



SÉMINAIRE ORGANISÉ PAR LA COUR ADMINISTRATIVE SUPRÊME DE FINLANDE

EN COOPÉRATION AVEC L'ACA-EUROPE

INARI, LAPONIE, 25–28 MAI 2024

RAPPORT GÉNÉRAL

**« CARTOGRAPHIE DE LA PROTECTION MULTINIVEAUX DES DROITS FONDAMENTAUX AU SEIN
DES**

COURS ADMINISTRATIVES EUROPÉENNES »

1. INTRODUCTION

Dans le cadre du prochain séminaire de l'ACA-Europe, qui se déroulera à Inari du 25 au 28 mai 2024, nous continuerons à étudier les interactions verticales entre les cours administratives suprêmes nationales, d'une part, et la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) et la Cour européenne des droits de l'homme (CourEDH), de l'autre. Nous y approfondirons les enseignements du séminaire de l'ACA-Europe de Stockholm, les 9 et 10 octobre 2023, au cours duquel la relation entre les juridictions nationales et la procédure préjudicielle de la CJUE a été examinée, et de celui de Zagreb, le 19 février 2024, au cours duquel les conflits entre diverses décisions judiciaires nationales et européennes ont été abordés.

Le séminaire d'Inari visera à définir les cadres juridiques nationaux et européens de la protection multiniveaux des droits fondamentaux au sein des juridictions administratives suprêmes européennes. Si l'on considère le processus national de résolution de litiges, il est entendu que les droits individuels reconnus comme fondamentaux par les ordres juridiques respectifs découlent de diverses sources qui peuvent s'appliquer de manière concurrente. Les droits individuels consacrés dans les constitutions nationales peuvent coïncider avec des droits analogues établis par la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH), les conventions des Nations Unies relatives aux droits de l'homme et la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne (CDFUE).

Ce chevauchement entre différents systèmes juridiques est intensifié par leurs structures institutionnelles distinctes : le pouvoir d'interpréter la constitution nationale est généralement confié à une entité nationale spécifique ou à une cour, par exemple constitutionnelle, tandis que la CourEDH et la CJUE jouent des rôles analogues au sein de leurs propres systèmes juridiques. Il n'existe pourtant pas de hiérarchie constitutionnelle définitive entre les régimes juridiques européens et nationaux. Qui plus est, les systèmes constitutionnels nationaux peuvent fournir différentes solutions institutionnelles à l'applicabilité des droits constitutionnels et des droits de l'homme devant les juridictions nationales.





Le séminaire de l'ACA-Europe à Inari vise à clarifier le fonctionnement du dialogue vertical dans le contexte des juridictions administratives nationales et la protection multiniveaux des droits fondamentaux. À cette fin, le questionnaire distribué aux institutions participantes en préparation du séminaire a été conçu pour nous aider à comprendre les limites constitutionnelles dans lesquelles opèrent les juridictions administratives nationales, mais aussi les mécanismes et principes juridiques spécifiques qui stimulent le dialogue vertical entre les juridictions nationales et européennes.

Ce rapport général a été établi sur la base d'un questionnaire semi-structuré comprenant 22 questions. Dans la plupart des cas, il n'appelait pas de réponses statistiquement rigoureuses ou exhaustives. Une approche qualitative a été privilégiée. Nous sommes d'avis que l'interprétation des tendances, des modèles et des estimations subjectives est particulièrement précieuse dans ce domaine juridique où l'expérience/expertise et l'intuition sont essentielles pour comprendre des phénomènes complexes comme le dialogue vertical entre les juridictions nationales et européennes.

33 institutions ont répondu au questionnaire. Le rapport ne répertorie pas toutes les réponses. Il cherche plutôt à fournir un ensemble représentatif de problèmes, de solutions et de jurisprudence, détaillés dans les réponses spécifiques des pays et institutions, pour permettre des discussions fructueuses, sur une base structurée. Pour encore faciliter le débat, le rapport comprend des graphiques et des tableaux qui permettent de visualiser les similitudes et les différences entre les juridictions. Un complément d'informations contextuelles des institutions répondantes figure à l'annexe 1 du présent rapport.

Le rapport suit la structure du questionnaire. Il est donc divisé en trois sections, dont la présente introduction constitue la première.

La deuxième section se concentre sur les grandes lignes des différents systèmes de contrôle constitutionnel ainsi que sur le cadre juridique de l'applicabilité générale des normes relatives aux droits fondamentaux dans les systèmes juridiques nationaux.

La troisième et dernière section traite plus en détail des mécanismes d'interaction entre les droits fondamentaux nationaux et européens et les normes internationales en matière de droits de l'homme.

2. CADRES JURIDIQUES NATIONAUX : CONTRÔLE CONSTITUTIONNEL ET APPLICABILITÉ NATIONALE DES NORMES RELATIVES AUX DROITS FONDAMENTAUX

L'interconnexion croissante entre les juridictions nationales, la CourEDH et la CJUE reflète la complexité de l'intégration juridique en Europe. À défaut de hiérarchie constitutionnelle définitive entre ces juridictions, la protection des droits fondamentaux en Europe est souvent décrite comme un système de constitutionnalisme multiniveaux¹. Du point de vue des constitutions nationales et des juridictions administratives, le fonctionnement de ce système multiniveaux varie toutefois considérablement d'un pays à l'autre. Un élément central de ces différences découle des différences constitutionnelles, en particulier en

¹ Voir déjà Ingolf Pernice, Multilevel constitutionalism in the European Union, *European Law Review*, Vol.27, n° 5, octobre 2002, p 511-529.





ce qui concerne les questions relatives au contrôle de constitutionnalité de la législation émanant du parlement, et les doctrines concernant l'applicabilité des normes relatives aux droits fondamentaux devant les juridictions nationales.

Les systèmes constitutionnels nationaux peuvent disposer en leur sein d'un organe spécifique, comme une cour constitutionnelle, à qui il incombe spécifiquement d'examiner la constitutionnalité de la législation nationale, que ce soit en termes abstraits (*in abstracto*) ou dans des cas spécifiques (*in concreto*), ou les deux. Dans ce cas, l'autorité des cours administratives suprêmes pour faire respecter les droits fondamentaux est généralement limitée par les pouvoirs de la cour constitutionnelle à cet égard. À l'inverse, le pouvoir d'examiner la constitutionnalité de la législation nationale revient parfois de manière exclusive à une autorité extérieure au pouvoir judiciaire, comme le parlement ou un organe parlementaire spécifique. Les tribunaux peuvent par conséquent se voir interdire d'examiner ou d'appliquer les normes relatives aux droits fondamentaux dans leurs décisions, soit n'être autorisés à le faire que de manière limitée. Entre ces options divergentes, on trouve aussi des modèles mixtes.

Cette architecture constitutionnelle n'implique pas nécessairement que la protection des droits individuels, telle que stipulée par la CEDH et la CDFUE, adhère à des principes similaires. En fait, comme cela ressort des résultats du questionnaire qui forment le socle du présent rapport, le rôle des cours administratives suprêmes dans ce domaine peut différer considérablement de celui qu'elles jouent dans le cadre de l'application de la constitution nationale.

L'objectif principal de la première partie de ce rapport général est de servir de fondation pour découvrir ces différences nationales, et permettre ainsi une compréhension plus profonde de la relation multiforme entre les systèmes juridiques nationaux et européens.

2.1 La constitution et son applicabilité devant les tribunaux (questions 4, 5a, 5b, 5c et 5d)

32 des 33 juridictions répondantes confirment que leur pays dispose d'une constitution écrite, le Royaume-Uni faisant exception à la règle.

En *Autriche*, il n'existe pas de constitution à proprement parler, mais une loi constitutionnelle fédérale (*Bundes-Verfassungsgesetz 1920*) et l'on retrouve aussi de nombreuses autres dispositions constitutionnelles dans les lois ordinaires.

Toutes les juridictions répondantes expliquent qu'elles sont autorisées à appliquer la constitution au moins dans une certaine mesure, que ce soit sous forme écrite ou non. Aux *Pays-Bas*, toutefois, comme la Constitution interdit aux tribunaux de se prononcer sur la constitutionnalité des actes du Parlement, ce pouvoir ne leur est dévolu que pour les réglementations de niveau inférieur, comme celles qui sont adoptées par les autorités régionales et locales ou les organes d'exécution. Dans ces cas, la section administrative du Conseil d'État peut également appliquer la Constitution.

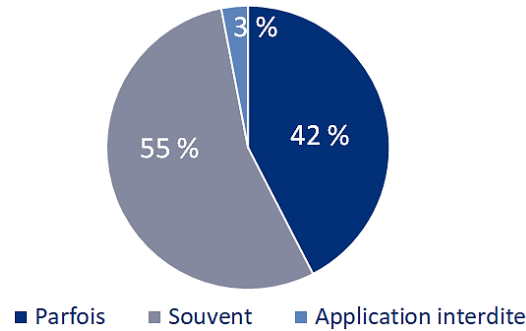
Si l'on considère la fréquence d'application de la constitution dans la pratique, les réponses sont partagées entre « parfois » et « souvent ». Aucune des juridictions ne répond « rarement ».





18² répondent qu'elles appliquent « souvent » la constitution dans leur jurisprudence, alors que 14 indiquent³ qu'elles le font « parfois ».

Graphique 1 – La fréquence d'application de la constitution

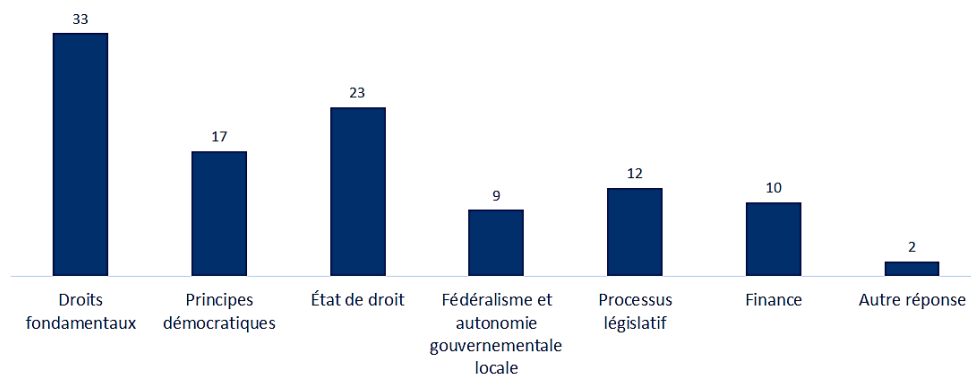


Sur la base des rapports nationaux, lorsque les juridictions répondantes appliquent la constitution dans la pratique cela a généralement trait aux domaines suivants :

- droits fondamentaux (33 mentions) ;
- état de droit (23 mentions) ;
- principes démocratiques (17 mentions) ;
- processus législatif (11 mentions) ;
- finance (10 mentions) ; et
- fédéralisme et autonomie gouvernementale (9 mentions).

Au *Danemark*, la Constitution est aussi appliquée dans les domaines clés de l'immunité parlementaire, de l'accès du public pendant les procès et de la ratification des traités de l'UE. En *Hongrie*, la question du procès équitable est un autre aspect important du droit constitutionnel fréquemment invoqué dans la jurisprudence.

Graphique 2 – Les domaines du droit constitutionnel que l'on retrouve généralement dans la jurisprudence



² Allemagne, Autriche, Belgique, Espagne, France, Grèce, Irlande, Lettonie, Luxembourg, Malte, Portugal, Roumanie, Slovénie, Suisse, Monténégro, Türkiye et Royaume-Uni.

³ Bulgarie, Croatie, Danemark, Estonie, Finlande, Hongrie, Lituanie, Pologne, République tchèque, Slovaquie, Serbie, Suède, Norvège et Albanie.





2.2 Le pouvoir d'abroger les actes parlementaires (questions 6a et 6b)

La grande majorité des juridictions répondantes (28 sur 33) indiquent qu'elles n'ont pas le pouvoir d'abroger une législation ordinaire jugée inconstitutionnelle. Les juridictions suivantes répondent toutefois par l'affirmative : *Danemark, Espagne, Irlande, Portugal* et *Suisse*, dans une certaine mesure.

En *Suisse*, il convient de faire une distinction en fonction de la nature normative de la législation dont la constitutionnalité est examinée. En tout premier lieu, le Tribunal fédéral n'est pas habilité à se prononcer sur la constitutionnalité de la législation fédérale. En vertu de l'article 190 de la Constitution fédérale, il est en effet tenu d'appliquer les lois fédérales, y compris lorsque celles-ci sont présumées inconstitutionnelles. Inversement, le contrôle constitutionnel exercé par le Tribunal fédéral est plus étendu en ce qui concerne les actes législatifs adoptés au niveau des cantons ou des communes. Le Tribunal fédéral peut être saisi à la fois d'un recours contre l'acte législatif lui-même, indépendamment de tout cas concret (contrôle abstrait), et contre une décision mettant en œuvre cet acte (contrôle concret/indirect). Dans la pratique, le contrôle constitutionnel est le plus souvent exercé dans le cadre d'une affaire concrète liée à l'application de la législation cantonale. Si le Tribunal fédéral juge un texte législatif inconstitutionnel, son acte/décision d'exécution est annulé, mais comme la loi elle-même ne fait pas l'objet de la procédure, elle ne peut pas non plus être frappée d'annulation. Le Tribunal fédéral annule plutôt la décision faisant l'objet du recours et, ce faisant, refuse d'appliquer la loi qui a été jugée inconstitutionnelle. Légalement, cette dernière continue d'exister jusqu'à ce que le législateur décide de l'abroger formellement. Cependant, comme chacun de ses futurs actes d'application risque d'être aussi annulé, la loi ne peut plus avoir d'effets juridiques concrets et perd en pratique toute efficacité.

En *Espagne*, l'abrogation de la législation pour cause d'inconstitutionnalité est possible à condition que certaines conditions soient remplies. Il faut, premièrement, un texte législatif pré-constitutionnel privé d'effet en raison de la primauté de la Constitution et de son effet dérogatoire sur toutes les dispositions qui sont en conflit avec son contenu. Il faut, deuxièmement, qu'une interprétation conforme à la Constitution soit impossible. Dans les autres cas, seule la Cour constitutionnelle peut déclarer la législation inconstitutionnelle. La législation est sur le même pied que les réglementations adoptées par le Congrès, tous les tribunaux ayant l'interdiction d'appliquer tout décret ou ordonnance de l'exécutif allant à l'encontre de la Constitution.

Considérons maintenant la fréquence d'abrogation de textes législatifs pour cause d'inconstitutionnalité dans les pays où les juridictions répondantes disposent de ce pouvoir. Trois d'entre elles (*Espagne, Irlande et Portugal*) répondent « parfois ». *Au Danemark* et en *Suisse*, par contre, de telles décisions sont rares.

2.3 Le pouvoir décisionnel relatif à la constitutionnalité de la législation ordinaire (question 6c)

Les réponses révèlent trois principaux modèles d'exercice du pouvoir décisionnel relatif à la constitutionnalité de la législation. Ces approches sont la suprématie judiciaire avec une cour constitutionnelle, la souveraineté parlementaire et un modèle mixte, dans le cadre duquel le parlement et les tribunaux sont investis de cette autorité.





Suprématie judiciaire avec une cour constitutionnelle

La plupart des juridictions indiquent qu'une cour constitutionnelle a le pouvoir de déterminer si les lois ordinaires sont conformes à la constitution dans leur pays. 22 d'entre elles répondent en effet que la cour/le conseil constitutionnel est désigné comme l'organe autorisé à examiner la constitutionnalité des actes du parlement.

En *Estonie*, il n'existe pas de cour constitutionnelle distincte, mais la tâche d'examiner la constitutionnalité de tout acte législatif revient à la chambre d'examen constitutionnel de la Cour suprême. En cas de doute sur la constitutionnalité d'un acte législatif ou de ses dispositions, la décision est prise par la Cour suprême en séance plénière.

En *Autriche*, le contrôle judiciaire de la constitutionnalité des lois et de la légalité des règlements relève exclusivement de la Cour constitutionnelle. Une juridiction qui doute de la constitutionnalité d'une disposition légale applicable dans une affaire pendante devant elle ou de la légalité d'un règlement dont l'application est envisagée est tenue de demander à la Cour constitutionnelle l'abrogation de cette disposition. En outre, toute partie à une procédure devant un tribunal de première instance ordinaire, qui allègue que ses droits constitutionnels ont été violés par la décision contestée, peut déclencher l'examen d'une disposition par la Cour constitutionnelle dans le cadre d'un recours contre cette décision (requête d'une partie). La Cour constitutionnelle d'Autriche se prononce également sur l'inconstitutionnalité de dispositions légales à la demande d'un individu alléguant que ses droits ont été directement violés, si la disposition affecte l'individu concerné en l'absence d'une décision de justice ou administrative (requête individuelle).

En *Belgique*, la Cour constitutionnelle est compétente pour statuer sur la validité constitutionnelle de la législation ordinaire, c'est-à-dire des textes adoptés par le Parlement fédéral ou les assemblées des régions et des communautés. La section du contentieux administratif du Conseil d'État est habilitée à annuler les actes administratifs généralement contraignants qui doivent être considérés comme une législation en substance mais pas formellement. La section législative du Conseil d'État évalue par ailleurs la validité constitutionnelle de toute législation proposée (tant sur le fond que sur la forme) sans avoir la possibilité d'empêcher son adoption. Le Parlement ou le Gouvernement décide de la suite à donner aux remarques concernant la validité constitutionnelle de leurs textes législatifs.

En *Bulgarie*, la Cour constitutionnelle statue *in concreto* sur la validité constitutionnelle de la législation ordinaire. Elle dispose des pouvoirs suivants : donner des interprétations contraignantes de la Constitution ; statuer sur les motions visant à établir l'inconstitutionnalité des lois et autres actes législatifs de l'Assemblée nationale, ainsi que des actes présidentiels, etc. La primauté des dispositions de la Constitution est un principe juridique et les juridictions nationales appliquent directement ses dispositions en cas de conflit entre la loi ordinaire et la Constitution. Elles ne disposent par contre pas du pouvoir de se prononcer sur la validité d'actes législatifs.

En *Croatie*, la Cour constitutionnelle dispose du pouvoir de contrôler la constitutionnalité des actes législatifs *in concreto*. Les juridictions sont autorisées à faire prévaloir les dispositions de la Constitution dans un cas concret si l'application d'une disposition d'un acte va clairement à l'encontre de la Constitution. Elles ne disposent par contre pas du pouvoir de se prononcer sur la validité d'un tel acte.





En *République tchèque*, en vertu de l'article 95, paragraphe 1, de la Constitution, les juges sont liés par les lois et les traités qui font partie de l'ordre juridique tchèque. Ils sont autorisés à évaluer la conformité d'autres réglementations avec ces lois ou traités. Dès lors, si un tribunal, en ce compris la Cour administrative suprême, est d'avis qu'une de ces autres réglementations est illégale (contraire à la loi ou aux traités contraignants), donc inconstitutionnelle (sur la base de l'un des principes fondamentaux de l'état de droit), il n'applique tout simplement pas cette disposition en l'espèce. En revanche, si un tribunal est d'avis qu'une disposition législative qui doit être appliquée dans la résolution d'une affaire est contraire à l'ordre constitutionnel, il lui incombe de suspendre la procédure et de renvoyer l'affaire devant la Cour constitutionnelle, qui a le pouvoir d'abroger la disposition ou de déclarer son inconstitutionnalité.

En outre, en vertu de l'article 87, paragraphe 3, de la Constitution tchèque, une loi peut prévoir que c'est la Cour administrative suprême, plutôt que la Cour constitutionnelle, qui est compétente pour abroger, en cas d'illégalité, d'autres textes législatifs (subordonnés) que les lois ou leurs dispositions individuelles. Ce pouvoir n'a toutefois pas été conféré à la Cour administrative suprême de la République tchèque.

En *France*, le Conseil constitutionnel dispose de la compétence exclusive pour statuer sur la conformité d'une loi ordinaire à la Constitution dans le cadre de deux procédures. Il exerce, d'une part, un contrôle *a priori* de la conformité à la Constitution des lois qui ne sont pas encore promulguées. Ce contrôle est systématique pour les lois organiques et, depuis la révision constitutionnelle de 2008, pour les propositions législatives. Le Conseil constitutionnel peut également être saisi, pour d'autres lois, par le président de la République, le Premier ministre, le président de l'Assemblée nationale, le président du Sénat ou soixante députés ou sénateurs.

Par ailleurs, depuis la révision constitutionnelle de 2008, le Conseil constitutionnel exerce un contrôle *a posteriori* des lois déjà promulguées, dans le cadre de la procédure de la question prioritaire de constitutionnalité (« QPC »). Une telle question peut être posée à tous les stades de la procédure, devant une juridiction administrative ou judiciaire. Elle permet à toute partie à un procès de demander, en cours de litige, qu'un contrôle de constitutionnalité soit effectué sur une disposition législative qu'elle considère comme portant atteinte aux droits et libertés garantis par la Constitution. La QPC doit toujours faire l'objet d'une demande justifiée. Le juge saisi décide de transmettre ou non la question prioritaire de constitutionnalité, en fonction de l'ordre juridictionnel compétent pour connaître du litige, à la Cour de cassation ou au Conseil d'État. Cette juridiction dispose alors d'un délai de trois mois pour l'examiner et, le cas échéant, saisir le Conseil constitutionnel. Ce dernier doit également se prononcer dans un délai de trois mois.

En *Allemagne*, la Cour constitutionnelle fédérale est compétente pour abroger un acte législatif. Si une juridiction nationale constate qu'un texte législatif est inconstitutionnel, elle saisit la Cour constitutionnelle fédérale. Les normes juridiques inférieures à la législation adoptée par le Parlement (réglementations gouvernementales, etc.) peuvent toutefois être abrogées par toute juridiction nationale.

En *Hongrie*, si la Curia considère que la loi applicable viole la « Loi fondamentale de Hongrie », comme est dénommée la Constitution hongroise, elle suspend sa propre procédure et en engage une devant la Cour constitutionnelle afin que celle-ci établisse que la loi applicable est contraire à la Loi fondamentale, d'une part, et qu'elle exclue l'applicabilité de la loi concernée dans un litige, d'autre part.

Dans le cadre de la « *procédure préliminaire de contrôle des normes* », la Cour constitutionnelle de Hongrie peut examiner la conformité avec la Loi fondamentale du texte législatif dont la promulgation est envisagée. Pratiquement, l'initiateur de la loi, le Gouvernement ou le Médiateur, peut, avant le vote final,





proposer au Parlement de soumettre l'acte à la Cour constitutionnelle en vue d'examiner sa conformité avec la Loi fondamentale de Hongrie.

En *Italie*, la Cour constitutionnelle est compétente pour statuer sur les litiges ou contentieux « *relatifs à la légitimité constitutionnelle des lois et actes ayant force de loi édictés par l'État et les régions* ». Si un tribunal a des doutes sur la constitutionnalité d'une règle qu'il doit appliquer pour trancher le litige dont il est saisi, il ne peut écarter la règle jugée inconstitutionnelle, mais doit soumettre la question de constitutionnalité à la Cour constitutionnelle et suspendre le procès jusqu'à ce que celle-ci se prononce.

En *Lettonie*, la Cour constitutionnelle a le pouvoir de se prononcer sur la validité constitutionnelle de la législation ordinaire. Cette juridiction est habilitée à invalider des lois, d'autres textes législatifs ou des parties de ceux-ci. Dans le cadre de l'examen de la légalité d'un acte administratif ou d'une action réelle, les juridictions administratives vérifient toutefois aussi, en cas de doute, si la disposition légale appliquée par l'institution ou dont l'application est envisagée dans la procédure administrative est conforme aux dispositions légales de force juridique supérieure. Si elles sont d'avis qu'une disposition légale n'est pas conforme à la Constitution ou à une disposition (un acte) de droit international, il leur appartient de suspendre la procédure et d'adresser une demande motivée à la Cour constitutionnelle. Une fois que la décision ou l'arrêt de la Cour constitutionnelle prend effet, la procédure judiciaire est réinitialisée et la procédure judiciaire suivante repose sur l'avis de la Cour constitutionnelle.

Si une juridiction est d'avis que les règlements contraignants des autorités locales ne sont pas conformes aux règlements des autorités nationales ou à la loi, ou que les règlements des autorités nationales ne sont pas conformes à la loi, ou qu'un acte juridique interne n'est pas conforme à un acte juridique externe ou au principe général de droit directement applicable, elle n'applique pas la disposition juridique en cause. Elle étaye son avis sur la non-conformité avec les dispositions légales de force juridique supérieure dans une décision ou un jugement. Si l'acte juridique pertinent n'émane pas d'un participant à la procédure administrative, la juridiction soumet le jugement ou la décision à l'autorité dont émane l'acte juridique et au ministère de la Justice.

En *Lituanie*, la Cour constitutionnelle statue sur la légalité des lois, des décrets gouvernementaux et des décrets présidentiels. La Cour administrative suprême est quant à elle compétente pour connaître de la légalité d'autres actes administratifs normatifs.

Au *Luxembourg*, la question de la conformité d'une loi à la Constitution relève de la compétence de la Cour constitutionnelle, en vertu d'une disposition spécifique de la Constitution. Si une question de conformité d'une loi à la Constitution se pose dans une procédure judiciaire et qu'il est nécessaire d'y répondre pour trancher un litige, la juridiction est tenue de saisir, à titre préjudiciel, la Cour constitutionnelle. Cependant, avec les modifications récentes de la Constitution, la question se pose de savoir dans quelle mesure une juridiction ordinaire (autre que la Cour constitutionnelle) serait appelée à déclarer des dispositions d'une loi non conformes, en vertu d'une nouvelle disposition contenue dans l'une des lois révisant la Constitution, qui est libellée comme suit : « À compter du jour de l'entrée en vigueur de la présente loi, toutes les dispositions légales ou réglementaires contraires à la Constitution ne sont plus applicables. ».

À *Malte*, la Cour constitutionnelle dispose du pouvoir de déclarer une loi ordinaire invalide en raison de son incompatibilité avec la Constitution. Toutefois, seule la Chambre des représentants peut formellement abroger une loi, de sorte que la loi, même déclarée invalide, demeure en vigueur jusqu'à son abrogation par la Chambre des représentants.





En *Pologne*, le Tribunal constitutionnel statue sur les affaires concernant 1) la conformité des lois et des accords internationaux à la Constitution ; 2) la conformité des lois aux accords internationaux ratifiés dont la ratification requérait un consentement préalable accordé par la loi ; 3) la conformité des dispositions légales émanant des autorités publiques centrales à la Constitution, aux accords internationaux ratifiés et aux lois ; 4) les plaintes constitutionnelles ; 5) les différends relatifs à des questions de pouvoir entre les autorités publiques constitutionnelles centrales ; 6) la conformité à la Constitution de l'objet ou des activités des partis politiques. La Cour constitutionnelle polonaise tranche également les différends relatifs à des questions d'autorité entre les organes constitutionnels centraux de l'État.

En *Roumanie*, la Cour constitutionnelle est une autorité publique politico-juridictionnelle, garante de la suprématie de la Constitution. C'est l'unique autorité de compétence constitutionnelle, indépendante de toute autre autorité publique, qui n'est soumise qu'à la Constitution et à sa propre loi d'organisation et de fonctionnement. Elle examine la constitutionnalité des lois, des traités internationaux, des règlements parlementaires et des ordonnances gouvernementales. Ce contrôle de constitutionnalité peut être exercé avant la promulgation des lois ou après leur entrée en vigueur, lorsqu'une juridiction ordinaire admet une demande de saisine de la Cour constitutionnelle émanant d'une partie au litige.

La Haute cour de cassation et de justice de Roumanie a le droit de saisir la Cour constitutionnelle en vue d'un examen de constitutionnalité des lois avant leur promulgation. Selon la Loi fondamentale roumaine, la justice est rendue par la Haute cour de cassation et de justice et les autres juridictions établies par la loi. La Haute cour de cassation et de justice assure l'interprétation et l'application uniforme de la loi par les autres juridictions, selon sa compétence. Le rôle constitutionnel des juridictions consiste donc à interpréter et appliquer les lois, tandis que la Haute cour a également pour rôle d'unifier la jurisprudence des juridictions nationales.

En *Slovaquie*, la Cour constitutionnelle est seule compétente pour statuer sur la validité constitutionnelle de la législation ordinaire. Si la Cour administrative suprême doute de la constitutionnalité d'une loi, elle peut suspendre la procédure et saisir la Cour constitutionnelle.

En *Slovénie*, de même, la Cour constitutionnelle a le pouvoir de statuer sur la validité constitutionnelle des actes du Parlement. En ce qui concerne la législation dérivée, la Cour suprême a le pouvoir de l'écartier *in concreto* (avec effet de précédent).

En *Albanie*, la Cour constitutionnelle a le pouvoir d'examiner la constitutionnalité des lois et des actes normatifs *in abstracto* mais aussi *in concreto* après leur approbation par le Parlement ou d'autres organes de l'État. Les tribunaux sont autorisés à engager un contrôle concret des normes devant la Cour constitutionnelle s'ils constatent qu'une loi est contraire à la Constitution. La Cour constitutionnelle a le pouvoir de déclarer inconstitutionnel un texte législatif.

En *Serbie*, la Cour constitutionnelle a le pouvoir de statuer sur la validité constitutionnelle de la législation ordinaire. Il faut entendre par-là : « la conformité des lois et autres actes généraux avec la Constitution, les règles généralement acceptées du droit international et les traités internationaux ratifiés ; la conformité des traités internationaux ratifiés avec la Constitution ; la conformité des autres actes généraux avec la loi ; la conformité de la réglementation et des actes généraux des provinces autonomes et des unités locales autonomes avec la Constitution et la loi nationale ; la conformité des actes généraux des organisations auxquelles des pouvoirs publics ont été délégués, des partis politiques, des syndicats, des associations civiques et des conventions collectives, avec la Constitution et la loi ».





En *Türkiye* et au *Monténégro*, également, il appartient à la cour constitutionnelle de statuer sur le respect de la constitution par la législation ordinaire.

Solutions reposant sur la souveraineté parlementaire

Le parlement a reçu l'autorité souveraine sur les questions purement constitutionnelles dans deux juridictions : les Pays-Bas et le Royaume-Uni.

Aux *Pays-Bas*, en vertu de l'article 120 de la Constitution, les tribunaux ne peuvent pas déterminer si les lois formelles (actes du pouvoir législatif, composé du Gouvernement et du Parlement) et les traités violent la Constitution. De même, au *Royaume-Uni*, aucun organe judiciaire britannique n'est autorisé à invalider un acte du Parlement du Royaume-Uni.

Les deux pays soulignent toutefois que l'interdiction du contrôle judiciaire ne s'applique pas aux obligations internationales en matière de droits de l'homme.

Aux *Pays-Bas*, en vertu de l'article 120 de la Constitution, il appartient au Parlement de décider si un projet de loi est constitutionnellement valide ou non. Toutefois, en vertu des articles 93 et 94 de la Constitution, tous les tribunaux néerlandais sont tenus de prendre en considération les droits et libertés énoncés dans des traités tels que la CEDH. Il découle de l'article 93 de la Constitution que les dispositions universellement contraignantes des traités et les décisions des organisations internationales peuvent être directement invoquées par les personnes physiques et morales devant les juridictions. Celles-ci, y compris la section administrative du Conseil d'État, sont alors autorisées à évaluer la compatibilité de l'ensemble de la législation nationale avec les obligations découlant de ces traités internationaux. L'importance de cette exigence de compatibilité est soulignée par l'article 94 de la Constitution. En vertu de cette disposition, les prescriptions légales applicables dans le royaume ne sont pas applicables si une telle application n'est pas compatible avec les dispositions universellement contraignantes des traités. Il ressort ainsi clairement de l'article 94 qu'il est possible d'invoquer une disposition du droit international en justice, du moins si celle-ci peut opérer comme une norme juridique indépendante, en argumentant qu'une loi nationale viole celle-ci. Les traités universellement contraignants l'emportent non seulement sur la loi au sens formel, mais aussi sur la Constitution et toute autre législation.

C'est la raison pour laquelle de nombreux chercheurs ont également fait valoir que l'article 120 de la Constitution ne posait pas de véritable problème en termes de protection des droits fondamentaux, tous les droits et libertés mentionnés dans la Constitution figurant également dans la CDFUE, la CEDH et/ou des traités similaires. D'autres chercheurs ont récemment avancé que l'article 120 de la Constitution pourrait ou devrait être abrogé. Cette question fait actuellement l'objet d'un débat politique.

De manière assez similaire, la souveraineté constitutionnelle du Parlement est soumise à deux réserves au *Royaume-Uni*. Premièrement, l'article 4 de la loi de 1998 sur les droits de l'homme (Human Rights Act 1998 - HRA) permet aux juridictions supérieures (dont la Supreme Court, la cour suprême britannique) de déclarer qu'une loi du Parlement britannique est incompatible avec la CEDH. Cette déclaration n'affecte pas la validité, l'effet ininterrompu ni l'application d'une loi du Parlement britannique. Si une déclaration est faite en vertu de l'article 4 de la HRA, le Gouvernement peut, à condition qu'il y ait des raisons impérieuses de ce faire, apporter par ordonnance les modifications à la législation qu'il juge nécessaires pour remédier à l'incompatibilité.

Deuxièmement, les tribunaux sont autorisés à invalider les actes des assemblées législatives décentralisées, à savoir le Parlement écossais, le Parlement gallois et l'Assemblée d'Irlande du Nord. En vertu des lois du





Parlement britannique établissant ces assemblées législatives, il leur est interdit de légiférer sur des matières réservées au Parlement britannique ou en violation de la CEDH. Si un tribunal conclut qu'une loi adoptée par l'une de ces assemblées législatives décentralisées concerne des matières réservées ou viole la CEDH, il peut la déclarer invalide. Cela peut se faire soit après l'entrée en vigueur de l'acte (*in concreto*), soit avant (*in abstracto*).

Modèles mixtes de contrôle constitutionnel

Si l'on se base sur les réponses au questionnaire, quatre pays ont abordé la question du contrôle de constitutionnalité de la législation par diverses formes de modèles mixtes, dans le cadre desquels le législateur et les juges exercent des pouvoirs distincts de contrôle de constitutionnalité de la législation. Dans ces pays, les juridictions administratives suprêmes peuvent jouer un rôle significatif.

En Grèce, il n'existe pas de cour constitutionnelle spécifique, devant laquelle les requérants pourraient contester directement la constitutionnalité de la loi, *in abstracto*, indépendamment de son application dans une affaire spécifique. Cependant, compte tenu de sa compétence, le Conseil d'État est tenu d'aborder assez fréquemment des questions liées à la constitutionnalité des lois. Il joue dès lors le rôle de cour « quasi constitutionnelle » dans le système juridique grec.

En Grèce, toujours, tous les tribunaux sont tenus de contrôler la constitutionnalité de la disposition législative dont l'application est envisagée dans le contexte d'une affaire spécifique. Le contrôle de constitutionnalité a trait au contenu de la loi et non au respect de la procédure conduisant à son adoption. En outre, si deux des trois cours suprêmes du pays (Conseil d'État, Cour de cassation, Cour des comptes) rendent des arrêts divergents sur la constitutionnalité d'une même disposition législative, la question est soumise à la Cour spéciale suprême. Si cette dernière constate que la disposition législative en cause est contraire à la Constitution, elle est frappée de nullité *erga omnes*.

En Finlande et en Norvège, le parlement (en Finlande, plus spécifiquement, le comité de droit constitutionnel du Parlement) a le pouvoir d'examiner la constitutionnalité des propositions législatives *in abstracto* au cours du processus législatif. Tous les tribunaux sont par ailleurs tenus de faire prévaloir les dispositions de la constitution dans un cas concret si l'application d'une loi serait de toute évidence contraire à la loi fondamentale. En Finlande, il faut établir un conflit *évident* avec la Constitution pour qu'un acte législatif parlementaire soit écarté. Les tribunaux ne sont toutefois pas habilités à statuer sur la validité d'un tel acte.

De même, en Suède, tous les tribunaux ont le devoir de vérifier la constitutionnalité des normes ou des décisions si une telle question se pose dans une affaire spécifique sur laquelle ils sont appelés à se prononcer. En cas de conflit de normes, la norme supérieure prévaut et la norme inférieure contradictoire n'est pas appliquée. Comme la Constitution est la norme suprême, la disposition constitutionnelle prime naturellement en cas de contradiction. Une telle décision n'affecte pas formellement la validité de la norme inférieure, qui demeure une norme juridique jusqu'à sa suppression par l'institution concernée (c'est-à-dire le Parlement). Cependant, en raison du rôle du précédent au sein du système juridique suédois, une décision de la Cour suprême de ne pas appliquer une norme spécifique pour cause d'inconstitutionnalité conduira presque certainement tous les tribunaux à faire de même. Ceci a pour conséquence que la norme est « nulle » dans les faits, même si elle est toujours formellement en vigueur.

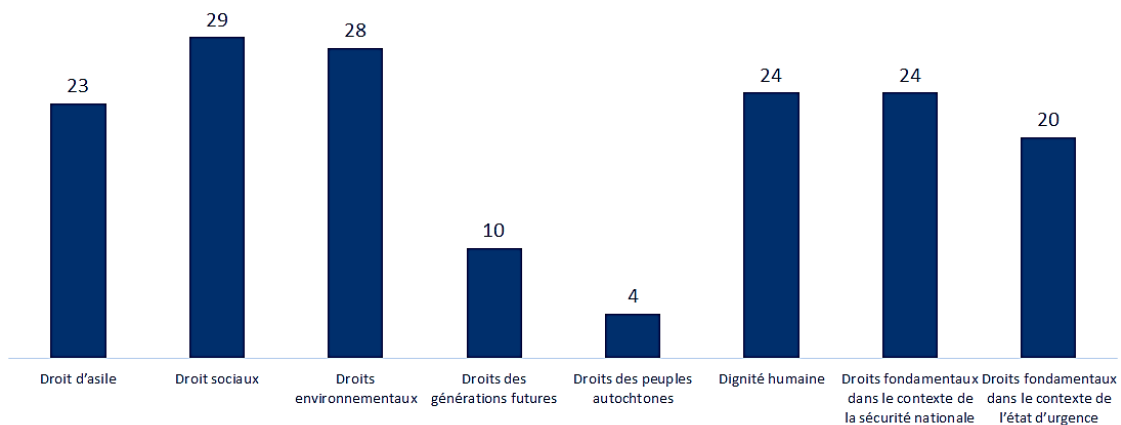


2.4 Les précédents et le rôle de la constitution dans la jurisprudence (questions 7 et 8)

La première conclusion que l'on peut tirer des réponses à la question 7 est que les juridictions répondantes ont établi des précédents dans un large éventail de domaines juridiques clés durant la dernière décennie. Parmi les sujets mis en relief dans le questionnaire, les droits sociaux et environnementaux sont le plus souvent mentionnés par les juridictions répondantes (29 et 28 mentions, respectivement). Les juridictions répondantes (23 ou 24 mentions chacun) mentionnent presque aussi fréquemment les questions du droit d'asile, de la dignité humaine et des droits fondamentaux dans le contexte de la sécurité nationale.

En outre, la question des droits fondamentaux dans le contexte de l'état d'urgence a donné lieu à l'établissement de précédents dans 20 juridictions répondantes, alors que les droits des générations futures figurent dans 10 réponses⁴. Les droits des peuples autochtones n'ont, en revanche, été mentionnés que par quatre juridictions répondantes⁵.

Graphique 3 – Domaines de droit dans lesquels des précédents ont été établis au cours des 10 dernières années



Si l'on considère le rôle de la constitution, les rapports nationaux confirment que celle-ci joue souvent un rôle multiforme dans la motivation des affaires où il est fait référence à la constitution. Pratiquement toutes les juridictions répondantes font référence à plus d'un rôle mentionné dans le questionnaire.

Sur la base des réponses, la constitution sert le plus souvent de source d'interprétation, permettant d'appliquer correctement la législation ordinaire dans le cas concret (29 juridictions sur 33). La constitution sert toutefois aussi souvent d'argument additionnel, étayant une décision intrinsèquement fondée sur la législation ordinaire (28 juridictions sur 33).

Un nombre similaire de juridictions répondantes (28) reconnaissent aussi un scénario dans lequel la constitution joue un rôle décisif, la décision reposant uniquement sur la constitution lorsque la législation

⁴ Belgique, Espagne, Finlande, France, Italie, Lettonie, Lituanie, Luxembourg, Norvège et République tchèque.

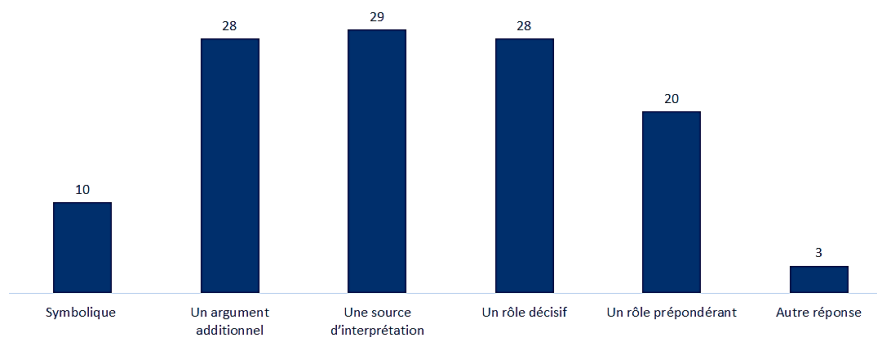
⁵ Finlande, Italie, Norvège, Suède.



ordinaire est muette ou imprécise en l'espèce. Dans 20 réponses, la constitution est également décrite comme ayant joué un rôle prépondérant de sorte que la législation ordinaire, qui serait autrement applicable, est annulée ou déclarée invalide pour des motifs constitutionnels. À cet égard, la Cour suprême de la république de *Slovénie* précise que si la Constitution devait avoir un effet prépondérant en raison d'une contradiction avec la législation ordinaire, l'affaire est renvoyée à la Cour constitutionnelle en vue de déclarer la législation inconstitutionnelle, suite à quoi l'affaire est tranchée par la Cour suprême.

10 juridictions répondantes indiquent en revanche que la constitution ne joue qu'un rôle symbolique ou purement formel.

Graphique 4 - Le rôle de la constitution dans la motivation



En ce qui concerne les autres rôles de la constitution dans la motivation des tribunaux, la juridiction *suédoise* souligne que le droit d'accès aux documents publics est dans une large mesure réglementé au niveau constitutionnel en Suède et que, par conséquent, les décisions des tribunaux dans ce domaine reposent souvent uniquement sur des dispositions constitutionnelles.

En *Italie*, les principes fondamentaux de la Constitution, qui figurent aux articles 1 à 12 et dans la partie I consacrée aux « Droits et devoirs des citoyens », définissent le système juridique à tel point qu'il s'effondrerait ou serait transformé en un autre système s'ils n'étaient pas respectés ou mis en œuvre. Les valeurs reprises, qui se traduisent par des droits fondamentaux ou inviolables, sont si importantes légalement que l'organisation même des pouvoirs publics dépend de leur développement et de leur mise en œuvre.

Aux *Pays-Bas*, les tribunaux ne se réfèrent pas à la Constitution lorsqu'ils traitent de la législation formelle (parce que l'article 120 de la Constitution les en empêche), mais aux traités internationaux pertinents qui, en vertu de l'article 94 de la Constitution, ont un rang encore plus élevé que la Constitution dans la hiérarchie des normes.





3. LE CADRE EUROPÉEN : INTERACTION ENTRE LES DROITS FONDAMENTAUX NATIONAUX ET EUROPÉENS, ET LES NORMES INTERNATIONALES EN MATIÈRE DE DROITS DE L'HOMME

Les juridictions nationales, la CourEDH et la CJUE jouent des rôles interconnectés dans la protection et l'application des droits fondamentaux et des droits de l'homme. Les juridictions administratives nationales occupent une position critique dans cette structure. Même si elles ne sont pas toujours les principales exécutantes des constitutions nationales (en particulier s'il existe une cour constitutionnelle), leur rôle peut être beaucoup plus important dans le contexte juridique européen. En cas de contradiction entre les dispositions juridiques nationales et le droit européen, les juridictions nationales doivent souvent non seulement appliquer, mais aussi donner la priorité aux normes européennes, même s'ils ne seraient pas en mesure de le faire dans un contexte constitutionnel purement national.

Cette section du rapport se concentre sur l'applicabilité et l'application effective des droits fondamentaux européens et des normes internationales en matière de droits de l'homme dans la jurisprudence des juridictions administratives nationales. Elle aborde aussi les dispositions concrètes de la CEDH et de la CDFUE qui facilitent l'interaction entre les normes juridiques nationales, européennes et internationales.

3.1 L'applicabilité des conventions internationales relatives aux droits de l'homme, en particulier la CEDH (questions 9 et 11)

Pratiquement toutes les juridictions répondantes confirment qu'elles peuvent appliquer les conventions internationales relatives aux droits de l'homme et suivre la jurisprudence internationale à cet égard dans le cadre de leurs décisions.

Si l'on s'intéresse à la fréquence d'application des conventions internationales relatives aux droits de l'homme, deux juridictions répondantes (Hongrie et Irlande) indiquent que cette application est rare dans leur jurisprudence. Douze⁶ indiquent que les conventions internationales relatives aux droits de l'homme sont parfois appliquées, et quatorze⁷ qu'elles le sont souvent. Trois⁸ répondent que les conventions internationales relatives aux droits de l'homme sont très souvent appliquées dans leur jurisprudence respective.

En *Suisse*, en vertu du système moniste qui prévaut dans la confédération, les règles du droit international font partie intégrante du droit national dès leur entrée en vigueur. Les particuliers peuvent dès lors invoquer les dispositions directement applicables des traités internationaux devant les tribunaux et la CEDH fait, en ce sens, partie du droit national.

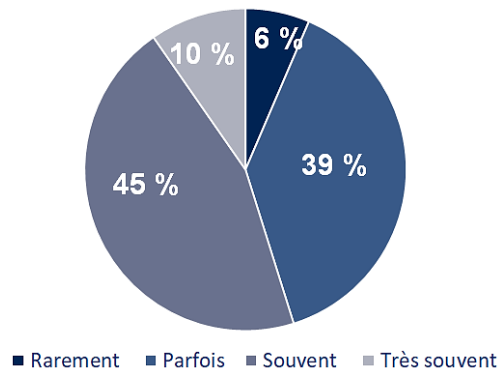
⁶ Allemagne, Bulgarie, Croatie, Estonie, Finlande, Grèce, Italie, Lituanie, Pologne, République tchèque, Serbie et Suède.

⁷ Autriche, Belgique, Danemark, Espagne, Lettonie, Luxembourg, Pays-Bas, Roumanie, Slovaquie, Slovénie, Türkiye, Norvège, Royaume-Uni et Albanie.

⁸ France, Monténégro et Portugal.

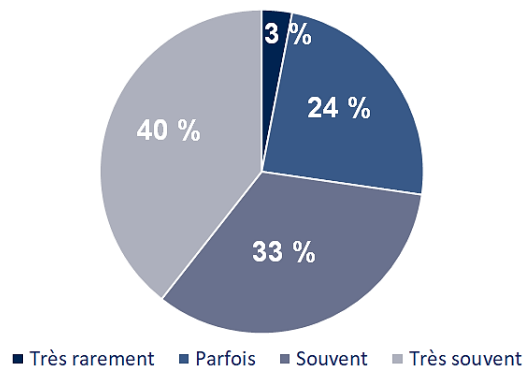


Graphique 5– La fréquence d'application des conventions relatives aux droits de l'homme



Si l'on considère l'application simultanée des dispositions relatives aux droits fondamentaux de la constitution et celles de la CEDH, les réponses sont largement réparties entre les options « parfois » (8 sur 33)⁹, « souvent » (11 sur 33)¹⁰ et « très souvent » (13 sur 33)¹¹. Une seule juridiction¹² explique qu'il est très rare qu'elle applique simultanément les dispositions relatives aux droits fondamentaux de la Constitution et celles de la CEDH.

Graphique 6 – L'application simultanée de la constitution et de la CEDH



3.2 L'application de la CDFUE et du droit de l'UE en général (questions 10, 12, 14 et 15)

27 des 33 juridictions répondantes confirment qu'elles sont autorisées à appliquer la CDFUE dans le cadre de leurs décisions. Six juridictions répondantes qui ne sont pas autorisées à appliquer la CDFUE ne sont pas membres de l'Union européenne (*Albanie, Norvège, Serbie, Suisse, Türkiye et Royaume-Uni*).

⁹ Allemagne, Espagne, Estonie, France, Irlande, Lettonie, Pologne et Serbie.

¹⁰ Autriche, Belgique, Croatie, Danemark, Lituanie, République tchèque, Slovaquie, Slovénie, Suède, Türkiye et Suisse.

¹¹ Bulgarie, Finlande, Grèce, Italie, Luxembourg, Malte, Pays-Bas, Portugal, Roumanie, Norvège, Albanie, Monténégro et Royaume-Uni.

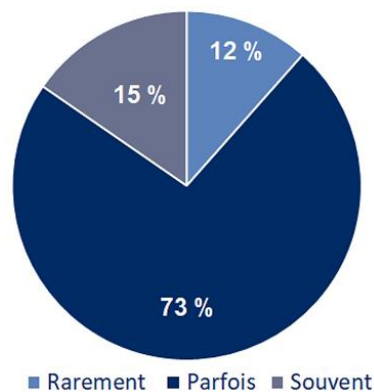
¹² Hongrie.



Même si la CDFUE n'est pas directement applicable en *Suisse*, il convient de clarifier qu'elle est susceptible d'avoir des effets indirects dans l'ordre juridique helvétique, dans la mesure où des textes juridiques engageant la Suisse s'y réfèrent, comme un certain nombre d'instruments de l'UE dans le domaine de la protection internationale. Les juges fédéraux peuvent par ailleurs se référer aux articles de la CDFUE dans le cadre d'une approche comparative. La CDFUE est ainsi perçue comme exerçant une certaine influence sur le droit suisse bien qu'elle ne soit pas un instrument essentiel pour la réalisation des libertés fondamentales, au stade actuel des relations avec l'Union européenne.

Si l'on considère la fréquence d'application de la CDFUE, trois juridictions répondantes¹³ mentionnent que celle-ci est rare dans leur jurisprudence. La majorité des répondants¹⁴ mentionnent que la CDFUE est parfois appliquée. Quatre¹⁵ expliquent que la Charte est souvent invoquée dans leur jurisprudence. Il convient de relever qu'aucune juridiction répondante n'a opté pour l'alternative « très souvent ».

Graphique 7 – La fréquence d'application de la CDFUE



Si l'on considère l'application simultanée des dispositions de la constitution relatives aux droits fondamentaux et des dispositions correspondantes de la CDFUE en matière d'application du droit de l'UE, les réponses sont légèrement plus divisées et les options « parfois » (11)¹⁶ et « très souvent » (8)¹⁷ sont le plus souvent choisies par les juridictions répondantes. Quatre d'entre elles¹⁸ mentionnent que cette application est fréquente.

¹³ Croatie, Estonie et Hongrie.

¹⁴ Allemagne, Autriche, Belgique, Bulgarie, Croatie, Danemark, Espagne, Finlande, France, Grèce, Irlande, Italie, Lettonie, Lituanie, Pologne, Portugal, République tchèque, Roumanie, Slovaquie, Slovénie et Suède.

¹⁵ Luxembourg, Pays-Bas, Portugal et Slovénie.

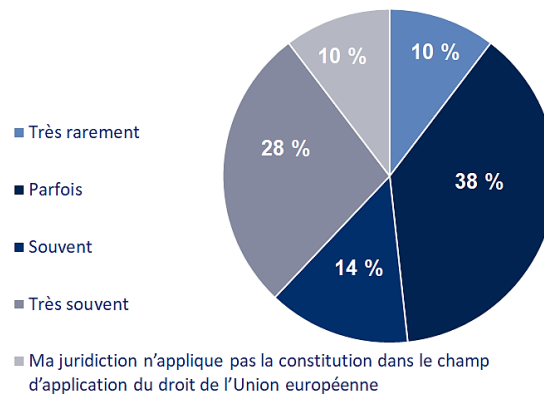
¹⁶ Belgique, Danemark, Espagne, France, Irlande, Lettonie, Lituanie, Pologne, République tchèque, Slovaquie et Suède.

¹⁷ Allemagne, Bulgarie, Estonie, Finlande, Italie, Monténégro, Portugal et Slovénie.

¹⁸ Autriche, Grèce, Luxembourg et Roumanie.



Graphique 8 – L'application simultanée de la constitution et de la CDFUE



En ce qui concerne le rôle que joue, de manière générale, le droit de l'UE dans la pratique décisionnelle des juridictions répondantes, une distinction est faite, dans le questionnaire, entre la fréquence de l'effet indirect (interprétatif) et de l'effet direct. Ce dernier désigne en particulier ici les situations dans lesquelles une disposition du droit national est déclarée inapplicable dans un cas concret, lorsqu'il n'est pas possible de remédier à une incohérence entre le droit national et le droit de l'UE en se livrant à une interprétation du droit national conforme au droit de l'UE.

Environ la moitié des membres habilités à appliquer la législation de l'UE (14)¹⁹ confirment que l'effet interprétatif du droit de l'UE contribue souvent à leur argumentation, lorsqu'ils appliquent la législation transposant les directives en droit interne. Dix autres juridictions²⁰ répondent que le droit de l'UE joue parfois un tel rôle. Quatre²¹ indiquent que l'obligation d'une interprétation conforme ne se manifeste que rarement dans leur motivation.

En revanche, une nette majorité des juridictions répondantes (21)²² expliquent qu'il est rare qu'une disposition du droit national ne soit pas appliquée en raison de son incompatibilité avec le droit de l'UE. Trois d'entre elles répondent²³ que le droit de l'UE a parfois un tel impact alors qu'une seule²⁴ reconnaît que cela a souvent lieu. Trois juridictions répondantes²⁵ expliquent que le droit de l'UE n'a jamais joué un tel rôle dans leur jurisprudence.

¹⁹ Allemagne, Bulgarie, Danemark, Estonie, Finlande, France, Grèce, Italie, Lettonie, Luxembourg, Pologne, Portugal, Slovaquie et Slovénie.

²⁰ Autriche, Belgique, Croatie, Espagne, Lituanie, Pays-Bas, République tchèque, Roumanie, Suède et Suisse.

²¹ Hongrie, Irlande, Malte et Royaume-Uni.

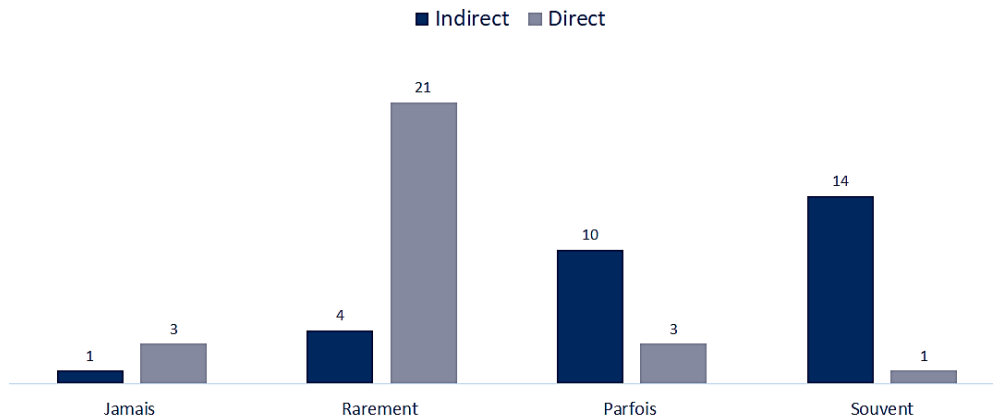
²² Allemagne, Belgique, Bulgarie, Danemark, Estonie, Finlande, France, Grèce, Hongrie, Irlande, Lituanie, Pays-Bas, Pologne, Portugal, République tchèque, Roumanie, Royaume-Uni, Slovaquie, Slovénie, Suède et Suisse.

²³ Autriche, Espagne et Italie.

²⁴ Luxembourg.

²⁵ Croatie, Lettonie et Malte.

Graphique 9 – La fréquence des effets indirects et directs du droit de l'UE dans l'argumentation



3.3 Le rôle de la CEDH et de la CDFUE dans la motivation des juridictions (questions 13 et 18)

Intéressons-nous maintenant au rôle que jouent la CEDH et la CDFUE dans la motivation des juridictions. Les réponses à cet égard révèlent certaines différences dans le rôle pratique de ces instruments dans la jurisprudence des juridictions répondantes. Comme la plupart des juridictions répondantes sélectionnent plus d'une des options proposées dans le questionnaire, les deux instruments semblent avoir des rôles différents en fonction des spécificités de l'affaire en cause.

Si l'on considère la jurisprudence renvoyant à la CEDH, la Convention est, en premier lieu, considérée comme un argument additionnel, étayant une décision intrinsèquement fondée sur la législation ordinaire. Toutes les juridictions répondantes sauf trois reconnaissent que la CEDH joue ce rôle dans leur motivation.

Il ressort des rapports nationaux que le rôle de la CEDH comme source d'interprétation, assurant l'application correcte de la législation ordinaire dans l'affaire concrète, est presque aussi important. Toutes les juridictions répondantes sauf quatre lui reconnaissent en effet ce rôle.

26 juridictions répondantes²⁶ indiquent que la CEDH joue un rôle décisif dans leur motivation. Il faut entendre par-là que leur décision repose exclusivement sur la Convention lorsque la législation nationale est muette ou confuse sur la question en cause. 19 d'entre elles répondent que la CEDH joue un rôle prépondérant. Il faut entendre par-là que la législation ordinaire autrement applicable est écartée ou déclarée invalide sur la base de la Convention²⁷.

²⁶ Allemagne, Autriche, Belgique, Bulgarie, Croatie, Danemark, Espagne, Estonie, Finlande, France, Italie, Lituanie, Luxembourg, Malte, Pays-Bas, Portugal, République tchèque, Roumanie, Royaume-Uni, Slovaquie, Slovénie, Suède, Albanie, Norvège, Türkiye, Suisse et Royaume-Uni.

²⁷ Belgique, Bulgarie, Estonie, Finlande, France, Grèce, Italie, Lituanie, Luxembourg, Malte, Pays-Bas, République tchèque, Albanie, Norvège, Portugal, Slovaquie, Suède, Suisse et Türkiye.

Sept juridictions répondantes²⁸ reconnaissent par ailleurs que la CEDH exerce parfois une fonction purement symbolique ou formelle dans leur jurisprudence.

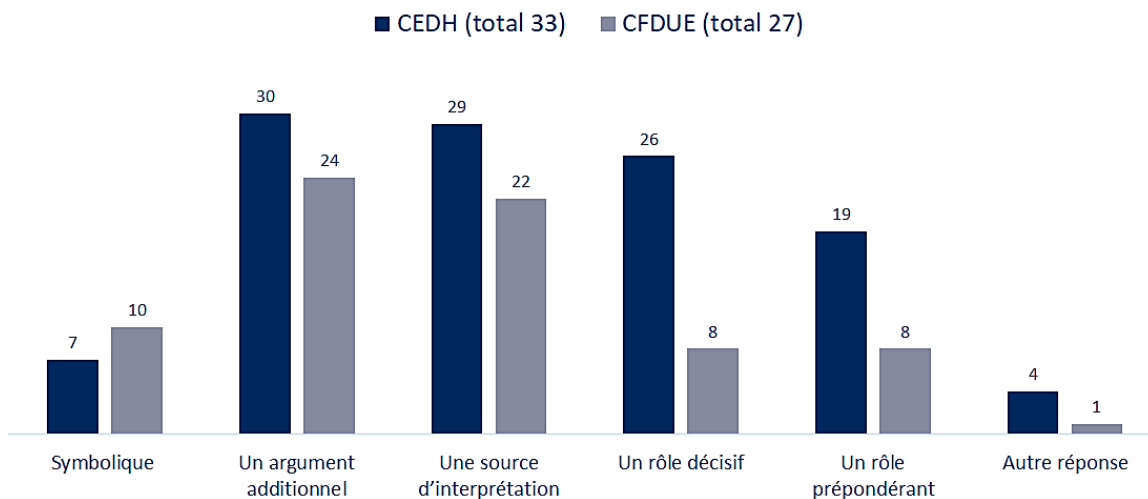
Si l'on s'intéresse au rôle de la CDFUE, les réponses sont bien sûr limitées aux juridictions habilitées à appliquer cet instrument dans leur pratique décisionnelle (27 au total).

Il ressort des rapports nationaux que, tout comme la CEDH, la CDFUE est d'abord et avant tout considérée comme un argument additionnel, étayant une décision intrinsèquement fondée sur la législation ordinaire. Toutes les juridictions sauf une reconnaissent en effet à la Charte une telle fonction dans leur motivation. En outre, comme la CEDH, la CDFUE joue également un rôle important comme source d'interprétation, assurant l'application correcte de la législation ordinaire dans l'affaire concrète. Toutes les juridictions sauf trois reconnaissent que la Charte joue ce rôle.

La CDFUE semble jouer moins souvent que la CEDH un rôle décisif ou prépondérant dans la jurisprudence des juridictions répondantes. Huit juridictions²⁹ reconnaissent qu'elle joue un rôle décisif, leur décision reposant uniquement sur la Charte dans toute situation où le droit communautaire et la législation nationale sont muets sur la question en cause. De même, seules huit juridictions³⁰ ont indiqué que la CDFUE joue un rôle prépondérant, son application conduisant à annuler ou à déclarer invalide une législation ordinaire qui serait autrement applicable.

Neuf juridictions répondantes³¹ reconnaissent que la CDFUE exerce parfois une fonction purement symbolique ou formelle dans leur jurisprudence.

Graphique 10 - Les rôles de la CEDH et de la CDFUE dans la motivation



²⁸ Belgique, Lituanie, Pologne, République tchèque, Roumanie, Slovénie et Suisse.

²⁹ Allemagne, Autriche, Espagne, Irlande, Luxembourg, Pays-Bas, Roumanie et Slovénie.

³⁰ Autriche, Finlande, Grèce, Luxembourg, Portugal, République tchèque, Slovénie et Suède.

³¹ Belgique, Estonie, Finlande, Lituanie, Pologne, République tchèque, Roumanie, Slovénie et Suède.



3.4 Jurisprudence relative à des articles spécifiques de la CDFUE et de la CEDH

3.4.1 Jurisprudence relative à l'application de l'article 51 (Champ d'application) de la CDFUE (question 16)

Du point de vue des États membres, l'article 51 de la CDFUE a essentiellement traité la question de savoir quand ils sont tenus d'appliquer les dispositions de la Charte (ou autorisés à le faire). Conformément à son article 51, paragraphe 1, les dispositions de la Charte ne s'adressent aux États membres que lorsqu'ils mettent en œuvre le droit de l'Union. Dans la pratique, cependant, cette question est plutôt axée sur les contours du champ d'application du droit de l'UE. Les juridictions répondantes ont été invitées à fournir une brève description du contexte et du résultat de leurs décisions concernant cette question.

Un certain nombre d'entre elles expliquent qu'il est souvent fait référence à l'article 51 de la CDFUE pour justifier pourquoi la Charte n'est pas applicable, l'affaire ne relevant pas du champ d'application du droit de l'UE. D'autre part, les juridictions ont également donné des exemples d'affaires dans lesquelles il est fait référence à l'article 51 de la CDFUE spécifiquement pour justifier pourquoi l'affaire relève bien du champ d'application du droit de l'UE.

La juridiction répondante *bulgare* fait référence à deux affaires dans lesquelles la Cour administrative suprême a traité de la question du champ d'application de la CDFUE. Dans la première d'entre elles, qui date de 2016, la Cour a déclaré que, dans la mesure où la détermination et la déclaration de l'appartenance d'une personne aux organes de sécurité de l'État et aux services de renseignement de l'armée nationale ne relevaient pas de la compétence de l'UE, les tribunaux ne devraient pas appliquer les dispositions de la Charte. Dans une décision récente de 2023, la Cour a été amenée à se prononcer dans une affaire relative au recouvrement de prestations de sécurité sociale précédemment versées. Elle s'est référée à l'article 51 de la CDFUE et a déclaré que l'objet du litige au principal devait être lié à d'autres dispositions du droit de l'Union ou à des dispositions de mise en œuvre dans le droit bulgare. Comme ce n'était pas le cas, la Cour n'a pas appliqué l'article 34 (sécurité sociale et aide sociale) de la Charte.

En *République tchèque*, la Cour administrative suprême fait en général directement référence à l'article 51 de la CDFUE lorsqu'une partie allègue que le droit garanti par la Charte a été violé. La Cour administrative suprême réitère généralement à cet égard que la CDFUE n'est applicable que dans des affaires dans lesquelles le droit de l'UE est appliqué. À titre d'exemple, dans un arrêt de 2015, la Cour a jugé que le requérant, un opérateur de machines à sous dont les permis avaient été révoqués parce qu'il était installé à proximité d'une école (sur la base de la législation nationale sur les jeux de hasard, qui permet aux municipalités d'interdire les machines à sous, par exemple à proximité des écoles), ne pouvait pas invoquer la CDFUE parce qu'il n'était pas ou, du moins, n'alléguait pas être une personne exerçant son droit à la libre circulation. D'autre part, la Cour a observé dans plusieurs affaires concernant la détention d'étrangers en vue de leur expulsion que la législation nationale en la matière mettait en œuvre, au sens de l'article 51 de la CDFUE, une directive de l'UE. Les articles 6 et 47 de la Charte étaient dès lors applicables, et la Cour a conclu que la disposition de la législation nationale qui limitait le droit de contrôle judiciaire des décisions de détention était contraire au droit de l'UE. La Cour a suivi un raisonnement similaire dans une affaire concernant une demande de visa de longue durée dans le cadre d'études.





En *Irlande*, la Cour suprême s'est penchée en 2015 sur un recours relatif au rejet de la demande de contrôle judiciaire d'un ordre d'expulsion. Considérant la question des dépenses inutiles, la Cour suprême a relevé, d'une part, qu'il n'y avait pas de demande d'élargissement des motifs de recours et, d'autre part, que si une telle demande devait être faite, il ne faudrait y donner de suite positive, à un stade aussi avancé de la procédure, que dans les circonstances les plus extraordinaires. La Cour suprême a reconnu que l'article 51 de la CDFUE n'octroyait aucun nouveau pouvoir ou mission à la Communauté ou à l'Union, ni ne modifiait les pouvoirs et missions définis par les traités. Elle a considéré qu'un renvoi préjudiciel devant la CJUE (retiré par l'appelant) constituait une manœuvre dilatoire tout à fait inutile, et mis certains dépens à charge de l'appelant.

La juridiction *finlandaise* mentionne une affaire de 2021 concernant la demande d'un particulier à la Banque de Finlande, visant à l'échange de pièces en euros contre de nouvelles. La Banque de Finlande a ordonné que les pièces soient retirées de la circulation, refusant de les échanger et de les rembourser. En vertu des règles de procédure nationales, une décision de la Banque de Finlande ne pouvait faire l'objet d'un recours que si une disposition spécifique le prévoyait, quod non pour le type de décision en cause. Le requérant ne disposait donc d'aucun droit de recours selon les dispositions nationales. Cependant, comme la question a été considérée comme relevant du champ d'application du droit de l'UE (règlement concernant l'authentification des pièces en euros et le traitement des pièces en euros impropres à la circulation), la Cour administrative suprême a statué qu'il incombait à la Finlande, en sa qualité d'État membre, de garantir un recours juridictionnel effectif au sens de l'article 47 de la CDFUE, en vertu de l'article 51 de la CDFUE. Le requérant s'est dès lors vu reconnaître le droit de faire appel de la décision de la Banque de Finlande.

En *Lettonie*, l'article 51 de la CDFUE a été invoqué dans une affaire de 2022 dans le cadre de laquelle le service des recettes publiques avait établi une dette de droits de douane et déterminé son montant sur la base des règles du Code des douanes de l'UE. La Cour suprême a déclaré que, dans ces circonstances, l'autorité de l'État était liée par l'article 41 de la CDFUE établissant le principe de bonne administration qui implique également l'obligation de motiver ses décisions.

Au *Luxembourg*, la plupart des arrêts de la Cour administrative dans le cadre desquels l'article 51 de la CDFUE est appliqué relèvent du domaine de l'échange de renseignements sur demande en matière fiscale. Dans ces affaires, dans le cadre desquelles la Cour administrative a introduit diverses questions préjudicielles devant la CJUE, l'essentiel était de s'assurer qu'une loi luxembourgeoise prévoyant une sanction en cas de manquement à certaines obligations imposées par une directive relative à la coopération administrative constituait bien une mise en œuvre du droit de l'UE. Cela s'imposait pour confirmer l'applicabilité de certaines dispositions de la CDFUE et, en particulier, de son article 47, dans le cadre de diverses controverses procédurales liées à l'existence d'un recours effectif en la matière. La confirmation de la transposition du droit de l'UE par la CJUE, dans cette affaire particulière, et l'application de la CDFUE, ont ensuite été réaffirmées à de nombreuses reprises dans des affaires ultérieures de la Cour administrative. L'article 51 CDFUE a également été invoqué par la Cour administrative afin d'interpréter un arrêt de la CJUE dans le cadre du droit de l'immigration, et en vue de confirmer la mise en œuvre du droit de l'UE dans le cadre d'une loi luxembourgeoise prévoyant une sanction financière dans le domaine des gaz à effet de serre, ainsi que d'exclure la CDFUE dans une affaire où seule la législation fiscale nationale s'appliquait.

La juridiction répondante *hongroise* souligne une affaire récente, de 2022, dans le cadre de laquelle l'organisme chargé de surveiller le bon déroulement de courses hippiques a ordonné un test de dopage qui s'est révélé positif. La Curia a déclaré que le litige n'avait aucune pertinence juridique du point de vue du





droit de l'UE et que les requérants ne pouvaient dès lors réclamer l'interprétation de l'article 47 de la CDFUE par la CJUE dans la procédure préjudicielle. En outre, étant donné que la question reposait sur la législation hongroise, sans lien avec le droit de l'UE, les dispositions de la Charte ne pouvaient pas être invoquées devant les juridictions nationales en vertu de l'article 51 de la CDFUE.

Dans la réponse *danoise*, il est fait référence à un arrêt de la Cour suprême de 2022 concernant l'obligation de cette dernière d'effectuer un renvoi préjudiciel relatif à l'application de l'article 17 (droit de propriété) de la CDFUE dans une affaire de confiscation d'un véhicule en raison d'une conduite imprudente. La Cour suprême a statué que, bien que l'article 17 soit applicable, elle n'avait pas le pouvoir d'effectuer de renvoi préjudiciel en l'espèce, en raison de la clause d'exemption du Danemark en matière de justice et d'affaires intérieures. La Cour n'était pas autorisée, en vertu de l'article 51 de la CDFUE, à poser une question préjudicielle en l'espèce.

En *Belgique*, dans une affaire de 2017, une discussion sur le champ d'application de l'article 51 de la CDFUE a été combinée avec un débat sur le champ d'application de l'article 41 (droit à une bonne administration) de la Charte, afin de déterminer si un demandeur de titre de séjour pouvait invoquer le droit d'être entendu prévu à l'article 41. La juridiction a répondu par la négative, au motif que l'article 41 ne s'appliquait que vis-à-vis des institutions et organes de l'UE ; plutôt qu'au motif que l'objet du litige ne relevait pas du champ d'application de l'article 51. En Belgique toujours, les avis consultatifs du Conseil d'État contiennent occasionnellement des débats sur la question de savoir si la Charte s'applique (aux côtés de la CEDH et de la Constitution belge) dans le contexte de l'examen de la législation nationale. Une telle question a par exemple été soulevée concernant un projet de loi allant substantiellement plus loin qu'un règlement de l'UE permettant aux États membres d'adopter des règles plus strictes en matière de bien-être animal.

En *Italie*, le Conseil d'État n'a pas rendu d'arrêt dans le domaine de l'article 51 de la CDFUE. La Cour constitutionnelle s'est par contre référée à plusieurs reprises à cette disposition dans ses arrêts. Ainsi, dans un arrêt de 2017 concernant l'égalité de rémunération entre les femmes et les hommes, la Cour constitutionnelle, après s'être référée aux articles 21 et 23 de la Charte, a déclaré que ces deux dispositions pouvaient être invoquées dans la mesure où il s'agit d'une mise en œuvre du droit de l'Union par un État membre, eu égard à ses compétences (article 51, paragraphe 1, de la CDFUE).

En *Autriche*, la Cour administrative suprême a abordé la question de l'application de l'article 51 de la CDFUE dans un certain nombre de décisions. À titre d'exemple, la Cour a déclaré, en référence à l'article 51, que certaines procédures administratives relèvent du champ d'application du droit de l'UE, ce qui signifie que l'article 47 de la CDFUE est également applicable dans ces procédures (par exemple, des procédures en matière de TVA et des décisions d'un tribunal administratif de première instance statuant sur la légalité de la détention dans l'attente de l'expulsion).

Aucun arrêt novateur n'a été rendu aux *Pays-Bas* sur la portée de l'article 51 de la CDFUE. La jurisprudence de la CourJUE en la matière revient toutefois avec une certaine régularité. Elle sert à déterminer si l'invocation par le requérant de la CDFUE peut entraîner une évaluation de la compatibilité des règles contestées avec la Charte, parce que la question juridique relève du champ d'application du droit de l'UE.





3.4.2 Jurisprudence concernant l'application de l'article 52 (portée et interprétation des droits et des principes) de la CDFUE (question 17)

L'objet de l'article 52 de la CDFUE est de fixer la portée des droits et des principes de la Charte et d'arrêter des règles pour leur interprétation. Il contient plusieurs paragraphes traitant de questions telles que les conditions préalables à la limitation des droits (comme la proportionnalité), la cohérence entre la Charte et la CEDH, et la pertinence des traditions constitutionnelles communes aux États membres.

Plusieurs juridictions expliquent qu'elles ne mentionnent généralement pas expressément l'article 52 de la CDFUE dans leurs arrêts mais qu'elles appliquent les principes qui y sont énoncés. Il semble que les renvois à cet article aient le plus souvent trait au caractère justifiable des limitations des droits fondamentaux et spécialement au principe de proportionnalité.

En *Autriche*, la Cour administrative suprême a surtout fait allusion à l'article 52 de la CDFUE pour souligner le fait que la jurisprudence de la CJUE doit être prise en compte dans le cadre de l'interprétation de la CDFUE. Elle a aussi jugé que, lorsque des demandes reposant sur le droit de l'UE sont formulées dans le cadre de procédures administratives, toute exclusion de la possibilité d'examen de l'action administrative par les tribunaux doit être évaluée au regard de l'article 6, paragraphe 1, de la CEDH, mais également de l'article 47, paragraphe 2, de la CDFUE, qui (sur la base de l'article 52, paragraphe 3, de la CDFUE) ne garantit pas une protection inférieure à celle de l'article 6 de la CEDH. Une application de la règle de limitation de l'article 52, paragraphe 1, de la CDFUE ne saurait, en tout état de cause, être envisagée dans la « zone de chevauchement » entre l'article 6, paragraphe 1, de la CEDH, et l'article 47, paragraphe 2, de la CDFUE.

En *Grèce*, il a été récemment jugé, dans le cadre d'un litige administratif résultant de l'imposition de sanctions administratives pécuniaires en matière douanière (pour contrebande), qu'un jugement pénal définitif et irrévocable d'acquiescement pour la même infraction de contrebande lie le juge administratif quant à la légalité de l'imposition de sanctions. Cela conduit à leur annulation par le tribunal administratif, conformément aux exigences de la jurisprudence de la CourEDH et à celles des articles 50 et 52, paragraphe 1, de la CDFUE.

La réponse *belge* fait référence à un arrêt de 2022 dans le cadre duquel la validité du règlement (UE) 2019/1157 relatif au renforcement de la sécurité des cartes d'identité des citoyens de l'Union et des documents de séjour délivrés aux citoyens de l'Union et aux membres de leur famille exerçant leur droit à la libre circulation a été remise en question. L'article 52 de la Charte a été repris dans le renvoi préjudiciel devant la CJUE, les requérants ayant contesté un arrêté royal belge imposant la fourniture de données biométriques en vue de leur conservation sur les cartes d'identité délivrées à certains étrangers, en vertu de ce règlement. Cette question concernant la validité de l'obligation de conserver des empreintes digitales numériques sur une carte d'identité est toujours pendante devant la CJUE (affaire C-280/22, *Kinderrechten coalitie Vlaanderen et Liga voor Mensenrechten*). Dans un arrêt de 2021 relatif à un arrêté d'expulsion visant une personne présumée être un combattant étranger, le Conseil d'État a jugé que le requérant ne prouvait pas de violation de l'article 7 de la Charte ni de l'article 8 de la CEDH (droit à la vie familiale). Le contenu des deux dispositions étant similaire, le Conseil d'État a jugé que l'article 52 de la Charte n'avait pas non plus été violé.

En *Irlande*, dans le cadre d'une affaire portée devant la Cour suprême en 2019, un *amicus curiae* a avancé que la protection des droits de l'homme (découlant de la législation communautaire) résultant de





l'article 52, paragraphe 3, de la CDFUE était plus large que celle de la CEDH. Cet argument a été rejeté par le juge O'Donnell. Ce dernier a retenu qu'il n'était pas démontré à suffisance que cet article permettait une interprétation plus large et que, s'il visait à élargir la protection des droits de l'homme au-delà de la CEDH, cela aurait été explicitement énoncé dans la Charte.

En *Roumanie*, la Haute cour a appliqué dans de nombreuses affaires le principe de proportionnalité conformément à la jurisprudence de la CJUE. Elle utilise aussi fréquemment la référence que l'article 52, paragraphe 3, de la CDFUE fait à la CEDH et à l'identité du contenu et de la portée des droits consacrés dans les deux instruments. La Haute cour tient par ailleurs aussi compte des explications élaborées en vue de guider l'interprétation de la Charte, conformément à son article 52, paragraphe 7.

Dans les arrêts de la Cour administrative *luxembourgeoise*, l'article 52 de la CDFUE a été essentiellement invoqué dans le domaine de l'échange de renseignements en matière fiscale. Cet article est régulièrement invoqué par les parties pour faire valoir que l'absence de certains recours juridiques relatifs à l'échange de renseignements ne satisferait pas au principe de proportionnalité imposé par l'article 52 CDFUE. Suite à un renvoi préjudiciel à la CJUE, l'article 52 de la CDFUE a été largement invoqué en matière d'échange de renseignements par la Cour administrative pour soutenir la conformité à la Charte de l'absence de recours juridique du contribuable concerné par une demande d'échange de renseignements, au motif que le droit à un recours effectif direct contre une injonction adressée à un tiers (le détenteur des renseignements) ne peut reposer sur les dispositions de la CDFUE.

En *Hongrie*, la Curia n'a fait référence à l'article 52 de la CDFUE que dans une seule affaire qui avait notamment trait à la proportionnalité d'une amende pour infraction au droit de la concurrence. Dans cet arrêt, elle a déclaré que l'article 52, paragraphe 3, de la CDFUE incorporait la pratique de la Cour EDH dans le droit de l'Union lorsqu'un État membre mettait en œuvre celui-ci, comme en l'espèce, et que les dispositions de la CEDH devaient dès lors prévaloir, en tant que droit de l'Union.

En *France*, le Conseil d'État a rendu un arrêt dans le cadre d'un litige relatif à la conservation des données de connexion, où il a fait référence à la jurisprudence de la CJUE sur les limitations justifiables des droits garantis par la Charte en vertu de son article 52.

En *Slovaquie*, dans une affaire de fraude fiscale, la Cour administrative suprême n'a pas appliqué l'article 52 de la CDFUE directement mais indirectement, en citant la jurisprudence de la CJUE dans le cadre de laquelle cet article a joué un rôle central.

En *Lettonie*, la Cour administrative suprême a mentionné l'article 52 de la CDFUE dans certaines affaires en citant la jurisprudence de la CJUE.

En *République tchèque*, la majorité des affaires dans lesquelles l'article 52 de la CDFUE a été évoqué ont trait à la détention d'étrangers ou de demandeurs de protection internationale.

En *Pologne*, le nombre d'affaires dans lesquelles l'article 52 de la CDFUE est mentionné reste limité. Cette disposition est principalement invoquée par un requérant et il appartient au tribunal d'expliquer pourquoi la Charte n'a pas été violée.

En *Estonie* aussi, l'article 52 de la CDFUE a été très rarement appliqué. La chambre de droit administratif de la Cour suprême a toutefois mis en œuvre l'article 52, paragraphe 1, dans un arrêt de 2018, et déclaré que les droits fondamentaux ne pouvaient être restreints que par la loi.





3.4.3 Jurisprudence concernant l'application de l'article 53 (sauvegarde des droits de l'homme reconnus) de la CEDH (question 19)

L'article 53 de la CEDH souligne essentiellement le fait que la Charte n'établit qu'une protection minimale et que les États sont autorisés à fournir des garanties additionnelles en matière de droits fondamentaux dans leurs systèmes nationaux. Cet article oblige dès lors également la CourEDH à respecter ces garanties nationales si elles dépassent celles de la CEDH.

En ce qui concerne les précédents relatifs à l'application de l'article 53 de la CEDH, une nette majorité (27) des juridictions répondantes expliquent qu'elles n'ont pas rendu de décisions dans le cadre desquelles cet article ait été appliqué.

En *Suisse*, le Tribunal fédéral a simplement relevé, dans un arrêt rendu en 2000, que les garanties offertes par la CEDH constituaient une norme minimale, une protection plus étendue pouvant être assurée par d'autres dispositions du droit international ou national. Dans une autre affaire, datant de 2021, il a précisé que le principe de faveur consacré à l'article 53 de la CEDH devait être appliqué en cas de conflit de normes relatives aux droits de l'homme, mais uniquement lorsque leur rang diffère de celui des normes de la Convention.

Au *Portugal*, cette question a été brièvement débattue dans le cadre d'une décision de 2023. Le contexte était celui de la réparation du préjudice moral causé par des retards dans l'administration de la justice. La juridiction a statué que le système de subsidiarité, par rapport aux systèmes nationaux, de la protection des droits de l'homme par la CEDH signifie que la violation par les autorités d'un État partie à cette Convention de droits qui y sont consacrés, comme celui d'obtenir une décision judiciaire dans un délai raisonnable, doit être examinée par la juridiction interne de cet État avant d'être soumise à la CourEDH. Dans la décision, il est également indiqué, en référence à l'article 53 de la CEDH, que la CourEDH a cherché à transformer la Convention en instrument constitutionnel de l'ordre public européen, en vertu de la subsidiarité connaturelle des droits reconnus dans la Convention en ce qui concerne les droits et libertés consacrés dans les constitutions de chacun des États liés par celle-ci.

La juridiction *tchèque* revient sur trois affaires dans lesquelles la Cour administrative suprême a fait référence à l'article 53 de la CEDH. Dans la première, datant de 2008, la question clé était la portée de l'application du principe de rétroactivité *in mitius* dans le cadre de la procédure judiciaire administrative. La Cour a basé son argumentation sur l'application analogique du principe en droit pénal. Par souci d'exhaustivité, la Cour a aussi fait référence à l'article 53 de la CEDH. Elle a notamment allégué que la CEDH n'interdisait pas la rétroactivité *in mitius* pour les États et que l'application du principe ne constituait dès lors pas une violation de la Convention. La Cour a réaffirmé, dans son arrêt de 2016, la position adoptée dans l'affaire précédente. Cette fois, elle a notamment déclaré que, même si l'interprétation du principe excédait le niveau de protection des droits de l'homme défini par la Convention et la jurisprudence de la CourEDH, une telle situation était conforme aux exigences de la Convention. Dans ce contexte, la Cour a expressément indiqué qu'au sens de l'article 53 de la CEDH, les autorités nationales peuvent accorder un niveau de protection supérieur à celui prévu par la CEDH. Dans une affaire récente de 2022, la Cour s'est référée à l'article 53 dans le contexte de l'équilibre entre le droit à l'information et celui au respect de la vie privée. La Cour a notamment déclaré que l'adoption des critères relatifs à la Convention ne doit pas conduire à un abaissement du niveau national de protection.





3.4.4 Jurisprudence concernant l'application de l'article 53 (niveau de protection) de la CDFUE (question 20)

Selon les Explications relatives à la CDFUE, l'article 53 vise à préserver le niveau de protection offert actuellement, dans leurs champs d'application respectifs, par le droit de l'Union, le droit des États membres et le droit international.

Une nette majorité (20) des juridictions habilitées à appliquer la CDFUE expliquent qu'elles n'ont pas rendu de décisions dans le cadre desquelles l'article 53 de la CDFUE ait été appliqué.

En *Belgique*, la section de législation du Conseil d'État invoque généralement les droits repris dans la CDFUE lorsque leur application est probable, conjointement aux dispositions constitutionnelles nationales et à la CEDH, les traitant souvent comme s'ils étaient interchangeable. Dans un récent avis consultatif, la section de législation du Conseil d'État a, pour la première fois, reconnu que la CDFUE était la seule norme de contrôle, à l'exclusion de la Constitution nationale, pour déterminer si certaines mesures nationales relatives aux marchés de l'énergie envisagées par le Roi en vertu du droit de l'UE étaient compatibles avec le droit de propriété et la liberté d'entreprise. Ce faisant, le Conseil d'État a, pour la première fois, appliqué la doctrine de l'arrêt *Melloni*, selon laquelle la constitution nationale ne peut être invoquée pour offrir une protection plus poussée dans un domaine harmonisé. L'incidence semble toutefois plutôt limitée, le droit de propriété n'étant pas protégé de manière supérieure par la Constitution belge.

En *République tchèque*, il est rare que la Cour administrative suprême fasse explicitement référence dans ses décisions à l'article 53 de la CDFUE. L'un des rares exemples en la matière est un arrêt de 2012 dans lequel elle a été confrontée à une législation nationale jugée inapplicable en raison de l'effet direct d'une directive. Dans ce contexte, la Cour s'est référée à la clause de stand still reprise à l'article 53 de la CDFUE en déclarant que la disposition prévoit la protection du niveau des droits acquis, entre autres, dans le cadre de la CEDH, qui est expressément mentionnée dans l'article et qui, à cet égard, occupe clairement une position privilégiée. La Cour a par ailleurs déclaré que la portée des droits garantis, en l'occurrence le droit à la liberté personnelle, ne doit donc en aucun cas être inférieure à celle conférée par la CEDH. Il s'ensuit que même une interprétation dans le cadre du droit de l'UE doit, dans le contexte d'une interférence avec la liberté personnelle, refléter la CEDH et ne peut pas conduire à ce que les droits soient réduits sous le niveau prévu dans la Convention, compte tenu de la jurisprudence pertinente de la Cour EDH. Il existe donc un lien clair et incontestable entre le droit de l'UE et la CEDH, qui sont les deux piliers principaux de la protection des droits fondamentaux dans les États membres de l'UE.

La juridiction *slovaque* fait référence à une affaire de 2017 qui concernait le rejet de la demande de séjour toléré du requérant sur le territoire national. La Cour suprême, se référant à l'article 53 de la CDFUE, a déclaré que les autorités de la République slovaque sont tenues, en cas d'application du droit de l'UE ou du droit national transposant les actes juridiques des autorités de l'Union européenne, de respecter le droit à la protection de la vie familiale dans la mesure de la norme reconnue par la CEDH.





3.5 La norme de protection des droits fondamentaux et « le pluralisme des droits fondamentaux dans la pratique »

3.5.1 Demande de droits fondamentaux inscrits dans la constitution d'une manière qui assure un meilleur niveau de protection des droits individuels que celui procuré par les conventions internationales relatives aux droits de l'homme (question 21)

Un certain nombre de juridictions répondantes (comme l'Albanie, la Croatie, la Finlande, l'Irlande, la Norvège, la République tchèque et la Türkiye) expliquent qu'elles ne comparent généralement pas les différences entre le niveau de protection prévu par la Constitution, d'une part, et les conventions internationales relatives aux droits de l'homme, de l'autre.

La juridiction *irlandaise* souligne toutefois que, dans certaines circonstances, la comparaison est inévitable. Elle donne pour exemple une affaire de 2020 dans laquelle il a été soutenu que le ministre de la Justice et de l'Égalité avait mal pondéré les droits constitutionnels à l'heure de se prononcer sur la révocation d'un arrêté d'expulsion. Il avait accordé à la protection constitutionnelle de la famille un poids égal (voire inférieur) aux protections prévues par la CEDH. La Cour suprême a jugé à cet égard que l'article 41 de la Constitution irlandaise assure une protection plus forte que celle que confère l'article 8 de la CEDH.

En *Croatie*, de même, la Haute cour administrative n'a pas expressément indiqué que les dispositions internationales ne prévoient qu'une norme minimale de droits individuels mais, dans les faits, elle a accordé une protection supérieure à la norme minimale des conventions internationales relatives aux droits de l'homme dans le domaine du droit de propriété.

En *Lettonie*, la Cour suprême a expressément déclaré que les conventions internationales relatives aux droits de l'homme établissent des normes minimales, sans que cela n'empêche la Constitution d'assurer une plus grande protection. Prenons, à titre d'exemple, la question de savoir si l'État a assuré au requérant un niveau de sécurité sociale suffisant pour lui permettre de mener une existence digne. La Cour suprême a conclu que les normes minimales spécifiques reconnues dans le cadre de l'application de la Charte sociale européenne sont directement applicables. La portée minimale des droits fondamentaux en matière de sécurité sociale inscrits dans la Constitution est ainsi aussi clarifiée.

Au *Luxembourg*, la Cour constitutionnelle, dans son arrêt de mars 2021, a jugé que les dispositions de la Constitution, en ce compris le principe fondamental de l'État de droit et ses sous-principes, ainsi que les dispositions correspondantes de la CEDH et, en cas de mise en œuvre du droit de l'UE, celles de la CDFUE, constituaient un socle commun et devaient être appliquées de manière coordonnée, afin d'assurer une interprétation cohérente. La Cour administrative fait régulièrement référence à cette méthode d'application des dispositions de la Constitution, de la CEDH et, le cas échéant, de la CDFUE. Il peut toutefois arriver, dans un cas particulier, que la Cour administrative soit tenue d'appliquer de manière étendue les droits fondamentaux consacrés par la Constitution, sans se référer spécifiquement ni à la CEDH ni à la CDFUE. Il en va tout particulièrement ainsi lorsqu'elle applique la disposition de la Constitution selon laquelle l'État garantit les droits naturels de la personne humaine et de la famille.

En *Suède*, l'application de la Constitution peut entraîner un niveau de protection supérieur, dans certains domaines juridiques. La Cour administrative suprême n'effectue toutefois généralement pas de comparaisons explicites entre les systèmes lorsqu'une affaire est tranchée sur la base de la Constitution





suédoise. En 2021, la Cour administrative suprême a par exemple statué, dans le contexte de la protection constitutionnelle du droit à la liberté d'association, que la police ne pouvait pas refuser une demande de permis de détention d'une arme à feu uniquement en raison de l'appartenance du requérant à un mouvement politique connu, de manière générale, pour être associé à la violence et à la criminalité. Il n'est pas certain que la CEDH ou la CDFUE auraient imposé des limites aussi strictes à la police en l'espèce.

En *Lituanie*, la Cour administrative suprême ne souligne généralement pas le fait qu'elle suit une norme plus élevée que celle établie en droit international. Il arrive toutefois que le niveau national de protection des droits individuels soit supérieur à celui prévu dans les conventions internationales relatives aux droits de l'homme. Ainsi, l'article 6 de la CEDH a trait au procès équitable dans les procédures civiles et pénales, mais ne s'applique pas aux questions liées au statut juridique des étrangers. Les droits à un procès équitable sont dès lors étayés par la Constitution lituanienne et la jurisprudence constitutionnelle afférente.

La juridiction *slovaque* indique aussi que la protection en vertu de l'article 6, paragraphe 1, de la CEDH est inférieure, dans le système de justice administrative, à celle assurée par la Constitution. La CourEDH a en effet exclu du champ d'application de l'article 6, paragraphe 1, les litiges devant les juridictions administratives qui relèvent exclusivement du domaine du droit public. La disposition de la Constitution slovaque accorde quant à elle le droit à une protection judiciaire et d'autres garanties juridiques dans toutes les procédures judiciaires.

En *France*, le Conseil d'État applique parfois les droits fondamentaux inscrits dans la Constitution d'une manière qui assure un meilleur niveau de protection des droits individuels que celui prévu par les conventions internationales relatives aux droits de l'homme. Il a ainsi qualifié le droit d'asile d'exigence constitutionnelle sur la base du préambule de la Constitution, indépendamment de la Convention de Genève, avant que ce droit ne soit progressivement « européenisé ». De plus, le Conseil d'État déduit du principe général de droit à l'impartialité, qui incorpore un principe constitutionnel, des exigences procédurales qui s'appliquent aux autorités administratives indépendantes disposant du pouvoir de sanctionner. Il étend ainsi le champ d'application matériel de l'article 6, paragraphe 1, de la CEDH à des autorités qui ne sont pas des tribunaux au sens de cet article, selon la jurisprudence de la CourEDH. Le Conseil d'État applique également le principe d'égalité d'une manière parfois plus exigeante que la CJUE ou la CourEDH.

En *Suisse*, la disposition constitutionnelle instaurant le droit à la non-discrimination a une portée plus large que les interdictions accessoires de discrimination contenues dans la CEDH et les conventions des Nations Unies. Selon la jurisprudence suisse, l'article 14 de la CEDH n'établit pas un droit général et autonome à l'égalité de traitement. Il a un caractère accessoire et ne peut être invoqué que lorsque la discrimination affecte la jouissance d'autres libertés reconnues dans la CEDH. La disposition de la Constitution fédérale garantit quant à elle un droit indépendant qui peut être invoqué et appliqué de manière isolée. Pour le reste, les droits fondamentaux garantis par la Constitution fédérale assurent le même niveau de protection que ceux découlant de la CEDH et des conventions des Nations unies.

En *Belgique*, la Constitution belge ne laisse guère de marge pour la censure *ex ante*. Elle offre donc une protection plus forte en la matière que l'approche d'équilibrage que l'on retrouve dans d'autres instruments. Selon un arrêt, une commune ne pouvait ainsi pas imposer d'autorisation communale pour l'organisation d'événements publics (dansants) dans une salle privée. Le Conseil d'État fait parfois référence à des traités internationaux relatifs aux droits de l'homme (comme la Convention relative aux droits de l'enfant, CDE) pour expliquer que certaines obligations (procédurales) doivent être remplies, alors





que la CourEDH évoque une marge d'appréciation pour ne pas imposer de telles obligations (procédurales). La CourEDH et le Conseil d'État ont tous deux eu à traiter du droit d'accès d'un enfant à des informations sur sa mère après une naissance anonyme. Dans l'affaire *Odièvre*, la CourEDH a estimé que le droit de veto de la mère, autrement dit que celle-ci puisse refuser que son identité soit révélée à l'enfant, ne constituait pas une violation de l'article 8 de la CEDH, compte tenu de la large marge d'appréciation de l'État. Le Conseil d'État a jugé que les raisons d'accorder une large marge d'appréciation au niveau supranational n'étaient pas réunies au niveau national. Il a soutenu qu'un droit de veto de la mère n'était pas compatible avec l'intérêt de l'enfant tel que défini par la CDE et la Constitution belge. Un tribunal indépendant devrait, au cas par cas, pouvoir comparer les droits de la mère et ceux de l'enfant en vue de déterminer si le refus de divulguer l'identité de la mère va dans l'intérêt supérieur de l'enfant.

En *Roumanie*, la Haute cour de cassation et de justice a parfois appliqué les droits fondamentaux consacrés par la Constitution, tels qu'interprétés par la Cour constitutionnelle, d'une manière qui assure un niveau de protection des droits individuels plus élevé que celui prévu dans les conventions internationales relatives aux droits de l'homme. Une telle analyse est une pratique courante dans les arrêts de la Cour constitutionnelle roumaine lorsqu'elle invoque, en complément des dispositions de la Constitution dont la violation est alléguée, des articles de conventions internationales, en particulier la CEDH. La Cour constitutionnelle analyse et fait référence dans la motivation de ses arrêts au niveau de protection des droits fondamentaux garantis par la Constitution. Elle précise expressément, le cas échéant, que le niveau de protection est supérieur à celui de la convention internationale invoquée par la partie, puisque la convention assure un niveau minimal, inférieur à celui du droit national.

Au *Royaume-Uni*, la législation en matière de droits de l'homme repose principalement sur le Human Rights Act (HRA) et les principes de common law. Viennent s'y ajouter diverses autres lois du Parlement traitant de questions spécifiques, comme le droit de l'immigration. Le HRA incorpore certains droits issus de la CEDH dans le droit interne britannique. En vertu du HRA, il est impératif que toute juridiction qui se prononce sur la violation des droits d'un individu issus de la loi prenne en considération les arrêts de la CourEDH. Dans un arrêt de 2004, la Chambre des lords (prédécesseur de la Cour suprême) a déclaré que, sauf circonstances particulières, cette disposition a pour conséquence que les juridictions britanniques doivent suivre toute jurisprudence claire et constante de la CourEDH, sans pour autant excéder la portée de la CEDH telle que définie par la CourEDH. Les juridictions britanniques seront inévitablement confrontées à des situations qui n'ont pas encore été soumises à la CourEDH. Elles tenteront alors d'anticiper, autant que faire se peut, la manière dont on peut s'attendre à ce que la CourEDH se prononce dans une affaire déterminée, sur la base des principes établis dans la jurisprudence existante de la CourEDH, même si une évolution progressive est envisageable.

En *Autriche*, le *Staatsgrundgesetz* contient également d'autres droits individuels que ceux énoncés dans la CEDH, comme l'accès aux fonctions publiques. Cela suffit à générer un meilleur niveau de protection, qui va au-delà des droits prévus dans les conventions internationales relatives aux droits de l'homme.

En *Grèce*, les juridictions font généralement référence aux textes protégeant les droits individuels (la Constitution, la CEDH, la CDFUE), mais s'abstiennent de déclarer qu'un texte offrirait plus de protection que l'autre. Souvent, elles se livrent à une interprétation combinée pour garantir une protection optimale des droits et libertés individuels. Il ne saurait cependant être exclu que l'interprétation des textes nationaux conduise à une protection renforcée des droits individuels, par rapport à ceux garantis par les conventions internationales.





Au *Portugal*, le niveau de protection accordé par la Constitution ne coïncide pas avec celui conféré par les conventions internationales, mais les dispositions constitutionnelles existantes sont appliquées à la lumière des conventions internationales.

En *Bulgarie*, les arrêts de la Cour administrative suprême ne servent pas seulement à statuer sur les affaires portées devant elle mais, plus généralement, à sauvegarder et à développer les règles instituées par la CEDH. Même si la Constitution bulgare contient un nombre important de dispositions relatives aux droits fondamentaux, les juridictions administratives nationales protègent également les droits de l'homme en appliquant directement les conventions internationales relatives aux droits de l'homme.

En *Espagne*, la Cour suprême suit de près la jurisprudence des juridictions internationales relative aux conventions et traités auxquels l'Espagne est partie dans le domaine des droits de l'homme et s'efforce à tout moment d'adapter ses normes à celles consolidées au niveau international.

En *Allemagne*, il n'est généralement fait référence aux droits de l'homme prévus dans les instruments internationaux que s'ils peuvent éventuellement dépasser les droits de l'homme protégés au niveau national.

Au *Danemark*, la Cour suprême n'a pas rendu de décision dont il ressorte explicitement que la Constitution assure un niveau de protection des droits individuels supérieur à celui prévu dans les conventions internationales relatives aux droits de l'homme.

3.5.2 Demandes de droits fondamentaux inscrits dans la constitution d'une manière telle que la substance d'une disposition relative aux droits fondamentaux a été définie par référence aux conventions internationales relatives aux droits de l'homme ou à la CDFUE (question 22)

La plupart des juridictions répondantes déclarent qu'elles appliquent souvent les dispositions relatives aux droits fondamentaux reprises dans la constitution à la lumière de la CEDH et de la jurisprudence de la CourEDH. De même, dans les États où la CDFUE est applicable, les dispositions de la constitution nationale sont souvent interprétées à la lumière des dispositions de la CDFUE et de la jurisprudence afférente de la CJUE.

À titre de clarification, en *Italie*, si un droit fondamental est protégé à la fois par une norme constitutionnelle et par la CDFUE, il en résulte une intégration des garanties qui doit conduire à une extension de la protection. La juridiction qui procède au renvoi préjudiciel peut donc se baser sur la règle de la Convention comme paramètre à prendre en compte, en soulignant la protection que celle-ci assure au droit fondamental dont la violation par la règle nationale contestée est alléguée, dans le contexte d'une comparaison avec la jurisprudence pertinente afférente à la Convention.

En *France*, le Conseil d'État peut renvoyer aux dispositions des conventions internationales contenant des principes similaires dans le cadre de son application et de son interprétation des droits fondamentaux garantis par la Constitution. Il en va particulièrement ainsi lorsque le Conseil d'État procède à une appréciation conjointe de la conformité d'un système réglementaire avec les dispositions d'une convention internationale, d'une part, et un principe constitutionnel, de l'autre. Conformément à sa tradition en matière de rédaction des arrêts, ces considérations ne figurent pas dans les motifs de sa décision mais, le cas échéant, dans les conclusions des rapporteurs publics.





En *Suisse*, la jurisprudence de la CourEDH est appliquée directement dans le pays et engage toutes les autorités. Le Tribunal fédéral tient compte de la jurisprudence de la CourEDH pour définir le contenu d'un droit fondamental. Il ne s'est pas encore référé expressément à la jurisprudence rendue par la CJUE relativement à la CDFUE. Toutefois, la Suisse suit en général de près la jurisprudence de la CJUE. Par conséquent, la jurisprudence de la CJUE relative aux droits de l'homme pourrait être appelée à servir d'inspiration pour l'interprétation et l'application des droits fondamentaux par un juge suisse.

Aux *Pays-Bas*, si la Constitution, la CEDH et/ou la CDFUE sont invoquées simultanément, la section administrative du Conseil d'État évalue normalement la compatibilité de la disposition nationale ou de la décision contestée avec les dispositions de la CEDH et de la CDFUE. Elle fait, dans la mesure du possible, le lien avec la protection assurée par la Constitution, mais en partant des garanties accordées par les traités.

En *Albanie*, la Cour suprême applique souvent les dispositions constitutionnelles relatives aux droits fondamentaux à la lumière de la CEDH et de sa jurisprudence en raison de l'article 17 de la Constitution. Selon cette disposition, les limitations des droits et libertés fondamentaux ne doivent en aucun cas dépasser celles qui sont imposées par la CEDH. La Convention a dès lors le même effet que la Constitution, en cas de limitations des droits et libertés.

En *Pologne*, la Cour administrative suprême applique souvent les dispositions de la Constitution relatives aux droits fondamentaux à la lumière de la CEDH, de sa jurisprudence, et de la CDFUE. Si la juridiction administrative polonaise se réfère aux libertés et aux droits de l'homme et du citoyen réglementés par la Constitution, et que ces droits ont leurs équivalents dans les conventions internationales relatives aux droits de l'homme ou dans la CDFUE, il est naturel qu'elle renvoie également à ces normes internationales dans sa décision.

En *Grèce*, les juridictions considèrent que la Constitution doit être interprétée de manière « favorable » à la CEDH, telle qu'elle est interprétée et appliquée par la CourEDH. Cela signifie en particulier que si diverses interprétations d'une certaine disposition constitutionnelle sont raisonnablement acceptables, le juge grec doit, au moins en principe, préférer celle qui peut être conciliée avec la CEDH et la jurisprudence de la CourEDH. Le Conseil d'État a même été amené, dans certaines affaires, à revoir sa jurisprudence pour l'adapter à celle des juridictions européennes.

En *République tchèque*, l'interprétation de la substance des droits de l'homme par référence aux conventions internationales relatives aux droits de l'homme ou à la CDFUE fait partie de la pratique décisionnelle courante de la Cour administrative suprême. Dans certaines affaires (comme celles liées aux étrangers et aux demandeurs d'asile), c'est le motif fondamental qui sous-tend l'arrêt. Dans d'autres (comme celles impliquant une interprétation du droit à l'éducation), c'est plus un argument auxiliaire. Les références aux conventions internationales relatives aux droits de l'homme ou à la CDFUE couvrent également les garanties procédurales. À titre d'exemple, dans un arrêt récent de 2023, la Cour administrative suprême a conclu que le droit à une procédure contradictoire protégée, en vertu de l'article 6, paragraphe 1, de la CEDH comprend le droit des parties d'être informées de toutes les conclusions présentées et de les commenter en vue de peser sur la décision de la cour. Cette exigence s'applique également aux informations et avis obtenus par le tribunal de sa propre initiative en vue de prendre une décision motivée.

En *Belgique*, la section du contentieux administratif du Conseil d'État peut, contrairement à la Cour constitutionnelle, appliquer directement les traités relatifs aux droits de l'homme. Toute référence à des dispositions constitutionnelles similaires en devient dès lors souvent redondante. La section de législation





du Conseil d'État a, quant à elle, fait récemment valoir dans un avis que le droit à la traduction en vertu d'une directive est censé inclure le droit à la traduction en signaux tactiles ou audio pour les malvoyants, même si la directive est muette à cet égard (contrairement aux règles d'interprétation qui font référence aux personnes ayant un trouble de l'audition ou de l'élocution). Invoquant le principe d'égalité de traitement, le droit à l'inclusion figurant dans la Constitution, ainsi que les articles 21 et 26 de la CDFUE, le Conseil d'État a donc interprété la directive de manière à obliger la Belgique à mettre en œuvre le droit à la traduction de cette manière inclusive.

En *Türkiye*, un arrêt du Conseil d'État constitue un exemple de l'interaction entre la Constitution et les conventions internationales de protection des droits de l'homme. Selon cette juridiction, le droit à un procès équitable comprend non seulement le droit d'accéder à un tribunal mais aussi celui d'obtenir l'exécution d'un jugement ou d'une décision. Dès lors, le fait qu'une décision judiciaire ne soit pas mise en œuvre dans un délai raisonnable, ainsi que la tentative de priver les actes judiciaires d'effet en agissant dans le même sens que l'acte administratif à annuler, constitue une violation d'une disposition de la Constitution, du droit à un procès équitable garanti par l'article 6 de la CEDH, ainsi que du principe de l'état de droit.

En *Suède*, la protection des droits dans la Constitution est en particulier inspirée par la CEDH. Cela a eu certains effets pratiques sur l'interprétation et l'application des droits constitutionnels dans la jurisprudence des deux cours suprêmes. Récemment, la Cour administrative suprême a ainsi dû se prononcer sur la manière dont le droit constitutionnel à un procès équitable affecterait une ordonnance en vertu de laquelle les dépens ne seraient pas remboursés dans les procédures administratives, à moins que la législation ne prévoit spécifiquement ce droit. Elle a estimé que ces frais pouvaient, dans les cas où cela était constitutionnellement nécessaire, être remboursés autrement que par une ordonnance directe d'une juridiction administrative et que cela suffisait pour satisfaire à la norme constitutionnelle. On peut sans doute considérer que l'approche de la Cour est assez révélatrice de la manière dont la CEDH affecte les systèmes nationaux.

En *Slovénie*, la Cour suprême applique très fréquemment les droits constitutionnels en considérant les conventions internationales relatives aux droits de l'homme. Ainsi, dans une affaire datant de 2020, elle a développé, sur la base de la CEDH et d'arrêts de la CourEDH (notamment *Mirovni inštitut c. Slovénie*), une pratique judiciaire définissant le droit à une audience comme un droit de l'homme indépendant, trouvant sa source dans la Constitution (comme un élément du droit à un procès équitable). La garantie complète de ce droit est étendue aux procédures judiciaires contestant les décisions administratives. La Cour suprême a conclu que, compte tenu de l'importance de l'audience dans les procédures judiciaires, tout écart constitue une violation substantielle du droit de l'homme consacré par la Constitution. À ce titre, il doit faire l'objet d'une motivation strictement conforme à la Constitution et, comme toute exception, être interprété de manière restrictive dans la pratique judiciaire.

La réponse *allemande* donne également un exemple relatif aux audiences. Selon le droit allemand, les juridictions administratives supérieures sont compétentes pour statuer sur les demandes concernant la validité des décisions d'urbanisme et certaines normes abstraites. La procédure orale n'est pas obligatoire selon ces règles. La Cour administrative fédérale a estimé que dans le cadre de l'application de l'article 6, paragraphe 1, de la CEDH, le Code de procédure administrative allemand devait être appliqué de telle sorte qu'une procédure orale soit nécessaire et que le propriétaire d'un bien foncier affecté par des mesures urbanistiques ait droit à une telle audience.





En *Autriche*, la CEDH a un statut constitutionnel. De nombreux droits fondamentaux de la CEDH, en particulier les droits procéduraux fondamentaux, sont directement applicables et par conséquent également appliqués par la Cour administrative suprême. Si l'on considère par exemple la loi autrichienne relative aux procédures des juridictions administratives, qui détermine les circonstances dans lesquelles on peut se passer d'audience dans les procédures des juridictions administratives de première instance, la Cour administrative suprême a souvent jugé qu'il était illégal de ne pas tenir d'audience devant ces juridictions, en vertu de l'article 6 de la CEDH, souvent mentionné conjointement à l'article 47 de la CDFUE, et de la jurisprudence de la CourEDH. Dans un arrêt de 2023, la Cour administrative suprême s'est référée à la jurisprudence de la CourEDH et a déclaré qu'une audience n'était pas nécessaire si les faits pertinents pour la décision étaient clarifiés et les questions juridiques résolues par la jurisprudence, et qu'aucune question de droit ou de fait de cette nature, qui aurait nécessité une audience, n'était soulevée dans la plainte. Étant donné que l'existence de circonstances exceptionnelles peut aussi justifier de ne pas tenir d'audience publique, il en va également ainsi dans les affaires où seules des questions juridiques de faible ampleur ou sans complexité particulière sont soulevées. En l'espèce, le fait que la juridiction administrative de première instance n'organise pas d'audience a été jugé illégal, à défaut pour celle-ci d'avoir expliqué que les faits pertinents pour la décision avaient été clarifiés.

En *Irlande*, la Cour suprême a appliqué les droits fondamentaux énoncés dans la Constitution d'une manière telle que la substance d'une disposition relative aux droits fondamentaux a été définie par référence à la CEDH. On en retrouve un exemple dans un arrêt de 2022 dans le cadre duquel le droit au respect de la vie privée a été examiné dans le contexte de la CEDH comme celui de la Constitution. Dans son arrêt, le juge a fait référence à l'essence du droit au respect de la vie privée consacré à l'article 8 de la CEDH comme étant la vie privée et les dimensions associées de ce droit, ce qui, à son tour, a éclairé la lecture du droit constitutionnel au respect de la vie privée comme étant « essentiellement de nature associative, et donc similaire dans son libellé à l'article 8 ». Reconnaissant que l'article 8 constituait une « clause unique, pratique et passe-partout », le juge a estimé que des aspects de ce droit plus large se retrouvaient dans différentes parties de la Constitution. L'article 8 de la CEDH a ainsi éclairé la lecture des dispositions relatives au droit au respect de la vie privée, contextualisant le droit comme étant de nature associative.

La juridiction répondante *bulgare* donne un exemple d'application simultanée d'une disposition de la Constitution bulgare et des articles 3 et 5 de la CEDH dans une affaire où le requérant demandait réparation du préjudice causé par la police. La Cour a renvoyé à une jurisprudence constante au titre de l'article 3 de la CEDH, selon laquelle la force exercée par la police ne constitue pas une violation de l'article 3 si elle est indispensable et non excessive. Sur la base des preuves fournies en l'espèce, et en particulier du fait que les autorités publiques n'aient pas prouvé que le requérant ait opposé une résistance à la police, la Cour a constaté une violation des articles 3 et 5 de la CEDH, et décidé que le requérant disposait d'un droit exécutoire à la réparation de son préjudice.

La juridiction répondante *serbe* fait référence à une affaire de 2020 dans le cadre de laquelle le tribunal administratif a dû déterminer si le montant de la retraite versée au requérant pouvait être réduit pendant un certain temps en vertu d'une loi temporaire. Le tribunal administratif a jugé que la retraite acquise conformément à la loi était la propriété du retraité. Cependant, à l'heure d'évaluer si les éléments constitutifs d'une violation du droit de propriété étaient réunis, il a estimé que les mesures relatives à la réduction du montant de la retraite étaient prescrites par la loi, qu'elles avaient un caractère temporaire et, finalement, que la loi énoncée n'affectait pas le droit à la retraite acquise. Le tribunal administratif a spécifiquement déclaré, d'une part, que la Constitution ne garantissait pas le montant précis de la retraite





et, d'autre part, que la limitation des droits de propriété était autorisée, à certaines conditions, par la Constitution mais aussi la CEDH. La juridiction administrative a dès lors débouté le requérant. Dans une récente décision, la CourEDH, appelée à se prononcer sur la violation du droit de propriété et sur l'application de la loi sur la réglementation temporaire du paiement des retraites, a déclaré qu'il n'y avait pas en l'espèce de violation du droit de propriété.

En *Espagne*, la Cour suprême applique et interprète les droits fondamentaux consacrés dans la Constitution conformément au droit et à la jurisprudence européens et selon les postulats établis par la CJUE et la CourEDH. Ainsi, dans un arrêt récent de 2023, la chambre administrative de la Cour suprême s'est penchée sur une affaire de discrimination salariale entre fonctionnaires (selon qu'il s'agissait de travailleurs temporaires ou sous contrat à durée indéterminée). La Cour a tout d'abord renvoyé à la disposition de la Constitution sur le principe de l'égalité de traitement. Dans l'arrêt, elle a également appliqué les dispositions correspondantes de la CDFUE et l'interprétation qui leur est donnée par la CJUE.

La juridiction *slovaque* mentionne une affaire de 2023 concernant une procédure disciplinaire engagée contre un juge de la Cour suprême accusé de plusieurs infractions disciplinaires, relatives notamment aux retards accumulés dans les procédures judiciaires. Le juge faisant l'objet de cette procédure a affirmé qu'il n'était pas réellement poursuivi pour ce motif, mais pour sa critique publique de la réforme judiciaire. La Cour administrative suprême a jugé que l'affaire était comparable à celle ayant donné lieu à l'arrêt *Todorova c. Bulgarie* de la CourEDH, de sorte que les conclusions de violation des articles 10 et 18 de la CEDH dégagées dans cet arrêt étaient pleinement applicables en l'espèce. La chambre disciplinaire a dès lors conclu que la procédure disciplinaire, ainsi que les pénalités et autres répercussions qu'elle pourrait avoir, constituait une ingérence dans l'exercice du droit du juge poursuivi à la liberté d'expression, et qu'il ne s'agissait pas d'une mesure nécessaire, dans une société démocratique, au regard des finalités légitimes reprises à l'article 10 de la CEDH.

En *Norvège*, la Cour suprême applique régulièrement les dispositions de la Constitution relatives aux droits fondamentaux à la lumière des conventions internationales relatives aux droits de l'homme. Dans les travaux préparatoires relatifs à une révision (en 2014) des dispositions constitutionnelles relatives aux droits fondamentaux, il est aussi clairement indiqué que ces dernières doivent être interprétées à la lumière des conventions internationales relatives aux droits de l'homme et de la jurisprudence afférente. Ainsi, dans une affaire récente, la Cour suprême a dû déterminer si l'imposition d'une sanction pénale pour non-respect de l'ordre de la police de quitter la réception d'un ministère lors d'une manifestation était conforme au droit de participer à des rassemblements et à des manifestations pacifiques. Compte tenu du fait que la protection de ces droits dans la Constitution est supposée avoir la même portée que les conventions internationales engageant la Norvège, comme la CEDH, l'évaluation de la Cour suprême contient de nombreuses références à la jurisprudence de la CourEDH sur l'article 11 de la Convention.

La juridiction répondante *lituanienne* mentionne une affaire dans laquelle un différend est survenu concernant l'exercice du droit du requérant à la liberté de réunion. La Cour s'est référée à la jurisprudence de la CourEDH selon laquelle le droit à la liberté de réunion ne devrait pas être interprété de manière étroite. Elle a dès lors interprété le droit correspondant, consacré dans la Constitution lituanienne, d'une manière substantiellement large, à la lumière de la CEDH et de la jurisprudence de la CourEDH.

La juridiction répondante *croate* renvoie à une affaire concernant l'expulsion d'une personne de Croatie, celle-ci étant par ailleurs frappée d'une interdiction de pénétrer et de séjourner dans le pays pendant 10 ans, et son permis de séjour permanent étant également résilié. La Cour constitutionnelle croate a annulé les verdicts du tribunal administratif de première instance et de la Haute cour administrative, qui avaient





rejeté le recours contre la décision d'expulsion. Tout en admettant que la personne, en raison de son comportement criminel, représentait une menace pour l'ordre public, constituant une raison suffisante et indépendante pour son expulsion de Croatie, elle a considéré que les juridictions administratives n'avaient pas effectué le test de nécessité dans une société démocratique, et violé la garantie du respect de la vie familiale et de sa protection juridique. De nouveau appelé à statuer, le tribunal administratif de première instance a effectué un test de proportionnalité en considérant les critères pertinents pour déterminer si l'expulsion était nécessaire dans une société démocratique et proportionnée à l'objectif atteint. Après avoir examiné attentivement tous les faits et tenant compte des normes relatives aux droits de l'homme établies conformément à la CEDH et à la pratique de la CourEDH, il a estimé que le droit au respect de la vie familiale n'était pas violé.

En *Lettonie*, la Cour administrative suprême applique souvent les dispositions relatives aux droits fondamentaux reprises dans la Constitution à la lumière de la CEDH et de sa jurisprudence. Dans une affaire récente, la Cour a ainsi dû déterminer s'il était justifié d'interdire à un citoyen letton de quitter le territoire national. Se posait simultanément, d'un point de vue procédural, la question des motifs sur lesquels reposait la décision en cause et celle du droit des parties à la procédure d'avoir accès à ceux-ci. En Lettonie, une disposition de la loi sur la sécurité nationale prévoyait une limitation du principe de motivation concernant les faits établis et les conclusions tirées dans les décisions d'interdiction de quitter le territoire, en vue de protéger les secrets d'État et les intérêts de la sécurité nationale. Selon cette disposition légale, les éléments de fait et les motifs de la décision devaient être communiqués dans la mesure permise par la loi et d'autres actes normatifs régissant la protection des informations. La Cour a dès lors examiné si la restriction d'accès à des informations constituant un secret d'État, imposée au requérant et à son représentant, violait le droit à un procès équitable. Elle a conclu qu'elle disposait d'outils procéduraux suffisants pour trouver un équilibre entre, d'une part, la restriction du droit du requérant à un procès équitable et, d'autre part, le contrôle de la décision attaquée par un tribunal indépendant et impartial, requis par la Constitution et l'article 6 de la CEDH.

En *Finlande*, dans une affaire récente, la légitimité des mesures disciplinaires prises à l'encontre d'un agent de police sur la base de ses déclarations sur les médias sociaux et dans un programme de télévision a été évaluée en fonction des critères de limitation de la liberté d'expression repris dans la Constitution et la CEDH. Le devoir spécial de conduite, qui incombe légalement à tous les agents de police, a joué un rôle central dans le cadre de l'évaluation. Celui-ci vise à ce que la population puisse croire au caractère approprié des actions policières, ainsi qu'à l'impartialité, l'équité et la non-discrimination de l'organisation policière. Il doit toutefois être contrebalancé par le fait qu'un agent de police a le droit d'exposer des opinions critiques concernant l'organisation policière et sa direction, ainsi que de participer au débat public sur des sujets d'intérêt général, comme l'immigration et les problèmes qui vont de pair. Dans le cadre de l'évaluation de l'affaire, le fait que l'agent de police se livrait aussi à des activités politiques a été pris en compte, ainsi que le niveau plus élevé de protection lié au discours politique. Le caractère répréhensible des déclarations faites par le policier a été évalué non seulement à la lumière de ses déclarations, mais aussi du contexte et de l'image globale véhiculée par celles-ci. Tenant compte des circonstances de l'affaire, la Cour administrative suprême a estimé que la police avait un motif légitime d'imposer des sanctions disciplinaires à l'agent de police pour ses actes et ses déclarations publiques. Les sanctions ont été considérées comme proportionnées, compte tenu de la nature des actions. Dans son arrêt, la Cour s'est largement référée à la jurisprudence de la CourEDH.

En *Hongrie*, la Curia renvoie parfois à la CEDH et à la jurisprudence de la CourEDH dans la motivation des décisions qu'elle rend en matière administrative. De 2003 à ce jour, on dénombre dans la base de données





électronique 129 décisions en matière administrative dans lesquelles une partie ou une juridiction renvoyait à un ou plusieurs articles spécifiques de la CEDH, généralement à la jurisprudence de la CourEDH ou à une décision spécifique. En 2022 et 2023, un total de 30 affaires de ce type ont été clôturées. À titre d'exemple, la Curia a récemment expliqué de manière détaillée le principe juridique « *ne bis in idem* » repris dans la Loi fondamentale hongroise, *inter alia*, sur la base du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, de la CEDH et de la jurisprudence de la CourEDH.





ANNEXE I – Liste des institutions membres et invitées ayant soumis un rapport national en réponse au questionnaire et quelques informations statistiques sur le nombre d'affaires traitées chaque année.

Pays	Institution	Nombre de décisions rendues annuellement (en moyenne)	Nombre de précédents établis annuellement et publiés (en moyenne)
Autriche	Cour administrative suprême d'Autriche	6 700 (en 2022)	La notion de précédent est inconnue dans les procédures administratives au sein du système juridique autrichien.
Belgique	Conseil d'État	3 344 arrêts et ordonnances de non-admission ; 2 400 avis (en 2022 – 2023)	Tous les arrêts et avis sont publiés sur le site Web.
Bulgarie	Cour administrative suprême de la république de Bulgarie	12 000	-
Croatie	Haute cour administrative de la république de Croatie	5 000	100 (publiés au journal officiel) et 1 500 (mis en ligne sur le site de partage de la jurisprudence).
République tchèque	Cour administrative suprême (CAS) de la République tchèque	3 900 (moyenne des dix dernières années)	Elle publie la vaste majorité de ses décisions (en ligne). La CAS publie, qui plus est, un recueil mensuel composé d'une sélection de ses propres arrêts et de décisions de tribunaux régionaux pertinents pour la pratique (160 par an, en moyenne, les 10 dernières années).
Danemark	Cour suprême du Danemark	350	-
Estonie	Chambre de droit administratif de la Cour suprême d'Estonie (Riigikohus)	683 (moyenne des cinq dernières années)	En moyenne, 72 arrêts et décisions motivés (mais pas de précédents au sens strict, car le système juridique estonien ne reconnaît pas la règle du précédent) ont été publiés au cours des cinq dernières années (2018 – 2022).
Finlande	Cour administrative suprême de Finlande	3 700 – 4 500	150 – 200
France	Conseil d'État	10 000	3 000
Allemagne	Bundesverwaltungsgericht (Cour administrative fédérale)	1 000	200
Grèce	Conseil d'État hellénique -	2 800 – 3 000	-





	Symvoulío tis Epikrateias (Συμβούλιο της Επικρατείας)		
Hongrie	Kúria (Közgazgatási Kollégium) - Curia de Hongrie (chambre administrative)	2 000 – 2 500	À la suite d'une réforme, entrée en vigueur le 1er avril 2020, la loi hongroise a subi une transformation conduisant à un système limité de précédents. Toutes les décisions rendues dans des affaires individuelles doivent être publiées dans le recueil des décisions de la cour.
Irlande	Supreme Court of Ireland / Cúirt Uachtarach na hÉireann	85 – 120	85 – 120
Italie	Conseil d'État	Moyenne des cinq dernières années : décisions juridictionnelles 8 540, décisions consultatives 1 500	Toutes les décisions (juridictionnelles et consultatives) rendues chaque année sont publiées sur le site Web.
Lettonie	Cour suprême de la république de Lettonie	La section administrative rend environ 800 décisions par année.	Tous les arrêts et décisions qui concluent la procédure devant la Cour suprême sont publiés sur un site Web spécial. En moyenne, environ 600 arrêts et décisions sont publiés chaque année. En outre, si un jugement ou une décision d'une autre juridiction contient des conclusions importantes, susceptibles de faire jurisprudence, elles peuvent être publiées sur le site Web de la Cour suprême. En moyenne, on dénombre environ 150 jugements de ce type chaque année.
Lituanie	Cour administrative suprême de Lituanie	4 200 – 4 700	30
Luxembourg	Tribunal administratif du Grand- Duché de Luxembourg	250 – 300	Toutes les décisions sont publiées.
Malte	Tribunal constitutionnel	101	La règle du précédent ne s'applique pas à Malte.
Pays-Bas	Section administrative du Conseil d'État du Royaume des Pays-Bas	9 000	5 000





Pologne	Tribunal administratif suprême (Naczelny Sąd Administracyjny)	13 000 – 19 000	90 – 120
Portugal	Cour administrative suprême du Portugal	1 793 (moyenne des trois dernières années)	Depuis 2007, le texte intégral des décisions est disponible dans une base de données.
Roumanie	Haute cour de cassation et de justice de Roumanie	Environ 15 000	Au cours des dernières années, environ 30 RIL (recours dans l'intérêt de la loi) et environ 100 HP (décision préjudicielle sur une question de droit).
Slovaquie	Cour administrative suprême de la république de Slovaquie	1 500 – 2 000	En moyenne, 32 décisions sont publiées dans le recueil de décisions. Elles constituent la jurisprudence établie. Le fait de s'écarter de manière injustifiée de cette jurisprudence peut constituer un motif de pourvoi en cassation.
Slovénie	Cour suprême de la république de Slovénie	3 000 – 3 200 (Cour suprême dans son intégralité) ; 600 – 900 (section administrative de la Cour suprême)	Toutes les décisions importantes sur le fond de l'affaire (soixante pour cent de toutes les décisions) sont accessibles en ligne au public. De plus, une sélection de 50 à 70 décisions clés de l'ensemble de la Cour suprême et de 5 à 10 décisions clés de la section administrative de la Cour suprême sont présentées dans une publication écrite spécialisée.
Espagne	Cour suprême d'Espagne	35 000	35 000
Suède	Cour administrative suprême de Suède	7 000	70 – 80
Monténégro	Cour suprême du Monténégro		
Serbie	Cour administrative de la république de Serbie	22 500 – 23 000	Aucun précédent n'est établi.
Türkiye	Conseil d'État de la république de Türkiye	95 298 (en 2022)	Aucune donnée sur les décisions publiées.
Norvège	Cour suprême de Norvège	2 200	110
Suisse	Tribunal fédéral suisse	7 700	235
Royaume-Uni	Supreme Court of the United Kingdom (cour suprême du Royaume-Uni)	55 – 65	55 – 65
Albanie	Cour suprême d'Albanie	5 000 – 6 000	En Albanie, les décisions ne sont pas catégorisées comme des précédents. La Cour suprême rend des décisions unifiées, auxquelles les juridictions inférieures doivent





			<p>obligatoirement se conformer dans des affaires similaires. Elle prend d'autres décisions qui pourraient être considérées dans certains cas comme des précédents, mais pas de manière formelle. En 2023, 17 décisions unifiées ont été rendues par les chambres administratives, civiles et pénales de la Cour suprême.</p>
--	--	--	---

