



Association of the Councils of State and Supreme Administrative Jurisdictions of the European Union i.n.p.a.

Association des Conseils d'Etat et des Juridictions administratives suprêmes de l'Union européenne a.i.s.b.l.

## **ACA-Europe**

Raad  
van State

**Avec la collaboration du Conseil d'Etat des Pays-Bas**

**Mise en œuvre de la Charte des Droits  
fondamentaux de L'Union européenne**

**Présentation et questionnaire**

**LA HAYE**

**- 24 novembre 2011 -**

**(Interprétation simultanée Français/Anglais)**

**Séminaire organisé avec le soutien de la Commission européenne**

## **1. Séminaire sur la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne**

### **A- Contexte**

La Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne (ci-après : la Charte) a été officiellement adoptée lors du Conseil européen de Nice le 7 décembre 2000<sup>1</sup>, puis modifiée en 2007<sup>2</sup>. L'entrée en vigueur du traité de Lisbonne le 1<sup>er</sup> décembre 2009 lui a donné force contraignante au même titre que les traités européens, comme le stipule l'article 6, paragraphe 1, du Traité sur l'Union européenne :

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

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

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

Il en résulte que les juges nationaux des États membres doivent appliquer la Charte – sous réserve que les conditions en soient remplies – dans les litiges sur lesquels ils ont à se prononcer. Afin de bien cerner les conséquences qui en découlent et de renforcer les connaissances sur l'interprétation de ce document, l'Association des Conseils d'État et des Juridictions administratives suprêmes de l'Union européenne (ci-après : l'Association) a pris l'initiative d'organiser un séminaire sur les implications de la Charte de l'UE pour les juridictions nationales. Ce séminaire se présentera sous la forme d'une réunion d'experts, ce qui implique la participation d'un nombre restreint de spécialistes tant du droit de l'Union que de la Charte. Les conclusions du séminaire seront utilisées pour le colloque sur la Charte qui sera organisé en 2012 sous la présidence espagnole et sera ouvert à tous les membres de l'Association.

### **B- Problématique et objectif**

Les questions centrales seront les suivantes :

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

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

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

---

<sup>1</sup> JO UE 18 décembre 2000, C 364

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

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

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

### C- Présentation du questionnaire et calendrier

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

Nous vous prions de faire parvenir votre réponse le *vendredi 10 juin 2011* au plus tard par courriel à M. Aniel Pahladsingh (a.pahladsingh@raadvanstate.nl) ou à M<sup>me</sup> Hanneke Luijendijk (j.luijendijk@raadvanstate.nl). Si, passé cette date, la Charte fait l'objet d'un nouveau jugement dans votre pays ou d'une nouvelle procédure, nous souhaiterions en être informés, également par courriel.

## 2. Questionnaire

### A- Généralités

1. Pouvez-vous indiquer combien de jugements rendus par votre juridiction et les autres tribunaux administratifs de votre pays depuis le 1<sup>er</sup> décembre 2009 ont impliqué la Charte ?
2. À quelles dispositions de la Charte ces jugements font-ils référence ?
3. Dans quels domaines du droit le rôle de la Charte est-il le plus marqué ?
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 ?

### B- Effets dans le temps

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

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

en vigueur du traité de Lisbonne au 1<sup>er</sup> décembre 2009 et, par suite, avant que la Charte prenne force contraignante.

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

### C- Champ d'application matériel

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

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

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

Plus concrètement, cela recouvre les activités suivantes :

- mise en œuvre des directives<sup>3</sup> ;
- application des règlements<sup>4</sup> ;
- application d'autre droit dérivé (par exemple des décisions) ;
- application du droit primaire ;<sup>5</sup>
- application de règles de droit communautaire<sup>6</sup> ;
- mise en œuvre du droit de l'Union<sup>7</sup>.

#### *Catégorie 2 – Dérogation à une liberté économique fondamentale*

La deuxième catégorie regroupe des cas où les États membres dérogent à une liberté économique fondamentale garantie par le droit de l'Union. Dans l'affaire ERT<sup>8</sup>, la Cour a stipulé que si un État membre invoque des exigences impératives (ordre public, sécurité publique ou santé publique) pour justifier une réglementation qui est de nature à entraver l'exercice de la libre prestation de services, cette justification prévue par le droit communautaire (actuellement : droit de l'Union) doit être interprétée et appliquée à la lumière des principes généraux du droit et des droits fondamentaux.

---

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

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

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

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

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

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

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

Cette catégorie regroupe les cas où la Cour estime qu'il existe un lien quelconque avec le droit de l'Union, ce qui fait entrer la mesure ou législation nationale concernée dans le champ d'application du droit de l'Union, et que, par conséquent, les droits fondamentaux de celle-ci s'appliquent<sup>9</sup>. Dans la jurisprudence de la Cour, cette catégorie n'est pas encore clairement définie.

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

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

#### D- Contrôle d'office<sup>10</sup>

8. Sur la base du droit national, le juge administratif qui apprécie la régularité d'une décision est-il habilité à examiner le respect des dispositions de la Charte ?

a- uniquement à la demande des parties ?

b- également d'office ou en complétant les moyens de droit ?

#### E- Distinction droits et principes

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

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

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

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

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

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

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

« clarifie la distinction entre *droits* et *principes*. En vertu de cette distinction, les droits subjectifs doivent être respectés, tandis que les principes doivent être observés (article 51, paragraphe 1). Les principes peuvent être mis en œuvre par le biais d'actes législatifs ou exécutifs (adoptés par l'Union dans le cadre de ses compétences et par les États membres

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

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

uniquement lorsqu'ils mettent en œuvre le droit de l'Union) ; ils acquièrent donc une importance particulière pour les tribunaux seulement lorsque ces actes sont interprétés ou contrôlés. Ils ne donnent toutefois pas lieu à des droits immédiats à une action positive de la part des institutions de l'Union ou des autorités des États membres (...). »

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

#### F- Portée et interprétation des droits et des principes

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

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

#### G- Effet direct

14. La Charte a-t-elle été transposée – partiellement ou par le biais d'un renvoi – en droit national par le législateur ? Si tel est le cas, pouvez-vous indiquer s'il en est de même pour la CEDH ?
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 ?
16. Sur quels critères le juge administratif national s'appuie-t-il pour apprécier si une disposition de la Charte a un effet direct ?
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.) ?
18. Quelle est la conséquence juridique du conflit dans une procédure avec une disposition à effet direct de la Charte ?

#### H- Méthodes d'interprétation

La Charte de l'UE a été publiée accompagnée d'Explications afférentes. L'arrêt de la Cour de Justice du 22 décembre 2010 dans l'affaire DEB Deutsche Energiehandels- und Beratungsgesellschaft mbH (affaire C-279/09), motif 32, confirme que, conformément à

l'article 6, paragraphe 1, troisième alinéa, du TUE et à l'article 52, paragraphe 7, de la Charte, les Explications doivent être prises en compte pour l'interprétation de celle-ci.

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

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

#### I- Rapport Charte - CEDH

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

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

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

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

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

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

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

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

---

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

l'ensemble des États membres en matière d'attribution de l'aide judiciaire à des personnes morales.

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

K- Rapport Charte – autres traités

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

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

L- Autres questions

27. Existe-t-il dans votre pays, afin de garantir l'interprétation uniforme du droit, une structure de concertation entre les juges administratifs nationaux sur les questions de droit de l'Union ? Serait-il utile, selon vous, de créer un tel organe au niveau de l'Association ?
28. Avez-vous des questions ou remarques au sujet de la Charte, qui n'ont pas été abordées dans ce questionnaire ?

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

**(1<sup>er</sup> décembre 2009 – 16 mars 2011)**

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