

Association des Conseils d'État et juridictions administratives suprêmes de l'Union européenne

Colloque à tenir à Madrid les 17-19 juin 2012 Questionnaire

1. Colloque sur la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne

A- Contexte

La Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne (ci-après : la Charte) a été officiellement adoptée lors du Conseil européen de Nice le 7 décembre 2000¹, puis modifiée en 2007². L'entrée en vigueur du traité de Lisbonne le 1^{er} décembre 2009 lui a donné force contraignante au même titre que les traités européens, comme le stipule l'article 6, paragraphe 1, du Traité sur l'Union européenne :

« L'Union reconnaît les droits, les libertés et les principes énoncés dans la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne du 7 décembre 2000, telle qu'adaptée le 12 décembre 2007 à Strasbourg, laquelle a la même valeur juridique que les traités.

Les dispositions de la Charte n'étendent en aucune manière les compétences de l'Union telles que définies dans les traités.

Les droits, les libertés et les principes énoncés dans la Charte sont interprétés conformément aux dispositions générales du titre VII de la Charte régissant l'interprétation et l'application de celle-ci et en prenant dûment en considération les explications visées dans la Charte, qui indiquent les sources de ces dispositions. »

Il en résulte que les juges nationaux des États membres doivent appliquer la Charte – sous réserve que les conditions en soient remplies – dans les litiges sur lesquels ils ont à se prononcer. Afin de bien cerner les conséquences qui en découlent et de renforcer les connaissances sur l'interprétation de ce document, l'Association des Conseils d'État et des Juridictions administratives suprêmes de l'Union européenne (ci-après : l'Association) a pris l'initiative de traiter ce thème lors du colloque qui sera organisé en 2012 sous la présidence espagnole. Il sera ouvert à tous les membres de l'Association.

B- Problématique et objectif

Les questions centrales seront les suivantes :

Dans quelles situations le juge administratif national doit-il contrôler le respect de la Charte ?
Quelles méthodes convient-il d'appliquer pour l'interprétation des différents droits et principes énoncés dans celle-ci et quelle teneur faut-il leur attribuer ?

Pour y répondre, les thèmes ci-dessous devront être abordés :

- a. le champ d'application temporel de la Charte ;
- b. le champ d'application matériel de la Charte (« exécution du droit de l'Union ») ;
- c. la question du contrôle d'office du respect des dispositions de la Charte ;
- d. la distinction entre droits et principes de la Charte ;
- e. l'effet direct de la Charte ;

¹ JO UE 18 décembre 2000, C 364

² JO UE 14 décembre 2007, C 303. Le texte de la Charte de l'UE de 2007 a été à nouveau publié au Journal officiel de l'Union européenne en 2010, JO UE 30 mars 2010, C 83.

- f. les méthodes d'interprétation de la Charte ;
- g. le rapport de la Charte à la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (CEDH), aux « traditions constitutionnelles » des États membres et aux conventions autres que la CEDH.

L'objectif du séminaire étant l'échange d'informations et d'expériences relatives à la Charte, il est nécessaire d'inventorier préalablement la pratique dans chacun des États membres. Tel est le but du questionnaire que vous trouverez ci-dessous. Le questionnaire fut préparé à l'origine par le Conseil d'État néerlandais.

C- Présentation du questionnaire et calendrier

Le questionnaire se compose de 28 questions regroupées par thème. Nous vous prions d'y répondre pour votre pays en vous appuyant autant que possible sur la jurisprudence de votre institution et éventuellement d'une autre juridiction. À défaut de jurisprudence, vous pouvez exposer votre propre point de vue. La Charte à laquelle se réfère le questionnaire est, sauf mention contraire, celle de 2007.

Nous vous prions de faire parvenir votre réponse le 31 mars 2012 au plus tard par courriel à Mme. Rosario Brea (rosario.brea@justicia.es)). Si, passé cette date, la Charte fait l'objet d'un nouveau jugement dans votre pays ou d'une nouvelle procédure, nous souhaiterions en être informés, également par courriel.

2. Questionnaire

A- Généralités

1. Pouvez-vous indiquer combien de jugements rendus par votre juridiction et les autres tribunaux administratifs de votre pays depuis le 1^{er} décembre 2009 ont impliqué la Charte ?

Depuis le 1^{er} décembre 2009, le Conseil d'État a rendu peu de décisions impliquant des questions relatives à la Charte. Cela tient principalement au fait qu'un certain temps est nécessaire avant que les questions concernant des lois nouvelles soient soulevées devant le Conseil d'État (qui intervient en tant que juge d'appel). Il y a lieu de considérer que l'interprétation donnée par la décision n° 1220 du Conseil d'État, 4^{ème} section, du 2 mars 2010, selon laquelle en vertu de l'article 6, paragraphes 1 et 3 du Traité sur l'Union européenne (TUE), les dispositions de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme (CEDH), depuis l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne, avaient la même force obligatoire que les Traités de l'Union européenne, était isolée et expressément écartée par la Cour constitutionnelle (Cour constitutionnelle n° 80 du 11 mars 2011).

Dans sa décision n° 5881 du 18 août 2010, la 6^{ème} section du Conseil d'État a considéré qu'un accord collectif reconnaissant à un diplôme universitaire une valeur supérieure au diplôme de l'école secondaire dans le système de l'emploi des régiments de sapeurs-pompiers, ne violait pas les dispositions des TUE contenues aux articles 1, 20 et 31 de la Charte.

Dans sa décision n° 8504 du 3 décembre 2010, la 4^{ème} section du Conseil d'État a jugé que dans un concours pour un emploi dans la fonction publique, l'évaluation d'un candidat communiquée par le biais d'un vote numérique ne viole pas les dispositions de l'article 41, deuxième paragraphe, section c) de la Charte.

Peu de décisions des tribunaux administratifs régionaux (TAR) (juges administratifs de première instance) prennent en considération les dispositions de la Charte. Dans sa décision n° 1 du 5 janvier 2010, le TAR de Lombardie à Brescia a considéré que le statut de la ville de Brescia, qui ne prévoyait pas la présence de femmes au sein des organes municipaux, n'était pas conforme aux dispositions de l'article 23 de la Charte.

Dans sa décision n° 3167 du 22 décembre 2011, le TAR de Sicile à Catane a seulement évoqué que l'un des motifs de la requête était «la violation des principes d'égalité, d'impartialité de l'administration, et du salaire égal à travail égal, principes également reconnus par la Charte ».

Dans sa décision du 2 décembre 2011 relative à une requête concernant le résultat d'un concours public, le TAR des Pouilles à Lecce indique que l'un des motifs de cette requête était la violation des dispositions de l'article 41 de la Charte. Ce motif n'a pas été considéré comme pertinent dans le cadre de cette décision.

D'autres décisions de TAR évoquent des dispositions de la Charte (par exemple les articles 1, 7, 21, 23, 25 et 26) mais ces dispositions n'ont pas été considérées comme pertinentes dans le cadre de ces décisions.

Il existe une décision ayant estimé qu'un avantage économique (d'une ancienneté supplémentaire de cinq ans) avait été attribué aux juges qui, conformément à la loi n° 111 du 30 juillet 2007, devaient réussir un concours de second degré avant de devenir juges (contrairement au précédent système qui permettait de devenir juge après l'université et avoir réussi un examen lors de leur troisième année d'activité de magistrat). Cette décision a été confirmée par une série de jugements rendus le 27 octobre 2011 par le TAR du Latium à Rome, estimant qu'elle ne violait pas les dispositions de l'article 21 de la Charte.

Dans sa décision n° 247 du 12 octobre 2011, le TAR du Trentin – Haut-Adige à Trente a estimé que le fait de révoquer une concession sans permettre au concessionnaire de participer à la procédure administrative relative à cette révocation violait les dispositions de l'article 41, paragraphe 2, de la Charte.

Les dispositions de l'article 26 de la Charte sont citées dans de nombreuses décisions des TAR relatives au nombre d'heures allouées aux aides aux enseignants pour les étudiants ayant des besoins spécifiques, mais l'annulation des décisions administratives a été effectuée indépendamment des dispositions de la Charte.

2. À quelles dispositions de la Charte ces jugements font-ils référence ?

Voir 1 ci-dessus.

3. Dans quels domaines du droit le rôle de la Charte est-il le plus marqué ?

Voir 1 ci-dessus.

4. Votre juridiction ou un autre tribunal administratif de votre pays a-t-il récemment posé à la Cour européenne de justice des questions préjudicielles sur l'interprétation d'une disposition de la Charte, qui ne sont pas encore mentionnées sur le site de la Cour ? Si tel est le cas, pouvez-vous indiquer la teneur de ces questions ?

Non.

B- Effets dans le temps

Depuis l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne le 1^{er} décembre 2009, la Charte, telle que modifiée en 2007, fait partie du droit primaire de l'Union et remplace celle de 2000. Les textes de 2000 et de 2007 présentant quelques différences, il importe de s'arrêter sur le champ d'application temporel de la Charte.

Dans son arrêt du 19 janvier 2010 concernant l'affaire *Kücükdeveci*, affaire C-555/07, la Cour européenne de Justice stipule que l'article 21, paragraphe 1, de la Charte interdit toute discrimination fondée notamment sur l'âge. Elle s'appuie à cet effet sur l'inscription de cette interdiction dans la Charte ; elle ne procède cependant pas dans cette affaire à un contrôle du respect d'autres dispositions de la Charte. L'une des raisons pourraient en être que les faits de l'affaire en question ont eu lieu avant l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne au 1^{er} décembre 2009 et, par suite, avant que la Charte prenne force contraignante.

5. À partir de quel moment la Charte est-elle opposable dans les procédures administratives nationales, compte tenu de la date de la décision à examiner (*ex tunc* ou *ex nunc*) ?

Je crois que la Charte n'est pas opposable dans nos procédures administratives nationales comme texte ayant force obligatoire, sur le même plan que les traités, concernant des faits survenus avant l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne au 1^{er} décembre 2009.

6. Bien que n'appartenant pas au droit primaire de l'Union, la Charte de 2000 a-t-elle été impliquée dans votre jurisprudence nationale ? Si tel est le cas, précisez-en les modalités et le résultat.

Avant le 1^{er} décembre 2009, la Charte de 2000 avait été essentiellement utilisée comme un outil d'interprétation des dispositions nationales ou européennes et pour déterminer l'éventuelle existence d'un principe général du droit.

C- Champ d'application matériel

L'article 51, paragraphe 1, de la Charte stipule que les dispositions de celle-ci s'adressent aux États membres lorsqu'ils mettent en œuvre le droit de l'Union. Il ne précise cependant pas ce qu'il faut entendre par « mise en œuvre du droit de l'Union ». La jurisprudence de la Cour de Justice permet de distinguer trois types de situation « entrant dans le champ d'application » du droit de l'Union.

Catégorie 1 - Exécution d'obligations entrant dans le champ d'application du droit de l'Union

La première catégorie regroupe des cas entrant manifestement dans le champ d'application du droit de l'Union et concernant la mise en œuvre ou le respect de la législation européenne.

Plus concrètement, cela recouvre les activités suivantes :

- mise en œuvre des directives³ ;
- application des règlements⁴ ;

³ Voir affaire C-2/92, *Bostock*, Rec. 1994, p. I-955, point 16 ; affaire C-442/00, *Caballero*, Rec. 2002, p. I-11915, point 31 ; affaires jointes C-20/00 et 64/00, *Booker Aquaculture*, Rec. 2003, p. I-7577, point 88 ; zaak C-144/04, *Mangold*, Rec. 2005, p. I-9981, points 75-77 ; affaire C-427/06, *Bartsch*, Rec. 2008, p. I-7245 ; affaire C-555/07, *Kücükdeveci*, Rec. 2010, p. I-0000.

- application d'autre droit dérivé (par exemple des décisions) ;
- application du droit primaire ;⁵
- application de règles de droit communautaire⁶ ;
- mise en œuvre du droit de l'Union⁷.

Catégorie 2 – Dérogation à une liberté économique fondamentale

La deuxième catégorie regroupe des cas où les États membres dérogent à une liberté économique fondamentale garantie par le droit de l'Union. Dans l'affaire ERT⁸, la Cour a stipulé que si un État membre invoque des exigences impératives (ordre public, sécurité publique ou santé publique) pour justifier une réglementation qui est de nature à entraver l'exercice de la libre prestation de services, cette justification prévue par le droit communautaire (actuellement : droit de l'Union) doit être interprétée et appliquée à la lumière des principes généraux du droit et des droits fondamentaux.

Catégorie 3 – Un « facteur de rattachement » au droit de l'Union

Cette catégorie regroupe les cas où la Cour estime qu'il existe un lien quelconque avec le droit de l'Union, ce qui fait entrer la mesure ou législation nationale concernée dans le champ d'application du droit de l'Union, et que, par conséquent, les droits fondamentaux de celle-ci s'appliquent⁹. Dans la jurisprudence de la Cour, cette catégorie n'est pas encore clairement définie.

7. Comment l'expression « lorsqu'ils mettent en œuvre le droit de l'Union » utilisée dans l'article 51, paragraphe 1, de la Charte est-elle interprétée dans votre jurisprudence nationale ?

Pouvez-vous préciser les situations qui y correspondent jusqu'à présent ? Les jugements rendus dans votre pays mentionnent-ils explicitement qu'une situation entre dans le champ d'application matériel de la Charte ?

À ce jour, la jurisprudence italienne n'a pas eu à statuer précisément sur la question de la « mise en œuvre du droit de l'Union » ou à en faire application, mais conformément à la jurisprudence de la CJE (ordonnance du 11 novembre 2010, C-20/10, *Vino*, point 53), la Charte ne peut être appliquée que dans les affaires soumises au droit de l'UE et non pas aux affaires relevant des seules dispositions nationales sans lien avec le droit de l'UE. En d'autres termes, pour reprendre une expression utilisée par la CJE, l'affaire « doit être soumise au droit de l'UE » (*Vino*, précité). Cas de mise en œuvre soumis au droit de l'Union :

1. Le cas est régi par le droit de l'UE ;
2. Les cas est régi par des actes ou des faits nationaux qui mettent en œuvre le droit de l'UE.
3. Le cas relève de la compétence des États pour une conduite qui serait sinon incompatible avec le droit de l'UE.

⁴ Voir affaire C-5/88, *Wachauf*, Rec. 1989, p. I-2609, point 19 ; affaire C- 345/06, *Heinrich*, Rec. 2009, p. I-1659, point 45 ; affaire C-384/05, *Piek*, Rec. 2007, I-289, points 32 et 34 ; affaire C-16/89, *Spronk*, Rec. 1990, I-3185, point 13 ; affaire C-400/10 PPU, *J.McB*, Rec. 2010, p. I-0000, point 50.

⁵ Affaire C-309/96, *Annibaldi*, Rec. 1997, p. I-2925, point 14-21 ; affaire C-300/04, *Eman and Sevinger*, Rec. 2005, p. I-8055, points 44-45, 52-53, 61.

⁶ Voir affaire C-349/07, *Sopropé*, Rec. 2008, p. I-1036, point 34-38 ; affaire C-107/97, *Rombi*, Rec. 2000, p. I-3367, points 65-67 et 73 ; affaire C-28/05, *Dokter*, Rec. 2006, p. I-5431, point 79 ; affaires jointes C-317/08, C-318/08, C-319/08, C-320/08, *Alassini*, Rec. 2010, p. I-0000.

⁷ Voir affaire C-276/01, *Steffensen*, Rec. 2003, p. I-3735, points 60-64 ; affaire C-262/99, *Louloudakis*, Rec. 2001, p. I-5547 point 71.

⁸ Affaire C-260/89, *ERT*, Rec. 1991, p. I-2925, points 42-45.

⁹ Voir affaire C-71/02, *Karner*, Rec. 2004, p. I-03025, points 49-50 ; affaires jointes C-286/94, C-340/95, C-401/95 et C-47/96, *Garage Molenheide*, Rec. 1997, p. I-7281, points 44-88 ; affaire C-279/09, *DEB Deutsche Energiehandels- und Beratungsgesellschaft mbH*, Rec. 2010, p. I-0000.

D- Contrôle d'office¹⁰

8. Sur la base du droit national, le juge administratif qui apprécie la régularité d'une décision est-il habilité à examiner le respect des dispositions de la Charte ?
- a- uniquement à la demande des parties ?
 - b- également d'office ou en complétant les moyens de droit ?

Généralement, le juge administratif n'est compétent pour examiner la conformité d'une décision de l'administration à la Charte qu'à la demande des parties mais, dans les cas où les parties n'invoquent pas la Charte, et invoquent en revanche une disposition nationale dont le juge estime qu'elle viole une disposition de la Charte ayant un effet direct, il entre dans ce cas dans les devoirs et compétences du juge de ne pas appliquer la disposition nationale litigieuse (Conseil d'État, 4^{ème} section, n° 579 du 20 février 2005 et 5^{ème} section, n° 3072 du 19 mai 2009). Si les dispositions de la Charte sont dépourvues d'effet direct, le juge italien portera la question de la conformité de la disposition nationale à la disposition de la Charte devant la Cour constitutionnelle italienne (voir réponse 11).

E- Distinction droits et principes

Outre l'article 51, paragraphe 1, de la Charte, l'article 52, paragraphe 5, de ce même texte, ainsi que les Explications qui y sont relatives (ci-après : les Explications), font la distinction entre les effets des droits et des principes qu'ils garantissent.

L'article 51, paragraphe 1, de la Charte stipule :

« 1. Les dispositions de la présente Charte s'adressent aux institutions, organes et organismes de l'Union dans le respect du principe de subsidiarité, ainsi qu'aux États membres uniquement lorsqu'ils mettent en œuvre le droit de l'Union. En conséquence, ils respectent les droits, observent les principes et en promeuvent l'application, conformément à leurs compétences respectives et dans le respect des limites des compétences de l'Union telles qu'elles lui sont conférées dans les traités. »

L'article 52, paragraphe 5, de la Charte stipule :

1^{ère} phrase : « Les dispositions de la présente Charte qui contiennent des principes peuvent être mises en œuvre par des actes législatifs et exécutifs pris par les institutions, organes et organismes de l'Union, et par des actes des États membres lorsqu'ils mettent en œuvre le droit de l'Union, dans l'exercice de leurs compétences respectives. »

2^e phrase : « Leur invocation devant le juge n'est admise que pour l'interprétation et le contrôle de la légalité de tels actes. »

D'après les Explications, le paragraphe 5 de l'article 52

« clarifie la distinction entre *droits* et *principes*. En vertu de cette distinction, les droits subjectifs doivent être respectés, tandis que les principes doivent être observés (article 51, paragraphe 1). Les principes peuvent être mis en œuvre par le biais d'actes législatifs ou exécutifs (adoptés par l'Union dans le cadre de ses compétences et par les États membres uniquement lorsqu'ils mettent en œuvre le droit de l'Union) ; ils acquièrent donc une importance particulière pour les tribunaux seulement lorsque ces actes sont interprétés ou contrôlés. Ils ne donnent toutefois pas lieu à des droits immédiats à une action positive de la part des institutions de l'Union ou des autorités des États membres (...). »

¹⁰ Voir affaires jointes C-222/05 à C-225/05, Van der Weerd, Rec. 2007, p. I-4233.

9. Votre droit national fait-il entre droits et principes une distinction comparable à celle de l'article 52, paragraphe 5, de la Charte ? Quelles en sont les implications pour le contrôle juridictionnel ?

Oui, notre droit national opère entre droits et principes une distinction comparable à celle de l'article 52, paragraphe 5, de la Charte. Cette distinction est comparable à la distinction entre les normes constitutionnelles programmatiques et préceptives, qui était très populaire durant les années suivant l'entrée en vigueur de la constitution italienne au 1^{er} janvier 1948. La distinction étant que les normes constitutionnelles programmatiques indiquaient des buts et des concepts et donc n'avaient pas la force permettant d'abroger des normes antérieures établies par une source de loi inférieure ; et les normes constitutionnelles préceptives ont immédiatement attribué des droits ou des intérêts légitimes et donc avaient la force permettant d'abroger des normes antérieures établies par une source de loi inférieure.

Avec la création de la Cour constitutionnelle, cette distinction a perdu son sens premier car, à compter de la date de sa première décision (n° 1 en 1956) la Cour constitutionnelle a décidé que, dorénavant, tout litige entre une norme constitutionnelle programmatique ou préceptive et une norme antérieure, devait être examiné par la Cour constitutionnelle afin d'établir si la norme antérieure, établie par des sources de droit inférieures, avait ou non violé une norme constitutionnelle (préceptive ou programmatique) et donc si elle devait ou non être annulée.

10. Sur quelles bases s'appuie la décision de considérer une disposition de la Charte comme un droit ou comme un principe aux termes de l'article 52, paragraphe 5, de ce texte ?

La méthode italienne pour considérer une disposition de la Charte comme un droit ou un principe ne résulte pas expressément d'une décision officielle mais suit généralement la méthode européenne de détermination de l'éventuel effet direct de la disposition concernée sur le droit national (en étant suffisamment précis et sans réserve). Dans l'affirmative, elle est considérée comme un droit ; dans la négative, elle est considérée comme un principe.

11. Comment le juge administratif national exerce-t-il le contrôle du respect des principes, comme énoncé dans la deuxième phrase de l'article 52, paragraphe 5, de la Charte (contrôle exhaustif, contrôle sommaire, etc...) ?

À ce jour, cette question n'a jamais été soumise aux tribunaux italiens, mais, si elle devait l'être, le premier point à aborder serait de savoir si la disposition contenue dans le principe de la Charte en question a ou non un effet direct sur le droit national. Dans l'affirmative, les tribunaux italiens n'appliqueront pas la disposition nationale conflictuelle. Dans la négative, et si la disposition de droit interne à appliquer ne peut pas être interprétée comme étant conforme au principe de la Charte, le juge italien portera la question devant la Cour constitutionnelle italienne (Décisions Cour constitutionnelle n° 227/2010 et 28/2010) pour la violation des articles 11 et 117, aliéna 1 de la constitution italienne.

Article 11

"L'Italie rejette la guerre en tant qu'instrument d'atteinte à la liberté des autres peuples et comme mode de solution des conflits internationaux. L'Italie consent, dans des conditions de réciprocité avec les autres États, aux limitations de souveraineté nécessaires à un ordre mondial assurant la paix et la justice entre les Nations. L'Italie aide et favorise les organisations internationales poursuivant ce but.

Article 117.1

Le pouvoir législatif est exercé par l'État et les Régions dans le respect de la Constitution, aussi bien que des contraintes découlant de la réglementation européenne et des obligations internationales."

12. Quel est l'effet juridique de la violation d'un principe dans une procédure nationale sans dimension européenne ? Cet effet est-il différent en cas de violation d'un droit ?

Il a déjà été répondu à cette question au point 10 ci-dessus. La présente question semble viser les conséquences juridiques de la violation d'un principe dans une décision administrative. Il est possible de s'aventurer à répondre que, si la violation d'un droit est normalement sanctionnée avec les conséquences prévues par la loi (annulation, octroi de dommages et intérêts, etc...), la violation d'un principe ne peut être sanctionnée que si la décision administrative qui apparaît violer ledit principe ne peut être raisonnablement justifiée par ailleurs.

F- Portée et interprétation des droits et des principes

L'objet de l'article 52 de la Charte est de fixer la portée des droits et des principes de la Charte et d'arrêter des règles pour leur interprétation. Le paragraphe 1 traite du régime de limitations.

13. Comment interprétez-vous la clause générale de limitation de l'article 52, 1er paragraphe, de la Charte des droits fondamentaux? Conformément aux clauses de limitation de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales? Conformément aux réserves concernant la libre circulation des marchandises, des personnes, etc...? Ou d'une autre façon?

Au vu du troisième paragraphe de l'article 52 et de l'Explication afférente à cet article, il peut être répondu que, dans la mesure où la Charte contient des droits correspondant aux droits garantis par la CEDH (l'explication fournit la liste des articles correspondants), la clause de limitation générale établie au premier paragraphe de l'article 52 doit se référer aux limitations fixées dans la CEDH et relatives à l'évolution de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme.

De même, concernant les autres droits et libertés reconnus par la Charte, la clause de limitation générale, en raison de sa nature même, doit garantir que les limitations soient conformes aux valeurs fondamentales de l'UE telles que perçues par l'organe social européen. Les juridictions nationales et la Cour de justice auront la difficile tâche de définir un équilibre raisonnable et proportionné entre les restrictions nécessaires et la substance même de ces droits et libertés.

G- Effet direct

14. La Charte a-t-elle été transposée – partiellement ou par le biais d'un renvoi – en droit national par le législateur ? Si tel est le cas, pouvez-vous indiquer s'il en est de même pour la CEDH ?

Comme la Charte a la même valeur légale que les traités, elle est déjà intégrée en droit italien, conformément à l'article 11 de la constitution italienne ; elle a la même valeur que la Constitution (soit une autorité supérieure aux lois) avec la limite des normes constitutionnelles des principes fondamentaux et des droits inaliénables de la personne. Il entre dans la compétence et le devoir des juridictions italiennes de ne pas appliquer les lois nationales en contradiction avec les traités et donc également avec la Charte.

Ceci ne s'applique pas à la CEDH. Si un tribunal estime qu'un droit national pertinent est en conflit avec une disposition de la CEDH, la question doit être portée devant la Cour constitutionnelle italienne, conformément au premier paragraphe de l'article 117 de la constitution italienne (précité).

15. Le juge administratif confère-t-il un effet direct aux droits de la Charte ? Si tel est le cas, quelles dispositions ont-elles été dotées d'un tel effet direct ?

Bien que ces questions n'aient pas précisément et expressément été tranchées par un tribunal italien, je répondrais par l'affirmative à la question concernant l'effet direct des droits contenus dans la Charte. Ainsi que cela a déjà été souligné, les tribunaux administratifs ont fait référence aux articles de la Charte comme étant un argument supplémentaire.

Traditionnellement, comme cela a été précédemment évoqué, je considérerais les dispositions de la Charte donnant des droits comme ayant un effet direct. Le critère permettant de déterminer si une disposition de la Charte a un effet direct vertical (effet envers l'autorité publique) pourrait être identique à celui qui a été adopté concernant les directives européennes (à savoir l'exigence qu'une disposition soit suffisamment précise et sans réserve).

16. Sur quels critères le juge administratif national s'appuie-t-il pour apprécier si une disposition de la Charte a un effet direct ?

Voir le point 15 ci-dessus.

17. Comment le juge administratif national contrôle-t-il le respect d'une disposition à effet direct de la Charte (contrôle exhaustif, contrôle sommaire, etc.) ?

Le contrôle doit être exhaustif et ne pas se limiter à un contrôle externe.

18. Quelle est la conséquence juridique du conflit dans une procédure avec une disposition à effet direct de la Charte ?

Selon la jurisprudence de la Cour constitutionnelle italienne, depuis sa décision n° 170/1984, chaque tribunal italien a le devoir de ne pas appliquer la loi italienne en contradiction avec la disposition européenne ayant un effet direct (avec les limites constitutionnelles des principes fondamentaux et des droits inaliénables de la personne).

H- Méthodes d'interprétation

La Charte de l'UE a été publiée accompagnée d'Explications afférentes. L'arrêt de la Cour de Justice du 22 décembre 2010 dans l'affaire DEB Deutsche Energiehandels- und Beratungsgesellschaft mbH (affaire C-279/09), motif 32, confirme que, conformément à l'article 6, paragraphe 1, troisième alinéa, du TUE et à l'article 52, paragraphe 7, de la Charte, les Explications doivent être prises en compte pour l'interprétation de celle-ci.

19. Les juridictions nationales utilisent-elles les Explications pour l'interprétation de la Charte ? Si tel est le cas, en est-il fait mention dans le jugement ?

Je pense que les Explications afférentes à la Charte constituent un instrument utile pour l'interprétation de ses dispositions. À ce jour, je n'ai pas trouvé de jugement de tribunaux administratifs italiens ayant mentionné les Explications.

20. Quelles méthodes d'interprétation (linguistique, systématique, téléologique, historique, conforme au traité, dynamique) le juge administratif national applique-t-il pour interpréter les dispositions de la Charte ?

Jusqu'à présent, les juridictions ont généralement évoqué les dispositions de la Charte comme un argument supplémentaire, de sorte qu'il n'y a pas eu d'interprétation précise des dispositions de la Charte qui ait été considérée comme une partie du système général (j'oserais utiliser le terme de « global ») des droits fondamentaux. En conséquence, je répondrais qu'à ce jour, la méthode d'interprétation a été systématique, téléologique et historique.

I- Rapport Charte - CEDH

L'article 52, paragraphe 3, de la Charte stipule : « Dans la mesure où la présente Charte contient des droits correspondant à des droits garantis par la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales, leur sens et leur portée sont les mêmes que ceux que leur confère ladite convention. Cette disposition ne fait pas obstacle à ce que le droit de l'Union accorde une protection plus étendue. »

L'explication se rapportant à l'article 52, paragraphe 3, contient une liste de droits qui, au moment de l'adoption des Explications en 2007, étaient considérés comme correspondant, au sens de ce paragraphe, à ceux prévus par la CEDH. Cette explication contient également la liste des articles dont le sens est le même que celui des articles correspondants de la CEDH, mais dont la portée est plus étendue.

Enfin, la jurisprudence de la Cour européenne de Justice aborde la question de la correspondance entre Charte et CEDH.¹¹

21. Si les textes de la CEDH et de la Charte sont identiques, le juge national applique-t-il la CEDH ou la Charte ?

Dans le système juridique italien, les dispositions de la Charte ayant un effet direct et les dispositions de la CEDH ont une force différente. Le conflit entre une disposition de la Charte ayant un effet direct et une loi italienne implique que les tribunaux ont le pouvoir et le devoir de ne pas appliquer la loi italienne pertinente.

En cas de désaccord, le conflit entre une disposition de la CEDH et une loi italienne implique que le tribunal qui aurait à appliquer la loi italienne doit soulever la question de constitutionnalité de la loi italienne conformément à l'article 117.1 (précité).

Cette différence tient au fait que la Cour constitutionnelle italienne a estimé que l'article 11 de la constitution italienne s'applique aux dispositions européennes et non pas à celles de la CEDH (Décisions de la Cour constitutionnelle n° 348/2007, 349/2007, 312/2009, 80/2011). En conséquence, si l'affaire relève du droit de l'Union, les tribunaux appliqueront la Charte ; dans la négative, ils appliqueront la CEDH.

22. Quel rôle la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme joue-t-elle dans l'interprétation de la Charte ?

La question ne s'est pas encore posée mais, conformément à l'article 52, paragraphe 3, de la Charte, si la disposition de la Charte en question correspond à une disposition de la

¹¹ Affaire C-400/10 PPU, J. McB, Rec. 2010, p. I-0000 ; affaires C-92/09 et C-93/09, Schecke et al., Rec. 2010, p. I-0000 ; affaire C-279/09, DEB Deutsche Energiehandels- und Beratungsgesellschaft mbH, Rec. 2010, p. I-0000.

CEDH, selon la jurisprudence de notre Cour de Cassation, les tribunaux nationaux suivront normalement l'interprétation de la Cour européenne des droits de l'homme.

J- Rapport Charte - « traditions constitutionnelles » des États membres

L'article 52, alinéa 4, de la Charte stipule : « Dans la mesure où la présente Charte reconnaît des droits fondamentaux tels qu'ils résultent des traditions constitutionnelles communes aux États membres, ces droits doivent être interprétés en harmonie avec lesdites traditions. »

Selon l'explication se rapportant à l'article 52, paragraphe 4, susmentionné, il convient d'interpréter les droits en cause de la Charte d'une manière qui offre un niveau de protection élevé, adapté au droit de l'Union et en harmonie avec les traditions constitutionnelles communes, plutôt que de suivre une approche rigide du « plus petit dénominateur commun ».

Dans son arrêt du 22 décembre 2010 prononcé dans l'affaire DEB Deutsche Energiehandels- und Beratungsgesellschaft mbH (affaire C-279/09), point 44, la Cour de Justice fait référence à l'examen comparatif de l'avocat général évoqué aux points 76 à 80 de ses conclusions, qui révèle l'absence d'un principe véritablement commun partagé par l'ensemble des États membres en matière d'attribution de l'aide judiciaire à des personnes morales.

23. Le juge national s'appuie-t-il sur les « traditions constitutionnelles communes » pour interpréter les dispositions de la Charte ? Si tel est le cas, comment les juridictions nationales établissent-elles si une disposition de la Charte reconnaît des droits qui résultent des traditions constitutionnelles des États membres (article 52, paragraphe 4) ?

À ce jour, les tribunaux administratifs italiens n'ont pas eu l'occasion de s'appuyer sur les « traditions constitutionnelles communes ». Si une question d'interprétation de ce genre est soulevée devant une juridiction nationale, il serait approprié de suivre la méthode comparative comme cela est suggéré dans l'explication afférente à l'article 52. Cette explication, dans sa partie pertinente, se réfère à « l'approche aux traditions constitutionnelles communes suivie par la Cour de justice (à savoir le jugement du 13 décembre 1979, affaire 44/79 Hauer 1979 ECR 3727, jugement du 18 mai 1982, affaire 155/79 AM&S 1982 ECR 1575). D'après cette règle, plutôt que de suivre une approche rigide d'un « plus petit dénominateur commun », les droits de la Charte concernés devraient être interprétés d'une manière offrant une norme élevée de protection qui soit en adéquation avec les lois de l'Union et en harmonie avec les traditions constitutionnelles communes.

Il pourrait être également approprié pour les tribunaux nationaux de porter la question, examinée au travers de la méthode comparative, devant la Cour de justice pour une décision préliminaire conformément à l'article 267 TFUE ; cela enrichirait un dialogue utile entre les juridictions.

24. Le Forum de l'Association peut-il jouer un rôle à cet égard ? Lequel ?

Il serait utile d'essayer tout d'abord de déterminer une liste de droits fondamentaux reconnus par la Charte (ou par des dispositions de la Charte) telles qu'elles résultent des traditions constitutionnelles communes aux États membres. Cela pourrait être accompli par un petit groupe de juges de l'ACA-Europe. L'ACA-Europe peut ensuite établir un registre central contenant les jugements nationaux les plus importants sur chaque disposition des droits fondamentaux listés par le groupe, transmis par les tribunaux nationaux. Ce registre constituerait un instrument utile d'enrichissement du dialogue entre juridictions.

25. Estimez-vous utile, dans ce contexte, que l'Association enregistre les jugements émis sur des questions constitutionnelles par des juridictions nationales dans un répertoire central consultable par ses membres ?

Veuillez voir le point 24 ci-dessus.

K- Rapport Charte – autres traités

De nombreux droits de la Charte sont dérivés d'autres traités que la CEDH. Tel est par exemple le cas de l'article 28 – droit de négociation et d'actions collectives – basé sur l'article 6 de la Charte sociale européenne et la Charte communautaire des droits sociaux fondamentaux des travailleurs (points 12 à 14) ou de l'article 24 – droits de l'enfant – dérivé de la Convention internationale sur les Droits de l'enfant.

26. Quelle incidence le fait que certaines dispositions de la Charte sont dérivées d'une autre convention que la CEDH a-t-il sur leur interprétation ?

Dans ce cas, la juridiction nationale prendra en compte la jurisprudence des juridictions internationales ayant à connaître de ces droits, examinera la question à travers la méthode comparative et, si nécessaire, portera la question devant la Cour de justice pour une décision préliminaire.

L- Autres questions

27. Existe-t-il dans votre pays, afin de garantir l'interprétation uniforme du droit, une structure de concertation entre les juges administratifs nationaux sur les questions de droit de l'Union ? Serait-il utile, selon vous, de créer un tel organe au niveau de l'Association ?

L'interprétation uniforme des questions de droit européen est garantie par les décisions du Conseil d'État dont les quatre sections (III, IV, V et VI) travaillent comme des organes juridictionnels administratifs supérieurs (les décisions des tribunaux administratifs font l'objet d'un recours devant le Conseil d'État). Une structure consultative entre les juridictions administratives supérieures enrichirait le dialogue entre juridictions nationales, Cour de justice et Cour européenne des droits de l'homme. Une question concernant l'interprétation uniforme de l'UE peut également être portée devant le Conseil d'État en tant qu'organe consultatif (sections I, II et section des actes normatifs et assemblée générale) par le gouvernement.

28. Avez-vous des questions ou remarques au sujet de la Charte, qui n'ont pas été abordées dans ce questionnaire ?

À mon sens, bien que la Charte ait été à juste titre critiquée par le passé pour sa vision centrée sur l'Occident (par exemple Professeur Peter Häberle, durant un séminaire en Italie le 21 mars 2003, évoqua le projet Garrido comme un exemple positif de l'Europe s'ouvrant au monde [Weltoffenheit] et soulignant le devoir de solidarité de l'Europe avec le reste de la planète), je crois que la Charte elle-même revêt une grande importance, non seulement pour la protection universelle des droits de l'homme fondamentaux, mais aussi comme un instrument de renforcement des liens entre les diverses juridictions des États membres et, en conséquence, des liens entre tous les citoyens des 27 États. Cette conférence est un autre moyen d'améliorer la coopération et la compréhension entre les juridictions. Comme indiqué précédemment en réponse à la question 24, j'ai suggéré la possibilité d'un registre qui pourrait être utile à l'organisation et au partage de décisions importantes concernant les dispositions de la Charte et son application concrète dans chacun des États membres. Il serait intéressant de connaître les opinions d'autres juges

sur les nouvelles démarches qui pourraient être entreprises afin de maximiser l'efficacité de la Charte et notamment son pouvoir d'unir les diverses juridictions.

Réponses préparées par :
Giuseppe Barbagallo
Président de la 1^{ère} section du Conseil d'État d'Italie

Arrêts et décisions de la Cour européenne de Justice concernant la Charte de l'UE

(1^{er} décembre 2009 – 16 mars 2011)

- CJUE 19 janvier 2010, affaire C-555/07, Küçükdeveci (article 21 de la Charte)
- CJUE 4 mars 2010, affaire C-578/08, Chakroun (article 7 de la Charte)
- CJUE 1^{er} juillet 2010, affaire C-407/08/P, Knauf Gips/Commission (article 47 de la Charte)
- CJUE 16 septembre 2010, affaire C-149/10, Chatzi (articles 20, et 33, paragraphe 2, de la Charte)
- CJUE 5 octobre 2010, affaire C-400/10 PPU, J. McB (articles 7, 24 et 51 de la Charte)
- CJUE 7 octobre 2010, affaire C-162/09, Lassal (article 45 de la Charte)
- CJUE 14 octobre 2010, affaire C-243/09, Günther Fuß (article 47 de la Charte)
- CJUE 12 novembre 2010 (décision), affaire C-339/10, Estov (article 51 de la Charte)
- CJUE 9 novembre 2010, affaires C-92/09 et C-93/09, Schecke et al. (articles 7 et 8 de la Charte)
- CJUE 11 novembre 2010 (décision), affaire C-20/10, Vino (article 51 de la Charte)
- CJUE 22 décembre 2010, affaire C-208/09, Sayn Wittgenstein (article 20 de la Charte)
- CJUE 22 décembre 2010, affaire C-279/09, DEB Deutsche Energiehandels- und Beratungsgesellschaft mbH (article 47 de la Charte)
- CJUE 22 décembre 2010, affaire C-491/10 PPU, Zarraga (article 24 de la Charte)
- CJUE, 1 mars 2011, affaire C-236/09, Association belge des Consommateurs Test-Achats ASBL (articles 21 en 23 de la Charte)
- □CJUE, 17 mars 2011, affaire C-221/09 , AJD Tuna Ltd, (articles 41 and 47 de la Charte)