



**HAL**  
open science

**Mesurer les usages et non usages de la Charte des droits fondamentaux par le juge administratif (2009 – 2019).  
Le juge administratif est-il indifférent à la Charte européenne ?**

Serge Slama, Mayeul Kauffmann

► **To cite this version:**

Serge Slama, Mayeul Kauffmann. Mesurer les usages et non usages de la Charte des droits fondamentaux par le juge administratif (2009 – 2019). Le juge administratif est-il indifférent à la Charte européenne?. Romain Tinière; Claire Vial. Les dix ans de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne: bilan et perspectives, 50, Bruylant, pp.171-202, 2020, Droit de l'Union européenne. Colloques, 978-2-8027-6618-6. hal-02949848

**HAL Id: hal-02949848**

**<https://hal.science/hal-02949848v1>**

Submitted on 21 Mar 2023

**HAL** is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Copyright

Serge Slama, Mayeul Kauffmann, « Mesurer les usages et non usages de la Charte des droits fondamentaux par le juge administratif (2009 – 2019). Le juge administratif est-il indifférent à la Charte européenne ? » in Romain Tinière; Claire Vial, *Les dix ans de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne : bilan et perspectives*, Bruylant, 2020, pp.171-202.

Seule la version publiée fait foi.

## Mesurer les usages de la Charte des droits fondamentaux par le juge administratif (2009 – 2019)

### *Le juge administratif est-il indifférent à la Charte européenne ?*

Par Serge SLAMA, *Professeur de droit public, Université Grenoble-Alpes, CESICE* et Mayeul KAUFFMANN, *chercheur au CESICE*

L'usage par le juge administratif de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne (CDFUE) depuis qu'elle a acquis valeur de traité avec l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne en 2009 constitue un angle-mort doctrinal et scientifique. A notre connaissance il n'existe aucune étude sur ce thème. On trouve uniquement le point de vue du juge administratif français, ou plutôt d'un ancien juge administratif suprême, Bernard Stirn, sur la Charte<sup>1</sup>. Et sur le plan quantitatif, la seule indication résulte d'une intervention de Jean-Marc Sauvé, alors Vice-président du Conseil d'Etat, qui faisait état du fait qu' : « En 2010, 4 décisions rendues par le Conseil d'Etat ont mentionné la Charte, on en comptait 11 en 2011, 10 en 2012, 18 en 2013, 16 en 2014 [données Légifrance]. Entre janvier 2013 et novembre 2014, l'ensemble des juridictions administratives (tribunaux administratifs, cours administratives d'appel et Conseil d'Etat) ont rendu près de 1 264 décisions mentionnant ce texte ». D'après son analyse, « cette progression rapide et substantielle s'explique, principalement, par son invocation de plus en plus fréquente dans des contentieux dits de « masse », comme celui qui porte sur les droits et obligations des ressortissants étrangers »<sup>2</sup>.

Le Vice-président du Conseil d'Etat ne croyait pas si bien dire dans la mesure où en raison de décisions rendues sur questions préjudicielles par la Cour de justice de l'Union européenne en 2013 l'année 2014 constitue un tournant puisqu'on assiste dès lors à la massification de l'invocation de la CDFUE par les justiciables, particulièrement les justiciables étrangers<sup>3</sup>, devant le juge administratif. Selon notre évaluation, réalisée grâce à une consultation d'Ariane archive, la Charte est mentionnée dans plus de 50 000 décisions.

Pour tenter de mesurer l'efficacité<sup>4</sup> – qualitative et quantitative – de cette invocation de la CDFUE devant le juge administratif général, nous avons souhaité croiser nos analyses entre d'une côté un juriste publiciste qui s'est déjà, dans le passé, confronté à l'analyse de plusieurs centaines de décisions rendues

---

<sup>1</sup> B. STIRN, « Le point de vue du juge administratif français », *La Charte des droits fondamentaux, source de renouveau constitutionnel européen ?*, Colloque organisé par le Carrefour annuel de droit européen à l'Assemblée Nationale, 27 sept. 2019. URL : <https://www.conseil-etat.fr/actualites/discours-et-interventions/la-charte-des-droits-fondamentaux-source-de-renouveau-constitutionnel-europeen>.

<sup>2</sup> J-M. SAUVE, « L'application de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne par les juristes », *La Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne : évaluer et répondre aux besoins de formation des juristes et des autorités publiques*, Colloque organisé par la Commission européenne, Bruxelles, 17 déc. 2014. URL : <https://www.conseil-etat.fr/actualites/discours-et-interventions/l-application-de-la-charte-des-droits-fondamentaux-de-l-union-europeenne-par-les-juristes>.

<sup>3</sup> Cf. sur cette question : S. SLAMA, « Prendre au sérieux la Charte des droits fondamentaux en droit des étrangers », *La Revue des droits de l'homme* [En ligne], 5 | 2014, 27 mai 2014. URL : <http://journals.openedition.org/revdh/785>.

<sup>4</sup> Sur cette notion d'efficacité appliquée aux droits fondamentaux cf. V. CHAMPEIL-DESPLATS, D. LOCHAK (dir.), *À la recherche de l'effectivité des droits de l'homme*, PU Nanterre, coll. « : Sciences juridiques et politiques », 2008 particulièrement V. CHAMPEIL-DESPLATS, « Effectivité et droits de l'homme : approche théorique », pp.11-26. URL : <http://books.openedition.org/pupo/1142>.

Serge Slama, Mayeul Kauffmann, « Mesurer les usages et non usages de la Charte des droits fondamentaux par le juge administratif (2009 – 2019). Le juge administratif est-il indifférent à la Charte européenne ? » in Romain Tinière; Claire Vial, *Les dix ans de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne : bilan et perspectives*, Bruylant, 2020, pp.171-202.

Seule la version publiée fait foi.  
par les juges administratifs dans un champ particulier<sup>5</sup>, et d'autre part un économiste, spécialiste du traitement des données, notamment dans le domaine humanitaire.

A cette fin, il nous est paru nécessaire de collecter un maximum de décisions de juridictions administratives générales (tribunaux administratifs [TA], cours administratives d'appel [CAA] et Conseil d'Etat [CE]) mentionnant la Charte en cherchant à identifier les usages de celle-ci (par les requérants et par le juge administratif lui-même) et, si possible, l'efficacité de cette invocation (est-ce que cette invocation est neutre ou à une influence sur l'issue du litige ?). Or, l'utilisation de Légifrance ne permettait d'avoir accès qu'à 5 835 décisions (entre 31/12/2009 et le 31/12/2019), dont 294 rendues par le CE et 5 541 par les CAA. Aucune décision rendue par un TA mentionnant la Charte n'est accessible sur le service public de diffusion du droit<sup>6</sup>. Il est donc apparu nécessaire pour réaliser cette contribution de solliciter, dans le cadre d'une convention de recherche, l'autorisation du Conseil d'Etat d'accès à la base « Ariane archive » au TA de Grenoble<sup>7</sup>.

Or, la consultation de cette base de jurisprudences, qui donne accès à toutes les décisions rendues par les TA et CAA en formation collégiale et les ordonnances rendues à l'issue d'une audience publique (à l'exclusion, donc, des ordonnances dites de « tri »), recense, au 23 mai 2019, 50 175 décisions des juridictions générales mentionnant « CHARTE + DROITS + FONDAMENTAUX » ainsi que 3 846 décisions rendues par la CNDA<sup>8</sup>.

Dans cet article expérimental, nous avons souhaité envisager les méthodes – manuelle et artisanale d'une part et par traitement automatique du langage (TAL) de l'autre (2.) – afin d'exploiter ce corpus collecté (1.).

La méthode artisanale permet sur la base de l'analyse, décision par décision, d'un échantillon, pas nécessairement représentatif de l'ensemble des décisions, de constater que si l'invocation de la Charte devant le juge administratif s'est massifiée à partir de 2014 et que les dispositions invoquées se sont diversifiées, cette invocation n'a eu aucune – ou presque aucune – influence sur l'issue du litige (au point qu'on peut constater que le juge administratif est indifférent à la Charte des droits fondamentaux) (3.).

La méthode par TAL permettrait, avec un certain nombre de moyens et d'équipements adaptés, de massifier et d'affiner l'analyse sur l'ensemble des 60 000 décisions, à la condition d'avoir un accès direct à la base de jurisprudence et non via le moteur de recherche « Ariane archive » qui ne permet qu'une collecte individuelle des décisions (4).

## 1. Présentation du corpus collecté

---

<sup>5</sup> Il s'agissait d'une analyse, effectuée par le CREDOF pour le Défenseur des droits, de 800 décisions rendues par la justice administrative en application de la loi de 1955 au cours de l'état d'urgence 2015-2017. Cf. S. HENNETTE-VAUCHEZ, N. KLAUSSER, C. ROULHAC, M. KALOGIROU, S. SLAMA et V. SOUTY, « L'état d'urgence au prisme contentieux : analyse transversale de corpus » in S. HENNETTE-VAUCHEZ (dir.), *Ce qui reste(ra) toujours de l'urgence*, Institut universitaire Varenne, coll. « Colloques & Essais », 2018, pp.233-340.

<sup>6</sup> Alors que sont accessibles sur Légifrance la totalité des décisions du Conseil d'Etat rendues en formation collégiale, le site de la diffusion du droit ne permet d'accéder qu'à « une sélection variable » de chaque CAA et « une sélection très restreinte » de jugements de TA « à la suite de la sélection faite pour [le] recueil [Lebon] ». Source : <https://www.legifrance.gouv.fr/Bases-de-donnees/Contenus/La-jurisprudence-administrative>.

<sup>7</sup> Cette base est interne à la juridiction administrative. Dans le cadre d'une convention de recherche avec le Conseil d'Etat, la consultation d'Ariane archive n'est possible que sous réserve d'adresser préalablement au Centre de recherche et de documentation juridique (CRDJ) les épreuves de cet article.

Nous tenons à remercier Pierre-Yves Y. MARTINIE, du CRDJ pour la conclusion de cette convention et le président Denis BESLE pour l'accueil au TA de Grenoble.

<sup>8</sup> Nous constaterons par la suite que dans ces 50 000 décisions il y a un certain nombre de « faux positif » dans lesquelles la mention de la « charte » renvoie à d'autres chartes.

Serge Slama, Mayeul Kauffmann, « Mesurer les usages et non usages de la Charte des droits fondamentaux par le juge administratif (2009 – 2019). Le juge administratif est-il indifférent à la Charte européenne ? » in Romain Tinière; Claire Vial, *Les dix ans de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne : bilan et perspectives*, Bruylant, 2020, pp.171-202.

Seule la version publiée fait foi.

Compte tenu du fait que la base Ariane archive ne permet de collecter les décisions que manuellement, décision par décision, il aurait été trop fastidieux de collecter, au prix de centaines de milliers de clics, l'ensemble des 50 175 décisions identifiées via le moteur de recherche pour les exploiter intégralement.

Il a donc été nécessaire de restreindre la collecte à un corpus plus raisonnable ciblant principalement les tribunaux administratifs relevant du ressort de la CAA de Lyon (TA de Clermont, TA de Grenoble, TA de Lyon, TA de Dijon) et à la CAA de Lyon elle-même et en se focalisant sur deux années de contentieux (2014 et 2017). Même s'il n'est pas nécessairement représentatif de tout le contentieux administratif français de la Charte, le choix de ce panel se justifie par le fait qu'en local étaient accessibles l'ensemble des 57 000 décisions rendues par le TA de Grenoble entre 2010 et 2019 (**corpus 1**). Cette possible consultation permettait, sur place, de confronter statistiquement le panel de décisions collectées (près de 2400) à l'ensemble des décisions rendues par un tribunal dans la période considérée (2010 – 2019).

Toutefois, le corpus des décisions du TA de Grenoble accessibles sur Ariane archive ne correspond pas à l'ensemble des décisions rendues par ce tribunal administratif. On sait en effet que d'une part que cette base est, selon les TA, inégalement et irrégulièrement alimentée. D'autre part, comme cela a déjà été relevé, sont accessibles sur Ariane archive les seuls jugements rendus en formation collégiale, dans le cadre du contentieux de l'OQTF (juge des 72h et des 96h) ainsi que les ordonnances de référé rendues en audience publique (hors « tri »). En prenant en compte les « séries », il y a aussi une différence entre les « données brutes » et les « données nettes » compte tenu du contentieux sériel.

Si on prend pour exemple l'année 2018, nous avons pu accéder, sur place, à 7 184 décisions rendues par le TA de Grenoble alors qu'en « données brutes » sont « sorties » du tribunal 7 978 dossiers (et 7 971 en données nettes)<sup>9</sup>. De même nous avons pu accéder sur Ariane archives à 2 461 décisions concernant des étrangers alors que ce contentieux représente 2 807 dossiers.

TA de Grenoble	2016	2017	2018
<b>Total sorties (données brutes)</b>	7 520	7 525	7 978
<b>Affaires réglées hors ordonnances</b>	4 757	4 510	4 537
<b>Contentieux des étrangers</b>	2 328	2 353	2 807

Source : Conseil d'Etat

Ariane archive ne permet donc pas d'avoir une vision exhaustive de l'activité d'un TA. Elle donne néanmoins accès à 90% des dossiers « sortis » en une année – ce qui permet d'un point de vue statistique d'avoir une vision suffisamment pointue de l'invocabilité, dans le cadre des affaires audiences, de la Charte des droits fondamentaux.

Ce panel de 2400 décisions des juridictions du ressort de la CAA de Lyon a été complété le recueil de l'ensemble des décisions rendues entre 2009 et 2019 visant la Charte de deux « petits » tribunaux administratif (Bastia et Mayotte, respectivement 14 et 15 décisions) afin de mesurer la diffusion territoriale de l'invocation de la Charte (**corpus 3**).

### **Mention par les CAA de la Charte des droits fondamentaux en dehors du contentieux des étrangers<sup>10</sup>**

<sup>9</sup> SECRETARIAT GENERAL, *Rapport annuel sur l'activité des Tribunaux Administratifs et des Cours Administratives d'appel*, Conseil d'Etat, 2018, p.58.

<sup>10</sup> Compte tenu du fonctionnement d'Ariane archive, une partie de ces décisions peuvent être de « faux positif » en concernant une autre charte que la CDFUE.

Serge Slama, Mayeul Kauffmann, « Mesurer les usages et non usages de la Charte des droits fondamentaux par le juge administratif (2009 – 2019). Le juge administratif est-il indifférent à la Charte européenne ? » in Romain Tinière; Claire Vial, *Les dix ans de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne : bilan et perspectives*, Bruylant, 2020, pp.171-202.

Seule la version publiée fait foi.

CAA	Nombres de décisions collectées	Total des décisions mentionnant la CDFUE
<i>Bordeaux</i>	20	46
<i>Douai</i>	62	62
<i>Lyon</i>	19	36
<i>Marseille</i>	65	65
<i>Nancy</i>	15	15
<i>Nantes</i>	45	45
<i>Paris</i>	53	108
<i>Versailles</i>	60	60
<b>TOTAL</b>	344	437

## 2. Méthodologie de traitement automatique du corpus de décisions avec analyse statistique

Afin de traiter les 61 000 fichiers accessibles, extraits principalement des archives des juridictions de Grenoble, Lyon, Clermont-Ferrand, Dijon, Bastia et Mayotte, il est nécessaire, préalablement au traitement statistique des métadonnées (2.2.) et au traitement automatique du langage (2.3) d'effectuer certaines opérations techniques (2.1).

### 2.1. Opérations techniques préalables

- Initialisation du script (si besoin, installation de bibliothèques logicielles additionnelles – 15 sont nécessaires ; définition des variables d'initialisation, par exemple nombre de cœurs – ou « processeurs » – à utiliser en parallèle) ;
- Définition d'un dossier de téléchargement (où les fichiers résident, dans des sous-dossiers), d'un dossier de traitement et d'un dossier temporaire.
- Création de fonctions (extraction de données dans les fichiers xml, répartition du travail en traitement parallèle ...).
- Création dans le dossier de traitement de la même structure (arbre de sous-dossier) que dans le dossier de téléchargement.

Une fois ces opérations réalisées, les fichiers collectés sont, pour la plupart, enregistrés avec l'une des extensions suivantes : doc (58046 fichiers), rtf (325), docx (21), pdf (11), odt (2), etc. Toutefois, certaines extensions de fichiers, fantaisistes, ont été contrôlées puis ont dû être corrigées manuellement.

Afin d'éviter les erreurs de lecture des fichiers, un logiciel externe spécialisé (« file ») dans la reconnaissance du type de fichier (« type mime ») a été utilisé avec, le cas échéant, en cas de non-correspondance, une correction de fichier dans un dossier temporaire.

Si le fichier est de type .doc, on lit son contenu avec un logiciel externe spécialisé (« antiword »), sinon on utilise une commande interne au logiciel R. On convertit le contenu du fichier en texte brut et on enregistre le résultat dans un fichier ayant l'extension .txt, dans un des sous-dossiers du dossier de traitement (sous-dossier ayant le même nom que pour l'emplacement dans le dossier de téléchargement).

### 2.2. Extraction des métadonnées

Serge Slama, Mayeul Kauffmann, « Mesurer les usages et non usages de la Charte des droits fondamentaux par le juge administratif (2009 – 2019). Le juge administratif est-il indifférent à la Charte européenne ? » in Romain Tinière; Claire Vial, *Les dix ans de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne : bilan et perspectives*, Bruylant, 2020, pp.171-202.

Seule la version publiée fait foi.

Selon le type du fichier, on utilise une procédure spécifique pour extraire les « métadonnées » incluses dans chaque fichier. Celles-ci sont accessibles dans un logiciel traitement de texte en consultant les propriétés du document. Elles renseignent un certain nombre d'informations, par exemples :

- le numéro de l'affaire, le numéro de jonction, les noms, prénoms et civilité (titre) du requérant et du défenseur<sup>11</sup>, la ville de juridiction, le bénéfice d'une aide juridictionnelle...

La plupart des documents analysés contiennent environ 70 métadonnées. Pour une bonne partie de celles-ci, le nom de l'attribut est mentionné mais pas sa valeur. Par exemple, il existe un champ « TA\_AR\_T\_DATE\_AUDIENCE » mais la date de l'audience n'est pas mentionnée dans les métadonnées.

Un rapide contrôle de qualité sur la valeur des métadonnées, à partir de leur fréquence, a permis de trouver de très nombreuses erreurs.

Les défaillances du processus de normalisation et les erreurs humaines font que, au final, il y a 332 titres de métadonnées différents dans notre corpus de décisions. En effet, en raison d'erreurs de saisie par les magistrats ou personnels des tribunaux, quelques-unes de ces métadonnées ont, à la place du titre, la valeur de la métadonnée (e.g.: « Dupont ») plutôt que le titre de la métadonnée (e.g. « req\_nom »).

Voici les fréquences des 7 requérants les plus fréquents, d'après les métadonnées (les prénoms et noms sont fantaisistes, sauf pour la Préfecture de la Drôme ; le titre, le statut, le genre et la fréquence sont les valeurs réelles observées).

Nom de requérant	M. Alphonse A	Société B	Société C	Mme Danielle D.	Mme Émilie E	M. et Mme F	Préfecture de la Drôme
Fréquence	1111	513	280	206	195	154	149

M. Alphonse A. est un simple justiciable, qui n'a pas fait 1111 requêtes ; de même, les sociétés B et C sont de petites entreprises. Un rapide contrôle humain (effectué en lisant quelques décisions) montre très vite que ces métadonnées sont erronées. Le plus probable est qu'un fichier « maître » ait servi à créer de nombreux fichiers, et que l'opérateur en charge de la création de ces fichiers (probablement l'assistant de justice ou le greffier rédigeant le document ou le magistrat lui-même) ait utilisé le document d'une autre affaire comme modèle, ait modifié le texte du document, mais ait oublié de modifier les métadonnées (qui se trouvent, par conséquent, être fausses). La qualité de ces données pourrait être grandement améliorée par une brève formation des personnels d'aide à la décision.

Les autres métadonnées sont entachées du même type d'erreur ; voici par exemple les 7 numéros d'affaire les plus fréquents, d'après les métadonnées :

Numéro d'affaire                                    1102707 0        702044 1304041 1405823 1402328 1404534

---

<sup>11</sup> Afin de son conformer à l'article L.10 du Code de la justice administrative, issu de la loi n°2019-222 du 23 mars 2019, et à la convention signée avec le Conseil d'Etat, les nom et prénoms des personnes physiques mentionnées dans les décisions collectées sont occultés (sauf s'il s'agit d'un nom de jurisprudence connu) et, surtout, ont été occultés tout élément permettant d'identifier les parties, les tiers, les magistrats et les membres du greffe. Ces dispositions prévoient en effet que, sous peine de sanctions pénales, « les données d'identité des magistrats et des membres du greffe ne peuvent faire l'objet d'une réutilisation ayant pour objet ou pour effet d'évaluer, d'analyser, de comparer ou de prédire leurs pratiques professionnelles réelles ou supposées ».

Serge Slama, Mayeul Kauffmann, « Mesurer les usages et non usages de la Charte des droits fondamentaux par le juge administratif (2009 – 2019). Le juge administratif est-il indifférent à la Charte européenne ? » in Romain Tinière; Claire Vial, *Les dix ans de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne : bilan et perspectives*, Bruylant, 2020, pp.171-202.

Seule la version publiée fait foi.

Fréquence dans les métadonnées    1110    1018 512    281    205    196    154

La proximité des fréquences dans ces deux tableaux (1111 et 1110, 513 et 512, 280 et 281...) semble confirmer notre hypothèse expliquant la duplication erronée des métadonnées.

Ainsi, 46 numéros d'affaires sont utilisés plus de 30 fois (pour 6 056 décisions) ; 98 numéros d'affaire sont utilisés plus de 15 fois (7 156 décisions). On estime donc qu'au moins 10 à 15 % des décisions ont des métadonnées fausses (dupliquées d'une autre décision), et peut-être beaucoup plus (il faudrait contrôler chaque décision pour connaître le nombre exact).

### 2.3. Lecture des décisions par traitement automatique du langage

La suite du traitement consiste à effectuer une lecture des décisions par une intelligence artificielle, issue des progrès récents en Traitement Automatique du Langage (TAL) ; elle se décompose en plusieurs étapes :

#### a. Etiquetage morpho-syntaxique :

Cette étape nécessite de découper chaque texte en phrase, chaque phrase en mot et, le cas échéant, chaque mot en unités syntaxiques uniques. Par exemple, le mot « du » est décomposé en « de le » (la préposition « de » suivie de l'article « le » se contracte en « du » en français, mais l'analyse grammaticale nécessite de séparer ces deux composants).

Les lemmes (« formes de base » ou « racines ») correspondant à chaque mot sont extraits, par exemple, le lemme correspondant à « considérant » est « considérer ».

Puis, une analyse de la fonction grammaticale, de chaque mot, dans la phrase, est effectuée ; cela consiste à affecter une étiquette à chaque mot, en fonction de sa fonction. C'est le coeur de l'étiquetage morpho-syntaxique (en anglais, *Part-Of-Speech tagging*, ou *POS tagging*).

Le tableau suivant montre 10 des 17 étiquettes pour le moteur de TAL UDPIPE (la liste varie d'un moteur à l'autre).

Etiquette	Description
ADJ	Adjectif
ADP	Adposition
ADV	Adverbe
AUX	Auxiliaire
CCONJ	conjonction de coordination
DET	Déterminant
NOUN	Nom
PRON	Pronom
VERB	Verbe

Serge Slama, Mayeul Kauffmann, « Mesurer les usages et non usages de la Charte des droits fondamentaux par le juge administratif (2009 – 2019). Le juge administratif est-il indifférent à la Charte européenne ? » in Romain Tinière; Claire Vial, *Les dix ans de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne : bilan et perspectives*, Bruylant, 2020, pp.171-202.

Seule la version publiée fait foi.

(7 autres types)

...

X

Autres

« X » désigne notamment une portion d'expression figée, comme « L. 511-3-1 », rattaché au nom qui précède dans l'expression figée « article L. 511-3-1 » (cf. l'exemple dans le second tableau ci-après).

### b. Analyse des dépendances

L'analyse des dépendances permet notamment de détecter les compléments du nom, les relations sujet-verbe, verbe-COD (complément d'objet direct), nom-adjectif attribut, verbe-adverbe, etc. Prenons par exemple le paragraphe suivant, extrait d'une décision (CAA Lyon, 2014) :

*« qu'il ressort des mentions du jugement attaqué que les premiers juges ont visé le moyen et examiné si le préfet avait procédé à l'examen de la situation de l'intéressée au regard des dispositions du 5ème alinéa de l'article L. 511-3-1 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, issues de la transposition des dispositions de l'article 28 de la directive 2004/38/CE ; »*

L'étiquetage morfo-syntaxique et l'analyse des dépendances conduit à la création, pour ce paragraphe (une « phrase » du point de vue du système), d'un tableau de 95 lignes et 18 colonnes, dont voici un petit extrait :

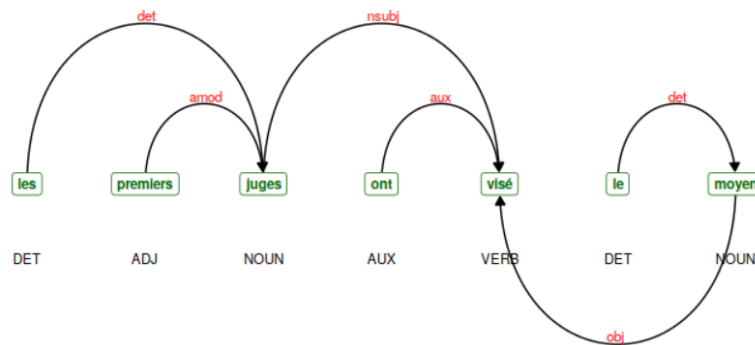
<i>token_id</i>	<i>Token</i>	<i>lemma</i>	<i>Upos</i>	<i>Feats</i>	<i>head_token_id</i>	<i>dep_rel</i>
12	Les	Le	DET	Definite=Def Gender=Masc Number=Plur PronType=Art	14	Det
13	Premiers	premier	ADJ	Gender=Masc Number=Plur	14	Amod
14	Juges	Juge	NOUN	Gender=Masc Number=Plur	<b>16</b>	<b>Nsubj</b>
15	Ont	Avoir	AUX	Mood=Ind Number=Plur Person=3 Tense=Pres VerbForm=Fin	16	Aux
<b>16</b>	<b>Visé</b>	Viser	VERB	Gender=Masc Number=Sing Tense=Past VerbForm=Part	10	Ccomp
17	Le	Le	DET	Definite=Def Gender=Masc Number=Sing PronType=Art	18	Det
18	Moyen	Moyen	NOUN	Gender=Masc Number=Sing	<b>16</b>	<b>Obj</b>

Chaque « mot » (*token*) a un identifiant (*token\_id*), un lemme, une fonction morfo-syntaxique (*POS*), des caractéristiques (*features*). Il peut dépendre d'un autre mot, identifié par *head\_token\_id*. Ainsi, les cases grisées montrent que le mot « juge » dépend du *token 16*, « visé », dont il est le sujet ; « moyen » est l'objet du verbe ; ces informations de dépendance sont strictement équivalents au graphique suivant (généralisé automatiquement à partir du tableau) :



Serge Slama, Mayeul Kauffmann, « Mesurer les usages et non usages de la Charte des droits fondamentaux par le juge administratif (2009 – 2019). Le juge administratif est-il indifférent à la Charte européenne ? » in Romain Tinière; Claire Vial, *Les dix ans de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne : bilan et perspectives*, Bruylant, 2020, pp.171-202.

Seule la version publiée fait foi.



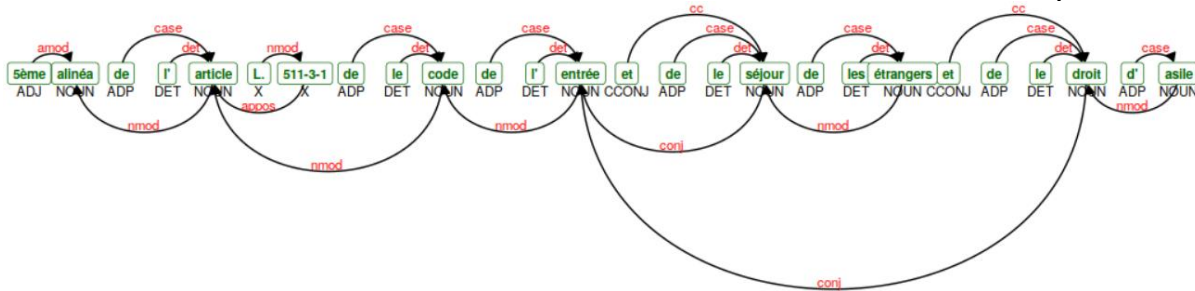
Un autre extrait de ce tableau, pour le même paragraphe, permet de voir l'intérêt d'une analyse des dépendances en cascade :

<i>token_id</i>	<i>Token</i>	<i>Upos</i>	<i>head_token_id</i>	<i>dep_rel</i>
44	Alinéa	NOUN	40	Nmod
45	De	ADP	47	Case
46	l'	DET	47	Det
47	Article	NOUN	44	Nmod
48	L.	X	49	Nmod
49	511-3-1	X	47	Appos
50-51	Du			
50	De	ADP	52	Case
51	Le	DET	52	Det
52	Code	NOUN	47	Nmod
53	De	ADP	55	Case
54	l'	DET	55	Det
55	Entrée	NOUN	52	Nmod
56	Et	CCONJ	59	Cc
57-58	Du			
57	De	ADP	59	Case
58	Le	DET	59	Det
59	Séjour	NOUN	55	Conj
60-61	Des			
60	De	ADP	62	Case
61	Les	DET	62	Det
62	Etrangers	NOUN	59	Nmod
63	Et	CCONJ	66	Cc
64-65	Du			
64	De	ADP	66	Case
65	Le	DET	66	Det
66	Droit	NOUN	55	Conj
67	d'	ADP	68	Case
68	Asile	NOUN	66	Nmod

Ce tableau peut être représenté par le graphique suivant, qui montre clairement les liens de dépendances entre les différents substantifs (alinéa, article, code, entrée, séjour, étrangers...).

Serge Slama, Mayeul Kauffmann, « Mesurer les usages et non usages de la Charte des droits fondamentaux par le juge administratif (2009 – 2019). Le juge administratif est-il indifférent à la Charte européenne ? » in Romain Tinière; Claire Vial, *Les dix ans de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne : bilan et perspectives*, Bruylant, 2020, pp.171-202.

Seule la version publiée fait foi.



### c. Extraction des sources de droit citées

Grâce aux résultats de l'analyse des dépendances, on peut chercher l'ensemble des normes ou sources de droit citées dans les décisions de justice. On vient de voir en effet que, si on sait que le mot « code » est intéressant, grâce aux mots qui lui sont liés dans les textes, on peut retrouver (en cascade) le « code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile » (CESEDA). Nous avons fait faire cette tâche à l'ordinateur, en lui donnant comme mots clés « intéressants » les points de départ suivants :

arrêt, arrêté, article, bulletin, charte, circulaire, code, constitution, convention, déclaration, décret, directive, instruction, jurisprudence, livre, loi, ordonnance, règlement, traité.

On trouve environ 335 000 mentions potentielles de normes juridiques, pour 629 mentions différentes. Un faible nombre de ces mentions ne concernent pas des normes juridiques et ont par suite été filtrées (après analyse humaine). Par exemple, le terme « déclaration » ne renvoie pas à une norme juridique dans « la déclaration d'un médecin de l'Angola faisant état de l'indisponibilité de médicaments dans ce pays », à la différence de : « la déclaration universelle des droits de l'Homme » ; de même pour « différents articles de presse », qui ne sont pas des articles de loi.

Pour les normes les plus citées, un tableau des synonymes a été créé. Il permet par exemple de considérer les mentions suivantes comme équivalentes :

<i>convention</i>	<i>des</i>	<i>Nations-Unies</i>	<i>sur</i>	<i>les</i>	<i>droits</i>	<i>de</i>	<i>l'enfant</i>
<i>convention</i>	<i>de</i>	<i>New-York</i>	<i>du</i>	<i>26</i>	<i>janvier</i>		<i>1990</i>
<i>convention</i>		<i>internationale</i>	<i>des</i>	<i>droits</i>	<i>de</i>		<i>l'enfant</i>
<i>convention internationale relative aux droits de l'enfant</i>							

Notons que ladite convention est mentionnée dans le corpus par 12 titres différents (dont les 4 ci-dessus).

De même, pour la Charte des droits fondamentaux, on parvient à retrouver ces mentions, qui s'y réfèrent :

#### Mention de la CDF

Charte des libertés fondamentales  
Charte des droits fondamentaux

Charte européenne des droits de l'homme

charte de droits fondamentaux de l'Union européenne

charte de l'Union européenne

Charte des droits

charte des droits fondamentaux

charte des droits fondamentaux de l'UE

Charte des droits fondamentaux de l'Union

Charte des droits fondamentaux de l'Union Européenne

charte des droits fondamentaux des droits de l'Union européenne Sic

Charte des fondamentaux de l'Union européenne

#### Commentaires

sic ; mention Art. 47 en lien au Droit au procès équitable

sic; cité 4 fois au TA de Grenoble, sans être une césure pour passage à la ligne

sic; mention de son article 23 sur l'égalité entre hommes-femmes, de son article 41 sur le droit d'être entendu; n'est donc pas la ConvEDH

Serge Slama, Mayeul Kauffmann, « Mesurer les usages et non usages de la Charte des droits fondamentaux par le juge administratif (2009 – 2019). Le juge administratif est-il indifférent à la Charte européenne ? » in Romain Tinière; Claire Vial, *Les dix ans de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne : bilan et perspectives*, Bruylant, 2020, pp.171-202.

Seule la version publiée fait foi.

Charte européenne des droits fondamentaux  
Charte Européenne des Droits Fondamentaux de l'Union  
Européenne

Il est ensuite établie une liste de mentions de « charte » sans lien avec la CDF :

*charte d'anesthésie, charte d'engagement, charte d'examen, charte de bonnes pratiques, charte de développement du territoire, charte de doctorat, charte de l'environnement, charte de l'organisation des Nations Unies, charte de qualité, charte de qualité de gestion des aménagements fluviaux, Charte des droits et obligations du contribuable, charte des examens, Charte des libertés fondamentales de l'Union européenne, Charte des Nations-Unies, charte du bon comportement, Charte du contribuable, charte des contribuables, charte du Parc..., charte informatique, charte locale, charte paysagère, charte sillon Alpin, charte sociale européenne, Charte sociale européenne révisée, Chartreuse (sic; pour Chartreuse), Ecole nationale des chartes*

Enfin, un tableau de 150 normes de droit très fréquemment citées est élaboré. Le choix a été fait de retenir les textes entiers (lois, codes, conventions...) sans référence aux articles mentionnés. Il est à préciser que la recherche en cascade incluant le mot clé « article » avait notamment pour objectif de trouver des mots-clés nouveaux ; par exemple, « accord », trouvé par le robot grâce à « article » dans « aux termes de l'article 6 de l'accord franco-algérien du 27 décembre 1968 » et dans « l'article 2.2 de l'accord franco-gabonais relatif à la gestion concertée des flux migratoires et au co-développement entré en vigueur le 1er septembre 2008 » ; ou bien, « CEDH », dans « article 8 de la CEDH ». D'autres exemples sont « article 9.7.2 du cahier des clauses administratives particulières du marché de travaux » ; « article 28 du statut du personnel des chambres françaises de commerce et d'industrie ». En lisant les mentions d'articles ne faisant pas référence à un mot clé de la liste précédente (arrêt, arrêté, bulletin...), outre des références à une norme de droit citée in extenso dans un paragraphe précédent, on trouve de nouveaux mots-clés (accord, cahier, pacte, statut, plan [local d'urbanisme ou d'occupation des sols]) et des abréviations (CEDH, CESDH, CJA...).

### **3. Premiers résultats suivant la méthode artisanale et manuelle : l'indifférence quasi-totale du juge administratif à l'invocation de la CDFUE**

L'analyse rapide du corpus de 2500 décisions collectées, complétée par un examen plus poussé des 1862 décisions du TA de Grenoble mentionnant la Charte des droits fondamentaux, fait apparaître que si la CDFUE est de plus en plus souvent – et même massivement en contentieux des étrangers – invoquée à partir de 2013 (3.1.), on constate la quasi-neutralité de cette invocation. Le juge administratif général semble presque totalement indifférent à la Charte – y compris lorsque celle-ci est bien légalement invocable (lorsqu'on se situe dans le champ du droit de l'UE par exemple) et ce alors même qu'on assiste à partir de 2014 à une variation des dispositions de la CDFUE invoquées, initialement très focalisé sur l'article 41 (3.2.).

#### **3.1. Une augmentation de l'invocation de la CDFUE à partir de 2013, qui se massifie dans le contentieux des étrangers**

On constate à partir de 2013 une augmentation significative de l'invocation de la Charte des droits fondamentaux devant les juridictions administratives, particulièrement dans le contentieux des étrangers qui représente plus de 95% des cas d'invocations de celle-ci.

Serge Slama, Mayeul Kauffmann, « Mesurer les usages et non usages de la Charte des droits fondamentaux par le juge administratif (2009 – 2019). Le juge administratif est-il indifférent à la Charte européenne ? » in Romain Tinière; Claire Vial, *Les dix ans de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne : bilan et perspectives*, Bruylant, 2020, pp.171-202.

Seule la version publiée fait foi.

L'ensemble des corpus collectés permettent de constater ces évolutions :

**a. S'agissant de l'ensemble des décisions du TA de Grenoble (corpus 1), Bastia et Mayotte (corpus 3)**

L'examen statistique des 57 298 décisions du TA de Grenoble accessibles localement au tribunal (corpus 1) permet de constater une évolution significative de l'invocation de la CDFUE en dix ans. Alors qu'en 2011 elle n'était invoquée qu'à trois reprises (soit dans 0,05% du contentieux de ce TA) ; en 2014 elle a été mentionnée dans 473 décisions (soit dans 6,15% du contentieux). Et, en moyenne annuelle, elle est invoquée dans 3,2% des dossiers entre 2011 et 2019 (1862 invocations).

**Corpus intégral sur le TA de Grenoble (corpus 1):**

TA de Grenoble	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019 (au 23 mai)	Total
<b>Invocation de la Charte Droits fondamentaux</b>	3	41	254	473	201	308	174	319	89	<b>1862</b>
<b>Dossiers « Etrangers»<sup>12</sup></b>	1249	1394	1504	2179	1970	2049	2107	2461	954	<b>15 867</b>
<b>« Charte Droits fondamentaux » Et « séjour»</b>	1 0,08%	26 1,87 %	252 16,75%	466 21,38%	192 9,74 %	305 14,88%	166 7,97%	316 12,8%	87 9,1%	<b>1811 11,4%</b>
<b>TOTAL</b>	5 494	6 421	6 807	7 686	7 260	6 946	6 539	7 184	2 961	<b>57 298</b>
<b>(% invocation CDFUE dans contentieux général)</b>	(0,05%)	(0,63%)	(3,74%)	(6,15%)	(2,76%)	(4,44%)	(2,66%)	(4,44%)	(3%)	<b>(3,2%)</b>

Ces invocations sont essentiellement le fait du contentieux des étrangers (1811 sur 1862, soit 97%), et principalement du contentieux des obligations de quitter le territoire français (OQTF) puis, à partir de 2016, de celui des réadmissions prises dans le cadre du règlement « Dublin 3 » de 2013<sup>13</sup> qui mentionne expressément l'article 4 de la Charte (prohibition des tortures et traitements inhumains et dégradants).

Si on analyse plus finement l'évolution de l'invocation de la Charte devant le TA de Grenoble, on constate une augmentation substantielle entre 2012 avec 26 invocations (soit 1,87 % du contentieux des étrangers), puis 252 en 2013 (16,75% de ce contentieux) et 466 en 2014 (21,38%).

Ces évolutions s'expliquent aisément. L'éclosion du contentieux est liée au fait qu'en novembre 2012, la Cour de justice de l'Union européenne a rendu une décision consacrant le fait que le « droit d'être entendu », mentionné à l'article 41 de la CDFUE (droit à la bonne administration), est applicable aux procédures d'asile<sup>14</sup>, non pas directement (car l'article 41 ne s'adresse qu'aux « institutions, organes et

<sup>12</sup> Les décisions ont été identifiées en saisissant le terme « étrangers » car toutes les décisions relatives au contentieux des étrangers contiennent nécessairement une référence au « Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile ». Il est néanmoins possible d'avoir quelques « faux-positif » si le mot « étrangers » (au pluriel) est utilisé dans un autre contexte sémantique. Pour limiter ces « faux-positif », certaines décisions ont été écartées en saisissant également le mot « séjour ».

<sup>13</sup> Règlement (UE) n ° 604/2013 du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 établissant les critères et mécanismes de détermination de l'État membre responsable de l'examen d'une demande de protection internationale introduite dans l'un des États membres par un ressortissant de pays tiers ou un apatride.

<sup>14</sup> CJUE 22 nov. 2012, *M M c Minister for Justice, Equality and Law Reform*, aff C-277/11 ; Europe 2013, comm 19, F Gazin.

Serge Slama, Mayeul Kauffmann, « Mesurer les usages et non usages de la Charte des droits fondamentaux par le juge administratif (2009 – 2019). Le juge administratif est-il indifférent à la Charte européenne ? » in Romain Tinière; Claire Vial, *Les dix ans de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne : bilan et perspectives*, Bruylant, 2020, pp.171-202.

Seule la version publiée fait foi. organismes de l'Union »), mais par le biais d'un principe général de droit de l'Union européenne (PGDUE). Pour la Cour ce droit se rattache aussi, peu ou prou, aux articles 47 (droit au procès équitable et au recours effectif) et 48 (présomption d'innocence) de la Charte.

En raison notamment de l'efficacité de la diffusion d'informations et de nouveaux moyens de droit au sein des réseaux d'avocats spécialisés en droit des étrangers et en droit de l'asile (ADDE, Elena, SAF), et des recours introduits par les associations intervenantes en rétention, cette décision de la CJUE a fait tache d'huile et la Charte a été massivement invoquée devant le juge administratif dans le contentieux des étrangers, particulièrement l'article 41 CDFUE (droit d'être entendu préalablement à l'édiction d'une décision faisant grief) dès le début de l'année 2013. Or, dans la mesure où le contentieux des étrangers représente 40% du contentieux administratif général<sup>15</sup>, l'invoquant de la Charte dans 15 à 20% des requêtes en 2013/2014 a fait caisse de résonance en concernant plus de 6% des décisions rendues du TA de Grenoble en 2014.

L'intervention de décisions (décevantes) du Conseil d'Etat mi-2014 et de la Cour de justice fin 2014, privant le grief de violation du droit d'être entendu de toute portée pratique (v. infra), explique la forte décroissance de l'invoquant de la CDFUE devant le TA de Grenoble dès 2015 (192 cas, soit 9,74% du contentieux des étrangers et 2,76% du contentieux général) avant de connaître un regain en 2016 (306 cas, soit 14,88% du contentieux des étrangers et 4,4% du contentieux général) et 2018 (315 cas, soit 12,8% du contentieux des étrangers et 4,4% du contentieux général), en raison de la multiplication des procédures fondées sur le règlement « Dublin 3 » de 2013 et de la jurisprudence *Tarakhel*<sup>16</sup> de la Cour européenne des droits de l'Homme qui estime, sur le fondement de l'article 3 de la CESDH, que l'État requérant doit s'assurer, dans le cadre de ces procédures, auprès de l'État requis que la reprise en charge des demandeurs ne les exposera pas à des traitements prohibés par la Convention et, dans ce cadre, tenir compte de la particulière vulnérabilité des familles avec enfants.

Le corpus 3, composé des décisions du TA de Bastia et de Mayotte mentionnant la Charte, confirme les constats faits pour le TA de Grenoble. Sur les 14 décisions de la juridiction bastiaise, la première a été rendue en 2011 (avec invoquant de l'article 17 CDFUE<sup>17</sup>), 2 en 2013, 4 en 2014, 1 en 2015, 2 en 2017, 3 en 2018 et 1 en 2019. L'article 41 est invoqué dans 11 de ces décisions (78,5%). Le contentieux des étrangers (OQTF) représente 10 décisions, soit 71,15% des décisions. On relève également 2 jugements concernant l'opposition de citoyens à l'enregistrement de données personnelles relatives aux enfants des requérants dans les fichiers « Base élèves » et « Base nationale identifiant élèves » (TA Bastia, 30 avr. 2014, n° 1200739, 1200741) sur la base d'un modèle de requête diffusé par des syndicats et associations au niveau national<sup>18</sup>. Dans aucune de ces décisions l'invoquant de la CDFUE aboutit à une annulation ou une suspension (0% d'incidence de la Charte).

Sur les 15 décisions de la juridiction mahoraise, 100% concernent des étrangers (1 décision date de 2015, 11 de 2018 et 3 de 2019<sup>19</sup>), dont 4 fondées sur l'article 41. L'originalité de ce panel est que dix de ces décisions concernent des requêtes introduites contre le refus d'un maire de scolariser des enfants comoriens avec invoquant de l'article 14 CDFUE. La quasi-totalité des requêtes sont le fait d'une seule

---

<sup>15</sup> En 2018, les préfectures ont édicté 130 000 OQTF et décisions de transfert « Dublin ». Selon le dernier bilan d'activité du Conseil d'Etat, ce contentieux des étrangers représente, pour les TA, 37,5% des entrées, soit 79 807 recours d'étrangers sur un total de 213 029 décisions rendues et pour les CAA, en appel des décisions OQTF, près de la moitié (49,4%, soit 16 693) des 33 773 requêtes introduites.

<sup>16</sup> CEDH GC., 4 nov. 2014, *Tarakhel c/ Suisse*, aff. 29217/12.

<sup>17</sup> TA Bastia, 9 mai 2011, n°1001204 : transfert d'office d'une voie privée dans le domaine public. L'article 17 CDFUE est invoquée avec l'article 17 DUDH.

<sup>18</sup> CE 27 juin 2016, n° 392145 ; 18 mars 2019, n°406313.

<sup>19</sup> Suite à la transformation de Mayotte en département d'outre mer, elle a pu bénéficier au 1<sup>er</sup> janvier 2014 du statut de région ultrapériphérique dans laquelle le droit de l'Union européenne est pleinement applicable.

Serge Slama, Mayeul Kauffmann, « Mesurer les usages et non usages de la Charte des droits fondamentaux par le juge administratif (2009 – 2019). Le juge administratif est-il indifférent à la Charte européenne ? » in Romain Tinière; Claire Vial, *Les dix ans de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne : bilan et perspectives*, Bruylant, 2020, pp.171-202.

Seule la version publiée fait foi.

avocate, Me Ghaem (une des seules avocates à pratiquer le contentieux des étrangers à Mayotte). Aucune requête n'aboutit à une annulation (0% d'incidence).

**b. Décisions des juridictions du ressort de la CAA de Lyon (autre que Grenoble) (corpus 1)**

Juridiction	TA Clermont	TA de Dijon	TA de Lyon (4 mois)	CAA de Lyon	Total
<b>2014</b>	30 1 hors étrangers (art 27 & 28)	102 1 hors étrangers (art 41)	180 4 hors étrangers (7, 24, 41 et 47)	414 (2014 / 2015) 12 hors étrangers (10, 16, 30, 47 [série de 8, sans précision])	<b>726</b>  18 hors étrangers
<b>Dont « étrangers » (nombre d'invocations)</b>	29 art. 41 : 25 art. 7 & 24 : 2 Art 4 (Dublin) : 1	101 art. 41 : 100 art. 7 : 1	176 Art. 41 : 72 Sans précision dispo : 62 Art 7 [parfois avec 18, 19 ou 24] : 24 Art. 24 : 9 Art 47 & 48 : 7 Art. 9 : 1 Art 4 (Dublin): 1	402 Art. 41 : 329 (dont 21 visa CJUE C-166/13) Sans précision dispo : 25 Art. 7 (seul ou avec 9, 24) : 24 Art. 24 (seul ou avec 7, 18, 19, 27) : 16 Art. 47 : 3 Art. 45 : 2 Art. 9 : 1 Art 4 (Dublin) : 1	708 97,5% Art. 41 : 526 74,3% Sans précision dispo : 87 12,3% Art. 7 : 51 7,2% Art. 24 : 25 6,12% Art. 47 : 10 1,5% Art 4 (Dublin) : 3 0,4%
<b>2017</b>	68 1 hors étrangers (34.3)	40 6 hors étrangers (10, 13, 41, sans précisions)	703 19 hors étrangers (14, 20 & 21, 35, 41, 47 [série de 13 déc.])	193 1 hors étrangers (sans précision)	<b>1004</b>  27 hors étrangers
<b>Dont étrangers</b>	67 art. 41 : 52 art. 24 : 8 art 4 (Dublin) : 5 Sans précision : 2	34 art. 24 : 16 art. 41 : 14 art 4 (Dublin) : 3 Sans précision : 1	684 Sans précision : 211 art. 41 : 129 art. 7 : 108 art 4 (Dublin) : 105 art. 24 : 78 art. 45 : 24 art. 19 : 12 art. 47 : 5 art. 25 : 1	192 art. 7 : 54 art. 41 : 53 art 4 (Dublin) : 33 art. 24 : 25 Sans précision : 19 art. 1, 4, 19 : 3 art. 7, 19 : 2 art. 47, 48 : 1 art. 9 : 1 art. 33 : 1	977 97,3% art. 41 : 248 25,4% Sans précision : 233 23,8% art 4 (Dublin) : 146 14,9% art. 24 : 127 13% art. 7 : 162 16,5% art. 19 : 17 1,8%
<b>Influence sur l'issue</b>	0	0	0	0	<b>1729</b> <b>0 influence</b>

Serge Slama, Mayeul Kauffmann, « Mesurer les usages et non usages de la Charte des droits fondamentaux par le juge administratif (2009 – 2019). Le juge administratif est-il indifférent à la Charte européenne ? » in Romain Tinière; Claire Vial, *Les dix ans de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne : bilan et perspectives*, Bruylant, 2020, pp.171-202.

Seule la version publiée fait foi.

Les 1729 de décisions collectées des juridictions du ressort de la CAA de Lyon (autre que le TA de Grenoble déjà analysées), mentionnant en 2014 et 2017 la CDFUE, permettent de confirmer les évolutions temporelles de l'invocation de la Charte et leur dépendance étroite au contentieux des étrangers puisque seules 45 décisions ne concernent pas ce contentieux. 97,4% des décisions visant la Charte relèvent donc du contentieux des étrangers (OQTF et « Dublin »).

Si on cherche à mesurer l'influence de l'invocation de la Charte sur l'issue de la décision, on constate une neutralité totale de la CDFUE. Sur les 1729 décisions analysées, nous n'avons identifié aucune décision dans laquelle le grief a conduit le juge à annuler une décision. Parfois le grief de non-conformité à la Charte n'est même pas examiné par le juge, y compris lorsqu'on se trouve dans le champ du droit de l'Union. La plupart du temps la Charte est invoquée de manière concomitante à d'autres normes internationales : par exemple l'article 4 de la CDFUE, mais aussi l'article 19 (protection par ricochet), avec l'article 3 CESDH, l'article 7 avec l'article 8 CESDH, l'article 24 avec l'article 3-1 de la CIDE, l'article 47 avec l'article 6§1 de la CESDH, etc. Et même lorsque le recours aboutit à une annulation, par exemple pour violation de l'article 8 CESDH ou de l'article L. 313 11,7° du CESEDA, le juge administratif ne retient pas forcément également la violation de l'article 7 CDFUE car le moyen est jugé inopérant dans la mesure où la disposition est considérée inapplicable à un refus de titre de séjour (il ne l'est qu'à l'OQTF régie par la directive 2008/115/CE)....

### **3.2. Disposition par disposition : une variation sensible dans le temps des dispositions invoquées liées aux évolutions textuelles et jurisprudentielles**

Si on examine, disposition par disposition, le détail de l'invocation de la Charte des droits fondamentaux, on constate une grande variation dans le temps des dispositions invoquées.

Cela se vérifie aussi bien dans le corpus 2 décrit précédemment que dans le corpus 1 constitué de l'ensemble des décisions de TA de Grenoble mentionnant la Charte.

Ainsi, en 2014, dans le corpus de 726 décisions de juridictions du ressort de la CAA de Lyon (sans le TA de Grenoble), sur les 708 décisions concernant le contentieux des étrangers, 74,3% (526 invocations) visent l'article 41 de la Charte (droit d'être entendu), 12,3% (87) invoquent la Charte de manière générale (sans précision sur la disposition), 7,2% (51) l'article 7 (vie privée et familiale, souvent avec le 24), 6,12% (25) l'article 24 (intérêt supérieur de l'enfant), 1, 5% (10) de l'article 47 & 48, souvent avec l'article 41, et seulement 0,4% (3) l'article 4 (traitement inhumain et dégradant) mentionné dans le règlement « Dublin 3 ».

En 2017, sur le corpus de 1004 décisions, sur les 977 concernant le contentieux des étrangers, le grief de violation de l'article 41 ne représente plus que 25,4% des requêtes (248), la violation de la Charte de manière générique représente 23,8% (233) mais, surtout, la mention de l'article 4 (Dublin) bondit à 14,9% des invocations (soit 146), en lien avec le développement de ce contentieux des « réadmissions Dublin ». Les articles 7 (16,5%, 162 invocations), 24 (13%, 127) et 19 (1,8%, 17) sont également de plus en plus invoqués, souvent de manière combinée.

Pour les 45 recours hors contentieux des étrangers invoquant la Charte, les articles soulevés sont beaucoup plus variés (10, 14, 20 & 21, 30, 35, 41, 47, etc.). Ils concernent surtout des contentieux sociaux (RSA), fiscaux, de la fonction publique, des retraites (limite d'âge, bonification de pension), permis à point ou pénitentiaire. On constate à plusieurs reprises des contentieux en série, probablement liée à des modèles de requête diffusés par des associations ou collectifs ou utilisés par des avocats.

Serge Slama, Mayeul Kauffmann, « Mesurer les usages et non usages de la Charte des droits fondamentaux par le juge administratif (2009 – 2019). Le juge administratif est-il indifférent à la Charte européenne ? » in Romain Tinière; Claire Vial, *Les dix ans de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne : bilan et perspectives*, Bruylant, 2020, pp.171-202.

Seule la version publiée fait foi.

De manière générale, la récurrence d'un moyen est très liée à l'activité de certains avocats spécialisés dans un contentieux dans le ressort d'un tribunal ou d'une cour. Ainsi, c'est souvent par un avocat spécifique ou un cabinet d'avocat et, en droit des étrangers des réseaux d'avocats « militants » (membres du SAF ou de l'ADDE) qu'on voit émerger un grief de violation d'une disposition de la Charte et qu'ensuite celui-ci se répète et se propage. Cela explique sûrement la montée en puissance, en 2017, des invocations des articles 7 et 24 de la CDFUE.

Le corpus des décisions du TA de Grenoble mentionnant la Charte permet de mesurer plus finement les évolutions de l'invocation des différentes dispositions de la CDFUE dans les dix dernières années.

**En contentieux des étrangers**, l'invocation de la Charte est entre 2011<sup>20</sup> et 2016 très largement dominé par l'article 41 (et, par suite, du PGDUE d'être entendu) qui représente une part substantielle des cas d'invocation (1146 cas, 41% des invocations). Il constitue en 2013 jusqu'à 85% des dossiers dans lesquels la CDFUE est invoquée (211 invocations) et jusqu'à 366 cas d'invocations en 2014 (78,5%). A l'exception d'un nouveau pic en 2016 (236 invocations, 77,3%), ce grief décroît par la suite par ne représenter plus que 28,16% des cas d'invocation (89 cas) en 2018.

Ces variations sont entièrement corrélées à l'intervention de décisions, favorables ou défavorables, du Conseil d'Etat et de la Cour de Luxembourg, avec un effet retard lié à la durée entre l'introduction de la requête et la décision rendue. L'éclosion de l'invocation de l'article 41 est due au fait que dès février 2013, à la suite de la décision de la CJUE de novembre 2012 *M M c Minister for Justice*, le TA de Lyon a rendu, en formation élargie, deux jugements reconnaissant aux étrangers le bénéfice de ce droit dans le cadre des procédures d'OQTF<sup>21</sup>. Ces décisions favorables expliquent l'explosion de l'invocabilité de l'article 41 devant les juridictions administratives en 2013-2014. Les moyens se sont répandus de TA en TA comme une traînée de poudre et explique vraisemblablement une partie substantielle des 50 000 décisions rendues sur le visa de la Charte par les juridictions administratives générales.

Néanmoins dans le prolongement de sa jurisprudence antérieure relative au PGD de la défense permettant aux administrés faisant l'objet d'une décision défavorable de présenter préalablement des observations orales ou écrites<sup>22</sup>, le Conseil d'Etat, suivi par la Cour de justice de l'Union, a rapidement privé de toute portée en droit des étrangers le PGDUE d'être entendu.

En effet, dès avril 2013, la CAA de Lyon a estimé que c'est à l'étranger sous le coup d'une mesure d'éloignement de prendre *spontanément* l'initiative de demander à être entendu, sans avoir besoin d'en être informé par l'administration<sup>23</sup>.

---

<sup>20</sup> TA Grenoble, 7 déc. 2011, n°1104211. Cette première invocation de l'article 41 dans le contentieux de l'OQTF est le fait de Me Alain Couderc, avocat lyonnais. Dès fin 2010 nous avons, dans un billet de notre blog intitulé « le Noël des sans-papiers », appelé les avocats à invoquer devant le juge administratif les dispositions inconditionnelles et précises de la directive 2008/115/CE et la CDFUE.

<sup>21</sup> TA de Lyon, 28 février 2013, n°1208055 (citoyenne de l'UE) et n°1208057 (ressortissante de pays tiers), RFDA 2013.839, concl. H. Stillmunkes.

<sup>22</sup> CE, Sect, 19 avril 1991, *Préfet de police c Demir*, n°120435 ; CE, avis, 19 oct. 2007, *Hammou et Benabdelhak*, n°306821, Rec Lebon ; CE, avis, 28 nov. 2007, *Barjamaj*, n°307999, Rec. Lebon.

<sup>23</sup> CAA de Lyon, 14 mars 2013, n°12LY02737 ; CAA Bordeaux, 1<sup>ème</sup> ch, 4 avril 2013, n°12BX01849. Cf M. Clément, « Droit d'être entendu, droit de la défense et OQTF », GDR-ELSJ, 29 avril 2013, [www.gdr-elsj.eu/2013/04/29](http://www.gdr-elsj.eu/2013/04/29).



Serge Slama, Mayeul Kauffmann, « Mesurer les usages et non usages de la Charte des droits fondamentaux par le juge administratif (2009 – 2019). Le juge administratif est-il indifférent à la Charte européenne ? » in Romain Tinière; Claire Vial, *Les dix ans de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne : bilan et perspectives*, Bruylant, 2020, pp.171-202.

Seule la version publiée fait foi.

TA de Grenoble	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019 (au 23 mai)	Total
Dossiers « Etrangers »	1249	1394	1504	2179	1970	2049	2107	2461	954	15 867
« Charte Droits fondamentaux » Et « étrangers »	1 0,08%	26 1,87 %	252 16,75%	466 21,38%	192 9,74 %	305 14,88%	166 7,97%	316 12,8%	87 9,1%	1811 11,4%
41.2 (ou PGDUE droit d'être entendu)	1	24	211	366	122	236 Dont 2 suspensi ons	62 1 annul	89	35	1146 41%
4 (traitement inhumain dégradant) et	-	-	-	-	1	66 Hong : 12 Ital : 16 All : 21	70 Ital : 25 Hong : 22 All : 15	198 Ital : 159 Hong : 3 All : 8 Esp : 13 Port : 6 autres : 9	40 Ital : 24 All : 3 Hong : 1 Esp : 7 autres : 5	375 20,7%
7 (droit à la vie familiale normale)  24.2 + 24.3 (prise en compte de l'intérêt supérieur de l'enfant)  9 (droit de se marier)	-	2	-	-	4	1	11	13 + 2 + 1	6	41 2,2%
18 (asile)	-	-	-	-	-	-	-	1		1 0,05%
19.2 (protection par ricochet]	-	-	-	-	-	1	-	2	2	5 0,27%
20 & 21 (principes d'égalité et non- discrimination)	-	-	-	-	-	-	2	-		2 0,11%
47, 48 (droit au procès équitable/ recours effectif)	-	-	2 [34 avec 41]	-	[+ 2 avec 41.2]	[+1 avec 41.2]	-	1	1 ANNUL	32 2,1%
45 (liberté de circulation)	-	-	-	-	-	-	3	-		3 0,16%
Simple visa CDFUE sans disposition précise	-	-	39	100	65	1	18	12	2	237 13,1%
Influence sur le sens de la décision	0	0	0	0	0	2	1	0	0	3

Serge Slama, Mayeul Kauffmann, « Mesurer les usages et non usages de la Charte des droits fondamentaux par le juge administratif (2009 – 2019). Le juge administratif est-il indifférent à la Charte européenne ? » in Romain Tinière; Claire Vial, *Les dix ans de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne : bilan et perspectives*, Bruylant, 2020, pp.171-202.

Seule la version publiée fait foi.

Cette solution, qu'on retrouve dans de nombreuses décisions du TA de Grenoble, ne faisait néanmoins pas l'unanimité. Cela explique que des questions préjudicielles ont été posées à la CJUE<sup>24</sup>. Toutefois, avant même la réponse à celles-ci, la Cour de justice a estimé, parallèlement, que tout manquement au droit de la défense n'a pas nécessairement pour conséquence d'entacher d'illégalité la décision faisant grief. Elle estime qu'une violation des droits de la défense, en particulier du droit d'être entendu, n'entraîne l'annulation de la décision prise au terme de la procédure administrative en cause « que si, en l'absence de cette irrégularité, cette procédure pouvait aboutir à un résultat différent »<sup>25</sup>. Ainsi, comme l'a reconnu le rapporteur de cette affaire, le juge Bonichot<sup>26</sup>, la CJUE a « danthonysé »<sup>27</sup>.

Ainsi, en juin 2014<sup>28</sup>, le Conseil d'Etat estime que ce droit n'implique pas que l'administration préfectorale ait l'obligation de mettre l'intéressé à même de présenter ses observations « de façon spécifique » sur la décision l'obligeant à quitter le territoire français dès lors qu'il a pu être entendu avant que n'intervienne la décision refusant de lui délivrer un titre de séjour. Et fin 2014, la Cour de justice finit donc, avec les arrêts *Mukarubega*<sup>29</sup> et *Boudjlida*<sup>30</sup>, finit de priver de toute portée concrète ce droit dans les procédures de retour<sup>31</sup>. Ainsi, devant le TA de Grenoble, le grief n'est retenu que dans deux dossiers spécifiques<sup>32</sup>.

Devant la juridiction grenobloise, la mention de l'article 4, qui figure dans le règlement « Dublin 3 » de 2013 suite aux jurisprudences *M.S.S c/ Belgique et Grèce*<sup>33</sup> et *N.S.*<sup>34</sup>, prend le relais en passant d'une seule invocation en 2015<sup>35</sup> à 198 à 2018 avec un total de 375 mentions, soit 20,7% des invocations de la Charte. Le plus étonnant est que cette invocation de l'article 4 CDFUE qui est souvent faite, dans la logique de l'arrêt *Tarakhel*, du fait que l'Etat requis n'a pas les conditions matérielles d'accueil pour accueillir des demandeurs d'asile vulnérables ou sont en situation de défaillance systémique de leur système d'asile, ne donne lieu sur l'ensemble des décisions consultées à aucune annulation pour ce

---

<sup>24</sup> TA de Melun, 8 mars 2013, *Mukarubega*, n°1301686 ; TA de Pau, 30 avril 2013, *Boudjlida*, n°1300264.

<sup>25</sup> CJUE 10 sept. 2013, *MG et NR c Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie*, aff C-383/13 PPU.

<sup>26</sup> J.-C. Bonichot, « Aux frontières du droit national : le contrôle de l'étranger sous le regard du droit de l'Union, l'acquis de Schengen et la fin des frontières intérieures » in S. GARGOULLAUD, *Le droit et les étrangers en situation irrégulière*, La Doc. Fr., 2017, p.139.

<sup>27</sup> CE, Ass, 23 déc 2011, *Danthy*, n°335033, Rec Lebon ; RFDA 2012. 284, concl. G. DUMORTIER.

<sup>28</sup> CE 4 juin 2014, *Halifa*, n°370515, Lebon.

<sup>29</sup> CJUE 5 nov. 2014, *Sophie Mukarubega c Préfet de police et Préfet de la Seine-Saint-Denis*, aff. C-166/13.

<sup>30</sup> CJUE 11 déc. 2014, *Khaled Boudjlida contre Préfet des Pyrénées-Atlantiques*, aff. C-249/13.

<sup>31</sup> M.-L. BASILIEN GAINCHE, T. RACHO, « Quand le souci d'efficacité de l'éloignement l'emporte sur l'application effective des droits fondamentaux », *La Revue des droits de l'homme/ Actualités Droits-Libertés*, nov. 2014, <http://revdh.revues.org/957> ; N. LEPOUTRE, « Le droit d'être entendu avant l'adoption d'une mesure d'éloignement, un droit fondamental réduit à portion congrue », *La Revue des droits de l'homme/ Actualités droits-libertés*, 24 sept. 2018, <http://journals.openedition.org/revdh/1042> ; J. Schmitz, « Le principe du contradictoire à la lumière du droit de l'Union européenne : illustration en matière d'éloignement des étrangers », *DA*, 2014, étude 14

<sup>32</sup> Dans deux ordonnances, un juge des référés suspend deux décisions préfectorales refusant d'admettre au séjour un couple et leur retirant le récépissé constatant la reconnaissance d'une protection internationale (protection subsidiaire) en retenant, dans ce cas spécifique, « les moyens tirés, d'une part, du défaut de contradictoire organisé par le 2 de l'article 41 de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne et, d'autre part, de l'absence de matérialité du motif tiré de la menace d'atteinte à l'ordre public au sens de l'article L. 313-11 du code de l'entrée et du séjour des étrangers » (réf., 20 juin 2016, n° 1603108 ; 1603109). Au fond, ces décisions seront également annulées à la fois sur les dispositions applicables du CESEDA mais également en référence au droit d'être entendu (21 mars 2017, n°1602965).

<sup>33</sup> CEDH, GC., 21 janv. 2011, *M.S.S. c/ Belgique et Grèce*, aff. 30696/09.

<sup>34</sup> CJUE, 21 déc. 2011, *NS et a.*, aff. C-411/10.

<sup>35</sup> TA Grenoble, 15 juin 2015, n°1503618.

Serge Slama, Mayeul Kauffmann, « Mesurer les usages et non usages de la Charte des droits fondamentaux par le juge administratif (2009 – 2019). Le juge administratif est-il indifférent à la Charte européenne ? » in Romain Tinière; Claire Vial, *Les dix ans de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne : bilan et perspectives*, Bruylant, 2020, pp.171-202.

Seule la version publiée fait foi.

motif<sup>36</sup>. C'est décisions de prise en charge ou reprise en charge concernent pourtant notamment l'Italie (224 cas) ou la Hongrie (38 cas)<sup>37</sup>. Ainsi, même dans ces cas où la jurisprudence de la CJUE est assez bien balisée les juges administratifs ne s'approprient pas la Charte des droits fondamentaux.

S'agissant des articles 7 et 24 de la CDFUE, l'émergence du moyen<sup>38</sup> est sûrement liée à la jurisprudence de la CJUE sur le regroupement familial<sup>39</sup>. Le grief est invoqué régulièrement par la suite (41 cas, 2,2% des invocations).

Enfin, on constate que la Charte est aussi invoquée de plus en plus en elle-même (237 cas, 13,1% des invocations), sans référence à une disposition précise (en tout cas dans les visas de la décision). Cela peut traduire un « réflexe » de certains avocats d'invocation de la Charte lorsque le droit de l'UE est applicable. Mais on constate aussi que, le plus souvent, le juge administratif ne répond pas à ce grief ou uniquement pour estimer qu'il est « en tout état de cause » inopérant...

**Hors du contentieux des étrangers**, entre 2011 et mai 2019, on constate que la Charte n'a été invoquée devant le juge administratif grenoblois qu'à 50 reprises (6 fois en moyenne chaque année) et dans aucun cas cette invocation n'a eu la moindre influence sur l'issue du contentieux. Les dispositions de la Charte les plus invoquées sont l'article 15 (liberté du travail), mais cela en raison d'une série de 13 décisions rendues sur le même type de litige, puis les articles 20 et 21 (égalité et non-discrimination) ainsi que 41 (droit à une bonne administration), alors que le moyen est inopérant dès lors que ne sont en cause des institutions de l'UE. Dans 8 cas, particulièrement dans des contentieux répétitifs (retrait de permis), la Charte est invoquée de manière générique sans précision sur la disposition qui serait violée.

L'invocation se fait dans une grande variété de contentieux : fiscal, fonction publique, urbanisme, pensions de retraite, droit pénitentiaire<sup>40</sup>, permis à point, RSA, saisine d'armes, etc. Dans une partie des cas le grief soulevé est fantaisiste ou manifestement inopérant. Dans quelques dossiers l'invocation de la Charte aurait pu aboutir à amener le juge administratif à se l'approprier mais même lorsqu'il annule la décision contestée il choisit systématiquement un autre terrain plus assuré ou connu<sup>41</sup>. La Charte reste donc, même lorsqu'elle est invoquée devant le juge administratif, mal aimée – ou mal connue – de celui-ci.

---

<sup>36</sup> Cf. A ERRERA, « Les défaillances du système d'asile hongrois font-elles obstacle au transfert d'un demandeur d'asile ? », AJDA 2017 p.2089.

<sup>37</sup> V. par ex. TA Grenoble, 15 juin 2015, n°1503618 : « le préfet de l'Isère, en décidant la réadmission de M. et Mme [...] vers la Hongrie conformément aux règles du droit de l'Union européenne, n'a donc pas porté une atteinte grave et manifestement illégale au droit d'asile et n'a pas méconnu, en tout état de cause, l'article 4 de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, ni l'article 3 et l'article 5 § 4 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales [...]».

<sup>38</sup> TA Grenoble, 20 janv. 2012, n°1200233.

<sup>39</sup> CJUE, 4 mars 2010 *Chakroun*, n° C-578/08.

<sup>40</sup> Rejet de la requête d'un détenu au centre pénitentiaire de Saint-Quentin-Fallavier, introduite par Me Sylvain Gauché, demandant au directeur de l'établissement de procéder au recrutement d'un ou plusieurs aumôniers pour le culte musulman conformément aux textes applicables. Pas de violation du 10.1 de CDFUE (invoquée avec l'article 10 de la DDHC, l'alinéa 5 du Préambule de 1946, de l'article 9 de la CESDH, 18 du PIDCP) (22 juin 2017, n°1401961).

<sup>41</sup> Annulation sur requête de SOS Racisme de la délibération du conseil municipal de Charvieu-Chavagneux du 8 septembre 2015 relative à l'accueil des migrants sur le territoire de la commune en fonction de leur confession (uniquement les Chrétiens d'Orient) qui, pour le tribunal, constitue une rupture d'égalité (TA Grenoble, 16 mars 2017, n° 1506586) ; Annulation, sur un autre fondement et pour un autre motif, de l'irrecevabilité opposée par le conseil académique de l'Université Grenoble Alpes (!) de la candidature à un poste de MCF en droit public d'un candidat français, non qualifié par le CNU mais titulaire d'un doctorat en droit et exerçant des fonctions équivalentes à celles d'enseignant-chercheur en Allemagne (9 mai 2019, n°1607428).



Serge Slama, Mayeul Kauffmann, « Mesurer les usages et non usages de la Charte des droits fondamentaux par le juge administratif (2009 – 2019). Le juge administratif est-il indifférent à la Charte européenne ? » in Romain Tinière; Claire Vial, *Les dix ans de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne : bilan et perspectives*, Bruylant, 2020, pp.171-202.

Seule la version publiée fait foi.

La méthode artisanale permet donc sur quelques milliers de décisions de dresser un certain nombre de constats mais d'une part elle demande un temps infini et d'autre part elle ne permet d'approfondir les corrélations entre les décisions.

#### 4. Résultats possibles de la méthode par TAL

Grâce à l'extraction des noms de sources du droit citées dans les décisions, on pourrait étudier leur corrélation dans les décisions. Cela permettrait d'indiquer si certains textes sont mentionnés souvent ensemble, dans les mêmes décisions.

Le tableau suivant montre ainsi les 4 textes les plus souvent cités en même temps que la CDFUE :

Nom du texte (description)	Corrélation avec les mentions de la CDF dans les décisions
Directive 2008/115/CE dite "retour" (éloignement des irréguliers)	0,155
Loi n° 2011-672 du 16 juin 2011 relative à l'immigration, à l'intégration et à la nationalité (réforme CESEDA, transposition de la directive 2008/115/CE)	0,132
Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales	0,123
Convention internationale des droits de l'enfant de 1990	0,123

Le coefficient de corrélation varie entre -1 et +1, ce qui s'interprète comme suit :

Une valeur de +1 indiquerait : à chaque fois que la CDF est mentionnée, alors cette autre norme est aussi mentionnée, et réciproquement.

Une valeur de -1 indiquerait : à chaque fois que la CDF est mentionnée, alors cette autre norme n'est pas mentionnée, et réciproquement.

Une valeur de 0 indique : il n'y a pas de lien entre les deux mentions (on obtiendrait ce résultat avec une distribution de mentions totalement aléatoires)

Notons qu'il faut prendre la valeur des corrélations ci-dessous avec précaution, le travail sur les synonymies des noms de normes n'ayant pas été effectué complètement. On note cependant qu'il apparaît clairement une prédominance du contentieux en droit des étrangers.

##### 4.1. Evolution des mentions de la CDF

Le tableau suivant montre, pour notre échantillon, l'évolution du nombre de décisions mentionnant la CDF, pour chaque tribunal ou cour, pour chaque année

Serge Slama, Mayeul Kauffmann, « Mesurer les usages et non usages de la Charte des droits fondamentaux par le juge administratif (2009 – 2019). Le juge administratif est-il indifférent à la Charte européenne ? » in Romain Tinière; Claire Vial, *Les dix ans de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne : bilan et perspectives*, Bruylant, 2020, pp.171-202.

Seule la version publiée fait foi.

ville	type	2004	2006	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Total
Bast	TA						3						3
BX	CAA									1			1
Cler	TA						6			13			19
DA	CAA									1			1
Dijo	TA						20			8			28
gren	TA			1	9	63	99	48	51	64	75	21	431
Guad	TA								1				1
LYON	TA						36			141			177
	CAA						28	55		17	22		122
MA	CAA	1		1	3		1	1	2	2	1	1	13
Mayo	TA						3						3
Nice	TA		1		1				2				4
NT	CAA									1		1	2
PA	CAA									5	3	1	9
VE	CAA									2	2	1	5
Total		1	1	2	13	63	196	104	56	255	103	25	819

Le tableau suivant montre, pour notre échantillon, l'évolution du nombre de paragraphes mentionnant la CDFUE, dans les décisions comptabilisées au tableau précédent, pour chaque tribunal ou cour, pour chaque année :

ville	type	2004	2006	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Total
Bast	TA						23						23
BX	CAA									2			2
Clerm	TA						60			77			137
DA	CAA									13			13
Dijo	TA						83			29			112
gren	TA			3	46	326	469	198	205	286	343	107	1983
Guad	TA								13				13
LYON	TA						175			701			876
	CAA						219	335		160	144		858
MA	CAA	4		4	23		7	2	8	14	23	7	92
Mayo	TA						21						21
Nice	TA		2		17				7				26
NT	CAA									16		3	19
PA	CAA									36	14	2	52
VE	CAA									16	10	6	32
Total Result		4	2	7	86	326	1057	535	233	1350	534	125	4259

## 4.2. Analyse juriste humain versus Machine

### a. Temps de calcul et performance

Le traitement d'environ 61 000 décisions de justice a pris moins d'une demi-journée de calcul sur un ordinateur personnel de puissance moyenne<sup>42</sup>, soit environ 2 documents par seconde. Si on considère

<sup>42</sup> Processeur Intel i7-4800MQ 4x2 cores 2.7 à 3.7GHz, 6Mo cache, 32 Go de Ram 1600 Mhz, disque SSD ; OS: Linux 64 bits.

Serge Slama, Mayeul Kauffmann, « Mesurer les usages et non usages de la Charte des droits fondamentaux par le juge administratif (2009 – 2019). Le juge administratif est-il indifférent à la Charte européenne ? » in Romain Tinière; Claire Vial, *Les dix ans de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne : bilan et perspectives*, Bruylant, 2020, pp.171-202.

Seule la version publiée fait foi.

dans le meilleur des cas qu'un analyste humain a besoin de 5 minutes pour analyser un document (et ses métadonnées), on constate que :

- Le robot est au moins 600 fois plus rapide qu'un humain.
- Le robot a fait en une nuit ce qui aurait demandé au moins 5100 heures de travail humain (ou 728 journées de 7 heures, ou un mois de travail pour 36 analystes).
- L'analyse automatique n'est intéressante que pour un nombre de décisions assez important, vu le temps de mise en œuvre (codage de la procédure) ; si nous avons eu moins de 100 décisions à analyser, un travail exclusivement humain aurait été envisagé.
- Au cours de ce projet de recherche, au vu des résultats intermédiaires, sont apparues de nouvelles questions de recherche ; plusieurs fois, des adaptations mineurs des tâches confiées au robot ont été apportées, et l'analyse complète a été à chaque fois refaite par le robot (il eût été plus difficile de recommencer de zéro un travail humain de 5100 heures).
- Le robot fait des erreurs, mais elles sont systématiques, prévisibles et traçables (les analystes humains peuvent aussi faire des erreurs ; par contre, la cohérence des résultats d'une équipe de 36 analystes demande une méthodologie particulière, complexe, au résultat non garanti)
- Il est envisageable d'analyser l'ensemble des décisions de justice française grâce à un robot ; cela prendrait quelques jours sur un ordinateur personnel (quelques heures sur un serveur de calcul).
- Les outils utilisés ici sont disponibles pour nombre des langues de l'Union Européenne ; il est donc techniquement faisable de réaliser des études comparatives européennes à grande échelle.

Plus qu'une opposition entre méthodes automatisées et méthodes d'analyse humaine (lecture par des humains), il convient d'insister sur la complémentarité des deux approches, les deux se complétant et pouvant avoir besoin l'une de l'autre :

- l'analyse automatique a besoin de l'analyste humaine : à quelques reprises, un juriste expert (l'un des auteurs) a dû intervenir pour assister le robot, par exemple en indiquant que "convention internationale des droits de l'enfant" et "convention de New York du 26 janvier 1990" correspondent au même texte. Certes, certains systèmes sont capables d'arriver automatiquement à la même conclusion (en s'appuyant sur la mention de la « convention internationale relative aux droits de l'enfant, signée à New-York le 26 janvier 1990 » dans certaines décisions) mais ces systèmes sont complexes à mettre en œuvre et moins fiables que l'avis d'un expert ;
- l'analyste humain peut tirer un grand bénéfice de l'analyse automatique : cette dernière l'assiste ou le remplace dans des tâches simples mais très répétitives et lui permet de dégager du temps pour des tâches plus complexes, aussi bien en extraction d'information qu'en analyse des résultats. Elle lui permet aussi de réaliser des tâches qu'il aurait délaissé sinon (par exemple, dans le présent travail, la vérification systématique des métadonnées n'aurait pas été effectuée si elle avait dû se faire manuellement, à la souris).

#### **b. Améliorations et pistes futures**

Parmi les multiples améliorations méthodologiques potentielles, on mentionnera notamment les pistes suivantes pour des travaux futurs :

Serge Slama, Mayeul Kauffmann, « Mesurer les usages et non usages de la Charte des droits fondamentaux par le juge administratif (2009 – 2019). Le juge administratif est-il indifférent à la Charte européenne ? » in Romain Tinière; Claire Vial, *Les dix ans de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne : bilan et perspectives*, Bruylant, 2020, pp.171-202.

Seule la version publiée fait foi.

- Un meilleur usage des métadonnées (qui bénéficierait aussi d'une amélioration du codage des métadonnées par les tribunaux) ;
- Une amélioration souhaitable de la qualité du modèle linguistique français ; en effet, le moteur d'intelligence artificielle de TAL que nous avons utilisé n'a pas été entraîné sur des textes juridiques, ce qui se ressent ;
- L'extraction des différentes parties d'une décision ;
- Une amélioration de l'algorithme d'anonymisation ;
- L'extraction intelligente des lieux, nationalités, dates et événements mentionnés dans les décisions ;
- L'analyse des conclusions et des facteurs ayant conduit à ces conclusions ;
- Une amélioration de la gestion des coréférences. (Ce point est traité dans la section suivante)

Des travaux sont en cours sur la plupart de ces points (ils ne sont pas développés ici par manque de place)

### c. Coréférences

Les outils de TAL disponibles en Français sont généralement un peu moins développés que ceux qui analysent les textes en Anglais. Pour contourner ce problème, certains projets de recherche préfèrent utiliser des logiciels de traduction automatique (à la qualité souvent incertaine) afin d'avoir à leur disposition les meilleurs outils (en Anglais), plutôt que d'analyser les textes en TAL dans leur langue d'origine.

Une des lacunes des logiciels de TAL auxquels nous avons eu accès et le manque de performance concernant la co-référence.

Par exemple, il s'agit d'analyser la phrase suivante :

« Considérant l'Article 2 du Traité CE ; considérant le troisième alinéa de l'Article 3 du même traité ».

L'analyse correcte des co-références implique de détecter que « le même traité » désigne « le Traité CE ». Nous n'avons pas trouvé en français de logiciel de TAL Open Source gérant de façon satisfaisante ce problème. C'est une limite car ces co-références sont assez fréquentes dans le corpus étudié, sous des formes diverses, par exemple :

- Article X précité/susmentionné/susvisé/ci-dessous/ci-dessus/ci-après reproduit/ci-après visé ...
- locutions du type : de cet accord, du même accord, de l'article précédent, mentionné à l'alinéa précédent, la présente Charte, ladite charte, cette charte...
- usage de pronoms personnels : son article X ; ses articles X et Y...
- pour toutes ces formules, les variantes d'accord en genre et nombre (e.g. « les dispositions de l'article X précitées »)

Nous n'avons pas trouvé dans ce corpus d'usage de : ci-haut, ci-bas, supra, infra, plus haut, plus bas.

Ces expressions pourraient cependant exister dans un corpus plus étendu.

Le mauvais traitement des co-références empêche parfois de faire une analyse automatique très fine des décisions (à l'échelle du paragraphe, de la phrase ou du segment de phrase). Par contre, il a peu d'impact sur des analyses plus générales. Autrement dit : savoir à quelles fins précises un texte est mentionné est



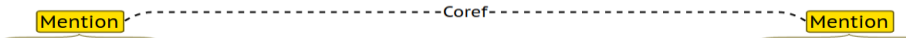
Serge Slama, Mayeul Kauffmann, « Mesurer les usages et non usages de la Charte des droits fondamentaux par le juge administratif (2009 – 2019). Le juge administratif est-il indifférent à la Charte européenne ? » in Romain Tinière; Claire Vial, *Les dix ans de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne : bilan et perspectives*, Bruylant, 2020, pp.171-202.

Seule la version publiée fait foi.

une tâche complexe quand certaines des mentions sont « cachées » derrière des co-références complexes ; par contre, dans tous les cas, le fait que ce texte soit mentionné au moins une fois est facile à établir même sans traiter les co-références : si le paragraphe 17 d'une décision fait référence à un texte de manière elliptique en renvoyant au paragraphe précédent, on trouvera de toute manière que ce texte est mentionné dans la décision (au paragraphe 16).

Notons cependant que plusieurs des outils que nous avons utilisés savent parfaitement détecter les co-références lorsqu'on leur donne un texte en Anglais (cf. infra, analyse faite avec *Stanford CoreNLP*).

Having regard to Article 2 of the Mention EC Treaty; Having regard to the third paragraph of Article 3 of the Mention same Treaty.

A diagram illustrating a coreference link. A dashed line labeled '-Coref-' connects two yellow boxes labeled 'Mention'. The first 'Mention' box is positioned above the text 'the EC Treaty' in the sentence 'Having regard to Article 2 of the EC Treaty;'. The second 'Mention' box is positioned above the text 'the same Treaty' in the sentence 'Having regard to the third paragraph of Article 3 of the same Treaty.'

Cela explique que certains projets préfèrent effectuer une traduction automatique du français à l'anglais, puis analyser le texte anglais obtenu par des outils de TAL ; ici, la phrase « Having regard to... » est la traduction par un robot de notre phrase en français. Cette démarche remplace de fait un problème par un autre (la traduction automatique ne donne pas des résultats parfaits<sup>43</sup>). Notons qu'en Français, il existe des systèmes TAL expérimentaux capables d'identifier les co-références, mais des progrès restent à faire<sup>44</sup>.

<sup>43</sup> Le vocabulaire de l'Anglais est associé à sa culture, qui n'est pas universelle. Une langue auxiliaire internationale (par définition conçue pour faciliter la communication), plus expressive et plus flexible (par exemple l'espéranto), serait potentiellement plus appropriée. *Google Translate* et *Apertium* donnent des résultats excellents du Français vers l'Espéranto ; mais les outils de TAL en espéranto sont rares.

<sup>44</sup> Cf. F. LANDRAGIN, B. OBERLE, « Identification automatique de chaînes de coréférences : vers une analyse des erreurs pour mieux cibler l'apprentissage », *Journée AFIA-ATALA (PFIA 2018)*, juil. 2018, Nancy, France ; hal-01819602. ; M. DELABORDE, F. LANDRAGIN. « De la coréférence exacte à la coréférence complexe : une typologie et sa mise en œuvre en corpus », *10èmes Journées internationales de Linguistique de Corpus*, Université Grenoble Alpes, nov. 2019, Grenoble, France ; hal-02286100.