

Les droits fondamentaux dans l'Union européenne

Antoine Bailleux, Ilaria Gambardella et Cecilia Rizcallah^(*)

- Après de longues années de négociations, jalonnées par de nombreux obstacles juridiques et politiques, un nouveau projet d'accord relatif à l'adhésion de l'Union européenne à la Convention européenne des droits de l'homme a finalement été soumis pour avis à la Cour de justice
- Plusieurs arrêts rendus ces derniers mois illustrent la montée en puissance du narratif de l'Europe des valeurs, et en particulier de la valeur de la démocratie
- Les droits des LGBTQIA+ ont non seulement donné lieu à certains arrêts notables (*Mirin, Deldits*), mais aussi à des conclusions remarquables de l'avocate générale Ćapeta dans l'affaire pendante *Commission c. Hongrie (Valeurs de l'Union)*

Introduction

La présente chronique couvre douze mois de développements des droits fondamentaux dans les principaux domaines du droit de l'Union. Dans la première partie (1), on fait le point sur des développements transversaux, parmi lesquels la finalisation d'un nouveau projet d'accord d'adhésion de l'Union à la Convention européenne des droits de l'homme et une jurisprudence de plus en plus volontariste dans la protection des valeurs de l'Union. Les parties suivantes contiennent des analyses sectorielles relatives aux évolutions en matière de droits fondamentaux dans l'espace de liberté, de sécurité et de justice (2), dans le domaine des relations extérieures (3) et dans le cadre des législations consacrées à la protection des données à caractère personnel (4) et au droit à l'égalité et à la non-discrimination et aux droits sociaux (5).

1 Développements généraux

A. Développements transversaux

L'évolution tant attendue dans le paysage européen des droits fondamentaux semble désormais à portée de main ! Après de longues années de négociations, jalonnées par de nombreux obstacles juridiques et politiques, un nouveau projet d'accord relatif à l'adhésion de l'Union européenne à la Convention européenne des droits de l'homme (ci-après, la « Convention E.D.H. ») a finalement été soumis pour avis à la Cour de justice. Pour rappel, le Traité de Lisbonne fit de cette adhésion, déjà envisagée depuis plusieurs décennies, une obligation juridique. L'histoire est bien connue : le projet d'accord qui suivit fut stoppé net par l'avis 2/13¹ que la Cour de justice rendit en 2014. Malgré les nombreuses impasses identifiées par les juges du Luxembourg, l'Union et le Conseil de l'Europe décidèrent de relancer les discussions en 2019, aboutissant à l'élaboration d'un texte révisé, destiné à répondre aux objections soulevées². Parmi les questions les plus délicates, celle du contrôle juridictionnel des actes relevant de la politique étrangère et de sécurité commune (la fameuse « PESC ») a

retenu une attention particulière. Dans son avis 2/13, la Cour de justice s'était montrée réticente à l'idée de voir reconnaître à Strasbourg une compétence sur ce terrain, compte tenu des limites fixées à sa propre juridiction. Les négociateurs — dits « Groupe 46+1 » — ont néanmoins estimé qu'il s'agissait d'un enjeu devant être traité en priorité dans le cadre interne de l'Union. En parallèle, la Cour de justice franchit une étape significative cette année dans l'affaire *KS et KD*³, où elle élargit le champ de sa compétence dans le domaine de la PESC, réduisant ainsi le risque redouté d'un vide juridictionnel au niveau de l'Union. Nous reviendrons sur cet arrêt majeur dans la section consacrée aux relations extérieures.

Au titre des développements transversaux, il convient également de mentionner une actualité marquante émanant d'une autre juridiction européenne : la Cour de justice de l'Association européenne de libre-échange (ci-après, la « Cour AELE »). Le 12 décembre 2024, celle-ci a rendu un avis consultatif, dans l'affaire *A c. B*⁴, à la demande de la cour d'appel de Borgarting (Norvège). L'affaire portait sur l'exigence, en droit norvégien, du consentement de l'autre parent ou d'une autorisation judiciaire pour permettre à un parent qui détient la garde de l'enfant de s'installer avec celui-ci dans un autre État de l'Espace économique européen (EEE). La Cour AELE a estimé que cette règle n'était pas, en principe, contraire au droit de l'EEE, pour autant qu'elle soit proportionnée et qu'elle vise réellement à protéger l'intérêt supérieur de l'enfant. L'intérêt principal de cet arrêt pour les lecteurs de cette chronique réside dans le fait que, pour parvenir à cette conclusion, la Cour AELE s'est expressément appuyée sur l'article 24, § 2, de la Charte des droits fondamentaux de l'UE, aux côtés de la Convention E.D.H. et de la Convention des Nations unies relative aux droits de l'enfant. Or, la Charte n'a pas été intégrée dans l'Accord EEE, ni reconnue par les États parties à l'AELE. Le recours à cette source témoigne d'une ouverture à l'influence du droit de l'Union en matière de droits fondamentaux. Il n'est donc pas exclu que la Charte, bien que formellement extérieure au système de l'EEE, soit appelée à jouer un rôle croissant dans l'interprétation de ce droit⁵. Cette évolution s'inscrit pleinement dans la logique des « liens spécifiques » entretenus par l'Union européenne et les pays de l'EEE, récemment reconnue par la Cour de justice⁶.

(*) Antoine Bailleux est professeur à l'UCLouvain Saint-Louis Bruxelles et avocat au barreau de Bruxelles (Belgique). Ilaria Gambardella est doctorante à la KU Leuven (Fonds Wetenschappelijk Onderzoek, n° 11B7523N) et à l'Université libre de Bruxelles (cotutelle) (Belgique). Cecilia Rizcallah est professeure à l'UCLouvain Saint-Louis Bruxelles et professeure invitée à l'Université libre de Bruxelles et au Collège d'Europe (Belgique). Les commentaires relatifs à la présente chronique peuvent être communiqués à antoine.bailleux@uclouvain.be, ilaria.gambardella@kuleuven.be et cecilia.rizcallah@uclouvain.be. Période couverte par la présente chronique : 1^{er} septembre 2024-31 août 2025. (1) C.J., avis 2/13 (Adhésion de l'Union à la CEDH), du 18 décembre 2014, EU:C:2014:2454. (2) Pour une analyse, voy. F.B. Ronkes Agerbeek, « Een oude belofte herleeft : de toetreding van de EU tot het EVRM », *NtER*, 2025, n° 3/4, p. 63. (3) C.J., arrêt du 10 septembre 2024, *KS e.a. c. Conseil*, aff. jointes C-29/22 P et C-44/22 P, EU:C:2024:725. (4) Cour AELE, arrêt du 12 décembre 2024, *A c. B*, aff. E-15/24. (5) J. de Geyter, « The EFTA Court's judgment in Case E-15/24 A v B : from recognition of the "special Relationship" between the EU and the EEA EFTA States to a reference to the EU Charter of Fundamental Rights », *EFTA-Studies.org*, 16 décembre 2024. (6) C.J., arrêt du 2 avril 2020, *Ruska Federacija*, C-897/19 PPU, EU:C:2020:262, point 26.

Cette ouverture de la Cour AELE aux exigences de la Charte s'est également manifestée dans un arrêt relatif à la directive « anti-blanchiment »⁷. Dans un arrêt *Luxembourg Business Registers*⁸ de 2022, la Cour de justice avait déclaré invalide, car contraire aux articles 7 et 8 de la Charte, une disposition (modifiée) de cette directive enjoignant aux États membres de donner à tout membre du grand public un accès aux informations sur les bénéficiaires effectifs des sociétés constituées sur leur territoire. Dans son arrêt *TC et AA*⁹, la Cour AELE fait sienne cette conclusion et considère, au nom du principe d'homogénéité et en raison de valeurs partagées et d'une identité européenne commune à l'Union et à l'EEE, que la Charte peut être pertinente dans l'interprétation du droit de l'EEE.

Dans un autre registre, il faut également mentionner les nouveautés en matière de protection des droits fondamentaux dans le cadre des financements de l'Union. Depuis l'introduction de la nouvelle clause de conditionnalité libellée « application et mise en œuvre effectives de la Charte des droits fondamentaux » dans le dernier règlement portant dispositions communes à plusieurs Fonds de l'Union, les États membres doivent adopter un ensemble de mesures destinées à assurer que les programmes financés par l'Union soient conformes à la Charte des droits fondamentaux de l'UE¹⁰. Cette clause permet à la Commission européenne de suspendre l'octroi de la totalité ou d'une partie de ces financements lorsque les conditions liées au respect des droits fondamentaux ne sont pas considérées comme respectées. La Commission a eu recours à cette faculté pour suspendre plusieurs financements destinés à la Hongrie, au motif que le système juridique hongrois présentait certains risques — liés au droit d'asile, à l'indépendance de la justice et au droit à la non-discrimination — susceptibles de compromettre la mise en œuvre des programmes financés par l'Union¹¹. Au cours de l'année écoulée, le Parlement européen a introduit un recours en annulation contre la décision de la Commission de lever l'une de ces mesures de suspension à l'égard de la Hongrie¹². L'affaire, toujours pendante, sera particulièrement intéressante à suivre, car elle permettra de mieux apprécier la marge de manœuvre dont dispose la Commission pour constater, ou écarter, l'existence d'une violation des droits fondamentaux par un État membre en lien avec la mise en œuvre des Fonds. La Commission a d'ailleurs explicitement souligné le lien à établir entre finances européennes et droits fondamentaux dans son dernier rapport annuel¹³, publié en octobre 2024. Dans ce rapport, elle insiste sur le rôle des financements européens pour « promouvoir, protéger et respecter » les droits fondamentaux. Le document a pour ambition de fournir un aperçu de l'évolution de la

situation dans ce domaine et propose, dans son annexe, la liste complète des programmes de financement ayant un impact particulier sur la protection des droits fondamentaux.

On ne saurait clôturer cette section sans mentionner quatre affaires qui illustrent la montée en puissance du narratif de « l'Europe des valeurs ». Cela fait déjà quelque temps que la Cour de justice s'efforce de donner du « mordant » aux valeurs énumérées à l'article 2 TUE, en observant que, loin d'être des simples « orientations ou [...] intentions de nature politique », ces valeurs « relèvent [...] de l'identité même de l'Union en tant qu'ordre juridique commun » et « sont concrétisées dans des principes comportant des obligations juridiquement contraignantes pour les États membres »¹⁴. Cette idée, la Cour l'a formulée dès 2018 à l'égard de la valeur de l'État de droit, en traçant d'abord un lien entre celle-ci et l'article 19, § 1, alinéa 2, TUE¹⁵, puis en reliant ce dernier au « contenu essentiel »¹⁶ de l'article 47 de la Charte. Au bénéfice de ce « triangle magique », l'article 2 TUE a gagné en densité normative, l'article 19, § 1, alinéa 2, TUE a reçu une signification nouvelle et le contenu essentiel de l'article 47 de la Charte a vu son opposabilité aux États membres libérés du carcan de l'article 51, § 1, de la Charte.

“Les valeurs de l'Europe ne sont pas de simples orientations ou intentions de nature politique, mais sont concrétisées dans des principes comportant des obligations juridiquement contraignantes pour les États membres”

Dès 2019, la Cour a amorcé un raisonnement similaire avec la valeur de la démocratie, dont elle a décelé la concrétisation à l'article 10, § 1, TUE, selon lequel le fonctionnement de l'Union est fondé sur le principe de démocratie représentative¹⁷. Restée latente durant quelques années, cette jurisprudence a connu un essor considérable dans le cadre de trois recours en manquement au cours de la période recensée.

Les deux premiers arrêts, *Commission c. République tchèque et Commission c. Pologne (Éligibilité et qualité de membre d'un parti politique)*¹⁸, concernaient l'impossibilité légale, pour des citoyens européens résidant en République tchèque ou en Pologne, mais ne disposant pas de la nationalité de ces États, de

(7) Directive (UE) 2015/849 du Parlement européen et du Conseil, du 20 mai 2015, relative à la prévention de l'utilisation du système financier aux fins du blanchiment de capitaux ou du financement du terrorisme, modifiant le règlement (UE) n° 648/2012 du Parlement européen et du Conseil et abrogeant la directive 2005/60/CE du Parlement européen et du Conseil et la directive 2006/70/CE de la Commission, *J.O.*, 2015, L 141, p. 73. (8) C.J., arrêt du 22 novembre 2022, *Luxembourg Business Registers*, C-37/20, EU:C:2022:912. (9) Cour AELE, arrêt du 7 mai 2025, *TC et AA*, aff. jointes E-1/24 et E-7/24. (10) Annexe III à l'article 15, § 1, du règlement (UE) 2021/1060 du Parlement européen et du Conseil, du 24 juin 2021, portant dispositions communes relatives au Fonds européen de développement régional, au Fonds social européen plus, au Fonds de cohésion, au Fonds pour une transition juste et au Fonds européen pour les affaires maritimes, la pêche et l'aquaculture, et établissant les règles financières applicables à ces Fonds et au Fonds « Asile, migration et intégration », au Fonds pour la sécurité intérieure et à l'instrument de soutien financier à la gestion des frontières et à la politique des visas, *J.O.*, 2021, L 231, p. 159. (11) I. Gambardella, « EU governance through funding : What consequences for the scope of application of EU fundamental rights ? », *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, 2024, vol. 31, n° 2, p. 223. (12) C.J., affaire pendante *Parlement c. Commission*, C-225/24 ; recours introduit le 25 mars 2024. (13) Rapport annuel 2024 de la Commission sur l'application de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, « Des financements pour promouvoir, protéger et faire respecter les droits fondamentaux », COM(2024) 456 final, 10 octobre 2024. (14) Cfr déjà C.J., arrêts du 16 février 2022, *Hongrie c. Parlement et Conseil*, C-156/21, EU:C:2022:97, point 232, et *Pologne c. Parlement et Conseil*, C-157/21, EU:C:2022:98, point 264. (15) Cette jurisprudence désormais foisonnante a été initiée dans le fameux arrêt du 27 février 2018, *Associação Sindical dos Juizes Portugueses*, C-64/16, EU:C:2018:117, point 32 ; voy. aussi l'arrêt du 20 avril 2021, *Repubblika*, C-896/19, EU:C:2021:311. (16) L'arrêt inaugural est celui du 25 juillet 2018, *Minister for Justice and Equality (Défaillances du système judiciaire)*, C-216/18 PPU, EU:C:2018:586, point 48. (17) C.J., arrêts du 19 décembre 2019, *Junqueiras Vies*, C-502/19, EU:C:2019:1115, point 63, et *Puppinck e.a. c. Commission*, C-418/18 P, EU:C:2019:1113, point 65. (18) C.J., arrêts du 19 novembre 2024, *Commission c. République tchèque (Éligibilité et qualité de membre d'un parti politique)*, C-808/21, EU:C:2024:962, et *Commission c. Pologne (Éligibilité et qualité de membre d'un parti politique)*, C-814/21, EU:C:2024:963.

Chroniques

s'affilier à un parti politique tchèque ou polonais. La Cour conclut à une violation de l'article 22 TFUE, qui garantit le droit de vote et d'éligibilité des citoyens européens aux élections municipales et européennes dans leur État de résidence. On notera au passage que l'article 39 de la Charte, qui contient la même garantie, est à peine mentionné dans les arrêts. À l'appui de cette interprétation extensive de l'article 22 TFUE (dont le texte est muet sur le droit de devenir membre d'un parti politique), la Cour rappelle notamment que cette disposition concrétise le principe de démocratie représentative consacré à l'article 10, § 1, TUE, lequel concrétise à son tour la valeur de démocratie proclamée à l'article 2 TUE. Pour consolider cette construction en entonnoir et écarter la justification tirée de la sauvegarde de l'identité nationale soulevée par les gouvernements tchèque et polonais, la Cour jette des ponts vers d'autres dispositions du droit primaire — les articles 20 et 21 TFUE relatifs à la citoyenneté, le principe de non-discrimination, mais aussi et surtout la liberté d'association inscrite à l'article 12 de la Charte. Sur ce dernier point, la Cour fait sienne la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme (ci-après, « la Cour E.D.H. ») selon laquelle cette liberté « constitue l'un des fondements essentiels d'une société démocratique et pluraliste » (point 119 et point 117 des arrêts)¹⁹. On ne saurait trouver meilleure illustration de l'affirmation désormais célèbre selon laquelle l'ordre juridique de l'Union constitue « un réseau structuré de principes, de règles et de relations juridiques mutuellement interdépendantes liant, réciproquement, l'Union elle-même et ses États membres, ainsi que ceux-ci entre eux »²⁰. Sous les feux croisés des valeurs, de la Charte, de la Convention E.D.H. et du « statut fondamental » de citoyen européen, le droit d'éligibilité prend une coloration particulière qui justifie d'écarter toute mesure nationale de nature à en compromettre l'effectivité.

Le troisième recours en manquement, **Commission c. Malte (Citoyenneté par investissement)**²¹, illustrant l'ascension de la valeur de démocratie, concerne le programme maltais de citoyenneté par investissement. Il n'entre pas dans le cadre de la présente chronique de proposer un commentaire circonstancié de cet arrêt d'envergure constitutionnelle. Qu'il nous soit simplement permis de faire deux observations. D'une part, non seulement la Cour y réitère l'affirmation que la démocratie représentative concrétise la valeur de démocratie, mais elle en déduit une conséquence : « l'exercice par les États membres de leur compétence pour définir les conditions d'octroi de la nationalité de ceux-ci influe sur le fonctionnement de l'Union en tant qu'ordre juridique commun » (point 89). Autrement dit, en raison de la centralité de la démocratie représentative dans l'ordre constitutionnel de l'Union, les États membres ne peuvent exercer comme ils veulent leur compétence en matière d'octroi de la nationalité. D'autre part, la Cour écarte l'argument du gouvernement maltais selon lequel « l'examen des procédures d'octroi de la nationalité des États membres devrait, à la différence de l'examen des situations de perte ou de retrait de cette nationalité, qui impliquent la privation des droits qu'une personne tire du droit de l'Union, être limité à la constatation de violations *significatives* des valeurs ou des objectifs de l'Union, présentant un caractère *général et systématique* » (point 82 — nous soulignons). Ce qui est intéressant, ce n'est pas tant que la Cour rejette cet argument (au motif incontestable qu'il est dépourvu de

fondement textuel), mais c'est surtout qu'il implique en creux qu'une violation des valeurs, voire des objectifs de l'Union, pourrait *en tant que telle* donner lieu à un constat de manquement, indépendamment d'une concrétisation éventuelle dans une autre disposition du droit primaire.

C'est précisément cette question d'une violation autonome des valeurs qui se trouve au cœur du quatrième recours en manquement, **Commission c. Hongrie (Valeurs de l'Union)**, à propos de la loi interdisant ou limitant l'accès des mineurs à des contenus promouvant ou représentant des divergences par rapport à l'identité personnelle correspondant au sexe à la naissance, un changement de sexe ou l'homosexualité. Outre la violation d'une série de textes de droit dérivé et de plusieurs dispositions de la Charte, la Commission invoque, à l'appui de son recours, une violation de l'article 2 TUE.

Si la Cour ne s'est pas encore prononcée sur ce recours, l'avocate générale Ćapeta a quant à elle rendu ses conclusions²² qui souscrivent à l'ensemble de thèses de la Commission. En particulier, l'avocate générale consacre des développements remarquables à l'examen de la justiciabilité de l'article 2 TUE dans une situation qui, comme celle-ci, relève du champ d'application du droit de l'Union. Après avoir noté que l'article 2 TUE représente à la fois l'identité constitutionnelle de l'Union et une condition de fonctionnement de son ordre juridique (sans laquelle aucune confiance mutuelle n'est possible), l'avocate générale rejette la position de la Hongrie selon laquelle de telles valeurs ne peuvent servir de normes de contrôle que lorsqu'elles sont concrétisées par des principes juridiques contraignants, à l'instar de la valeur de l'État de droit et de la valeur de démocratie. On remarquera, non sans surprise, que cette position est partagée par les 16 États membres intervenants. L'avocate générale observe qu'une violation indépendante de l'article 2 TUE doit pouvoir être constatée en cas de « négation » d'une ou de plusieurs valeurs énoncées à cet article. Il s'agit là d'une « ligne rouge », qui ne correspond pas à la notion de « violation grave et persistante » de l'article 7 TUE et dont le franchissement exige davantage qu'une « simple » violation d'un droit ou d'un principe fondamental de l'Union. Bien que cette dernière puisse constituer un indice d'une négation des valeurs de l'article 2 TUE, elle peut également procéder d'un désaccord qui s'inscrit dans une forme de « dialogue constitutionnel » entre l'Union et l'État membre concerné. En l'occurrence cependant, l'avocate générale estime que la réglementation hongroise viole les valeurs de dignité, d'égalité et de respect des droits de l'homme en ce qu'elle « reflète la position du législateur hongrois selon laquelle les personnes LGBTI constituent une partie indissoluble de la société, qui ne mérite pas d'être traitée sur un pied d'égalité » (point 258). Elle est fondée « sur le préjugé selon lequel l'homosexualité et la vie non cisgenre n'ont pas la même valeur ni le même statut que l'hétérosexualité et la vie cisgenre » (point 41). Reste à présent à voir si la Cour s'alignera sur ce brillant et vibrant plaidoyer...

(19) Cour eur.D.H., arrêt du 17 février 2004, *Gorzelik e.a. c. Pologne*, req. n° 44158/98, points 88, 90 et 92. (20) *Cfr e.a.*, C.J., avis 2/13 (Adhésion de l'Union à la CEDH), du 18 décembre 2014, EU:C:2014:2454, point 167 ; arrêts du 6 mars 2018, *Achmea*, C-284/16, EU:C:2018:158, point 33, et du 10 décembre 2018, *Wightman*, C-621/18, EU:C:2018:999, point 45. (21) C.J., arrêt du 29 avril 2025, *Commission c. Malte (Citoyenneté par investissement)*, C-181/23, EU:C:2025:283. (22) Conclusions de l'avocate générale Ćapeta, présentées le 5 juin 2025, *Commission c. Hongrie (Valeurs de l'Union)*, C-769/22, EU:C:2025:408.

B. État de droit, indépendance et protection juridictionnelle effective

On se souviendra que, dans son arrêt *Associação Sindical dos Juizes Portugueses*²³, la Cour a « libéré » le champ d'application du principe de protection juridictionnelle effective du carcan que l'article 51 de la Charte impose aux autres droits fondamentaux. Au motif que l'article 19, § 1, alinéa 2, TUE s'applique à « tous les domaines couverts par le droit de l'Union », la Cour s'estime compétente pour statuer sur toute atteinte potentielle à ce principe qui concernerait une juridiction d'un État membre « susceptible de se prononcer [...] sur des questions portant sur l'application ou l'interprétation du droit de l'Union » (point 40)²⁴. Sans surprise, une telle jurisprudence a entraîné dans son sillage un nombre croissant de questions préjudicielles concernant la compatibilité, avec l'article 19 TUE lu à la lumière de l'article 47 de la Charte, de mesures nationales relatives à l'organisation des cours et tribunaux des États membres.

Au cours de la période recensée, la plupart de ces questions concernaient l'indépendance des juges. La Cour a ainsi estimé, dans l'affaire *S. (Modification de la formation de jugement)*²⁵, que porte atteinte à cette indépendance une législation nationale qui empêche les juridictions d'appel de contrôler le respect des règles relatives à la réattribution des affaires au sein des juridictions ou à la modification des formations de jugement. Dans l'affaire *Inspektorat kam Visshia sadeben savet*²⁶, a également été jugée contraire au principe d'indépendance la pratique d'un État membre permettant aux membres d'un organe de contrôle de la magistrature de continuer d'exercer leurs fonctions au-delà de la durée légale de leur mandat, dès lors qu'une telle prolongation est dépourvue de base légale et de limite dans le temps. Dans le même sens, la Cour a appliqué, dans l'affaire *Prezes Urzedu Ochrony Konkurencji i Konsumentów*²⁷, sa jurisprudence antérieure à l'égard de la Cour suprême polonaise²⁸ en jugeant irrecevable, car n'émanant pas d'une juridiction indépendante, un renvoi préjudiciel adressé par un juge de la chambre civile de ladite Cour au motif que sa procédure de nomination, largement politique, était susceptible de conduire à une absence d'apparence d'indépendance ou d'impartialité.

En revanche, dans l'affaire *Daka e.a.*²⁹, il a été jugé que des mesures d'organisation interne de la Cour suprême polonaise (aboutissant à ce que certaines juges soient affectées à deux chambres différentes) ne sont pas incompatibles avec le droit de l'Union du simple fait qu'elles ont été prises par un membre de la Cour dont la nomination était contraire aux principes d'indépendance et d'impartialité. En effet, affirme la Cour, de telles mesures ne sont pas assimilables à des décisions de justice mettant fin à une instance. À quoi l'on pourrait rétorquer que tel n'est pas non plus le cas des

ordonnances de renvoi préjudiciel dont il était question plus haut... Dans une autre affaire relative à des mesures d'organisation interne, *Sinalov*³⁰, la Cour considère que l'article 19 TUE ne s'oppose pas davantage à ce que l'attribution des affaires au sein d'une juridiction soit confiée à un responsable administratif et que la régularité de cette attribution ne puisse être réexaminée par un membre de ladite juridiction – sous réserve de la possibilité d'un contrôle juridictionnel externe.

On notera encore que, appliquant aux juges nationaux le traitement qu'elle se réserve à elle-même³¹, la Cour considère, dans l'affaire *Vivacom Bulgaria*³², qu'un État membre peut en principe désigner une juridiction comme compétente pour connaître, dans le cadre d'un pourvoi en cassation, « de la responsabilité de l'État pour des dommages causés aux particuliers par des violations du droit de l'Union découlant, le cas échéant, de l'un des arrêts de cette juridiction » (point 37). Le principe d'indépendance et d'impartialité serait en revanche violé si les membres de la formation de jugement avaient participé, d'une manière ou d'une autre, à la défense de leur juridiction en première instance ou en appel dans cette même affaire (point 38).

Dans l'affaire *Sad Rejonowy w Białymstoku et Adoreike*³³, la Cour a par ailleurs été interrogée sur la compatibilité, avec le principe d'indépendance, de mesures de gel ou de réduction de la rémunération des magistrats en Pologne et en Lituanie. La Cour a rappelé que les modalités de détermination de la rémunération des juges doivent être « objectives, prévisibles, stables et transparentes » (point 56) et « faire l'objet d'un contrôle juridictionnel effectif » (point 64), tandis que la rémunération doit être « en adéquation avec l'importance des fonctions qu'ils exercent » (point 57) et « de nature à prémunir les juges contre le risque de corruption » (point 58). Ces exigences s'appliquent également aux mesures de réduction salariale, lesquelles doivent être justifiées par un déficit budgétaire, proportionnées, exceptionnelles et temporaires, et ne pas viser exclusivement les membres de l'ordre judiciaire. Au vu des éléments en sa possession, et sous réserve d'une vérification par le juge de renvoi, la Cour a estimé que les mesures salariales contestées étaient conformes à ces exigences. Dans l'affaire roumaine *Curtea de Apel București (Suppression d'une indemnité de départ à la retraite des juges)*³⁴, qui portait sur l'abrogation de l'indemnité de départ à la retraite, la Cour a précisé que les exigences susmentionnées s'appliquaient également aux pensions de retraite — et qu'elles n'étaient *a priori* pas violées par la réglementation roumaine.

Pour clore cette section « procédurale », on ne peut passer sous silence l'arrêt *Royal Football Club Seraing*³⁵, dont les retombées en droit de l'arbitrage et en droit du sport ne sauraient être sous-estimées. En substance, la Cour considère qu'en vertu de l'article 19,

(23) C.J., arrêt *Associação Sindical dos Juizes Portugueses*, C-64/16. (24) Cfr également, en ce sens, C.J., arrêts du 18 mai 2021, *Asociatia « Forumul Judecătorilor din România » e.a.*, aff. jointes C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19, C-355/19 et C-397/19, EU:C:2021:393, point 111, ainsi que du 9 janvier 2024, *G. e.a. (Nomination des juges de droit commun en Pologne)*, aff. jointes C-181/21 et C-269/21, EU:C:2024:1, points 57-58. (25) C.J., arrêt du 14 novembre 2024, *S. (Modification de la formation de jugement)*, C-197/23, EU:C:2024:956. (26) C.J., arrêt du 30 avril 2025, *Inspektorat kam Visshia sadeben savet*, aff. jointes C-313/23, C-316/23, C-332/23, EU:C:2025:303. (27) C.J., arrêt du 7 novembre 2024, *Prezes Urzedu Ochrony Konkurencji i Konsumentów*, C-326/23, EU:C:2024:940. (28) Cfr e.a., C.J., arrêts du 21 décembre 2023, *Krajowa Rada Sądownictwa (Maintien en fonctions d'un juge)*, C-718/21, EU:C:2023:1015, et du 29 mars 2022, *Getin Noble Bank*, C-132/20, EU:C:2022:235, ainsi que C.J., ordonnances du 15 mai 2024, *Rzecznik Finansowy*, C-390/23, EU:C:2024:419 ; du 29 mai 2024, *Rzecznik Praw Obywatelskich (Pourvoi extraordinaire polonais)*, C-720/21, EU:C:2024:489, et *Prokurator Generalny (Pourvoi extraordinaire polonais II)*, C-43/22, EU:C:2024:459. (29) C.J., arrêt du 1^{er} août 2025, *Daka e.a.*, aff. jointes C-422/23, C-455/23, C-459/23, C-486/23 et C-493/23, EU:C:2025:592. (30) C.J., arrêt du 27 février 2025, *Sinalov*, C-16/24, EU:C:2025:116. (31) C.J., arrêts du 25 mai 2000, *Kögler c. Cour de justice*, C-82/98 P, EU:C:2000:282, et du 4 mai 2023, *KY c. Cour de justice de l'Union européenne*, C-100/22 P, EU:C:2023:377. (32) C.J., arrêt du 19 décembre 2024, *Vivacom Bulgaria*, C-369/23, EU:C:2024:1043, point 37. (33) C.J., arrêt du 25 février 2025, *Sąd Rejonowy w Białymstoku et Adoreike*, aff. jointes C-146/23 et C-374/23, EU:C:2025:109. (34) C.J., arrêt du 5 juin 2025, *Curtea de Apel București (Suppression d'une indemnité de départ à la retraite des juges)*, C-762/23, EU:C:2025:400. (35) C.J., arrêt du 1^{er} août 2025, *Royal Football Club Seraing*, C-600/23, EU:C:2025:617.

Chroniques

§ 1, alinéa 2, TUE, lu en combinaison avec l'article 47 de la Charte et l'article 267 TFUE, la conformité à l'ordre public de l'Union (matérialisé en l'occurrence par les règles de droit primaire en matière de libre circulation et de concurrence) d'une sentence arbitrale rendue dans un État tiers doit pouvoir être contrôlée, même à titre incident, par une juridiction d'un État membre (et, sur renvoi préjudiciel, par la Cour de justice) si cette sentence concerne l'exercice d'un sport en tant qu'activité économique sur le territoire de l'Union européenne.

2 Espace de liberté, de sécurité et de justice

A. Citoyenneté, asile et immigration

En matière de citoyenneté d'abord, épinglons l'importante affaire *Mirin*³⁶, rendue en grande chambre, où la Cour de justice a jugé que les États membres sont tenus de reconnaître et d'inscrire, dans les actes de naissance de leurs ressortissants, un changement de prénom et d'identité de genre légalement obtenu dans un autre État membre. L'affaire concernait un ressortissant né en Roumanie en 1992, ayant acquis la nationalité britannique après son installation au Royaume-Uni et y ayant obtenu la reconnaissance de son identité masculine. La transcription de ces changements fut refusée par les autorités roumaines, au motif que le droit interne exigeait une décision judiciaire nationale pour pouvoir opérer un tel changement. À l'issue d'un raisonnement assez traditionnel, la Cour a considéré qu'un tel refus constituait une entrave disproportionnée à la liberté de circulation et de séjour garantie par le droit de l'Union. La Cour établit à cette occasion un lien clair et direct entre les droits des personnes trans et le cadre plus large des droits humains. Elle fonde en effet son raisonnement sur l'article 7 de la Charte, l'article 8 de la Convention E.D.H., ainsi que la jurisprudence de la Cour éponyme.

“La criminalisation de l'aide à l'entrée de migrants en situation irrégulière au regard des parents ou des tuteurs accompagnant leurs enfants peut compromettre le droit d'asile”

En matière d'asile et d'immigration, l'année écoulée a été marquée par un nombre considérable d'arrêts significatifs, dont nous retiendrons ici les plus emblématiques en matière de protection des droits humains³⁷.

Dans un arrêt très attendu, l'affaire *Kinsa*³⁸ amène la Cour à trancher des questions fondamentales relatives à la criminalisation de l'aide à l'entrée de migrants en situation irrégulière. Décrit par un

de ses premiers commentateurs comme « une lueur dans l'obscurité »³⁹, l'arrêt réaffirme avec force que le droit migratoire ne saurait être appliqué qu'en conformité avec les droits fondamentaux. Le litige portait sur la situation d'une demandeuse d'asile congolaise, poursuivie devant le tribunal de Bologne pour avoir tenté d'entrer en Italie à l'aide de faux documents, en compagnie de sa fille et de sa nièce, toutes deux mineures. Les poursuites avaient été engagées au titre de la législation italienne transposant la directive 2002/90/CE⁴⁰ et la décision-cadre 2002/946/JAI⁴¹ (« Paquet de Facilitateurs »), qui imposent aux droits nationaux de criminaliser le fait d'aider intentionnellement une personne qui n'est pas ressortissante d'un État membre à entrer ou à transiter sur le territoire d'un État membre en violation des règles nationales relatives à l'entrée ou au transit des étrangers. Ces instruments font aujourd'hui l'objet d'une proposition de révision⁴², que l'arrêt de la Cour est susceptible d'éclairer de manière particulièrement utile. La Cour a en effet jugé que cette obligation de criminalisation doit être interprétée à la lumière des articles 7, 18 et 24 de la Charte (points 37-38). Elle précise qu'étendre l'application aux parents ou tuteurs accompagnant les enfants dont ils assument effectivement la garde porterait atteinte au contenu essentiel du droit à la vie familiale et aux droits de l'enfant (point 52), et pourrait également compromettre le droit d'asile (point 57). L'arrêt *Kinsa* réaffirme ainsi sans ambages que la répression pénale en matière migratoire n'échappe pas au contrôle de proportionnalité et de compatibilité avec les droits fondamentaux. Or, selon la Cour, l'exigence de criminalisation découlant du droit de l'Union ne peut pas concerner une personne qui fait entrer sur le territoire d'un État membre des mineurs ressortissants de pays tiers qui l'accompagnent et à l'égard desquels elle exerce la garde effective. Il s'oppose par ailleurs à ce qu'une législation nationale réprime pénalement un tel comportement. Si l'arrêt se limite à l'examen de la situation particulière à l'origine de la question préjudicielle, il soulève néanmoins, de manière plus générale, la problématique de la criminalisation des gestes de solidarité destinés à faciliter le passage de migrants, lorsqu'ils sont inspirés par des considérations familiales ou humanitaires et qu'ils ne procurent aucun avantage financier ou matériel.

La Cour a également eu l'opportunité de se prononcer à deux reprises sur des questions sensibles liées à la désignation d'un pays tiers comme « pays d'origine sûr », qui, pour rappel, permet, aux États membres, de rejeter une demande d'asile dans le cadre d'une procédure accélérée. Dans l'arrêt *Alace et Canpelli*⁴³, la Cour rappelle que si le droit de l'Union ne s'oppose pas à ce qu'un État membre désigne un pays tiers comme pays d'origine sûr par un acte législatif, il faut que cette désignation puisse faire l'objet d'un contrôle juridictionnel effectif. La Cour se montre également protectrice du droit d'asile dans l'arrêt *Elliniko Symvoulio*⁴⁴, qui concerne la désignation par la Grèce de la Turquie comme « pays tiers sûr ». Bien que la Turquie ait cessé d'accepter les demandeurs d'asile en provenance de Grèce en 2020, la Grèce a renouvelé

(36) C.J., arrêt du 4 octobre 2024, *Mirin*, C-4/23, EU:C:2024:845. Sur cette affaire, voy. F. Ristuccia et A. Marcia, « Trans* EU citizens : Free beyond movement ? The Grand Chamber in Case C-4/23 *Mirin*, EU:C:2024:845 », *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, 2025, vol. 32, n° 4, p. 505.

(37) Pour une analyse plus approfondie de ce champ, nous renvoyons le lecteur aux chroniques annuelles publiées dans ce journal par Jean-Yves Carlier et Eleonora Frasca, ainsi que par Jean Jacquemain. (38) C.J., arrêt du 3 juin 2025, *Kinsa*, C-460/23, EU:C:2025:392. (39) S. Peers, « A candle in the dark : the CJEU rules against criminalising parents for smuggling their children », *EU Law Analysis*, 3 juin 2025. (40) Directive 2002/90/CE du Conseil, du 28 novembre 2002, définissant l'aide à l'entrée, au transit et au séjour irréguliers, *J.O.*, 2002, L 328, p. 17. (41) Décision-cadre 2002/946/JAI du Conseil, du 28 novembre 2002, visant à renforcer le cadre pénal pour la répression de l'aide à l'entrée, au transit et au séjour irréguliers, *J.O.*, 2002, L 328, p. 1.

(42) Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil établissant des règles minimales pour prévenir et combattre l'aide à l'entrée, au transit et au séjour non autorisés dans l'Union, et remplaçant la directive 2002/90/CE du Conseil et la décision-cadre 2002/946/JAI du Conseil, COM(2023) 755 final, 28 novembre 2023. (43) C.J., arrêt du 1^{er} août 2025, *Alace et Canpelli*, aff. jointes C-758/24 et C-759/24, EU:C:2025:591. (44) C.J., arrêt du 4 octobre 2024, *Elliniko Symvoulio gia tous Prosfyges et Ypostirixi Prosfygon sto Aigaio*, C-134/23, EU:C:2024:838.

cette désignation en 2021. La Cour souligne que « dans le cas où il est établi que le pays tiers désigné comme étant généralement sûr par un État membre n'admet ou ne réadmet pas, dans les faits, les demandeurs de protection internationale concernés, cet État membre ne peut rejeter leurs demandes de protection internationale comme étant irrecevables » (point 54). Cet État doit par ailleurs veiller à ce que cet examen soit mené de manière individuelle. La Cour se montre toutefois ambivalente dans son raisonnement, car elle ne condamne pas la pratique visant à désigner un pays tiers connaissant un tel recul comme étant « sûr » dans un acte à portée générale, mais uniquement le recours à cette désignation dans un cas concret.

S'agissant de la procédure d'asile, la Cour de justice a également jugé, dans l'arrêt *Al Nasiria*⁴⁵, que la législation nationale imposant au demandeur d'asile de comparaître en personne lors de l'examen d'un recours, tout en prévoyant qu'une absence emporte présomption d'abus, est contraire au droit de l'Union. L'arrêt *Ararat*⁴⁶ est, par ailleurs, l'occasion pour la Cour de rappeler l'importance fondamentale du principe de non-refoulement, dont le risque de violation doit être soulevé d'office par les autorités judiciaires nationales, que ce soit lors d'une procédure de demande d'asile ou d'une demande de titre de séjour prévue par le droit national, étant donné que la directive « retour »⁴⁷ s'applique à tout ressortissant d'un pays tiers qui se trouve en séjour irrégulier sur le territoire d'un État membre.

Dans un arrêt *K.A.M.*⁴⁸, la Cour précise par ailleurs que des actes ou comportements antérieurs à l'entrée sur le territoire de l'État membre peuvent être pris en compte lors de l'examen de l'existence d'une menace pour la sécurité de cet État, dans le cadre d'un octroi ou d'une procédure de révocation du statut de réfugié. Néanmoins, l'application de la directive « qualification »⁴⁹ doit être effectuée dans le respect de la Convention de Genève (point 56), en particulier le principe de non-refoulement (point 60).

L'arrêt rendu dans l'affaire *The Minister for Children, Equality, Disability, Integration and Youth e.a.*⁵⁰ rappelle par ailleurs qu'un État membre ne peut se soustraire à ses obligations liées aux conditions matérielles d'accueil des demandeurs d'asile en raison d'un afflux de ressortissants qui, en raison de son caractère important et soudain, aurait épuisé les capacités de logement normalement disponible sur son territoire⁵¹. En cas de limitation des ressources de logement, l'État peut toujours assurer les conditions d'accueil par le biais de l'octroi d'allocations financières ou de bons⁵².

Nous concluons cette partie en évoquant les conclusions rendues par l'avocate générale Ćapeta dans l'importante affaire *WS*⁵³, relative à la responsabilité de l'Union pour de possibles violations des droits fondamentaux aux frontières imputables à

l'agence Frontex. L'affaire concerne l'expulsion organisée en 2016 d'une famille syrienne arrivée en Grèce vers la Turquie, dans le cadre d'une opération conjointe entre Frontex et la Grèce. Les requérants se plaignent notamment du fait que ce retour a été réalisé en violation du principe de non-refoulement consacré à l'article 19 de la Charte. Dans un premier temps, le Tribunal⁵⁴ avait rejeté la demande, estimant que le lien de causalité entre l'éventuelle illégalité et le préjudice allégué n'était pas suffisamment établi pour engager la responsabilité extracontractuelle de l'Union au sens de l'article 340, alinéa 2, TFUE. Dans le cadre de la procédure en pourvoi, l'avocate générale Ćapeta invite la Cour de justice à annuler ce jugement et à renvoyer l'affaire devant le Tribunal. Elle souligne en particulier que Frontex doit être tenue de vérifier l'existence d'une décision de retour à l'égard de chaque personne concernée par une opération conjointe, afin de garantir le respect du principe de non-refoulement dans l'accomplissement de ses missions (point 83). Et d'ajouter sans ambages que, « dans les situations dans lesquelles tant Frontex que les États membres partagent des obligations dans le cadre d'opérations conjointes de retour, Frontex peut être tenue pour responsable des dommages causés par la violation de telles obligations, même si un État membre peut être responsable en parallèle du même dommage » (point 93). En conséquence, conclure à l'absence de lien de causalité entre le comportement imputé à Frontex et le dommage invoqué constitue, selon elle, une erreur de droit. L'avocate générale précise que si les États membres assument en premier lieu la responsabilité des refoulements, cette circonstance ne saurait exonérer Frontex de sa propre responsabilité en cas d'omissions similaires (point 92).

B. Procédure civile et pénale

La période recensée a été marquée par plusieurs affaires importantes en matière de procédure civile et pénale en lien avec les droits fondamentaux.

Plusieurs affaires concernent les droits procéduraux des suspects ou des personnes poursuivies dans le cadre des procédures pénales.

Dans l'affaire *Stangalov*⁵⁵, la juridiction de renvoi exprime des doutes quant à la compatibilité avec le droit de l'Union d'une réglementation bulgare selon laquelle une personne qui prend la fuite après avoir reçu un acte d'accusation dans le cadre d'une procédure pénale est condamnée par défaut et n'aura pas droit à un nouveau procès après avoir été localisée et arrêtée. Amenée à interpréter les articles 8 et 9 de la directive 2016/343⁵⁶, la Cour souligne qu'une condamnation par défaut est possible uniquement lorsque deux conditions sont réunies : la personne a été informée de la tenue de son procès et elle a été représentée par un avocat commis d'office au cours de l'ensemble de la procédure (points 34

(45) C.J., arrêt du 3 juillet 2025, *Al Nasiria*, C-610/23, EU:C:2025:514. (46) C.J., arrêt du 17 octobre 2024, *Ararat*, C-156/23, EU:C:2024:892, point 51.

(47) Art. 12, §§ 1 et 2, de la directive 2008/115/CE du Parlement européen et du Conseil, du 16 décembre 2008, relative aux normes et procédures communes applicables dans les États membres au retour des ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier, *J.O.*, 2008, L 348, p. 98. (48) C.J., arrêt du 27 février 2025, *K.A.M.*, C-454/23, EU:C:2025:114. (49) Directive 2011/95/UE du Parlement européen et du Conseil, du 13 décembre 2011, concernant les normes relatives aux conditions que doivent remplir les ressortissants des pays tiers ou les apatrides pour pouvoir bénéficier d'une protection internationale, à un statut uniforme pour les réfugiés ou les personnes pouvant bénéficier de la protection subsidiaire, et au contenu de cette protection, *J.O.*, 2011, L 337, p. 9. (50) C.J., arrêt du 1^{er} août 2025, *Minister for Children, Equality, Disability, Integration and Youth e.a.*, C-97/24, EU:C:2025:594. (51) Directive 2013/33/UE du Parlement européen et du Conseil, du 26 juin 2013, établissant des normes pour l'accueil des personnes demandant la protection internationale, *J.O.*, 2013, L 180, p. 96. (52) Pour une comparaison de la jurisprudence pertinente de la Cour eur. D.H., voy. J. Callewaert, « What is the price of human dignity ? Luxembourg (Minister for Children) and Strasbourg (Camara) interacting on extreme poverty of asylum seekers », *Johan-Callewaert.eu*, 7 août 2025. (53) Conclusions de l'avocate générale Ćapeta, présentées le 12 juin 2025, *WS e.a. c. Frontex (Opération de retour conjointe)*, C-679/23 P, EU:C:2025:427. (54) Trib., arrêt du 6 septembre 2023, *WS e.a. c. Frontex*, T-600/21, EU:T:2023:492. (55) C.J., arrêt du 16 janvier 2025, *Stangalov*, C-644/23, EU:C:2025:16. (56) Directive (UE) 2016/343 du Parlement européen et du Conseil, du 9 mars 2016, portant renforcement de certains aspects de la présomption d'innocence et du droit d'assister à son procès dans le cadre des procédures pénales, *J.O.*, 2016, L 65, p. 1.

Chroniques

et 59). La réglementation bulgare n'est pas donc pas contraire au droit de l'Union, mais il appartient à la juridiction de renvoi de vérifier que les conditions prévues par la directive sont effectivement respectées dans le cas d'espèce.

Dans l'affaire **Kachev**⁵⁷ la Cour est confrontée à une question très similaire qui porte sur les limites du droit à assister à son procès en cas de fuite de la personne condamnée. Dans ce cas, le droit de l'Union demande aux autorités compétentes de déployer des efforts « raisonnables » pour informer la personne concernée (point 37). Il est notable que la Cour de justice, tout en reconnaissant aux autorités nationales une marge de manœuvre dans l'évaluation de la compatibilité de la législation nationale avec le droit de l'Union, insiste sur la nécessité de laisser inappliquée toute règle qui ne peut pas être interprétée conformément au droit de l'Union. Les règles d'harmonisation minimale prévues par la directive sont en effet jugées comme disposant d'un effet direct (vertical)⁵⁸.

La Cour a également rendu plusieurs décisions concernant les droits procéduraux des personnes qui se trouvent dans une situation de vulnérabilité particulière. L'arrêt rendu dans l'affaire **Barato**⁵⁹ précise les obligations des juridictions nationales en matière de droits d'accès à un avocat et de droit à l'aide juridictionnelle pour des personnes vulnérables. D'une part, la vulnérabilité d'une personne poursuivie doit être reconnue avant que cette personne soit interrogée ou avant que des mesures d'enquête aient été prises (point 68). D'autre part, les décisions concernant la vulnérabilité d'une personne doivent pouvoir faire l'objet d'un recours effectif en droit interne (point 98).

Les personnes mineures se trouvent aussi dans une situation de vulnérabilité particulière qui justifie qu'une attention spécifique soit portée à leurs droits fondamentaux. Pour cette raison, parmi les directives consacrées aux droits procéduraux, la directive 2016/800⁶⁰ est dédiée spécifiquement aux garanties procédurales en faveur des enfants qui sont des suspects ou des personnes poursuivies dans le cadre des procédures pénales. Cette année, la Cour se prononce pour la première fois à ce sujet dans l'affaire **M.S. e.a. (Droits procéduraux d'une personne mineure)**⁶¹. Elle reconnaît que les personnes mineures, en raison de leur vulnérabilité, doivent bénéficier d'une protection accrue de leur droit à l'assistance d'un avocat et à l'information dans le cadre de procédures pénales, et d'une attention particulière aux conséquences des violations de ces droits⁶².

Dans la période recensée, la Cour s'est penchée également sur d'autres aspects des procédures nationales, en lien avec différents droits fondamentaux. Deux affaires sont pertinentes à cet égard.

Dans **BAJI Trans**⁶³, la grande chambre de la Cour de justice définit le champ d'application et les conditions d'application du principe de la rétroactivité de la loi pénale plus favorable. La Cour précise que ce principe, consacré par l'article 49 de la Charte, mais aussi en tant que principe général du droit de l'Union, s'applique uniquement en matière pénale (point 62). En effet, à l'instar de l'avocat

général Richard de la Tour, la Cour considère qu'il n'existe pas de tradition constitutionnelle commune qui permet l'extension de ce principe à des sanctions qui n'ont pas de caractère pénal (point 75). Le principe peut donc s'appliquer à des sanctions administratives, pourvu qu'elles soient considérées comme des sanctions de nature pénale au sens du droit de l'Union (point 79). De plus, la Cour clarifie que l'article 49 de la Charte ne s'applique pas tant qu'aucune condamnation définitive n'a été prononcée (point 96). Alors que les règles de procédure pénale relèvent de la compétence des États membres, le concept de « condamnation définitive » doit recevoir une interprétation uniforme en droit de l'Union (point 100). Partant, une juridiction nationale est tenue d'appliquer ce principe indépendamment du fait que la condamnation est considérée comme définitive en droit national (point 110).

Pour finir, il convient d'épingler l'affaire **Engie Romania**⁶⁴ dans laquelle la Cour confirme sa jurisprudence *bpost*⁶⁵ en matière de *ne bis in idem* et reconnaît la possibilité d'envisager une limitation du *ne bis in idem* selon l'article 52 de la Charte. Cette approche avait été critiquée par l'avocat général Bobek, qui plaidait plutôt pour une considération de l'article 50 de la Charte comme un « barrage » qui « doit être défini ex ante de manière normative » et empêcher l'*ouverture même* d'une deuxième procédure⁶⁶. Toutefois, la Cour de justice considère qu'un cumul de poursuites ou de sanctions pénales peut être justifié sur le fondement du paragraphe 1 de l'article 52 de la Charte (point 60). En effet, deux autorités peuvent légitimement opter pour des réponses juridiques complémentaires avec des objectifs différents, pourvu qu'elles ne représentent pas une charge excessive pour la personne en cause (point 63).

La Cour de justice a également eu l'occasion de se prononcer, durant l'année écoulée, sur deux affaires importantes liées au principe de confiance mutuelle.

Dans **Alchaster II**⁶⁷, la question portait sur l'extradition d'un ressortissant vers le Royaume-Uni en vertu de l'Accord de commerce et de coopération (TCA), à la suite de modifications britanniques concernant les conditions de libération conditionnelle. Le requérant soutenait que ces nouvelles règles constituaient une peine plus sévère appliquée rétroactivement, en violation de l'article 49, § 1, de la Charte. La Cour avait déjà jugé dans **Alchaster I**⁶⁸, que nous commentons dans la dernière livraison de cette chronique, que la présomption de respect des droits fondamentaux découlant du principe de confiance mutuelle ne pouvait bénéficier qu'aux États membres de l'Union. En conséquence, selon la Cour, les juridictions doivent vérifier si la personne risque effectivement une sanction plus lourde et, le cas échéant, solliciter des garanties du Royaume-Uni, voire refuser l'extradition (point 13). Néanmoins, dans le cas d'espèce, les nouvelles règles de libération conditionnelle ne sont pas, selon la Cour, de nature à constituer une « peine plus forte » au sens de la Charte, étant donné qu'elles relèvent de l'exécution de la peine, sans modifier ni la durée maximale de l'emprisonnement ni la sanction prononcée (point 47). Cette conclusion s'inscrit dans le prolongement de la jurisprudence de la Cour

(57) C.J., arrêt du 20 mai 2025, *Kachev*, C-135/25 PPU, EU:C:2025:366. (58) C.J., arrêt *Stangalov*, C-644/23, précité, point 45, et arrêt *Kachev*, C-135/25 PPU, précité, point 48. (59) C.J., arrêt du 8 mai 2025, *Barato*, C-530/23, EU:C:2025:322. (60) Directive (UE) 2016/800 du Parlement européen et du Conseil, du 11 mai 2016, relative à la mise en place de garanties procédurales en faveur des enfants qui sont des suspects ou des personnes poursuivies dans le cadre des procédures pénales, *J.O.*, 2016, L 132, p. 1. (61) C.J., arrêt du 5 septembre 2024, *M.S. e.a. (Droits procéduraux d'une personne mineure)*, C-603/22, EU:C:2024:685. (62) Voy. L. Milano, « Première interprétation des garanties procédurales accordées aux enfants dans le cadre des procédures pénales dans la directive (UE) 2016/800 », *Rev. trim. dr. h.*, 2025, n° 3, p. 827. (63) C.J., arrêt du 1^{er} août 2025, *BAJI Trans*, C-544/23, EU:C:2025:614. (64) C.J., arrêt du 31 janvier 2025, *Engie Romania*, C-205/23, EU:C:2025:43. (65) C.J., arrêt du 22 mars 2022, *bpost*, C-117/20, EU:C:2022:202. (66) C.J., conclusions de l'avocat général Bobek, présentées le 2 septembre 2021, *bpost*, C-117/20, EU:C:2021:680, point 107. (67) C.J., arrêt du 3 avril 2025, *Alchaster II*, C-743/24, EU:C:2025:230. (68) C.J., arrêt du 29 juillet 2024, *Alchaster*, C-202/24, EU:C:2024:649 ; voy. cette chronique, *J.D.E.*, 2024, p. 408.

E.D.H. relative à l'article 7 de la Convention E.D.H., laquelle opère — non sans critiques en raison du caractère jugé artificiel de cette distinction — une séparation entre les règles relatives à la libération conditionnelle et celles qui concernent la sévérité de la peine⁶⁹.

L'arrêt *Real Madrid Club de Fútbol*⁷⁰ concernait, lui, la coopération judiciaire civile, et plus particulièrement la reconnaissance mutuelle d'un jugement condamnant une société éditrice d'un journal et l'un de ses journalistes au paiement de dommages et intérêts en réparation du préjudice moral subi par un club sportif. C'est assez rare que pour être souligné : la Cour de justice y consacre une exception au presque sacro-saint principe de confiance mutuelle pour garantir la liberté de la presse, protégée par l'article 11 de la Charte. Pour autant que la juridiction de renvoi constate l'existence d'une violation manifeste de cette liberté, cette dernière ne devra pas donner suite à la demande d'exécution, sur son territoire, du jugement rendu dans un autre État membre de l'Union. Si cet arrêt constitue un bel exemple de protection des droits humains dans le cadre de la mise en œuvre du principe de confiance mutuelle, il ne faut toutefois pas en exagérer la portée ni l'étendue. Le règlement Bruxelles *Ibis* mis en œuvre dans cette affaire consacre lui-même une exception tenant à l'ordre public permettant à un juge national de refuser la reconnaissance mutuelle d'un jugement émis dans un autre État membre. L'arrêt *Real Madrid Club de Fútbol* ne fait en réalité que confirmer une jurisprudence déjà bien ancrée de la Cour de justice selon laquelle cette disposition doit être interprétée de façon à éviter des violations manifestes des droits fondamentaux protégés par la Charte⁷¹. La situation, par exemple, du mandat d'arrêt européen est très différente, étant donné que la décision-cadre qui le régit ne contient pas une telle exception tenant à la protection de l'ordre public. Par ailleurs, la non-exécution d'un mandat d'arrêt européen entraîne des risques d'impunité en matière pénale, ce qui n'est pas le cas dans le domaine civil⁷².

3 Relations extérieures

Deux arrêts relatifs à l'application des droits fondamentaux dans le domaine des relations extérieures méritent d'être signalés.

Le premier est d'une importance capitale puisqu'il procède à une extension substantielle de la compétence des juridictions de l'Union dans le domaine de la PESC. L'affaire *KS et KD* concernait un recours en responsabilité intenté contre l'Union européenne par des ressortissantes kosovares au motif qu'en ne menant pas d'enquête adéquate relative à la disparition et à l'assassinat de membres de leurs familles en 1999 à Pristina, la mission Eulex Kosovo — mission civile de l'Union visant à promouvoir l'État de droit au Kosovo —, avait porté atteinte au droit à la vie de ces personnes et à l'interdiction de la torture et des traitements inhumains et dégradants. Alors que le Tribunal⁷³ s'était déclaré incompétent sur la base d'une lecture orthodoxe de l'article 24, § 1, alinéa 2, TUE, la Cour⁷⁴ a au contraire estimé que les juridictions de l'Union

étaient compétentes pour l'interprétation et le contrôle de légalité des actes ou omissions qui, quoique relevant de la PESC, « ne se rattachent pas directement à [d]es choix politiques ou stratégiques » (point 117). Or, selon la Cour, les mesures de gestion du personnel et les carences procédurales à l'origine des manquements relevés par les requérantes ne se rattachaient pas directement à des choix politiques ou stratégiques. La Cour a donc annulé l'ordonnance du Tribunal et lui a renvoyé l'affaire pour un examen au fond. Le temps dira si, comme d'aucuns le pensent, en comblant (partiellement) son incompétence de principe dans le domaine de la PESC, la Cour a permis de surmonter l'obstacle le plus sérieux à l'adhésion de l'Union à la CEDH.

“L'existence d'un droit fondamental à accéder à un avocat et de bénéficier de ses conseils en dehors d'un contexte contentieux, actuel ou probable ne ressort pas de la Charte”

Le second arrêt concerne un recours en annulation, intenté par des avocats belges et par l'Ordre néerlandais des avocats du barreau de Bruxelles contre l'ajout, à la panoplie de mesures restrictives adoptées contre la Russie suite à l'invasion de l'Ukraine, de l'interdiction de fournir des services de conseil juridique au gouvernement russe et aux entités établies en Russie. Cette interdiction est assortie d'une série d'exceptions, de sorte qu'elle vise principalement des interventions d'avocats en dehors de tout contentieux. Dans son arrêt *Ordre néerlandais des avocats du barreau de Bruxelles e.a. c. Conseil*⁷⁵, le Tribunal considère, eu égard à la jurisprudence de la Cour de justice et de la Cour E.D.H. et à la lumière des traditions constitutionnelles communes aux États membres, que ni l'article 7, ni l'article 47 de la Charte ne fondent « l'existence d'un droit fondamental pour toute personne d'accéder à un avocat et de bénéficier de ses conseils en dehors d'un contexte contentieux, actuel ou probable » (point 49). Au contraire, ce droit doit « être reconnu uniquement s'il existe un lien avec une procédure juridictionnelle, qu'une telle procédure soit déjà ouverte ou qu'elle puisse être prévenue ou anticipée, sur la base d'éléments tangibles, à l'occasion de la phase d'évaluation par l'avocat de la situation juridique de son client » (point 51). Le Tribunal estime par ailleurs que le fait de subordonner à une autorisation préalable la fourniture d'une assistance juridique au gouvernement ou des entités russes n'est pas de nature à porter atteinte au secret professionnel ou à l'indépendance de l'avocat. Vu l'importance de la position de principe du Tribunal sur l'absence d'un droit à un avocat en dehors d'un contexte contentieux, il n'est pas surprenant que cet arrêt ait fait l'objet d'un pourvoi⁷⁶.

On ne peut clore cette section sans évoquer l'attitude de l'Union face aux violations des droits humains commises par Israël dans les territoires palestiniens. L'article 2 de l'accord d'association UE-Israël fait du respect des droits humains et de la démocratie une condition essentielle de cet accord. La méconnaissance de ces exigences par l'une des deux parties autorise donc l'autre à

(69) Cour eur. D.H., arrêt du 21 octobre 2013, *Del Río Prada c. Espagne*, req. n° 42750/09. (70) C.J., arrêt du 4 octobre 2024, *Real Madrid Club de Fútbol*, C-633/22, EU:C:2024:843. (71) Voy. par exemple, C.J., arrêt du 6 septembre 2012, *Trade Agency*, C-619/10, EU:C:2012:531. (72) Pour une étude transversale du principe de confiance mutuelle, voy. C. Rizcallah, *Le principe de confiance mutuelle en droit de l'Union européenne. Un principe essentiel à l'épreuve d'une crise des valeurs*, Bruxelles, Bruylant, 2020. (73) Trib., ordonnance du 10 novembre 2021, *KS et KD c. Conseil* e.a., T-771/20, EU:T:2021:798. (74) C.J., arrêt du 10 septembre 2024, *KS e.a. c. Conseil* e.a., C-29/22 P et C-44/22 P, EU:C:2024:725. (75) Trib., arrêt du 2 octobre 2024, *Ordre néerlandais des avocats du barreau de Bruxelles e.a. c. Conseil*, T-797/22, EU:T:2024:670. (76) Pourvoi introduit le 12 décembre 2024, affaire C-865/24 P.

Chroniques

prendre des « mesures appropriées » pouvant aller jusqu'à la suspension de l'accord (laquelle serait subordonnée, pour l'Union, au soutien de la majorité qualifiée des États membres⁷⁷). S'appuyant sur un examen du Service européen d'action extérieure ayant conclu à des « indications » de violations par Israël de ses obligations en matière de droits fondamentaux à Gaza, la Commission s'est à ce jour limitée à proposer de suspendre la participation des entités établies en Israël à une partie du programme de recherche européen Horizon Europe⁷⁸. La présidente de la Commission, Ursula von der Leyen, a par ailleurs annoncé, lors de son discours sur l'état de l'Union du 10 septembre dernier, son intention de proposer la suspension du volet commercial de l'accord d'association entre l'UE et Israël. Au moment d'écrire ces lignes, il paraît toutefois improbable que ces propositions parviennent à recueillir la majorité qualifiée requise au Conseil.

4 Données à caractère personnel

Parmi la jurisprudence foisonnante relative aux données à caractère personnel, deux arrêts méritent d'être épinglés. Le premier arrêt, *Deldits*⁷⁹, concerne un ressortissant iranien transgenre qui, en raison des persécutions auxquelles l'exposait sa transidentité dans son pays d'origine, a reçu le statut de réfugié en Hongrie. En dépit d'attestations médicales certifiant que son identité de genre était masculine alors qu'il était biologiquement de sexe féminin, les autorités hongroises avaient refusé d'enregistrer cette personne comme étant de genre masculin au motif qu'elle n'avait pas apporté la preuve qu'elle avait subi un traitement chirurgical de réassignation sexuelle. Dans un arrêt important, la Cour considère qu'une telle condition viole le droit à la rectification d'une donnée à caractère personnel prévu à l'article 16 du RGPD. Elle admet cependant que l'exercice de ce droit peut être conditionné à la fourniture d'éléments de preuve « pertinents et suffisants », tels que des attestations médicales. Cette jurisprudence est conforme à celle de la Cour E.D.H.⁸⁰.

Le second arrêt, *Bezirkshauptmannschaft Landeck (Tentative d'accès aux données personnelles stockées sur un téléphone portable)*⁸¹, concerne la légalité d'une tentative d'accès, par des autorités de police autrichiennes et sans autorisation judiciaire préalable, aux données enregistrées sur le téléphone portable d'une personne arrêtée pour un délit en matière de stupéfiants. Cette affaire illustre l'équilibre délicat à maintenir entre l'efficacité de la lutte contre de nouvelles formes de criminalité, qui reposent de plus en plus sur des instruments digitaux, et le nécessaire respect du droit à la protection des données personnelles. Observant qu'une telle pratique fait peser un risque d'« ingérence grave, voire particulièrement grave » dans le droit à la vie privée et à la protec-

tion des données personnelles du suspect, la Cour en subordonne la conformité à la directive (UE) 2016/680⁸² (lue à la lumière de la Charte) au respect des principes de légalité (les infractions concernées par cette pratique doivent être clairement définies dans la base légale) et de proportionnalité ainsi qu'à une autorisation préalable par un juge ou une entité administrative indépendante. Le suspect doit en outre être informé de toute tentative de déverrouillage de son portable dès qu'une telle information n'est plus susceptible de compromettre la mission des autorités de police. Néanmoins, dans cette affaire, la grande chambre s'écarte de sa jurisprudence antérieure dans *Ministerio Fiscal*⁸³ et reconnaît que les forces de l'ordre peuvent accéder à ce type de données personnelles dans le cadre d'enquêtes à l'égard des infractions pénales *en général* (nous soulignons), et non seulement en cas d'infractions graves (point 97)⁸⁴.

5 Politique sociale, égalité et non-discrimination

La période recensée a donné lieu à des affaires intéressantes en matière d'égalité et de non-discrimination. Trois affaires proviennent de juridictions espagnoles et portent sur la considération du rôle du genre dans le cadre des mesures de politique sociale.

Dans l'affaire *Alcampo*⁸⁵, la Cour examine la compatibilité avec le droit de l'Union d'une réglementation espagnole qui prévoit que le montant d'une pension d'invalidité permanente est calculé sur la base du salaire effectif du travailleur ou de la travailleuse au moment de l'accident. En l'espèce, la requérante dans l'affaire au principal bénéficiait, au moment de son accident de travail, d'une mesure de réduction de son temps de travail — et, par conséquent, de son salaire — afin de s'occuper de son enfant. La juridiction de renvoi se demande si ce type de législation constitue une discrimination indirecte fondée sur le sexe. En effet, bien que la mesure s'applique aux hommes et aux femmes de manière identique, il apparaît que les personnes désavantagées par cette règle sont plus souvent des femmes, en raison de leur rôle prépondérant dans les soins des enfants et, de ce fait, statistiquement, elles sont plus nombreuses à demander une réduction du temps de travail (point 17). Malgré l'invitation de la juridiction de renvoi à tenir compte de la situation réelle des femmes et du rôle du genre dans la répartition des tâches domestiques, la Cour valide la législation espagnole. Elle invite néanmoins la juridiction de renvoi à évaluer la fiabilité des données statistiques produites, en soulignant que celles-ci ne permettent pas d'établir qu'un groupe de travailleurs particulièrement défavorisés serait majoritairement composé de femmes, ni de conclure que les femmes seraient spécifiquement désavantagées (points 44-45).

(77) Cfr M. Chamon, « Suspension of EU Association Agreements Does Not Require Unanimity », *Verfassungsblog*, 19 juillet 2025. (78) Proposition de décision du Conseil relative à la suspension partielle de l'accord entre l'Union européenne, d'une part, et Israël, d'autre part, concernant la participation d'Israël au programme-cadre pour la recherche et l'innovation « Horizon Europe » de l'Union, COM(2025) 620 final, 28 juillet 2025. (79) C.J., arrêt du 13 mars 2025, *Deldits*, C-247/23, EU:C:2025:172. (80) Cour E.D.H., arrêt du 6 avril 2017, *A.P., Garçon et Nicot c. France*, req. n^{os} 79885/12, 52471/13, 52596/13. (81) C.J., arrêt du 4 octobre 2024, *Bezirkshauptmannschaft Landeck (Tentative d'accès aux données personnelles stockées sur un téléphone portable)*, C-548/21, EU:C:2024:830. (82) Directive (UE) 2016/680 du Parlement européen et du Conseil, du 27 avril 2016, relative à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel par les autorités compétentes à des fins de prévention et de détection des infractions pénales, d'enquêtes et de poursuites en la matière ou d'exécution de sanctions pénales, et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la décision-cadre 2008/977/JAI du Conseil, J.O., 2016, L 119, p. 89. (83) C.J., arrêt du 2 octobre 2018, *Ministerio Fiscal*, C-207/16, EU:C:2018:788, points 52-61. (84) Pour un commentaire complet de cette affaire, voy. A. Taimur, « Fortifying Privacy within Policing and Law Enforcement Data Access Practices », *European Data Protection Law Review*, 2025, vol. 11, n^o 1, p. 109. (85) C.J., arrêt du 10 avril 2025, *Alcampo e.a.*, C-584/23, EU:C:2025:261. Pour une analyse critique de cette affaire voy. H. Suorsa, « Op-Ed : "Unpaid and unimportant : the Court of Justice fails Women who care : Alcampo and Others (C-584/23)" », *EU law live*, 5 mai 2025.

L'affaire **Melbán et Sergamo**⁸⁶ concerne en revanche le droit à un complément de pension de retraite pour les femmes et les hommes ayant eu un ou plusieurs enfants, biologiques ou adoptés. Ce complément de pension était initialement réservé aux femmes et a été étendu aux hommes à la suite de l'affaire *Instituto Nacional de la Seguridad Social (Complément de pension pour les mères)*⁸⁷ dans laquelle la Cour avait jugé que la législation espagnole était incompatible avec le droit de l'Union. La nouvelle loi espagnole, telle que modifiée, prévoit des conditions supplémentaires pour les hommes, notamment l'exigence d'une interruption effective de carrière et du versement de cotisations au régime de la sécurité sociale. Les requérants au principal, deux pères qui s'étaient vu refuser le complément de pension, soutiennent que ces conditions supplémentaires constituent une discrimination fondée sur le sexe. La juridiction de renvoi souligne que cette différence de traitement pourrait reposer sur le fait notoire qu'en Espagne l'éducation des enfants est assurée principalement par les femmes (point 23). Au contraire, la Cour conclut que la législation espagnole est incompatible avec droit de l'Union et que cette différence de traitement ne peut pas être justifiée comme une mesure d'action positive en faveur des femmes (point 25), dans la mesure où elle se borne à octroyer un complément de pension sans remédier aux désavantages concrets subis par les femmes durant leur carrière (point 68).

Dans l'affaire **Loredas**⁸⁸, la Cour apprécie la compatibilité avec le droit de l'Union d'une pratique jurisprudentielle selon laquelle les employeurs domestiques – c'est-à-dire les employeurs qui concluent un

contrat de travail avec des employés de maison – sont dispensés de mettre en place un système de calcul de la durée du temps de travail. Elle reconnaît que les États membres disposent d'une marge d'appréciation dans la mise en œuvre des règles minimales d'harmonisation prévues par la directive 2003/88⁸⁹. Toutefois, en l'espèce, cette règle ne résulte pas de la législation nationale, mais d'une pratique jurisprudentielle incompatible avec le droit de l'Union. Selon la juridiction de renvoi, cette pratique peut constituer une discrimination indirecte fondée sur le sexe, le secteur étant particulièrement féminisé (point 23). La Cour laisse ce point à l'appréciation de la juridiction nationale, confirmant ainsi la tendance, déjà observée dans les deux affaires précédentes, à ne pas tenir compte de manière déterminante des désavantages subis par les femmes dans certains secteurs professionnels.

Une affaire en matière de non-discrimination fondée sur l'âge dans l'emploi a également retenu notre attention. Dans l'affaire **Anwaltsnotarin**⁹⁰, la Cour examine une règle de droit allemand qui fixe à 60 ans l'âge maximal pour être nommé au poste d'avocat-notaire. Après avoir rappelé que les différences de traitement fondées sur l'âge ne sont pas discriminatoires si elles sont raisonnablement justifiées, la Cour vérifie les justifications avancées par le gouvernement allemand, tenant aux objectifs de garantir l'exercice continu de la profession de notaire pendant une période assez longue avant la retraite afin d'assurer le bon fonctionnement des prérogatives notariales. Elle les considère « à première vue » valides (point 37), tout en laissant à la juridiction de renvoi le soin d'en apprécier la proportionnalité par rapport aux objectifs poursuivis.

(86) C.J., arrêt du 15 mai 2025, *Melbán et Sergamo*, C-623/23 et C-626/23, EU:C:2025:358. (87) C.J., arrêt du 12 décembre 2019, *Instituto Nacional de la Seguridad Social (Complément de pension pour les mères)*, C-450/18, EU:C:2019:1075. (88) C.J., arrêt du 19 décembre 2024, *Loredas*, C-531/23, EU:C:2024:1050. (89) Directive 2003/88/CE du Parlement européen et du Conseil, du 4 novembre 2003, concernant certains aspects de l'aménagement du temps de travail, *J.O.*, 2003, L 299, p. 9. (90) C.J., arrêt du 17 octobre 2024, *Anwaltsnotarin*, C-408/23, EU:C:2024:901.