

Rapport général

Les rapporteurs sont pour :

- la Cour Fédérale administrative (Allemagne), Madame HELD-DAAB ;
- la Cour administrative (Autriche), Monsieur HANDSTANGER ;
- le Conseil d'Etat (Belgique), Monsieur VANDERNOOT ;
- la Cour suprême (Espagne), Monsieur DIEZ PICAZO ;
- la Cour administrative suprême (Finlande), Madame PYNNA ;
- le Conseil d'Etat (France), Madame VON COESTER ;
- la Cour suprême (Grande-Bretagne), Lord Justice CARNWATH ;
- la Cour suprême (Hongrie), Monsieur OSZTOVITS ;
- la Cour administrative suprême (Lituanie), Monsieur VALANCIUS ;
- le Conseil d'Etat (Pays-Bas), Madame SEVENSTER, Présidente du séminaire ;
- la Cour administrative suprême (Pologne), Monsieur CHLEBNY ;
- la Cour de Justice de l'Union européenne, Monsieur VON DANWITZ¹.

Introduction

Le 24 novembre 2011, un séminaire a été organisé par l'ACA-Europe à La Haye (« Séminaire de La Haye »). L'objectif de ce séminaire était d'échanger des informations et des expériences quant à la manière dont la Charte européenne fonctionne en pratique, et de se bâtir un corpus de connaissances quant à l'interprétation et l'application de la Charte européenne.

Afin d'obtenir le meilleur aperçu possible des pratiques nationales relatives à la Charte européenne, un questionnaire, reprenant 27 questions, a été établi et envoyé aux participants-rapporteurs². Les rapports nationaux transmis ont servi de première base pour ce rapport général. Un projet de rapport général a été envoyé aux participants avant le séminaire de La Haye. Lors de ce séminaire, les trois thèmes suivants ont été plus spécifiquement abordés : (1) le champ d'application *ratione materiae* de la Charte européenne ; (2) la distinction entre les droits et les principes ; (3) le rapport entre la Charte européenne et la Convention européenne des droits de l'homme (ci-après CEDH). La discussion s'est déroulée au départ de documents de travail que la présidence néerlandaise avait rédigés sur ces questions³.

¹ Les réponses du juge Von Danwitz représentent avant tout les points de vue personnels de l'auteur. Les réponses ne peuvent donc pas être attribuées à la cour dont l'auteur est membre.

² Le questionnaire est consultable sur le site www.aca-europe.eu/fr/colloquiums/sem_2011_LaHaye.html

³ Ces documents de travail sont consultables sur le site www.aca-europe.eu/fr/colloquiums/sem_2011_LaHaye.html.

Au total, 15 participants ont assisté au séminaire, à savoir les 12 rapporteurs précités, et trois orateurs invités - Madame Prechal (Cour de Justice de l'Union européenne, ci-après CJUE), Messieurs Spielmann (Cour européenne des droits de l'Homme) et Romero (Commission européenne)⁴.

Les points de vue, clarifications et compléments apportés par les participants, lors du séminaire, ont été insérés dans le rapport général dès lors que cela s'avérait pertinent et nécessaire pour assurer le caractère complet du rapport ; cette insertion a été faite dans la rubrique « points de vue exprimés lors du séminaire de La Haye le 24.11.2011 » ou dans les notes de bas de page.

Les résultats du séminaire seront utilisés pour poser les fondements du colloque que la Cour suprême d'Espagne tiendra, à Madrid, le 25 juin 2012, en point final de sa présidence de l'ACA-Europe.

⁴ Lors du séminaire, les orateurs invités se sont exprimés en leur propre nom.

Thème 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 ?

La conclusion à tirer des rapports nationaux tient à ce que la Charte est désormais impliquée dans la formation de la jurisprudence administrative nationale de tous les pays participants. Un certain nombre de rapports mentionnent uniquement (ou majoritairement) des jugements dans lesquels la Charte a été invoquée par une partie et dans lesquels le tribunal a, en fait, effectué un contrôle de compatibilité avec la Charte⁵. D'autres rapports mentionnent également des jugements dans lesquels la Charte a été impliquée sans qu'aucune spécification soit fournie ou bien encore dans lesquels la Charte a simplement été utilisée comme argument complémentaire ou dans le but d'expliquer ou d'interpréter une autre législation⁶. Les rapports *belge* et *espagnol* indiquent explicitement que la Charte n'a joué qu'un rôle indirect et n'a été que d'un intérêt secondaire dans les jugements rendus jusqu'ici.

Le tableau ci-dessous indique, pour chacun des pays participants, le nombre de jugements des tribunaux administratifs qui, depuis le 1^{er} décembre 2009, font référence à la Charte. Dans la mesure du possible et sur la base des rapports, une distinction est établie dans le tableau entre le plus haut tribunal administratif et les tribunaux administratifs de niveau inférieur. Pour information, les rapports *allemand*, *britannique*, *français* et *néerlandais* mentionnent également des jugements rendus en dehors du domaine du droit administratif. Ces jugements sont repris séparément dans le tableau.

Tableau des jugements nationaux sur la « Charte »

Pays	Nombre total de jugements relatifs au droit administratif	Nombre de jugements du plus haut tribunal administratif	Nombre de jugements des tribunaux administratifs inférieurs	Nombre de jugements en dehors du domaine du droit administratif
France	95	30	65	10 (domaine de loi inconnu)
Hongrie	2	1	1	Non rapporté
Pologne	28	14	14	Non rapporté
Belgique	2	1	1	Non rapporté
Royaume Uni	4	4		2 (droit civil)
Finlande	20	10	10	Non rapporté
Allemagne	20	11	9	3 (2 au niveau fiscal et 1 pour la sécurité sociale)
Lituanie	7	6	1	Non rapporté
Autriche	12	12		Non rapporté
Espagne	6	6		Non rapporté
Pays-Bas	49	24	25	19 (15 pour le droit pénal et 4 pour le droit civil)

⁵ Ce groupe inclut l'Autriche, l'Allemagne, la Lituanie, la France, les Pays-Bas, la Pologne et le RU.

⁶ Ces pays sont la Belgique, l'Espagne, la Finlande et la Hongrie.

Protocole 30

La Pologne et le *RU* ont tous deux réclamé l'ajout d'un protocole au Traité de Lisbonne en ce qui concerne l'application de la Charte. En bref, le Protocole 30 au Traité de Lisbonne stipule que les droits énumérés dans la Charte ne peuvent pas être invoqués devant les tribunaux nationaux, sauf si ces droits sont prévus dans des dispositifs du droit national. Les rapports *britannique et polonais* abordent tous deux le protocole et ses effets. La conclusion des deux rapports est que le protocole ne devrait probablement pas faire office d'opt-out. La pratique légale existante ne fournit aucune certitude pour l'instant sur les restrictions découlant réellement du protocole. Une question préjudicielle a toutefois été posée à la CJUE ; la cour d'appel anglaise a soumis des questions soulevées par les procédures de droit civil portant sur, *inter alia*, l'interprétation du protocole et sa pertinence pour l'application de la Charte⁷. Le rapporteur *britannique* note : « *il est également possible que le protocole n'ait aucune implication pratique et, dans ce cas, la Charte sera appliquée au RU dans la même mesure qu'elle l'est dans d'autres États membres.* ». Selon le rapporteur *polonais*, on peut supposer que la Charte doit être appliquée dans le système légal polonais, bien qu'assujettie aux conditions/restrictions soulevées par le protocole. L'impact de cette limitation dans l'application de la Charte a fait l'objet, dans la doctrine *polonaise*, de commentaires assez sévères. D'abord, la Constitution polonaise elle-même reprend une liste de droits fondamentaux et la Pologne participe à la plupart des conventions internationales majeures en matière de droits de l'homme. Ensuite, les principaux droits de la Charte sont protégés en tant que « principes généraux du droit de l'Union » à l'article 6 (3) du Traité de l'Union européenne (TUE).

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

Un grand nombre de dispositions de la Charte ont déjà été mentionnées au moins une fois dans les jugements des tribunaux administratifs nationaux. Les rapports font référence à une vaste gamme de dispositions de la Charte et rien ne laisse penser que certaines dispositions reviennent plus fréquemment que d'autres. Les dispositions de la Charte les plus fréquemment mentionnées dans les rapports sont : l'article 7 (respect de la vie privée et familiale), l'article 11 (liberté d'expression et d'information), l'article 17 (droit de propriété), l'article 18 (droit d'asile), l'article 19 (protection en cas d'éloignement, d'expulsion et d'extradition), l'article 24 (droits de l'enfant), l'article 41 (droit à une bonne administration) et l'article 47 (droit à un recours effectif et à accéder à un tribunal impartial).

Ce rapport comporte une annexe (en anglais) reprenant une liste des dispositions de la Charte et indiquant si, oui ou non, il y a été fait référence dans un jugement administratif rendu dans un des pays participants au séminaire et, si tel est le cas, dans quels pays ces dispositions ont été remises en question. Il y a également une colonne supplémentaire reprenant une liste d'affaires pertinentes de la CJUE pour chaque disposition depuis le 1^{er} décembre 2009 (en d'autres termes, des jugements dans lesquels les dispositions de la Charte ont effectivement été appliquées)⁸.

⁷ Voir CJUE, affaire C-411/10, 21 décembre 2011, *NS/Secretary of State for the Home Department*.

Voir aussi la référence à un jugement préliminaire de la Cour d'appel du 12 juillet 2010, [2010] EWCA Civ 990.

⁸ Il est question d'une application au sens large ou, en d'autres termes, de l'usage de la Charte en tant qu'instrument d'interprétation ou en tant que base autonome pour le contrôle.

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

La Charte joue un rôle dans toute une série de domaines du droit administratif. Le domaine du droit dans lequel la Charte semble avoir joué le rôle le plus important jusqu'ici est l'immigration et l'asile : hors le cas de l'*Autriche*, l'*Espagne* et la *Hongrie*, la Charte a eu un impact (dans une plus ou moins grande mesure) sur ce domaine dans tous les pays. Les rapports de l'*Allemagne* et des *Pays-Bas* indiquent en fait que davantage de jugements ont été rendus dans le domaine de l'immigration et de l'asile que dans n'importe quel autre domaine de droit concerné par la Charte.

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 ?

Selon les rapports, jusqu'ici, les questions préjudicielles concernant la Charte européenne ont été introduites auprès de la CJUE par l'*Autriche*, l'*Espagne* et la *Hongrie*. En *Autriche*, les questions préjudicielles concernaient l'interprétation de plusieurs dispositions du Règlement 343/2003 (Règlement de Dublin)⁹. Une des questions posées portait sur la compatibilité de l'article 3(2) de ce règlement avec les articles 4 et 7 de la Charte. Les questions posées par l'*Espagne* concernent l'interprétation de la directive 95/46 (directive relative au respect de la vie privée) en ce qu'elle peut être affectée par l'article 8 de la Charte (protection des données à caractère personnel).¹⁰ Le rapport *hongrois* ne mentionne en revanche pas l'objet des questions préjudicielles.

Thème B - Effets dans le temps

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 nunc* ou *ex tunc*) ?

Bien que non explicitement exprimées, les prémisses suivantes émergent. La question de savoir si le champ d'application de la Charte *ratione temporis* s'étend aux situations qui précèdent l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne (1^{er} décembre 2009) trouve une réponse dans le droit national. Des points de vue divergents sont exprimés dans le rapport *espagnol* et le rapport du juge *Von Danwitz*.

Sur la base des rapports, une grande distinction peut être établie entre le point de vue selon lequel (a) la Charte ne peut être appliquée que dans les affaires liées aux situations postérieures au 1^{er} décembre 2009 et le point de vue selon lequel (b) la Charte peut également être appliquée aux affaires liées à des situations antérieures au 1^{er} décembre 2009. Certains rapports abordent également (c) la position spéciale des décisions procédurales. Enfin, plusieurs rapports (e) font une exception pour l'usage de la Charte en tant qu'instrument d'interprétation ou en tant qu'argument complémentaire.

⁹ Les questions préjudicielles ont désormais été publiées sur le site Internet du tribunal, avec la référence C-245/11, *K*.

¹⁰ La demande de jugement préliminaire a désormais été publiée sur le site Internet du tribunal, avec la référence C-469/10, *Federación de Comercio Electrónico y Marketing Directo*.

a. L'application de la Charte aux situations antérieures au 1^{er} décembre 2009 n'est pas admissible

En *Autriche, Belgique, France, Hongrie, Lituanie* et *Pologne* ainsi qu'aux *Pays-Bas*, il semble être établi qu'en principe, la Charte ne peut être appliquée qu'aux situations postérieures au 1^{er} décembre 2009. Cette conclusion doit, toutefois, être tirée de manière prudente, car les différences apparaissant dans la manière de répondre à cette question ainsi qu'au niveau des systèmes juridiques nationaux, rendant la comparaison difficile. Par exemple, les rapports de l'*Autriche*, la *France*, les *Pays-Bas* et la *Pologne* soulignent que, dans les procédures de droit administratif, la légalité des décisions est contrôlée *ex tunc*. En conséquence, la Charte est uniquement applicable dans le respect des décisions prises après le 1^{er} décembre 2009. Les rapports de la *Belgique* et de la *Lituanie* expliquent, en termes plus généraux, que la Charte est applicable aux *actes et faits* posés à partir du 1^{er} décembre 2009. Selon le rapport *hongrois*, seules les affaires postérieures au 1^{er} décembre 2009 tombent dans le champ d'application *ratione temporis* de la Charte et la Charte n'opère donc qu'*ex nunc*.

b. L'application de la Charte aux situations antérieures au 1^{er} décembre 2009 est admissible

Selon les rapports de l'*Allemagne, l'Espagne, la Finlande* et le juge *Von Danwitz*, l'application de la Charte aux situations antérieures au 1^{er} décembre 2009 est admissible. Dans le rapport *finlandais*, une distinction est établie entre les « *situations ayant cessé d'exister avant le 1.12.2009* » et « *les violations continues* ». La Charte ne s'applique pas à la première catégorie de situations, mais s'applique à la seconde. Le juge *Von Danwitz* établit une distinction similaire et fait référence aux jugements de la CJUE, en ce qui concerne le contrôle de la légalité des actes législatifs de l'Union, dans les affaires *Volker and Markus Schecke* (C-92/09 et C-93/09) et *Association Belge de Consommateurs Test Achats et al.* (C-236/09).

Il y a, en *Allemagne*, des situations dans lesquelles la Charte peut s'appliquer à des actes antérieurs au 1^{er} décembre 2009. C'est le cas si ces actes sont contrôlés *ex nunc* dans le cadre du droit allemand. La méthode de contrôle (*ex nunc* ou *ex tunc*) dépend de la nature de l'acte en question. À titre d'exemple de situation où le contrôle s'opère *ex nunc*, le rapport mentionne un appel interjeté du refus d'octroi d'une licence pour exercer des activités dans le secteur bancaire. Le retrait d'un permis de conduire ou le licenciement de fonctionnaires sont, par contre, sujets à un contrôle *ex tunc* et, dans ces cas, la Charte ne s'applique qu'aux décisions postérieures au 1^{er} décembre 2009.

Le rapport *espagnol* précise que, dans le cadre du droit espagnol, la Charte serait, en principe, applicable aux situations postérieures au 1^{er} décembre 2009, mais indique également que le champ d'application *ratione temporis* de la Charte doit être établi dans le cadre du droit de l'Union plutôt que dans le cadre du droit national des États membres. Par conséquent, au vu de la position espagnole, la CJUE pourrait légitimement énoncer un critère spécial permettant l'application de la Charte aux événements antérieurs au 1^{er} décembre 2009. Le rapporteur estime plus particulièrement que des éléments de la Charte pourraient être considérés comme relevant de l'« *ordre public* » et seraient donc toujours applicables.

c. Décisions procédurales

Le rapport *belge* mentionne une décision procédurale prise sur la base de l'article 47, paragraphe 2, de la Charte, dans un jugement rendu après le 1^{er} décembre 2009, mais relatif à une affaire dont les faits ou la décision dont recours sont antérieurs au 1^{er} décembre 2009. Aux *Pays-Bas*, la Charte est

également applicable aux décisions de procédure prises par le tribunal postérieurement au 1^{er} décembre 2009, même pour les affaires dont la décision administrative – c'est-à-dire contre laquelle il est recouru - a été prise avant le 1^{er} décembre 2009.

d. Distinction entre les dispositions procédurales et matérielles de la Charte

En *Lituanie*, une distinction est établie entre les dispositions procédurales et matérielles de la Charte. Les règles procédurales ont été appliquées dans toutes les affaires introduites depuis le 1^{er} décembre 2009 (voir la sous-section a. pour les dispositions matérielles).

e. La Charte en tant qu'instrument d'interprétation ou en tant que moyen supplémentaire

Dans le rapport de la *Lituanie*, il est indiqué que « rien n'empêche de se fonder *ex tunc* sur les dispositions de la Charte lorsqu'elles sont utilisées en tant que source additionnelle d'interprétation du droit européen ou national à l'occasion d'un jugement portant sur une décision adoptée avant que la Charte ne s'inscrive dans le droit primaire de l'Union. Un tribunal ou une personne lésée peut s'appuyer sur la Charte à des fins interprétatives, malgré la date à laquelle la décision contestée a été prise, et ce, à tous les niveaux de juridiction... ». Le rapport espagnol mentionne : « dans tous les cas, il semble clair que la Charte peut être utilisée comme moyen supplémentaire, même pour les affaires survenues avant son entrée en vigueur (...) ».

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 ?

Généralement, la Charte de 2000 joue un rôle dans le système judiciaire des pays participants¹¹, pas en tant que base autonome de contrôle (puisque'il ne s'agit pas d'un instrument légal contraignant) mais plutôt en tant que moyen supplémentaire ou de confortation du droit existant (de l'Union), ou en tant que « source d'inspiration ».

Thème C – Champ d'application matériel¹²

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 ?

Généralement, les jugements nationaux dans lesquels la Charte est impliquée ne mentionnent pas explicitement pourquoi la situation tombe dans le champ d'application de la Charte. Les jugements des tribunaux *britanniques* et *néerlandais* sont des exceptions à cette règle. Par exemple, le rapport *néerlandais* fournit des exemples de jugements dans lesquels le tribunal a explicitement contrôlé la compatibilité avec l'article 51, paragraphe 1, de la Charte. Le rapport du *Royaume-Uni* semble indiquer que les tribunaux administratifs contrôlent expressément si une situation implique « la mise en œuvre du droit de l'Union ».

¹¹ À l'exception de la jurisprudence *autrichienne* et *hongroise*. La réponse du *RU* n'aborde pas cette question.

¹² Voir le document de travail (thème 1) disponible sur le site www.aca-europe.eu/fr/colloquiums/sem_2011_LaHaye.html.

Les rapports soulignent que le sens de l'expression « mise en œuvre du droit de l'Union » n'a pas encore été déterminé dans le droit national¹³. Le juge *Von Danwitz* signale que la CJUE n'a pas encore été appelée à se prononcer en détail sur le champ d'application de la Charte en ce qui concerne cette expression. L'impression générale qui émerge de la maigre jurisprudence et des opinions personnelles des rapporteurs (en rapport avec les trois catégories de situations mentionnées dans le questionnaire)¹⁴ est la suivante :

Une large interprétation est souvent adoptée en ce qui concerne les catégories 1 et 2

Généralement, l'expression « mise en œuvre » de l'article 51, paragraphe 1, de la Charte semble être interprétée largement. Dans la plupart des rapports, les auteurs partent du principe que la Charte s'applique dans des situations relevant des catégories 1 et 2. Le rapport *britannique* donne un exemple de large application pour la catégorie 2. Le jugement concerne le refus de publier une interdiction d'exportation. Assorti d'une référence à l'affaire *ERT* (C-260/89), le refus est décrit comme une « mise en œuvre du droit de l'Union »¹⁵.

La jurisprudence *allemande* indique qu'en dehors des situations ressortissant aux catégories 1 et 2, la Charte est également applicable aux situations dans lesquelles « *d'autres droits individuels garantis par le droit primaire ou secondaire de l'Union peuvent être invoqués* ». Dans ces affaires, la Charte est essentiellement utilisée comme moyen d'interprétation pour définir le contenu des droits individuels concernés. Cette jurisprudence peut donc être décrite comme un exemple de large concept de la catégorie 2 plutôt que comme l'indication de l'adoption de la catégorie 3.

Aucun autre rapport ne mentionne l'application de la Charte dans des situations autres que celles des catégories 1 et 2. Parallèlement, la plupart des rapports n'abordent pas (l'existence d') une troisième catégorie¹⁶. Par conséquent, ces rapports n'émettent généralement pas d'objection majeure quant à l'existence d'une catégorie 3. De même, aucune raison fondamentale n'est citée en faveur de l'existence de cette catégorie, à l'exception de la *Lituanie*, où l'on estime que la Charte a un champ d'application basé sur le « *principe de vigilance* ». Cependant, il y a des références fréquentes au manque de certitude concernant cette catégorie. A titre d'exemple, le rapport *espagnol* pose la question suivante : « *Dans quelle mesure un lien indirect avec des affaires européennes doit-il être contraignant pour justifier une application obligatoire de la Charte ?* ».

Certains rapports contiennent des indices sur la réponse à la question de savoir quand certaines situations tombent en dehors du champ d'application de la Charte. Le rapport *allemand* indique que la conclusion à tirer de la jurisprudence nationale est « *qu'il ne peut pas y avoir de mise en œuvre en dehors du champ de compétence de l'Union, particulièrement dans les affaires ne présentant pas d'éléments transnationaux, pour lesquelles les compétences reviennent exclusivement aux États membres ou pour lesquels des ressortissants de pays tiers sont concernés.* » De plus, un jugement de

¹³ Étant donné qu'il existe généralement peu de jurisprudence sur la Charte ou, plus particulièrement, étant donné que la plus haute cour administrative ne s'est pas encore exprimée sur ce point (comme mentionné dans le rapport *français*).

¹⁴ Catégorie 1 - mise en œuvre des obligations qui tombent dans le champ d'application du droit de l'Union ; catégorie 2 - méconnaissance d'une liberté économique fondamentale ; et catégorie 3 - un « facteur contraignant » en rapport avec le droit de l'Union.

¹⁵ High Court, 29 novembre 2010, *R (Zagorski) v Secretary of State for Business, Innovation and Skills* ([2010] EWHC 3110). Voir pages 9 et 10 du rapport du *Royaume-Uni*.

¹⁶ En dehors du rapporteur *français*. En France, une interprétation stricte de la clause de l'article 51, paragraphe 1, de la Charte a été adoptée (voir ci-dessous).

la Cour suprême administrative *finlandaise* semble également impliquer que la simple existence d'un élément transnational ne suffit pas pour appliquer la Charte. Cette affaire concerne des poursuites pour fraude fiscale en rapport avec l'importation illégale de tabac d'Estonie en Finlande. Le juge finlandais a estimé que l'article 50 de la Charte (*ne bis in idem*) ne s'applique pas étant donné que l'affaire implique une sanction dans un seul État membre et qu'il n'y a pas d'harmonisation de ces sanctions.

Approche plus circonspecte : France et le juge Von Danwitz

Le rapport *français* suggère d'interpréter de manière stricte l'expression « *mise en œuvre du droit de l'Union* » à l'article 51, paragraphe 1, de la Charte. Bien que la jurisprudence ne fournisse pas de preuves concluantes en l'absence de jugements du *Conseil d'État*, la Cour d'appel administrative adopte une interprétation relativement stricte de la notion de « *mise en œuvre du droit de l'Union* ». De plus, le rapport fait référence à deux jugements qui pourraient constituer l'indication d'une application très circonspecte de la Charte dans les situations tombant dans la catégorie 2.

Vu la genèse et les explications liées à l'article 51 de la Charte, le juge *Von Danwitz* considère que l'expression « *mise en œuvre du droit de l'Union* » vise à inclure les affaires se plaçant dans la ligne de la jurisprudence *Wachauf* et *ERT*. Il souligne que cette expression est différente de celle de « dans le champ d'application du droit de l'Union » (en tant que champ d'application des principes généraux du droit). Cette dernière est plus vaste. De plus, cette terminologie avait été initialement proposée lors de la rédaction de l'article 51 de la Charte, mais a rencontré des oppositions. Selon lui, la Charte ne s'applique qu'aux situations tombant dans le cadre des catégories 1 et 2. Les autres situations ne relèvent pas du champ d'application de la Charte, même lorsque les mesures prises par les États membres se situent dans un domaine régi par les traités de l'Union (affaire *Annibaldi*¹⁷). En particulier, le simple fait que la situation concernée relève d'un domaine dans lequel l'Union exerce des pouvoirs ne devrait pas suffire à l'applicabilité de la Charte. De plus, la jurisprudence concernant le champ d'application de l'article 18 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) (principe de non-discrimination sur la base de la nationalité) ne devrait pas être utilisée pour définir le champ d'application de la Charte. Selon le juge *Von Danwitz*, cette interprétation reflète la fonction de la Charte, qui est de permettre une application uniforme du droit de l'Union. Il souligne que la Charte ne vise pas à introduire une norme minimum généralement applicable pour les États membres, compétence qui revient à la CEDH.

Points de vue exprimés lors du séminaire de La Haye du 24.11.2011

Les orateurs entendus sur l'applicabilité de la Charte *ratione materiae* (le juge von Danwitz, Madame Prechal (CJUE) et Monsieur Romero du service juridique de la Commission européenne) sont d'accord avec l'analyse selon laquelle (1) une troisième catégorie ne peut pas découler de la jurisprudence de la CJUE (2), aucun critère n'a été mis en avant concernant l'existence d'une telle catégorie et (3) il n'y a aucun besoin pratique de créer une telle catégorie. Ils considèrent donc que la Charte s'applique uniquement aux situations tombant dans les catégories 1 et 2. Il est apparu impossible d'établir un critère général transversal d'applicabilité de la Charte *ratione materiae*. En revanche, il a été proposé de se poser la question de savoir si une situation donnée est « de manière substantielle gouvernée par le droit européen » pour évaluer l'applicabilité de la Charte.

¹⁷ Voir : CJUE, affaire C-309/96, 18 décembre 1997, *Annibaldi*, Jurspr. p. I-7493.

Le juge Prechal a fait observer que la classification en trois catégories opérée dans certaines publications ou formulées dans des opinions d'avocats généraux est le résultat du manque de clarté de la jurisprudence de la CJUE. Le nombre de catégories dépend également de la manière dont elles sont définies.

Thème D – Contrôle d'office

8. Sur la base du droit national, le juge administratif qui apprécie la régularité d'une décision est-il habilité à contrôler 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 ?¹⁸

À l'exception des rapports de la *Finlande* et de la *Belgique*, aucun jugement national n'a été mentionné dans lequel la compatibilité avec la Charte a été contrôlée *ex officio*. Les réponses à cette question faites par les pays participants se basent sur des règles de procédure générale interne : on estime apparemment que ces règles s'appliquent totalement au contrôle de compatibilité avec la Charte. Ceci est explicitement indiqué dans la réaction des *Pays-Bas*. Selon le juge *Von Danwitz*, l'approche de la CJUE dans les affaires *Van der Weerd* (C-222/05), *Kempter* (C-2/06) et *Martin Martin* (C-227/08) devrait être transposable au contrôle de la compatibilité d'une décision avec la Charte. L'approche adoptée est la suivante : lorsque le tribunal national est compétent pour réaliser un contrôle *ex officio* dans le cadre du droit national, il est tenu de le faire dans le respect des règles contraignantes du droit européen. Les pays peuvent être répartis parmi les groupes suivants.

- a. En principe, la compatibilité avec la Charte sera uniquement contrôlée à la demande des parties : *Espagne, Pays-Bas, Autriche, France* et le plus haut tribunal administratif de *Pologne*.

En droit procédural administratif, en *Autriche, Espagne, France* et *Pays-Bas*, l'étendue de la procédure est, en règle générale, déterminée par les moyens soulevés par les parties. Par conséquent, le tribunal administratif ne contrôlera, en principe, la compatibilité avec la Charte qu'à la demande des parties.

Le système *français* semble être le plus strict en ce sens : le tribunal ne peut contrôler un moyen que s'il est explicitement invoqué, en tant que tel et avec suffisamment de précision, par une des parties. En *Autriche* et aux *Pays-Bas*, le contrôle *ex officio* n'est possible que dans des circonstances très limitées (mais est dans ces cas obligatoire). Par exemple, aux *Pays-Bas*, le contrôle *ex officio* n'est effectué que dans le cadre des questions d'ordre public c'est-à-dire qui affectent directement ou indirectement l'accès au tribunal et les limites de son appréciation, indépendamment du fait que les parties veuillent ou non les avancer dans leur(s) moyen(s)¹⁹. Selon le rapporteur *néerlandais*, l'application *ex officio* de l'article 47 de la Charte (droit à un recours effectif et à accéder à un tribunal impartial) en constitue une illustration possible. En outre, il appartient au tribunal administratif *néerlandais* de soulever le moyen. En *Autriche*, le tribunal ne doit appliquer *ex officio* une règle de droit que dans le cas d'une plainte introduite à l'encontre d'un organe administratif pour défaut de respect de l'obligation de prendre une décision. Les tribunaux *autrichiens* sont également compétents pour compléter les fondements légaux de la requête. En *Espagne*, les cours inférieures procèdent de

¹⁸ Cette question n'a pas fait l'objet de réponse dans les rapports de la *Hongrie* et du *RU*.

¹⁹ Les principales catégories sont : questions de compétence et de juridiction ; questions liées aux pouvoirs de l'autorité publique et exigences procédurales fondamentales en ce qui concerne l'appel en première instance.

même après audition des parties. Cette possibilité peut être utilisée en ce qui concerne la Charte. Sur ce point, le rapporteur *espagnol* indique : « *cela laisse place à l'application ex officio des règles sans pour autant compromettre le caractère contradictoire du procès* ». En *Pologne*, les tribunaux de première instance doivent effectuer un contrôle *ex officio*, mais la plus haute cour administrative ne peut contrôler la compatibilité avec la Charte qu'à la demande des parties.

- b. Contrôle *ex officio* de la compatibilité avec la Charte : *Allemagne, Belgique, Finlande, Lituanie* et tribunaux de première instance en *Pologne*

Les tribunaux administratifs, *allemand, finlandais et lituanien* ainsi que le tribunal administratif de première instance polonais sont tenus d'effectuer *ex officio* un contrôle au regard de toutes les règles de droit pertinentes, en ce compris la Charte. En *Belgique*, un contrôle *ex officio* de la compatibilité avec la Charte est également prévu, le respect des droits fondamentaux étant un moyen d'ordre public.

Thème E - Distinction entre les droits et les principes²⁰

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 ?

Les pays suivants ont des équivalents nationaux de la Charte dans leur droit national : *Allemagne, Espagne, France et Pologne*. Selon le rapport du juge *Von Danwitz*, le droit français et espagnol a probablement servi de source d'inspiration pour faire, dans la Charte, une distinction entre droits et principes²¹.

Espagne : « principes gouvernant la politique économique et sociale » ou « les garanties sociales » dans la Constitution

La constitution *espagnole* établit une distinction claire entre les droits fondamentaux, d'une part, et les principes (« *principes gouvernant la politique économique et sociale* » ou « *les garanties sociales* »), d'autre part. Ces principes procèdent de la volonté d'inscrire des garanties sociales dans la constitution sans pour autant entraver la liberté d'action du législateur en termes de réalisation des objectifs politiques et sociaux. Ces principes ont la même force contraignante que les droits établis par la constitution. Par exemple, les actes contraires à un principe peuvent être déclarés nuls pour cause d'« *inconstitutionnalité* ». Cependant, les principes ne peuvent pas constituer une base indépendante pour réclamer des droits subjectifs ; ils doivent d'abord être mis en œuvre dans la législation. Néanmoins, certains principes peuvent avoir un effet direct dès lors qu'ils sont formulés inconditionnellement²². Un raisonnement contraire s'applique aux droits : en règle, ils constituent la base suffisante à l'octroi de droits subjectifs à moins que le texte de la disposition n'indique qu'une mesure d'exécution est nécessaire.

²⁰ Voir le document de travail (thème 2) disponible sur le site www.aca-europe.eu/fr/colloquiums/sem_2011_LaHaye.html.

²¹ Pendant le séminaire de La Haye, Madame Prechal, juge à la CJUE, a indiqué que la distinction entre droits et principes se résume à une idée de base dans tous les États membres.

²² Le rapporteur *espagnol* donne l'exemple du principe du traitement égal des enfants, indépendamment du fait que l'enfant soit légitime ou non.

France : «droits-créances » non-écrits

Le droit public *français* établit une distinction similaire entre les « droits » et les « principes », mais utilise une terminologie différente. Il s'agit, au départ, de principes « jurisprudentiels » non-écrits. Ces principes peuvent se décomposer en « principes à valeur constitutionnelle » et « principes généraux du droit ». Ils peuvent aussi être répartis en « droits-libertés » et en « droits-créances ». Ces droits positifs sont probablement semblables aux principes de la Charte. En principe, les droits positifs (le droit au travail ou le droit aux soins, par exemple) ne peuvent être invoqués qu'à l'encontre d'un législateur. Le législateur, soumis au contrôle d'une cour constitutionnelle, doit « formuler des règles grâce auxquelles tout le monde peut exercer ses droits au mieux ». La distinction entre les droits positifs et les droits subjectifs a également des implications concernant la nature du contrôle judiciaire des tribunaux administratifs. Dans le cas des droits positifs, les tribunaux ne contrôleront que la compatibilité des mesures pertinentes avec la loi (« contrôle de compatibilité »). En matière de droits subjectifs, le contrôle est plus strict et concerne davantage la conformité à la loi (« contrôle de conformité »).

Pologne : « normes de programme » dans la Constitution

La constitution *polonaise* contient ce que l'on appelle des « normes de programme », qui sont contraignantes, mais ne créent aucun droit subjectif. Elles fournissent uniquement des directives/objectifs pour les organes gouvernementaux, généralement en vue d'atteindre des objectifs économiques et sociaux. Il revient aux organes gouvernementaux de décider comment ces objectifs seront atteints. Les tribunaux ne peuvent pas appliquer les « normes de programme » en tant que base indépendante pour octroyer des droits individuels, mais elles peuvent servir de base pour contrôler leur légalité.

Autriche : « Staatszielbestimmungen » dans la Constitution

Le rapporteur *autrichien* établit un parallèle entre les « Staatszielbestimmungen » de la constitution autrichienne et les principes de la Charte. Il mentionne les dispositions suivantes comme exemples : « la République (...) reconnaît sa responsabilité pour la protection totale de l'environnement », « la République (...) s'engage à assurer un traitement égal des personnes handicapées ou non dans toutes les sphères de la vie quotidienne » et « la Fédération, les Lander et les municipalités conviennent de l'égalité de facto entre les hommes et les femmes ». Ces normes constitutionnelles sont contraignantes pour les organes gouvernementaux lors de l'élaboration de la norme législative et du contrôle de conformité. Elles peuvent être appliquées par le juge comme un instrument d'interprétation et comme fondement pour le contrôle de légalité.

Allemagne : objectifs constitutionnels (Staatszielbestimmungen) et mandats législatifs (Gesetzgebungsaufträge)

Dans la doctrine *allemande*, les principes de la Charte sont comparés à ce que l'on appelle les « objectifs nationaux » et les « mandats législatifs » énumérés dans la constitution allemande. Ils définissent les ambitions et les objectifs du législateur et sont « purement objectifs » par nature. Ils ne créent pas de droits individuels.

La Belgique, les Pays-Bas, la Finlande, la Lituanie, la Hongrie : aucun équivalent aux principes de la Charte

Selon les rapports de la *Belgique, Finlande, Lituanie, des Pays-Bas* et de la *Hongrie*, leurs systèmes nationaux ne font aucune distinction similaire à celle de la Charte. Le rapport *néerlandais* ne reprend pas les « *principes généraux de bonne administration* ». Il s'agit de principes administratifs et procéduraux que les organes gouvernementaux doivent observer dans la prise de leurs actes administratifs. Il en va ainsi aussi du principe de motivation d'une décision et du principe de diligence. Le droit néerlandais incorpore également « les principes légaux généraux », tels que le principe de sécurité juridique. Le rapporteur conclut qu'à première vue, la nature de ces principes semble différer de ceux établis dans la Charte.

Histoire de la rédaction de la Charte

Le juge *Von Danwitz* explique que la distinction entre les « *droits* » et « *principes* » est le résultat d'un compromis atteint après un débat fort animé émaillé d'importantes controverses, particulièrement en ce qui concerne les droits sociaux. L'intention était de faire une distinction entre « *les droits subjectifs* » et « *les droits objectifs* », les principes pouvant être invoqués moins facilement que les droits.

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 la Charte ?²³

Les rapports indiquent qu'il n'y a pas encore eu de jurisprudence nationale jusqu'ici²⁴. Par conséquent, il n'y a pas d'exemples d'affaires nationales dans lesquelles une disposition de la Charte a été considérée comme un principe ou dans lesquelles l'identification des principes a été abordée dans des termes plus généraux. De même, la CJUE ne s'est jamais prononcée sur ce point. Le juge *Von Danwitz* fait référence à l'affaire *Dominguez* (Affaire C-282/10), actuellement en cours, qui soulève la question de savoir si l'article 31, paragraphe 2, de la Charte (droit à la limitation de la durée maximale du travail et à des périodes de repos) est un droit ou un principe. L'avocat général a déjà publié son opinion dans cette affaire. A-G Trstenjak a exprimé le point de vue selon lequel l'article 31, paragraphe 2, de la Charte est un droit et non un principe²⁵.

Les rapports signalent qu'il ne sera pas toujours facile de déterminer si une disposition de la Charte est un droit ou un principe. Contrairement à la constitution *espagnole*, par exemple, les principes ne sont pas réunis en chapitres distincts dans la Charte. De plus, selon les explications liées à la Charte (les Explications), certaines dispositions contiennent des éléments correspondant tantôt à un droit, tantôt à un principe. Le rapport des *Pays-Bas* précise : « *ni la Charte elle-même, ni les Explications ne fournissent de preuve exhaustive et non équivoque pour toutes les dispositions* ». Le rapport indique également que l'usage du terme « droit » ou « principe » dans le texte de la disposition ou dans les Explications ne signifie pas automatiquement que la disposition doit être qualifiée de droit ou de principe.

²³ Le rapport *hongrois* n'apporte pas de réponse à cette question.

²⁴ Cela est explicitement précisé dans certains rapports (*Belgique, Pays-Bas, Pologne*). Cela ressort implicitement des autres rapports. Le rapport *allemand* mentionne, toutefois, que les principes ont été abordés dans deux affaires pour interpréter/renforcer les droits énoncés dans d'autres normes.

²⁵ Opinion consultative d'A-G Trstenjak du 18 septembre 2011 dans l'affaire C-282/10, *Dominguez*, points 75-79.

Les rapporteurs partent généralement de l'idée que, dans le but de d'identifier les droits et les principes, le texte de la disposition lui-même doit avant tout être contrôlé²⁶. Ils estiment également que si le texte n'est pas suffisamment clair, il faut alors s'en référer aux Explications. Le rapport *finlandais* ajoute que les circonstances de l'affaire doivent également être prises en compte.

Certains rapports suggèrent d'utiliser des critères additionnels pour identifier les principes :

- Le libellé et le contexte de la norme. Le rapport *allemand* fournit les explications suivantes : « lorsque la Charte européenne vise quelqu'un qui a une réclamation ou qui a droit à quelque chose, ou lorsque les obligations à charge d'un individu sont définies précisément, un droit présumé peut être invoqué par le tribunal. Lorsque le texte mentionne uniquement des obligations, particulièrement des obligations de l'Union en général, la doctrine tend à parler d'un principe qui doit être respecté et mis en œuvre par des mesures individuelles pouvant elles-mêmes créer des droits ». Le rapporteur *espagnol* indique que l'utilisation de l'expression « en conformité avec le droit européen et la législation nationale » implique que la disposition pertinente est un principe ;
- La « nécessité d'une mise en œuvre spécifique » de la norme (voir les rapports du juge *Von Danwitz* et des *Pays-Bas*). La disposition pertinente doit-elle être exprimée dans la législation pour prendre effet ? Si la réponse est oui, il s'agit d'un principe ;
- Le degré de précision de la norme (juge *Von Danwitz*);
- La question de savoir si la disposition vise clairement à protéger les individus ou non (voir le rapport des *Pays-Bas*) ;
- L'origine de la norme (en particulier si elle résulte des traditions constitutionnelles des États membres) (voir le rapport des *Pays-Bas*).

Enfin, les rapports de la *Finlande*, du juge *Von Danwitz* et des *Pays-Bas* observent que l'identification des principes est, en définitive, une tâche de la CJUE.

Points de vue exprimés lors du séminaire de La Haye du 24.11.2011

Lors du séminaire, il est apparu que les points de vue différaient (grandement) sur cette question. Bien que la plupart des participants semblaient en mesure de cerner la question de l'application des principes, aucune règle générale n'a émergé sur ce point. La raison semble en être le langage ambigu de la Charte et de ses Explications sur cette question. Des questions ont été soulevées concernant la pertinence de la catégorisation d'une disposition en tant que droit ou principe. Il a été indiqué, finalement, que ce n'est pas la catégorisation en elle-même qui est importante, mais plutôt le *contenu* de la disposition (ex. le degré de précision, etc.)²⁷.

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.) ?

Selon les rapports, les tribunaux administratifs nationaux n'ont pas encore eu l'occasion de contrôler la compatibilité d'une norme de droit interne avec les principes repris dans la Charte. Certains rapporteurs donnent cependant leur point de vue.

²⁶ Le rapport *autrichien* indique plus généralement qu'il est possible que le tribunal administratif use de son expérience dans l'application des « Staatszielbestimmungen » susmentionnés pour identifier les principes.

²⁷ Ce point a, entre autres, été soulevé par Madame Prechal, juge à la CJUE. Elle indique également que la première question pertinente devrait être de savoir si une disposition de la Charte a ou non un effet direct (au sens large).

Aucune distinction entre les droits et les principes

Le rapport *espagnol* indique que les tribunaux n'exerceront pas un contrôle plus limité qu'ils ne le font pour les droits, les uns et les autres ayant la même force contraignante et ce, d'autant que le droit espagnol ne dispose pas d'un système fermé de « *base de contrôle* ». Cependant, le rapport indique que certains principes sont si vagues qu'ils seront rarement considérés comme violés. Les rapports de la *Finlande* et de la *Lituanie* indiquent également que le contrôle judiciaire de la compatibilité avec les principes ne sera pas différent du contrôle opéré en matière de droits. Dans le cas de la *Finlande*, cela semble venir du fait que le droit finlandais n'établit aucune distinction entre droits et principes. Les tribunaux *finlandais* peuvent donc exercer un contrôle de compatibilité complet avec les principes de la Charte, pour autant que les faits et la substance de l'affaire le permettent.

La réponse dépend du principe concerné

Le rapport *français* indique que la méthode de contrôle dépend de ce que le principe concerné a un effet direct ou non. S'il a un effet direct, il ne semble pas y avoir lieu de faire une distinction entre les principes et les droits dans la Charte. En revanche, si le principe concerné n'a pas d'effet direct, il convient d'opérer un contrôle de légalité (« *invocabilité dite d'exclusion* »), auquel cas le tribunal doit contrôler si les autorités sont restées dans leur marge d'appréciation. Par analogie avec la situation impliquant l'application des directives dont le délai de mise en œuvre n'a pas expiré, il est également possible pour le tribunal d'interdire des mesures qui affecteraient sérieusement la possibilité pour le principe d'atteindre le résultat escompté (« *invocabilité dite de prévention* »)²⁸.

Contrôle plus limité que celui des droits

Le juge *Von Danwitz* indique que les principes peuvent être invoqués en tant que base indépendante de contrôle de la légalité ou en tant qu'instrument d'interprétation. Cependant, les principes ne peuvent pas servir de base indépendante pour l'octroi de droits subjectifs. Ils ne peuvent pas non plus créer une obligation de mise en œuvre pour le législateur. Ils ne peuvent pas servir de base pour octroyer un dédommagement pour leur violation. Il indique également que, dans le cas de principes, le législateur de l'Union et le législateur national ont une large marge d'appréciation. Cela signifie que le contrôle judiciaire devrait être limité au contrôle des erreurs manifestes.

Le rapporteur *néerlandais* indique qu'il est clair, au regard de l'article 52, paragraphe 5, de la Charte que la compétence du juge est limitée en ce qui concerne les principes, mais on ignore encore précisément à quel point. La limitation peut être liée aux actes auxquels le tribunal peut appliquer des principes et/ou à la manière dont les principes peuvent être appliqués. Il est possible que le tribunal ne puisse appliquer les principes qu'aux actes qui mettent en œuvre/appliquent des principes de la Charte²⁹. Il est également concevable que la limitation ne soit pas tant liée aux actes auxquels les principes peuvent être appliqués, mais davantage à la méthode d'application. Une interprétation

²⁸ Il est fait référence à un jugement du Conseil d'État français du 29 octobre 2004 dans l'affaire *Sueur et al.*, n° 269814.

²⁹ Lors du séminaire, le rapporteur espagnol a soutenu cette interprétation. Il a exprimé le point de vue selon lequel les tribunaux nationaux ne peuvent appliquer les principes qu'aux actes qui mettent en œuvre les principes. En d'autres termes, pour l'application des principes, une mesure de mise en œuvre (européenne/nationale) est nécessaire. A défaut, les principes de la Charte ne peuvent être utilisés qu'en tant que moyen supplémentaire. Le juge Prechal ne partage pas ce point de vue. Selon Madame Prechal, l'application des principes n'est pas limitée aux actes qui mettent en œuvre les principes. Selon elle, toute limitation de cet ordre correspondrait à un retour sur le principe selon lequel la légalité de tout acte peut être testée au regard des droits fondamentaux. *Toutes les mesures qui tombent dans le champ d'application de l'article 51 (1) de la Charte* peuvent, en principe, être contrôlées (en termes de légalité).

possible serait que, dans le cas de principes, seuls une interprétation ou un contrôle de leur légalité est possible ; ils ne peuvent pas servir de base indépendante pour l'octroi de droits subjectifs³⁰. Enfin, il est également possible que la limitation de la compétence juridictionnelle soit à la fois liée au champ d'application et à la méthode d'application. Le rapporteur *néerlandais* remarque également que les principes de la Charte emportent généralement une large marge de liberté, dans leurs actes, pour les organes des pouvoirs exécutif et législatif. Il faut s'attendre à ce que les tribunaux se restreignent, en général, dans l'application des principes. Cela ne découle pas tant du texte de l'article 52, paragraphe 5, de la Charte que de la nature des principes.

Les tribunaux administratifs *allemands* adopteront probablement la même méthode de contrôle en ce qui concerne les principes de la Charte comme équivalent des principes de droit allemand. Il y, au départ, une large marge d'appréciation et le contrôle juridictionnel se voit limité à l'évaluation du fait que la marge d'appréciation a ou non été dépassée, ce qui implique que le contrôle du juge sera généralement plus limité que dans le cas d'un contrôle portant sur des droits individuels.

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 ?

Étant donné que cette question peut être interprétée de différentes manières³¹, les réponses varient. Certains rapports (*Autriche, Belgique, Pays-Bas et Pologne*) indiquent uniquement qu'aucune violation de principe dans les procédures nationales n'a jamais été établie sans qu'une dimension européenne ait été impliquée et qu'il est donc impossible de dire quelles seraient les conséquences légales du cas évoqué dans la question. D'autres abordent les conséquences légales d'une violation des équivalents nationaux de la Charte (voir ci-dessous le point a). D'autres encore abordent les conséquences légales d'une violation des principes de la Charte (voir ci-dessous le point b), mais sans indiquer que ces principes devraient être appliqués dans les procédures légales sans implication d'une dimension européenne.

a. Les conséquences légales d'une violation des équivalents nationaux des principes de la Charte

Les rapports de *l'Espagne* et de *l'Allemagne* abordent les conséquences légales possibles d'une violation des équivalents nationaux des principes de la Charte. En *Espagne*, une distinction doit être faite entre les décisions administratives, d'une part, et les règlements administratifs ainsi que la législation secondaire qui mettent en œuvre les principes, d'autre part. Les décisions individuelles ne peuvent pas être déclarées invalides pour cause de violation d'un principe. La mise en œuvre de mesures contraires aux principes peut être déclarée invalide ou inconstitutionnelle. Le rapport *allemand* indique qu'une violation des principes nationaux aura les mêmes conséquences légales que la violation d'un droit. La raison invoquée est qu'un principe a la même force contraignante qu'un droit.

b. Les conséquences légales d'une violation des principes de la Charte

Les rapports de *l'Allemagne, la Finlande, la France, la Lituanie* et le juge *Von Danwitz* abordent les conséquences légales potentielles d'une violation des principes de la Charte.

³⁰Lors du séminaire, cette interprétation a été soutenue par le rapporteur espagnol : l'objectif de l'article 52 (5) de la Charte est précisément d'éviter que les principes soient directement invoqués par les tribunaux nationaux. Les principes ne peuvent être invoqués qu'au travers de la mise en œuvre de la législation.

³¹ Cela est essentiellement dû aux procédures nationales « sans dimension européenne ».

Selon les rapports *allemand*, *finlandais*, *français* et *lituanien*, les conséquences légales d'une violation d'un principe ne diffèrent pas des conséquences légales de la violation d'un droit. Dans le rapport *allemand*, cette conclusion se base sur la force contraignante des principes de la Charte. Selon le rapporteur *allemand*, l'article 52, paragraphe 5, de la Charte n'implique aucune restriction sur les conséquences légales des principes. La raison invoquée dans le rapport *finlandais* est que la culture constitutionnelle n'établit aucune distinction entre les principes et les droits. Les conséquences légales précises dépendront plus des circonstances de l'affaire. Le rapport *français* distingue trois conséquences légales : (1) une annulation de l'acte, (2) un ordre d'application et (3) un dédommagement. Le rapport *lituanien* indique que les décisions contraires à un principe ne devraient pas recevoir d'application. Le rapporteur estime également qu'un dédommagement devrait être octroyé pour la violation d'un principe, bien que cela soit remis en question dans la doctrine. Le juge *Von Danwitz* n'identifie pas de différence dans les conséquences légales, précisant que les principes ne peuvent pas servir de base à une demande de compensation en cas de responsabilité non contractuelle.

Thème F - Portée et interprétation des droits et des principes

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 ?

En général, il n'y a pas encore eu de jugements rendus dans les États membres participants au séminaire dans lesquels les tribunaux ont donné une interprétation spécifique à la clause de limitation générale de l'article 52, paragraphe 1, de la Charte³². Il ressort également des rapports que l'interprétation de l'article 52, paragraphe 1, de la Charte s'avère difficile.

Aucun des rapporteurs n'indique que la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'Homme est décisive pour l'application de la clause de limitation générale de l'article 52, paragraphe 1, de la Charte. De même, aucun rapporteur n'indique que la jurisprudence de la CJUE serait déterminante pour les restrictions relatives aux libertés fondamentales. Cependant, dans certains rapports, il est explicitement indiqué qu'il est impossible d'opter, en général, pour l'approche de la Cour européenne des droits de l'homme ou l'approche de la CJUE (par exemple, *Allemagne*, *France*, *Lituanie* et *Pays-Bas*). La plupart des rapports font également référence à l'article 52, paragraphe 3, de la Charte. Selon le rapporteur *néerlandais*, la jurisprudence de la CJUE semble impliquer que l'article 52, paragraphe 1, de la Charte s'applique également aux droits correspondant à ceux fixés par la CEDH, qui tombent dans le champ d'application de l'article 52, paragraphe 3, de la Charte.

Le rapporteur *espagnol* indique que l'approche adoptée par la Cour européenne des droits de l'Homme semble plus adéquate que l'approche de la CJUE vis-à-vis des limitations des libertés fondamentales, particulièrement parce qu'un objectif d'intérêt général suffit pour limiter les libertés fondamentales de l'Union européenne. Le rapporteur *espagnol* estime que ce critère n'est pas suffisamment important

³² À l'exception de la jurisprudence *néerlandaise*, qui compte un jugement jusqu'ici (en dehors du domaine du droit administratif) dans lequel la clause de limitation générale de l'article 52, paragraphe 1, de la Charte a été interprétée. Dans la jurisprudence *allemande*, il y a des références à la clause de limitation générale de l'article 52, paragraphe 1, de la Charte, dans les jugements pour lesquels les tribunaux ont décidé que les droits de la Charte n'avaient pas été violés. Aucune conclusion ne peut être tirée sur ce point des réponses de la *Belgique*, de la *Hongrie* et du *RU*.

pour limiter un droit fondamental. Dans ce contexte, il pense qu'il devrait y avoir un « *besoin d'intérêt général de première importance* ».

Le juge *Von Danwitz* précise que la clause de limitation a un sens autonome qui doit être interprété compte tenu de la jurisprudence de la CJUE en matière de droits fondamentaux. Il fait référence au rôle du test de proportionnalité, dans le cadre duquel un des aspects à contrôler est de déterminer si la fin (l'intérêt général invoqué) justifie les moyens (la limitation du droit fondamental)³³. Dans le cadre des droits correspondant à ceux garantis par la CEDH, l'article 52, paragraphe 3, de la Charte implique que la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme doit être prise en compte afin d'assurer que la Charte n'induit pas une protection inférieure à celle octroyée dans le cadre de la CEDH.

Thème G - Effet direct

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

Dans la grande majorité des pays participants au séminaire (*Autriche, Belgique, Espagne, France, Lituanie, Pays-Bas et Pologne*), la Charte et la CEDH n'ont *pas* été transposées dans la législation nationale. Dans ces pays, le droit constitutionnel prévoit que, suite à leur ratification, les traités (ou plus spécifiquement les traités de l'UE)³⁴ sont contraignants et constituent une part du système juridique national³⁵ ; ces traités ont, dans la plupart des cas, également primauté en cas d'incohérence avec la législation nationale. Depuis que la Charte a acquis la même force légale contraignante et le même statut que les traités européens avec l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne, elle a, en principe, un effet direct dans le système légal national. Par conséquent, dans ces pays, la Charte ne doit pas être transposée dans la législation nationale pour avoir un effet direct. De plus, le rapport *néerlandais* indique qu'outre le choix constitutionnel des États membres, la Charte a également un effet direct dans les systèmes légaux des États membres et leur droit interne sur lequel elle a la primauté. Ceci découle du droit même de l'Union. Un argument similaire est également invoqué, bien que plus implicitement, dans le rapport *belge*.

Au *RU*, la Charte n'a pas été transposée dans le droit national, mais la CEDH l'a été.

En *Allemagne, Finlande et Hongrie*, la Charte et la CEDH ont été transposées dans la législation nationale. En *Allemagne*, le Traité de Lisbonne a été transposé entièrement dans la législation nationale, tout comme l'a été la Charte, en vertu de l'article 6, paragraphe 1, du TFUE. Le rapporteur *finlandais* indique que la Charte a été transposée « *par référence* » (système semi-dualiste où les traités internationaux sont transposés dans le droit national en référence au traité international transposable).

³³ Dans ce contexte, Monsieur Romero (Commission européenne) a indiqué lors du séminaire que, depuis l'entrée en vigueur de la Charte, le test de proportionnalité joue un rôle important dans le processus décisionnel de la Commission européenne. Selon Monsieur Romero, aucune règle et aucun modèle absolu ne peut être formulé pour le principe de proportionnalité. Il convient d'y substituer un examen au cas par cas.

³⁴ Comme cela semble être le cas au *RU*, par exemple.

³⁵ Cela est explicitement indiqué dans les rapports *de la France, de la Lituanie, des Pays-Bas et de la Pologne* et découle implicitement du rapport *belge*. Bien que le rapport *autrichien* indique que la Charte a un effet direct dans le système légal autrichien, le rapport ne cite pas la règle constitutionnelle précise.

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 ?

Reconnaissance de l'effet direct dans la jurisprudence nationale

Jusqu'ici, l'effet direct d'un certain nombre de dispositions de la Charte n'a été reconnu qu'implicitement dans la jurisprudence administrative en *France*, en *Hongrie* et aux *Pays-Bas*. Les articles pertinents sont : l'article 47 (Droit à un recours effectif et à accéder à un tribunal impartial)³⁶, l'article 41 (Droit à une bonne administration)³⁷, l'article 24 (Droits de l'enfant)³⁸, l'article 20 (Égalité en droit)³⁹ et l'article 49 (Principes de légalité et de proportionnalité des délits et des peines)⁴⁰. Dans la jurisprudence administrative *belge*, l'effet direct de l'article 24 de la Charte (Droits de l'enfant) n'a pas été admis.

Les positions concernant l'effet direct des droits repris dans la Charte

Les rapports révèlent, parfois implicitement, une hypothèse générale selon laquelle les droits repris dans la Charte peuvent avoir un effet direct, pourvu que les critères pertinents formulés par la CJUE soient rencontrés (voir la question 16 ci-après). Il convient de noter que, dans ce contexte, certains rapporteurs font référence aux dispositions de la Charte en général et pas spécifiquement aux *droits*⁴¹. Le rapporteur *néerlandais* souligne que ce principe s'applique pour toutes les dispositions de la Charte, qu'il s'agisse de droits ou de *principes*. Le rapport *allemand* exprime des doutes sur le fait que les principes de la Charte puissent avoir un effet direct. Selon le juge *Von Danwitz*, la réponse à cette question dépend essentiellement du champ d'application de la Charte telle que définie en son article 51, paragraphe 1. Le rapporteur *allemand* souligne également que la question de l'effet direct n'a de pertinence que pour les mesures nationales tombant dans le champ d'application de la Charte.

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

Jusqu'ici, il n'y a pas eu de jugements dans lesquels les tribunaux des États membres participants auraient explicitement précisé quels critères ils ont utilisé pour déterminer si oui ou non les dispositions spécifiques de la Charte ont eu un effet direct. L'hypothèse générale semble être que les tribunaux baseront leurs décisions sur des critères (techniques) *généraux* pour l'effet direct des normes du droit de l'Union, tel que formulé dans la jurisprudence de la CJUE. Plus spécifiquement, les rapports de *l'Allemagne*, *la Belgique*, *la Finlande*, *la France* *la Lituanie* et *les Pays-Bas* indiquent que, pour avoir un effet direct, le libellé de la disposition doit être *inconditionnel* et *suffisamment précis*.⁴² Le rapporteur *finlandais* propose, à titre de condition complémentaire, que la disposition octroie des droits. Le rapporteur *néerlandais* souligne qu'une disposition du droit de l'Union peut aussi avoir un effet direct si elle concède des pouvoirs discrétionnaires ou une marge d'appréciation aux États membres. Ceci est particulièrement important en ce qui concerne les dispositions de la Charte reprenant des principes, vu que ces dispositions laissent généralement aux États membres une marge d'appréciation assez large. Enfin, le rapporteur *néerlandais* mentionne plusieurs exemples de

³⁶ En *France*, *Hongrie* et *Pays-Bas*.

³⁷ En *Hongrie* et aux *Pays-Bas*.

³⁸ En *France*.

³⁹ En *France*.

⁴⁰ En *Hongrie*.

⁴¹ Voir, par exemple, *la Belgique*, *l'Espagne* et *la Lituanie*.

⁴² Une référence est faite, inter alia, au jugement de la CJUE dans l'affaire C-8/81, *Becker*, ECR. 53.

dispositions de la Charte qui semblent avoir un effet direct automatique, notamment les articles 7, 8 et 20, qui portent respectivement sur le droit au respect de la vie privée et familiale, la protection des données personnelles et l'égalité devant la loi.

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 point de vue général qui émerge des rapports est qu'un contrôle exhaustif est nécessaire⁴³. Le rapporteur *allemand* indique que le contrôle exhaustif implique un test de légalité non restrictif, y compris l'interprétation des termes légaux vagues ainsi que le test de proportionnalité, évaluant ainsi la légitimité de l'objectif, la nécessité et l'adéquation de la mesure. Cela ne permet pas d'éviter « *que les tribunaux, dans certains cas, puissent exercer une auto restriction de la compétence juridictionnelle en laissant au législateur une marge d'appréciation* ». Les rapporteurs de la *France* et des *Pays-Bas* abordent précisément ce que ce contrôle complet implique. Les rapports *français* et *néerlandais* confrontent la forme complète du contrôle avec une version plus limitée dans laquelle le tribunal se contente de déterminer si un organe gouvernemental idoine « *pourrait raisonnablement arriver à une décision et si la pondération des intérêts n'est pas déraisonnable* » (selon les *Pays-Bas*) ou « *n'a commis aucune erreur de jugement manifeste* » (selon la *France*). Le rapporteur *néerlandais* poursuit en disant qu'un contrôle exhaustif du droit administratif national signifie que le tribunal reproduit l'évaluation de l'organe gouvernemental et, si nécessaire, substitue sa propre décision à celle de l'organe gouvernemental.

Le rapporteur *hongrois* indique que les tribunaux hongrois sont enclins à restreindre l'application de la Charte en tant que telle, préférant protéger les droits fondamentaux par le biais de la législation nationale et la CEDH⁴⁴.

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

Les rapporteurs conviennent généralement que, dans le cas d'une incompatibilité avec une disposition de la Charte ayant un effet direct, les décisions ou les lois concernées devraient être jugées inapplicables. Les rapporteurs *espagnols*, *lituaniens* et *néerlandais* mentionnent également la possibilité pour le tribunal d'octroyer un dédommagement. Selon le rapporteur *espagnol*, une autre conséquence légale possible est la reconnaissance d'un droit, par exemple le droit à la restitution de la propriété indûment acquise par l'administration.

Thème H - Méthodes d'interprétation

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 ?

Dans quatre pays (*Allemagne*, *Autriche*, *Finlande* et *Pays-Bas*), les Explications ont déjà été utilisées

⁴³ Dans ce contexte, il y a également eu des références à un « contrôle de conformité exhaustif » (*France*), un « contrôle exhaustif » (*Belgique*), un « contrôle intensif » (*Pays-Bas*) ou un contrôle « extensif » (juge *Von Danwitz*).

⁴⁴ Voir aussi la réponse hongroise sous le thème I.

pour interpréter la Charte dans la jurisprudence administrative.⁴⁵ Dans les autres pays⁴⁶, aucun jugement n'a explicitement fait référence aux Explications. Toutefois, le point de vue général exprimé tient à ce qu'à l'avenir, le tribunal administratif utilisera (ou devrait utiliser) les Explications⁴⁷.

Le rapport *français* indique également que les tribunaux suivront, en particulier, une interprétation de la Charte établie par la CJUE sur la base des Explications. Le juge *Von Danwitz* fait référence au jugement rendu dans l'affaire *DEB* (C-279/09), dans laquelle la CJUE se rapporte aux Explications pour l'interprétation d'une disposition de la Charte.

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 Charte⁴⁸?

Les réponses indiquent que diverses méthodes sont ou peuvent être appliquées dans l'interprétation des dispositions de la Charte⁴⁹. Les méthodes auxquelles il est fait référence sont des méthodes d'interprétation générales (classiques) qui ne s'appliquent pas spécifiquement à l'interprétation de la Charte. Les méthodes d'interprétation spécifiquement mentionnées sont :

- La méthode grammaticale (*Allemagne, Hongrie, Lituanie et Pays-Bas*) ;
- La méthode de conformité au traité (*Allemagne, Pays-Bas*) ;
- La méthode systématique (*Allemagne, France, Pays-Bas*) ;
- La méthode téléologique (*Allemagne, Autriche, Lituanie et Pays-Bas*) ;
- La méthode dynamique (*Allemagne, Pays-Bas*) ;
- La méthode des valeurs fondamentales (*Pays-Bas*) ;
- La méthode anticipative (*Pays-Bas*) ;
- La méthode historique (*Allemagne, Pays-Bas*) ;
- La méthode uniforme (*Lituanie*) ;
- La méthode logique (*Lituanie*).

Le rapport *français* indique qu'étant donné que jusqu'à présent, les tribunaux ont uniquement dû statuer sur des dispositions de la Charte invoquées en relation avec d'autres dispositions concernant les mêmes droits (CEDH, directives), la méthode d'interprétation la plus fréquemment utilisée est la méthode systématique. Selon le rapport *néerlandais*, jusqu'ici les tribunaux administratifs ont principalement utilisé les méthodes de conformité au traité et linguistique (concernant l'interprétation de la CEDH). Le rapport *autrichien* mentionne que la méthode téléologique, telle qu'appliquée par la CJUE (« approche calculée »), est utilisée pour interpréter la législation nationale et la législation européenne. Il est donc logique de supposer que cette méthode sera également utilisée pour interpréter la Charte. Le rapport *allemand* indique que les tribunaux font preuve de circonspection dans

⁴⁵ L'affaire en *Autriche* concerne l'interprétation de l'article 47 de la Charte (droit à un recours effectif et à un tribunal impartial) et aux *Pays-Bas*, l'interprétation de l'article 47, paragraphe 1 (droit à un recours effectif) et l'article 41 (droit à une bonne administration) de la Charte.

⁴⁶ Pour la *Belgique* et le *RU*, cela ne peut pas être établi avec certitude sur la base des rapports.

⁴⁷ Ce point de vue n'est pas exprimé uniquement dans le rapport espagnol. Lors du séminaire, Monsieur Romero (Commission européenne) a indiqué que la valeur interprétative des Explications diminuera progressivement, particulièrement au vu des développements dans la jurisprudence des tribunaux européens. À terme, la jurisprudence pertinente des tribunaux européens deviendra essentielle.

⁴⁸ Les rapports de la *Belgique* et du *Royaume-Uni* ne prennent pas de positions claires sur ce sujet.

⁴⁹ Dans de nombreux pays, il n'y a pas eu de jugements jusqu'ici dans lesquels une méthode d'interprétation particulière a été adoptée pour l'interprétation de la Charte (explicitement). Seuls la *France* et les *Pays-Bas* mentionnent des cas qui indiquent clairement que des méthodes particulières d'interprétation ont été utilisées pour interpréter la Charte.

l'utilisation de la méthode dynamique pour interpréter les pouvoirs de l'Union. Le juge *Von Danwitz* indique qu'outre les méthodes classiques d'interprétation, une attention spéciale devrait être accordée à l'historique de la rédaction de la Charte. Il attire l'attention sur l'article 52, paragraphe 4 et paragraphe 6, de la Charte selon lequel les traditions communes des États membres et la législation nationale ainsi que les pratiques devraient également être prises en compte.

Thème I - Relation entre la Charte européenne et la CEDH

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

Il ressort clairement de la majorité des rapports (à l'exception de ceux de l'*Allemagne*, de la *Hongrie* et des *Pays-Bas*) qu'il existe très peu de jurisprudence sur ce point. Les rapporteurs *espagnol* et *français* indiquent expressément que le choix entre l'application de la Charte ou de la CEDH ne s'est pas encore présenté.

Généralement, une approche pragmatique a été adoptée pour décider quel instrument (CEDH ou Charte européenne) appliquer. Par exemple, l'application simultanée de deux instruments est généralement considérée comme possible⁵⁰. Pour aucun des rapporteurs, les tribunaux nationaux ne sont *contraints* – dans les limites de leurs compétences⁵¹ – d'appliquer la Charte aux situations entrant dans le champ d'application de la Charte (article 51, paragraphe 1). Le juge *Von Danwitz* adopte, toutefois, ce point de vue en ce qui concerne l'article 6 du TFUE et la jurisprudence sur la primauté du droit de l'Union sur le droit national. Son principal argument est qu'en vertu du principe de primauté, la Charte doit être appliquée dans une situation qui tombe dans le champ d'application de la Charte en vertu de l'article 51, paragraphe 1, de la Charte. L'article 52, paragraphe 3, de la Charte n'affecte pas cette obligation, mais fait uniquement référence à l'interprétation des droits correspondant à ceux repris dans la CEDH. Le rapport *allemand* indique plus ou moins la même chose. Les tribunaux allemands sont contraints d'appliquer la Charte ainsi que la CEDH dans les affaires qui tombent dans leur champ d'application. Le rapporteur *hongrois*, par contre, semble estimer que la CEDH est prioritaire, car la CEDH est entrée en vigueur avant la Charte.

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

Dans les scénarii impliquant des droits correspondants, dans le sens de l'article 52, paragraphe 3, de la Charte, la plupart des rapporteurs conviennent que la jurisprudence de la CJUE doit être prise en compte lors de l'interprétation de la disposition concernée de la Charte. Dans plusieurs pays participants (*l'Allemagne*, *la Hongrie*, *les Pays-Bas*), la pratique va déjà en ce sens : les tribunaux nationaux suivent généralement la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'Homme lors de l'interprétation des droits correspondants.

Les rapports diffèrent ou restent silencieux sur la question de savoir ce qui arriverait si la Cour européenne des droits de l'Homme et la CJUE adoptaient des approches différentes. Certains rapporteurs estiment que l'interprétation de la Cour européenne des droits de l'Homme devrait avoir la

⁵⁰ Voir, par exemple, *la Belgique*, *l'Espagne*, *la France*, *la Hongrie*, *la Lituanie* et les *Pays-Bas*.

⁵¹ Voir, par exemple, le thème D « *contrôle ex officio* ».

priorité⁵². Par exemple, le rapporteur *espagnol* fait référence, dans ce contexte, au fait que le traité de Lisbonne semble attribuer la priorité à la CEDH en ce qui concerne l'obligation européenne d'accéder à la Cour européenne des droits de l'Homme de même qu'à la lumière de l'article 52, paragraphe 3, de la Charte.

Le juge *Von Danwitz* indique que l'article 52, paragraphe 3, de la Charte requiert que le niveau de protection octroyé par la CEDH soit respecté. Le rapporteur *polonais* indique, en faisant référence à la doctrine polonaise, que le plus haut niveau de protection sera octroyé. Les tribunaux nationaux contrôleront donc attentivement quel test (CJUE ou CEDH) offre le plus haut niveau de protection, et appliqueront ce test.

Le rapporteur *français*, enfin, indique que la jurisprudence de la CJUE relative à la Charte sera probablement examinée en premier lieu, avant la jurisprudence de la CEDH⁵³.

Points de vue exprimés lors du Séminaire de La Haye du 24.11.2011

Il ressort des discussions qu'outre l'interaction qui découle de l'article 52 (1) et (3), il en existe une certaine autre entre la Charte européenne et la CEDH au niveau des deux tribunaux⁵⁴.

De plus, les participants ont généralement exprimé le point de vue qu'en cas de droits correspondants (les droits de la Charte qui correspondent à ceux de la CEDH), le plus haut niveau de protection devrait être accordé.

Thème J - Relation entre la Charte européenne et les « traditions constitutionnelles » des États membres

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) ?

L'impression générale est que, jusqu'ici, les « traditions constitutionnelles communes » des États membres n'ont pas été utilisées pour interpréter les dispositions de la Charte. Seul le rapport *finlandais* mentionne que les tribunaux nationaux peuvent faire référence aux traditions constitutionnelles des autres États membres.

⁵² Voir, par exemple l'*Espagne*, la *Lituanie*.

⁵³ Lors du séminaire, le rapporteur *français* a encore précisé que lorsqu'il est question de limitations apportées à l'exercice des droits reconnus dans la Charte, le test de proportionnalité devrait être plus strict que lorsqu'il s'agit de limitations à l'exercice du droit à la libre circulation.

⁵⁴ Selon Monsieur Spielmann, juge à la Cour européenne des droits de l'homme, le niveau de protection des droits de l'homme au sein du Conseil de l'Europe est renforcé par la Charte, notamment, par le fait que la Cour européenne des droits de l'Homme est influencée par le niveau de protection octroyé par la Charte.

Dans ce contexte, le juge Prechal (CJUE) indique que la CJUE a appris de la pratique de la CEDH. Madame Prechal mentionne le « contrôle exhaustif du droit et des faits » (avec une référence aux affaires C-69/10, Samba Diouf, et C-430/10, Gaydarov) et le « délai raisonnable de la procédure ».

Points de vue exprimés lors du séminaire de La Haye du 24.11.2011

Lors du séminaire, les participants ont exprimé un grand intérêt pour explorer davantage la relation entre la Charte et les traditions constitutionnelles.

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

La plupart des rapporteurs indiquent que le Forum de l'ACA-Europe serait un bon endroit pour aborder la question et partager des informations sur les questions constitutionnelles et sur la question de savoir quelles dispositions de la Charte trouvent leur source dans les traditions constitutionnelles des États membres.

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 ?

Tous les rapports indiquent qu'un registre central (créé par l'ACA-Europe) reprenant les jugements des tribunaux nationaux concernant leurs constitutions respectives serait utile. Certains indiquent des objections pratiques : établir et maintenir un tel registre sera non seulement coûteux, mais donnera aussi beaucoup de travail à l'ACA-Europe et aux tribunaux administratifs nationaux. Le rapporteur *néerlandais* suggère la création d'un tel registre par les institutions européennes (Commission européenne ou CJUE).

Le rapporteur *néerlandais* fait également référence à la base de données CODICES de la Commission de Venise du Conseil de l'Europe, qui intègre une jurisprudence sur les questions constitutionnelles, y compris les jugements des États membres de l'Union européenne⁵⁵. Ceci soulève la question de savoir s'il existe une nécessité de mettre en place une autre base de données reprenant les cas spécialement concernés par l'interprétation de la Charte par les tribunaux nationaux.

Thème K - Relation entre la Charte européenne et d'autres instruments

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 ?

Les rapports indiquent que la plupart des tribunaux administratifs nationaux n'ont pas encore rendu de jugements sur de telles dispositions de la Charte⁵⁶. Lorsque les tribunaux administratifs nationaux ont utilisé des dispositions de la Charte tirées d'un instrument autre que la CEDH (comme c'est le cas en *Allemagne* et aux *Pays-Bas*⁵⁷), cela ne semble pas, jusqu'ici, avoir eu de conséquences sur l'interprétation de ces dispositions⁵⁸.

⁵⁵ <www.codices.coe.int/NXT/gateway.dll?f=templates&fn=default.htm>.

⁵⁶ Cela est explicitement indiqué dans certains rapports (*Hongrie, Lituanie, Pologne*). Cela apparaît également clairement dans les autres rapports, mais de manière implicite. La question n'a pas fait l'objet d'une réponse dans le rapport du *RU*.

⁵⁷ Le rapport *néerlandais* indique en particulier que les tribunaux administratifs de première instance sont impliqués dans les affaires d'immigration.

⁵⁸ Toutefois, le rapporteur *néerlandais* fait référence à un jugement dans lequel le tribunal administratif de première instance a estimé que l'article 24 de la Charte avait, en principe, le même champ d'application que l'article 3 de la Convention internationale des droits de l'enfant.

Les rapports de l'*Autriche*, la *Belgique*, la *France* et le juge *Von Danwitz* reprennent des points de vue spécifiques concernant (les implications possibles pour) l'interprétation de telles dispositions de la Charte.

Le juge *Von Danwitz* indique que la Charte elle-même ne contient pas de règle qui nécessite une interprétation spécifique dans un tel cas. Néanmoins, selon lui, on peut présumer que, dans la mesure du possible, la CJUE donnera le même sens aux dispositions correspondant à celles de la Charte et, dans tous les cas, sera influencée par les articles correspondants des instruments internationaux dans l'interprétation d'une disposition de la Charte.

Le rapporteur *français* indique que les dispositions de la Charte qui correspondent à d'autres instruments internationaux seront généralement invoquées avec leur équivalent en droit international. Par exemple, l'article 24 de la Charte sera invoqué en combinaison avec l'article 3 de la Convention internationale des droits de l'enfant. Ceci signifie que les dispositions de la Charte correspondant aux dispositions d'autres instruments internationaux seront rarement interprétées de manière autonome et que le tribunal sera enclin à faire référence à une jurisprudence plus ancienne, même s'il n'y a pas de disposition similaire à l'article 52, paragraphe 3, de la Charte. Néanmoins, son inscription dans la Charte peut renforcer le droit concerné, particulièrement au vu du fait que des règles spécifiques doivent être respectées pour l'interprétation de la Charte, telle une référence aux traditions constitutionnelles. La jurisprudence de la CJUE jouera probablement un rôle décisif sur ce point.

Le rapporteur *belge* indique que le simple fait qu'une disposition de la Charte soit tirée d'un instrument autre que la CEDH aura peu de chance d'avoir des conséquences sur l'interprétation de la disposition.

Selon le rapporteur *autrichien*, les facteurs importants à cet égard sont le contexte du droit de l'Union pour la disposition concernée de la Charte et la jurisprudence de la CJUE la concernant.

Le rapporteur *finlandais* indique qu'il n'est pas inhabituel de faire référence à des instruments internationaux autres que la CEDH dans la jurisprudence de la CJUE et de la Cour suprême administrative de *Finlande*.

Enfin, le rapport *espagnol* attire l'attention sur le fait que seule la CEDH a son « propre » tribunal. Les autres instruments internationaux n'ont pas d'« *interprète officiel* », ce qui signifie qu'en dehors des initiatives diplomatiques, l'interprétation des instruments des droits de l'homme est, par définition, décentralisée. La CJUE est donc le seul tribunal en position de formuler des critères uniformes.

Thème L - Autres

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 ?

La plupart des pays participants font état de l'existence de certaines formes de consultation entre les tribunaux administratifs sur les questions de droit européen. Les rapports indiquent que la consultation se fait généralement sur une base *ad hoc*⁵⁹. La *Hongrie* et les *Pays-Bas* disposent d'une structure de

⁵⁹ Voir *Autriche*, *Allemagne*, *Espagne*, *Finlande*.

consultation plus permanente. Les rapports de *la France*, *la Lituanie* et *la Pologne* mentionnent d'autres méthodes de promotion d'une interprétation uniforme du droit de l'Union. Par exemple, le rapporteur *polonais* fait référence au rôle de la division européenne spéciale de la *Cour suprême administrative*, « *le département de droit européen* ». Le rapporteur *français* indique que l'harmonisation du droit administratif national lié au droit européen est garantie avant tout par le Conseil d'État, à travers son jugement en appel et la publication d'avis consultatifs (sur demande) pour les tribunaux administratifs inférieurs. Selon le rapport *lituanien*, la *Cour suprême administrative* assure l'application uniforme du droit européen de diverses manières. Par exemple, elle publie un volume reprenant tous les jugements nationaux rendus par les tribunaux administratifs inférieurs et les organes gouvernementaux (ils doivent en tenir compte pour appliquer la loi) et publie des rapports sur les développements de la jurisprudence de la CJUE.

Les rapporteurs *belge*, *français*, *polonais* et *lituanien* indiquent qu'il est nécessaire de créer une structure de consultation au niveau de l'ACA-Europe. Selon le rapporteur *belge*, cette structure serait particulièrement utile pour collecter des informations sur les questions d'intérêt commun, comme l'identification des « traditions constitutionnelles communes » des États membres. Enfin, le rapporteur *néerlandais* mentionne que l'ACA-Europe fournit une plateforme de consultation à travers la rubrique du Forum.

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

Le rapporteur *français* fait référence aux droits et principes de la Charte provenant de la législation européenne, comme la protection des données personnelles. Quelle protection supplémentaire est octroyée par leur intégration dans la Charte ? Constituent-ils uniquement une adoption des dispositions européenne ou peuvent-ils – en étant inclus dans la Charte – servir à combler les lacunes ou à réparer les défauts ?

Le rapporteur *finlandais* aimerait en savoir plus sur la manière dont les autres pays interprètent l'explication de l'article 47 de la Charte dans les Explications, qui indique que l'article 47 a un champ d'application plus large que l'article 6 de la CEDH, vu que le droit à une audience impartiale n'est pas limité aux conflits en rapport avec les obligations et droits civils, mais s'étend à tous les conflits du champ d'application du droit de l'Union.

Enfin, le rapporteur *néerlandais* se demande si la Charte fournit une protection aux autorités légales de droit public ?

Annexe au Thème A (Question 2)

The table below shows for each provision of the Charter the references in administrative law case law as mentioned in the national reports. There is also an extra column containing a list of the relevant case law of the CJEU (including the General Court) on each provision that has been rendered in the period from 1 December 2009 to 8 November 2011. The table only mentions CJEU case law in which provisions of the Charter were actually applied.⁶⁰

Framework Charter of Fundamental rights of the EU (2007)			
Charter article	Content (shortened)	Referred to in national administrative case-law	Applied in case-law of the CJEU/General Court
<i>Title I Dignity</i>			
Article 1	Human dignity	Hungary, Netherlands.	
Article 2(1)	Right to life	United Kingdom*, France*, Germany.	
Article 2(2)	Prohibition of the death penalty	-	
Article 3	Right to the integrity of the person	France, Germany (§ 1).	
Article 4	Prohibition of torture and inhuman or degrading treatment or punishment	Austria, United Kingdom, France, Germany, Netherlands.	
Article 5(1)	Prohibition of slavery or servitude	-	
Article 5(2)	Prohibition of forced or compulsory labour	-	
Article 5(3)	Prohibition of trafficking in human beings	-	
<i>Title II Freedoms</i>			
Article 6	Right to liberty and security	Hungary.	
Article 7	Respect for private and family life	Austria, United Kingdom, France, Germany, Spain, Netherlands.	- Case C-578/08, <i>Chakroun</i> , 4 March, 2010; - Case C-400/10 PPU, <i>McB</i> , 5 October 2010; - Case C-92/09 and C-93/09, <i>Volker und Markus Schecke</i> , 9 November 2010; - Case C-145/09, <i>Tsakouridis</i> , 23 November 2010.
Article 8	Protection of personal data	United Kingdom, Spain, Netherlands.	- Case C-92/09 and C-93/09, <i>Volker und Markus Schecke</i> , 9 November 2010.

⁶⁰ This refers to application in a broad sense: the use of the Charter as an instrument of interpretation or as an autonomous ground for review.

Judgments in which the Charter was referred to without further specification or in which Charter was used merely as an additional argument are not listed.

			- Case C-543/09, <i>Deutsche Telekom</i> , 5 May 2011.
Article 9	Right to marry and right to found a family	France.	
Article 10(1)	Freedom of thought, conscience and religion	Germany.	
Article 10(2)	Right to conscientious objection	-	
Article 11(1)	Freedom of expression and information	United Kingdom*, France*, Spain*.	- Case C-163/10, <i>Patriciello</i> , 6 September 2011.
Article 11(2)	Freedom and pluralism of the media	-	
Article 12(1)	Freedom of assembly and of association	-	
Article 12(2)	Expression political will	-	
Article 13	Freedom of the arts and sciences	-	
Article 14(1)	Right to education and access to vocational and continuing training	France*.	
Article 14(2)	Right to receive free compulsory education	-	
Article 14(3)	Freedom to found educational establishments	-	
Article 15(1)	Freedom to choose an occupation and right to engage in work	Belgium*, France*, Germany, Lithuania*.	
Article 15(2)	Right to seek employment, to work, to exercise the right of establishment and to provide services	-	
Article 15(3)	Right to equivalent working conditions	Germany.	

Article 16	Freedom to conduct a business	Belgium, France, Germany.	
Article 17(1)	Right to property	United Kingdom, Spain*, Poland*.	- Case T-181/08, <i>Tay Za/Raad</i> , 19 May 2010.
Article 17(2)	Protection intellectual property	-	
Article 18	Right to asylum	France, Germany, Lithuania, Netherlands.	
Article 19(1)	Prohibition of collective expulsions	France*.	
Article 19(2)	Non-refoulement	United Kingdom, Germany, Netherlands.	
Title III Equality			
Article 20	Equality before the law	France, Poland.	- Case C-149/10, <i>Chatzi</i> , 16 september 2010; - Case C-550/07 P, <i>Akzo Nobel</i> , 14 September 2010. - Case C-21/10, <i>Nagy</i> , 21 July 2011.
Article 21(1)	Non-discrimination	France*, Germany, Netherlands.	- Case C-550/07 P, <i>Akzo Nobel</i> , 14 September 2010 (21). - Case C-236/09, <i>Test-Achats</i> , 1 March 2011. - Case C-297/10 and C-298/10, <i>Hennigs</i> , 8 September 2011.
Article 21(2)	Non-discrimination on grounds of nationality	Germany.	
Article 22	Cultural, religious and linguistic diversity	-	
Article 23	Equality between women and men	Germany (§ 1).	- Case 236/09, <i>Test-Achats</i> , 1 March 2011.
Article 24	The rights of the child	Belgium, United Kingdom, France (§ 2), Germany (§ 2 en § 3), Poland, Netherlands.	- Case C-403/09 PPU, <i>Detiček</i> , 23 december 2009 ; - Case C-211/10 PPU, <i>Povse</i> , 1 July 2010 ; - Case C-149/10, <i>Chatzi</i> , 16 September 2010 ; - Case C-400/10 PPU, <i>McB</i> , 5 October 2010;

			- Case C-491/10 PPU, <i>Aguirre Zarraga</i> , 22 December 2010.
Article 25	The rights of the elderly	-	
Article 26	Integration of persons with disabilities	-	
<i>Title IV Solidarity</i>			
Article 27	Workers' right to information and consultation within the undertaking	-	
Article 28	Right of collective bargaining and action	-	- Case C-297/10 and C-298/10, <i>Hennigs</i> , 8 September 2011.
Article 29	Right of access to placement services	-	
Article 30	Protection in the event of unjustified dismissal	-	- Case C-323/08, <i>Rodriguez Mayor</i> , 10 December 2009.
Article 31(1)	The right to working conditions which respect health, safety and dignity.	-	
Article 31(2)	The right to limitation of maximum working hours rest periods	-	
Article 32	Prohibition of child labour and protection of young people at work	-	
Article 33(1)	Family and professional life	France*.	
Article 33(2)	Right to protection from dismissal for a reason connected with maternity and the right to paid maternity leave and to parental leave.	-	- Case C-149/10, <i>Chatzi</i> , 16 September 2010.
Article 34(1)	Entitlement to social security benefits and social services in cases such as maternity, illness, industrial accidents,	-	

	dependency or old age, and in the case of loss of employment		
Article 34(2)	Right to social security benefits and social advantages in case of legal residence	-	
Article 34(3)	The right to social and housing assistance	-	
Article 35	Health care	-	
Article 36	Access to services of general economic interest	-	
Article 37	Environmental protection	-	
Article 38	Consumer protection	-	
Article 39(1)	Right to vote and to stand as a candidate at elections to the European Parliament	-	
Article 39(2)	Elections European Parliament by direct universal suffrage in a free and secret ballot	-	
Article 40	Right to vote and to stand as a candidate at municipal elections	-	
Article 41(1,2)	Right to good administration	Hungary, France, Germany, Spain, Lithuania, Poland, Netherlands.	- Case C-221/09, <i>AJD Tuna</i> , 17 March 2011.
Article 41(3)	The right to have the Union make good any damage caused by its institutions or by its servants	-	

Article 41(4)	Right to write to the institutions of the Union in one of the languages of the Treaties and have an answer in the same language	-	
Article 42	Right of access to documents	-	
Article 43	European Ombudsman	-	
Article 44	Right to petition	-	
Article 45(1)	Freedom of movement and of residence for citizens of the Union	Germany, Lithuania*.	
Article 45(2)	Freedom of movement and residence for third country nationals legally resident in the Union	-	
Article 46	Diplomatic and consular protection	-	
Title VI Justice			
Article 47(1)	Right to an effective remedy and to a fair trial before a tribunal	Austria*, United Kingdom*, France*, Germany*, Lithuania*, Poland*, Netherlands*.	- Case C-279/09, <i>DEB</i> , 22 December 2010 ; - Case C-221/09, <i>AJD Tuna</i> , 17 March 2011; - Case C-407/08 P, <i>Knauf Gips</i> , 1 July 2010; - Case C-372/09 and C-373/09, <i>Penarroja</i> , 17 March 2011; - Case T-181/08, <i>Tay Za/Raad</i> , 19 May 2010.
Article 47(2)	Right to a fair hearing	Belgium.	
Article 47(3)	Right to legal aid	-	
Article 48(1)	Presumption of innocence	-	- Case T-49/07, <i>Fahas/Raad</i> , 7 December 2010.
Article 48(2)	The rights of the defence	-	- Case C-550/07 P, <i>Akzo Nobel</i> , 14 September 2010.
Article 49(1,2)	Principles of legality and lex-mitior	France, Netherlands.	
Article 49(3)	Principle of proportionality of criminal offences and	-	

	penalties.		
Article 50	Right not to be tried or punished twice in criminal proceedings for the same criminal offence	Austria, France.	
Article 51 (1)	Field of application	United Kingdom, Germany, Netherlands.	<ul style="list-style-type: none"> - Case C-323/08, <i>Rodriguez Mayor</i>, 10 December 2009 (implicit reference); - Case C-400/10 PPU, <i>McB</i>, 5 October 2010; - Case C-339/10 PPU, <i>Estov</i>, 12 november 2010; - Case C-279/09, <i>DEB</i>, 22 December 2010; - Case C-20/10, <i>Vino I</i>, 11 November 2010; - Case C-457/09, <i>Chartry</i>, 1 March 2011 (see also case C-538/10, <i>Lebrun</i> and case C-314/10, <i>Pagnoul</i>); - Case C-267/10 and C-268/10, <i>Rossius</i>, 23 May 2011; - Case C-161/11, <i>Vino II</i>, 22 June 2011; - Case C-1/10, <i>Gueye</i>, 15 September 2011 (implicit reference).
Article 51 (2)		Germany.	<ul style="list-style-type: none"> - Case C-400/10 PPU, <i>McB</i>, 5 October 2010; - Case C-161/11, <i>Vino II</i>, 22 June 2011.
Article 52 (1)	Scope and interpretation of rights and principles	Germany, Netherlands.	<ul style="list-style-type: none"> - Case C-400/10 PPU, <i>McB</i>, 5 October 2010; - Case C-92/09 and C-93/09, <i>Volker und Markus Schecke</i>, 9 November 2010; - Case C-407/08 P, <i>Knauf Gips</i>, 1 July 2010.
Article 52 (2)		United Kingdom.	
Article 52 (3)		United Kingdom, Germany, Netherlands.	<ul style="list-style-type: none"> - Case C-400/10 PPU, <i>McB</i>, 5 October 2010; - Case C-92/09 and C-93/09, <i>Volker und Markus Schecke</i>, 9 November 2010; - Case C-279/09, <i>DEB</i>, 22 December 2010.
Article 52 (4)		Germany, Netherlands.	

Article 52 (5)		-	
Article 52 (6)		-	
Article 52 (7)		Germany.	
Article 53	Level of protection	-	- Case C-279/09, <i>DEB</i> , 22 December 2010.
Article 54	Prohibition of abuse of rights	Poland.	

* without specification of the paragraph.