

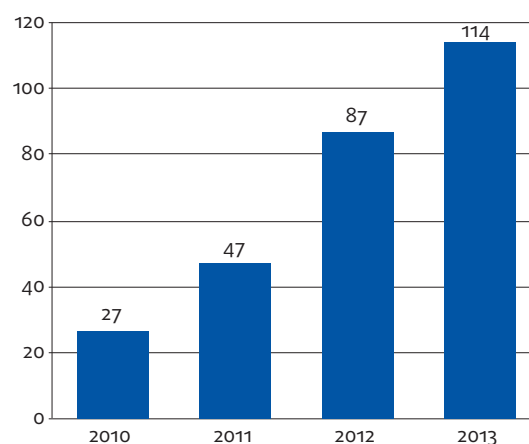
La Charte des droits fondamentaux de l'UE devant les juridictions nationales et les organes non judiciaires de promotion des droits de l'homme



La Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne (« la Charte »), déclaration des droits de l'homme de l'UE, exprime les valeurs qui s'inscrivent au cœur de l'Union et que tous les États membres se sont engagés à respecter. Bien qu'il s'agisse d'un nouvel instrument, il gagne en utilisation et en importance. Alors que la Charte célèbre son cinquième anniversaire en tant que document contraignant en décembre 2014, il est temps d'examiner son impact. Nous savons déjà beaucoup de la manière dont la Charte fonctionne à l'échelle de l'UE. En effet, elle s'adresse principalement à l'UE, y compris ses organes et institutions. Cependant, la Charte est plus que cela : elle est également utilisée à l'échelon national. Elle lie les États membres de l'UE, et par conséquent toutes leurs autorités aux divers niveaux de gouvernance, y compris les régions ou municipalités lorsqu'elles agissent dans le cadre de la législation de l'UE. Un indicateur de la manière dont la Charte pénètre les systèmes juridiques nationaux est son utilisation dans les salles d'audience des tribunaux nationaux. Pour la première fois, le rapport annuel de la FRA se penche sur les arrêts des tribunaux nationaux et sur l'utilisation de la Charte par les organismes nationaux actifs dans le domaine des droits de l'homme, tels que les institutions nationales des droits de l'homme, les organismes de promotion de l'égalité et les offices de médiateurs, et met ainsi en lumière une partie moins connue de la vie de la Charte.

La Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne (« la Charte ») est citée dans les textes législatifs et administratifs de l'UE, les pétitions du Parlement européen et les affaires du Médiateur européen. De même, elle laisse une empreinte encore plus profonde dans la jurisprudence, avec une augmentation constante des références à ses dispositions par la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE). Le nombre de décisions dans lesquelles la CJUE (dans toutes ses formations, à savoir la Cour de justice, le Tribunal et le Tribunal de la fonction publique) cite la Charte au sein de son raisonnement, par exemple, a plus que quadruplé en passant en trois ans de 27 décisions en 2010 à 114 en 2013 (quelque 7 % du nombre total de décisions en 2013 comparés à 2 % en 2010, voir [Figure 0.1](#)),¹ alors que le nombre général de décisions de la CJUE au cours de la même période a augmenté de seulement 1 152 en 2010 à 1 587 en 2013, soit une augmentation de presque 38 % en trois ans. En 2013 seulement, la CJUE a fait plus souvent référence à la Charte que lors des neuf années suivant la proclamation de la Charte fin 2000 jusque fin 2009, lorsqu'elle est devenue juridiquement contraignante avec l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne.

Figure 0.1 : Nombre de décisions dans lesquelles la CJUE cite la Charte dans son raisonnement, 2010-2013



Source : FRA 2013 ; d'après les données de la CJUE

Le nombre croissant de citations de la CJUE rend la Charte pertinente dans la pratique, comme le démontre l'intérêt grandissant des juridictions nationales qui

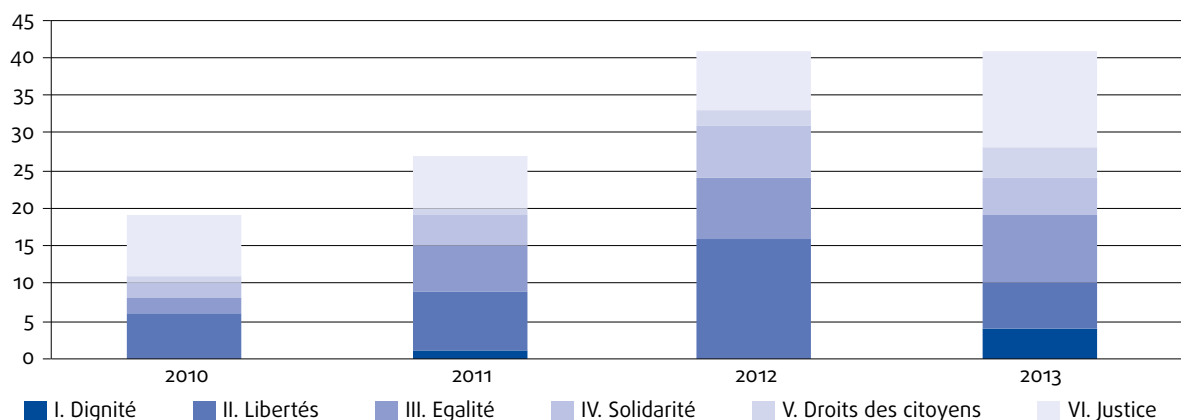
peuvent renvoyer des affaires devant la CJUE. Ces demandes de décisions à titre préjudiciel formulées par les tribunaux nationaux et invoquant la Charte ont augmenté de 18 en 2010 à 27 en 2011,² pour atteindre 41 en 2012. En 2013, 9 % des affaires renvoyées devant la CJUE par les juridictions nationales (41 d'entre elles), faisaient référence à la Charte.³ La Figure 0.2 montre l'augmentation de ces renvois au cours du temps et le chapitre de la Charte invoqué par les juridictions.

L'examen des juridictions des États membres quant à la fréquence à laquelle elles mentionnent la Charte lorsqu'elles saisissent la CJUE d'une décision préjudicielle ne laisse pas apparaître de tendance générale. Comme le montre la Figure 0.3, l'Autriche témoigne d'une nette hausse des demandes relatives à la Charte, mais la plupart des États membres n'affichent aucune tendance claire (comme c'est le cas de la Belgique,

la **Bulgarie**, l'**Irlande** et l'**Italie**). Certaines juridictions nationales n'ont pas encore fait une seule référence à la Charte dans leurs demandes de décisions préjudicielles adressées à la CJUE depuis l'entrée en vigueur de la Charte. Outre la **Croatie**, qui n'a rejoint l'UE qu'en juillet 2013, c'est le cas de **Chypre**, du **Danemark**, de la **Hongrie** et de la **Slovénie**.

Cependant, les juridictions nationales utilisent également la Charte en dehors des demandes de décisions préjudicielles adressées à la CJUE. En effet, seule une partie des affaires dans lesquelles les juridictions nationales renvoient à la Charte parvient à la CJUE. La Charte est régulièrement utilisée dans les salles d'audience nationales. Néanmoins, jusqu'à présent, l'attention s'est centrée sur l'utilisation de la Charte par les institutions de l'UE, par exemple devant la CJUE.⁴ La manière dont les juridictions nationales l'utilisent n'a guère été précisée.⁵

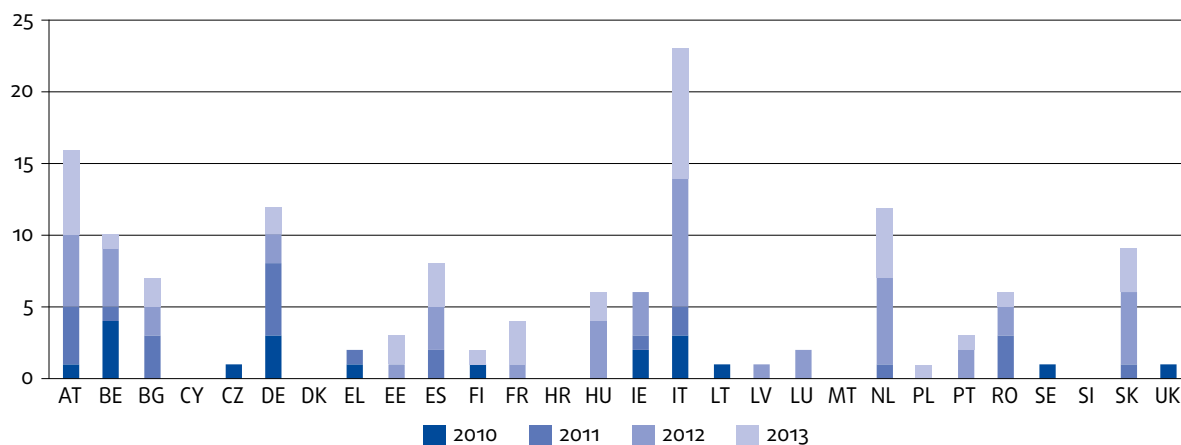
Figure 0.2 : Nombre total de demandes de décisions à titre préjudiciel dans lesquelles les juridictions nationales mentionnent la Charte, par chapitre de la Charte, 2010-2013



Note : Ce graphique exclut les affaires portant sur le chapitre VII (dispositions générales) de la Charte

Source : Commission européenne(2014), Rapport 2013 sur l'application de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, p. 9

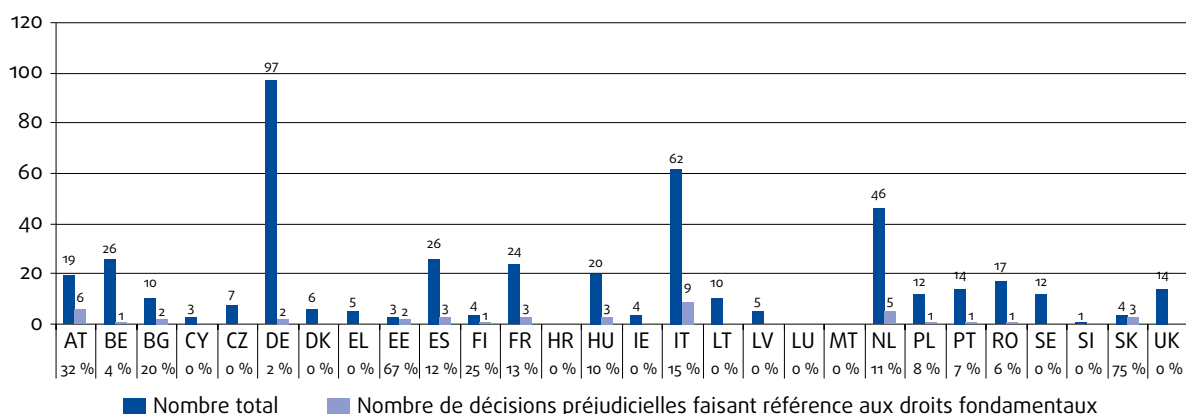
Figure 0.3 : Nombre de demandes de décisions préjudicielles dans lesquelles les juridictions nationales mentionnent la Charte, par État membre de l'UE, 2010-2013



Note : La Croatie est incluse à compter de la date à laquelle elle a rejoint l'UE, le 1^{er} juillet 2013.

Source : Données disponibles auprès de la Commission européenne

Figure 0.4 : Demandes de décisions préjudicielles : nombre total et nombre d'entre elles faisant référence à la Charte des droits fondamentaux, par État membre de l'UE, 2013



Note : Le pourcentage situé sous le code pays de chaque État membre correspond à la part des demandes de décisions préjudicielles faisant référence à la Charte des droits fondamentaux.

Source : FRA 2014 ; CJEU (2014), Rapport annuel 2013

Étant donné que la législation de l'UE est principalement mise en œuvre au niveau national par le biais des institutions nationales, l'utilisation de la Charte par le pouvoir judiciaire national est une facette importante à examiner. Chaque juge national sert deux maîtres, le système national et le système de l'UE, et doit dès lors appliquer la législation de l'UE le cas échéant, y compris la Charte. En réalité, les juridictions nationales ont commencé à avoir recours à la Charte avant qu'elle devienne juridiquement contraignante. Elles utilisaient même parfois la Charte pour empêcher l'application de normes nationales contradictoires.⁶ Il semble donc important et opportun de répondre à l'appel récent du Conseil de l'Union européenne et de suivre l'utilisation de la Charte au sein des juridictions nationales.

« Le Conseil estime qu'il importe de suivre l'évolution de la jurisprudence et prend note des efforts déployés par l'Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne pour publier régulièrement les derniers apports dans ce domaine. »

Conclusions du Conseil sur les droits fondamentaux et l'État de droit et sur le rapport 2012 de la Commission sur l'application de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, Conseil Justice et affaires intérieures, Luxembourg, les 6 et 7 juin 2013, point 2, www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/fr/jha/137405.pdf

Afin d'examiner les évolutions nationales, la FRA a demandé à ses contractants Franet de lui fournir des informations clés provenant des 28 États membres de l'UE sur la jurisprudence nationale faisant référence à la Charte. Plus particulièrement, la FRA a demandé des informations relatives à un maximum de cinq arrêts nationaux, de préférence rendus par les instances les plus élevées, comprenant les cours constitutionnelles, les cours suprêmes et les juridictions administratives suprêmes, dans lesquels elles ont eu recours à la Charte au sein de leur raisonnement.

Les experts Franet ne sont parvenus à identifier aucun arrêt satisfaisant à cette demande pour la **Belgique**, la **Bulgarie**, la **Slovénie** et la **Suède**. Pour les autres États membres, la FRA a reçu des informations sur 70 arrêts, dont 50 ont été rendus par une haute juridiction. Étant donné que les experts nationaux ont été invités à identifier les cinq arrêts les plus pertinents et que, dans de nombreux États membres, moins de cinq ont été trouvés, cet ensemble d'arrêts représente probablement une bonne part des références les plus pertinentes faites à la Charte en 2013 devant les juridictions nationales des 28 États membres de l'UE. Néanmoins, l'échantillon reste limité, étant donné que la traçabilité des références à la Charte devant les instances inférieures est souvent impossible car les décisions de ce type ne sont pas publiques et les registres des tribunaux n'inscrivent pas ces références.

Très souvent, la juridiction nationale signale uniquement que les parties ont fait référence à la Charte mais ne la mentionne pas dans ses propres arguments juridiques. En **Belgique** par exemple, la Cour constitutionnelle (*Grondwettelijk Hof*) a rendu en 2013 des arrêts faisant respectivement référence à l'article 47, à l'article 18 et aux articles 20, 21, 26 et 34 de la Charte sans s'appuyer sur ces dispositions dans son propre raisonnement.⁷ Les 70 arrêts inclus dans l'échantillon ne contenaient pas ce type de références à la Charte.

La « vie nationale » de la Charte évolue également en dehors des salles d'audience au sein d'autres organismes actifs dans le domaine des droits de l'homme, tels que les institutions nationales des droits de l'homme (INDH), les organismes de promotion de l'égalité et les offices de médiateurs. Dès lors, la [Section sur l'utilisation de la Charte au niveau national par des organes non judiciaires](#) offre des informations supplémentaires sur l'utilisation de la Charte en dehors des salles du tribunal.

Utilisation de la Charte par les juridictions nationales

Les domaines politiques les plus pertinents

Des arrêts pertinents rendus en 2013 par les juridictions nationales, les domaines de fond les plus courants concernaient l'asile et l'immigration. Des 70 arrêts analysés pour l'année 2013, le plus grand groupe, à savoir 14 arrêts, portait sur ces deux domaines. D'autres domaines importants portaient sur le droit fiscal (neuf arrêts) et la protection des consommateurs (six arrêts). On comptait également quatre arrêts dans chacun des domaines suivants : l'emploi, la sécurité sociale, l'expropriation/l'indemnisation et les procédures administratives. Ces résultats sont similaires à ceux de 2012, lorsque la FRA a examiné 240 arrêts nationaux rendus par les juridictions de 15 États membres de l'UE et conclu que la moitié portait sur des questions relatives à l'asile et à l'immigration.⁸ L'asile et l'immigration se taillent sans surprise la part du lion en termes d'arrêts, car ces domaines sont principalement définis par le droit secondaire de l'UE et sont fort sensibles du point de vue des droits fondamentaux.

Les modèles de renvoi à la Charte diffèrent entre les arrêts nationaux et ceux de la CJUE. Pour la CJUE, 113 décisions ont fait référence à la Charte en 2013,⁹ contrairement à ceux des juridictions nationales, ces arrêts portent principalement sur la politique étrangère et de sécurité commune de l'UE ainsi que sur les politiques de concurrence. L'UE joue un rôle de premier plan dans ces deux domaines, la politique de concurrence étant un excellent exemple de domaine dans lequel l'Union est également chargée de la mise en œuvre.

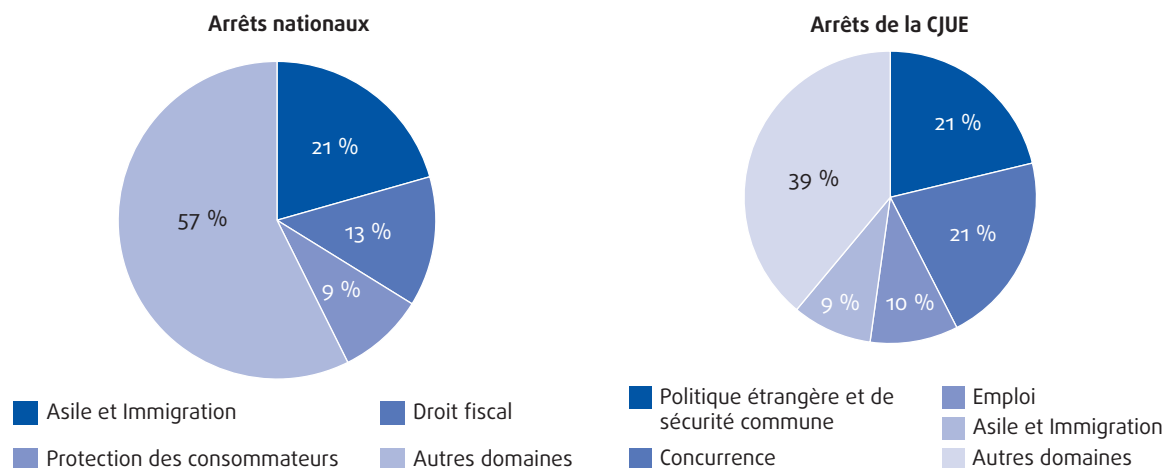
D'autres domaines très importants, situation qui rejoint de nouveau celle devant les juridictions nationales, comprenaient l'emploi (notamment l'emploi dans les institutions de l'UE) et l'asile et l'immigration.

Droits de la Charte utilisés le plus fréquemment

Le droit à un recours effectif et à accéder à un tribunal impartial (article 47) était le droit de la Charte le plus souvent cité dans les salles d'audience des juridictions nationales. En effet, ce droit et le droit à une bonne administration (article 41) ont représenté ensemble près d'un quart (23 %) de toutes les références nationales analysées. Les dispositions horizontales de la Charte sur son champ d'application et la portée des droits garantis (articles 51 et 52) représentent également près d'un quart (22 %) des arrêts nationaux. Le droit au respect de la vie privée et familiale (article 7), les droits de l'enfant (article 24) et le droit à la non-discrimination (article 21) ont été cités dans une affaire analysée sur cinq (19 %). En outre, 25 des articles restants ont été cités une ou deux fois.

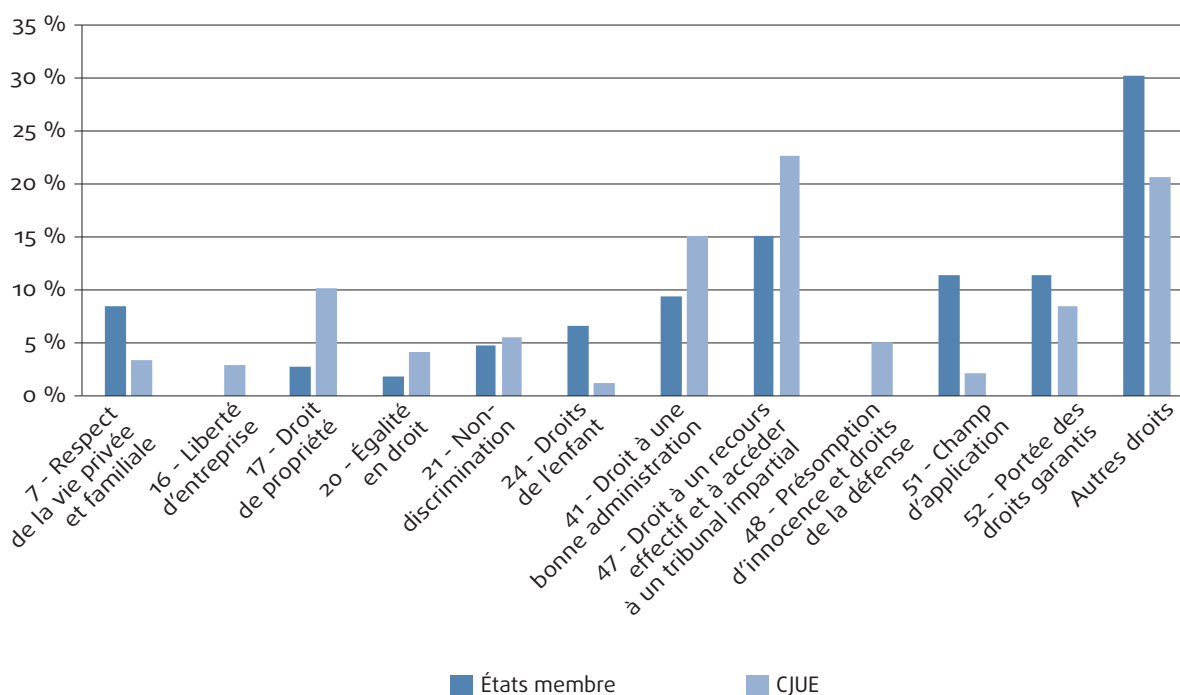
Dans les arrêts nationaux analysés, 22 articles de la Charte n'ont jamais été mentionnés. Cela concerne certains droits qui ne sont pas facilement compromis par le droit de l'UE, y compris le droit à la vie (article 2), le droit à l'intégrité de la personne (article 3) et l'interdiction de l'esclavage et du travail forcé (article 5). D'autres droits non mentionnés relèvent particulièrement de domaines politiques où la compétence de l'UE est limitée, tels que le droit de se marier et de fonder une famille (article 9), la liberté des arts et des sciences (article 13) ou le droit à l'éducation (article 14). Il n'est pas non plus surprenant que les juridictions nationales n'aient pas cité les droits qui s'appliquent au niveau de l'UE,

Figure 0.5 : Les arrêts liés à la Charte, arrêts nationaux (à gauche) ou de la CJUE (à droite), par domaine politique (%)



Source : FRA, 2013, données de la FRA

Figure 0.6 : Références aux articles de la Charte dans les décisions des tribunaux nationaux et de la CJUE, par article (pourcentage du nombre total des références à la Charte dans les décisions analysées)



Note : La catégorie « autres droits » comprend des droits différents pour les juridictions nationales et la CJUE.

Source : FRA, 2014

tels que le droit d'accès aux documents (article 42), le droit relatif au Médiateur (article 43), le droit de pétition (article 44) ou la protection diplomatique et consulaire (article 46). Cependant, aucune explication simple ne se dégage de cette image globale. Par exemple, parmi les 12 droits inscrits dans le chapitre de la Charte intitulé « Solidarité », huit n'étaient pas mentionnés dans les arrêts analysés.

En comparant les décisions des juridictions nationales de 2013 analysées aux 114 décisions de la CJUE qui renvoient à la Charte, des similitudes et des différences peuvent être observées. Le droit à un recours effectif et à accéder à un tribunal impartial est le plus fréquemment utilisé, tant au niveau de l'UE qu'au niveau national. Le droit à une bonne administration arrive en seconde place, de nouveau dans les références de la CJUE et des juridictions nationales. Enfin, la CJUE et les juridictions nationales accordent une importance similaire au droit à la non-discrimination. Cependant, les arrêts de 2013 affichent également des différences. Près de 10 % des arrêts nationaux analysés renvoient aux droits de l'enfant, alors que la part de la CJUE est beaucoup plus petite : l'article 24 n'est mentionné que dans trois de ses 114 décisions relatives à la Charte. Le droit au respect de la vie privée et familiale (article 7) occupe une plus grande place dans les affaires nationales analysées que dans les décisions de la CJUE de 2013. En revanche, la CJUE renvoie plus souvent au droit de propriété (article 17) et à la liberté d'entreprise (article 16).

Concernant les dispositions horizontales du chapitre VII de la Charte, les juridictions nationales renvoient fréquemment au champ d'application de cette dernière (article 51). La CJUE a moins souvent invoqué cet article, préférant renvoyer à la portée et à l'interprétation des droits et principes (article 52). Cela reflète la nature des articles. L'article 51 désigne les États membres de l'UE comme destinataires de la Charte, tandis que l'interprétation de la Charte (article 52) relève d'une tâche principale de la CJUE en tant qu'interprète du droit primaire de l'UE.

La portée de la Charte et le champ d'application du droit de l'UE

Les droits de procédure nationaux diffèrent de manière substantielle selon la mesure dans laquelle les arguments avancés par les parties déterminent le champ d'application de la procédure. Dès lors, le fait qu'une juridiction puisse ou non soulever un « argument de la Charte » de manière indépendante (*ex officio*) diffère d'un État à l'autre.¹⁰ En 2013, 31 des 70 affaires examinées comprenaient une invocation antérieure par les parties. Dans 33 autres affaires, le juge saisi de l'affaire a soulevé la Charte comme argument juridique dans son raisonnement sans que les parties ne l'aient invoquée.¹¹ Dès lors, la Charte entre dans les tribunaux nationaux non seulement à l'initiative des parties mais également grâce aux juridictions nationales, qui invoquent souvent elles-mêmes la Charte comme source juridique.

Étant donné que la Charte s'adresse aux États membres de l'UE « uniquement lorsqu'ils mettent en œuvre le droit de l'Union » (article 51), le fait que la législation de l'UE s'applique à l'affaire en l'espèce semblerait être un argument critique pour qu'une juridiction nationale fasse référence à la Charte. Alors que c'est en partie vrai pour les tribunaux, les parties ne semblent pas nécessairement vérifier si le droit de l'UE est d'application ou non. Il existe toutefois également des arrêts nationaux où la juridiction a recours à la Charte dans son raisonnement dans des affaires qui ne présentent aucun lien avec le droit de l'UE. Dans la plupart de ces affaires, la Charte a été mentionnée d'une manière plutôt superficielle ; la juridiction ne déclarait pas de manière explicite si elle s'appliquait directement ou non. Dans tous les cas, elle n'a pas semblé apporter de changements aux conclusions de ces affaires.

Par exemple, la Charte a été invoquée, ainsi que d'autres documents internationaux, dans une affaire de la **République tchèque** concernant la violation du droit à la dignité humaine. Une femme qui avait été enchaînée à des toilettes durant quatre heures dans un hôpital psychiatrique est décédée, prétendument suite à une surveillance insuffisante.¹² Dans d'autres affaires, la Charte a fonctionné comme une « confirmation supplémentaire » des droits garantis par la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH).¹³ Dans certaines affaires qui semblaient ne pas relever du champ d'application du droit de l'UE, la Charte a servi à renforcer les droits garantis par le droit constitutionnel national. Dans un arrêt du **Portugal**, par exemple, l'article 53 de la constitution, établissant le droit à la sécurité de l'emploi, est décrit comme un élément central de l'architecture constitutionnelle dont « l'importance extrême [...] est [...] consolidée par sa condition de principe du droit public européen, comme le prévoit [...] l'article 30 de la Charte des droits fondamentaux de l'UE ». ¹⁴ Les juridictions nationales ont parfois recours à la Charte pour interpréter le droit national. Dans une affaire **italienne** concernant l'équilibre entre les hommes et les femmes dans l'organe exécutif d'une municipalité, le tribunal a renvoyé aux articles 21 et 23 de la Charte, et a conclu qu'un « corpus normatif existe et qu'il doit devenir l'outil aidant à interpréter l'ordre juridique interne ». ¹⁵ Un autre arrêt rendu par une juridiction italienne, tout en reconnaissant que la Charte ne s'appliquait pas à l'affaire en l'espèce, a semblé dire que cela ne limiterait pas nécessairement sa valeur interprétative. La juridiction italienne a souligné que la Charte était une expression de principes communs des systèmes juridiques européens et par conséquent, en tant que source d'interprétation, jouait un rôle au sein du système juridique national même en dehors du champ d'application du droit de l'UE. ¹⁶

En revanche, d'autres juridictions nationales ont nié la fonction d'interprétation de la Charte précisément parce qu'elles reconnaissent que l'affaire ne relève pas du champ d'application du droit de l'UE. Dans un arrêt

rendu au **Portugal** par exemple, le tribunal rappelle que la Charte ne s'applique aux États membres de l'UE que lorsqu'ils mettent en œuvre la législation de l'UE. Par conséquent, la Cour constitutionnelle a conclu que l'interprétation de ce qu'est le droit à un procès équitable tel que prévu dans la Constitution portugaise n'est pas « directement lié à l'évaluation herméneutique émise par la Charte ». Ce qui devrait plutôt s'appliquer, poursuit la Cour, est une « interprétation autonome, fondée sur l'élaboration de règles constitutionnelles internes, même si elle n'est pas en mesure d'ignorer la fonction instructive d'autres sources externes sur les contenus des droits fondamentaux en question. » ¹⁷

Lorsque les juridictions nationales examinent si les faits d'une affaire relèvent ou non du champ d'application du droit de l'UE, leurs approches diffèrent largement. Une évaluation détaillée est fournie dans certains arrêts. Cette évaluation comprend parfois des références à la jurisprudence de la CJUE en général ou à des arrêts spécifiques. Une juridiction **autrichienne**¹⁸ a par exemple renvoyé à l'arrêt de la CJUE dans l'affaire *Åkerberg-Fransson*¹⁹ et une juridiction **danoise**²⁰ a fait référence à l'arrêt de la CJUE dans l'affaire *Marks & Spencer*²¹. Dans certains arrêts, la juridiction nationale fournit même un examen détaillé des faits de l'affaire par rapport à la jurisprudence de la CJUE concernant le champ d'application du droit. C'était le cas d'un tribunal **irlandais** qui a renvoyé à l'arrêt de la CJUE dans l'affaire *Zambrano* et à la jurisprudence ultérieure de la CJUE, et a présenté les principes respectifs du droit de l'UE. ²² Il existe également des exemples où les arrêts traitent de la portée du droit de l'UE en faisant référence à des déclarations dans des arrêts nationaux précédents ou des avis de publications académiques. ²³

À l'autre bout du spectre se trouvent les arrêts nationaux qui ne soulèvent même pas la question de l'applicabilité de la Charte et qui néanmoins en fournissent une interprétation. Dans une affaire en **République slovaque**, par exemple, une juridiction régionale a invoqué la Charte sans examiner sa portée et son applicabilité et a jugé que « l'article 98 » obligerait tous les États membres de l'UE à garantir un niveau élevé de protection des consommateurs. (Elle voulait parler, bien entendu, de l'article 38, non 98, qui dispose simplement qu'un « niveau élevé de protection des consommateurs est assuré dans les politiques de l'Union » [non des États membres]). ²⁴

De manière générale, il semble que les juridictions nationales n'abordent pas nécessairement dans leurs arrêts la question de l'application de la Charte. Alors qu'elles citent fréquemment l'article 51 relatif à son champ d'application, une telle référence les a rarement menées à décider comment la situation en l'espèce serait qualifiée en vertu de cette disposition. ²⁵ De même, peu d'arrêts fournissent une interprétation de l'article 51, même s'ils identifient une lecture plus large ou plus restrictive de la portée de



la Charte. Un arrêt rendu à **Malte** peut servir d'exemple pour ce dernier type de lecture. La juridiction maltaise a déclaré que la Charte était « sans aucun lien [avec les faits de l'affaire] étant donné que les droits de la Charte ne s'appliquent qu'aux actes administratifs des institutions européennes et aux règlements, directives et décisions découlant des traités. »²⁶

Le statut de la Charte dans le système juridique national

Dans bon nombre d'affaires analysées, la Charte a été utilisée pour ajouter un poids juridique (supplémentaire) à l'interprétation d'une disposition de droit national, y compris dans des affaires traitant du droit constitutionnel national. Pour donner un exemple provenant d'**Espagne**, la Cour constitutionnelle a renvoyé à sa jurisprudence constante en déclarant que les traités et accords internationaux, y compris la législation de l'UE, peuvent constituer « des critères précieux d'interprétation du sens et de la portée des droits et libertés reconnus par la Constitution ». La Cour a souligné que ces « critères précieux d'interprétation » comprennent également l'interprétation élaborée par les organes établis dans ces traités et accords internationaux.²⁷ De tels arrêts révèlent que le rôle de guide de la Charte n'est pas nécessairement limité à des affaires où s'appliquent la législation de l'UE de manière générale et la Charte en particulier.²⁸

Les arrêts ayant recours à la Charte pour interpréter le droit secondaire de l'UE étaient moins fréquents, bien qu'il y en ait un exemple en **France** dans le contexte de la directive sur la libre circulation des personnes (2004/38/CE). Il existe également des affaires où la Charte, le droit secondaire et le droit national mettant en œuvre la législation de l'UE sont examinés du point de vue d'une relation triangulaire, comme c'est le cas dans un arrêt **allemand**. La portée de l'article 2, paragraphe 2, de la directive relative à l'égalité en matière d'emploi et de travail (2000/78/CE) était en jeu ; l'article précise que la directive « ne porte pas atteinte aux mesures prévues par la législation nationale qui, dans une société démocratique, sont nécessaires à la sécurité publique, à la défense de l'ordre et à la prévention des infractions pénales, à la protection de la santé et à la protection des droits et libertés d'autrui. » L'affaire concernait une discrimination prétendue sur la base de l'âge dans une disposition régionale, qui exigeait que les inspecteurs immobiliers n'aient pas plus de 70 ans. La juridiction nationale a admis que la disposition compromettait en effet l'article 21 de la Charte, mais elle a fait valoir que cette intrusion était justifiée conformément à l'article 52, paragraphe 1, de la Charte. Les justifications d'interférence au titre de cet article sont, d'après le tribunal, « pour les mêmes raisons » que celles justifiant les interférences avec les droits fondamentaux au titre du droit constitutionnel national.²⁹

Au **Royaume-Uni**, le statut de la Charte dans le système juridique national a été abordé de manière explicite dans certains arrêts et a dès lors lancé le débat politique. Dans une affaire concernant un demandeur d'asile renvoyé dans son pays d'origine, le requérant a fait valoir que le gouvernement britannique compromettrait notamment ses droits garantis au titre de l'article 7 de la Charte européenne en entraînant la divulgation d'informations privées aux autorités de son pays d'origine. Finalement, l'allégation a été rejetée. Le juge a toutefois renvoyé à l'arrêt de la CJUE dans l'affaire *N.S. c. Secretary of State for the Home Department*³⁰ soulignant que :

« L'importance constitutionnelle de cette décision peut difficilement être surestimée. La Loi de 1998 sur les droits de l'homme a intégré dans notre droit national de grandes parties de la Convention européenne des droits de l'homme, mais certainement pas toutes. Certaines ont été délibérément omises par le Parlement. La Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne contient, je pense, toutes ces parties manquantes, et bien davantage. Malgré les efforts de nos représentants politiques à Lisbonne, il semblerait que la Charte, qui est beaucoup plus large, fasse maintenant partie de notre droit national. En outre, cette Charte ferait toujours partie de notre droit national même si la Loi sur les droits de l'homme était abrogée. »³¹

Dans un autre arrêt, un tribunal national du **Royaume-Uni** a adopté une approche plus opérationnelle concernant le statut de la Charte. L'affaire concernait deux demandeurs : un cuisinier à l'ambassade du Soudan et un membre du personnel de service de l'ambassade de Libye. Ces deux personnes ont introduit des plaintes portant sur leur emploi et ont été confrontées à l'immunité d'État. Ces moyens invoqués ont été soutenus par deux tribunaux du travail distincts, et les deux parties ont interjeté appel. Les demandeurs ont invoqué l'article 47 de la Charte et ont fait valoir que l'application de Loi de 1978 relative à l'immunité d'État (SIA), qui prévoit une telle immunité dans le droit britannique, devrait être écartée dans la mesure où les plaintes relevaient du champ d'application matériel du droit de l'UE. La juridiction d'appel a abordé la question de savoir si une application directe de la Charte implique que la non-application du droit national contraire à cette Charte dans un litige entre des personnes privées. Le tribunal a déclaré que les plaintes liées à la discrimination, au harcèlement et aux violations des réglementations sur le temps de travail sont soumises à l'article 47 de la Charte, mais pas celles liées au licenciement abusif et aux salaires minimums. La Cour a conclu que, tandis que la Loi sur les droits de l'homme « ne permet pas la non-application d'une disposition statutaire, [...] le droit de l'UE l'exige lorsque cela concerne le champ d'application matériel du droit de l'UE ». Par conséquent, pour les plaintes couvertes par le droit de l'UE, certaines dispositions du SIA devaient être « écartées ».³² Les discussions suscitées par ces arrêts ont mené la Commission

d'examen des affaires européennes de la Chambre des Communes à préparer un rapport sur l'application de la Charte au Royaume-Uni, qui sera présenté en 2014.

L'échantillon d'affaires analysées ici ne comprend pas des affaires où le statut de la Charte a été abordé dans d'autres États membres, mais cela ne devrait pas mener à la conclusion que les juridictions nationales d'autres pays ne se sont pas penchées sur la question du statut juridique de la Charte. Un retour en 2012 est instructif à cet égard. La Cour constitutionnelle d'**Autriche** a fait référence à un principe d'équivalence et a conclu que les droits de la Charte peuvent être invoqués comme droits constitutionnels et, dans le champ d'application de la Charte, constituent un critère d'examen dans la procédure des plaintes constitutionnelles, notamment conformément aux dispositions spécifiques de la Constitution autrichienne (articles 139 et 149).³³ La même année, la Cour constitutionnelle de **Roumanie** a déclaré que les dispositions de la Charte sont appliquées lors du contrôle de constitutionnalité, en basant ce rôle de la Charte sur la clause d'intégration de l'article 148 de la constitution roumaine.³⁴ En 2013, une juridiction nationale de **France** a souligné, dans une affaire concernant le manque d'effet suspensif d'un appel interjeté à l'encontre de décisions d'expulsion, que le juge national n'a pas le pouvoir, en vertu du code de justice administrative, de se prononcer sur la compatibilité de ces lois avec les dispositions d'une convention internationale ou de rejeter leur application en vertu du droit de l'Union européenne. Cependant, le tribunal a ajouté que la situation est différente là où ces dispositions juridiques semblent être manifestement incompatibles avec les exigences du droit de l'Union, ce qui n'était, d'après la juridiction nationale, pas le cas.³⁵ Dans une affaire à **Chypre**, les parties ont fait référence à la Charte comme législation de rang supérieur dans leur argumentation. Le tribunal s'est cependant limité à établir que les articles 20 et 21 de la Charte sont en grande partie identiques aux dispositions de la constitution nationale et que « pour cette raison », il n'est pas nécessaire de renvoyer une question d'interprétation devant la CJUE.³⁶

La Charte et d'autres ressources juridiques non nationales

Même si la Charte est au sein du système de l'UE la source juridique la plus importante en matière de droits fondamentaux, il ne s'agit en aucun cas du seul document pertinent dans ce domaine. Le texte de la Charte rend explicite le lien à la CEDH. L'article 52, paragraphe 3, de la Charte prévoit que le « sens et la portée » des droits de la Charte sont liés aux droits correspondants dans la CEDH. Ce parallélisme est reflété dans la jurisprudence nationale. Dans près de deux tiers des 69 arrêts nationaux, des références ont été faites à la CEDH. Tout comme l'a révélé la collecte de données pour l'année 2012, il existe un degré de parallélisme dans l'utilisation de la CEDH et de la Charte.

Quelques arrêts mentionnent de manière explicite la relation entre la Charte et la CEDH en renvoyant à l'article 52, paragraphe 3, et en soulignant que le sens et la portée des droits mentionnés dans ces deux instruments sont les mêmes. En **Roumanie**, un tribunal a identifié l'article 41 de la Charte comme une référence pour la conduite administrative des autorités publiques des États membres de l'UE. Lorsque l'État se conforme à cette référence, la protection assurée par l'article 6 de la CEDH est garantie.³⁷ À l'inverse, dans un arrêt rendu aux **Pays-Bas**, la juridiction nationale, « ne prenant pas en considération le fait de savoir si dans ce cas, le droit de l'Union est mis en œuvre au sens de l'article 51 », a contrôlé les normes nationales par rapport à l'article 6 de la CEDH et a conclu que le droit national n'est pas contraire à cet article 6 et par conséquent, en raison de la similitude des dispositions de la CEDH et de la Charte, qu'il n'est pas non plus contraire à l'article 47 de la Charte.³⁸

Lorsque les juridictions nationales sont confrontées à des différences de formulation entre la Charte et la CEDH, la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme (CouEDH) peut jouer un rôle particulier. Par exemple, contrairement à la formulation de la CEDH, la Charte stipule à l'article 47, paragraphe 2, que toute personne a la « possibilité » de se faire conseiller, défendre et représenter. Au vu de la jurisprudence de la CouEDH établissant qu'une obligation statutaire d'être représenté par un avocat devant certaines juridictions n'est pas contraire à l'article 6 de la CEDH, une juridiction nationale d'**Allemagne** a développé une jurisprudence clarifiant qu'une telle obligation est dès lors également conforme à l'article 47 de la Charte.³⁹ Dans un autre arrêt rendu par une juridiction **allemande**, le droit secondaire de l'UE a été interprété non pas au vu de la jurisprudence de la CJUE, mais bien au vu de celle de la CouEDH. L'arrêt concernait la directive sur la libre circulation des personnes et la manière dont elle aborde les relations homosexuelles. Étant donné que la CouEDH englobe les questions d'auto-détermination sexuelle et de vie sexuelle sous le terme « vie privée » protégé par l'article 8, paragraphe 1, de la CEDH, la juridiction a estimé qu'une décision préjudicielle de la CJUE n'était pas nécessaire. Dans ce contexte de jurisprudence de la CouEDH, la juridiction nationale n'a eu aucun doute sur la classification de l'homosexualité et a considéré la caractéristique d'« orientation sexuelle » comme un élément qui forme l'identité tel que défini à l'article 10, paragraphe 1, point d) de la directive de l'UE 2004/83/CE.⁴⁰

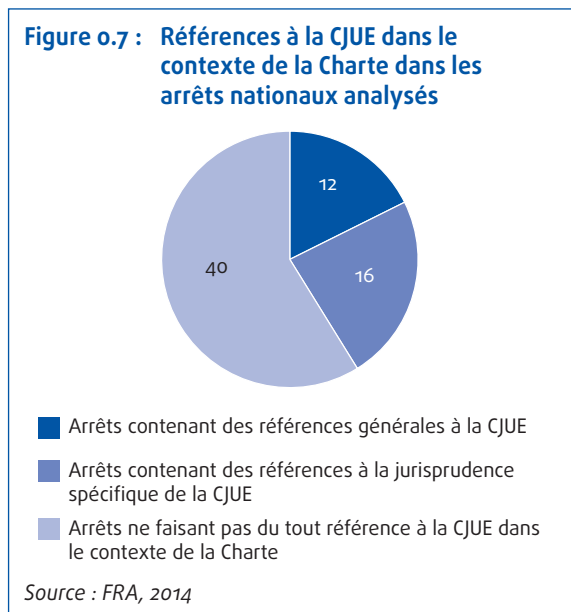
Contrairement à la CEDH, l'article 53 de la Charte reconnaît également d'autres accords internationaux auxquels l'Union ou tous les États membres de l'UE sont parties. Lorsque les juridictions nationales ont recours à la Charte dans leur raisonnement, elles renvoient parfois en parallèle à d'autres documents internationaux. Ces références parallèles ne sont pas aussi fréquentes que les références parallèles à la CEDH. La référence la plus courante est celle faite à la



Convention des Nations Unies relative aux droits de l'enfant, citée dans six arrêts. Les arrêts ont également renvoyé trois fois à la Déclaration universelle des droits de l'homme ; deux fois au Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels ; deux fois au Pacte international relatif aux droits civils et politiques ; deux fois à la Charte sociale européenne ; et une fois à la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale.

Les juridictions nationales et la Cour de justice de l'Union européenne

Dans 41 des 70 arrêts analysés, la CJUE n'était pas du tout mentionnée. Cependant, 13 arrêts faisaient référence à la Cour en général et 17 renvoyaient également à des arrêts spécifiques de la CJUE. Les juridictions nationales peuvent également renvoyer à la jurisprudence de la CJUE de manière plus générale, comme le montre un arrêt rendu en **Pologne**. Dans cet exemple, la juridiction nationale a rejeté une allégation de violation de l'article 47 de la Charte, « car ni cette disposition ni la Cour de justice de l'Union européenne ne prévoient de telles exigences de procédure ». ⁴¹ D'autres arrêts ont fait des références concrètes et détaillées aux arrêts de la CJUE, les mettant parfois dans la perspective du droit national. Dans une décision rendue en **Slovaquie**, par exemple, les conclusions de la Cour constitutionnelle nationale sont mises en relation avec les conclusions de la CJUE. ⁴²



La jurisprudence de la CJUE a été utilisée pour fournir des conseils dans l'interprétation du droit constitutionnel national hors du champ d'application du droit de l'UE, par exemple dans un arrêt rendu en **Espagne**. Dans une affaire concernant la législation civile qui régleme l'ordre des noms en Espagne et l'enregistrement civil des noms, la juridiction nationale a utilisé l'arrêt de la CJUE dans l'affaire C-208/09 *Sayn-Wittgenstein* pour insister sur le fait que le nom d'une personne est un

élément de son identité et de sa vie privée, dont la protection est garantie par l'article 7 de la Charte. ⁴³

Certaines demandes de décisions préjudicielles ont été suscitées par un doute concernant l'interprétation d'un droit de la Charte, sans que cela ne se traduise nécessairement en questions mentionnant la Charte de manière explicite. Dans certains cas, les juridictions nationales ne partagent pas le point de vue d'une partie selon lequel le droit de la Charte en question n'est pas clair dans un contexte donné. Par exemple, dans un arrêt rendu en **Autriche**, la juridiction n'a pas jugé nécessaire de demander la clarification quant à l'applicabilité (ou non-applicabilité) de l'article 47 dans le contexte de la législation nationale relative à l'électricité. ⁴⁴ Dans une affaire en **Lituanie**, la Cour suprême a décidé de suspendre la procédure et de renvoyer la question à la CJUE dans le contexte de l'article 47 de la Charte et de l'applicabilité des règles de protection des consommateurs. L'affaire concernait un contrat conclu entre un avocat et une personne physique ; il existait un doute sur le fait que ce contrat devait être considéré comme étant conclu entre un consommateur et un prestataire de services, ce qui rendrait les règles de protection des consommateurs applicables. Dans une affaire **estonienne** concernant l'article 47 de la Charte, la question a été soulevée de savoir si un tribunal d'arrondissement avait le droit de suspendre la procédure et de renvoyer l'affaire à la CJUE pour une décision préjudicielle. ⁴⁵ L'affaire concernait un programme de coopération territoriale Estonie-Lettonie mis en œuvre dans le cadre de la politique de cohésion de l'UE. Les décisions du comité de suivi du programme n'étaient pas susceptibles d'appel, soulevant la question de leur conformité avec la Charte, et plus particulièrement avec l'article 47.

Les **Pays-Bas** ont introduit une demande de décision préjudicielle auprès de la Cour de justice dans le contexte du droit de la Charte à une bonne administration (article 41). ⁴⁶ La juridiction nationale a consulté la CJUE sur l'interprétation du « droit de défense » dans le contexte administratif. La juridiction néerlandaise a reconnu la jurisprudence de la CJUE, admettant que ce droit est maintenant également établi dans l'article 41 de la Charte. Elle précise cependant que la jurisprudence de la CJUE montre que le droit n'est pas absolu et que la Charte, « conformément à sa formulation, ne s'adresse qu'aux institutions, organes, offices et agences de l'Union ». Un arrêt rendu au **Portugal** illustre une affaire dans laquelle la juridiction a débattu en détail sur le renvoi ou le non-renvoi à la CJUE. ⁴⁷ Dans une affaire concernant une modification de la législation pour réduire les droits de pension d'anciens agents de l'appareil de sécurité communiste, un tribunal régional en **Pologne** a saisi la CJUE de la question préjudicielle de savoir si cette modification ne transgressait pas les articles suivants de la Charte : article 1 (dignité humaine), 17 (droit de propriété), 20 (égalité en droit), 21 (non-discrimination) et 47 (droit à un recours effectif et à accéder à un tribunal impartial). ⁴⁸ Dans ce cas, le protocole n° 30 sur l'application de la Charte est pertinent.

L'utilisation de la Charte au niveau national par des organes non judiciaires

Les droits fondamentaux en général et la Charte de manière spécifique doivent être intégrés dans les travaux de toutes les entités qui fournissent et soutiennent l'accès à la justice à tous les niveaux de gouvernance. Les tribunaux ne sont pas les seules entités à exercer cette fonction. Une série d'organes actifs dans le domaine des droits de l'homme, dont certains sont considérés comme n'étant pas judiciaires en ce sens qu'ils ne statuent pas sur des affaires, jouent également un rôle crucial. Certains de ces organes sont appelés organes quasi-judiciaires : ils statuent sur des affaires mais ne sont pas des tribunaux. Les États membres de l'UE disposent d'un large éventail de ce type d'organes, dont les pouvoirs, objectifs et fonctionnements varient considérablement.

Afin d'examiner dans quelle mesure ces organes utilisent la Charte et le droit de l'UE en matière de droits fondamentaux, la Commission européenne (DG Justice, C1) a commencé en 2013 à recueillir des informations provenant des INDH (accréditées en vertu des Principes de Paris), des organes de promotion de l'égalité et des médiateurs ainsi que des médiateurs des enfants. Les informations ont été collectées par le biais des réseaux européens respectifs de ces quatre types d'organes. De plus, la FRA a été invitée à fournir une analyse.

La catégorisation dans les quatre types d'organes mentionnés n'est pas clairement définie : une INDH peut être à la fois un organe de promotion de l'égalité et un médiateur, de plus chaque organe peut également détenir un mandat exprès concernant les enfants, faisant ainsi partie du réseau européen de ce type d'organes. De même, la désignation d'un organe de promotion de l'égalité est une exigence pour tous les États membres en vertu du droit de l'UE,⁴⁹ alors qu'il n'existe aucune obligation juridique semblable pour les autres organes. En principe, chaque État membre pourrait avoir une entité dans chacune des quatre catégories, mais généralement, les États membres ne disposent pas de tous les types d'organes. Certains États disposent de plus d'un organe par type de catégorie. Le Royaume-Uni par exemple a des INDH distinctes pour l'Écosse, l'Irlande du Nord, ainsi que pour l'Angleterre et le Pays de Galles. (Pour plus d'informations sur les

- ▶ INDH, voir le **Chapitre 8** sur l'accès à la justice et la
- ▶ coopération judiciaire et le **Chapitre 10** sur les États membres et leurs obligations internationales). Un petit questionnaire composé de six questions générales a été envoyé aux organes compétents dans tous les États membres. Les questions portaient sur le rôle de la Charte en ce qui concerne :

1. la formation ;
2. la sensibilisation ;
3. le traitement des plaintes ;
4. les conseils fournis au gouvernement ;
5. les litiges portés devant les tribunaux ;
6. la médiation.

Chacun des six domaines contenait des sous-questions visant à quantifier les réponses, telles que le nombre de personnes ayant reçu une formation sur la Charte ou le nombre d'affaires liées à la Charte. Toutes les questions ne seraient être applicables à tous les organes, certains dispensent des formations, d'autres conseillent le gouvernement et d'autres encore traitent des plaintes ou intentent des actions en justice au nom des plaignants.

La période durant laquelle les réponses devaient être fournies allait de l'entrée en vigueur de la Charte en décembre 2009 à la date d'échéance du questionnaire, le 31 octobre 2013. Les deux derniers domaines, les actions en justice et la médiation, étaient une exception, les réponses faisant uniquement référence à l'année 2013.

Dans l'ensemble, il existe environ 100 organes des quatre types dans les 28 États membres de l'UE. Le questionnaire a reçu au total 43 réponses. Dans 25 des 28 États membres de l'UE, des organes des quatre types ont répondu. Parmi les organes ayant répondu figuraient cinq institutions spécialisées dans les enfants et cinq médiateurs régionaux (d'Italie et d'Espagne). Le Médiateur européen a également répondu.

Des six questions, certaines ont reçu des réponses concrètes, principalement en raison de la nature plus ou moins précises des problèmes qu'elles couvraient. La sensibilisation a particulièrement tendance à se faire par le biais de campagnes générales, par exemple sur l'égalité. Le rôle spécifique de la Charte, ou de la législation pertinente de l'UE également abordée dans le questionnaire, ne peut généralement pas être distingué. La formation a une nature similaire en ce sens qu'elle tend à couvrir des questions et principes, en s'appuyant sur les sources les plus pertinentes qui peuvent comprendre les Nations Unies, le Conseil de l'Europe et le droit de l'UE. Mais de nouveau, des références spécifiques aux normes de l'UE en matière de droits fondamentaux peuvent ne pas être nécessaires pour la formation, et il est dès lors difficile de préciser le rôle joué par ces normes dans la formation. Cependant, Il apparaît clairement dans ces réponses, notamment celles des organismes de promotion de l'égalité, que le droit de l'UE transposé sur l'égalité est très influent.

Le traitement des plaintes et les conseils sont plus facilement associés aux droits fondamentaux de l'UE. Il en va de même pour les litiges, où les organes en question ont des fonctions judiciaires ou peuvent soutenir ou intenter une action en justice. Enfin, le sixième domaine, la médiation, est difficile à associer

aux normes juridiques, étant donné que les arguments juridiques ne sont probablement pas au cœur d'un tel processus. Le bref aperçu des réponses présenté ci-dessous se concentre par conséquent sur celles apportées aux questions 3, 4 et 5.

La comparabilité est essentielle pour une analyse détaillée. La diversité des organisations qui ont répondu aux questions qui étaient délibérément brèves et directes ne permettait pas un cadre comparatif solide. Pour cette raison, le nombre d'organismes répondant positivement ou négativement doit être lu comme une indication générale plutôt qu'un examen détaillé.

Formation et sensibilisation

Près de la moitié des organes (22 sur 43 ont répondu) ont dispensé des formations liées à la Charte et/ou à la législation de l'UE. L'ensemble des formations variait de celles réservées au membre du personnel en général à celles comprenant des milliers de participants. Vingt et un organes ont déclaré n'avoir dispensé aucune formation, parmi lesquels six ont expliqué que la formation ne relevait pas de leur compétence. Certains ont déclaré qu'ils limitaient le sujet de leurs formations à la CEDH ou, pour les organes actifs dans ce domaine, à la Convention des Nations Unies relatives aux droits de l'enfant.

Des exemples plus concrets d'engagement avec des instruments européens en matière de droits fondamentaux comprennent l'Institut **roumain** des droits de l'homme. Chaque année, il organise un cours d'été d'une semaine, auquel a été ajouté un module consacré à la Charte après l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne en 2009. Environ 30 praticiens et universitaires y participent tous les ans.

Le médiateur parlementaire de **Suède** a organisé, pour quelque 50 personnes, des formations internes couvrant la Charte de manière détaillée. Le Défenseur public des droits de **Slovaquie** a déclaré que le droit à une bonne administration (article 41) de la Charte est traité dans toutes les formations destinées au personnel.

Un peu moins de la moitié (18) des organes ont organisé des activités de sensibilisation aux droits fondamentaux de l'UE. Près de la moitié (22) ont répondu par la négative, parmi lesquels cinq ont déclaré que la sensibilisation aux droits fondamentaux de l'UE n'entraîne pas dans le cadre de leur mandat. Quelques autres ont affirmé se concentrer sur la CEDH et la Convention des Nations Unies relative aux droits de l'enfant. Au Luxembourg, le Médiateur a indiqué qu'il prévoyait une campagne relative à l'article 41 de la Charte.

Traitement des plaintes

Sur 43 organes ayant répondu, 26 ont traité des plaintes en utilisant les droits fondamentaux de l'UE. Dix-sept

ont répondu par la négative. Parmi ces derniers, douze ont répondu qu'ils n'avaient jamais encore reçu de plaintes liées aux droits fondamentaux de l'UE. Deux ont déclaré ne pas être compétents pour traiter ces plaintes ou affaires.

Les plaintes qui se réfèrent aux droits fondamentaux de l'UE semblent être limitées. Le Médiateur européen a répondu que quelque 13 % des affaires faisaient référence à la Charte de manière explicite. Le Médiateur parlementaire en **Suède** estime que les demandeurs incluent ces références dans seulement 1 à 3 % des plaintes. Il n'a pu identifier aucune affaire dans laquelle la Charte aurait eu un impact clair et identifiable sur l'issue. Le Défenseur des droits en **France** a estimé le nombre équivalent à une fraction de 1 %. Le Médiateur en **Grèce** a conclu que dans 2 à 3 % des affaires, le plaignant invoque la Charte. L'Avocat du principe de l'égalité, l'organisme **slovenne** de promotion de l'égalité, a signalé que 15 % de plaintes faisaient référence aux droits fondamentaux de l'UE, mais que dans la majorité de ces affaires, l'élément européen était apporté par l'Avocat du principe de l'égalité, non par le plaignant.

Quant à l'influence de la Charte sur les questions de fond, le Médiateur européen a souligné l'administration publique et la pertinence de l'article 41 de la Charte, tel que l'a également fait le Médiateur parlementaire **finlandais**. Le Médiateur **grec**, l'organe de promotion de l'égalité, a fait référence à la discrimination à l'encontre des Roms. D'autres organes de promotion de l'égalité, comprenant le Centre national pour les droits de l'homme en **Slovaquie** et le Centre interfédéral pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme en **Belgique**, ont constaté que le chapitre « Égalité » de la Charte avait de l'influence. Le Médiateur parlementaire en **Finlande** a également cité des affaires concernant la liberté de circulation, l'accès aux soins de santé et la discrimination fondée sur la religion.

Conseiller les gouvernements

Environ la moitié (21) des organes ayant répondu à l'enquête conseillent les gouvernements sur la base de la Charte ou de la législation de l'UE s'y rapportant. Des organes ayant répondu à l'enquête, 17 ont répondu par la négative, parmi lesquels dix n'étant pas compétents pour fournir ce type de conseils. Pour ceux n'ayant pas de mandat relatif à la Charte, quatre ont signalé qu'ils étaient autorisés à fournir des conseils sur la base d'autres instruments, tels que la Constitution ou les traités internationaux. La Commission nationale pour la promotion de l'égalité à **Malte** a signalé qu'elle avait utilisé la législation dérivée de l'UE sur la discrimination pour fournir des conseils. Alors que la Charte est relativement nouvelle parmi les instruments en matière de droits de l'homme et que de nombreux organes ne disposent pas de mandats faisant référence à la Charte de manière explicite, la loi portant création de l'Institut

danois pour les droits de l'homme contient une référence expresse à la Charte dans le cadre de la base sur laquelle l'organe doit fonctionner.⁵⁰ Le Défenseur des droits de l'homme **polonais** a conseillé le gouvernement sur la base de la Charte pour les questions liées à la discrimination fondée sur l'âge, l'égalité entre les hommes et les femmes, les droits des personnes handicapées et la protection des données.

Litiges portés devant les tribunaux et médiation

Un peu plus d'un quart (12) des organes interrogés ont intenté des actions en justice sur la base du droit de l'UE relatif aux droits fondamentaux. Cela reflète également les limites des mandats de bon nombre d'organes. En effet, des 30 réponses indiquant que l'organe n'intentait pas d'action en justice, 18 ont déclaré que leur mandat les empêchait de porter un litige devant un tribunal. Quatre autres ont déclaré qu'ils n'avaient pas traité d'affaires relatives aux droits fondamentaux de l'UE. L'une des 43 réponses n'indique pas clairement si le fait d'intenter une action en justice est possible.

Quatre organes ont fourni des exemples explicites de la manière dont la Charte était liée à leurs travaux judiciaires. Le Défenseur public des droits en **République tchèque** a assisté à une affaire qui concernait la discrimination. Le Défenseur des droits de l'homme **polonais** a saisi la Cour constitutionnelle, soutenu par la Charte, par rapport à la liberté de réunion, aux droits des personnes handicapées et à la protection des données. Le Commissaire des droits fondamentaux en **Hongrie** a cherché le soutien de la Charte en portant devant la Cour constitutionnelle des affaires concernant la protection des données, le droit à un recours effectif et à un procès équitable, la liberté d'information, le droit de propriété et le droit de sécurité sociale. Le Défenseur public d'**Espagne** a signalé que les demandeurs utilisent l'article 41 de la Charte pour soutenir que les organes au sein de l'administration publique doivent justifier leurs décisions.

Cinq organes se sont référés à la médiation dans le contexte des droits fondamentaux de l'UE. Trente-cinq ont répondu par la négative. Parmi ces derniers, 12 ont répondu que la raison était une absence de ce domaine compétence dans leur mandat. Six des 35 ont déclaré qu'il serait possible de s'appuyer sur les droits fondamentaux de l'UE s'ils rencontraient une affaire appropriée pour la médiation.

Conclusion

Ce sont dans les domaines de l'asile et de l'immigration que les juridictions nationales citent le plus souvent la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne. Plus d'une affaire sur cinq parmi celles analysées ont trait à ces politiques (21%). Le droit de la Charte le plus souvent invoqué par les juridictions nationales est le droit à un recours effectif et à un procès équitable (article 47). Conjointement avec le droit à une bonne administration (article 41), ces droits représentent un quart de toutes les références faites à la Charte en 2013 dans les arrêts analysés. Cela reflète la situation devant la CJUE, qui invoque les articles 41 et 47 dans la moitié de l'ensemble des affaires dans lesquelles elle fait référence à la Charte.

De toutes les affaires dans lesquelles les juridictions nationales ont cité la Charte, 22 % étaient consacrées aux dispositions horizontales, y compris sa portée (article 51) et son interprétation (article 52). Malgré l'importance de ces dispositions devant les juridictions nationales, leurs arrêts analysent rarement en détail la portée de la Charte. Elle est plutôt souvent citée comme un moyen d'interprétation sans que la question de savoir si elle est d'application ou non ne soit abordée.

De temps à autre, les juridictions nationales citent également la Charte dans leur raisonnement dans des affaires qui ne relèvent clairement pas du champ d'application du droit de l'UE. En tant qu'expression des valeurs sur lesquelles l'Union est fondée et auxquelles tous les États membres adhèrent, la Charte a des répercussions au-delà du droit de l'UE.

Les juridictions nationales ont tendance à citer en parallèle la Charte, qui est la déclaration des droits de l'homme de l'Union européenne (UE), et la CEDH, le traité du Conseil de l'Europe sur les droits de l'homme. Dans près de deux tiers des arrêts analysés, les juridictions couplent les références à la Charte et à la CEDH.

La Charte est également utilisée et citée devant les organes actifs dans le domaine des droits de l'homme, y compris les INDH, les médiateurs et les organes de promotion de l'égalité. Cependant, en raison de la diversité de ces institutions, le rôle de la Charte est plus varié et moins prononcé que devant les tribunaux nationaux. Tout comme les juridictions nationales, les organes actifs dans le domaine des droits de l'homme font souvent référence à la Charte et aux traités relatifs aux droits de l'homme, bien que ces derniers soient plus souvent utilisés. Bon nombre d'organes sont des organismes de promotion de l'égalité spécialisés, qui ont tendance à s'appuyer sur le chapitre « Égalité » de la Charte. Cependant, d'autres droits, comme la protection des données et le droit à une bonne administration, sont également mis en avant devant ces organes. Il reste néanmoins un potentiel d'utilisation beaucoup plus grande de la Charte devant les organes compétents dans le domaine des droits de l'homme.



Notes

Tous les liens hypertexte ont été consultés le 30 avril 2014.

- 1 Commission européenne (2012), *Rapport 2011 sur l'application de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne*, p. 9; http://ec.europa.eu/justice/fundamental-rights/files/charter_report_fr.pdf ; Commission européenne (2013), *Rapport 2012 sur l'application de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne*, p. 24, <http://ec.europa.eu/justice/fundamental-rights/report/2012/index.html>.
- 2 Commission européenne (2012), *2011 report on the application of the EU Charter of Fundamental Rights*, Luxembourg, Office de Publications, p. 9, http://ec.europa.eu/justice/fundamental-rights/files/charter_report_en.pdf.
- 3 Commission européenne (2014), *2013 report on the application of the EU Charter of Fundamental Rights*, Luxembourg, Office de Publications, p. 7.
- 4 Parlement européen (2012), « Main trends in the recent case law of the EU Court of Justice and the European Court of Human Rights in the field of fundamental rights » ; Exemple récent : de Burca, G. (2013), « After the EU Charter of Fundamental Rights: The Court of Justice as a Human Rights adjudicator », *Maastricht Journal*, volume 20, n° 2, p. 168-184.
- 5 Pour une exception confirmant la règle, voir : de Visser, M. (2013), « National constitutional Courts, the Court of Justice and the protection of fundamental rights in a post-Charter landscape », *Human Rights Review* ; Bazzocchi, V. (2011), « The European Charter of Fundamental Rights and the Courts », dans : Di Federico, G. (2011), *The EU Charter of Fundamental Rights*, Springer, p. 55-75.
- 6 Italie, Corte Appello Firenze sez. Iav (2008), arrêt du 9 juin 2007, cité dans : Amici, F. et al. (2009), *The Courts and the Nice Charter. Technical arguments and interpretative activity*, p. 259, http://csdle.lex.unict.it/Archive/AC/Dossiers/EU%20law/20120206-101728_INT_dossier12_fund-rights_2009pdf.pdf ; Italie, Tribunale Ravenna, arrêt du 16 janvier 2008, cité dans *Ibid.*, p. 268.
- 7 Belgique, Cour constitutionnelle, arrêt du 30 mai 2013 (n° 73/2013), du 18 juillet 2013 (n° 107/2013) et du 26 septembre 2013 (n° 124/2013).
- 8 De même, le rapport général de l'ACA sur la mise en œuvre de la Charte (séminaire du 24 novembre 2011) stipule : « 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. » ACA, rapport général. www.aca-europe.eu/seminars/DenHaag2011/Gen_Report_en.pdf.
- 9 Pour la liste des 114 décisions, voir l'annexe au rapport 2013 de la Commission européenne sur l'application de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne.
- 10 Voir : Association of the Councils of State and Supreme Administrative Jurisdictions of the European Union (2012), *General Report*, p. 10, www.aca-europe.eu/seminars/DenHaag2011/Gen_Report_en.pdf.
- 11 Dans certains arrêts, il n'était pas évident que la Charte ait déjà été invoquée par les parties.
- 12 République tchèque, Cour suprême, affaire 30 Cdo. 3223/2011, arrêt du 14 mai 2013, www.nsoud.cz/Judikatura/judikatura_ns.nsf/WebSearch/BDA2B059E16E4F1EC1257B97002EB949?openDocument&Highlight=0 ; voir aussi : Pologne, Cour d'appel de Białystok, affaire I SA/Wa 1012/13, arrêt du 17 avril 2013, [http://orzeczenia.bialystok.sa.gov.pl/content/\\$N/15050000001006_II_AKZw_000665_2013_Uz_2013-04-17_001](http://orzeczenia.bialystok.sa.gov.pl/content/$N/15050000001006_II_AKZw_000665_2013_Uz_2013-04-17_001).
- 13 Pologne, Tribunal administratif de voïvodie de Varsovie, affaire I SA/Wa 1012/13, arrêt du 6 mai 2013, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/020019FFCB>.
- 14 Portugal, Cour constitutionnelle, affaire 754/13, arrêt du 29 août 2013, www.tribunalconstitucional.pt/tc/acordaos/20130474.html.
- 15 Italie, Tribunal administratif régional (T.A.R.) – Rome (seconde section), affaire 633, arrêt du 21 janvier 2013.
- 16 Italie, Cour de cassation, affaire 41, arrêt du 3 janvier 2013.
- 17 Portugal, Cour constitutionnelle, affaire 117/12, arrêt du 15 juillet 2013, www.tribunalconstitucional.pt/tc/acordaos/20130404.html ; pour un accent similaire sur l'autonomie, voir : Portugal, Cour constitutionnelle, affaire 274/2013, arrêt du 23 mai 2013, www.tribunalconstitucional.pt/tc/acordaos/20130274.html.
- 18 Autriche, Cour administrative, arrêt 2012/15/0021 du 19 mars 2013, www.ris.bka.gv.at/Dokument.wxe?Abfrage=Wvgh&Dokumentnummer=JWt_2012150021_20130319X00.
- 19 CJUE, C-617/10, arrêt du 26 février 2013.
- 20 Danemark, Tribunal fiscal national danois, affaire 04-0002640, arrêt du 4 juin 2013, www.afgoerelsesdatabasen.dk/ShowDoc.aspx?q=04-0002640&docId=dom-lsr-04-0002640-full.
- 21 CJUE, C-446/03, *Marks & Spencer*, arrêt du 13 décembre 2005.
- 22 Voir : Irlande, High Court (2013), affaire IEHC 246s, arrêt du 30 avril 2013, plus particulièrement le paragraphe 50, www.courts.ie/judgments.nsf/6681dee4565ecf2c80256e7e005205b/917c1eda50f25d3d80257b8f002fbc7?OpenDocument.
- 23 Voir : Autriche, Cour suprême, arrêt 8 Ob 7/139 du 4 mars 2013 au point 2.3, www.ris.bka.gv.at/Dokumente/Justiz/JJT_20130304_0GH0002_0080B00007_13G0000_000/JJT_20130304_0GH0002_0080B00007_13G0000_000.pdf.
- 24 Voir : Tribunal de district de Piešťany, affaire 7C/127/2012, arrêt du 1^{er} août 2013, www.justice.gov.sk/Stranky/Sudne-rozhodnutia/Sudne-rozhodnutie-detail.aspx?PorCis=3622CDA6-5E78-47D8-9B3C-B6962D4019EA&PojCislo=169769.
- 25 Les exemples d'arrêts refusant explicitement d'admettre que le champ d'application de la Charte est activé servent à la Hongrie, Cour constitutionnelle, affaire 3140/2013, arrêt du 24 juin 2013 ; Pays-Bas, Haute cour administrative, affaire BZ2161, arrêt du 22 février 2013, <http://deeplink.rechtspraak.nl/uitspraak?id=EC LI:NL:CRVB:2013:BZ2161> ; Pays-Bas, Haute cour administrative, affaire 1090, arrêt du 12 juillet 2012, <http://deeplink.rechtspraak.nl/uitspraak?id=ECLI:NL:CRVB:2013:1090>.
- 26 Malte, Cour d'appel pénale, affaire 98/2011, arrêt du 15 juillet 2013.
- 27 Espagne, Cour constitutionnelle, affaire 61/2013, arrêt du 14 mars 2013, <http://hj.tribunalconstitucional.es/HJ/docs/BOE/BOE-A-2013-3797.pdf>.
- 28 Voir : Espagne, Cour constitutionnelle, affaire 167/2013, arrêt du 7 novembre 2013, <http://hj.tribunalconstitucional.es/HJ/docs/BOE/BOE-A-2013-11678.pdf>.
- 29 Allemagne, Hessischer Verwaltungsgerichtshof, affaire 7 C 897/13.N, arrêt du 7 août 2013, <http://openjur.de/u/642867.html>.
- 30 CJUE, affaire C-411/10, *N.S. c. Secretary of State for the Home Department*, arrêt du 21 décembre 2011.
- 31 Royaume-Uni, High Court (Queen's Bench Division – Administrative Court), affaire EWHC 3453 (Admin), arrêt du 7 novembre 2013, www.bailii.org/ew/cases/EWHC/Admin/2013/3453.html.
- 32 Royaume-Uni, Employment appeal tribunal, affaire UKEAT 0401_12_0410, arrêt du 4 octobre 2013,

- www.bailii.org/cgi-bin/markup.cgi?doc=/uk/cases/UK/EAT/2013/0401_12_3004.html&query=janah+and+v+and+Libya+and+Benkharbouche+and+v+and+Embassy+and+of+and+the+and+Republic+and+of+and+Sudan%92&method=boolean
- 33 Autriche, Verfassungsgerichtshof, affaire U466/11; U1836/11, arrêt du 14 mars 2012, www.ris.bka.gv.at/Dokumente/Vfgh/JFT_09879686_11U00466_2_00/JFT_09879686_11U00466_2_00.html.
- 34 Roumanie, Curtea Constituțională a României, affaire 1021D/2012, arrêt du 20 novembre 2012, www.ccr.ro/files/products/Do967_12.pdf.
- 35 France, Conseil d'État, juge des référés, affaire n° 371316, arrêt du 23 août 2013, www.legifrance.gouv.fr/affichJuriAdmin.do?oldAction=rechJuriAdmin&idTexte=CETA TEXT000027990506&fastReqId=885337519&fastPos=34.
- 36 Chypre, Cour suprême, appel civil n° 77/2012, arrêt du 13 février 2013, www.cylaw.org/cgi-bin/open.pl?file=/apofaseis/aad/meros_1/2013/1-201302-77-12PolEf.htm.
- 37 Roumanie, Haute Cour de cassation et de justice, affaire 2001/54/2011, arrêt du 22 janvier 2013.
- 38 Pays-Bas, Section juridictionnelle administrative du Conseil d'État, affaire BZ2265, arrêt du 25 février 2013, <http://deeplink.rechtspraak.nl/uitspraak?id=ECLI:NL:RVS:2013:BZ2265>.
- 39 Allemagne, Bundesfinanzhof, affaire X K 11/12, arrêt du 6 février 2013, paragraphe 13, www.bundesfinanzhof.de/entscheidungen/entscheidungen-online.
- 40 Allemagne, Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg, affaire A 9 S 1872/12, arrêt du 7 mars 2013, http://lrbw.juris.de/cgi-bin/laender_rechtsprechung/document.py?Gericht=bw&GerichtAuswahl=VGH+Baden-W%FCrttemberg&Art=en&sid=4f6610e44d88e7782a6911dc4ee61600&nr=16837&pos=0&anz=1.
- 41 Pologne, Cour suprême administrative, affaire II OZ 327/13, arrêt du 1^{er} août 2013, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/46581FD26A>.
- 42 Slovaquie, Cour constitutionnelle de la République slovaque, affaire II. ÚS 499/2012-47, arrêt du 10 juin 2013, http://portal.concourt.sk/SearchRozhodnutia/rozhod.do?urlpage=dokument&id_spisu=499748.
- 43 Voir : Espagne, Cour constitutionnelle, affaire 167/2013, arrêt du 7 novembre 2013, <http://hj.tribunalconstitucional.es/Hj/docs/BOE/BOE-A-2013-11678.pdf>.
- 44 Autriche, Oberster Gerichtshof, affaire 80b7/13G, arrêt du 4 mars 2013, www.ris.bka.gv.at/Dokumente/Justiz/JJT_20130304_OGH0002_00800B00007_13G0000_000/JJT_20130304_OGH0002_00800B00007_13G0000_000.pdf.
- 45 Estonie, Chambre administrative de la Cour suprême, affaire 3-3-1-2-13, arrêt du 21 mars 2013, www.nc.ee/?id=11&tekst=RK/3-3-1-2-13.
- 46 Pays-Bas, Cour suprême, affaire BR0671, décision du 22 février 2013, <http://deeplink.rechtspraak.nl/uitspraak?id=ECLI:NL:HR:2013:BR0671>.
- 47 Portugal, Cour suprême de justice, Case 149/11.4YFLSB, arrêt du 26 juin 2013, www.dgsi.pt/jstj.nsf/954foce6ad9dd8b980256b5f003fa814/f3a3d72faffbb1c180257b160053d34b?OpenDocument.
- 48 Pologne, Tribunal régional de Częstochowa, *R. Pancyk c. Ministère de l'intérieur et de l'administration*, IV U 147/02, 20 décembre 2013. Voir aussi les versions consolidées du TUE et du TFUE, Protocole n° 30 sur l'application de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne à la Pologne et au Royaume-Uni, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=OJ:C:2012:326.TOC>.
- 49 Directive 2000/43/CE du Conseil du 29 juin 2000 relative à la mise en œuvre du principe de l'égalité de traitement entre les personnes sans distinction de race ou d'origine ethnique (*directive relative à l'égalité raciale*), JO 2000 L 180, p. 22, article 13 ; Directive 2004/113/CE du Conseil du 13 décembre 2004 mettant en œuvre le principe de l'égalité de traitement entre les femmes et les hommes dans l'accès à des biens et services et la fourniture de biens et services (*directive relative à l'égalité d'accès aux biens et aux services*), JO 2004 L 373, p. 37, article 12 ; Directive 2006/54/CE du Parlement européen et du Conseil, du 5 juillet 2006, relative à la mise en œuvre du principe de l'égalité des chances et de l'égalité de traitement entre hommes et femmes en matière d'emploi et de travail (refonte) (*directive relative à l'égalité entre les hommes et les femmes*), JO 2006 L 204, p. 23, article 20.
- 50 Loi n° 553 du 18 juin 2012, article 2, paragraphe 6.

