

# LA COMPLÉMENTARITÉ DES SOURCES EN REGARDANT LES DROITS DE L'HOMME

*Emil BĂLAN  
Gabriela VARIA*

## Considérations introductives

La protection des droits et des libertés fondamentales de l'homme peut être assurée par des normes juridiques internationales ou de rang national, comprises en conventions, déclarations, traités, ou en Constitutions ou lois nationales. Le catalogue des droits et des libertés de l'homme est ainsi assuré par une multitude des sources formelles du droit, de niveau interne ou international, situés dans un rapport de complémentarité ou, parfois, de superposition. Le droit souverain de chaque Etat se manifeste entièrement dans le procès de sélection des normes applicables sur son territoire en matière des droits de l'homme.

En doctrine, les droits et les libertés sont reconnus comme étant universaux. L'universalité fait référence tant à la sphère proprement dite des droits, qu'à leurs titulaires. Le professeur I. Muraru, dans le commentaire à l'art. 15 de la Constitution de la Roumanie, révisée, apprécie que sous premier aspect, l'universalité « exprime la vocation de l'homme, du citoyen, sur le plan des réalités juridiques internes de chaque pays, de bénéficier de tous les droits et libertés ». <sup>1</sup> Sous le deuxième aspect, « l'universalité exprime l'idée que tous les citoyens d'un Etat peuvent se réjouir de ces droits et libertés ».

La multitude des sources de droit en matière appartenant à certains émetteurs différents, peut mettre des problèmes sur les rapports d'entre ceux-ci, aux rapports d'entre de diverses catégories de normes, mais aussi à l'interprétation des normes. <sup>2</sup>

Quelle est la correspondance d'entre ces normes et quel est l'extension de l'incorporation dans les constitutions nationales des réglementations de la Charte Européenne des droits fondamentaux de l'Union Européenne – sont des questions mises par les constitutionalistes pendant la dernière période, à partir aussi de la situation créée par la nouvelle Constitution de la Hongrie.

En même temps on peut se discuter aussi sur la question si tout droit ou liberté protégée par une convention internationale a un statut fondamental pour les Etats nationaux participants, ou l'on peut parler d'une complémentarité des sources.

Dans ce contexte, on soulève le problème de l'incorporation dans la Constitution de la Roumanie du droit à une bonne administration, droit inscrit dans la Charte des droits fondamentaux de l'Union Européenne.

L'étude proposée recherche une réponse au problème du rapport, de la superposition et de la correspondance optimale entre des normes situées dans la même matière – les droits et les libertés de l'homme – mais ayant des sources de droit différentes.

## La nouvelle Constitution de la Hongrie et la matière des droits de l'homme

Un exemple récent est offert par la situation de la Hongrie, Etat qui a adopté le 18 Avril 2011 une nouvelle Constitution.

---

<sup>1</sup> Mihai Constantinescu et al., *Constituția României revizuită – comentarii și explicații*, éd. All Beck, București, 2004, p. 18;

<sup>2</sup> La distinction faite dans la doctrine française entre les droits fondamentaux et les autres catégories des droits a à la base la consécration et la protection constitutionnelle et internationale des ces premiers.

Dans son préambule, la nouvelle Constitution fait référence au Dieu et au christianisme, comme unificateurs de la nation, fait qui peut être interprété comme étant discriminatoire envers les athées ou ceux qui appartiennent à d'autres religions.

Aussi dans le préambule, la nation politique et la nation ethnique sont mélangées, la Constitution promettant la sauvegarde de « l'unité spirituelle et intellectuelle de la nation hongroise ».

De telles prévoyances contredisent une série de valeurs démocratiques comme l'égalité, ou la séparation claire entre l'Etat et l'Eglise.

Dans le contexte des critiques apportées à la nouvelle Constitution, le premier vice-premier hongrois a sollicité à la Commission de Venise de répondre à certaines questions concernant l'adoption du nouveau texte constitutionnel. L'une d'elles touchait la mesure dans laquelle l'incorporation dans la nouvelle constitution des prévoyances de la Charte UE pourrait agrandir la protection des droits de l'homme en Hongrie et ainsi contribuer à la consolidation de la protection européenne commune de ces droits.

La commission de Venise a apprécié que la réflexion dans la Constitution de la protection des droits de l'homme, en vertu de plus récents développements dans le domaine, telle comme elles sont articulées dans la Charte UE, représente un but légitime et un signal loyal envers les valeurs européens. En dépit de ce louable objectif, la Commission considère que certaines questions devraient être analysées d'une perspective juridique avant d'adopter une solution concrète. L'incorporation dans la Constitution nationale de la Charte en totalité ou seulement de certaines parties pourrait conduire, dans l'opinion de la Commission, aux complications légales. Ainsi, on devrait prendre en considération le fait que l'interprétation de la Charte par la Cour de Justice de l'Union Européenne pourrait s'écarter de celle de la Cour Constitutionnelle de la Hongrie. A la suite d'un regard d'ensemble, il peut aussi exister le cas où la Cour Constitutionnelle est mise à suivre la jurisprudence de la Cour de justice d'UE, cédant ainsi une partie de l'autonomie constitutionnelle de l'Etat membre.

La Charte UE inclut des prévoyances qui ont été adoptées après d'autres instruments en matière des droits de l'homme. C'est pourquoi leur interprétation pourrait, également, tenir compte de ces instruments et de la jurisprudence des organes qui les vérifient. Comme partie intégrante du droit UE, la conformité des normes nationales avec la Charte UE dans le contexte de l'implémentation du droit européen devrait être examinée par toutes les cours nationales ordinaires et pas seulement par la Cour constitutionnelle.

L'incorporation de la Charte UE donnerait ainsi naissance aux problèmes d'incompatibilité avec le droit de l'Union Européenne, si cette incorporation signifiait que seulement la Cour Constitutionnelle a la compétence d'apprécier la conformité des lois de la Hongrie avec la Charte.

Si les cours ordinaires agissaient dans ce sens, tel comme il est demandé par le droit de l'Union Européenne et confirmé par la jurisprudence de la Cour de Justice, ce fait pourrait réduire la consistance dans l'application de la constitution de la Hongrie. Le résultat ne serait pas seulement la sape de l'autorité de la Cour Constitutionnelle comme gardien des traités, mais de l'autonomie même du système juridique hongrois par la suite.

En conclusion, la Commission de Venise a opiné qu'il serait recommandable pour la Hongrie de prendre en considération la Charte UE comme point de départ ou droit de référence et source d'inspiration pour le Chapitre concernant les droits et les libertés fondamentaux de l'homme de la nouvelle Constitution. Une attention spéciale devrait être accordée à l'assurance de la conformité des prévoyances constitutionnelles et législatives de ce domaine avec la Convention Européenne des Droits de l'Homme et avec les autres traités obligatoires pour la Hongrie.

Le plein du Parlement Européen a adopté à Strasbourg, le 4 Juillet 2011 une résolution commune par laquelle il a demandé à la Hongrie la révision de sa nouvelle Constitution, pour répondre aux problèmes et aux craintes saisies par la Commission de Venise et pour implémenter les recommandations soit par la modification de la Constitution, soit par de futures lois cardinales. Les eurodéputés ont saisi le fait que la nouvelle Constitution hongroise doit garantir plus explicitement les droits civils et sociaux comme droits fondamentaux et ont sollicité à la Commission Européenne d'analyser minutieusement tant

le texte actuel que les futurs amendements, de façon à respecter l'acquis communautaire en général et la Charte des droits fondamentaux de l'Union Européenne en particulier.

Le Parlement européen a recommandé à la Commission à vérifier si la Constitution de la Hongrie est en concordance avec la lettre et l'esprit des traités européens et de la Charte des Droits fondamentaux. Egalement, on a apprécié que les autorités hongroises doivent « garantir explicitement par Constitution, inclusivement dans le préambule, que la Hongrie va respecter l'intégrité territoriales des autres pays alors qu'elle assure l'appui des ethniques hongrois qui vivent hors les frontières ».

Dans ce contexte, l'utilisation dans la Constitution du terme de « responsabilité » de la Hongrie pour le destin des Hongrois au-delà de ses frontières, peut porter atteinte à la souveraineté des Etats en cause. Dans ce sens, les autorités hongroises devraient aider « la création des autogouvernements » ainsi que « l'affirmation des droits individuels et collectifs » des hongrois des autres Etats. Le terme de responsabilité peut être interprété aussi comme autorisant l'Etat hongrois d'adopter des décisions et d'agir à l'étranger en faveur des personnes d'origine hongroise, citoyens des autres Etats, et par suite il pourrait mener à un conflit de compétences entre les autorités hongroises et celles du pays respectif.

Egalement, après l'entrée en vigueur de la nouvelle Constitution de la Hongrie – 1<sup>er</sup> Janvier 2012 – on se crée les prémisses pour des actions à la Cour Européen des droits de l'homme, contre la transgression de certains droits ou libertés civiques.

### **Considérations sur les bases constitutionnelles roumaines du droit à une bonne administration**

Concernant la situation des droits et des libertés fondamentaux inscrits dans la Constitution Roumaine on apprécie, tout comme l'a opiné aussi la Commission présidentielle d'analyse du régime politique et constitutionnel de la Roumanie en 2009, qu'on a besoin d'une meilleure systématisation du texte constitutionnel. Dans ce contexte on peut mettre aussi le problème d'ajouter certains nouveaux droits comme par exemple le droit à une bonne administration.

Le droit à une bonne administration représente une extension des principes démocratiques aux nouvelles sphères des relations sociales, comme effet des préoccupations pour assurer que le citoyen reçoit les meilleurs services de la part des autorités publiques en général et de la part de l'administration, particulièrement.

Concernant la réglementation dans le droit roumain du droit à une bonne administration, dans la littérature de spécialité on identifie de diverses opinions.

Ainsi, prof. Genoveva Vrabie considère qu'un possible réponse pourrait être suggérée par la règle de la priorité du droit communautaire sur celui national. « Dans ce cas il s'agissait d'une application directe d'un règle communautaire. Tout citoyen roumain pourrait invoquer devant les autorités administratives, mais aussi devant celles judiciaires, le droit à une bonne administration. »<sup>3</sup>.

De nombreuses opinions traitent le droit à une bonne administration sans différencier le domaine d'application : administration ou justice. Evidemment, les études de la sphère des sciences administratives devraient être focalisées sur la manière de réglementer ce droit par les rapports entre les administrations publiques, les structures de celles-ci et les citoyens.<sup>4</sup>

Ainsi, parmi les règlements du droit roumain qui comprennent éléments de contenu du droit inscrit à l'art. 41 de la Charte des droits fondamentaux d'UE, la littérature de spécialité retient: art.31 de la Constitution, qui consacre le droit de pétition, art.21 sur l'accès libre à la justice, ou le délai

---

<sup>3</sup> Genoveva Vrabie, « Dreptul la o bună administrare – in stato nascendi în România », in Emil Balan et al. (dir.) *Dreptul la o bună administrare – între dezbateră doctrinară și consacrarea normativă*, éd. Comunicare.ro. București, 2010, p.53.

<sup>4</sup> Verginia Vedinaș, « Bazele constituționale ale dreptului la o bună administrare », in Emil Balan et al. (dir.), *Dreptul la o bună administrare – între dezbateră doctrinară și consacrarea normativă*, pp. 37 et suiv.

raisonnable, l'équité et l'impartialité sont invoquées en relation avec le droit à l'action dans des litiges qui se développent devant les instances judiciaires.<sup>5</sup>

Egalement, il est retenu l'art.52 de la Constitution de la Roumanie, qui régit le droit de la personne préjudiciée par une autorité publique et qui consacre aussi le principe de la réparation du dommage créé par un acte administratif.

On remarque aussi l'existence dans certaines sources de droit inférieures à la Constitution de certains règlements partiels, de certains éléments impliqués par le droit à une bonne administration, tels que la transparence, la motivation, la consultation, etc. (à voir dans ce sens L.24/2000, L.52/2003, L.544/2000, s. a.).

On peut conclure que pour une meilleure consistance du droit à une bonne administration, il faudrait que ce dernier soit traité comme droit fondamental du citoyen et, par *lege ferenda*, inscrit dans la loi fondamentale ; ultérieurement, par des actes subséquents à la Constitution on devrait assurer tant le détail du contenu que les normes procédurales correspondantes.

### **Evaluations finales et conclusions**

La protection des droits fondamentaux des personnes situées sur un certain territoire – citoyens des Etats nationaux, mais aussi des citoyens européens en même temps – est assurée tant par des normes de droit interne que par des normes internationales, en vertu de certains principes généraux communes et de certaines traditions constitutionnelles communes.

A partir de cette observation on soulève le problème d'établir la correspondance entre les sources différentes de droit, interne et européen.

Conformément aux dispositions de l'art.51 alin.1 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union Européenne, par laquelle on a établi le domaine de son application, on statue que ceci s'adresse aux institutions, aux organes, aux offices et aux agences de l'Union Européenne et des Etats membres « seulement dans le cas où celles-ci met en application le droit de l'Union ». Dans la majorité des Etats européens fonctionne la règle de la priorité des traités constitutifs envers les dispositions contraires des lois internes.

Faisant référence au cas particulier du droit à une bonne administration, réglementé par les normes européennes, il est évident que les autorités nationales ont l'obligation de le respecter tant alors qu'elles appliquent le droit communautaire qu'alors qu'elles appliquent le droit interne. En constatant que le droit à une bonne administration est un droit du citoyen européen, on décide en faveur de son inscription explicite dans le texte de la Constitution Roumaine, comme droit fondamental.

On justifie cette opinion par le besoin d'exprimer son importance actuelle pour la démocratie de notre pays, pour le fonctionnement de l'administration publique en vertu des principes de la transparence, du traitement impartial, du délai raisonnable.

La mise en place de certaines garanties constitutionnelles pour le droit du citoyen roumain à une bonne administration doit nous permettre à dépasser le niveau déclaratif et à assurer le caractère effectif du principe.

## **Complementaritatea surselor în privința drepturilor omului**

### *Rezumat*

---

<sup>5</sup> G. Vrabie, *op. cit.* p.51.

*Protecția drepturilor și libertăților fundamentale ale omului poate fi asigurată prin norme internaționale sau interne, cuprinse în convențiile internaționale sau în dreptul național.*

*Care este corespondența între aceste norme și în ce măsură pot fi încorporate în constituțiile naționale prevederile Cartei Drepturilor Fundamentale a Uniunii Europene – iată întrebări ridicate în ultima vreme de constituționaliști, pornind de la subiecte precum situația creată de noua constituție maghiară.*

*În același timp, se poate discuta dacă statele naționale participante la o convenție internațională trebuie să considere că orice drept sau orice libertate protejată prin acea convenție are un caracter fundamental, sau dacă ne putem referi la o complementaritate a surselor dreptului.*

*În acest context, abordăm includerea în constituția României a dreptului la o bună administrare, menționat în Carta Drepturilor Fundamentale a Uniunii Europene.*

*Studiul propus caută un răspuns la chestiunile referitoare la raportul optim, suprapunerea și corespondența între norme din același domeniu – drepturile și libertățile omului – dar având surse de drept diferite.*

## **The complementarity of sources regarding human rights**

### *Abstract*

*The protection of the fundamental human rights and liberties can be ensured by international or internal norms, comprised by international conventions or by the national law.*

*Which is the correspondence between these norms and to what extent can the provisions of the Charter of Fundamental Rights of the European Union be incorporated into the national constitutions – these are questions that constitutionalists have recently raised, starting from topics such as the situation created by the new Hungarian constitution.*

*At the same time it can also be debated whether a right or liberty protected by an international convention must be seen as fundamental by the participating national states, or one can refer to a complementarity of the sources of law.*

*In this context, we approach the inclusion into the Romanian constitution of the right to a good administration, provided by the Charter of Fundamental Rights of the European Union.*

*The proposed study searches for an answer to the issues of the optimal rapport, the superposition and correspondence between norms from the same field – human rights and liberties – but having different sources of law.*