

Rapport en vue de la soutenance de la thèse de M. Petr MÁDR, intitulée « *The application of the Charter of Fundamental Rights of the European Union by Administrative Courts in France and in the Czech Republic : Comparative Analysis* ».

Stéphane de La Rosa, Professeur à l'Université Paris-Est Créteil (UPEC), Chaire Jean Monnet.

M. Petr MÁDR présente, en vue de l'obtention d'un doctorat en droit européen réalisé en cotutelle internationale entre l'Université de Charles (République Tchèque) et l'Université Paris II Panthéon Assas, un manuscrit de 352 pages, rédigé en anglais et accompagné d'un résumé substantiel de la thèse en français. A travers le traitement de ce sujet, qui mêle étude des droits fondamentaux et droit administratif comparé, le doctorant ambitionne de « combler un manque de connaissances empiriques » (p. 278) en se concentrant sur l'utilisation concrète et effective de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne (ci-après CDF) par les juges administratifs de deux Etats de référence : la France et la République Tchèque.

D'emblée, il convient de souligner que ce type de cadrage, qui repose sur une approche inductive en partant des décisions rendues par les juges pour proposer une montée en généralité sur l'usage de la CDF est appréciable et pleinement justifié. De manière complémentaire à des études théoriques et conceptuelles sur la protection des droits fondamentaux en droit de l'Union, il est nécessaire de disposer de thèses qui, de manière ramassée, se concentrent, dans un champ spécifique, sur l'usage contentieux et pratique qui est réservé à la CDF par les juridictions internes.

Sur la forme, le document présenté par M. Petr MÁDR présente peu de coquilles et développe un style clair et aisément accessible. Ces qualités sont d'autant plus remarquables que les deux langues (Anglais, Français) sont utilisées avec la même aisance. On regrettera toutefois que la table des matières ne figure pas, selon l'usage, à la fin de la thèse et qu'il n'y ait pas de sommaire au début pour indiquer la structure d'ensemble du document. S'agissant du socle jurisprudentiel, le travail présente une valeur ajoutée dans la recension des décisions du Conseil d'Etat (et d'autres juridictions administratives en France) et celles rendues par les juridictions tchèques (notamment the *Nejvyšší správní soud*). Il est également complet sur la recension des décisions pertinentes de la Cour de justice de l'UE. On peut toutefois regretter qu'un index des décisions des juges internes ne figure pas en fin de thèse, de manière similaire au travail de recension réalisé pour la jurisprudence européenne. Cette omission, qui peut aisément être rétablie, ne permet pas d'avoir une appréhension générale de la jurisprudence interne, pourtant bien étudiée dans le corps de la thèse.

En ce qui concerne l'appareil scientifique, le doctorant s'appuie sur des sources dans l'ensemble complètes, bien documentées, plurilingues et à jour. M. Petr MÁDR prend soin de mobiliser des sources issues d'expertises distinctes : académiques, juges internes et juges à la Cour de justice. Il sera toutefois permis de regretter un cadrage très « européeniste » de la littérature mobilisée sur la Charte, par contraste avec l'objectif de la thèse qui consiste à l'étudier sous l'angle du contentieux administratif interne. Sous cet angle, des références croisées en contentieux administratif, notamment sur les voies de droit mobilisées par les juges, auraient été utiles.

Les titres sont parfaitement clairs, même s'il aurait pu être judicieux de mieux les personnaliser ou de les relier avec la problématique d'ensemble. La distinction entre l'applicabilité (partie I : *The Charter's applicability*) et la mise en œuvre (partie II : *the Charter's legal effects*) a certes le mérite indiscutable de la clarté, mais un effort de qualification aurait été bienvenue. Au sein de ces parties, le doctorant suit une structure ternaire et symétrique : après avoir présenté les enjeux (de l'applicabilité ou de la mise en œuvre), chaque partie distingue la pratique des cours administratives en République tchèque puis en France. Cette mise en perspective permet à M. Petr MÁDR d'établir, pour chaque partie, une conclusion transitoire et de proposer une typologie des usages de la Charte.

Cette structure, cohérente pour le format d'une thèse internationale en cotutelle, a le mérite de bien montrer les éléments de convergence entre les deux Etats : dans un cas comme dans l'autre, l'auteur montre que la prise en Charte est souvent secondaire, « panoramique » (ou plutôt surabondant) et n'a pas de conséquence décisive sur la solution du litige au principal. Il en résulte un contraste entre la multiplicité des références faites à la Charte, souvent cosmétiques, et la rareté de ses usages pour adopter une solution au fond.

On pourra s'interroger, avec le doctorant, si un autre plan, qui partirait des types de recours et de litiges, aboutirait au même constat. En effet, autant M. MÁDR décrypte bien les contextes factuels des différentes espèces, notamment pour mettre en lumière l'interférence entre l'invocation de la Charte et d'autres dispositions de droit dérivé (qui conduisent à mettre au second plan la Charte, notamment, comme cela est bien montré, dans le contentieux de la directive dite « Retour » ou de la directive « temps de travail »), autant il n'investit pas assez le cadre contentieux de ces affaires. Or, l'usage de la Charte peut différer selon que le juge statue dans le contexte du contrôle de légalité (recours en excès de pouvoir en France) ou en plein contentieux ou encore dans le cadre de procédures d'urgence (référé).

Sur le fond de l'analyse, le rapporteur apprécie la capacité du doctorant à établir une typologie personnelle des usages de la Charte : « autonomous standard of review », « use in the shadow », « panoramic reference », « mean of interpretation » - même si la qualification de ces typologies peut être discutée et confrontée à la nature des voies de droit en cause. En tout état de cause, ce travail de classification sert la démarche du doctorant, en ce qu'il permet de montrer que l'usage strictement autonome la Charte demeure relativement résiduel dans la pratique des juridictions administratives internes. Cette situation s'explique, entre autre causes, lorsque la Charte est invoquée pour examiner la constitutionnalité d'un texte, par la tendance des juges à se saisir la norme interne équivalente : l'exemple de l'article 16 CDF et de la liberté du commerce et de l'industrie est ici intéressant. Le rapporteur tient également à saluer l'effort du doctorant d'avoir bien mis en évidence les nuances entre les juges français et tchèques : les différences par rapport aux moyens relevés d'office sont ici intéressantes, le Conseil d'Etat restant dans la jurisprudence *SA Morgane* tandis que le juge tchèque fait montre d'une plus grande souplesse dans les moyens soulevés d'office, notamment en cas de rétroactivité de la loi.

Ce travail d'analyse empirique, qui présente une incontestable valeur ajoutée, aurait utilement pu être complété par des analyses plus générales sur la méthode de raisonnement des juges et sur l'admission des motifs qui permettent des ingérences dans les droits et liberté (autorité publique, sécurité publique par ex).

Le doctorant n'interroge pas toujours les limites systémiques du recours à la Charte par les juges internes. Or, celles-ci peuvent être reliées au fait qu'il existe, dans chaque système, des « contraintes herméneutiques », qui imposent une orientation, voire un cadre interprétatif, dans le déroulement de l'interprétation juridictionnelle. Tel est notamment le cas du principe de proportionnalité, qui intervient dans l'appréciation des motifs de justification, par exemple au titre de l'article 16 CDF, et dont le déroulement opératoire n'obéit pas nécessairement au même schéma de raisonnement selon les juges.

Le fait pour le juge interne de devoir « dévoiler » les intérêts en présence, de les pondérer et de les mettre en balance, peut réfréner sa propension à utiliser la Charte et, à l'inverse, le conduire à privilégier une analyse plus ramassée, centrée sur le droit dérivé ou une norme interne équivalente.

Ces quelques interrogations n'enlèvent en rien aux qualités de la thèse réalisée, dans le cadre d'une cotutelle, par M. M. Petr MÁDR. Le rapporteur réitère son appréciation très positive, notamment en ce que le candidat est parvenu à bien relier la mise en œuvre de la Charte par une étude empirique solide.

Au vu de l'ensemble des qualités décrites ci-dessous, le rapporteur émet **un avis très favorable** à la soutenance.

A handwritten signature in blue ink, appearing to read 'S. de La Rosa', with a horizontal line extending to the right.

Pr. Stéphane de La Rosa