millions d'euros (en ce compris 10,9 million d'euros pour la Cour constitutionnelle et 15,8 millions d'euros pour le Verwaltungsgerichtshof) ce qui équivaut à peu près à 1 pourcent du budget fédéral (environ 77 milliards d'euros).

### **64. Le nombre de magistrats**

On compte en Autriche environ 2.000 magistrats (juges des tribunaux de droit commun ainsi que les membres de la Cour constitutionnelle et du Verwaltungsgerichtshof).

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

Environ 4 pour cent des juges autrichiens sont affectés au contrôle de l'administration.

### **66. Les assistants de justice**

Il y a respectivement 25 et 33 jeunes juristes à la Cour constitutionnelle et au Verwaltungsgerichtshof qui rédigent des rapports durant les sessions de la Cour. Les juristes assistants travaillent pour les bureaux de documentation, assistent les juges dans leurs recherches et l'élaboration de leurs décisions. Environ 25 juristes assistent les 68 membres du Verwaltungsgerichtshof alors que chacun des 8 juges rapporteurs de la Cour constitutionnelle est assisté de trois juristes. Les assistants doivent avoir accompli leurs études de droit. Hormis cela, leur formation peut différer.

### **67. Les ressources documentaires**

Ayant leur siège dans le même bâtiment le Verwaltungsgerichtshof et la Cour constitutionnelle disposent d'une bibliothèque commune qui offre une vaste gamme d'ouvrages, de textes et de documents juridiques nationaux et internationaux ainsi qu'une ample documentation des sources de droit.

### **68. Les moyens informatiques**

Presque chaque poste de travail auprès de la Cour constitutionnelle et du Verwaltungsgerichtshof est équipé d'un ordinateur et d'un accès internet. Les moyens informatiques sont utilisés pour la gestion des dossiers, pour les bases de données, pour la recherche, pour la rédaction des décisions, etc.

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

La Cour constitutionnelle et le Verwaltungsgerichtshof disposent d'un site internet pour se faire connaître et pour informer des actualités concernant les deux Cours. Les sites ne servent pourtant pas comme moyen de communication entre les Cours et les justiciables.

## **B. Autres statistiques et indications chiffrées.**

### **70. Le nombre de nouvelles requêtes chaque année**

De 2005 à 2008, 9.361, 11.254, 15.293 et 12.913 nouvelles requêtes ont respectivement été introduites au greffe du Verwaltungsgerichtshof.

### **71. Le nombre de dossiers traités chaque année**

De 2005 à 2008, le Verwaltungsgerichtshof a traité respectivement 9.242, 9.674, 12.885 et 12.119 dossiers.

### **72. Le nombre de dossiers non traités**

De 2006 à 2008, on a dénombré les quantités suivantes de requêtes non traitées par le Verwaltungsgerichtshof au cours des années précédentes : 9.430 en 2006, 11.976 en 2007 et 13.017 en 2008.

### **73. Le délai moyen de jugement**

S'agissant des recours à l'encontre de décisions administratives, le délai de jugement était de 21 mois en 2005, de 20 mois en 2006, de 19 mois en 2007 et de 20 mois en 2008. Concernant les recours en carence de l'administration pour lesquels le Verwaltungsgerichtshof statue dans l'affaire même, le délai moyen était de 20 mois en 2005, de 27 mois en 2006, 25 mois en 2007 et 20 mois en 2008.

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

En Autriche, il n'existe pas de juridictions administratives inférieures (voir question n° 5). Pour ce qui concerne les décisions administratives attaquées devant le Verwaltungsgerichtshof, le taux de réformation était de 40,92 % en 2005, de 34,95 % en 2006 et de 28,53 % en 2007. En 2008, 29,34 % des décisions administratives attaquées devant le Verwaltungsgerichtshof ont été annulées.

## **75. Le volume des litiges par domaine**

De 2005 à 2008, le Verwaltungsgerichtshof a traité respectivement 2.183, 1.993, 3.441 et 3.557 dossiers relatifs au droit des étrangers; 874, 928, 957 et 732 dossiers en matière de fiscalité; 394, 409, 397 et 368 dossiers en matière d'urbanisme; 24, 319, 230 et 324 dossiers en matière de sécurité sociale; 208, 207, 204 et 159 dossiers relatifs au droit des véhicules automoteurs; 235, 225, 221 et 181 dossiers relatifs à la police de la circulation, 362, 481, 225 et 340 dossiers concernant le droit de la fonction publique, 157, 187, 260 et 180 dossiers relatifs à des matières spéciales relevant de la compétence des autorités administratives (comme l'emploi de personnes handicapées et d'étrangers, l'hygiène et la sécurité au travail); 232, 152, 146 et 139 dossiers relatifs aux professions industrielles et commerciales; 60, 77, 65 et 54 dossiers en matière d'aide sociale; 72, 50, 65 et 54 dossiers relatifs aux cours d'eau et à la distribution d'eau et 45, 33, 48 et 61 dossiers en matière de protection de l'environnement et de la nature. Le reste des dossiers traités concernait diverses autres matières.

## **C. L'économie de la justice administrative**

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

Il n'existe pas d'études scientifiques démontrant l'influence des condamnations très lourdes sur les budgets publics ou la préoccupation des juridictions concernant les conséquences de leurs décisions en terme de coûts pour les finances publiques.