

## Documents de discussion

### Thème I - Champ d'application matériel de la Charte & actes des États membres

Voir thème C du rapport général (question 7)

#### Article 51 de la Charte

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.

2. La présente Charte n'étend pas le champ d'application du droit de l'Union au-delà des compétences de l'Union, ni ne crée aucune compétence ni aucune tâche nouvelles pour l'Union et ne modifie pas les compétences et tâches définies dans les traités.

#### Introduction

Les actes des États membres n'entrent dans le champ d'application de la Charte que « lorsqu'ils mettent en œuvre le droit de l'Union ». C'est ce qui découle de l'article 51, paragraphe 1, de la Charte. Les Explications afférentes accompagnant la Charte (ci-après : « les Explications ») précisent que l'obligation de respecter ces droits fondamentaux ne s'impose aux États membres que lorsqu'ils agissent « dans le cadre du droit communautaire ». L'on renvoie à ce sujet aux arrêts *Wachauf* (affaire 5/88), *ERT* (affaire C-309/96), *Annibaldi* (affaire C-309/96) et *Karlsson* (C-292/97).

#### Question 1 : La Charte a-t-elle le même champ d'application que les principes généraux du droit de l'Union ?

Les principes généraux du droit de l'Union<sup>1</sup> s'appliquent aux situations entrant « dans le champ d'application du droit de l'Union ». Le questionnaire indique qu'il existe trois catégories de situation « entrant dans le champ d'application » du droit de l'Union et dans lesquelles, par conséquent, les principes généraux du droit de l'Union s'appliquent :

##### *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 par les États membres de l'UE.

Plus concrètement, cela recouvre les activités suivantes :

- la mise en œuvre des directives ;
- l'application des règlements ;
- l'application du droit primaire ;
- l'application de règles de droit communautaire ;
- Le respect/l'exécution du droit de l'Union.

##### *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*, 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 circulation, 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>1</sup> Comme le précise l'article 6, paragraphe 3, TUE.

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

Cette troisième catégorie de situations entrant dans le champ d'application du droit de l'Union regroupe les cas où la Cour estime qu'il existe un lien quelconque avec le droit de l'Union, ce qui fait entrer la situation en question (la mesure ou législation nationale concernée) « dans le champ d'application » du droit de l'Union, et que, par conséquent, les droits fondamentaux de l'Union s'appliquent.

Une question importante à ce sujet est de savoir si la Charte a le même champ d'application que les droits fondamentaux découlant des principes généraux du droit de l'Union. D'une part, il semble évident d'apporter une réponse affirmative à cette question, ne serait-ce que du point de vue d'une application cohérente et univoque des droits fondamentaux de l'Union. D'autre part, l'on ne peut cependant s'empêcher de remarquer que l'article 51, paragraphe 1, de la Charte se base sur d'autres éléments que ceux retenus par la CJUE dans sa jurisprudence sur les principes généraux du droit de l'Union. L'article 51, paragraphe 1, de la Charte retient en effet les éléments suivants : il doit s'agir « d'actes des États membres » et uniquement lorsqu'ils « mettent en œuvre le droit de l'Union ». Pour l'application des principes généraux, le facteur déterminant est par contre qu'il doit s'agir d'« une situation » et que celle-ci doit être « dans le champ d'application du droit de l'Union ». Ces différences semblent bien indiquer que le champ d'application des principes généraux du droit de l'Union est plus vaste. Il englobe en effet également des « situations » dans lesquelles il ne s'agit pas d'actes des États membres par lesquels ceux-ci mettent en œuvre le droit de l'Union. Cette différence semble être liée plus particulièrement à la troisième catégorie.

Il ressort des différents rapports que les situations visées par les catégories 1 et 2 sont considérées comme entrant dans le champ d'application de la Charte. Le texte et les Explications de l'article 51 de la Charte laissent peu de doutes à ce sujet. L'application de la Charte dans les situations de la Catégorie 1 semble aller de soi, puisqu'il s'agit ici de l'exécution d'obligations et de la mise en œuvre *stricto sensu*. Pour ce qui est des situations de la Catégorie 2, le fait que les Explications renvoient à l'arrêt *ERT* est particulièrement significatif. Dans l'intervalle, l'application de la Charte en dehors des situations de la Catégorie 1 semble également être confirmée par les décisions de la Cour de Justice de l'Union européenne (CJUE) dans les affaires *Chartry* (affaire C-457/09, point 25), *Estov* (affaire C-339/10, point 14) et *Rossius* (affaires jointes C-267/10 et C-268/10, point 19).

Il ressort des rapports que la Catégorie 3 est celle qui soulève le plus de questions tant au niveau de son existence même qu'au niveau de son contenu. La jurisprudence de la CJUE n'apporte pas de réponse pertinente. La question de savoir si la Charte a ou non le même champ d'application que les principes généraux du droit de l'Union peut par conséquent pratiquement être traduite de la façon suivante : *La Charte s'applique-t-elle dans des situations qui n'entrent pas dans la Catégorie 1 ou 2 ?*

En ce qui concerne l'application de la Charte dans des situations n'entrant pas dans la Catégorie 1 ou 2, les principaux points de vue - opposés d'ailleurs - sont formulés de manière la plus explicite dans le rapport de la *Lituanie* et dans celui de *Von Danwitz*, juge à la CJUE. Le rapport de la *Lituanie* se base sur le « principe de vigilance » pour défendre une large application de la Charte. Le juge *Von Danwitz* s'exprime au contraire pour une interprétation de l'expression « *uniquement lorsqu'ils mettent en œuvre le droit de l'Union* » (article 51, paragraphe 1, de la Charte) reflétant le libellé de l'article 51 ainsi que sa finalité et sa genèse. Selon lui, il ressort des explications relatives à l'article 51 de la Charte et de la genèse de cette disposition, que la formule « *uniquement lorsqu'ils mettent en œuvre le droit de l'Union* » vise les cas d'application contenus dans les lignes de jurisprudence *Wachauf* et *ERT*. Il met en exergue que la formulation « entrant dans le champ d'application du droit de l'Union » – était perçue, par la Convention, comme étant plus large et a été rejetée de manière explicite lors de l'élaboration de l'article 51 de la Charte. – Les situations n'étant pas couverts par ces cas d'application sont selon lui hors du champ d'application de la Charte, même s'il s'agit d'actes des

États membres relevant d'un domaine couvert par les compétences de l'Union (jurisprudence *Annibaldi*, citée à cet fin, par les explications relative à l'article 51 de la Charte). Dans ces conditions, un lien quelconque avec le droit de l'Union ne saurait faire entrer une situation donnée dans le champ d'application de la Charte ce qui est, selon le juge *von Danwitz*, confirmé, notamment, par les arrêts récents de la Cour dans les affaires *McB*, *Gueye* ainsi que *Dereci*, de sorte qu'un lien quelconque avec le droit de l'Union ne saurait suffire afin de fonder l'applicabilité de la charte. La conception d'une troisième catégorie ne ressortant aucunement des explications ne lui semble pas utile aux fins de l'interprétation de l'article 51, paragraphes 1, et 2, de la charte. Il souligne de plus que la Charte n'a pas pour objectif l'introduction pour les États membres d'une norme minimum applicable à tous; ce point est en effet déjà régi par la CEDH.

### **Question 2 : Est-il possible de définir de manière plus précise le critère de « facteur de rattachement » au droit de l'Union ?**

Les arrêts de la CJUE qui selon la doctrine entrent dans la Catégorie 3<sup>2</sup> apportent-ils suffisamment d'éléments permettant de préciser le critère de l'existence d'un « facteur de rattachement » ?<sup>3</sup> Dans la négative, quels pourraient être les facteurs à retenir ?

### **Question 3 : Dans lesquelles des situations suivantes, la Charte pourrait-elle être applicable ?**

Dans lesquelles des situations suivantes, la Charte pourrait-elle être applicable ? Trouve-t-on dans cette liste des situations dans lesquelles la Charte pourrait bel et bien s'appliquer et qui pourtant n'entrent pas dans la Catégorie 1 ou 2 ?

- a. Est-il suffisant qu'il s'agisse d'une situation dans un domaine dans lequel l'UE dispose de compétences, mais n'a pas encore mis en œuvre ces compétences ?<sup>4</sup>
- b. Est-il suffisant qu'il s'agisse d'un litige concernant un citoyen de l'Union ressortissant d'un autre État membre ?<sup>5</sup>
- c. Est-il suffisant qu'il s'agisse d'une affaire concernant la libre circulation ? Ou faut-il en condition additionnelle que la mesure en question puisse être considérée comme une restriction à cette libre circulation ?
- d. Est-il suffisant que la situation en question comporte un autre aspect transfrontalier, sans qu'il y soit fait usage des droits à la libre circulation ?<sup>6</sup>
- e. Est-il suffisant que l'affaire porte sur un sujet régi par une directive ?<sup>7</sup>

<sup>2</sup> Par exemple, A-G Sharpston dans sa conclusion du 22 mai 2008 dans l'affaire C-427/06, *Bartsch*, note 64, cite notamment les arrêts suivants : affaire C-71/02, 25 mars 2004, *Karner*, Jurispr. p. I-3025, points 48-53 et affaires jointes C-286/94, C-340/95, C-401/95 et C-47/96, 18 décembre 1997, *Garage Molenheide et autres*, Jurispr. p. I-7281, points 45-48.

<sup>3</sup> Voir la contribution espagnole qui pose notamment la question suivante : « Quelle doit être la force contraignante d'un rattachement indirect aux questions européennes pour justifier l'application obligatoire de la Charte ? ».

<sup>4</sup> Comparer la conclusion de A-G Sharpston du 30 septembre 2010 dans l'affaire C-34/09, *Zambrano*, point 163.

<sup>5</sup> Comparer la jurisprudence sur la portée de l'article 18 du TFUE, par exemple l'affaire C-524/06, *Huber*, points 69-81. Cette disposition s'applique aux citoyens de l'UE ressortissants d'un autre État membre quel que soit l'objet du litige. Voir Prechal, De Vries et Van Eijken, « The Principle of Attributed Powers and the Scope of EU Law », in : L. Besselink, F. Pennings et S. Prechal, *The Eclipse of the Legality Principle in the European Union*, p. 213-247, à la p. 226. Voir aussi Van der Mei, « The Outer Limits of the Prohibition of Discrimination on Grounds of Nationality », 18 *MJ* 1-2 (2011), p. 62-85, aux pages 71-72. Voir aussi de manière plus générale A-G Jacobs, *Konstantinidis*, affaire C-168/91, point 46.

<sup>6</sup> Voir le rapport finlandais qui mentionne une décision de la Cour administrative suprême de Finlande d'où il ressort que la seule existence d'un aspect transfrontalier ne suffit pas pour décider de l'applicabilité de la Charte. Il s'agissait dans cette affaire de poursuites pour fraude fiscale en relation avec l'importation illégale en Finlande de tabac en provenance d'Estonie. Le juge finlandais considérait que l'article 50 (*non bis in idem*) ne s'appliquait pas puisqu'il s'agissait d'une sanction au sein d'un même État membre et dans un domaine dans lequel il n'y avait pas d'harmonisation européenne des sanctions.

<sup>7</sup> Comparer affaire C-555/07, *Kücükdeveci*, point 25 et affaire C-20/10, *Vino*, points 53, 56, 57, 63 et 64 et la conclusion de A-G Bot dans l'affaire C-108/10, *Scattolon*, point 119 : « Entrent également dans le champ d'application « toutes les situations dans lesquelles une réglementation nationale "appréhende" ou "affecte" une matière régie par une directive dont le délai de transposition est expiré. » Voir également Editorial comments, « The scope of application of the general principles of Union law: An ever expanding Union », 47 *CMLR* (2010), p. 1589-1596 ; De Mol, « The Novel Approach of the CJEU on the Horizontal Direct Effect of the EU Principle of Non-Discrimination: (Unbridled) Expansionism of EU law? » 18 *MJ* 1-2 (2011), p. 109-135, aux pages 126-127.

- f. Dans quelle mesure la Charte s'applique-t-elle dans des situations où il s'agit de décisions administratives s'adressant aux ressortissants de pays tiers et pouvant avoir des effets préjudiciables pour les propres ressortissants (c'est-à-dire les citoyens de l'Union qui ne font pas usage de leurs droits à la libre circulation) ?<sup>8</sup>
- g. Est-il suffisant qu'il s'agisse d'une disposition nationale dont les notions se rattachent au droit de l'Union ou qui renvoie au droit de l'Union ?<sup>9</sup>
- h. Les dispositions nationales mettant en œuvre le droit de l'UE (p. ex. une directive) entrent-elles entièrement dans le champ d'application de la Charte ou ceci se limite-t-il uniquement aux parties qui *in concreto* mettent en œuvre ladite directive ?<sup>10</sup>
- i. Qu'advient-il de la possible applicabilité de la Charte lorsqu'est invoqué sans succès (parce qu'il n'est pas satisfait aux conditions d'application de la directive ou de la disposition en question du traité) le droit matériel de l'Union européenne (par exemple une directive ou la libre circulation) ? L'invocation de la règle de droit matériel correspondante (non applicable ici) suffit-elle pour activer la Charte, à savoir en tant que fondement juridique autonome pour l'appréciation de la légalité ?

**Question 4 : Motiver de manière explicite pour quelle raison une situation entre dans le champ d'application de la Charte ?**

Serait-il souhaitable - et réalisable - que les juges nationaux indiquent de manière explicite dans leurs arrêts pour quelle(s) raison(s) la Charte s'applique à l'affaire en question et qu'ils soumettent si nécessaire des questions préjudicielles à ce sujet à la CJUE ?

---

<sup>8</sup> Voir le rapport *allemand*. Comparer l'affaire *Zambrano* (C-34/09).

<sup>9</sup> Comparer l'affaire (pendante) *Cicala* (C-482/10).

<sup>10</sup> Le rapport *allemand* attire l'attention sur le renvoi préjudiciel actuellement pendant, enclenché par la cour administrative Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg dans l'affaire C-40/11, *lida*, question B.1.a. Dans sa décision de renvoi, le juge fait observer que d'un point de vue doctrinal, il semblerait plus évident de conclure que la Charte ne s'applique pas à la partie d'une disposition nationale dont la portée va au-delà de la mise en œuvre de la directive. Cependant, il souligne également que cette interprétation restrictive par la pratique judiciaire nécessiterait la mise en œuvre de moyens de recherche beaucoup plus importants. De plus, il serait dans la pratique souvent impossible de déterminer quelle partie porte ou non sur la transposition d'une directive européenne. Par exemple dans le cas où aucune mise en œuvre explicite n'a eu lieu, parce que l'État membre estime que la législation nationale existante est déjà en conformité avec ladite directive. Cette interprétation restrictive se traduirait par conséquent aussi par une certaine insécurité juridique.

## Thème II : La distinction entre droits et principes

Voir thème E du rapport général (questions 9 à 12 incluse)

### Article 52, paragraphe 5, de la Charte

*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. Leur invocation devant le juge n'est admise que pour l'interprétation et le contrôle de la légalité de tels actes.*

### Introduction

À propos de la distinction entre droits et principes, les réponses au questionnaire sont très variées et se prêtent mal à des comparaisons. Que signifie exactement cette distinction entre droits et principes et de quoi découle-t-elle ?

#### 1. Les principes s'appliquent-ils uniquement aux mesures qui mettent des principes en œuvre ?

En vertu de l'article 52, paragraphe 5, de la Charte, l'invocation de ces principes devant le juge reste limitée. Compte tenu de la dernière phrase de l'article 52, paragraphe 5, de la Charte, l'on pourrait conclure qu'il s'agit d'une limitation des *actes* auxquels des principes peuvent s'appliquer.<sup>11</sup> Cette phrase précise en effet que cette invocation devant le juge se limite à « *de tels actes* », terme qui renvoie à « *des actes législatifs et exécutifs [...] de l'Union, et [à] des actes des États membres lorsqu'ils mettent en œuvre le droit de l'Union* ». Cela pourrait impliquer que le juge ne peut appliquer lesdits principes qu'à propos d'actes qui mettent (de manière explicite) ces principes en œuvre. Cette interprétation serait en retrait par rapport à la manière dont la CJUE applique les principes cités dans les Explications (principe de précaution, stabilité du marché, et confiance légitime). L'on renvoie à ce sujet au rapport *néerlandais* qui fait observer que : « *[...] dans les Explications de l'article 52, paragraphe 5, de la Charte, il est fait référence [...] à titre d'exemple [...] à deux arrêts. Dans l'un de ces deux arrêts (Van den Berg), des principes (stabilité du marché et confiance légitime) sont appliqués à des actes qui clairement ne sont pas des actes mettant en œuvre ou appliquant ces principes.* » Les rapports des pays disposant d'équivalents nationaux des principes de la Charte ne font aucune mention d'une telle limitation de l'invocation devant le juge. Il serait souhaitable que ces pays précisent s'ils connaissent ou non une telle limitation. Et dans l'affirmative, de quelle manière cela fonctionne-t-il dans la pratique ?

#### 2. L'article 52, paragraphe 5, de la Charte implique-t-il une limitation de la manière dont s'appliquent les principes, à savoir uniquement comme instrument d'interprétation et comme fondement pour le contrôle de la légalité ?

Outre les possibles limitations en fonction de la catégorie des actes (mise en œuvre des principes ou non, voir question 1), il serait également possible d'envisager que l'article 52, paragraphe 5, de la Charte implique une limitation *du mode d'application de ces principes*. Cette interprétation pourrait être déduite du fait que le juge ne pourrait invoquer l'application de ces principes qu'en tant qu'instrument d'interprétation et en tant que fondement juridique en vue du contrôle de la légalité (validité) des actes des pouvoirs publics. Ces principes ne pourraient en revanche pas servir de fondements autonomes pour l'attribution de mesures positives. En d'autres termes : les principes ne pourraient servir de fondement juridique autonome pour justifier l'ouverture de droits subjectifs. Les droits subjectifs pourraient uniquement être dérivés des actes de l'Union ou des États membres qui mettent en œuvre (concrétisent) des principes. À l'appui de cette interprétation, l'on peut avancer la dernière phrase de l'article 52, paragraphe 5, de la Charte en particulier conjointement avec le contenu des Explications. Les Explications mentionnent en effet que les principes ne donnent pas lieu

<sup>11</sup> L'on entend ici application au sens large, c'est-à-dire l'utilisation d'un principe comme instrument d'interprétation et comme fondement autonome pour le contrôle de la légalité des actes.

à des droits immédiats à une action positive. Les participants de *Pologne*, d'*Autriche*, d'*Allemagne*, de *France* et d'*Espagne* sont invités à indiquer si leurs justiciables peuvent déduire des droits subjectifs autonomes des équivalents nationaux des principes de la Charte. Ou en d'autres termes : une forme plus poussée de contrôle autonome (allant au-delà du contrôle de la légalité) au regard des équivalents nationaux est-elle possible ?

### 3. Contrôle prudent

Il ressort d'un grand nombre des rapports reçus que dans les cas où les principes servent de fondement au contrôle de la légalité, ce contrôle devrait être effectué avec prudence. Ce point ne semble pas spécialement découler de l'article 52, paragraphe 5, de la Charte en tant que tel, mais plutôt de la nature même de ces principes. Les principes impliqueraient en effet, de par leur nature même, une large marge de manœuvre et liberté d'appréciation pour les organes exécutifs et législatifs, et le contrôle juridictionnel devrait par conséquent faire preuve de plus de retenue. *Von Danwitz*, juge à la CJUE, fait observer qu'en matière de principes, le législateur européen et les législateurs nationaux disposent d'une grande marge d'appréciation. Le contrôle juridictionnel devrait par conséquent se limiter à l'examen des fautes manifestes. Le rapport *néerlandais* attire lui aussi l'attention sur la nécessité d'un rôle-prudent du juge. En ce qui concerne la pratique dans les pays disposant d'un équivalent national aux principes de la Charte, l'on cite l'exemple de la *France*, où les équivalents nationaux des principes de la Charte sont davantage soumis à un contrôle de conformité qu'à un contrôle de compatibilité. Le rapporteur *espagnol* fait remarquer que compte tenu de la définition assez vague des principes, il peut se révéler assez difficile d'en constater le non-respect. En *Allemagne*, ce contrôle se limite à examiner si la marge d'appréciation a été outrepassée. La question qui se pose est de savoir si, dans les cas où les principes servent de fondements autonomes au contrôle de la légalité des actes, ce contrôle doit ou non faire preuve de retenue. Dans l'affirmative :

- . Cela est-il une conséquence directe de la nature même des principes ?
- . Cela découle-t-il du texte de l'article 52, paragraphe 5, de la Charte ?
- . Ou bien cela dépend-il du principe en question (et de sa formulation exacte) ?

### 4. Existe-t-il un droit à indemnisation à la suite du non-respect d'un principe ?

Il ressort des rapports *allemand*, *finlandais*, *lituanien* et *français* que les effets juridiques du non-respect d'un principe ne seront pas différents des effets juridiques du non-respect d'un droit. Les rapports *français* et *lituanien* mentionnent à ce sujet de manière explicite la possibilité d'une indemnisation à la suite du non-respect d'un principe. Le juge *Von Danwitz* estime par contre que les principes ne peuvent servir de base à des actions en réparation au titre d'une responsabilité non contractuelle de l'Etat membre.

- a. La réponse à cette question dépend-elle du droit national (autonomie procédurale) ou du droit de l'Union ?
- b. Si la réponse dépend du droit de l'Union, la jurisprudence de la CJUE en matière de responsabilité de l'État pour non-respect du droit de l'Union<sup>12</sup> s'applique-t-elle en principe sans réserves aux principes ? Ou bien faut-il considérer que l'article 52, paragraphe 5, de la Charte ou la nature même des principes jouent ici un rôle (restrictif) ?

---

<sup>12</sup> Voir la décision *Francovich* de la CJUE : affaires jointes C-6/90 et C-9/90, *Francovich*, Jur. 1991, p.I-5357, affaires jointes C-46/93 et C-48/93, *Brasserie du Pêcheur* et *Factortame*, Jur. 1996, p. I-1029, affaires jointes C-178/94, C-179/94, C-188/94, C-189/94, *Dillenkofer*, Jur. 1996, p.I-4845.

## Thème III : Charte et CEDH

Voir thème I du rapport général (questions 21 et 22)

### Article 52, paragraphe 1, de la Charte

*Toute limitation de l'exercice des droits et libertés reconnus par la présente Charte doit être prévue par la loi et respecter le contenu essentiel desdits droits et libertés. Dans le respect du principe de proportionnalité, des limitations ne peuvent être apportées que si elles sont nécessaires et répondent effectivement à des objectifs d'intérêt général reconnus par l'Union ou au besoin de protection des droits et libertés d'autrui.*

### Article 52, paragraphe 3, de la Charte

*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.*

## Introduction

Il ressort de tous les rapports reçus que la CEDH doit être prise en compte dans l'application de droits de la Charte correspondant à des droits garantis par la CEDH (ci-après : droits correspondants). C'est le principe que pose l'article 52, paragraphe 3, de la Charte. La définition du sens et du rôle exacts de la CEDH se révèle moins aisée. Dans le cas de droits correspondants, il reste en effet peu clair quel instrument doit prévaloir. De plus, au sujet de ces droits, la portée exacte de l'article 52, paragraphe 3, de la Charte reste imprécise. Pour finir, l'on peut se demander de quelle manière s'articulent entre eux l'article 52, paragraphe 1, de la Charte et l'article 52, paragraphe 3, de la Charte. L'interprétation de l'article 52, paragraphe 1, de la Charte soulève également un certain nombre de questions.

### A. Article 52, paragraphe 1, de la Charte

#### 1. De quelle manière doit-on appliquer la clause générale de limitation ?

La clause générale de limitation comprend quatre conditions. Les limitations apportées à l'exercice des droits et libertés reconnus par la Charte doivent : être prévues par la loi, respecter le contenu essentiel desdits droits et libertés, être nécessaires et, quatrièmement, répondre effectivement à des objectifs d'intérêt général reconnus par l'Union ou à un besoin de protection des droits et libertés d'autrui. Il ressort des Explications que la formulation retenue ici s'inspire de la jurisprudence de la CJUE. Ces Explications renvoient notamment à la considération formulée par la CJUE au sujet du principe de non-discrimination : « [...] Selon une jurisprudence bien établie, des restrictions peuvent être apportées à l'exercice des droits fondamentaux, notamment dans le cadre d'une organisation commune de marché, à condition que ces restrictions répondent effectivement à des objectifs d'intérêt général poursuivis par la Communauté, et ne constituent pas, par rapport au but poursuivi, une intervention démesurée et intolérable, qui porterait atteinte à la substance même de ces droits. »<sup>13</sup> L'on peut considérer que la référence faite à la jurisprudence de la CJUE ne porte pas sur la première condition posée par l'article 52, paragraphe 1, de la Charte (« prévue par la loi ») ; celle-ci est en effet nouvelle et ne se retrouve pas jusqu'ici dans la jurisprudence de la CJUE. Pour l'application des autres conditions, il convient bel et bien de se conformer à la jurisprudence de la CJUE. La question qui se pose alors est de savoir - quelle - jurisprudence de la CJUE il convient de suivre. S'agit-il uniquement de la jurisprudence de la CJUE sur l'exercice des droits fondamentaux (tels que le principe de non-discrimination) ? Ou faut-il aussi prendre en compte la jurisprudence touchant aux questions de la libre circulation ? Ne devrait-on pas de plus - y compris dans le cas de droits non correspondants - tenir compte également de la jurisprudence de la Cour européenne des

<sup>13</sup> Arrêt du 13 avril 2000, affaire C-292/97, *Karlsson*, point 45.

droits de l'homme ? Le rapporteur *espagnol* avance à ce sujet qu'en matière de limitations apportées aux libertés fondamentales, l'approche de la Cour européenne des droits de l'homme semble plus adaptée que l'approche de la CJUE. En particulier parce que selon la CJUE, un « objectif d'intérêt général » suffit pour justifier des limitations des libertés fondamentales de l'UE. Le rapporteur espagnol estime que ce critère n'est pas à lui seul d'un poids suffisant pour valider la limitation d'un droit fondamental. Il souligne à ce sujet qu'il devrait plutôt s'agir « d'une nécessité publique particulièrement pertinente ».

## **B. Article 52, paragraphe 3, de la Charte : correspondance entre la Charte et la CEDH**

### **1. La Charte prévaut-elle sur la CEDH ?**

Pour ce qui est de la question de savoir quel instrument (CEDH ou Charte) doit être appliqué,<sup>14</sup> aucun des rapporteurs n'adopte la position de principe qui consisterait à considérer que dans des situations entrant dans le champ d'application de la Charte (article 51), le juge national est - dans les limites de ses compétences<sup>15</sup> - dans l'obligation d'appliquer la Charte. *Von Danwitz*, juge à la CJUE, se rallie, au regard de l'article 6 TUE et de la jurisprudence constate quant à la primauté du droit de l'Union sur le droit national, à cette interprétation. Il met en avant qu'en vertu du principe de primauté, la Charte doit être appliquée lorsqu'il s'agit d'une situation qui en vertu de l'article 51, paragraphe 1, de la Charte entre dans le champ d'application de la Charte. Le rapporteur *hongrois* semble au contraire conclure à la primauté de la CEDH, puisque que la CEDH est entrée en vigueur à une date antérieure à celle de la Charte.

### **2. Quelle est la relation entre les paragraphes 1 et 3 de l'article 52 de la Charte ?**

L'article 52, paragraphe 1, de la Charte porte sur les *limitations* à l'exercice des droits et libertés reconnus par la Charte. En principe, cette disposition vaut par conséquent à la fois pour les droits de la charte correspondant à des droits garantis par la CEDH et pour des droits « non correspondants ». L'article 52, paragraphe 3, de la Charte porte sur *le sens et la portée* des droits correspondants. Ceux-ci doivent en principe être les mêmes que ceux que confère la CEDH. Il ressort des rapports reçus que, dans le cas de droits correspondants, l'interprétation de l'article 52, paragraphe 1, de la Charte est étroitement liée à celle de l'article 52, paragraphe 3, de la Charte. La clause générale de limitation s'applique-t-elle bel et bien aux droits correspondants ? Et dans l'affirmative, quelle est la relation exacte entre les paragraphes 1 et 3 de l'article 52 de la Charte ?<sup>16</sup>

### **3. Quel niveau de protection en cas de droits correspondant à des droits de la CEDH : celui offert par la CEDH ou le plus haut niveau ?**

Dans les situations où il s'agit de droits correspondants au sens défini par l'article 52, paragraphe 3, de la Charte, la plupart des rapporteurs sont d'avis que la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme doit être prise en compte dans l'interprétation de la clause en question de la Charte. Cela signifie-t-il que le juge national peut se contenter d'appliquer la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme ? Ou bien doit-il - compte tenu de la dernière phrase de l'article 52, paragraphe 3, de la Charte et des Explications afférentes - tenir compte également de la jurisprudence de la CJUE et baser sa décision sur le niveau de protection le plus élevé ? Le rapporteur *polonais* fait remarquer, en faisant référence à la doctrine, que l'intention de ces textes est de fournir le plus haut niveau possible de protection. Le juge national devra par conséquent examiner soigneusement laquelle de ces jurisprudences (CJUE ou Cour européenne des droits de l'homme) offre le plus haut niveau de protection et baser son contrôle sur cette jurisprudence.

<sup>14</sup> Nota bene : Cette question porte sur l'application de la Charte en tant que fondement juridique, et par conséquent pas sur la manière dont la Charte doit être interprétée (en ayant ou non recours à la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme).

<sup>15</sup> Voir par exemple Contrôle d'office, thème D du rapport général.

<sup>16</sup> Comparer affaire C-92/09, 9 novembre 2010, *Schecke/Eifert*, point 50, 51 et suiv, et affaire C-400/10 PPU, 5 octobre 2010, *McB*, point. 59.

**4. Sur quels points, le niveau de protection de la « méthode UE » pourrait-il se révéler plus élevé ?**

Le texte des Explications de l'article 52, paragraphe 3, de la Charte fait la distinction entre deux sortes de droits correspondant à des droits garantis par la CEDH. Tout d'abord, les droits dont le sens et la portée sont les mêmes dans la Charte et dans la CEDH, et ensuite, les droits dont le sens est le même mais dont la portée est plus étendue. Est-il possible - au-delà de cette distinction - de recenser d'autres points spécifiques pour lesquels le droit de l'Union (et en particulier l'application de l'article 52, paragraphe 1, de la Charte) pourrait éventuellement offrir un niveau de protection plus élevé ? L'on pourrait à ce sujet penser par exemple au degré d'intensité du contrôle du principe de proportionnalité (et dans le prolongement de celui-ci de la marge d'appréciation laissée aux États membres) ou à l'appréciation de l'existence ou non d'une limitation (ingérence).