

Bruxelles, le 30.9.2020
SWD(2020) 319 final

DOCUMENT DE TRAVAIL DES SERVICES DE LA COMMISSION

Rapport 2020 sur l'état de droit
Chapitre consacré à la situation de l'état de droit en Autriche

accompagnant le document:

**COMMUNICATION DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN, AU
CONSEIL, AU COMITÉ ÉCONOMIQUE ET SOCIAL EUROPÉEN ET AU COMITÉ
DES RÉGIONS**

Rapport 2020 sur l'état de droit
La situation de l'état de droit dans l'Union européenne

{COM(2020) 580 final} - {SWD(2020) 300 final} - {SWD(2020) 301 final} -
{SWD(2020) 302 final} - {SWD(2020) 303 final} - {SWD(2020) 304 final} -
{SWD(2020) 305 final} - {SWD(2020) 306 final} - {SWD(2020) 307 final} -
{SWD(2020) 308 final} - {SWD(2020) 309 final} - {SWD(2020) 310 final} -
{SWD(2020) 311 final} - {SWD(2020) 312 final} - {SWD(2020) 313 final} -
{SWD(2020) 314 final} - {SWD(2020) 315 final} - {SWD(2020) 316 final} -
{SWD(2020) 317 final} - {SWD(2020) 318 final} - {SWD(2020) 320 final} -
{SWD(2020) 321 final} - {SWD(2020) 322 final} - {SWD(2020) 323 final} -
{SWD(2020) 324 final} - {SWD(2020) 325 final} - {SWD(2020) 326 final}

RÉSUMÉ

Le degré d'indépendance du système de justice autrichien est perçu comme étant élevé. Dans le même temps, des préoccupations ont été exprimées en ce qui concerne les procédures de nomination des présidents des tribunaux administratifs ainsi que le droit du ministre de la justice de donner des instructions aux procureurs dans des affaires particulières. Le gouvernement a annoncé une réflexion générale sur les questions liées au recrutement des magistrats, y compris dans les juridictions administratives, ainsi que sur les obligations de notification qui incombent aux procureurs, ce qui pourrait contribuer à répondre à ces préoccupations. Des efforts visant à améliorer davantage le haut niveau de numérisation du système de justice sont en cours et les ressources de ce dernier ont été renforcées. Ces efforts pourraient permettre de résoudre certains problèmes d'efficacité auxquels les juridictions administratives se heurtent.

Globalement, le cadre juridique et institutionnel nécessaire pour prévenir et poursuivre les actes de corruption est en place en Autriche. À la suite d'importantes affaires liées au financement des partis politiques qui ont débouché sur des enquêtes visant des hauts fonctionnaires publics, l'Autriche a mené et continue de mener de profondes réformes législatives dans le domaine de la lutte contre la corruption. Toutefois, des problèmes subsistent en ce qui concerne le cadre d'intégrité pour les membres du Parlement. S'il existe un cadre juridique en matière de lobbying, son champ d'application est limité, de même que les informations figurant dans le registre des groupes d'intérêt qui sont accessibles au public. Le service central du ministère public chargé de la lutte contre la criminalité économique et la corruption joue un rôle essentiel dans la lutte contre la corruption, mais il fait face à des difficultés en raison de ses larges obligations de notification et de ses moyens limités.

Le cadre juridique relatif au pluralisme des médias est fondé sur un ensemble de garanties constitutionnelles et législatives. Les fondements du système de médias démocratiques sont solides et les autorités des médias opèrent de manière indépendante. Toutefois, le fait que l'Autriche ne dispose pas d'un cadre global et exécutoire garantissant le droit d'accès à l'information constitue un risque pour le pluralisme des médias, et le gouvernement réfléchit actuellement à une réforme devant améliorer la situation. Certaines préoccupations ont été exprimées en ce qui concerne les garanties réglementaires visant à protéger l'indépendance éditoriale des médias. La propriété des médias est soumise à des règles de transparence strictes, bien que les participations des propriétaires de médias dans d'autres sociétés ne soient pas toujours entièrement couvertes. L'Autriche attribue des niveaux relativement élevés de publicité d'État aux entreprises de médias, et des inquiétudes ont été exprimées quant à l'influence politique potentielle exercée sur cette attribution, en l'absence de règles relatives à une distribution équitable de cette publicité.

Le processus d'adoption des lois comprend généralement une consultation des parties prenantes et du grand public, bien qu'il n'existe pas de cadre juridique spécifique à cet égard et que parfois les consultations n'ont pas lieu, ou sont assorties de délais trop courts. La Cour constitutionnelle et le collège des médiateurs jouent un rôle important dans l'équilibre des pouvoirs, comme cela a été démontré dans le contexte de la pandémie de COVID-19. Outre le collège des médiateurs, qui opère en tant qu'institution nationale des droits de l'homme, d'autres autorités indépendantes, telles que le médiateur pour l'égalité de traitement, le médiateur pour les personnes handicapées et le médiateur pour les enfants et les jeunes, veillent au respect des droits fondamentaux dans leurs domaines respectifs. Le gouvernement

a annoncé des mesures visant à renforcer le soutien à la société civile et s'est engagé à favoriser un dialogue actif et des contacts respectueux avec les organisations de la société civile.

I. SYSTÈME DE JUSTICE

Le système de justice autrichien comporte deux branches distinctes. Les juridictions de droit commun se composent de 115 tribunaux cantonaux, de 20 tribunaux régionaux, de quatre tribunaux régionaux supérieurs et de la Cour suprême. Depuis 2014, l'Autriche dispose également d'un système distinct de juridictions administratives, qui compte onze tribunaux administratifs de première instance (neuf tribunaux administratifs régionaux, un tribunal administratif fédéral et le tribunal des finances) et la Cour administrative suprême¹. L'Autriche dispose d'une Cour constitutionnelle. Les magistrats sont nommés par l'exécutif sur la base de propositions non contraignantes émanant de groupes d'experts constitués de juges² ou d'assemblées plénières d'une juridiction, qui dressent une liste de classement de trois candidats pour chaque poste³. Le ministère public est une autorité judiciaire, placée hiérarchiquement sous la supervision du ministre de la justice, qui peut donner à la fois des instructions générales et des instructions dans des affaires particulières⁴. Les avocats sont inscrits à l'un des neuf barreaux locaux, qui sont des corporations de droit public et des entités autonomes organisées sous l'égide du Conseil fédéral des barreaux⁵.

Indépendance

Le degré d'indépendance du système judiciaire est constamment perçu comme étant très élevé. L'indépendance des tribunaux et des juges est perçue comme étant «plutôt satisfaisante» ou «très satisfaisante» par 86 % du grand public, un pourcentage qui n'a cessé d'augmenter depuis 2016. Dans les entreprises aussi, le degré d'indépendance est perçu comme étant élevé, 73 % des entreprises jugeant le degré d'indépendance «plutôt satisfaisant» ou «très satisfaisant», quoique ce pourcentage était encore plus élevé au cours des années précédentes⁶.

Les procédures de nomination des présidents des tribunaux administratifs font l'objet de débats. Certaines parties prenantes et le Conseil de l'Europe ont exprimé à plusieurs reprises des préoccupations en ce qui concerne la nomination des présidents des tribunaux administratifs⁷. Bien qu'il n'existe pas, à ce stade, de plans de réforme concrets, le gouvernement réfléchit actuellement à l'harmonisation des normes de recrutement pour les

¹ Plusieurs des tribunaux cantonaux et régionaux sont des juridictions spécialisées. Cette structure ne correspond pas nécessairement à celle des instances de recours. Voir CEPEJ, Study on the functioning of judicial systems in the EU Member States, 2020.

² Ces groupes d'experts existent au niveau des tribunaux régionaux, des tribunaux régionaux supérieurs, de la Cour suprême et des tribunaux administratifs et ils sont également chargés de soumettre des propositions pour les juridictions inférieures. Ils sont constitués du président, du vice-président et de trois à cinq autres membres de la juridiction concernée, élus par leurs pairs. Constitution, article 87, paragraphes 2 et 3, et loi relative aux fonctions des juges et des procureurs, articles 25 à 49.

³ Avant de pouvoir être nommés à un poste de juge de droit commun, les candidats doivent d'abord postuler à un poste de juge stagiaire et effectuer un stage (qui dure généralement quatre ans). Les juges stagiaires sont nommés par l'exécutif sur recommandation du président d'un tribunal régional supérieur. Après avoir achevé leur stage, ils peuvent postuler à un poste vacant conformément à la procédure décrite ci-dessus. Loi relative aux fonctions des juges et des procureurs, articles 1^{er} à 24.

⁴ Loi sur le ministère public, articles 8, 8 bis et 29 à 31.

⁵ Code des avocats, chapitres III et V.

⁶ Graphiques 44 et 46, tableau de bord 2020 de la justice dans l'UE. Le degré d'indépendance du système judiciaire est ventilé comme suit: très faible (moins de 30 % des personnes interrogées considèrent l'indépendance du système judiciaire comme plutôt satisfaisante ou très satisfaisante); faible (entre 30 et 39 %), moyen (entre 40 et 59 %), élevé (entre 60 et 75 %), très élevé (plus de 75 %).

⁷ Citons notamment des avis du Conseil consultatif de juges européens, des recommandations du GRECO et des associations nationales de la magistrature; voir notes de bas de page n^{os} 12, 15 et 16.

juridictions de droit commun et les tribunaux administratifs⁸. Dans le cadre du régime actuel, les présidents des tribunaux administratifs et les vice-présidents des tribunaux administratifs (qui statuent également) ne doivent pas nécessairement être choisis parmi les juges administratifs nommés, bien qu'ils doivent satisfaire aux règles constitutionnelles générales régissant l'accès à la fonction de juge administratif⁹. Leur nomination est réglementée par les lois régissant les différentes juridictions administratives fédérales et régionales. Si la loi sur le tribunal administratif fédéral prévoit la participation d'une commission indépendante constituée de membres de l'exécutif et du pouvoir judiciaire¹⁰, il n'en va pas de même pour tous les tribunaux administratifs régionaux. Malgré certaines différences régionales, ces nominations restent généralement du ressort de l'exécutif¹¹. En 2019, le Conseil de l'Europe a attiré l'attention sur l'absence de participation du pouvoir judiciaire au processus de nomination des présidents des tribunaux administratifs¹². Le Conseil consultatif de juges du Conseil de l'Europe a adopté un avis¹³ sur la nomination et le statut du président du tribunal administratif régional de Vienne, dans lequel il faisait part de ses préoccupations concernant le respect des recommandations¹⁴ du Conseil de l'Europe eu égard à la différence entre le processus de nomination du président et du vice-président et le processus de nomination des autres juges¹⁵. Ces préoccupations ont été relayées par des parties prenantes européennes¹⁶ et nationales¹⁷, qui ont demandé que les groupes d'experts soient associés à toutes les nominations de magistrats et que leurs avis soient rendus contraignants¹⁸. Le GRECO a adressé à l'Autriche plusieurs recommandations concernant le système des tribunaux administratifs; il l'a notamment invitée à renforcer le rôle des groupes d'experts dans les nominations et à harmoniser les normes applicables au recrutement des magistrats des

⁸ Programme du gouvernement pour la période 2020-2024, p. 23.

⁹ Pour accéder à la fonction de juge administratif, il faut ainsi avoir achevé des études juridiques et posséder cinq années d'expérience professionnelle dans le domaine du droit. Si les juges administratifs sont nommés selon la même procédure que celle qui s'applique aux juges de droit commun, les présidents et vice-présidents des tribunaux administratifs ne sont pas soumis à ces règles; Constitution, article 134, paragraphes 2 à 4.

¹⁰ Deux représentants de l'exécutif, deux représentants du monde universitaire et les présidents de la Cour constitutionnelle, de la Cour administrative suprême et de la Cour suprême. Loi sur le tribunal administratif fédéral, article 2, paragraphes 2 et 3. Voir, de même, loi sur le tribunal des finances, article 5, paragraphe 5.

¹¹ Voir lois sur les tribunaux administratifs de la Carinthie (article 2, paragraphe 2), de la Basse-Autriche (article 2, paragraphe 3), du Land de Salzbourg (article 2, paragraphe 2), de la Styrie (article 3, paragraphe 3), du Tyrol (article 2, paragraphe 4), du Land de Vienne (article 3, paragraphe 2) et de la Constitution du Vorarlberg (article 71 *bis*), qui ne mentionnent pas la participation du pouvoir judiciaire. Les lois sur les tribunaux administratifs du Burgenland (article 21, paragraphe 3) et de la Haute-Autriche (article 18) prévoient la participation d'une commission (celle-ci étant différente des groupes d'experts et n'étant pas constituée d'une majorité de juges).

¹² Conseil consultatif de juges européens, CCJE-BU(2019)3, 29 mars 2019; GRECO, Quatrième cycle d'évaluation – Rapport de conformité.

¹³ Conseil consultatif de juges européens, CCJE-BU(2019)3, 29 mars 2019.

¹⁴ CCJE, Avis n° 19 (2016) sur le rôle des présidents des tribunaux, point 38: «*les procédures de nomination des présidents des tribunaux devraient suivre la même voie que celle de sélection et de nomination des juges*»; recommandation Rec(2010)12 du Comité des ministres du Conseil de l'Europe, point 46.

¹⁵ Le CCJE s'est également dit préoccupé par les larges prérogatives des présidents des tribunaux et par la possibilité qu'a l'exécutif de leur donner des instructions pour ce qui est de certaines fonctions de gestion. Seuls les présidents de deux tribunaux administratifs régionaux (ceux du Burgenland et de la Haute-Autriche) sont dispensés de toute instruction.

¹⁶ Contribution de la Fédération européenne des juges administratifs au rapport 2020 sur l'état de droit, p. 7 à 10.

¹⁷ Association des juges et Union des juges et des procureurs, Ressources pour l'état de droit, p. 10 et 11; Fédération des juges administratifs, Priorités pour le pouvoir judiciaire administratif pour 2022, p. 3 à 5.

¹⁸ Des parties prenantes ont également fait part de leurs préoccupations concernant un appel à candidatures spécifique pour le poste de président du tribunal administratif régional du Burgenland.

juridictions de droit commun et des tribunaux administratifs¹⁹. Bien que le programme du gouvernement pour la période 2020-2024 annonce une volonté générale d'harmoniser les normes de recrutement à cet égard, aucun projet concret n'a été annoncé à ce stade²⁰.

Le droit du ministre de la justice de donner des instructions aux procureurs dans des affaires particulières est en cours d'examen. En 2019, plusieurs parties prenantes²¹ ont renouvelé leurs appels au renforcement de l'indépendance du ministère public. Dans le système autrichien, les services supérieurs du ministère public²² et le ministre de la justice peuvent donner des instructions dans des affaires particulières, y compris des instructions de classement sans suite. Les instructions du ministre de la justice doivent être motivées, formulées par écrit et jointes au dossier. Le gouvernement doit également faire rapport chaque année au Parlement sur toutes les instructions données dans des affaires particulières, une fois que les dossiers concernés ont été clôturés²³. Selon le dernier rapport, 69 instructions ont été données entre 2011 et 2018²⁴. En outre, au sein de la structure organisationnelle du bureau du procureur général, un conseil consultatif indépendant des directives du ministre (conseil des directives, *Weisungsrat*) émet un avis non contraignant sur toutes les instructions avant que celles-ci ne soient données²⁵, et cet avis est suivi dans la pratique²⁶. S'agissant du risque de perception d'une possible influence politique par l'opinion publique, des parties prenantes nationales ont souligné la nécessité d'une indépendance accrue du ministère public et d'une direction indépendante du service chargé des instructions²⁷. En outre, des parties prenantes signalent que les obligations de notification peuvent prendre beaucoup de temps, être disproportionnées par rapport aux tâches essentielles du ministère public et entraîner des retards dans les enquêtes. Si les risques pour l'autonomie du ministère public semblent

¹⁹ GRECO, Quatrième cycle d'évaluation – Rapport de conformité, recommandations ix à xi, p. 6 à 9.

²⁰ Le programme du gouvernement (p. 23) mentionne également une volonté de réformer le système de nomination des juges stagiaires (pour les juridictions de droit commun) et d'exiger une justification en cas d'écart par rapport à une proposition d'un groupe d'experts, deux points qui avaient aussi suscité des critiques de la part du GRECO et de parties prenantes nationales.

²¹ L'Association des juges, l'Association des procureurs et l'Union des juges et des procureurs; voir note de bas de page n° 27.

²² Le ministère public est composé de services régionaux et du service central de lutte contre la criminalité économique et la corruption, qui sont supervisés par quatre services supérieurs du ministère public. Les services inférieurs du ministère public doivent faire rapport aux services supérieurs et attendre des instructions supplémentaires dans certains types de dossiers: les affaires pénales d'intérêt public particulier ou les questions juridiques non résolues qui revêtent une importance cruciale. Loi sur le ministère public, articles 8 et 8 bis.

²³ Loi sur le ministère public, article 29 bis. Voir, également, tableau de bord 2020 de la justice dans l'UE, graphique 55.

²⁴ Rapport 2019 sur les instructions («*Weisungsbericht*»). Ce rapport contient des informations sur le type d'instruction (ouverture des poursuites, classement sans suite ou inculpation, par exemple) et sur les affaires concernées. Il convient de signaler qu'aucun rapport sur les instructions données en 2019 n'a encore été publié depuis août 2020.

²⁵ Le *Weisungsrat*, créé en 2016, se compose du procureur général («*Generalprokurator*») et de deux membres supplémentaires possédant une expérience considérable en droit pénal, qui ne peuvent être ni des juges, ni des procureurs, ni des avocats en activité. Il est également consulté dans les affaires pénales face aux organes suprêmes exécutifs et, si le ministre de la justice l'estime nécessaire, dans les affaires qui présentent un intérêt public particulier. Loi sur le ministère public, articles 29 ter et 29 quater.

²⁶ Le «*Weisungsbericht*» de 2019 confirme que ce n'est que dans un dossier que l'avis à la majorité du *Weisungsrat* n'a pas été suivi.

²⁷ Voir, par exemple, en 2019: Association des juges et Union des juges et des procureurs, Ressources pour l'état de droit, p. 10 et 11; et Association des procureurs, Exigences du ministère public, p. 7. La question des instructions a également fait l'objet de débats publics lors de certaines enquêtes très médiatisées; voir, par exemple, déclaration de l'Association des procureurs sur l'affaire Eurofighter, juin 2019.

atténués par les garanties en place²⁸, le pouvoir de donner des instructions est néanmoins utilisé dans la pratique. En 2019, une étude sur la situation du système de justice²⁹ menée par le ministre de la justice de l'époque comportait quelques propositions visant à clarifier le système des instructions, et le programme du gouvernement pour la période 2020-2024 indique une volonté de réduire les obligations en matière de notification qui sont «évitable».

Qualité

Les ressources de l'appareil judiciaire ont été renforcées. Le budget 2020 pour le système judiciaire comprend dix postes supplémentaires pour les juges, 40 pour les procureurs et 100 pour le personnel des services judiciaires, ce qui a été salué par les parties prenantes. Cette augmentation fait suite à une étude publiée en 2019 par le ministre de la justice de l'époque, qui a attiré l'attention sur un certain nombre de préoccupations concernant les ressources humaines de l'appareil judiciaire, notamment au sujet des réductions considérables de postes administratifs au sein des tribunaux et du ministère public, ainsi que sur les problèmes rencontrés pour pourvoir de manière adéquate les postes d'auxiliaires de justice («*Rechtspflieger*»). Cette étude a également souligné les difficultés éprouvées par le ministère public et la Cour fédérale administrative pour faire face à l'augmentation des tâches en matière, respectivement, de sécurité intérieure et d'asile³⁰. La création de postes supplémentaires dans tous les domaines concernés a été recommandée dans le rapport de cette étude. Ces préoccupations ont été relayées par certaines parties prenantes, qui ont demandé la création d'au moins 40 postes supplémentaires de juges et de procureurs et la fin des coupes dans les effectifs administratifs des tribunaux, en qualifiant de particulièrement inquiétante la situation au sein du tribunal des finances et de la Cour fédérale administrative³¹.

Un projet de grande envergure visant à améliorer davantage la numérisation du système judiciaire est en cours. La numérisation du système de justice est déjà avancée, en particulier en ce qui concerne la possibilité, largement disponible, de soumettre un dossier et des citations en justice en ligne, quoique les moyens électroniques destinés aux étapes ultérieures des procédures en ligne restent limités. Des systèmes de gestion des dossiers et des systèmes de statistiques judiciaires sont mis en œuvre pour toutes les juridictions³². Dans le cadre d'un projet intitulé «Justice 3.0», le gouvernement a mis en place un système de gestion électronique des dossiers dans toutes les juridictions. Ce système n'a été introduit que dans un nombre limité de tribunaux en 2020, mais son déploiement se poursuit progressivement. Le gouvernement entend mettre en œuvre un système de gestion entièrement électronique des dossiers dans toutes les juridictions d'ici à 2022. Il a également annoncé des mesures supplémentaires en faveur de l'utilisation d'outils numériques dans les tribunaux, notamment le recours à l'intelligence artificielle, par exemple, pour la publication des décisions de justice dans un format anonymisé³³.

²⁸ Recommandation Rec(2000)19 du Comité des ministres du Conseil de l'Europe, point 13 d): «*lorsque le gouvernement est habilité à donner des instructions de poursuite dans une affaire spécifique, celles-ci s'accompagnent de garanties suffisantes de transparence et d'équité, dans les conditions prévues par la loi nationale*». En ce qui concerne les garanties, voir points 13 d) et 13 e).

²⁹ Ministère de la justice, Mesures pour un système de justice moderne et de qualité, p. 5.

³⁰ Ministère de la justice, Mesures pour un système de justice moderne et de qualité, p. 15 à 18.

³¹ Association des juges et Union des juges et des procureurs, Ressources pour l'état de droit, p. 5 à 7.

³² Graphiques 27 et 40, tableau de bord 2020 de la justice dans l'UE.

³³ Programme du gouvernement pour la période 2020-2024, p. 25. Ce projet a été lancé pour la première fois en 2016.

Le régime des frais de justice fera l'objet d'une évaluation. Des parties prenantes nationales³⁴ ont demandé à plusieurs reprises une révision complète du système des frais de justice, en soulignant que ces frais ont une incidence considérable sur l'accès à la justice et que, en l'absence de plafonnement, ceux-ci peuvent être disproportionnellement élevés. Dans le cadre du régime actuel, les frais de justice dans les procédures civiles sont régis par la loi sur les frais de justice et dépendent principalement de la valeur de l'objet du litige, sans plafond dans de nombreux cas. Si les frais de justice dans les affaires portant sur de petits montants peuvent être relativement peu élevés à moyens³⁵, ils augmentent proportionnellement au montant en cause. Des études du Conseil de l'Europe montrent que les recettes provenant des frais de justice par habitant sont particulièrement élevées³⁶. Le programme du gouvernement pour la période 2020-2024 annonce la volonté de procéder à une évaluation de l'ensemble du système des frais de justice³⁷.

Efficiencia

La charge de travail du système de justice est gérée de manière efficiente, mais des difficultés se présentent dans les affaires administratives. Le système de justice est efficace en ce qui concerne les litiges civils et commerciaux, le délai moyen estimé pour les résoudre étant court, avec un taux de variation du stock d'affaires pendantes constant d'environ 100 % (100,8 % en 2018) et un nombre peu élevé d'affaires pendantes. Le système des tribunaux administratifs a récemment rencontré des difficultés, qui se sont traduites par des délais de résolution plus longs et un taux de variation du stock d'affaires pendantes de 89,7 % en 2018 (ce taux représentant toutefois une amélioration par rapport au taux de 79,5 % enregistré en 2017)³⁸. Selon les autorités et les parties prenantes, cette situation est liée en particulier à un nombre élevé d'affaires nouvelles en matière d'asile. Le tribunal administratif fédéral éprouve des difficultés particulières, ainsi qu'il ressort également de l'étude menée en 2019 du ministère de la justice. La plupart des activités des tribunaux ayant été temporairement suspendues du 16 mars au 13 avril 2020 en raison de la pandémie de COVID-19, des mesures spécifiques ont été adoptées afin de proroger les délais de procédure, ce qui pourrait entraîner une augmentation des arriérés dans le système de justice³⁹.

II. CADRE DE LUTTE CONTRE LA CORRUPTION

Une stratégie nationale de lutte contre la corruption a été adoptée en 2018 et elle est accompagnée d'un plan d'action adopté en 2019. En Autriche, différentes autorités sont compétentes pour prévenir, détecter et combattre la corruption. L'Office fédéral de lutte contre la corruption (*Bundesamt für Korruptionsprävention und -bekämpfung – BAK*) est chargé de la prévention de la corruption et de la lutte contre celle-ci, y compris en ce qui concerne la coopération internationale en la matière. Les poursuites en matière de corruption relèvent de la compétence du service central du ministère public chargé de la lutte contre la criminalité économique et la corruption (*Zentrale Staatsanwaltschaft zur Verfolgung von*

³⁴ Voir, par exemple, contribution du Conseil fédéral des barreaux au rapport 2020 sur l'état de droit, p. 9; Association des juges et Union des juges et des magistrats, Ressources pour l'état de droit, p. 13.

³⁵ Voir également, à cet égard, le tableau de bord 2020 de la justice dans l'UE, graphiques 24 et 25.

³⁶ CEPEJ, Systèmes judiciaires européens – Efficacité et qualité de la justice, p. 65 à 69, 2018. Il convient de noter que les tribunaux facturent également des frais pour les services fournis par leurs registres automatisés (principalement les registres fonciers et les registres du commerce).

³⁷ Programme du gouvernement pour la période 2020-2024, p. 22.

³⁸ Graphiques 5 à 15, tableau de bord 2020 de la justice dans l'UE.

³⁹ 1. und 2. COVID-Justizbegleitgesetz.

Wirtschaftsstrafsachen und Korruption – WKStA). D'autres autorités compétentes en matière de lutte contre la corruption sont le ministère de la justice, le ministère de l'intérieur et la Cour des comptes. La prévention de la corruption est réglementée dans les grandes lignes pour les fonctionnaires, qui sont soumis aux règles figurant dans la loi sur l'emploi des fonctionnaires de 1979 et dans la loi sur les agents publics contractuels. Une protection des lanceurs d'alerte est en place depuis 2013.

Dans l'édition 2019 de l'indice de perception de la corruption de Transparency International, l'Autriche obtient une note de 77/100 et se classe au 6^e rang dans l'Union européenne et au 12^e rang au niveau mondial⁴⁰. Parmi les personnes autrichiennes interrogées, 58 % estiment que la corruption est répandue dans le pays (moyenne de l'UE: 71 %) ⁴¹, tandis que 22 % d'entre elles considèrent que la corruption affecte leur vie quotidienne (moyenne de l'UE: 26 %). En ce qui concerne les entreprises, 57 % d'entre elles estiment que la corruption est répandue (moyenne de l'UE: 63 %) ⁴² et 29 % d'entre elles considèrent que la corruption pose problème dans le cadre de leurs activités (moyenne de l'UE: 37 %). Enfin, 53 % des particuliers estiment qu'il y a suffisamment de poursuites couronnées de succès dans le pays pour décourager les pratiques de corruption et 34 % des entreprises considèrent que les personnes et entreprises poursuivies pour corruption de haut fonctionnaire sont sanctionnées de manière appropriée (moyenne de l'UE: 31 %).

Le cadre législatif pénal de lutte contre la corruption est globalement en place. Le cadre juridique comprend les dispositions applicables du code pénal et du code de procédure pénale ainsi que des actes législatifs spécifiques tels que la loi fédérale portant création et organisation de l'Office fédéral de lutte contre la corruption, la loi fédérale sur la responsabilité des entités en cas d'infractions pénales et la loi fédérale relative à l'extradition et à l'entraide judiciaire en matière pénale.

Les politiques de lutte contre la corruption sont définies au niveau fédéral. La stratégie nationale de lutte contre la corruption, qui a été adoptée en 2018, est intégrée dans tous les secteurs publics. L'objectif principal de cette stratégie consiste à garantir et à renforcer l'intégrité et la transparence de l'administration, du monde politique et des entreprises. Le plan d'action pour la mise en œuvre de la stratégie a été adopté en 2019.

La responsabilité de la lutte contre la corruption est partagée entre plusieurs autorités dotées de compétences spécifiques. L'Office fédéral de lutte contre la corruption (*Bundesamt für Korruptionsprävention und -bekämpfung – BAK*) a été créé en 2010 et ses attributions ont été étendues pour la dernière fois en 2019. Il est compétent pour les questions de sécurité et de police judiciaire relatives à certaines infractions pénales liées à la corruption, y compris en ce qui concerne l'utilisation abusive de fonds au détriment des intérêts financiers de l'Union européenne et le blanchiment de capitaux ⁴³. L'un des objectifs du BAK est la coopération avec le service central du ministère public chargé de la lutte contre la criminalité économique et la corruption.

Le service central du ministère public chargé de la lutte contre la criminalité économique et la corruption est la principale autorité compétente en matière de lutte contre la corruption. Le service du ministère public chargé de la lutte contre la criminalité

⁴⁰ Transparency International, Indice 2019 de perception de la corruption, 2020.

⁴¹ Eurobaromètre spécial 502, 2020.

⁴² Eurobaromètre Flash 482, 2019.

⁴³ Contribution de l'Autriche au rapport 2020 sur l'état de droit, p. 25 et 26.

économique et la corruption (*Zentrale Staatsanwaltschaft zur Verfolgung von Wirtschaftsstrafsachen und Korruption – WKStA*) a un mandat spécifique qui couvre la criminalité financière, la criminalité économique et la corruption. À la suite de récents scandales politiques retentissants⁴⁴, le WKStA a intensifié ses enquêtes sur la corruption politique à haut niveau, les allégations de mauvaise administration d'entreprises publiques et le financement illégal des partis politiques. L'Office fédéral de lutte contre la corruption mène des enquêtes de police et aide le WKStA à enquêter sur les infractions pénales liées à la corruption. À l'instar d'autres services judiciaires, le WKStA rencontre également des difficultés en ce qui concerne ses ressources⁴⁵. Les procureurs du WKStA doivent faire rapport aux services supérieurs du ministère public dans un délai de trois jours ouvrables avant d'engager certaines étapes procédurales, une obligation renforcée qui a été introduite en 2019. Ces obligations de notification peuvent, selon certaines parties prenantes⁴⁶, représenter une lourde charge et entraîner des retards dans les enquêtes, notamment eu égard au pouvoir d'instruction du procureur principal et du ministre de la justice (voir section I).

Des réformes des règles relatives au financement des partis politiques, y compris en ce qui concerne le rôle de la Cour des comptes, sont en cours. La Cour des comptes exerce des compétences en matière d'audit et est chargée de contrôler le financement des partis. En 2018, un service chargé de la lutte contre la corruption, de la conformité et de la gestion des risques a été créé au sein de la Cour des comptes et il assume depuis lors une initiative de lutte contre la corruption sur plusieurs fronts, une attention particulière étant accordée à la prévention de la corruption. Depuis 2015, la Cour des comptes contrôle les cadres de lutte contre la corruption à différents niveaux, par exemple au niveau des ministères ou des municipalités, conformément aux «lignes directrices pour l'audit des systèmes de prévention de la corruption». En outre, elle cherche à sensibiliser aux questions de corruption et à organiser des formations à l'intention des fonctionnaires. Le rôle de la Cour des comptes a été légèrement renforcé en 2019⁴⁷. Toutefois, ce rôle est encore limité à la vérification comptable des rapports financiers des partis politiques en tant que tels et la Cour des comptes ne dispose pas d'autres pouvoirs d'enquête. Cette limitation des pouvoirs de la Cour des comptes a été critiquée par des parties prenantes⁴⁸. La Cour des comptes fait également l'objet de recommandations de longue date du GRECO, qui ne sont encore que partiellement mises en œuvre⁴⁹. En septembre 2019, des propositions législatives ont été soumises en vue d'instituer des infractions pénales pour présentation de faux rapports annuels des partis et pour financement illégal des partis, propositions qui doivent être débattues⁵⁰. Le programme du gouvernement pour la période 2020-2024 présente plusieurs engagements en faveur d'un

⁴⁴ L'affaire «Ibiza» en particulier a entraîné la chute de l'ancien gouvernement et la tenue d'élections anticipées en septembre 2019, lesquelles ont été suivies de réformes institutionnelles.

⁴⁵ Informations reçues lors de la visite dans le pays et document de synthèse de l'Association des juges et l'Union des juges et des procureurs, Ressources pour l'état de droit.

⁴⁶ Informations reçues lors de la visite dans le pays et déclarations publiques du WKStA, par exemple: Die Presse, L'obligation de déclaration pour les enquêteurs chargés de dossiers de corruption: «une contradiction flagrante».

⁴⁷ Contribution de l'Autriche au rapport 2020 sur l'état de droit, p. 26 et 27.

⁴⁸ Déclaration de Transparency International Autriche à l'occasion de la publication de l'indice de perception de la corruption (IPC 2019).

⁴⁹ GRECO, Troisième cycle d'évaluation – Deuxième rapport de conformité, recommandations v et ix à xi, p. 5 et 9 à 12.

⁵⁰ Parlement autrichien, *Neu im Verfassungsausschuss*: propositions du parti NEOS visant à modifier la loi sur les partis politiques, à faire cesser la pratique de l'«échange de postes politiques» et à reconnaître les badges d'honneur.

renforcement du rôle de la Cour des comptes, y compris en ce qui concerne le financement des partis politiques⁵¹.

Des lacunes subsistent en ce qui concerne le cadre garantissant l'intégrité des membres du Parlement. Seuls certains aspects de la déclaration de patrimoine et de la question des emplois secondaires sont réglementés pour les membres du Parlementaires. Si la déclaration des revenus privés est régie par la loi fédérale sur la transparence et les incompatibilités (*Unvereinbarkeits- und Transparenz-Gesetz*)⁵², il n'existe aucune obligation de déclaration du patrimoine, des intérêts, des dettes et des passifs⁵³. Il n'existe pas davantage d'obligation de déclarer les conflits d'intérêts ponctuels susceptibles d'éclater dans le cadre d'un dossier examiné par le parlement. Il n'est pas interdit aux membres du Parlement d'exercer un emploi secondaire ou de siéger dans des conseils d'administration ou de direction. La réglementation des déclarations des revenus et des activités secondaires, l'acceptation de cadeaux et d'autres avantages et les mesures à prendre en cas d'infraction à ces règles ont fait l'objet de plusieurs recommandations du GRECO⁵⁴.

Plusieurs mesures visant à prévenir la corruption parmi les fonctionnaires et les personnes exerçant de hautes fonctions de l'exécutif sont en place. Le cadre de prévention de la corruption dans le secteur public intègre des règles régissant la prévention des conflits d'intérêts pour les plus hautes instances exécutives⁵⁵, comme le prévoit la loi fédérale sur la transparence et les incompatibilités⁵⁶. Ces dispositions incluent des règles relatives à la déclaration bisannuelle de patrimoine et d'intérêts financiers, les emplois secondaires (qui doivent être expressément autorisés) et l'occupation de postes au sein de conseils d'administration ou de direction. La Cour des comptes a également procédé à une évaluation des risques liés aux emplois secondaires des fonctionnaires et a constaté que l'évaluation de la licéité d'un emploi secondaire relevait principalement de la responsabilité des membres du personnel eux-mêmes, et qu'un manque de clarté dans la définition des responsabilités (les critères selon lesquels l'emploi secondaire est jugé compatible ou non avec le poste occupé par le fonctionnaire) pourrait conduire à un conflit d'intérêts. Selon la Cour des comptes, une obligation générale d'obtenir à l'avance l'approbation requise au lieu d'uniquement déclarer à l'avance un emploi secondaire serait plus efficace qu'une obligation d'infliger des sanctions disciplinaires a posteriori. La Cour a donc recommandé à la Chancellerie fédérale d'élaborer une proposition législative qui subordonnerait l'exercice de certains emplois secondaires à l'obtention de l'approbation de l'autorité compétente. La Chancellerie fédérale a estimé qu'il existait suffisamment de formations et d'actions de sensibilisation des fonctionnaires sur cette question⁵⁷. Par ailleurs, la prévention de la corruption est réglementée dans les grandes lignes

⁵¹ Programme du gouvernement pour la période 2020-2024, p. 21.

⁵² Article 6, paragraphe 2, de la *Bundesgesetz über die Transparenz und Unvereinbarkeiten für oberste Organe und sonstige öffentliche Funktionäre (Unvereinbarkeits- und Transparenz-Gesetz (Unv-Transparenz-G))*.

⁵³ Breitschopf M., *Fünf Jahre «Transparenzpaket» - Eine kritische Bilanz aus zivilgesellschaftlicher Perspektive* (Train de mesures quinquennal sur la transparence), p. 16 et suivantes, dans: *Meine Abgeordneten, Forum Informationsfreiheit, Dossier*.

⁵⁴ GRECO, Quatrième cycle d'évaluation – Rapport de conformité, p. 4 à 6.

⁵⁵ Président fédéral, ministres fédéraux, secrétaires d'État, membres des gouvernements des États fédérés (Länder), ensemble des maires et de leurs suppléants, membres des conseils municipaux, du Conseil national, du Conseil fédéral et des parlements des Länder.

⁵⁶ Article 6, paragraphe 2, de la *Bundesgesetz über die Transparenz und Unvereinbarkeiten für oberste Organe und sonstige öffentliche Funktionäre (Unvereinbarkeits- und Transparenz-Gesetz (Unv-Transparenz-G))*.

⁵⁷ Cour des comptes, *Bericht des Rechnungshofes. Korruptionspräventionssysteme in ausgewählten Bundesministerien (BKA, BMB, BMI, BMLFUW)*, 2017/8 section 13.2 13.3. Il convient de noter que le ministère fédéral des arts, de la culture, de la fonction publique et des sports (BMKÖS) est désormais compétent en la matière.

pour les fonctionnaires, qui sont soumis aux règles figurant dans la loi sur l'emploi de 1979 des fonctionnaires et dans la loi sur les agents publics contractuels. Ces dispositions légales sont complétées par un code de conduite général pour les agents de la fonction publique et, le cas échéant, par des règles de conduite, qui peuvent être adoptées par des services spécifiques [par exemple, les orientations en matière de conformité (*Compliance-Leitlinien*) du ministère fédéral de la justice adoptées en 2019]⁵⁸. En règle générale, les fonctionnaires sont soumis à certaines obligations et règles supplémentaires, tels que la prestation de serment, des obligations de déclaration, le traitement respectueux des autres, les règles concernant les conflits d'intérêts, les règles relatives aux emplois secondaires, l'interdiction d'accepter des cadeaux ainsi que les règles relatives à la cessation de fonctions publiques et l'obligation de secret professionnel. Les manquements à ces obligations et autres devoirs et réglementations entraînent des sanctions disciplinaires, ou des sanctions relevant du droit pénal.

L'emploi après mandat des membres du gouvernement et des parlementaires n'est pas réglementé. Des propositions législatives visant à instaurer un temps de carence de 18 mois ont été présentées en 2019. Conformément à ces propositions, toute personne ayant travaillé pour un parti gouvernemental ou au sein d'un tel parti au cours des cinq dernières années ne pourrait être nommée à une fonction au sein d'un conseil d'administration ou de direction dans une entreprise publique qu'au terme de cette période transitoire⁵⁹. Le programme du gouvernement pour la période 2020-2024 prévoit d'instaurer une période transitoire avant toute nomination d'un membre du gouvernement à la Cour constitutionnelle⁶⁰.

Il existe un registre des groupes d'intérêt, mais seules des informations limitées sont accessibles au public. Le registre des groupes d'intérêt a été créé en 2013⁶¹. Toutefois, les informations concernant des activités concrètes de lobbying (en particulier les contrats de lobbying) ne sont accessibles, en vertu de la loi, qu'aux décideurs qui ont fait l'objet de pressions, et non au public⁶². Seules les sociétés de lobbying spécialisées, les représentants internes, les organes autonomes et les groupes d'intérêts («*Interessenverbände*») doivent s'enregistrer, les contacts uniques ne doivent pas être signalés⁶³. La loi sur la transparence et les incompatibilités et la loi sur la transparence des activités de lobbying et de la représentation d'intérêts contiennent des dispositions en matière de lobbying destinées aux élus et aux personnes qui exercent de hautes fonctions de l'exécutif. L'article 1^{er}, paragraphe 3, de la loi sur la transparence des activités de lobbying et de la représentation d'intérêts dispose qu'elle ne s'applique pas aux partis politiques. Le GRECO a émis une recommandation relative aux membres du Parlement et à leurs contacts avec des tiers en 2016, étant donné que les contacts des membres du Parlement avec des tiers qui pourraient tenter d'influer sur leurs décisions ne sont soumis à aucune restriction ni interdiction. Actuellement, les seules règles en vigueur concernent les situations dans lesquelles des membres du Parlement exercent eux-mêmes des activités de lobbying⁶⁴.

⁵⁸ Contribution de l'Autriche au rapport 2020 sur l'état de droit, p. 31.

⁵⁹ Parlement autrichien, *Postenschacher stoppen* ([1000/A(E)]).

⁶⁰ Programme du gouvernement pour la période 2020-24, p. 11.

⁶¹ Il est disponible à l'adresse <http://www.lobbyreg.justiz.gv.at>.

⁶² Ministère de la justice, Avis importants concernant le registre des groupes d'intérêt.

⁶³ Loi sur la transparence des activités de lobbying et de la représentation d'intérêts (*Lobbying- und Interessenvertretungstransparenz-Gesetz*), voir également la Cour des comptes autrichienne, *Bericht des Rechnungshofes, Lobbying- und Interessenvertretungs-Register, Reihe BUND 2019/45*

⁶⁴ GRECO, Quatrième cycle d'évaluation – Rapport de conformité, recommandations ii à viii.

Un cadre de protection des lanceurs d’alerte est en place. Un outil destiné aux lanceurs d’alerte, géré par le service central du ministère public chargé de la criminalité économique et de la corruption (*WKStA*), a été adopté en 2013. Au cours des quatre premières années de fonctionnement de l’outil (du 20 mars 2013 au 31 mars 2017), le *WKStA* a reçu près de 5 000 signalements valables de situations suspectes et d’infractions pénales potentielles. Il en a résulté des inculpations dans 29 cas⁶⁵.

III. PLURALISME DES MÉDIAS

La liberté d’expression et le devoir qui incombe aux pouvoirs publics de donner accès à l’information sont consacrés par la Constitution. Le droit dérivé garantit expressément le droit des journalistes de protéger la confidentialité de leurs sources⁶⁶ et réglemente l’obligation de divulguer des informations au public⁶⁷. Les autorités de régulation des services de médias audiovisuels, à savoir l’Autorité autrichienne chargée des communications (*KommAustria*) et l’Autorité autrichienne de régulation de la radiodiffusion et des télécommunications (*RTR*), ont été instituées en 2001 conformément à la loi portant création de la *KommAustria*⁶⁸.

Les autorités de régulation des médias fonctionnent de manière indépendante. Les autorités de régulation des services de médias audiovisuels, à savoir l’Autorité autrichienne chargée des communications (*KommAustria*) et l’Autorité autrichienne de régulation de la radiodiffusion et des télécommunications (*RTR*), sont totalement indépendantes du gouvernement. *KommAustria* est responsable de la délivrance des licences aux chaînes de télévision et stations de radio privées, de la gestion des fréquences de radiodiffusion, de la surveillance juridique des radiodiffuseurs privés, ainsi que de la préparation et du lancement de la radiodiffusion numérique. *KommAustria* est en outre chargée de gérer la loi sur les subventions au journalisme (1984), et de contrôler le respect du cadre légal en matière de radiodiffusion qui couvre à la fois les émissions de radiodiffusion de la Société autrichienne de radiodiffusion (*ORF*) et des radiodiffuseurs privés⁶⁹. En vertu de la loi fédérale portant création de l’Autorité autrichienne chargée des communications, ses membres sont indépendants et ne sont liés par aucune instruction dans l’exercice de leurs fonctions⁷⁰. Les décisions de *KommAustria* peuvent être attaquées devant les juridictions administratives. En ce qui concerne les ressources (telles que les dépenses liées aux salaires, à la location des bureaux et au matériel de *KommAustria* ainsi qu’à l’appui à la division des médias de la *RTR*), le budget annuel de *KommAustria* s’élevait à 4,146 millions d’euros en 2018, ce qui est jugé adéquat⁷¹. L’indicateur relatif à l’indépendance et à l’efficacité de l’autorité des

⁶⁵ Parlement autrichien, 12165/AB XXV.GP – *Anfragebeantwortung*, 2 juin 2017.

⁶⁶ Loi fédérale sur la presse et les autres médias de publication (loi sur les médias – *MedienG*).

⁶⁷ Loi fondamentale relative au devoir d’information (*Auskunftspflichten-Grundsatzgesetz*).

⁶⁸ L’Autriche a perdu deux places supplémentaires dans le classement mondial de la liberté de la presse de Reporters sans frontières entre 2019 et 2020 et occupe désormais le 18^e rang. Reporters sans frontières, Autriche.

⁶⁹ *KommAustria*: <https://www.rtr.at/en/rtr/OrganeKommAustria>.

⁷⁰ Loi fédérale portant création de l’Autorité autrichienne chargée des communications (loi portant création de *KommAustria* – *KOG*).

⁷¹ Contribution de l’Autriche au rapport 2020 sur l’état de droit.

médias est considéré comme étant à très faible risque dans le rapport 2020 du Media Pluralism Monitor (MPM) (instrument de surveillance du pluralisme des médias)⁷².

Le Conseil autrichien de la presse (Österreichischer Presserat)⁷³ agit en tant qu'autorité d'autorégulation de la presse. Il s'efforce de garantir la qualité éditoriale et la liberté de la presse. Le Conseil de la presse a élaboré un code de conduite pour la presse autrichienne (principes du travail journalistique), qui contient des règles pour un journalisme responsable et de qualité et fournit une ligne de conduite déontologique pour les professionnels des médias. L'une des principales tâches du Conseil de la presse est de mettre en évidence les griefs touchant la presse et d'y remédier. Le Conseil de la presse est parrainé par les plus grandes associations de journalistes et d'éditeurs. Le MPM 2020 indique que, jusqu'à présent, les organisations telles que le Conseil de la presse «ont accordé trop peu d'attention au statut et à l'indépendance des journalistes indépendants et au nombre croissant d'acteurs périphériques du journalisme (tels que les journalistes citoyens, les blogueurs, les militants des médias sociaux, etc.)»⁷⁴.

La propriété des médias est soumise à des règles de transparence, mais les informations ne sont pas toujours intégralement disponibles dans la pratique. Le droit autrichien contient certaines dispositions relatives à l'obligation de divulgation de l'identité des propriétaires dans le secteur des médias d'information⁷⁵. Le propriétaire d'un média doit être identifié nommément ou au moyen de la raison sociale de son entreprise; il convient aussi d'indiquer l'objet de la société, l'adresse de résidence ou le siège social (succursale), les noms des organes exécutifs et des agents du propriétaire du média qui sont autorisés à représenter l'entreprise ainsi que, le cas échéant, des membres du conseil de surveillance. En outre, les taux de participation en ce qui concerne la propriété et la détention d'actions, de parts et de droits de vote doivent être déclarés pour toutes les personnes détenant une participation directe ou indirecte dans la propriété du média. En cas de participation directe ou indirecte dans une fondation, l'obligation de divulgation s'applique aussi au fondateur et aux bénéficiaires concernés⁷⁶. Il ressort du MPM 2020 que la disposition juridique applicable ne permet pas de savoir si le propriétaire d'un média a des participations dans d'autres sociétés si ces dernières ne sont pas exclusivement détenues par lui⁷⁷.

L'Autriche attribue des niveaux élevés de publicité d'État aux entreprises de médias. L'attribution des publicités d'État est régie par la loi constitutionnelle fédérale sur la coopération avec les médias et sur le financement des médias, ainsi que par la loi sur la transparence dans le domaine de la coopération avec les médias et la loi sur le financement. Le nom du bénéficiaire des subventions et le montant de celles-ci doivent être divulgués et la

⁷² Media Pluralism Monitor 2020, p. 10.

⁷³ <https://www.presserat.at>.

⁷⁴ Media Pluralism Monitor 2020, Rapport consacré à l'Autriche, p. 10.

⁷⁵ Article 25 Divulgation, loi sur les médias.

⁷⁶ Si le propriétaire du média est une association ou si une association détient une participation directe ou indirecte dans la propriété du média, le conseil d'administration et l'objet de l'association doivent être précisés pour cette association. Les personnes qui détiennent une participation directe ou indirecte, les fiduciaires, les fondateurs et les bénéficiaires d'une fondation sont tenus, sur demande du propriétaire du média, de communiquer à ce dernier les informations requises pour que le propriétaire du média puisse se conformer à son obligation de divulgation. Dans ce contexte, la version révisée de la directive «Services de médias audiovisuels» encourage les États membres à adopter des mesures législatives prévoyant que les fournisseurs de services de médias relevant de leur compétence rendent accessibles des informations relatives à leur structure de propriété, y compris les bénéficiaires effectifs (article 5).

⁷⁷ Berka, W., Heindl, L., Höhne, T. et Koukal A. (2019). *Mediengesetz Praxiskommentar*. 4^e édition. Vienne: LexisNexis. Bertelsmann Stiftung (2019). Indicateurs de gouvernance durable (SGI) – Autriche. Gütersloh.

Cour des comptes consigne ces informations. Selon le MPM 2020, l'indicateur relatif à la régulation par l'État des ressources et du soutien au secteur des médias révèle un risque moyen pour le pluralisme des médias. Les règles relatives à la distribution des subventions directes et indirectes sont transparentes. Toutefois, selon le MPM 2020, la presse à sensation à grand tirage semble bénéficier de manière disproportionnée du financement. Par ailleurs, des parties prenantes ont fait part de préoccupations quant à l'influence politique potentielle exercée sur l'attribution des publicités d'État⁷⁸. Cette question a fait l'objet de rapports d'enquête de la part de journalistes⁷⁹. La loi de 2012 sur la transparence des médias garantit que le gouvernement, les organismes publics et les entreprises d'État divulguent leurs relations avec les médias (comme la publicité et d'autres types de soutien); toutefois, il n'existe pas de règles garantissant la répartition équitable de la publicité d'État entre les médias. Si, en 2018, les subventions de l'État en faveur des médias se sont élevées à 40 millions d'euros, près de 170 millions d'euros ont été consacrés à la publicité d'État⁸⁰.

Le gouvernement réfléchit actuellement à une réforme devant améliorer l'accès à l'information. Si une obligation de donner accès à l'information est consacrée par la Constitution et prévue en droit fédéral⁸¹ et dans les législations provinciales, il n'existe pas en Autriche de droit général d'accès aux documents des pouvoirs publics et le devoir de confidentialité prévu par la Constitution et par la loi sur l'emploi des fonctionnaires de 1979 limite l'accès aux informations dans la pratique⁸². Des parties prenantes ont fait état de préoccupations en ce qui concerne ce système et les longs délais accordés aux organismes publics pour répondre officiellement aux demandes (délai de six mois, avec une réponse non officielle après huit semaines)⁸³. S'agissant du droit au secret des autorités publiques, l'importance particulière du droit des médias d'accéder à l'information en tant qu'«observateurs critiques de la vie publique» est étayée par la jurisprudence de la Cour administrative suprême⁸⁴. Le gouvernement a annoncé son intention d'introduire un nouveau droit à l'information, exécutoire en justice, à la fois par une modification de la Constitution et par l'adoption d'une loi sur la liberté d'accès à l'information⁸⁵.

Il n'existe pas de cadre spécifique pour la protection des journalistes. D'après les autorités, il n'existe aucune disposition juridique spécifique relative à la sécurité des journalistes et les journalistes sont protégés comme n'importe quel autre citoyen par le code pénal. L'emprisonnement fait partie des sanctions prévues en cas de diffamation⁸⁶. Si aucune attaque menaçant la sécurité physique des journalistes n'est à déplorer, les propos offensants et menaçants, visant en particulier les femmes journalistes et les journalistes travaillant à la

⁷⁸ Informations reçues lors de la visite dans le pays.

⁷⁹ Par exemple des reportages publiés sur dossier.at.

⁸⁰ Media Pluralism Monitor 2020, p. 14. Cela inclut les dépenses de nombreuses entités publiques décentralisées et entreprises publiques, telles que les dépenses en matière de publicité pour le tourisme, la sécurité routière, les campagnes de santé, etc.

⁸¹ [Droit](#) constitutionnel autrichien, article 20, paragraphe 4 B-VG, de la loi fondamentale relative au devoir d'information (*Auskunftspflicht-Grundsatzgesetz*).

⁸² Droit constitutionnel [autrichien](#), article 20, paragraphe 3 B-VG, et article 43 de la *Beamten-Dienstrechtsgesetz*, 1979.

⁸³ Par exemple, contribution du Forum Informationsfreiheit au rapport 2020 sur l'état de droit.

⁸⁴ Décision VwGH Ra 2017/03/0083.

⁸⁵ Contribution de l'Autriche au rapport 2020 sur l'état de droit; Programme du gouvernement pour la période 2020-2024, p. 49.

⁸⁶ Centre pour le pluralisme et la liberté des médias, Decriminalisation of Defamation (Dépénalisation de la diffamation).

Société autrichienne de radiodiffusion (ORF), sont en augmentation⁸⁷. En 2019 et en 2020, la plateforme du Conseil de l'Europe pour renforcer la protection du journalisme et la sécurité des journalistes a publié trois alertes concernant l'Autriche, dont l'une a depuis trouvé une issue favorable⁸⁸.

Des parties prenantes se sont dites préoccupées par les garanties en matière d'indépendance éditoriale⁸⁹. La «protection de la confidentialité éditoriale» (*Redaktionsgeheimnis*) est prévue à l'article 31 de la loi sur les médias⁹⁰. En vertu de cette disposition, les journalistes ont le droit de refuser de témoigner dans le cadre d'une procédure pénale concernant des informations obtenues dans l'exercice de leur profession. En outre, l'indépendance des journalistes du service public de radiodiffusion, l'ORF, est garantie par la loi fédérale sur la Société autrichienne de radiodiffusion⁹¹ et plusieurs décisions soulignent les voies de recours effectives qui permettent de protéger l'indépendance des journalistes de l'ORF⁹². Néanmoins, le MPM 2020 a signalé un risque élevé en ce qui concerne les garanties réglementaires protégeant l'indépendance éditoriale. Si les chaînes de télévision et les stations de radio sont tenues de disposer de statuts éditoriaux, aucune garantie réglementaire visant à empêcher l'influence politique sur la nomination et le licenciement des rédacteurs en chef dans les médias d'information n'est prévue. Les deux plus grands journaux («*Kronen Zeitung*» et «*Heute*») n'ont instauré aucune mesure d'autorégulation et ne sont pas membres du Conseil autrichien de la presse⁹³.

⁸⁷ Index on Censorship. *Demonising the Media: Threats to Journalists in Europe*. Dans ce contexte, il convient également de rappeler que, conformément aux normes européennes énoncées dans la recommandation Rec(2016)4 du Conseil de l'Europe, «[l]es États membres devraient mettre en place un cadre législatif complet qui permette aux journalistes et aux autres acteurs des médias de contribuer au débat public de manière effective et sans crainte».

⁸⁸ Conseil de l'Europe, Plateforme pour renforcer la protection du journalisme et la sécurité des journalistes.

⁸⁹ Informations reçues lors de la visite dans le pays.

⁹⁰ Loi sur les médias (*Mediengesetz*).

⁹¹ Loi fédérale sur la Société autrichienne de radiodiffusion (*Bundesgesetz über den Österreichischen Rundfunk, ORF-Gesetz*), Journal officiel fédéral n° 379/1984, telle que modifiée dans: Journal officiel fédéral I n° 115/2017, date de la version traduite: 1^{er} août 2017.

⁹² Voir, par exemple, Cour constitutionnelle, 14 mars 2013, VfSlg. 19742; et Cour administrative suprême, 22 mai 2013, 2012/03/0144.

⁹³ Media Pluralism Monitor 2020, p. 13.

IV. AUTRES QUESTIONS INSTITUTIONNELLES EN RAPPORT AVEC L'ÉQUILIBRE DES POUVOIRS

L'Autriche est un État fédéral doté d'un régime parlementaire national bicaméral, composé du Conseil national («*Nationalrat*») et du Conseil fédéral («*Bundesrat*»). Les propositions législatives peuvent être présentées par le gouvernement, par les membres des deux chambres du Parlement ou par initiative populaire⁹⁴. La Cour constitutionnelle effectue un contrôle de constitutionnalité ex post des lois, ce qui est possible à la fois dans des cas concrets⁹⁵ et dans le cadre de l'examen abstrait d'une loi, à la suite de recours introduits par le gouvernement fédéral ou par un gouvernement régional, ou encore par des tiers de membres de l'une ou l'autre des deux chambres parlementaires. Plusieurs autorités de médiation différentes veillent au respect des droits fondamentaux.

Le processus d'adoption des lois comprend généralement une consultation des parties prenantes, mais il n'existe pas de cadre formel pour ces consultations. L'Autriche a mis en place un système avancé d'analyse d'impact de la réglementation, à la fois pour l'évaluation ex-ante et pour l'évaluation ex-post de la législation⁹⁶. Les propositions législatives présentées par le gouvernement sont, en règle générale, soumises à une consultation publique publiée sur le site web du parlement, à laquelle plusieurs parties prenantes de premier plan sont explicitement invitées à contribuer. Le Conseil national a adopté une résolution visant à rendre le processus de consultation plus accessible au grand public⁹⁷. Toutefois, il n'existe aucun cadre juridique spécifique qui oblige à mener des consultations et des parties prenantes indiquent que les délais de consultation sont souvent inférieurs aux six semaines recommandées par le gouvernement, ou que le processus de consultation est parfois totalement éludé⁹⁸. Le GRECO a recommandé à l'Autriche d'adopter des règles claires relatives aux consultations sur les propositions législatives émanant du Parlement et du gouvernement, en les assortissant de délais adaptés⁹⁹.

La Cour constitutionnelle examine actuellement les mesures liées à la pandémie de COVID-19. Des mesures liées à la pandémie de COVID-19 ont été prises, en particulier dans le cadre de deux lois spécifiques adoptées selon une procédure accélérée, qui accorde au ministre de la santé le pouvoir d'adopter des décrets¹⁰⁰. Au mois de juillet 2020, 68 plaintes concernant ces mesures avaient été soumises à la Cour constitutionnelle. En juillet 2020, la Cour constitutionnelle a jugé que la base juridique de l'interdiction d'entrée dans les entreprises, les lieux de travail et d'autres lieux était constitutionnelle, mais elle a constaté que certains décrets imposant une interdiction générale d'entrée dans les lieux publics et

⁹⁴ Contribution de l'Autriche au rapport 2020 sur l'état de droit, p. 50.

⁹⁵ L'examen peut avoir lieu d'office («*amtswegige Prüfung*») ou sur demande d'une autre juridiction («*Gerichtsantrag*»), d'un particulier («*Individualantrag*») ou d'une partie à une affaire pendante devant une juridiction ordinaire de première instance («*Parteienantrag auf Normenkontrolle*»).

⁹⁶ OCDE, Analyse d'impact de la réglementation et surveillance réglementaire en Autriche, 2020.

⁹⁷ 2017, Rapport de la commission AB 1622 d. B., XXV. GP.

⁹⁸ Selon le rapport annuel 2019 du Conseil fédéral des barreaux, la période de consultation était inférieure à six semaines dans 66 % des consultations en 2019. Des préoccupations semblables ont été exprimées dans la contribution du Forum Informationsfreiheit au rapport 2020 sur l'état de droit, p. 13. Ces préoccupations ont également été mises en évidence dans le contexte de l'adoption d'une législation liée à la pandémie de COVID-19.

⁹⁹ GRECO, Quatrième cycle d'évaluation – Rapport de conformité, recommandation i, qui est considérée comme partiellement mise en œuvre. Le GRECO a souligné la nécessité de prendre des mesures plus larges dans le rapport de conformité (p. 4).

¹⁰⁰ Les première et deuxième lois COVID-19, des 15 et 21 mars 2020.

autorisant une réouverture partielle limitée à certains magasins étaient illégaux¹⁰¹. Plusieurs autres affaires ont été jugées irrecevables par la Cour constitutionnelle, entre autres au motif que l'accès au contrôle juridictionnel par l'intermédiaire des juridictions administratives est disponible, et plusieurs affaires sont encore pendantes¹⁰².

Plusieurs autorités de médiation différentes veillent au respect des droits fondamentaux dans différents domaines. Le Collège des médiateurs opère en tant qu'institution nationale des droits de l'homme et s'est vu accorder en dernier lieu une réaccréditation sous le statut B par l'Alliance mondiale des institutions nationales des droits de l'homme (GANHRI) en 2011. Le sous-comité d'accréditation de la GANHRI a encouragé le Collège des médiateurs à définir un mandat plus large en matière de droits de l'homme et à établir des relations de travail régulières et systématiques avec la société civile. Le sous-comité d'accréditation et, en 2019, le Comité des Nations unies pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes (CEDAW) ont tous deux souligné l'importance d'un processus de sélection clair, transparent et participatif¹⁰³. Le Collège des médiateurs traite les plaintes des citoyens concernant l'inaction ou les allégations de négligence grave des organes administratifs. Il a également joué un rôle dans le suivi des décisions administratives dans le contexte de la pandémie de COVID-19, après avoir reçu quelque 280 plaintes à partir de mai 2020¹⁰⁴. Plusieurs autres autorités indépendantes, telles que le médiateur pour l'égalité de traitement, qui est l'organisme national chargé de l'égalité, le médiateur pour les personnes handicapées et le médiateur pour les enfants et les jeunes, veillent au respect des droits fondamentaux.

Le gouvernement entend renforcer davantage le dialogue avec la société civile. Le programme du gouvernement pour la période 2020-2024 a annoncé plusieurs mesures visant à davantage favoriser la participation de la société civile¹⁰⁵. Le gouvernement s'est en particulier engagé en faveur d'un dialogue actif et de contacts respectueux avec les organisations de la société civile. En ce qui concerne le cadre juridique, le statut d'exonération fiscale des dons ne s'applique pas de la même manière à tous les acteurs de la société civile. En particulier, plusieurs ONG actives dans les domaines des droits de l'homme, des droits civils et politiques, de la démocratie, de la transparence ou de l'éducation des adultes n'en bénéficient pas¹⁰⁶, et des parties prenantes ont fait part de leur préoccupation à ce sujet¹⁰⁷.

¹⁰¹ Cour constitutionnelle; La loi COVID-19 est constitutionnelle, plusieurs décrets ne le sont pas.

¹⁰² Cour constitutionnelle; La Cour constitutionnelle se réunira de nouveau à la mi-juillet.

¹⁰³ Les trois membres du Collège des médiateurs sont élus pour un mandat de six ans par le Conseil national, chacun des trois plus grands partis politiques proposant un candidat (article 148 *octies* de la Constitution). Voir CEDAW, Observations finales sur le neuvième rapport périodique, p. 4.

¹⁰⁴ Agence des droits fondamentaux, La pandémie de coronavirus dans l'UE – Conséquences en matière de droits fondamentaux – Bulletin 3 (3 juin 2020). Pays: Autriche, p. 2.

¹⁰⁵ Programme du gouvernement pour la période 2020-2024, p. 15. En ce qui concerne la note donnée à l'Autriche par CIVICUS, elle fait actuellement l'objet d'un réexamen (dans le cadre du processus de réévaluation des notes).

¹⁰⁶ Article 4 *bis* de la loi relative à l'impôt sur le revenu pour la liste des organisations bénéficiant d'une exonération fiscale.

¹⁰⁷ Contribution du Forum Informationsfreiheit à la consultation des parties prenantes, p. 15. Voir, également, Interessenvertretung gemeinnütziger Vereine (IGO), Indice de la société civile 2019, p. 45.

Annexe I: Liste des sources par ordre alphabétique*

* La liste des contributions reçues dans le cadre de la consultation préalable à l'élaboration du rapport 2020 sur l'état de droit peut être consultée sur le (site web de la Commission).

Agence des droits fondamentaux, La pandémie de coronavirus dans l'UE – Conséquences en matière de droits fondamentaux – Bulletin 3 (3 juin 2020). Pays: Autriche.

Association des juges et Union des juges et des procureurs, Ressources pour l'état de droit.

Association des procureurs (19 mai 2019), Affaire Eurofighter. <https://staatsanwaelte.at/causa-eurofighter/>.

Association des procureurs, Exigences relatives au ministère public. <https://staatsanwaelte.at/wp-content/uploads/2019/09/Notwendigkeiten-der-Staatsanwaltschaften.pdf>.

Berka, W., Heindl, L., Höhne, T. et Koukal A. (2019). Mediengesetz Praxiskommentar. 4^e édition. Vienne: LexisNexis. Bertelsmann Stiftung (2019). Indicateurs de gouvernance durable (SGI) – Autriche. Gütersloh. <https://www.sgi-network.org/2019/Austria>

Breitschopf M., «Fünf Jahre “Transparenzpaket” - Eine kritische Bilanz aus zivilgesellschaftlicher Perspektive» (Train de mesures quinquennal sur la transparence). Meine Abgeordneten, Forum Informationsfreiheit, Dossier. <https://www.informationsfreiheit.at/wp-content/uploads/2017/08/Echte-Transparenz-Langfassung-1.9.2017.pdf>.

CEDAW (2019), Observations finales sur le neuvième rapport périodique.

Centre pour le pluralisme et la liberté des médias (2020), Media pluralism monitor, 2020: <https://cmpf.eui.eu/media-pluralism-monitor/mpm-2020>.

Centre pour le pluralisme et la liberté des médias, Decriminalisation of Defamation. https://cmpf.eui.eu/wp-content/uploads/2019/01/decriminalisation-of-defamation_Infographic.pdf.

CEPEJ (2018), Systèmes judiciaires européens: Efficacité et qualité de la justice, 2018.

CEPEJ (2020), Study on the functioning of judicial systems in the EU Member States.

CIVICUS, Monitor tracking civic space: Autriche. <https://monitor.civicus.org/country/austria>.

Commission européenne (2020), Tableau de bord de la justice dans l'UE.

Commission européenne, Rapport anticorruption 2014. Annexe consacrée à l'Autriche. https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/organized-crime-and-human-trafficking/corruption/anti-corruption-report/docs/2014_acr_austria_chapter_fr.pdf.

Conseil consultatif de juges européens, Avis du Bureau du CCJE faisant suite à une demande de la Fédération européenne des juges administratifs (AEAJ) concernant le cadre juridique du poste de président (vice-président) du tribunal administratif de Vienne, Autriche, CCJE-BU(2019)3, 29 mars 2019.

Conseil consultatif de juges européens, Avis n° 19 (2016) sur le rôle des présidents des tribunaux.

Conseil de l'Europe, Plateforme pour renforcer la protection du journalisme et la sécurité des journalistes. <https://www.coe.int/en/web/media-freedom>.

Conseil de l'Europe: Comité des ministres (2000), Recommandation Rec(2000)19 du Comité des ministres sur le rôle du ministère public dans le système de justice pénale.

Conseil de l'Europe: Comité des ministres (2010), Recommandation Rec(2010)12 du Comité des ministres sur les juges: indépendance, efficacité et responsabilités.

Conseil national, Rapport de la commission AB 1622 d. B., XXV, 2017. GP.

Cour administrative suprême autrichienne, arrêt du 29 mai 2018, Ra 2017/03/0083.

Cour constitutionnelle; La Cour constitutionnelle se réunira de nouveau à la mi-juillet. https://www.vfgh.gv.at/medien/Juli_Beratungen.de.php.

Cour constitutionnelle; La loi COVID-19 est constitutionnelle, plusieurs décrets ne le sont pas. https://www.vfgh.gv.at/medien/Covid_Entschaedigungen_Betretungsverbot.de.php.

Cour des comptes, Bericht des Rechnungshofes. Korruptionspräventionssysteme in ausgewählten Bundesministerien (BKA, BMB, BMI, BMLFUW), 2017/8 section 13.1. https://www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XXVI/III/III_00015/imfname_673740.pdf.

Cour des comptes, Ce qu'il faut faire – 10 thèmes pour le nouveau gouvernement. https://www.rechnungshof.gv.at/rh/home/home_1/home_6/Wasjetztgetanwerdenmuss.pdf.

Die Presse, L'obligation de déclaration pour les enquêteurs chargés de dossiers de corruption: «une contradiction flagrante». <https://www.diepresse.com/5611005/berichtspflicht-der-korruptionsermittler-eklatanter-widerspruch>.

Fédération des juges administratifs, Priorités pour le pouvoir judiciaire administratif pour 2022.

Fédération européenne des juges administratifs (2020), Contribution de la Fédération européenne des juges administratifs au rapport 2020 sur l'état de droit, 2020.

Forum Informationsfreiheit (2020), Contribution du Forum Informationsfreiheit au rapport 2020 sur l'état de droit.

Gouvernement autrichien (2020), Contribution de l'Autriche au rapport 2020 sur l'état de droit.

Gouvernement autrichien (2020), Out of a Sense of Responsibility for Austria. Programme du gouvernement pour la période 2020-2024.

GRECO (2016), Troisième cycle d'évaluation – Deuxième rapport de conformité sur l'Autriche, «Incriminations (STE 173 et 191, PDC 2)» et «Transparence du financement des partis politiques».

GRECO (2019), Cinquième cycle d'évaluation – Rapport d'évaluation sur la Belgique, «Prévention de la corruption et promotion de l'intégrité au sein des gouvernements centraux (hautes fonctions de l'exécutif) et des services répressifs».

GRECO (2019), Quatrième cycle d'évaluation – Rapport de conformité sur l'Autriche, «Prévention de la corruption des parlementaires, des juges et des procureurs».

Index on Censorship. Demonising the Media: Threats to Journalists in Europe. <https://www.indexoncensorship.org/wp-content/uploads/2018/11/index-report-2018-web-v3.pdf>.

Interessenvertretung gemeinnütziger Vereine (IGO), Indice de la société civile 2019.

KommAustria, <https://www.rtr.at/en/rtr/OrganeKommAustria>.

Ministère de la justice (2018), Weisungsbericht 2018.

https://www.justiz.gv.at/file/2c94848b651953620165f6f978cb0d79.de.0/weisungsbericht_2018_endfassung.pdf.

Ministère de la justice, Avis importants concernant le registre des groupes d'intérêt. [https://lobbyreg.justiz.gv.at/edikte/ex/edparm3.nsf/a5c123accf39f319c1256a4f0033b507/8b3679261eb9d105c1257adb005bed16/\\$FILE/Information%20\(english\).pdf](https://lobbyreg.justiz.gv.at/edikte/ex/edparm3.nsf/a5c123accf39f319c1256a4f0033b507/8b3679261eb9d105c1257adb005bed16/$FILE/Information%20(english).pdf).

Ministère de la justice, Mesures pour un système de justice moderne et de qualité. https://www.justiz.gv.at/file/2c94848b6d50e800016e6a285abf00ed.de.0/wahrnehmungsbericht_hbm%20jabloner.pdf.

OCDE, Analyse d'impact de la réglementation et surveillance réglementaire en Autriche, 2020. <https://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/RIA-in-Austria-web.pdf>.

Parlement autrichien, «12165/AB XXV.GP – Anfragebeantwortung».

https://www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XXV/AB/AB_12165/imfname_638955.pdf, 2 juin 2017.

Parlement autrichien, Neu im Verfassungsausschuss.
https://www.parlament.gv.at/PAKT/PR/JAHR_2019/PK0964/index.shtml.

Parlement autrichien, Postenschacher stoppen [1000/A(E)].
https://www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XXVI/A/A_01000/index.shtml#tab-ParlamentarischesVerfahren.

Reporters sans frontières, Autriche. <https://rsf.org/fr/autriche>.

Transparency International Autriche, PRESSEINFO: Indice de perception de la corruption (IPC) 2019 (23 janvier 2020), <https://www.ti-austria.at/2020/01/23/ti-ac-presseinfo-cpi-2019/>.

Visite virtuelle en Autriche dans le cadre du rapport 2020 sur l'état de droit.

Annexe II: Visite en Autriche

Les services de la Commission ont tenu des réunions virtuelles en juin 2020 avec:

- Association autrichienne des juges
- Bureau du procureur principal de Vienne
- Chancellerie fédérale
- Conseil autrichien de la presse
- Cour administrative suprême
- Cour des comptes
- Cour suprême
- Fédération autrichienne des juges administratifs
- Forum Informationsfreiheit
- KommAustria (autorité de régulation des médias)
- Ministère fédéral de l'intérieur
- Ministère fédéral de la justice
- Ministère fédéral des Affaires européennes et internationales
- Office fédéral pour la lutte contre la corruption et la prévention de ce phénomène (BKA)
- Service central du ministère public chargé de la lutte contre la criminalité économique et la corruption
- Transparency International Autriche
- Weisungsrat

* La Commission a également rencontré les organisations suivantes dans le cadre d'un certain nombre de réunions horizontales:

- Amnesty international
- Centre européen pour la liberté de la presse et des médias
- Civil Liberties Union for Europe
- Commission internationale de juristes
- Conférence des Églises européennes
- EuroCommerce
- European Center for Not-for-Profit Law
- Fédération internationale pour les droits humains
- Forum civique européen
- Free Press Unlimited
- Front Line Defenders
- ILGA-Europe
- International Press Institute
- Open Society Justice Initiative/Open Society European Policy Institute
- Plateforme d'apprentissage tout au long de la vie
- Reporters sans frontières
- Société civile Europe
- Transparency International UE