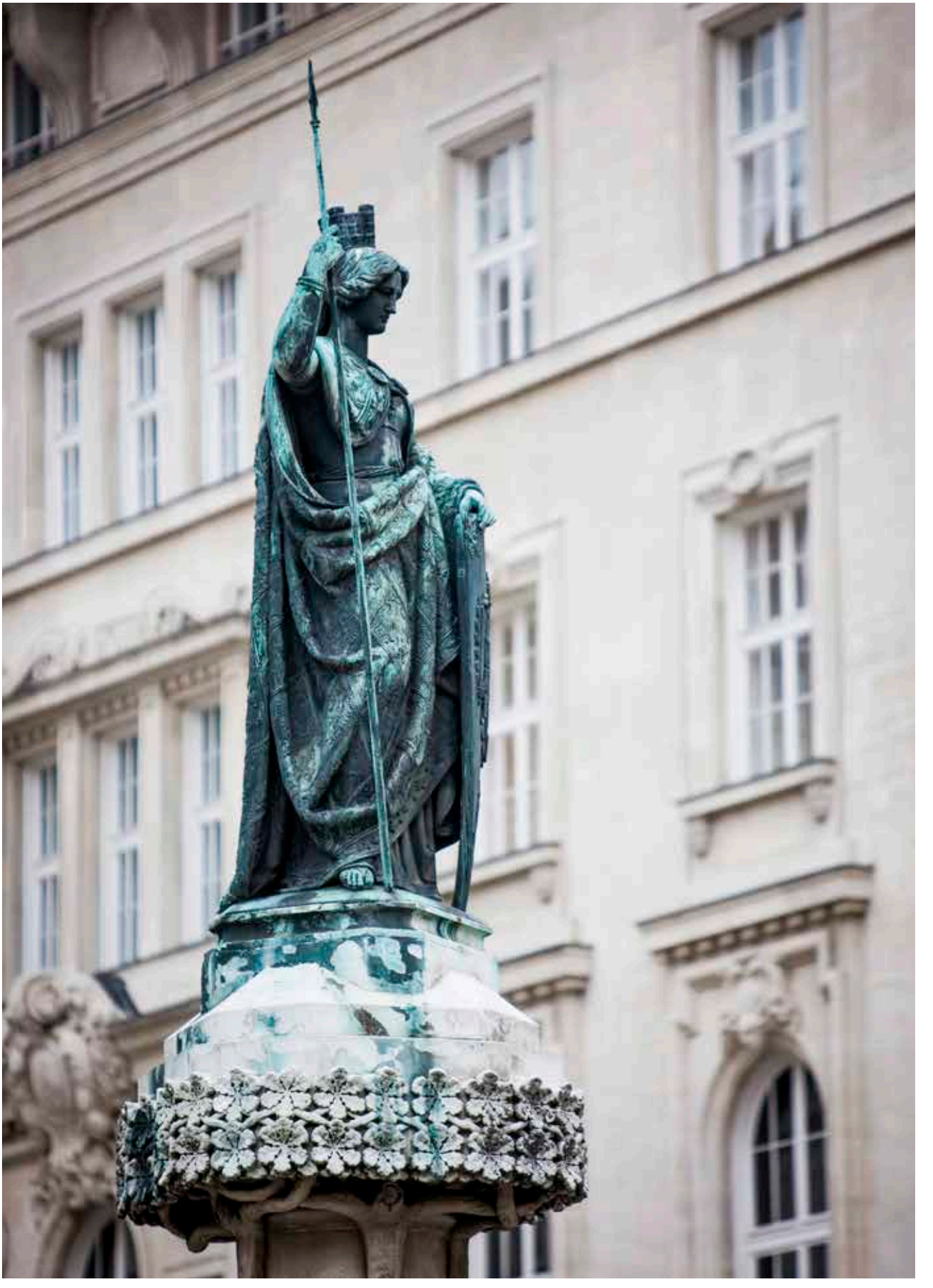
vfgh

Verfassungsgerichtshof
Österreich



vfgh
Verfassungsgerichtshof
Österreich

La Cour constitutionnelle

Sommaire

Préface	5
Ses attributions	7
Son organisation et ses structures	13
Le processus décisionnel	17
La Cour constitutionnelle dans un contexte international	21
Le bâtiment	25
L'histoire de la Cour constitutionnelle	29
Les membres de la Cour constitutionnelle	35
Mentions légales	44

„Die Verfassungsgerichtsbarkeit
der Republik Österreich …
gilt mit Recht als die originellste Emi
der österreichischen Bundesverfas
vom 1. Oktober 1920."
Adolf Merkl, Die Verfassungsgerichtsb
in: Verwaltungs

Préface

La Constitution est un ensemble de principes nationaux qui régissent l'organisation de l'État, le fonctionnement de ses organes et les droits fondamentaux des citoyens face à lui. L'Autriche est un État de droit démocratique. Il repose sur le principe de primauté de la norme constitutionnelle. Cela signifie que toutes les activités de l'État – législatives, judiciaires, administratives et également gouvernementales – doivent se fonder sur la Constitution, c'est à dire être en conformité avec elle.

Pour que la primauté de la Constitution ne reste pas lettre morte et qu'elle puisse s'appliquer dans la pratique, l'État constitutionnel démocratique a besoin d'institutions qui garantissent effectivement son respect. La Cour constitutionnelle est la plus importante de ces institutions. Elle est la «gardienne de la Constitution».

L'attribution principale de la Cour constitutionnelle réside dans le contrôle de la conformité des lois avec la Constitution et leur abrogation en cas d'inconstitutionnalité. Elle représente le pivot de la juridiction constitutionnelle. La constitution fédérale autrichienne confie et réserve exclusivement cette fonction à une juridiction spéciale, à savoir la Cour constitutionnelle. Ce type de juridiction constitutionnelle est une création autrichienne. Il reflète notamment les enseignements de l'École viennoise de théorie du droit dont Hans Kelsen et Adolf Julius Merkl furent les principaux protagonistes. On parle depuis également de modèle «autrichien» ou «kelsenien» de justice constitutionnelle, en opposition au modèle «américain» où chaque juridiction est habilitée à examiner la constitutionnalité d'une loi et libre de ne pas l'appliquer en cas de non-conformité. La Cour constitutionnelle se pose par ailleurs comme la principale garante des droits fondamentaux des particuliers face à l'État.

Ce livre a pour but de vous donner une idée plus précise de la Cour constitutionnelle autrichienne, de ses compétences, de ses structures et de son organisation, de son fonctionnement et de ses membres.

Univ.Prof. Dr. Gerhart Holzinger
Président de la Cour constitutionnelle

●●● Ses attributions

●●● Contrôle de la constitutionnalité des lois (Art. 140 de la Loi constitutionnelle fédérale)

Ce contrôle est au cœur de la justice constitutionnelle. Toutefois, la Cour constitutionnelle ne peut s'autosaisir et examiner n'importe quelle disposition légale pour en évaluer la conformité et l'annuler en cas de non-respect. Ce contrôle est restreint aux règles pour lesquelles un organe de l'État ou un individu habilité l'a saisie ou que la Cour elle-même doit appliquer dans le cadre d'une procédure en cours.

Le contrôle abstrait des règles de droit implique que la Cour décide de la constitutionnalité de lois des *Länder* sur saisine du gouvernement fédéral et de lois fédérales sur saisine du gouvernement d'un *Land*. Un tiers des députés du Conseil national (*Nationalrat* – chambre basse) ou du Conseil fédéral (*Bundesrat* – chambre haute) suffit pour former un recours contre une loi fédérale ainsi qu'un tiers des députés d'un *Landtag* (Parlement régional) pour former un recours contre une loi de ce *Land* lorsque sa constitution le prévoit.

Le contrôle concret des règles juridiques implique que la Cour Suprême et chaque juridiction compétente pour statuer en deuxième instance, les tribunaux administratifs et la Cour administrative suprême (toute juridiction après le 1er janvier 2015) sont habilités et tenus de saisir la Cour constitutionnelle pour un contrôle de constitutionnalité lorsqu'ils doutent de la conformité d'une disposition légale applicable dans une action en justice où ils doivent statuer.

Si une juridiction de droit commun ne saisit pas la Cour, tout particulier arguant d'une atteinte à ses droits comme partie dans une procédure devant un tel tribunal de 1ère instance suite à l'application d'une loi inconstitutionnelle pourra, à compter du 1er janvier 2015, attaquer cette loi devant la Cour constitutionnelle dans le cadre d'un recours formé contre cette décision. Dans certaines circonstances, une saisine directe de la Cour est possible lorsqu'un individu estime que la non-conformité d'une loi implique qu'il a été directement lésé dans ses droits et que cette loi a pris effet pour lui sans qu'une décision judiciaire ou administrative ait été rendue. En raison du caractère subsidiaire de ce «recours individuel», la Cour applique des critères stricts pour en évaluer la recevabilité.

vfgh
Verfassungsgerichtshof
Österreich

En plus des recours, la Cour dispose elle-même du droit de vérifier *ex officio*, c'est à dire de sa propre initiative, la constitutionnalité d'une disposition légale qu'elle doit appliquer dans une procédure dont elle est saisie.

Exception faite du cas décrit ci-après, le contrôle de constitutionnalité s'effectue toujours a posteriori, c'est à dire après promulgation de la loi.

L'annulation d'une loi jugée inconstitutionnelle n'est en principe pas rétroactive. Est exclue de cette règle l'affaire à l'origine de la procédure de contrôle, affaire pour laquelle la loi n'est plus applicable du tout. Par ailleurs, la Cour peut de son propre jugement étendre cet effet dit «*Anlassfallwirkung*» à d'autres faits passés. Elle est également autorisée à prévoir pour l'entrée en vigueur de l'annulation un délai qui n'excédera pas 18 mois. Jouissant d'une «immunité» pendant cette période, la loi jugée inconstitutionnelle continue à s'appliquer et ne peut pas faire l'objet d'une nouvelle action devant la Cour constitutionnelle jusqu'à son abrogation.

C'est avant tout l'exemple du contrôle de constitutionnalité qui montre clairement que la Cour constitutionnelle est un organe situé à l'interface entre droit et politique. C'est uniquement la constitution, une norme juridique, qui lui fournit ses critères de contrôle et les fondements pour ses décisions. Par contre, la question de l'opportunité politique d'une disposition légale n'est pas un critère pour le contrôle constitutionnel. Il est toutefois vrai que les dispositions de la constitution sont souvent formulées de manière très générale. Cela laisse à la Cour constitutionnelle une vaste marge de jugement en matière d'interprétation et par conséquent aussi dans son évaluation de la constitutionnalité d'une loi. Cette marge peut être aussi fonction d'appréciations. Ce nonobstant, la Cour est aussi tenue dans de tels cas de rendre une décision juridiquement contraignante et ne peut se laisser guider que par sa conviction juridique et non pas par une réflexion sur l'opportunité politique de cette décision. Néanmoins, les implications politiques de ses jugements peuvent s'avérer considérables, particulièrement lorsqu'il s'agit d'évaluer des actes provenant du pouvoir législatif élu démocratiquement. La Cour constitutionnelle se doit donc de respecter la liberté de disposition du législateur tout en assurant aussi la primauté de la Constitution.

Il est une autre particularité du contrôle constitutionnel: le droit constitutionnel autrichien prévoit que tout amendement concernant l'un des principes fondamentaux de la constitution fédérale, à savoir la démocratie, la république, l'État de droit et l'État fédéral, requiert non seulement une majorité des deux tiers au Parlement mais aussi la majorité dans un référendum. La Cour constitutionnelle est ici aussi appelée à vérifier la conformité des dispositions des lois constitutionnelles fédérales avec ces principes fondamentaux de la Constitution fédérale et à invalider le cas échéant les dispositions non conformes. A savoir dans le cas où une norme constitutionnelle qui est en contradiction avec l'un des principes fondamentaux a été promulguée suite à une décision prise par le Parlement avec une majorité des deux tiers, mais sans avoir été entérinée par un référendum.

●●● Contrôle de la constitutionnalité des décrets et ordonnances (Art. 139 de la Loi constitutionnelle fédérale)

Le contrôle de conformité des règlements relève également de la compétence de la Cour constitutionnelle. Les informations relatives au contrôle de constitutionnalité des lois s'appliquent ici mutatis mutandis.

●●● Contrôle de la constitutionnalité des traités internationaux (Art. 140a de la Loi constitutionnelle fédérale)

La Constitution fédérale charge également la Cour constitutionnelle de contrôler la légitimité des traités internationaux (constitutionnalité ou légalité). La procédure et les droits de saisine suivent les règles régissant le contrôle des lois et règlements conformément au rang interne du traité international. La Cour ne peut toutefois que constater l'inconstitutionnalité ou l'illégalité d'un traité international reconnu comme non-conforme mais ne peut pas l'annuler. Suite à cette constatation, les organes de l'État sont tenus de ne plus en appliquer les dispositions.

●●● Contrôle de la constitutionnalité des décisions des juridictions administratives (Art. 144 de la Loi constitutionnelle fédérale)

Une tâche importante de la Cour constitutionnelle consiste à statuer sur les recours déposés contre des décisions des tribunaux administratifs (mais pas de la Cour administrative suprême). Le motif d'un tel recours peut être une décision dont la partie estime qu'elle porte atteinte à un de ses droits garantis par la Constitution ou une norme générale non conforme, notamment une loi inconstitutionnelle, préjudiciable pour certains droits et sur laquelle est fondée la décision attaquée. Si la Cour partage les réserves émises dans le recours contre une règle de droit, elle engage une procédure de contrôle *ex officio*.

La Cour constitutionnelle n'est cependant pas le seul organe compétent en matière de contrôle des décisions des juridictions administratives, la Constitution fédérale conférant également cette prérogative à la Cour administrative. Cette dernière n'effectue toutefois pas de vérification de constitutionnalité mais seulement de conformité à la loi.

La Cour constitutionnelle est habilitée à refuser de statuer sur de tels recours lorsque les chances d'aboutir sont nulles ou qu'aucune clarification constitutionnelle n'est à attendre. Ces recours peuvent être transmis pour décision à la Cour administrative sur demande de la partie requérante.

●●● Conflits de compétences (Art. 138 al. 1 de la Loi constitutionnelle fédérale)

La Cour constitutionnelle connaît des conflits de compétence constitutionnels entre juridictions et administrations, entre juridictions judiciaires et tribunaux administratifs ou la Cour administrative, entre la Cour constitutionnelle même et toutes les autres juridictions, entre l'État fédéral et un *Land* ou entre *Länder*.

●●● Constat de compétence (Art. 138 al. 2, Art. 126a, Art. 148f de la Loi constitutionnelle fédérale)

Sur requête du gouvernement fédéral ou d'un gouvernement de Land, la Cour constitutionnelle est tenue de déterminer si un projet d'acte législatif ou son exécution relève de la compétence de l'État central ou des *Länder*. L'objectif que sert cette fonction dévolue à la Cour est d'apporter une clarification en prévention d'éventuels conflits de compétence dans l'État fédéral. C'est la seule fois où la Cour peut procéder à un contrôle a priori.

Par ailleurs, la Cour tranche des divergences d'interprétation de dispositions légales relatives aux compétences de contrôle, divergences qui opposent la Cour des comptes ou le Collège des Médiateurs d'une part aux gouvernements (central ou des *Länder*) ou organismes publics d'autre part, et attribue cette compétence le cas échéant.

●●● Contentieux électoral (Art. 141 de la Loi constitutionnelle fédérale)

Une compétence démocratiquement cruciale de la Cour constitutionnelle réside dans ses attributions électorales lui permettant de statuer sur la légitimité de certaines élections comme celles du Président Fédéral, des membres des organes représentatifs (Conseil national, Conseil fédéral, Parlements régionaux, conseils municipaux), des députés européens, des représentants des Chambres ainsi que des gouvernements de *Land*, des maires et des élus locaux.

La Cour constitutionnelle est tenue de donner suite à une contestation électorale en présence d'une preuve du caractère irrégulier allégué d'un scrutin et de son influence sur les résultats. Dans ce cas de figure, elle invalide le scrutin à partir de la phase entachée d'irrégularité.

La Cour est par ailleurs chargée de se prononcer en cas de contestation du résultat d'une initiative populaire, d'une consultation populaire, d'un référendum et d'une initiative citoyenne européenne.

Elle statue également sur les déchéances de mandat pour les élus d'un organe représentatif général, du Parlement européen ou d'un organe de régulation d'une chambre consulaire ainsi que sur les avis ordonnant la déchéance.

●●● Fonction de Haute Cour de justice (Art. 142, 143 de la Loi constitutionnelle fédérale)

La Cour agit aussi comme une Haute Cour de Justice. Elle est ainsi compétente pour statuer sur les accusations de violation délibérée de la Constitution ou du droit dans l'exercice de leurs fonctions soulevées contre les organes supérieurs de l'État. Ces attributions concernent notamment la manière dont le Président fédéral, les membres du gouvernement fédéral et des gouvernements des *Länder* ainsi que les Gouverneurs des *Länder* et les autres membres des gouvernements des *Länder* chargés des questions d'administration fédérale indirecte assument leurs fonctions.

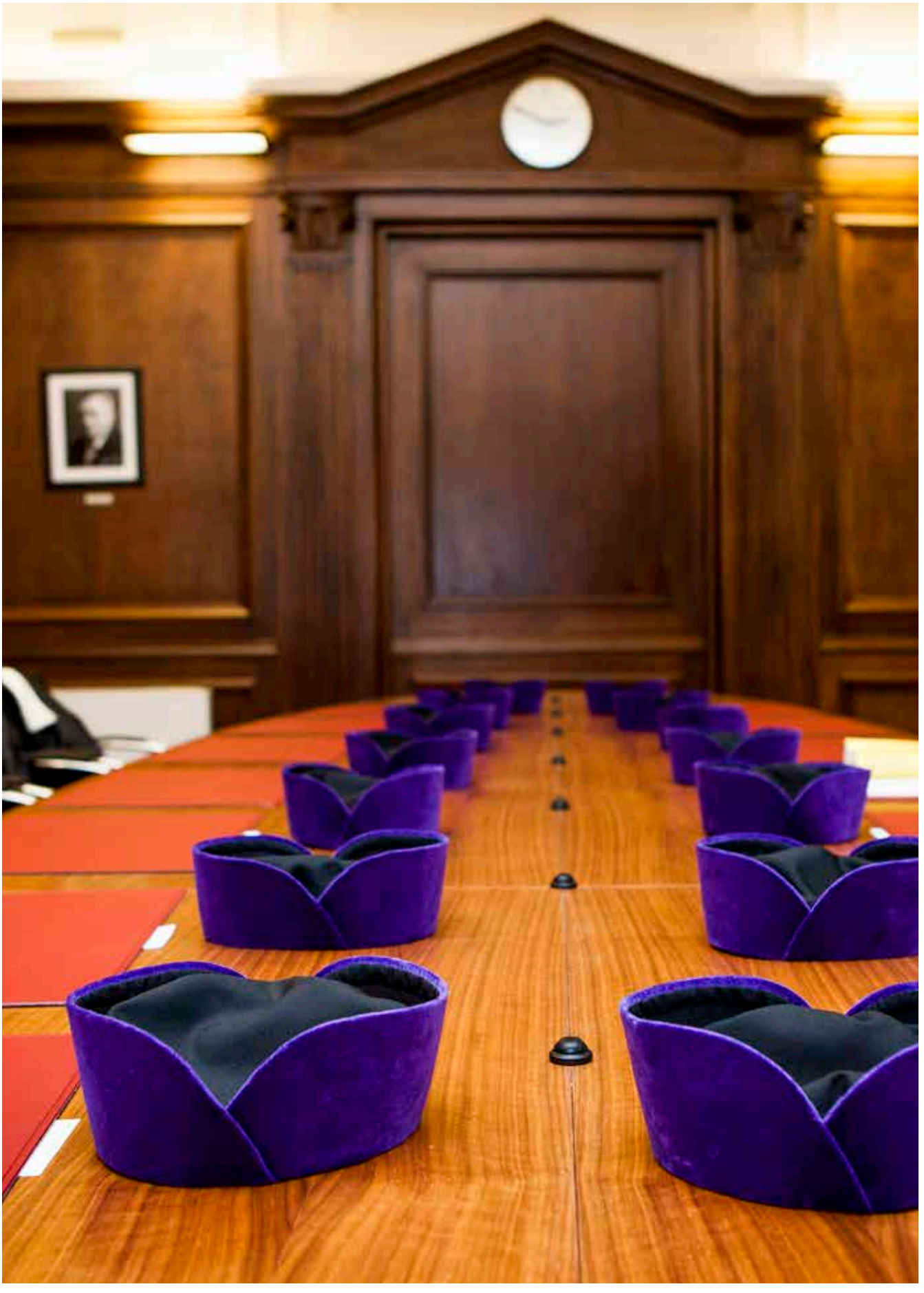
Une condamnation prononcée par la Cour constitutionnelle entraîne la destitution de la personne concernée, voire également la perte de ses droits politiques en présence de circonstances aggravantes. Dans certains cas, la Cour peut toutefois se contenter de constater une infraction au droit. Cette compétence n'a guère de signification dans la pratique, la Cour n'ayant été saisie que de trois demandes depuis 1920: deux sous la 1ère République et une troisième en 1985.

● ● ● Autres compétences de la Cour constitutionnelle

- Décision relative à des prétentions d'ordre patrimonial soulevées contre des collectivités territoriales sur lesquelles aucune juridiction de droit commun ne peut statuer et aucune administration délivrer un avis (*Kausalgerichtsbarkeit* – Art. 137 de la Loi constitutionnelle fédérale).

- Décision relative à certains litiges concernant des conventions passées entre l'État central et des *Länder* conformément aux termes de l'article 15a de la Loi constitutionnelle fédérale ou entre *Länder* (Art. 138a).

- Décision relative à des violations du droit international public (Art. 145 de la Loi constitutionnelle fédérale). Il s'agit d'une compétence liée à la promulgation d'une simple loi fédérale, laquelle n'a toutefois jamais été promulguée.



Son organisation et ses structures

Nomination et statut juridique des membres de la Cour constitutionnelle

C'est l'article 147 de la Constitution elle-même qui traite des points essentiels relatifs à l'organisation de la Cour constitutionnelle. Elle est constituée d'un président, d'un vice-président, de douze membres et de six suppléants, tous nommés par le Président fédéral sur proposition du gouvernement fédéral ou de l'une des deux chambres parlementaires. Le droit à proposition pour le président, le vice-président, six membres et trois suppléants revient au gouvernement fédéral, trois membres et deux suppléants étant nommés sur proposition du Conseil national, trois membres et un suppléant sur celle du Conseil fédéral.

Tous les membres de la Cour constitutionnelle doivent être diplômés d'une faculté de droit et disposer d'une expérience professionnelle juridique d'au moins dix ans. Ce sont essentiellement des juges siégeant dans d'autres juridictions, des fonctionnaires de l'administration publique, des professeurs enseignant le droit dans une université et des avocats qui répondent à ce profil, ces derniers ne pouvant toutefois être proposés que par le Conseil national et le Conseil fédéral mais pas par le gouvernement fédéral.

A l'exception des membres actifs de la fonction publique qui sont libérés de leurs obligations professionnelles et ne touchent plus leurs appointements, tous les membres peuvent poursuivre l'exercice de leur activité professionnelle juridique en sus de leur fonction de juge constitutionnel. Cet aspect et sa composition professionnellement hétérogène font la différence entre la Cour constitutionnelle et les autres juridictions autrichiennes, composées de juges de métier. Ce système a parfaitement fait ses preuves dans la pratique car il garantit que le savoir et les expériences provenant des principales professions du droit se reflètent bien dans les décisions que rend la Cour.

L'objectivité des juges est assurée par des règles particulières relatives aux incompatibilités. Le juge constitutionnel ne peut exercer aucune fonction dans un gouvernement fédéral ou de *Land*, dans une assemblée législative ou comme député du Parlement européen ou comme employé ou responsable d'un parti politique. Dans la mesure où, pour des raisons professionnelles ou privées, un juge constitutionnel est suspecté de partialité, il est exclu des délibérations sur l'affaire et remplacé par un suppléant.

Les membres de la Cour constitutionnelle sont des juges au sens de la Loi constitutionnelle fédérale. Ils sont indépendants

et inamovibles dans l'exercice de leur activité judiciaire. Les juges constitutionnels restent en fonction jusqu'à la fin de l'année de leur 70ème anniversaire. Ils ne peuvent être suspendus de leur fonction de manière anticipée que par la Cour constitutionnelle et pour des motifs précis qui sont définis dans la Loi constitutionnelle fédérale ou la loi sur la Cour constitutionnelle.

Ces règles garantissent de façon extrêmement efficace l'indépendance des juges constitutionnels dans l'exercice de leurs fonctions. Une indépendance qui permet aux membres de la Cour de n'être liés que par la Constitution et les autres lois de la République et de pouvoir assumer leurs fonctions à l'abri des influences politiques. A cela s'ajoute l'obligation de secret sur les délibérations et le vote. On ne peut notamment lever le secret du vote individuel des juges sur une question particulière.

Il faut ici mentionner la règle constitutionnelle qui stipule que trois juges constitutionnels et deux suppléants doivent avoir leur résidence principale ailleurs qu'à Vienne. On garantit ainsi le respect du principe fédéral avec des membres venant de toutes les régions autrichiennes. Cela apporte une modeste composante fédéraliste à cet organe central à l'État tout en soulignant le caractère spécifique de la Cour constitutionnelle par rapport aux autres juridictions.

●●● Organisation interne

L'organisation interne comme le mode de fonctionnement de la Cour constitutionnelle sont réglés dans la loi sur la Cour constitutionnelle et dans son règlement intérieur.

La direction de la Cour - pour la fonction juridictionnelle comme pour l'administration judiciaire - revient à son Président, ou au vice-président en cas d'empêchement. Cette fonction juridictionnelle consiste notamment à : affecter pour décision les nouvelles demandes aux «Rapporteurs permanents», présider les délibérations et débats et autoriser l'établissement des décisions.

La Cour constitutionnelle ne siège pas en permanence, elle se réunit quatre fois par an en sessions respectives de trois semaines et demie. En cas de besoin, le Président peut convoquer des sessions intermédiaires. Chaque année, ces sessions permettent de délibérer et statuer sur les affaires en état d'être jugées lors de plus de 90 réunions consultatives de 4 à 5 heures. Entre ces sessions, les «Rapporteurs permanents» préparent les projets de décision. Ces rapporteurs sont des juges constitutionnels auxquels le président confie le traitement des nouvelles affaires.

Les «Rapporteurs permanents» sont élus parmi ses membres par l'Assemblée plénière de la Cour pour trois ans. Une réélection est admise, souhaitée et même normale dans la pratique. Actuellement, onze membres de la Cour ainsi que sa vice-présidente assument leur fonction de Rapporteurs permanents et bénéficient pour cela du soutien d'en moyenne trois collaborateurs scientifiques.

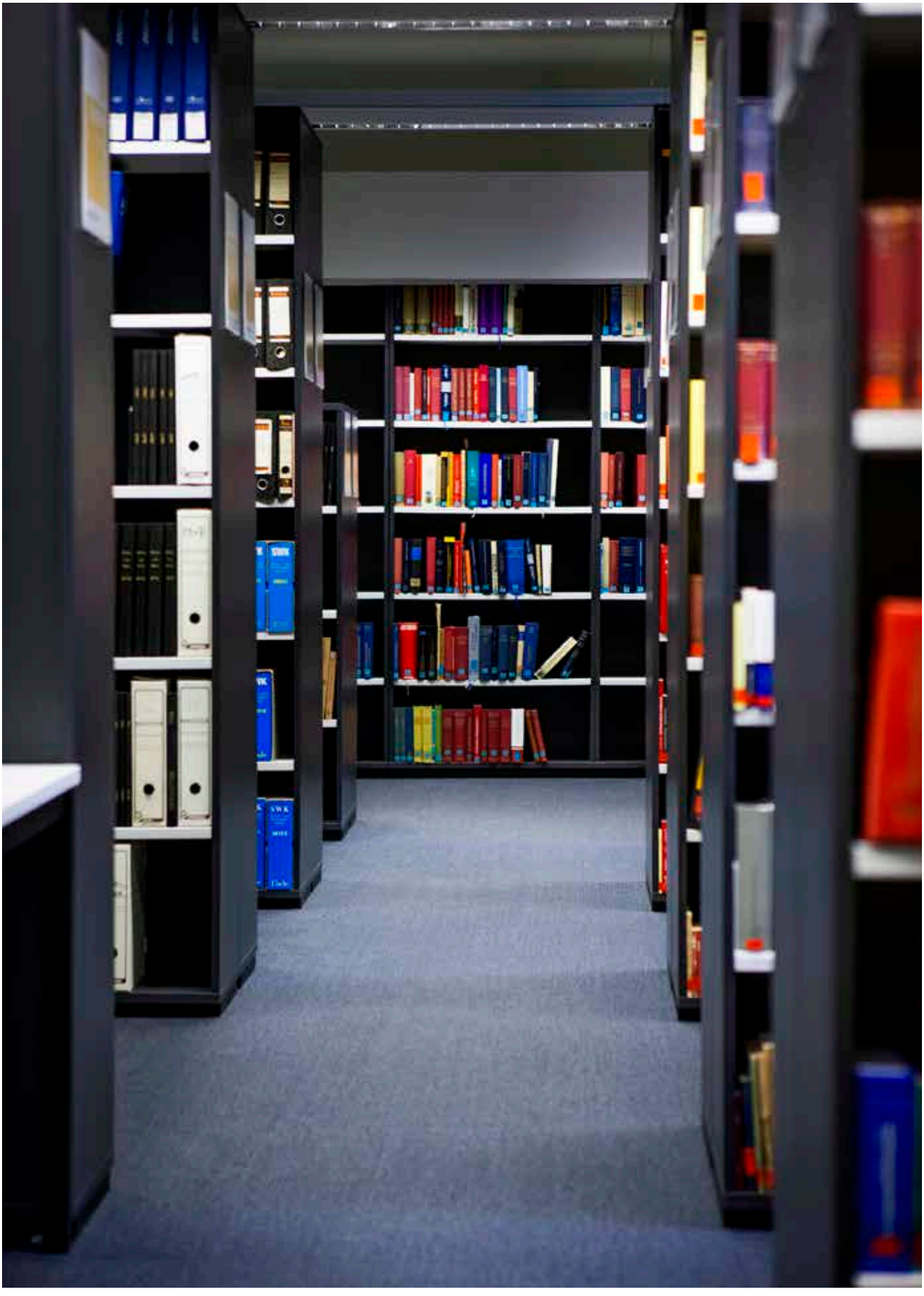
La Constitution fédérale établit la Cour constitutionnelle comme une formation de jugement unique, qui n'est pas subdivisée en chambres et décide en général en assemblée plénière. La pratique est différente. Un amendement apporté aux dispositions régissant le quorum dans la Loi sur la Cour constitutionnelle le permet. Il stipule que la Cour peut en principe délibérer valablement lorsque le Président et au moins huit juges sont présents. Dans les cas définis de manière plus détaillée par la loi et dont l'examen est plus simple, la présence du Président et de quatre juges suffit aussi, ils se réunissent alors en «petite formation». Toutefois, l'ensemble des membres reçoit la convocation aux délibérations ainsi que les projets de décision. Par ailleurs, chaque membre a le droit de demander que l'assemblée plénière statue sur une affaire de ce type. Dans la pratique, la Cour constitutionnelle rend la grande majorité de ses décisions en petites formations, constituées du Président et du vice-président, du rapporteur permanent ayant suivi l'affaire et de trois autres membres.

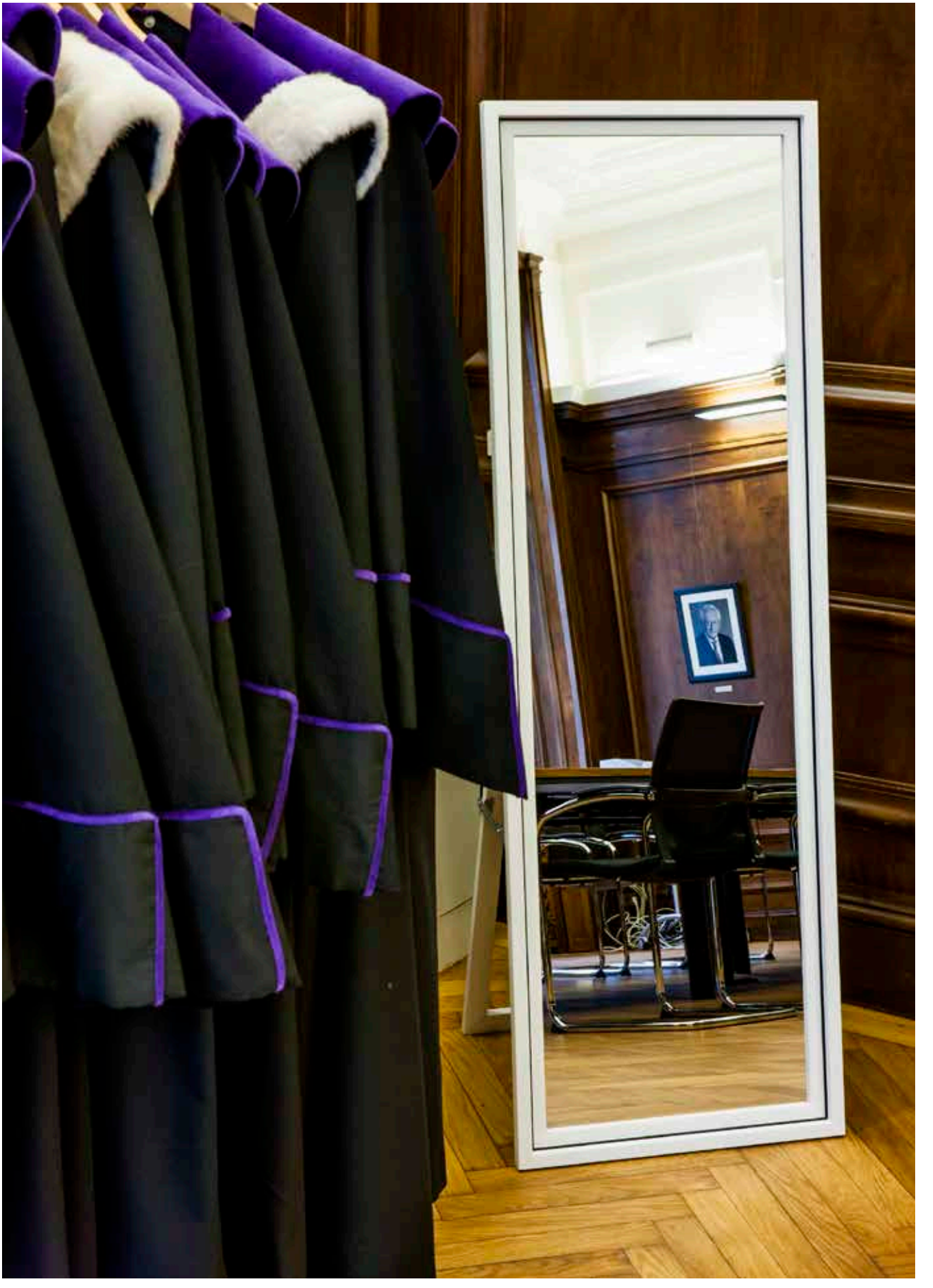
Le fait que la Cour constitutionnelle ne soit pas subdivisée en différentes chambres et que les Président et vice-président participent généralement à chaque « petite formation » s'avère très avantageux dans la pratique. Cela dans la mesure où on favorise ainsi la cohérence et la continuité de la jurisprudence. Élément dont il ne faut pas sous-estimer la signification pour la fonction qui est l'essence même d'une juridiction suprême, à savoir donner des orientations sûres dans l'application du droit.

La Cour constitutionnelle statue en général à la majorité simple. Certaines décisions requièrent l'unanimité comme par exemple le refus de traiter un recours. Le président ne se prononce pas. En cas d'égalité des voix, ce qui arrive rarement, il est néanmoins obligé de voter et sa voix est décisive pour le résultat du scrutin (principe de la voix prépondérante).

La délibération et le résultat du scrutin sont secrets. La loi ne prévoit pas la possibilité de donner une opinion dissidente ou concordante (*dissenting* ou *concurring opinion*).

Les activités liées à l'administration de la justice, notamment le pouvoir hiérarchique suprême sur le personnel administratif ainsi que la couverture des besoins financiers et matériels de la Cour, relèvent de la seule autorité du Président. L'organe de représentation du personnel qu'il forme avec le vice-président et les rapporteurs permanents doit être entendu avant chaque décision concernant le personnel.





Le processus décisionnel

La saisine

La Cour constitutionnelle ne peut pas s'autosaisir. Chaque procédure devant la Cour est le résultat d'une requête qui porte des désignations différentes en fonction du type de procédure concerné (recours, demande d'invalidation, saisine au sens strict du terme, par exemple).

A quelques exceptions près (concernant les collectivités locales et leurs organes ainsi que le contentieux électoral), chaque requête doit être déposée par un avocat mandaté. Les personnes disposant de faibles revenus ont la possibilité de demander une aide judiciaire qui comprend les services gratuits d'un avocat.

Chaque saisine reçoit un numéro de référence et est confiée par le Président à un Rapporteur permanent, ou exceptionnellement à un autre juge, pour qu'il prépare un avis. L'affectation des saisines n'est soumise à aucune condition particulière; il n'existe pas d'ordre de répartition donné. La pratique a montré qu'une attribution des dossiers en fonction des domaines du droit et de l'expérience personnelle de chaque Rapporteur permanent et permettant d'équilibrer la charge de travail était une bonne chose.

La procédure d'admission préalable et les travaux préparatoires

Dès qu'on lui confie l'affaire, le Rapporteur permanent vérifie les conditions de recevabilité de la saisine telles que la compétence de la Cour constitutionnelle, le respect des délais de recours ou le droit de saisine ainsi que le respect des formalités légales de procédure. Toute requête qui ne satisfait pas aux conditions formelles est renvoyée à celui qui l'a déposée pour qu'il apporte les corrections nécessaires dans un délai donné, dans la mesure où le vice de forme est susceptible d'être redressé.

En règle générale, c'est à ce stade qu'on statue sur les demandes d'aide judiciaire ou - en cas de recours - d'octroi d'une protection juridique provisoire (effet suspensif).

Si le Rapporteur estime d'emblée qu'une demande (saisine, recours, plainte, etc.) est irrecevable ou viciée de façon irrémédiable, il prépare un projet de rejet. S'il est d'avis qu'il est manifestement impossible de donner suite à un recours formé contre une décision rendue par un tribunal administratif, pour manque de bien-fondé ou absence de question constitutionnelle à clarifier, il propose de refuser de traiter la requête (Art. 144

al. 2 de la Loi constitutionnelle fédérale). Il peut sinon demander une prise de position à la partie adverse (dans le cas d'une saisine pour inconstitutionnalité d'une loi, c'est par exemple le gouvernement fédéral ou le gouvernement de *Land* concerné) et aux autres parties éventuelles, consulter les dossiers et engager les démarches nécessaires à la clarification des faits.

Suite à l'analyse de la jurisprudence et des textes pertinents pour la décision est élaboré un projet de réponse qui est transmis par voie électronique aux autres membres de la Cour, accompagné des mémoires des parties ainsi que de la jurisprudence et des textes applicables. Il sert de base pour la délibération et la décision sur le litige en question lors de la prochaine session.

Si le Rapporteur estime qu'une audience publique s'impose ou du moins s'avèrerait utile, les faits exigeant des éclaircissements complémentaires, des questions juridiques encore ouvertes devant être débattues avec les parties ou la portée de l'affaire pour le public étant significative, il en informe le Président.

●●● L'audience publique

C'est le Président qui décide de la tenue d'une audience. Les parties à la procédure y sont convoquées. Par ailleurs, l'audience doit être publiée sur le panneau d'affichage officiel ainsi que par une annonce dans le *Wiener Zeitung* (quotidien autrichien). La citation s'accompagne fréquemment d'une liste de questions aux parties, pour lesquelles la Cour attend des réponses.

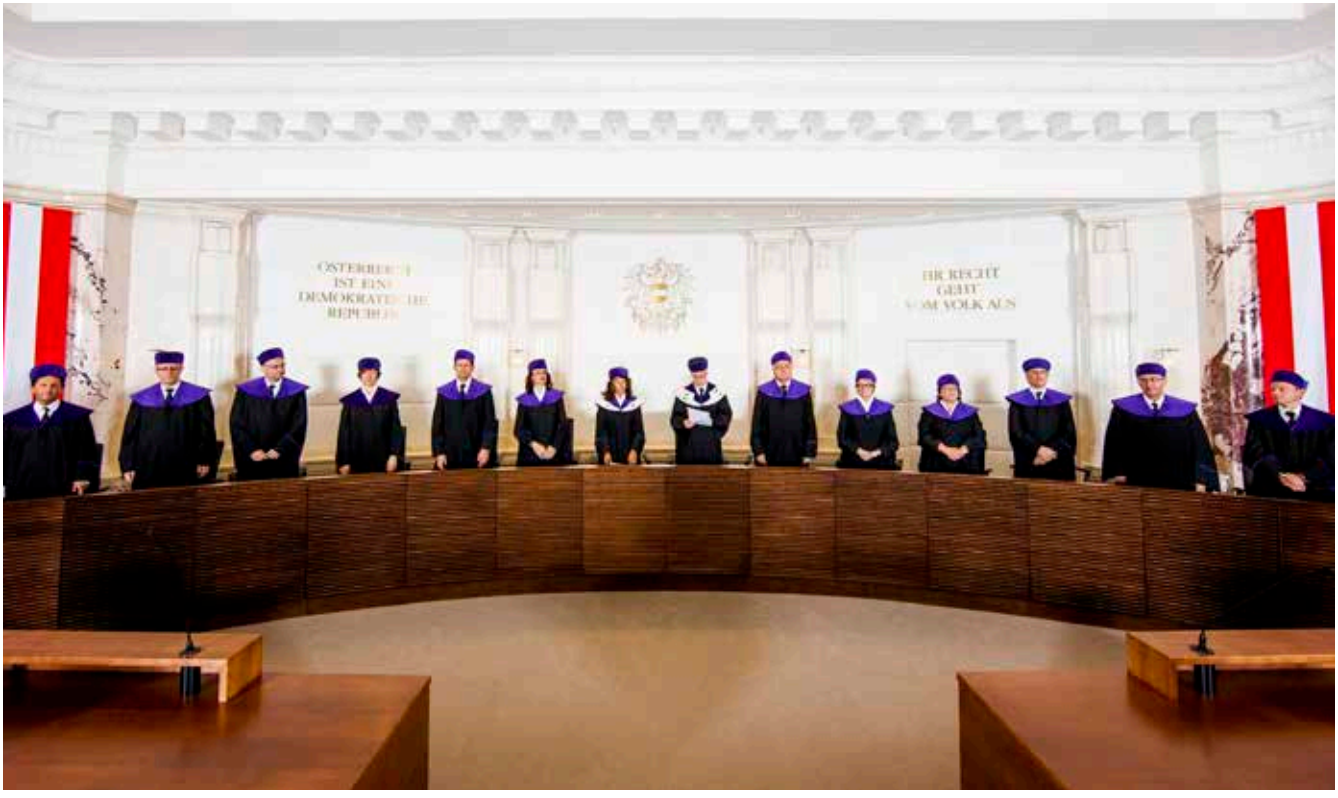
L'audience débute par une présentation du Rapporteur permanent qui fournit un aperçu des faits, de la situation juridique et des positions des parties. Ces dernières peuvent ensuite intervenir. Enfin, les juges leur posent généralement leurs questions. Dès que l'affaire est suffisamment clarifiée, le Président clôt les débats et précise si la décision va être proclamée ou communiquée par écrit. Ne sont normalement proclamées que les décisions d'importance majeure.

●●● Délibération et décision

La délibération n'est pas publique. Le Rapporteur permanent présente d'abord son projet de réponse. Suit une discussion qui peut s'étendre sur plusieurs sessions. Une fois examiné tous les points, les juges votent sur la proposition du Rapporteur en faisant toujours la distinction entre l'admissibilité de l'action et la décision sur le fond. Dans les procédures les plus complexes, le vote sur ces questions s'effectue par étapes.

C'est généralement le Rapporteur qui rédige la décision en prenant en compte le résultat de la délibération, même si cette tâche est parfois confiée à un autre membre. En s'aidant du procès-verbal, le président vérifie qu'elle est conforme aux conclusions, ce qu'il atteste par sa signature. Le greffe est chargé d'en envoyer un exemplaire aux parties. La notification s'effectue par voie postale ou électronique.

Les juristes comme le grand public intéressé trouveront la quasi-totalité des décisions de la Cour constitutionnelle en ligne dans le système d'information juridique fédéral (RIS) ainsi qu'une sélection dans les tomes du recueil de jurisprudence publié sous le titre „Sélection des décisions de la Cour constitutionnelle".



DEMOKRATISCHE
REPUBLIK

Ausgewählte Entscheidungen
des
Verfassungsgerichtshofes

VERFASSUNGSGERICHTSHOF

La Cour constitutionnelle dans un contexte international

Pour la Cour constitutionnelle autrichienne, il est essentiel d'entretenir des contacts étroits et intensifs avec les juridictions constitutionnelles européennes et du reste du monde, dans un cadre bilatéral comme multilatéral. De même, ces dernières y attachent également une grande importance, la Cour constitutionnelle autrichienne bénéficiant d'une solide renommée internationale comme juridiction constitutionnelle spécialisée la plus ancienne du monde et pour son rôle de pionnière dans le développement de la justice constitutionnelle.

La Cour considère comme prioritaires des échanges réguliers de vues et d'expérience avec ses homologues des voisins directs de l'Autriche. Tous ces États se sont maintenant dotés de juridictions constitutionnelles, une conséquence particulièrement réjouissante des changements politiques survenus ces vingt dernières années en Europe au service de la démocratie et de l'État de droit. Dans les limites de ses ressources en temps et en personnel, la Cour constitutionnelle autrichienne s'efforce également d'entretenir ses contacts avec d'autres juridictions constitutionnelles, en Europe et ailleurs.

Le dialogue avec la Cour européenne des droits de l'homme de Strasbourg lui tient particulièrement à cœur. Il permet et surtout garantit la nécessaire interprétation et application uniforme de la Convention européenne des droits de l'homme à l'échelon supranational comme national. Dans la situation spécifique de l'Autriche où la Convention européenne des droits de l'homme n'a pas seulement valeur de traité international mais fait également partie intégrante de la constitution nationale, cette coopération revêt une signification particulière. Des contacts étroits avec la Cour de justice de l'Union européenne sont tout aussi cruciaux pour la Cour constitutionnelle autrichienne. Il va sans dire que l'application uniforme du droit communautaire, Charte des droits fondamentaux comprise, essentielle pour le bon fonctionnement de l'ensemble de l'Union européenne ne peut être assurée que grâce à la collaboration entre la Cour de Luxembourg et les juridictions constitutionnelles nationales notamment.

En matière de coopération multilatérale, on mentionnera les rencontres des Cours constitutionnelles germanophones

(dénommées „Rencontres à six“) qui réunissent les juridictions de l'Allemagne, de la Suisse, du Liechtenstein et de l'Autriche ainsi que des représentants de la Cour européenne des droits de l'homme et de la Cour de justice de l'Union européenne. Initiées à Bâle en 2004 et organisées ensuite tous les deux ans à Karlsruhe, Vienne, Lausanne et Luxembourg, elles offrent une opportunité régulière d'échanges ouverts et intensifs entre ces institutions.

La Conférence des Cours constitutionnelles européennes fondée en 1972 et réunissant maintenant 40 membres à part entière forme certainement le principal forum européen d'information réciproque dans le domaine constitutionnel. Dans ses statuts, le préambule place déjà au centre des activités de la Conférence les contacts réguliers entre juridictions constitutionnelles et les échanges d'expérience en matière de pratique et de jurisprudence constitutionnelles organisés dans le cadre de conférences spécialisées. Cette Conférence s'efforce de promouvoir l'indépendance de ces institutions comme élément essentiel de la garantie et de la concrétisation de la démocratie ainsi que de l'État fondé sur le droit, en prenant particulièrement en compte la protection des droits de l'homme.

La Cour constitutionnelle est convaincue de l'apport technique de ces réunions spécialisées tout comme de la nécessité d'intensifier le «réseautage» entre juridictions nationales qu'elles permettent, notamment dans un contexte européen.

En effet, les praticiens comme les chercheurs du droit constitutionnel et par conséquent la Conférence des Cours constitutionnelles européennes elle-même, se retrouvent continuellement confrontés à de nouveaux défis suite à l'internationalisation croissante du droit constitutionnel, dans le cadre du dialogue avec la Cour européenne des droits de l'homme mais aussi face à la forte constitutionnalisation progressive du droit communautaire qui concerne plus de la moitié de ses membres. Dans ce contexte, le droit constitutionnel comparé et la comparaison entre jurisprudences constitutionnelles gagnent en importance.

De 2012 à 2014, la présidence de la Conférence des Cours constitutionnelles européennes est assurée par la Cour constitutionnelle de la République d'Autriche. Le XVI^{ème} Congrès de cette Conférence organisé sous le thème «La coopération des Cours constitutionnelles en Europe – Situation actuelle et perspectives» sera l'évènement-phare de cette présidence. Il se penchera sur des questions liées à l'influence réciproque des jurisprudences constitutionnelles européennes ainsi que sur l'interaction entre Cour européenne des droits de l'homme et Cour de justice de l'Union européenne face aux dispositions cadres juridiques du Traité de Lisbonne.

Le fait que la Cour constitutionnelle autrichienne soutienne également la Conférence mondiale sur la justice constitutionnelle dont elle est l'un des membres fondateurs et qui s'est constituée à l'initiative très positive de la Commission de Venise du Conseil de l'Europe en 2011 à laquelle se sont associées environ 80 Cours constitutionnelles et institutions analogues, souligne bien la valeur qu'elle accorde à la coopération internationale entre juridictions constitutionnelles.

VERFASSUNGSGERICHTSHOF

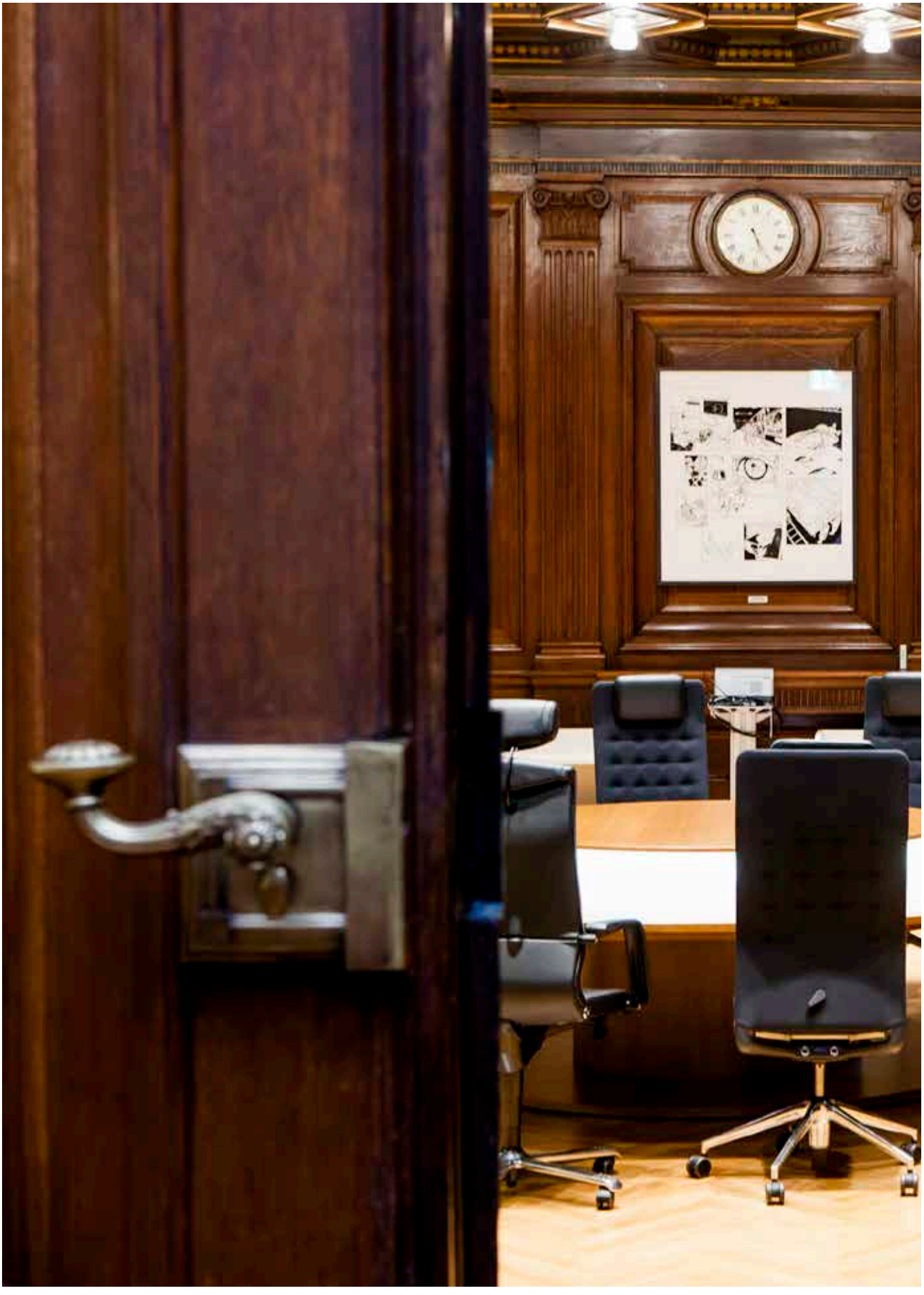
Le bâtiment

La Cour constitutionnelle autrichienne – qui s'était partagé entre 1946 et 2012 avec la Cour administrative suprême les locaux du palais baroque construit au début du 18ème et situé sur la *Judenplatz*, où se trouvait à l'origine la Chancellerie de la Cour impériale pour la Bohème - est installée depuis août 2012 dans une ancienne banque située *Freyung 8* dans le 1er arrondissement de Vienne.

Cet édifice représentatif connu des Viennois pour son ancienne fonction de «*Bank Austria Kunstforum*» (forum des arts de la Banque Austria) est l'œuvre des architectes Ernst Gotthilf et Alexander Neumann. Érigé entre 1914 et 1921 pour la banque «*Österreichische Creditanstalt für Handel und Gewerbe*», il présente des éléments néoclassiques et ressemble à un palais de la Renaissance. Son entrée est réalisée dans un style rappelant un portique romain.

Quand on pénètre dans le bâtiment par le portail d'entrée de la Cour constitutionnelle, un bel escalier nous amène au premier étage qui abrite des salles lourdes d'histoire et classées monument historique. C'est ici que sont situés les bureaux administratifs du Président et de la vice-présidente ainsi que la salle des audiences publiques. La salle de délibération pour les juges constitutionnels se trouve également à cet étage. Les conférences de presse que tient le Président à intervalles réguliers sont organisées dans le foyer de la salle d'audience.

Les étages supérieurs abritent les bureaux des juges, des assistants spécialisés en droit constitutionnel et du personnel administratif. La bibliothèque et un centre de rencontres pouvant accueillir des conférences ou des festivités sont installés au 5ème étage.



Histoire de la Cour constitutionnelle

De 1867 à 1919 – les précurseurs de la Cour constitutionnelle pendant la monarchie constitutionnelle: Tribunal d'Empire – Haute Cour

La Cour constitutionnelle trouve son origine dans la constitution monarchique de 1867. Transformant l'Autriche en monarchie constitutionnelle, cette Constitution dite de décembre comprenait une série de lois constitutionnelles capitales dont la «Loi fondamentale de l'État relative aux droits généraux des citoyens» qui reste aujourd'hui encore le seul vrai catalogue autrichien des droits fondamentaux. Par ailleurs, cette Loi instaurait également le **Tribunal d'Empire**, précurseur de la Cour constitutionnelle actuelle.

Sa principale caractéristique réside dans le fait qu'il présentait déjà quelques particularités institutionnelles qui distinguent aujourd'hui la Cour constitutionnelle autrichienne des autres juridictions constitutionnelles. Ses attributions se limitaient à trancher certains conflits de compétence et certains litiges patrimoniaux entre collectivités locales ou contre l'une d'elles et à statuer sur des recours de citoyens, formés pour atteinte à leurs droits «politiques». Ce tribunal n'était pas chargé d'examiner la constitutionnalité des lois.

Une **Haute Cour** instituée en 1867 pour connaître d'accusations contre des ministres ne siégea jamais.

1919 – la transition vers une constitution républicaine: Cour constitutionnelle de l'Autriche allemande

La Cour constitutionnelle de l'Autriche allemande fut instituée en 1919 pendant l'ère républicaine. On lui confia les tâches du Tribunal d'Empire et de la Haute Cour. Pour la première fois, on la chargea du contrôle des lois, contrôle toutefois restreint à l'examen a priori sur saisine du gouvernement national de projets de lois présentés dans une assemblée d'un *Land*.

De 1920 à 1934 – 1ère République : Cour constitutionnelle selon la loi constitutionnelle fédérale du 1er octobre 1920

La Cour constitutionnelle actuelle a été instaurée par la Loi constitutionnelle fédérale du 1er octobre 1920 (B-VG). On lui confia non seulement les attributions revenant au Tribunal d'Empire et à la Haute Cour pendant la Monarchie mais aussi la compétence du contrôle de la conformité des lois avec la Constitution.

Avec cette nouvelle création de droit public, la jeune République d'Autriche avait posé des jalons pour le reste du monde. Il était évident dès le début que ce pouvoir de contrôler la constitutionnalité de lois promulguées par le parlement, qu'on octroyait à une juridiction constitutionnelle, serait sa compétence de loin la plus significative, aussi d'un point de vue politico-juridique.

Au moment de son instauration, la Cour constitutionnelle autrichienne était quasiment unique au monde. Seule la République tchécoslovaque de l'époque avait, juste quelques mois avant l'Autriche, mis en place une juridiction constitutionnelle dont le rôle restera toutefois infime dans la pratique. En 1921, la Principauté du Liechtenstein institua une juridiction constitutionnelle désignée „Cour d'État ». Il faudra attendre plusieurs décennies, à savoir la seconde moitié du 20ème siècle, pour que le modèle dit autrichien de contrôle institutionnalisé de conformité des lois assuré par des juges s'impose dans le reste du monde.

Mais l'instauration d'un contrôle judiciaire des lois conféra aussi une nouvelle dimension à la protection des droits fondamentaux. En effet, la compétence accordée à la Cour constitutionnelle d'annuler des lois pour inconstitutionnalité mettait en évidence que la conformité des lois serait dorénavant mesurée à l'aune des droits fondamentaux ancrés dans la Constitution qui revêtaient ainsi un caractère obligatoire à respecter par le pouvoir législatif. Pour cette raison, la Cour constitutionnelle est tenue d'annuler une loi pour inconstitutionnalité lorsque celle-ci enfreint des droits fondamentaux et notamment lorsqu'elle permet des atteintes disproportionnées à l'un d'entre eux.

Les compétences de la Cour constitutionnelle ont été complétées et élargies en 1925 et 1929. La révision de la Loi constitutionnelle fédérale en 1929 entraîna une restructuration profonde de l'ordre juridique constitutionnel. Son principal objectif était de renforcer la position du Président fédéral pour faire contrepoids au Parlement. Sous le titre «Dépolitisation de la Cour constitutionnelle» a été institué un mode de nomination des juges constitutionnels et de leurs suppléants qui s'applique encore plus ou moins aujourd'hui. Cette révision constitutionnelle ne permit néanmoins pas de décrisper le climat politique qui régnait alors en Autriche. Suite à une controverse sur un scrutin lors d'une session du Conseil national, les trois présidents de cette assemblée démissionnèrent le 4 mars 1933. Qualifiant cet acte « d'autodissolution du Parlement », le gouvernement fédéral empêcha qu'il se réunisse à nouveau et gouverna dorénavant de manière autoritaire par décrets en s'appuyant sur la loi des pleins pouvoirs relative à l'économie de guerre de 1917 après avoir écarté les organes législatifs. La Cour constitutionnelle a été saisie de plus de 100 demandes de contrôle concernant de tels décrets en 1933. Un décret gouvernemental se fondant pareillement sur la loi des pleins pouvoirs empêcha qu'elle statue en formation régulière. La Cour constitutionnelle était paralysée à son tour (ce qu'on a appelé «neutralisation de la Cour constitutionnelle»).

1.

1. Hans Kelsen (vers 1925). Hans Kelsen a été juge auprès de la Cour constitutionnelle entre 1919 et 1930.

2. La Chancellerie annonce le 3 mai 1919 «que Hans Kelsen a été nommé juge auprès de la Cour constitutionnelle» (procès-verbal du présidium de la Cour constitutionnelle).

3. Une chambre de la Cour constitutionnelle siégeant avec cinq juges (vers 1925). Au centre, Paul von Vittorelli, président, à sa droite Hans Kelsen.

2.

3.

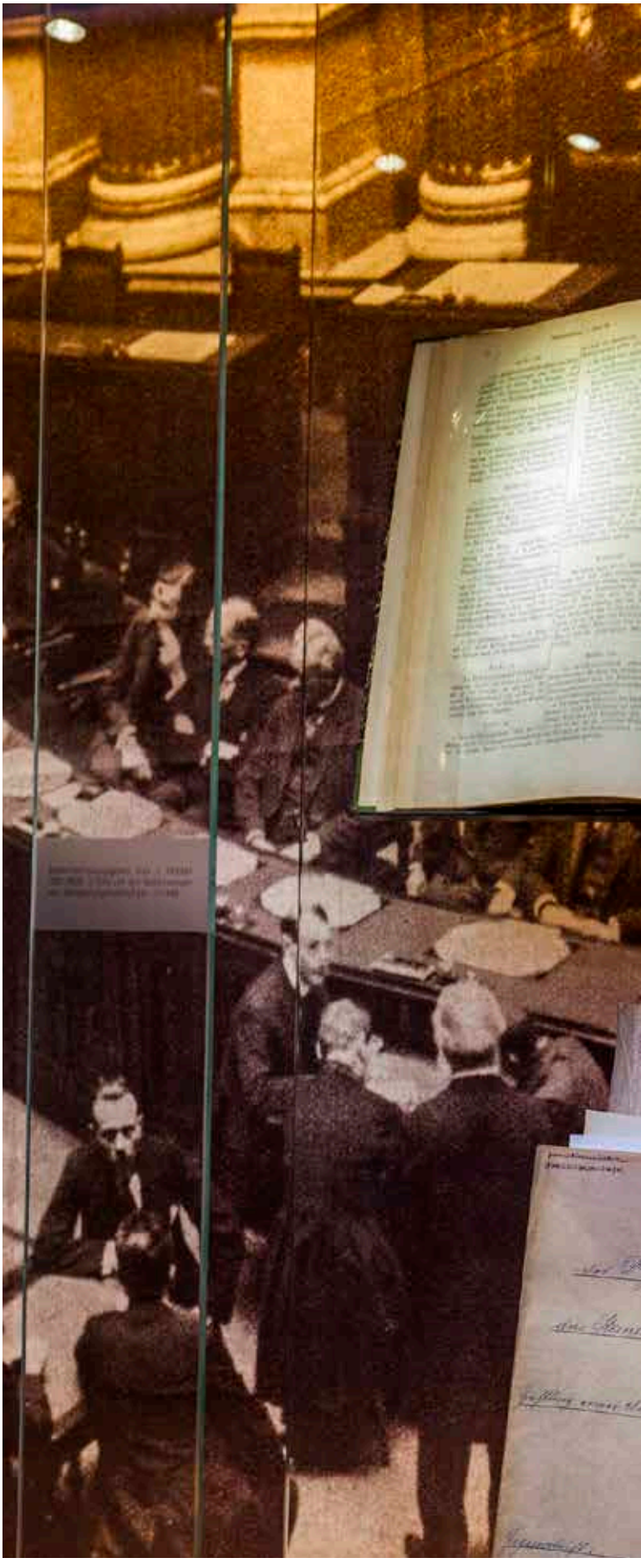
De 1934 à 1938 – Le régime autoritaire des corporations et le rattachement au Troisième Reich: Tribunal fédéral

La Constitution autoritaire corporatiste de 1934 ne mentionnait plus de Cour constitutionnelle mais prévoyait l'instauration d'un Tribunal fédéral qui était chargé de garantir la constitutionnalité des lois et la légalité de l'administration et réunissait en gros les attributions de la Cour constitutionnelle et de la Cour administrative suprême. Cette institution perdit ses compétences constitutionnelles après le rattachement de l'Autriche au Reich allemand.

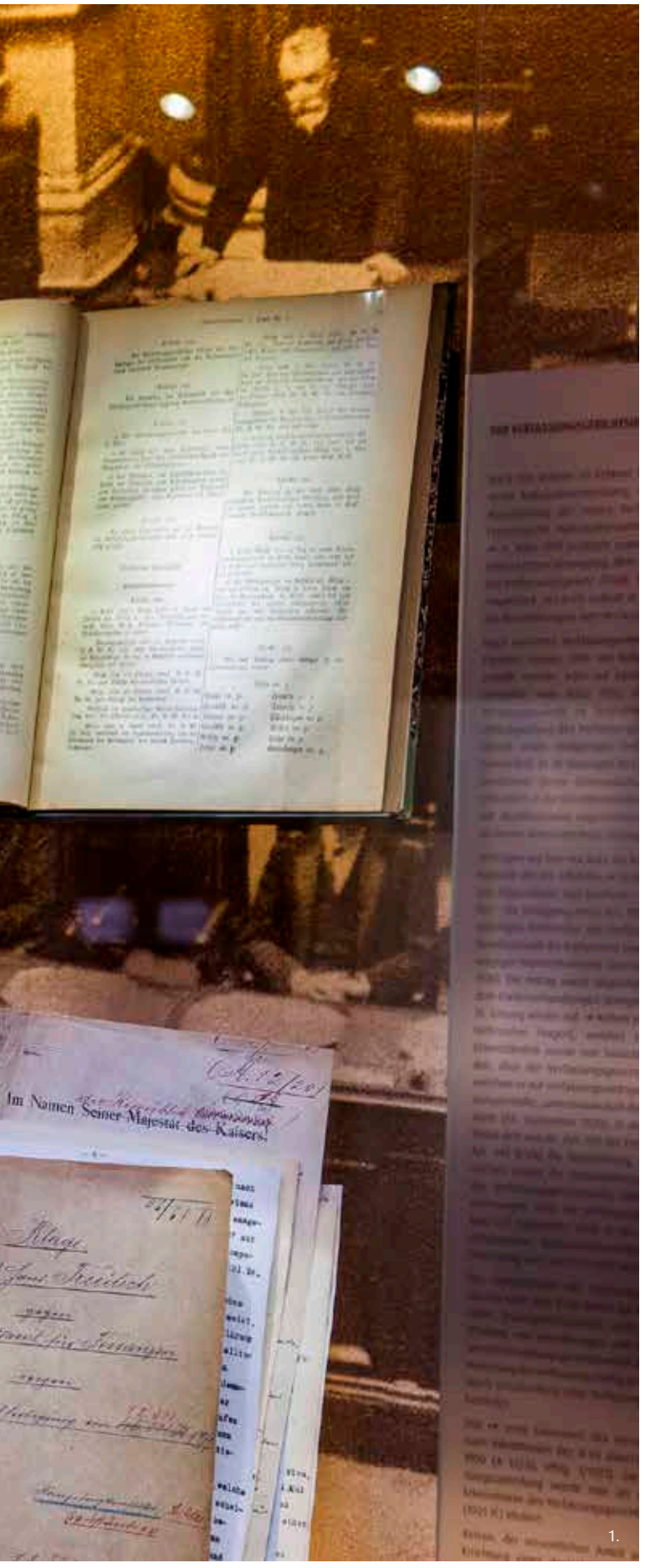
Depuis 1945 – Le rétablissement de l'Autriche et la 2ème République: La Cour constitutionnelle

La Cour constitutionnelle a été rétablie dans ses compétences d'avant 1933 en 1945 pour reprendre ses activités en 1946.

Au cours des décennies suivantes, ces compétences comme certaines dispositions relatives à son organisation ont été complétées et élargies à plusieurs reprises.



1. Vitrine présentant l'histoire de la Cour constitutionnelle: Page du Journal officiel montrant les dispositions de la Loi constitutionnelle fédérale de 1920 relatives à la Cour constitutionnelle. On peut voir en-dessous le premier arrêt rendu par la Cour constitutionnelle le 14 décembre 1920, A 12/20.



1.

Juges et suppléants

Président

Dr. Gerhart Holzinger
né en 1947 à Gmunden, Haute-Autriche
Ancien directeur général de la Chancellerie fédérale, professeur d'université

Juge depuis 1995, Président depuis 2008

Vice-présidente

Dr. Brigitte Bierlein
née en 1949 à Vienne
Ancien procureur général auprès de la Cour suprême.

Vice-présidente depuis 2003

Juges

Dr. Rudolf Müller
né en 1947 à Vienne
Ancien président de chambre de la Cour administrative, professeur honoraire

Suppléant de 1995 à 1998, juge depuis 1998

Mag. Dr. Eleonore Berchtold-Ostermann
née en 1947 à Vienne
Avocate

Juge depuis 1997

«Le droit d'annuler des règlements, et même des lois (art. 139 et 140), dote la Cour constitutionnelle de sa compétence essentielle. Ce qui l'élève au rang d'un organe … dont l'autorité politico-juridique est considérable, fait unique dans l'histoire constitutionnelle moderne.»

Hans Kelsen/Georg Froehlich/Adolf Merkl, *Die Bundesverfassung vom 1. Oktober 1920* (La Constitution fédérale du 1er octobre 1920), 1922, p. 253.

Dr. Claudia Kahr
née en 1955 à Graz, Styrie
Ancienne directrice générale du Ministère des Transports, de l'Innovation et des Technologies

Juge depuis 1999

Dr. Johannes Schnizer
né en 1959 à Graz, Styrie
Ancien conseiller parlementaire

Juge depuis 2010

«C'est à juste titre qu'on considère la juridiction constitutionnelle dont s'est pourvue la République d'Autriche … comme l'institution la plus originale établie par la Constitution fédérale du 1er octobre 1920.»

Adolf Merkl, *Die Verfassungsgerichtsbarkeit in Österreich* (La juridiction constitutionnelle en Autriche), dans: *Verwaltungsarchiv* (Archives administratives) 1933, p. 219.

Dr. Helmut Hörtenhuber
né en 1959 à Linz, Haute-Autriche
Ancien directeur de Parlement régional, professeur honoraire

Juge depuis 2008

Dr. Markus Achatz
né en 1960 à Graz, Styrie
Professeur d'université

Juge depuis 2013

«L'État de droit est l'ordre dans lequel un peuple politiquement mûr reconnait ses limites.»

Werner Kägi, *Rechtsstaat und Demokratie* (État de droit et démocratie), dans: FS Giacometti, 1953, p. 141.

Dr. Christoph Herbst
né en 1960 à Vienne
Avocat

Juge depuis 2011

Dr. Georg Lienbacher
né en 1961 à Hallein, Salzbourg
Professeur d'université

Juge depuis 2011

«Cette institution que représente le contrôle de constitutionnalité exercé par la Cour constitutionnelle équivaut tout simplement à l'achèvement du principe d'État de droit.»

Ludwig Adamovich, *Grundriß des österreichischen Verfassungsrechts* (Les grandes lignes du droit constitutionnel autrichien), 1947, p. 73.

Dr. Michael Holoubek
né en 1962 à Vienne
Professeur d'université

Juge depuis 2011

Dr. Sieglinde Gahleitner
née en 1965 à St. Veit, Haute-Autriche
Avocate

Juge depuis 2010

«Certes, la démocratie est un bien précieux, mais l'État de droit est comme le pain quotidien, comme l'eau à boire et comme l'air à respirer, et le meilleur de la démocratie est justement qu'elle est seule propre à garantir l'État de droit.»

Gustav Radbruch, Injustice légale et droit supralégal, dans: *Süddeutsche Juristenzeitung* 1946, p. 107.

Dr. Ingrid Siess-Scherz
née en 1965 à Vienne
Ancienne conseillère parlementaire

Juge depuis 2012

DDr. Christoph Grabenwarter
né en 1966 à Bruck/Mur, Styrie
Professeur d'université

Juge depuis 2005

Suppléants

Dr. Irmgard Griss
née en 1946 à Bösenbach, Styrie
Ancienne Présidente de la Cour suprême,
professeur honoraire

Suppléante depuis 2008

Dr. Lilian Hofmeister
née en 1950 à Vienne
Ancienne juge du Tribunal de Commerce de Vienne

Suppléante depuis 1998

Dr. Gabriele Kucsko-Stadlmayer
née en 1955 à Vienne
Professeur d'université

Suppléante depuis 1995

Dr. Robert Schick
né en 1959 à Vienne
Juge à la Cour administrative suprême,
professeur honoraire

Suppléant depuis 1999

Dr. Nikolaus Bachler
né en 1967 à Graz, Styrie
Juge à la Cour administrative suprême

Suppléant depuis 2009

MMag. Dr. Barbara Leitl-Staudinger
née en 1974 à Linz, Haute-Autriche
Professeur d'université

Suppléante depuis 2011

vfgh
Verfassungsgerichtshof
Österreich

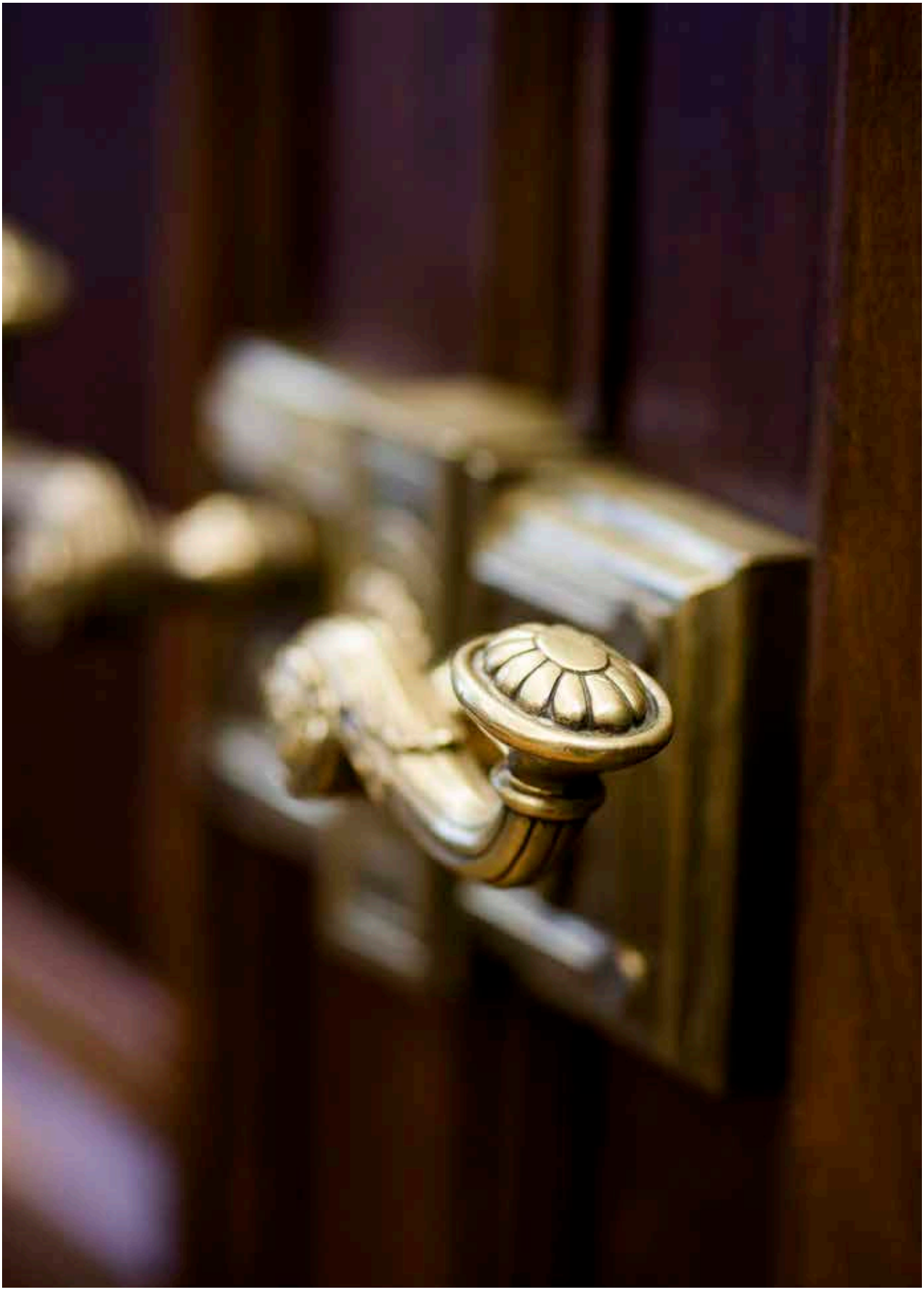
Mentions légales

Responsable du contenu
Cour constitutionnelle
Freyung 8, A-1010 Wien, Autriche
Téléphone: +43 1 53122 0
Fax: +43 1 53122 499
vfgh@vfgh.gv.at
www.verfassungsgerichtshof.at

Conception, mise en page, réalisation et impression
Druckerei Janetschek GmbH
www.janetschek.at

Traduction française
Quéro Yannick

Photographies
Achim Bieniek
www.achimbieniek.com

Photo (drapeaux) de page 23:
Bilderbox / United Artists / picturedesk.com

Photos 1 et 3 des pages 31 et 32: fournies par Ann Feder Lee, Ph. D., petite fille de Hans Kelsen, et utilisées avec sa permission