

Les droits fondamentaux dans l'ordre juridique de l'Union européenne

Antoine Bailleux et Cecilia Rizcallah^(*)

- La présente chronique couvre douze mois de développements des droits fondamentaux dans les principaux domaines du droit de l'Union (1^{er} septembre 2021-31 août 2022)
- Elle évoque notamment les arrêts importants rendus par l'assemblée plénière de la Cour de justice validant le règlement établissant un régime général de conditionnalité au respect de l'État de droit pour la protection du budget de l'Union, plusieurs arrêts précisant le champ d'application de la Charte des droits fondamentaux, la notion de contenu essentiel des droits fondamentaux, ainsi que de nombreux arrêts rendus dans le domaine de l'espace de liberté de sécurité et de justice et en matière d'égalité et de non-discrimination

Introduction

La présente chronique débute par l'examen d'un certain nombre d'évolutions de portée générale, dont l'intérêt transcende les différents domaines du droit de l'Union (I), qu'ils concernent l'État de droit (A) ou la théorie générale des droits fondamentaux (B). La seconde partie est consacrée à une analyse sectorielle (II) qui porte sur le rôle des droits fondamentaux dans l'espace de liberté, de sécurité et de justice (A), en matière d'intégration socio-économique (B), dans le domaine des relations extérieures (C), et dans la législation consacrée au droit à l'égalité et à la non-discrimination (D).

1 Développements généraux

A. État de droit

Il s'impose d'ouvrir cette chronique par un examen des arrêts par lesquels la Cour de justice — en assemblée plénière ! — a rejeté les recours en annulation de la Pologne et de la Hongrie contre le fameux règlement établissant un mécanisme dit « de conditionnalité »¹. Pour rappel (voy. notre chronique précédente), ce règlement permet, dans le cadre de l'exécution du budget de l'Union, de suspendre ou réduire les transferts financiers vers les États membres qui ne respecteraient pas les principes de l'État de droit². Cette notion y est définie de manière large comme recouvrant « le principe de légalité, qui suppose l'existence d'un processus législatif transparent, responsable, démocratique et pluraliste, ainsi que les principes de sécurité juridique, d'interdiction de l'arbitraire du pouvoir exécutif, de protection juridictionnelle effective, y compris l'accès à la justice, assurée par des juridictions indépendantes et impartiales, également en ce qui concerne les droits fondamentaux, de séparation des pouvoirs, de non-discrimination

et d'égalité devant la loi »³. Soucieux d'établir sa compétence sur un fondement solide, en l'occurrence l'article 322, § 1, sous a), TFUE⁴, le législateur de l'Union présente cette mesure, non pas comme un outil visant à inciter les États membres au respect de l'État de droit, mais bien plutôt comme un moyen de protéger le budget de l'Union d'une exécution irrégulière ou non contrôlée résultant d'un mauvais fonctionnement des autorités nationales compétentes. Dès lors, si la mise en péril de l'indépendance du pouvoir judiciaire, un contrôle déficient des décisions des autorités publiques ou l'absence de voies de recours effective constituent autant d'indices de violations des principes de l'État de droit, ceux-ci ne peuvent justifier l'adoption de mesures que pour autant qu'ils « portent atteinte ou présentent un risque sérieux de porter atteinte à la bonne gestion financière du budget de l'Union ou à la protection des intérêts financiers de l'Union, d'une manière suffisamment directe »⁵.

Pour rappel encore, le Conseil européen avait obtenu de — les esprits cyniques diront : ordonné à — la Commission qu'elle attende que la Cour confirme la légalité de ce règlement avant d'actionner le mécanisme de conditionnalité. L'attente fut de courte durée. Dès le 16 février 2022, la Cour rejetait le recours intenté par la Pologne et la Hongrie, deux États que les lecteurs fidèles de cette chronique savent être en délicatesse avec les principes de l'État de droit. Sans rentrer dans le détail de deux arrêts très étoffés — la décision de ne pas joindre les deux affaires traduit sans doute le souci que la Cour a eu de répondre le plus précisément possible aux arguments développés par chacun des États requérants —, on observera que la Cour rejette les deux principaux moyens soulevés, à savoir l'incompétence de l'Union et l'atteinte au principe de sécurité juridique.

S'agissant du premier moyen, la Cour observe que le règlement attaqué ne vise pas à sanctionner les violations des principes de l'État de droit en tant que telles, mais bien les atteintes et les risques sérieux d'atteinte à la bonne gestion financière du budget

(*) Antoine Bailleux est avocat et professeur à l'Université Saint-Louis — Bruxelles (Belgique). Cecilia Rizcallah est professeure à l'Université Saint-Louis — Bruxelles et chercheuse à la KULeuven dans le cadre de l'ERC *Reshuffle*. Cette publication a été soutenue partiellement par le programme Horizon 2020 de l'Union européenne (contrat n° 851621). Les commentaires relatifs à la présente chronique peuvent être communiqués à antoine.bailleux@saintlouis.be et cecilia.rizcallah@usaintlouis.be. Période couverte par la présente chronique : 1^{er} septembre 2021-31 août 2022. (1) Arrêts du 16 février 2022, *Hongrie c. Parlement et Conseil*, aff. C-156/21, EU:C:2022:97, et *Pologne c. Parlement et Conseil*, aff. C-157/21, EU:C:2022:98. (2) Règlement (UE, Euratom) 2020/2092 du Parlement européen et du Conseil, du 16 décembre 2020, relatif à un régime général de conditionnalité pour la protection du budget de l'Union, J.O., 2020, L 4331, p. 1. (3) Article 2, sous a), du règlement 2020/2092. (4) « 1. Le Parlement européen et le Conseil, statuant conformément à la procédure législative ordinaire, et après consultation de la Cour des comptes, adoptent par voie de règlements : a) les règles financières qui fixent notamment les modalités relatives à l'établissement et à l'exécution du budget et à la reddition et à la vérification des comptes ». (5) Article 4, § 1, du règlement 2020/2092.

de l'Union ou à la protection des intérêts financiers de l'Union résultant « de manière suffisamment directe »⁶ de telles violations. Cette insistance sur le lien direct avec le budget et les intérêts financiers de l'Union, quoique très logique, ne devrait pas faciliter la tâche de la Commission dans la mise en œuvre du mécanisme de conditionnalité. Si cette argumentation « fonctionnaliste » aurait pu suffire, la Cour saisis toutefois l'occasion pour affirmer et alimenter son « narratif » sur l'Europe des valeurs. Celles-ci « définissent l'identité même de l'Union en tant qu'ordre juridique commun », de sorte que — le lecteur averti décèlera dans ce passage un lointain écho de la doctrine des compétences implicites — « l'Union doit être en mesure, dans les limites de ses attributions prévues par les traités, de défendre lesdites valeurs »⁷. Renouant avec son mantra de la confiance mutuelle, la Cour poursuit en affirmant qu'une telle confiance, rendue possible par ce socle axiologique commun, est elle-même le gage de la mise en œuvre, par le budget, d'un autre « principe fondamental » récemment consacré, le principe de solidarité⁸.

En quelques paragraphes, la Cour tisse ainsi ensemble différents « fils narratifs » qui composent désormais un nœud particulièrement solide. Valeurs, confiance, solidarité, État de droit, tout est dans tout et réciproquement, martèlent les préteurs du Kirchberg. Quant à l'allégation selon laquelle le règlement viserait à contourner la procédure dite « de l'arme nucléaire » visée à l'article 7 TUE, la Cour la rejette en épinglant, à nouveau, la finalité exclusivement budgétaire dudit règlement et en observant habilement — référence à l'article 19, § 1, TUE à l'appui — que l'article 7 TUE n'est pas la seule disposition à habiliter l'Union à contrôler le respect des valeurs de l'Union.

S'agissant du second moyen tiré d'une violation du principe de sécurité juridique, la Cour écarte l'argument selon lequel la notion d'État de droit, telle qu'elle se trouve définie dans le règlement attaqué, serait trop imprécise et de surcroît peu compatible avec les conceptions divergentes de ces valeurs qui ressortissent à l'identité nationale de chaque État membre. Après avoir affirmé « qu'un État membre dont la société est caractérisée par la discrimination ne saurait être considéré comme assurant le respect de l'État de droit, au sens de cette valeur commune »⁹, la Cour rejette fermement l'idée d'une appréciation à géométrie variable des exigences de l'État de droit. L'article 2 TUE, en effet, « ne constitue pas une simple énonciation d'orientations ou d'intentions de nature politique, mais contient des valeurs (...) qui sont concrétisées dans des principes contenant des obligations juridiquement contraignantes pour les États membres »¹⁰. Parmi ces principes, ceux relatifs à l'État de droit imposent aux États membres « une obligation de résultat »¹¹. Si ceci n'exclut pas que les États jouissent d'une marge d'appréciation dans la mise en œuvre des principes de l'État de droit, cette latitude n'est, à l'inverse, pas de nature à empêcher l'identification de contenu essentiel et des exigences uniformes découlant desdits principes.

Forte de cet adoubement, la Commission a publié des lignes directrices détaillées sur l'application du régime général de conditionnalité en mars 2022¹². Quelques semaines plus tard, elle entamait une procédure susceptible d'aboutir à l'adoption de « mesures de protection du budget de l'Union » contre la Hongrie. Il y a fort à parier que, si cette procédure va à son terme et que le Conseil adopte les mesures proposées par la Commission, celles-ci seront féroce ment contestées devant la Cour.

“Les États sont tenus à un impératif de non-régression de la valeur de l'État de droit”

L'impact de l'État de droit sur la bonne gestion des fonds publics se trouve également au cœur d'une série de renvois préjudiciels adressés par des juridictions roumaines à l'occasion de litiges qui, pour la plupart, concernaient des faits de corruption¹³. Ces juridictions se trouvaient en butte à des décisions de la Cour constitutionnelle dont elles ne pouvaient se départir sous peine de poursuites disciplinaires et qui compromettaient sérieusement les objectifs de lutte contre la corruption inscrits au cœur du « mécanisme de coopération et de vérification », établi par la Commission dans le contexte de l'adhésion de la Roumanie en vue d'assurer le suivi des progrès de cet État en matière de réforme du système judiciaire et de lutte contre la corruption.

Dans son arrêt de grande chambre, la Cour commence par rappeler, dans la droite ligne de son arrêt *Asociația « Forumul Judecătorilor din România »*¹⁴ que la décision instaurant ce mécanisme continue de déployer des effets obligatoires et que la Roumanie doit prendre en considération les recommandations émises dans ce cadre par la Commission. Au soutien de cette affirmation, elle renvoie aux valeurs énumérées à l'article 2 TUE, dont le respect « constitue une condition pour la jouissance de tous les droits découlant de l'application des traités à cet État membre »¹⁵. Confirmant que sa plume n'avait pas glissé dans l'affaire *Repubblika*¹⁶, la Cour répète que les États sont tenus à un impératif de non-régression de la valeur de l'État de droit, notamment en matière d'organisation de la justice¹⁷.

S'appuyant sur l'obligation de lutte contre la fraude consacrée à l'article 325 TFUE, la Cour poursuit en observant que la jurisprudence de la Cour constitutionnelle, combinée aux dispositions relatives à la prescription, ne peut exclure un « risque systémique d'impunité des faits constitutifs d'infractions graves de fraude portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union ou de corruption en général »¹⁸. Dans la ligne de la jurisprudence *Åkerberg Fransson*, *Melloni* et *Pelham* e.a.¹⁹, la Cour estime que les juridictions internes ne peuvent adopter un standard « national » (lisez : « plus généreux ») de protection des droits fondamentaux si celui-ci comporte « un risque systémique d'impunité »²⁰. Se penchant sur

(6) Arrêt *Hongrie c. Parlement et Conseil* précité, point 119 ; arrêt *Pologne c. Parlement et Conseil* précité, point 137. (7) Arrêt *Hongrie c. Parlement et Conseil* précité, point 127 ; arrêt *Pologne c. Parlement et Conseil* précité, point 145. (8) Arrêt *Hongrie c. Parlement et Conseil* précité, point 129 ; arrêt *Pologne c. Parlement et Conseil* précité, point 147. (9) Arrêt *Hongrie c. Parlement et Conseil* précité, point 229 ; arrêt *Pologne c. Parlement et Conseil* précité, point 324. (10) Arrêt *Hongrie c. Parlement et Conseil* précité, point 232 ; arrêt *Pologne c. Parlement et Conseil* précité, point 264. (11) Arrêt *Hongrie c. Parlement et Conseil* précité, point 231 ; arrêt *Pologne c. Parlement et Conseil* précité, point 263. (12) Lignes directrices sur l'application du règlement (UE, Euratom) 2020/2092 relatif à un régime général de conditionnalité pour la protection du budget de l'Union, 2 mars 2022, C(2022) 1382 final. (13) Arrêt du 21 décembre 2021, *Euro Box Promotion* e.a., aff. jointes C-357/19, C-379/19, C-547/19, C-811/19 et C-840/19, EU:C:2021:1034. (14) Arrêt du 18 mai 2021, *Asociația « 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. Pour un commentaire, voy. précédente chronique. (15) Arrêt *Euro Box Promotion* e.a. précité, point 162. (16) Arrêt du 20 avril 2021, *Repubblika*, aff. C-896/19, EU:C:2021:31. Pour un commentaire, voir précédente chronique. (17) Arrêt *Euro Box Promotion* e.a. précité, point 162. (18) *Ibidem*, point 203. (19) Arrêts du 26 février 2013, *Åkerberg Fransson*, aff. C-617/10, EU:C:2013:105, point 29 ; du 26 février 2013, *Melloni*, aff. C-399/11, EU:C:2013:107, point 60, ainsi que du 29 juillet 2019, *Pelham* e.a., aff. C-476/17, EU:C:2019:624, point 80. (20) Arrêt *Euro Box Promotion* e.a. précité, point 213.



Chroniques

les irrégularités pointées par la Cour constitutionnelle susceptibles de créer un tel risque, relatives à la composition des chambres de la Haute Cour de cassation et de justice, la Cour estime qu'elles ne semblent pas constitutives d'une « violation manifeste d'une règle fondamentale du système judiciaire »²¹. Elle distingue ainsi²² cette affaire de l'affaire dite « Taricco II »²³, dans laquelle la Cour avait accepté que le principe de légalité des délits et des peines, tel qu'interprété par le juge constitutionnel italien, puisse s'opposer à l'inapplication rétroactive des règles nationales relatives à la prescription.

La Cour estime encore que le caractère « politique » de la procédure de nomination des membres de la Cour constitutionnelle roumaine ne suffit pas à conclure à une violation des exigences d'indépendance et d'impartialité, dès lors notamment que les mandats de ses membres ne sont pas renouvelables, que ses membres doivent attester des compétences juridiques significatives et que la Constitution prévoit un régime d'incompatibilités strict. On se doute que ces éléments ne doivent pas être considérés comme des conditions cumulatives, sous peine de quoi nombre de juridictions constitutionnelles nationales et la Cour de justice elle-même ne devraient plus être considérées comme indépendantes et impartiales...

Enfin, la Cour conclut sans surprise que la mise en cause automatique de la responsabilité disciplinaire d'un juge au motif qu'il s'écarter de la jurisprudence constitutionnelle est contraire, non seulement au principe de primauté, mais aussi au principe d'indépendance de la justice tel qu'il se dégage notamment des articles 2 et 19, § 1, alinéa 2, TUE. Cette conclusion sera confirmée dans un autre arrêt de grande chambre trois mois plus tard²⁴.

Durant la période recensée, la question de l'État de droit s'est également trouvée au centre de trois affaires parvenues à la Cour par la voie préjudicielle depuis les prétoires polonais.

La première concerne la prérogative totalement discrétionnaire du ministre de la Justice de déléguer des juges dans des juridictions pénales d'appel et de révoquer ces délégations *ad libitum*²⁵. La Cour y voit logiquement une atteinte à l'indépendance des juges, dont elle rappelle qu'elle relève du contenu essentiel du droit à une protection juridictionnelle effective et du droit à un procès équitable, « lequel revêt une importance cardinale en tant que garant de la protection de l'ensemble des droits que les justiciables tirent du droit de l'Union et de la préservation des valeurs communes aux États membres énoncées à l'article 2 TUE, notamment la valeur de l'État de droit »²⁶.

Deux éléments détonnent dans cet arrêt qui, pour le reste, s'insère dans une jurisprudence désormais bien balisée. Premièrement, la Cour conclut à la violation de l'article 19, § 1, alinéa 2, TUE, *lu à la lumière* de l'article 2 TUE²⁷. Il n'est pas fréquent qu'une norme de droit primaire soit ainsi érigée en « boussole interprétative » d'une disposition de même rang. Cette chronique nous donnera à voir une seconde illustration de cette pratique, qui

peut se comprendre au regard des standards de l'interprétation systématique et téléologique, mais qui n'en signale pas moins un possible infléchissement méthodologique. Deuxièmement, on observe un singulier contraste entre le ton péremptoire du dispositif de l'arrêt — l'incompatibilité est clairement constatée — et le langage plus accommodant des motifs, qui laissent au juge *a quo* le soin de conclure ou non à l'incompatibilité, sur la base des indications données par la Cour. Malheureuse, cette tension traduit sans doute les hésitations de la Cour face à un dilemme épineux : respecter la « subsidiarité juridictionnelle » en abandonnant le dernier mot au juge national ou protéger ce dernier en affirmant à sa place ce qui relève de l'évidence, quitte à alimenter les diatribes anti-européennes et les accusations de gouvernement des juges.

La seconde affaire polonaise s'inscrit, pour emprunter l'expression euphémisante de la Cour, « dans un contexte procédural et juridique national relativement compliqué »²⁸. En résumé, un juge polonais conteste jusque devant la chambre de contrôle extraordinaire et des affaires publiques de la Cour suprême la décision, prise par le président de sa juridiction, de le muter dans une autre section du même tribunal. Un certain nombre d'éléments laissent entendre que cette mutation (qui prend la forme d'une dégradation) est guidée par des considérations politiques. Le juge joint à son recours une demande de récusation de tous les membres de la chambre de contrôle, au motif qu'ils ne présenteraient pas toutes les garanties d'impartialité par rapport au gouvernement. Or, alors que cette demande de récusation doit être examinée par une chambre de trois juges de la section civile de la Cour suprême, le recours contre la décision de mutation est déclaré irrecevable par un juge unique de la chambre de contrôle extraordinaire et des affaires publiques, juge dont il apparaît qu'il a été nommé sur la base d'une résolution suspendue par la cour administrative suprême et selon une procédure à la constitutionnalité douteuse et déjà condamnée à demi-mot par la Cour de justice²⁹. Estimant que ce juge n'est pas indépendant, la formation à trois juges de la chambre civile s'en émeut et adresse des questions préjudicielles à la formation plénière de la même chambre, laquelle se tourne alors vers la Cour de justice.

Dans un arrêt d'une grande rigueur analytique, la Cour considère que tant le principe de primauté que l'article 19, § 1, alinéa 2, TUE ordonnent à la chambre civile de tenir pour non avenue l'ordonnance d'irrecevabilité prononcée par le juge unique s'il apparaît — ce que la Cour semble considérer implicitement — que la nomination de ce dernier « est intervenue en violation manifeste de règles fondamentales faisant partie intégrante de l'établissement et du fonctionnement du système judiciaire concerné et que l'intégrité du résultat auquel a conduit ledit processus est mise en péril en semant des doutes légitimes, dans l'esprit des justiciables, quant à l'indépendance et à l'impartialité du juge concerné, de telle sorte que ladite ordonnance ne peut être considérée comme émanant d'un tribunal indépendant et impartial, préalablement établi par la loi (...) »³⁰. Cette affaire illustre une fois encore le dilemme présenté plus haut : la Cour se voit ici littéralement happée par une

(21) *Ibidem*, points 207-208. (22) Encore que le lien entre ces deux éléments du raisonnement soit discutable au vu de l'utilisation de l'expression « au demeurant ». (23) Arrêt du 5 décembre 2017, *M.A.S. et M.B.*, aff. C-42/17, EU:C:2017:936. (24) Arrêt du 22 février 2022, *RS (Effet des arrêts d'une cour constitutionnelle)*, aff. C-430/21, EU:C:2022:99. (25) Arrêt du 16 novembre 2021, *Prokuratura Rejonowa w Mińsku Mazowieckim* e.a., aff. jointes C-748/19 à C-754/19, EU:C:2021:931. (26) *Ibidem*, point 66. (27) Et, par ailleurs, à la violation de l'article 6, §§ 1 et 2, de la 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. (28) Arrêt du 6 octobre 2021, *W. Z.* (Chambre de contrôle extraordinaire et des affaires publiques de la Cour suprême - Nomination), aff. C-487/19, EU:C:2021:798, point 57. (29) Arrêt du 2 mars 2021, *A.B.* e.a. (Nomination des juges à la Cour suprême - Recours), aff. C-824/18, EU:C:2021:153, commenté dans la précédente chronique. (30) Arrêt *W. Z.* (Chambre de contrôle extraordinaire et des affaires publiques de la Cour suprême - nomination), précité, dispositif.



« guerre des juges » purement interne et doit intervenir pour sauver l'État de droit sans pour autant donner l'impression qu'elle est une cour supraconstitutionnelle.

C'est également le standard des « doutes légitimes » — « et sérieux », ajoute pour la première fois la Cour — « dans l'esprit des justiciables quant à l'indépendance et à l'impartialité » qui guide la Cour dans une troisième affaire polonaise relative à l'article 19 TUE et à l'article 47 de la Charte des droits fondamentaux³¹. Les juges de Luxembourg y considèrent en substance que n'est pas de nature à soulever de tels doutes le seul fait qu'un juge ait été nommé avant l'adhésion de la Pologne à l'Union, à une époque où cet État était communiste, ni le seul fait qu'un juge ait été nommé sur le fondement de dispositions législatives ultérieurement déclarées inconstitutionnelles — mais pour des motifs étrangers à la question de l'indépendance — ou au terme d'une procédure qui n'était — à l'époque — ni transparente, ni publique, ni susceptible de faire l'objet d'un recours juridictionnel — caractéristiques qui ne permettent pas de présumer l'absence d'indépendance. Une fois n'est pas coutume, le gouvernement polonais remporte ici son bras de fer contre la chambre civile de la Cour suprême.

À cette occasion, la Cour souligne encore — et répète dans un autre arrêt³² — qu'une juridiction de droit commun, fût-elle composée d'un juge dont la nomination soulève des doutes en termes d'indépendance et d'impartialité, doit être présumée remplir les critères de la notion de « juridiction » au sens de l'article 267 TFUE, y compris l'indépendance. Il en résulte que les questions préjudicielles émanant de cette juridiction doivent être déclarées recevables à moins qu'une « décision judiciaire définitive rendue par une juridiction nationale ou internationale condui[se] à considérer que le juge constituant la juridiction de renvoi n'a pas la qualité de tribunal indépendant, impartial et établi préalablement par la loi, au sens de l'article 19, paragraphe 1, second alinéa, TUE, lu à l'aune de l'article 47, deuxième alinéa, de la Charte »³³. La convergence des critères d'indépendance portés par les articles 19, § 1, TUE et 47 de la Charte, d'une part, et sous-jacents à la notion de juridiction au sens de l'article 267 TFUE, d'autre part, est confirmée par une autre affaire polonaise dans laquelle la Cour conclut à la qualité de juridiction du Conseil de discipline du barreau, après un examen minutieux de son indépendance — faute pour ce conseil de bénéficier de la présomption applicable aux juridictions ordinaires³⁴.

B. Théorie générale des droits fondamentaux

1. Champ d'application

Dans un arrêt relatif aux répercussions du Brexit, la Cour a considéré que les citoyens britanniques résidant légalement sur le territoire de l'Union ne jouissaient plus du droit de vote et d'éligibilité aux élections municipales, ayant perdu leur statut de citoyen européen depuis le 1^{er} février 2020, quand bien même seraient-ils également privés de ce droit en Grande-Bretagne³⁵. La Cour a précisé que ce constat valait également au cours de la période transitoire qui se terminait le 31 décembre 2020, dès lors que l'ac-

cord de retrait prévoit que, durant cette période, les dispositions relatives au droit de vote des citoyens européens, y compris les articles 39 et 40 de la Charte, ne s'appliquent plus sur le territoire du Royaume-Uni. La Cour en a déduit que, sous peine de créer une « asymétrie » contraire à l'objectif de l'accord de retrait, ces dispositions ne s'appliquaient pas davantage aux ressortissants britanniques résidant sur le territoire des autres États membres.

L'article 51 de la Charte a, au cours de la période recensée, continué de faire l'objet d'interprétations tantôt restrictives, tantôt extensives. Au rang des premières, on notera le constat dressé par la Cour de l'inapplicabilité de la Charte aux pratiques d'une administration fiscale nationale relatives au contrôle et à la sanction des infractions fiscales en matière d'impôt sur les sociétés³⁶. La Cour soutient qu'à la différence de l'affaire *Åkerberg Fransson*³⁷, qui concernait la perception de la T.V.A., celle-ci a trait à des impôts qui ne font pas partie des ressources propres de l'Union. On ne peut s'empêcher de trouver ce critère de distinction très formel. La part de l'Union se limitant à 0,3 % de la T.V.A. collectée par les États membres — et ne constituant plus qu'un dixième des ressources propres de l'Union —, considérer que ces derniers opèrent en tant qu'agents de l'Union lorsqu'ils collectent cette taxe paraît relever d'une vue de l'esprit.

La Cour a également retenu une appréciation stricte de l'applicabilité de l'article 47 de la Charte à un recours formé par le ministre de la Justice polonais contre la décision d'un agent disciplinaire de ne pas entamer de poursuites disciplinaires contre un avocat ayant, par ses propos, « menacé » le ministre de la Justice³⁸. La Cour reconnaît que de telles poursuites pourraient mener à la radiation de l'avocat concerné, ce qui constitue un « retrait d'autorisation » au sens de la directive « services ». Elle rappelle au demeurant qu'il est sans pertinence, pour l'applicabilité de cette dernière, que le litige ne revête aucun élément transfrontière. En revanche, la Cour note que le litige ne saurait en tant que tel mener à un retrait d'autorisation puisqu'il oppose le ministre de la Justice à un fonctionnaire national à propos de la pertinence de telles poursuites, litige se situant en amont d'une éventuelle procédure de radiation de l'avocat concerné.

D'autres arrêts traduisent une lecture plus généreuse de l'article 51 de la Charte.

Le premier concerne une mesure de résolution, prise par la banque centrale du Portugal, à l'encontre d'un établissement de crédit au bord de la faillite³⁹. Des actionnaires et créanciers de cet établissement contestent la mesure, notamment au motif qu'elle violerait leur droit de propriété au sens de l'article 17 de la Charte. Si la Cour conclut à l'absence de violation — l'atteinte au droit est justifiée et proportionnée — c'est la partie liminaire du raisonnement qui attire l'attention. L'article 17 de la Charte s'applique pour deux raisons. D'une part, parce que la mesure de résolution se fonde sur un décret-loi portugais assurant la transposition partielle d'une directive européenne. Le raisonnement serait classique si le délai de transposition de ladite directive avait expiré. Renouant — implicitement et peut-être inconsciemment — avec sa vieille jurisprudence *Mangold*⁴⁰, la Cour laisse entendre que dès son adop-

(31) Arrêt du 29 mars 2022, *Getin Noble Bank*, aff. C-132/20, EU:C:2022:235. (32) Arrêt du 12 mai 2022, *W. J. (Changement de résidence habituelle du créancier d'aliments)*, aff. C-644/20, EU:C:2022:371. (33) Arrêt *Getin Noble Bank*, précité, points 69-72. (34) Arrêt du 13 janvier 2022, *Minister Sprawiedliwości*, aff. C-55/20, EU:C:2022:6. (35) Arrêt du 9 juin 2022, *Préfet du Gers et Institut national de la statistique et des études économiques*, aff. C-673/20, EU:C:2022:449. (36) Arrêt du 13 janvier 2022, *Marcas MC*, aff. C-363/20, EU:C:2022:21. (37) Arrêt *Åkerberg Fransson*, précité. (38) Arrêt *Minister Sprawiedliwości*, précité. (39) Arrêt du 5 mai 2022, *BPC Lux 2 e.a.*, aff. C-83/20, EU:C:2022:346. (40) Arrêt du 22 novembre 2005, *Mangold*, aff. C-144/04, EU:C:2005:709.



Chroniques

tion, et avant donc l'échéance de son délai de transposition, une directive a pour effet de ramener dans le champ d'application les mesures qui la transposent, fût-ce partiellement. D'autre part, l'application de la Charte est justifiée par le fait que le décret-loi en question a également été adopté pour mettre en œuvre le protocole d'accord conclu en 2011 par le Portugal avec la tróika (Commission, BCE, FMI) dans le cadre de la crise de la dette souveraine. Cette attitude contraste avec des ordonnances antérieures constatant l'inapplicabilité de la Charte aux mesures d'austérité prises par le Portugal en 2011, pourtant là aussi déjà en vue de complaire aux exigences de la tróika⁽⁴¹⁾. Elle se rapproche en revanche de la solution retenue dans l'affaire *Florescu*⁽⁴²⁾, laquelle concernait toutefois un protocole d'accord conclu entre un État membre et l'Union, sans intervention du FMI. Le raisonnement de la Cour paraît toutefois justifié, dès lors que le protocole d'accord de 2011 est lui-même fondé sur un règlement européen de 2010 établissant un mécanisme européen de stabilisation financière.

Deux autres arrêts trahissent une certaine tension avec une jurisprudence antérieure. La Cour y est appelée à statuer sur l'invocabilité de l'article 17 de la Charte par des propriétaires réclamant une indemnisation totale des pertes de revenus subies suite au classement de leurs parcelles agricoles ou forestières en zones Natura 2000 — classement qui les prive de certaines mesures d'exploitation⁽⁴³⁾. Contrairement à ce que plaidait la Commission, la Cour conclut à l'applicabilité de la Charte — mais à sa non-violation, jugeant les atteintes justifiées et proportionnées — au motif que ces pertes de revenus sont consécutives aux mesures prises par les autorités nationales sur la base des directives « oiseaux » et « habitats ». La Cour estime en effet que « les États membres mettent également en œuvre le droit de l'Union, au sens de l'article 51, paragraphe 1, de la Charte, lorsqu'ils instaurent des régimes accordant des paiements au titre des directives « oiseaux » et « habitats » »⁽⁴⁴⁾. S'il a pour lui un certain bon sens, ce raisonnement contraste avec celui tenu dans un arrêt *Érsekcsanádi Mezőgazdasági*, où la question de la réparation des dommages causés par la mise en œuvre d'une interdiction prévue par le droit de l'Union a été considérée comme étrangère à ce dernier⁽⁴⁵⁾. Quant au renvoi de la Cour à l'affaire *Pesce*⁽⁴⁶⁾, il ne convainc pas, car cette dernière mettait en cause la validité d'une décision prise par la Commission elle-même.

2. Interprétation conforme

La capacité de la Charte à infléchir le sens et la portée de normes législatives, voire de droit primaire de l'Union, a trouvé deux éclatantes illustrations au cours de la période recensée.

La première concerne une série de questions préjudicielles, adressées par la Cour constitutionnelle belge, relatives à la validité de plusieurs dispositions de la directive dite « PNR »⁽⁴⁷⁾, directive qui organise la collecte, la rétention et la transmission de données à caractère personnel des passagers de lignes aériennes⁽⁴⁸⁾.

La Cour avait déjà donné une approbation « conditionnelle » à ces traitements de données à l'occasion d'un avis relatif à un accord sur ce point entre l'Union et le Canada⁽⁴⁹⁾. La Cour réitère cette approche à l'égard de la directive — qui généralise la pratique PNR à l'ensemble des vols vers et à destination des pays tiers et l'autorise pour les vols intra-UE —, recourant massivement à la technique de l'interprétation conforme pour « sauver » cet acte législatif. Pour le rendre compatible avec le droit fondamental à la protection de la vie privée et des données à caractère personnel, elle n'hésite pas à tordre la lettre de la directive pour rendre exhaustives des énumérations présentées comme exemplatives, que ce soit à propos des catégories de données personnelles visées⁽⁵⁰⁾ ou des bases de données susceptibles d'être croisées avec les données PNR⁽⁵¹⁾, ou pour déterminer ce que recouvrent des motifs « suffisants » ou « raisonnables » justifiant la communication et le traitement des données PNR aux fins de leur évaluation postérieure⁽⁵²⁾.

Nécessaire, mais pas suffisante pour valider la directive, cette utilisation très créative de l'interprétation conforme est complétée de recours massifs à la doctrine de l'« exécution conforme », qui veut que « lorsque les dispositions d'une directive laissent aux États membres une marge d'appréciation pour définir des mesures de transposition qui soient adaptées aux différentes situations envisageables, il leur incombe, lors de la mise en œuvre de ces mesures, non seulement d'interpréter leur droit national d'une manière conforme à la directive dont il s'agit, mais également de veiller à ne pas se fonder sur une interprétation de celle-ci qui entrerait en conflit avec les droits fondamentaux protégés par l'ordre juridique de l'Union ou avec les autres principes généraux reconnus dans cet ordre juridique »⁽⁵³⁾. Déplaçant certaines critiques au stade de l'exécution, la Cour fait ainsi reposer sur les États membres le soin de limiter les traitements PNR à l'objectif de lutte contre des formes « graves » de criminalité qui « présentent un lien objectif, à tout le moins indirect, avec le transport aérien des passagers »⁽⁵⁴⁾, et de n'étendre ces traitements aux vols intra-européens que dans la mesure strictement nécessaire à cet objectif⁽⁵⁵⁾.

De telles contorsions interprétatives s'expliquent bien entendu par la préoccupation de la Cour de conserver son niveau d'exigence en matière de protection de la vie privée tout en évitant de rééditer le traumatisme causé par l'invalidation de la directive « conservation des données »⁽⁵⁶⁾. Las, ces subterfuges ne font que reporter à l'échelon national nombre de problèmes soulevés par les requérants, ce qui n'est pas sans danger à l'heure où le respect des garanties l'État de droit recule dans plusieurs États membres.

Au cours des douze derniers mois, la Charte a également été mobilisée pour justifier une interprétation plus souple du critère de l'affectation directe qui figure parmi les conditions de recevabilité du recours en annulation figurant à l'article 263, alinéa 4, TFUE⁽⁵⁷⁾.

(41) Ordonnances du 7 mars 2013, *Sindicato dos Bancários do Norte e.a.*, aff. C-128/12, EU:C:2013:149, point 12 ; du 26 juin 2014, *Sindicato Nacional dos Profissionais de Seguros e Afins*, aff. C-264/12, EU:C:2014:2036, points 19 et s., ainsi que du 21 octobre 2014, *Sindicato Nacional dos Profissionais de Seguros e Afins*, aff. C-665/13, EU:C:2014:2327, point 14. (42) Arrêt du 13 juin 2017, *Florescu e.a.*, aff. C-258/14, EU:C:2017:448. (43) Arrêts du 27 janvier 2022, *Sătinii-S*, aff. C-234/20, EU:C:2022:56, et aff. C-238/20, EU:C:2022:57. (44) Cfr respectivement aff. C-238/20, point 27 et *mutatis mutandis*, aff. C-234/20, point 55. (45) Arrêt du 22 mai 2014, *Érsekcsanádi Mezőgazdasági*, aff. C-56/13, EU:C:2014:352. (46) Arrêt du 9 juin 2016, *Pesce e.a.*, aff. jointes C-78 et C-79/16, EU:C:2016:428. (47) Directive (UE) 2016/681 du Parlement européen et du Conseil, du 27 avril 2016, relative à l'utilisation des données des dossiers passagers (PNR) pour la prévention et la détection des infractions terroristes et des formes graves de criminalité, ainsi que pour les enquêtes et les poursuites en la matière, J.O., 2016, L 119, p. 132. (48) Arrêt du 21 juin 2022, *Ligue des droits humains*, aff. C-817/19, EU:C:2022:491. (49) Avis 1/15 (Accord PR UE-Canada), du 26 juillet 2017, EU:C:2017:592. (50) Arrêt *Ligue des droits humains* précité, points 138-140. (51) *Ibidem*, points 187-188. (52) *Ibidem*, point 220. (53) *Ibidem*, point 87. (54) *Ibidem*, points 153-157. (55) *Ibidem*, point 173. (56) Arrêt du 8 avril 2014, *Digital Rights Ireland e.a.*, aff. jointes C-293/12 et C-594/12, EU:C:2014:238. (57) Arrêt du 30 juin 2022, *Danske Slagtermestre c. Commission*, aff. C-99/21 P,



Il faut souligner cette relative nouveauté — déjà repérée dans l'arrêt *Prokuratura Rejonowa*⁵⁸ commenté plus haut — consistant à interpréter une norme de droit primaire « à la lumière » d'une disposition de même rang. En l'occurrence, il est certes déjà arrivé que l'article 47 de la Charte soit invoqué pour desserrer un peu le cadenas de l'article 263 TFUE, mais c'est sans doute la première fois que l'entreprise est couronnée de succès. Sans rentrer dans le détail, la Cour estime ainsi, contre le Tribunal qui pensait avoir fidèlement appliqué la jurisprudence *Montessori*⁵⁹, que la personne ayant porté plainte auprès de la Commission pour violation du droit des aides d'État doit être considérée comme « directement affectée » par la décision de rejet de sa plainte, dès lors qu'elle peut démontrer la simple « potentialité » d'une « situation concurrentielle désavantageuse »⁶⁰.

“La Charte a été mobilisée pour justifier une interprétation plus souple du critère de l'affectation directe”

3. Contenu essentiel

Aux termes de l'article 52 de la Charte, sont seules autorisées les limitations des droits et libertés qui en respectent le « contenu essentiel ». Si le constat du non-respect d'un tel « noyau dur » demeure rare dans la jurisprudence de la Cour, celle-ci a néanmoins observé un manquement au contenu essentiel du droit au recours juridictionnel effectif (article 47) dans un arrêt en matière fiscale⁶¹ — confirmant une décision antérieure⁶². La Cour y considère en substance qu'on ne peut en aucun cas sanctionner une personne qui n'a eu d'autre choix que d'enfreindre une décision (en l'occurrence, une injonction de communiquer des informations fiscales) pour pouvoir la contester en justice. On ne peut qu'approuver une telle jurisprudence, qui n'est pas sans rappeler de vieilles controverses sur les conditions de recevabilité des recours en annulation devant les juridictions de l'Union.

2 Développements sectoriels

A. Espace de liberté, sécurité et justice

1. Citoyenneté, asile et immigration

À propos des droits fondamentaux des citoyens européens, la Cour a dû notamment se prononcer sur des problématiques liées à la libre circulation des personnes et la parentalité de personnes du même sexe dans un arrêt *Stolichna obshtina, rayon « Pancharevo »*⁶³. En l'espèce, deux citoyennes européennes — à l'époque des faits —, l'une Bulgare et l'autre ressortissante du Royaume-Uni, résidaient en Espagne et y ont eu une fille, ce qui est attesté par un acte de naissance espagnol. Cet acte avait été fourni aux autorités bulgares afin de recevoir un acte de naissance bulgare, nécessaire pour obtenir un document d'identité bulgare.

La demande fut rejetée par ces autorités en raison du fait que la mention dans un acte de naissance de deux parents du même sexe était contraire à l'ordre public en Bulgarie. Le renvoi opéré par la juridiction nationale à la Cour de justice concernait en substance la question de savoir si le refus par les autorités bulgares d'enregistrer la naissance d'un ressortissant bulgare, qui est survenue dans un autre État membre et qui est attestée par un acte de naissance mentionnant deux mères, portait atteinte aux droits conférés aux citoyens européens par les articles 20 et 21 TFUE, ainsi qu'aux articles 7, 24 et 45 de la Charte. La Cour de justice a considéré sans ambages que l'article 21, § 1, TFUE impose aux États membres de délivrer à leurs citoyens une carte d'identité ou un passeport indiquant leur nationalité, et que les autorités bulgares sont tenues de reconnaître le lien de filiation concerné afin que l'enfant qui dispose de la nationalité bulgare puisse « exercer sans entrave, avec chacun de ses deux parents, son droit de circuler et de séjourner librement sur le territoire des États membres, garanti à l'article 21, paragraphe 1, TFUE »⁶⁴ et ce, bien que les règles relatives au mariage et à la filiation relèvent de la compétence des États membres. L'exercice de cette compétence doit en effet se faire en respectant le droit de l'Union⁶⁵. Or, le refus d'accorder un acte de naissance à cet enfant parce qu'il serait issu de parents de même sexe est contraire aux articles 7 et 24 de la Charte⁶⁶.

À l'instar des années précédentes, l'année écoulée a également été l'occasion pour la Cour de revenir sur plusieurs questions touchant aux droits fondamentaux des migrants et demandeurs d'asile.

Dans l'affaire *Valstybės sienos apsaugos tarnyba*, la Cour a dû se pencher sur des restrictions au droit d'asile mises en place suite à la déclaration d'une situation d'état d'urgence en Lituanie⁶⁷. Elle a considéré que l'article 18 de la Charte s'opposait à une règle selon laquelle, dans une situation d'urgence en raison d'un afflux massif d'étrangers, ceux qui seraient entrés illégalement dans le pays ne pourraient plus valablement y introduire une demande d'asile. Le droit d'asile consacré dans la Charte s'oppose, en effet, à ce qu'une demande d'asile ne puisse être introduite qu'au départ de l'étranger ou à la frontière. Un État ne pourrait davantage mettre automatiquement en rétention les demandeurs d'asile en séjour irrégulier, au seul motif qu'il existerait un afflux massif d'étrangers⁶⁸.

L'article 6 de la Charte, qui consacre le droit à la liberté et à la sûreté, se retrouve, quant à lui, au centre d'un arrêt *Landkreis Gifhorn*, qui concernait la rétention à des fins d'éloignement de ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier⁶⁹. En vertu de l'article 16, § 1, de la directive « retour »⁷⁰, cette mise en rétention doit être réalisée dans des « centres de rétention spécialisés ». Comme le rappelle l'avocat général dans ses conclusions, cette règle « vise à garantir le respect de la dignité humaine et des droits fondamentaux de celui qui n'a commis aucune infraction, en assurant que la mesure de rétention se distingue de l'exécution

EU:C:2022:510. (58) Voy. note 25. (59) Arrêt du 6 novembre 2018, *Scuola Elementare Maria Montessori c. Commission*, *Commission c. Scuola Elementare Maria Montessori* et *Commission c. Ferracci*, aff. jointes C-622/16 P à C-624/16 P, EU:C:2018:873. (60) Arrêt *Danske Slagtermestre c. Commission*, précité, point 52. (61) Arrêt du 25 novembre 2021, *État luxembourgeois (informations sur un groupe de contribuables)*, aff. C-437/19, EU:C:2021:953. (62) Arrêt du 6 octobre 2020, *État luxembourgeois (Droit de recours contre une demande d'information en matière fiscale)*, aff. jointes C-245/19 et C-246/19, EU:C:2020:795. (63) Arrêt du 14 décembre 2021, *Stolichna obshtina, rayon « Pancharevo »*, aff. C-490/20, EU:C:2021:1008. (64) *Ibidem*, point 49. (65) *Ibidem*, point 52. (66) *Ibidem*, point 65. (67) Arrêt du 30 juin 2022, *Valstybės sienos apsaugos tarnyba e.a.*, aff. C-72/22 PPU, EU:C:2022:505. (68) *Ibidem*, point 93. (69) Arrêt du 10 mars 2022, *Landkreis Gifhorn*, aff. C-519/20, EU:C:2022:178. (70) 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.



Chroniques

d'une peine et se déroule dans des conditions et sous un régime adaptés à son statut juridique »⁷¹. Les États peuvent néanmoins y déroger, à certaines conditions, lorsqu'il existe une situation d'urgence⁷². Cette exception fut sollicitée par l'Allemagne, ce qui a donné lieu à l'affaire commentée. La Cour débute son analyse en précisant la notion d'« établissement de rétention spécialisé ». Elle souligne que les conditions de rétention qui y sont d'application devraient « être telles qu'elles évitent, autant que possible, que la rétention de ce ressortissant s'apparente à un enfermement dans un environnement carcéral, propre à une détention à des fins punitives »⁷³. À cet égard, « la seule circonstance qu'un lieu de rétention, qui dispose de sa propre structure de direction, soit rattaché administrativement à une autorité disposant également de compétences à l'égard d'établissements pénitentiaires ne suffit pas à exclure que ce lieu soit qualifié de « centre de rétention spécialisé » »⁷⁴. Il est néanmoins nécessaire que le lieu où sont retenues les personnes en séjour irrégulier afin d'organiser leur retour soit clairement séparé de l'établissement pénitentiaire et que ces personnes y reçoivent un traitement distinct de celui réservé aux personnes détenues. Pour ce qui concerne la dérogation prévue par l'article 18 de la directive, il est nécessaire que l'État « soit en mesure de démontrer que le nombre de ressortissants de pays tiers qui font l'objet d'une décision ordonnant leur placement en rétention à des fins d'éloignement est à ce point élevé qu'il fait peser une charge lourde et imprévue sur les capacités des centres de rétention spécialisés situés sur l'ensemble de son territoire »⁷⁵. L'article 47 de la Charte exige par ailleurs que des juridictions nationales soient en mesure d'examiner si les décisions de mise en rétention sont conformes aux exigences contenues dans la directive et dans la Charte, y compris lorsque l'État concerné fait usage du système dérogatoire⁷⁶.

Les articles 7 et 24 de la Charte, protégeant respectivement le droit au respect de la vie privée et familiale et l'intérêt supérieur de l'enfant, ont également été au cœur de plusieurs affaires tranchées l'année écoulée en matière de migration et d'asile.

L'arrêt rendu dans l'affaire **Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides**⁷⁷ concerne ainsi une demande d'asile introduite par le père de deux filles, qui ont obtenu l'asile en Belgique, dont une mineure. Cette demande a été déclarée irrecevable par la Belgique, en raison du fait que l'impétrant avait déjà obtenu le statut de réfugié en Autriche. La juridiction de renvoi a interrogé la Cour sur la question de savoir si les principes de l'unité familiale et de l'intérêt supérieur de l'enfant pouvaient s'opposer à une telle décision d'irrecevabilité, lorsque le demandeur est le père d'un enfant mineur non accompagné ayant obtenu le bénéfice de la protection subsidiaire dans l'État où la seconde demande a été introduite et « qu'il est l'unique parent de la famille nucléaire présent à ses côtés, qu'il vit avec cet enfant mineur et que l'autorité parentale sur ce dernier lui a été reconnue par ledit État membre »⁷⁸. Prenant appui sur le principe de confiance mutuelle, la Cour de justice a considéré que la Belgique n'était pas tenue de déclarer

cette demande recevable, étant donné que les conditions de vie prévisibles dont le demandeur jouirait en Autriche « ne l'exposent pas à un risque sérieux de subir un traitement inhumain ou dégradant, au sens de l'article 4 de la Charte »⁷⁹. Ce raisonnement laisse songeur, dans la mesure où l'argument développé ne soutenait point que l'Autriche ne respectait pas les droits fondamentaux des migrants, mais simplement que, eu égard à la situation particulière du demandeur d'asile concerné, ses droits fondamentaux ainsi que celui de sa fille mineure auraient été davantage sauvegardés s'il avait obtenu son droit d'asile en Belgique pour pouvoir rester auprès de sa fille. Force est donc de constater que la grande chambre de la Cour de justice répond de manière alambiquée à cette question, en rappelant que seuls des risques d'atteintes à l'interdiction des traitements inhumains et dégradants consacrée à l'article 4 de la Charte justifient d'écarter le principe de confiance mutuelle⁸⁰. On peut vivement regretter que la Cour de justice se dérobe ainsi derrière ce principe, qui n'était point remis en cause en l'espèce, pour éviter le contrôle de validité de la restriction en cause au regard du prescrit de l'article 52, § 1, de la Charte, qui exige notamment que les restrictions poursuivent un but légitime et soient proportionnées. La Cour de justice relève néanmoins que l'État où la seconde demande a été introduite dispose de la possibilité offerte par l'article 23, § 2, de la directive 2011/95⁸¹, de procurer des avantages au demandeur concerné, tels qu'un titre de séjour, pour autant que ces avantages soient compatibles avec le statut juridique du ressortissant du pays tiers concerné⁸².

La Cour a également sollicité les articles 7 et 24 de la Charte afin de trancher l'affaire **Bundesrepublik Deutschland (Membre de la famille)**⁸³. Cette affaire interrogeait la Cour sur le moment de la procédure qui devait être pris en compte pour examiner la minorité d'un enfant dans le cadre d'une demande d'asile introduite par un des membres de sa famille. Prenant appui sur l'intérêt supérieur de l'enfant, la Cour de justice a souligné que « la date pertinente pour apprécier si le bénéficiaire de la protection internationale est un « mineur », au sens de l'article 2, sous j), troisième tiret, de la directive 2011/95, afin de statuer sur la demande d'asile introduite par son père, est la date à laquelle ce dernier a présenté une telle demande »⁸⁴. Le fait que l'enfant soit devenu majeur au cours de la procédure de demande d'asile introduite par son père ne doit donc pas avoir d'effets sur les droits dont il bénéficie en raison de la minorité de son enfant au moment de l'introduction de sa demande. La date d'introduction qui doit être prise en compte ne peut par ailleurs pas être retardée par le délai d'enregistrement de celle-ci ou l'accomplissement d'autres formalités administratives⁸⁵.

Les articles 24 et 47 de la Charte imposent par ailleurs, selon la Cour, aux États membres d'accorder un droit de recours au demandeur mineur non accompagné afin de contester une décision de refus d'accueillir une demande de prise en charge fondée sur l'article 8, § 2, du règlement Dublin III⁸⁶. Bien que le règlement ne

(71) Conclusions de l'avocat général Richard de la Tour, présentées le 25 novembre 2021, *Landkreis Gifhorn*, aff. C-519/20, EU:C:2021:958, point 37.

(72) Article 18, § 1, de la directive 2008/115. (73) Arrêt *Landkreis Gifhorn*, précité, point 45. (74) *Ibidem*, point 50. (75) *Ibidem*, point 73. (76) *Ibidem*, point 63. (77) Arrêt du 22 février 2022, *Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides* (Unité familiale - Protection déjà accordée), aff. C-483/20, EU:C:2022:103. (78) *Ibidem*, point 22. (79) *Ibidem*, point 32. (80) *Ibidem*, point 36. (81) 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. (82) *Ibidem*, point 42. (83) Arrêt du 9 septembre 2021, *Bundesrepublik Deutschland (Membre de la famille)*, aff. C-768/19, EU:C:2021:709. (84) *Ibidem*, point 42. (85) *Ibidem*, point 48. (86) 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, J.O., 2013, L 180, p. 31.

prévoit pas explicitement cette obligation, la Cour de justice a rappelé que le système Dublin ne visait pas uniquement à organiser les relations entre les États membres, mais qu'il a également entendu associer les demandeurs d'asile au processus de détermination de l'État responsable de l'examen de leur demande de protection internationale⁸⁷. Le règlement Dublin III vise par ailleurs à « assurer le plein respect des droits fondamentaux des mineurs non accompagnés, garantis aux articles 7 et 24 de la Charte »⁸⁸. En revanche, ce droit n'est pas reconnu au proche de ce mineur, que ce dernier voudrait rejoindre⁸⁹.

Toujours en lien avec l'unité familiale et la protection des enfants mineurs, la Cour s'est prononcée dans l'arrêt *Bundesrepublik Deutschland (Maintien de l'unité familiale)*⁹⁰ sur la possibilité, pour un État membre, de prévoir des dispositions plus favorables pour accorder un statut de réfugié à titre dérivé afin de protéger l'unité familiale. La Cour a considéré que le droit de l'Union ne s'opposait pas à ce que de telles dispositions nationales plus favorables soient consacrées de manière à conférer le statut de réfugié à l'enfant mineur d'un ressortissant de pays tiers auquel ce statut a été reconnu, en application du régime instauré par cette directive, y compris dans le cas où cet enfant est né sur le territoire de cet État membre et possède, par son autre parent, la nationalité d'un autre pays tiers, dans lequel il ne risquerait pas de persécution. Cette possibilité existe pour autant que l'enfant ne relève pas d'une des causes d'exclusion prévues par la directive⁹¹, et qu'il n'ait pas « par sa nationalité ou un autre élément caractérisant son statut juridique personnel, droit à un meilleur traitement dans ledit État membre que celui résultant de l'octroi du statut de réfugié ». Il n'est par ailleurs « pas pertinent à cet égard le point de savoir s'il est possible et raisonnablement acceptable, pour ledit enfant et ses parents, de s'installer dans cet autre pays tiers »⁹².

2. Coopération judiciaire en matière civile et pénale

En matière pénale toujours, plusieurs arrêts ont par ailleurs été rendus en lien avec la protection des droits fondamentaux des personnes concernées par un mandat d'arrêt européen. Dans un arrêt *Openbaar Ministerie (Tribunal établi par la loi dans l'État membre d'émission)*⁹³, la Cour de justice s'est ainsi à nouveau penchée sur les limites entourant ce mécanisme en présence de défaillances menaçant le respect de l'État de droit dans l'État membre d'émission. Alors qu'elle s'était déjà prononcée sur cette question sous l'angle du principe de l'indépendance de la justice⁹⁴, elle analyse cette fois la question sur la base de l'exigence voisine selon laquelle les tribunaux doivent être « établis par la loi ». Sollicitant le test en deux étapes désormais bien connu en matière de coopération judiciaire pénale⁹⁵, la Cour de justice confirme que l'exécution d'un mandat d'arrêt européen devra être refusée si l'autorité d'exécution constate qu'il existe, outre des défaillances systémiques ou généralisées en ce qui concerne l'indé-

pendance du pouvoir judiciaire de l'État membre d'émission, des motifs sérieux et avérés de croire que i) dans le cadre d'un mandat d'arrêt européen émis afin de l'exécution d'une peine, la formation de jugement qui a connu de l'affaire n'était pas établie par la loi ; ou ii) dans le cadre d'un mandat d'arrêt européen émis aux fins de l'exercice de poursuites pénales, il existe un risque sérieux que le principe d'établissement par la loi des cours et tribunaux soit violé eu égard à la situation personnelle de la personne concernée, « à la nature de l'infraction pour laquelle celle-ci est poursuivie, au contexte factuel dans lequel ce mandat d'arrêt européen s'inscrit ou à toute autre circonstance pertinente »⁹⁶. Comme nous le soulignons déjà dans notre chronique précédente⁹⁷, la réalisation de ce test en deux étapes n'est pas une chose aisée pour les autorités judiciaires nationales, en particulier lorsqu'il s'agit de contrôler les exigences découlant du principe d'indépendance de la justice.

L'exigence de respect du principe *ne bis in idem* dans le cadre du mandat d'arrêt européen a quant à elle été précisée dans l'arrêt *AB e.a. (Révocation d'une amnistie)*⁹⁸. Selon la Cour, ce principe ne s'oppose pas à l'émission d'un mandat d'arrêt européen pour des faits qui avaient précédemment fait l'objet d'une amnistie dans un autre État membre, dès lors que cette amnistie a été révoquée, entraînant ainsi l'annulation de la décision juridictionnelle de clôture des poursuites.

La Cour de justice s'est également prononcée sur les droits de la défense de la personne poursuivie dans le cadre d'un mandat d'arrêt européen dans un arrêt *Openbaar Ministerie (Droit d'être entendu par l'autorité judiciaire d'exécution)*⁹⁹. Cette affaire concerne plus particulièrement le droit d'être entendu de la personne qui a été remise par le biais d'un mandat d'arrêt européen, lorsque l'autorité d'émission souhaite étendre les chefs d'accusation qui la concernent au-delà de ce qui était initialement prévu dans le mandat d'arrêt européen. La Cour considère à cet égard que la décision-cadre 2002/584/JAI¹⁰⁰, lue à la lumière du droit à une protection juridictionnelle effective, exige que la personne remise au pays d'émission puisse être entendue par l'autorité judiciaire d'exécution avant que cette dernière donne ou non son consentement à l'extension des poursuites. En raison du principe de spécialité qui caractérise le mandat d'arrêt européen, l'autorité d'exécution doit en effet donner son accord lorsqu'une extension des chefs d'accusation est envisagée dans l'État d'émission. Selon la Cour, cette audition peut toutefois avoir lieu dans l'État membre d'émission, l'autorité judiciaire d'exécution devant cependant veiller « à ce qu'elle dispose d'éléments suffisants, notamment quant à la position de la personne concernée, pour lui permettre de prendre en toute connaissance de cause — et dans le plein respect des droits de la défense de cette dernière — sa décision relative à la demande de consentement formulée au titre de l'article 27, paragraphe 4, de la décision-cadre 2002/584 ou de

(87) Arrêt du 1^{er} août 2022, *Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (Refus de prise en charge d'un mineur égyptien non accompagné)*, aff. C-19/21, EU:C:2022:605, point 27. (88) *Ibidem*, point 46. (89) *Ibidem*, point 50. (90) Arrêt du 9 novembre 2021, *Bundesrepublik Deutschland (Maintien de l'unité familiale)*, aff. C-91/20, EU:C:2021:898. (91) Article 12, § 2, de la directive 2011/95, précitée. (92) Arrêt *Bundesrepublik Deutschland (Maintien de l'unité familiale)*, précité, point 62. (93) Arrêt du 22 février 2022, *Openbaar Ministerie (Tribunal établi par la loi dans l'État membre d'émission)*, aff. jointes C-562/21 et C-563/21 PPU, EU:C:2022:100. (94) Voy. arrêts du 25 juillet 2018, *Minister for Justice and Equality (Défaillances du système judiciaire)*, aff. C-216/18 PPU, EU:C:2018:586, et du 17 décembre 2020, *Openbaar Ministerie (Indépendance de l'autorité judiciaire d'émission)*, aff. jointes C-354/20 PPU et C-412/20 PPU, EU:C:2020:1033. (95) Développée initialement dans l'arrêt du 5 avril 2016, *Aranyosi et Căldăraru*, aff. jointes C-404/15 et C-659/15 PPU, EU:C:2016:198. (96) Arrêt *Openbaar Ministerie (Tribunal établi par la loi dans l'État membre d'émission)*, précité, point 102. (97) A. Baillieux et C. Rizcallah, « Les droits fondamentaux dans l'ordre juridique de l'Union européenne », *J.D.E.*, 2021, p. 431. (98) Arrêt du 16 décembre 2021, *AB e.a. (Révocation d'une amnistie)*, aff. C-203/20, EU:C:2021:1016. (99) Arrêt du 26 octobre 2021, *Openbaar Ministerie (Droit d'être entendu par l'autorité judiciaire d'exécution)*, aff. jointes C-428/21 PPU et C-429/21 PPU, EU:C:2021:876. (100) Décision-cadre 2002/584/JAI du Conseil, du 13 juin 2002, relative au mandat d'arrêt européen et aux procédures de remise entre États membres - Déclarations de certains États membres sur l'adoption de la décision-cadre, *J.O.*, 2002, L 190, p. 1.



Chroniques

l'article 28, paragraphe 3, de celle-ci, et d'inviter, le cas échéant, l'autorité judiciaire d'émission à lui fournir d'urgence des informations complémentaires »¹⁰¹.

Le droit d'un individu de voir son procès rouvert alors qu'il n'y avait pas assisté parce qu'en fuite est quant à lui au cœur de l'affaire *Spetsializirana prokuratura (Procès d'un accusé en fuite)*¹⁰². Prenant appui sur la directive 2016/343 portant renforcement de certains aspects de la présomption d'innocence et du droit d'assister à son procès dans le cadre des procédures pénales¹⁰³, lue à la lumière de l'article 47 de la Charte, la Cour de justice y consacre le droit d'obtenir la réouverture du procès « ou l'accès à une voie de droit équivalente conduisant à un nouvel examen, en sa présence, du fond de l'affaire » même si les autorités nationales compétentes ont fait preuve d'efforts raisonnables, sans succès, pour localiser la personne et l'informer de son procès. Selon la Cour, ce droit peut tout de même être refusé s'il ressort « d'indices précis et objectifs » que la personne concernée « a reçu des informations suffisantes pour savoir qu'un procès allait être tenu contre elle et a, par des actes délibérés et dans l'intention de se soustraire à l'action de la justice, empêché les autorités de l'informer officiellement de la tenue de ce procès »¹⁰⁴.

“Le droit d'être informé de l'accusation portée contre soi doit être protégé tout au long de la procédure pénale”

En lien cette fois avec le droit d'information dans le cadre de procédures pénales, la Cour de justice a interprété la directive 2012/13¹⁰⁵, à la lumière de l'article 47 de la Charte, et a considéré que celle-ci requiert que l'on puisse remédier aux imprécisions et aux lacunes entachant le contenu d'un réquisitoire afin d'instruire, même à la suite de l'audience préliminaire. Le droit d'être informé de l'accusation portée contre soi, consacré à l'article 6 de la directive, doit en effet être protégé tout au long de la procédure pénale¹⁰⁶.

La grande chambre s'est par ailleurs prononcée sur le droit à l'interprétation et à la traduction en rapport avec le droit d'être informé de l'accusation portée contre soi, dans un arrêt *IS (Illégalité de l'ordonnance de renvoi)*¹⁰⁷. Elle y rappelle l'obligation pour les États membres de prendre « des mesures concrètes » pour assurer que la « qualité suffisante » de l'interprétation fournie et des traductions réalisées « de sorte à garantir, d'une part, que les personnes concernées aient connaissance des faits qui leur sont reprochés et soient en mesure d'exercer leurs droits de la défense et, d'autre part, la bonne administration de la justice »¹⁰⁸. Cette obligation est par ailleurs, selon la Cour, décrite « de manière suf-

fisamment précise et inconditionnelle pour être invoqué par un justiciable et appliqué par le juge national »¹⁰⁹. Elle concerne, notamment, les informations communiquées « à toute personne soupçonnée ou accusée d'avoir commis un acte pénalement sanctionné »¹¹⁰. Selon la Cour, la méconnaissance de ce droit dans le cadre de l'acte d'accusation suffit à priver la procédure de son caractère équitable, « en raison du caractère déterminant pour l'ensemble de la procédure pénale du droit d'être informé de l'accusation portée à son encontre »¹¹¹.

Le principe d'effectivité s'oppose par ailleurs, selon la Cour, à ce que les droits conférés par les directives relatives au droit à l'interprétation et à la traduction¹¹² et au droit à l'information¹¹³ doivent être invoqués par leur bénéficiaire dans un délai déterminé sous peine de forclusion, « lorsque ce délai commence à courir avant même que la personne concernée ait été informée, dans une langue qu'elle parle ou comprend, d'une part, de l'existence et de la portée de son droit à l'interprétation et à la traduction et, d'autre part, de l'existence et du contenu du document essentiel en cause ainsi que des effets attachés à celui-ci »¹¹⁴.

Toujours à propos du droit à la traduction en matière de coopération pénale, cette fois en lien avec le principe de reconnaissance mutuelle des sanctions pécuniaires, la Cour de justice a affirmé qu'une autorité judiciaire d'exécution a la possibilité de refuser d'exécuter, sur la base de l'article 20, § 3, de la décision-cadre 2005/214/JAI¹¹⁵, une décision infligeant une sanction pécuniaire pour une infraction routière, dans l'hypothèse où cette décision aurait été notifiée à son destinataire dans une langue qu'il ne comprend pas et sans être accompagnée d'une traduction « des éléments de la décision qui sont essentiels pour lui permettre de comprendre ce qui lui est reproché et d'exercer pleinement ses droits de la défense, et sans qu'il lui ait été donné la possibilité d'obtenir une telle traduction à sa demande »¹¹⁶.

Par rapport aux droits de la défense, cette fois dans le cadre de l'émission d'une décision d'enquête européenne¹¹⁷, la Cour a jugé dans son arrêt *Gavanozov II*¹¹⁸ que la directive 2014/41¹¹⁹, lue à la lumière de l'article 47 de la Charte, exige qu'il existe une voie de recours, dans l'État membre d'émission, contre une décision d'enquête européenne ayant pour objet la réalisation de perquisitions et de saisies ainsi que l'organisation d'une audition de témoin par vidéoconférence.

Enfin, en matière de gel et de confiscation d'avoirs, la Cour de justice a précisé que l'article 47 de la Charte exigeait qu'il existe une voie de recours permettant à la personne, dont les avoirs sont confisqués, mais qui n'est pas l'auteur de l'infraction pénale en cause, de se constituer partie à la procédure de confiscation afin d'avoir la possibilité de contester celle-ci¹²⁰.

(101) Arrêt *Openbaar Ministerie (Droit d'être entendu par l'autorité judiciaire d'exécution)* précité, point 73. (102) Arrêt du 19 mai 2022, *Spetsializirana prokuratura (Procès d'un accusé en fuite)*, aff. C-569/20, EU:C:2022:401. (103) 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. (104) Arrêt *Spetsializirana prokuratura (Procès d'un accusé en fuite)* précité, point 59. (105) Directive 2012/13/UE du Parlement européen et du Conseil, du 22 mai 2012, relative au droit à l'information dans le cadre des procédures pénales, J.O., 2012, L 142 p. 1. (106) Arrêt du 21 octobre 2021, *ZX (Régularisation de l'acte d'accusation)*, aff. C-282/20, EU:C:2021:874, point 30. (107) Arrêt du 23 novembre 2021, *IS (Illégalité de l'ordonnance de renvoi)*, aff. C-564/19, EU:C:2021:949. (108) *Ibidem*, point 110. (109) *Idem*. (110) *Ibidem*, point 129. (111) *Ibidem*, point 130. (112) Directive 2010/64/UE du Parlement européen et du Conseil, du 20 octobre 2010, relative au droit à l'interprétation et à la traduction dans le cadre des procédures pénales, J.O., 2010, L 280 p. 1. (113) Voy. directive 2012/13 précitée. (114) Arrêt du 1^{er} août 2022, *TL (Absence d'interprète et de traduction)*, aff. C-242/22 PPU, EU:C:2022:611, point 89. (115) Décision-cadre 2005/214/JAI du Conseil, du 24 février 2005, concernant l'application du principe de reconnaissance mutuelle aux sanctions pécuniaires, J.O., 2005, L 76 p. 16. (116) Arrêt du 6 octobre 2021, *Prokuratura Rejonowa Łódź-Bałuty*, aff. C-338/20, EU:C:2021:805, point 44. (117) Il s'agit d'une décision judiciaire qui a été émise ou validée par une autorité judiciaire de l'État membre d'émission afin de faire exécuter une ou plusieurs mesures d'enquête spécifiques dans l'État membre d'exécution en vue d'obtenir des preuves. (118) Arrêt du 11 novembre 2021, *Gavanozov II*, aff. C-852/19, EU:C:2021:902. (119) Directive 2014/41/UE du Parlement européen et du Conseil, du 3 avril 2014, concernant la décision d'enquête européenne en matière pénale, J.O., 2014, L 130 p. 1. (120) Arrêt du 21 octobre 2021, *Okrazhna prokuratura - Varna*, aff. jointes C-845/19



B. Intégration économique et sociale

En matière de concurrence, la Cour a été appelée à préciser l'étendue du principe *ne bis in idem*¹²¹. Elle a considéré, d'une part, que la participation d'une entreprise à un programme de clémence — lequel a pour objet même de conduire à un constat d'infraction — dans le cadre d'une procédure de mise en œuvre du droit de la concurrence ne soustrait pas cette dernière au principe *ne bis in idem*. D'autre part, la Cour a observé qu'une autorité nationale de la concurrence pouvait sanctionner une infraction déjà sanctionnée par une autorité d'un autre État membre pour autant que cette première sanction « ne repose pas sur le constat d'un objet ou d'un effet anticoncurrentiel sur le territoire du premier État membre »¹²². Si c'était le cas en effet, la deuxième sanction porterait non seulement sur les mêmes faits, mais poursuivrait le même objectif d'intérêt général, de sorte que l'atteinte qu'elle emporterait au principe *ne bis in idem* ne pourrait être justifiée. Ce dernier élément du raisonnement est intéressant, mais paraît contredire la jurisprudence relative au cumul des sanctions administrative et pénale dont il sera question plus loin.

La question se pose différemment lorsque l'objectif d'intérêt général n'est pas (exactement) le même. Dans une affaire concernant la sanction de pratiques anticoncurrentielles dans le chef de bpost, prestataire historique de services postaux en Belgique, la Cour a considéré que le principe *ne bis in idem* ne s'opposait pas nécessairement à l'imposition d'une amende pour abus de position dominante en raison de pratiques déjà sanctionnées au titre de la réglementation sectorielle en matière de libéralisation des services postaux¹²³. On laisse au lecteur le soin d'apprécier si la libéralisation des marchés et la préservation de la concurrence sur ces marchés constituent réellement des objectifs distincts. Quoi qu'il en soit, dans la ligne d'une jurisprudence bien établie¹²⁴, la Cour a assorti cette possibilité de limites strictes — proportionnalité de la sanction, connexité temporelle, mais aussi prévisibilité de la double sanction.

C'est ce critère de la prévisibilité qui se trouve au cœur d'une troisième affaire concernant l'application du principe *ne bis in idem*, cette fois à une infraction en matière de TVA¹²⁵. On retrouve ici la configuration des affaires *Menci* et *Garlsson* où une sanction pénale vient s'ajouter à une sanction administrative. L'objectif des deux sanctions est ici manifestement le même, mais suffit néanmoins à justifier une limitation au principe *ne bis in idem*. Quant à l'exigence de prévisibilité, elle est satisfaite par une simple jurisprudence... pour autant qu'au moment de l'infraction, le cumul des sanctions soit raisonnablement prévisible. Le raisonnement de la Cour semble ici tourner à vide. On notera cependant avec approbation le « raccrochage » de cette exigence de prévisibilité au principe de légalité des délits et des peines inscrit à l'article 49, § 1, de la Charte.

En matière sociale, trois arrêts de la Cour méritent d'être épinglés. Le premier confirme un arrêt du Tribunal considérant que la Commission, en vertu de son (quasi-)monopole de l'initiative législa-

tive, n'est pas contrainte de proposer au Conseil une proposition visant à mettre en œuvre, au niveau de l'Union, un accord conclu entre les partenaires sociaux¹²⁶. Rappelant « l'importance primordiale » du droit de négocier et conclure des conventions collectives, garanti par l'article 28 de la Charte, la Cour estime néanmoins que le pouvoir d'opportunité de la Commission ne tient pas ce droit en échec, lequel a d'ailleurs été exercé *in casu* par les partenaires sociaux.

“Une action de grève du personnel n'est pas une circonstance extraordinaire”

Le deuxième arrêt concerne une demande d'indemnisation exigée, sur la base d'un règlement européen, par un passager dont le vol a été annulé en raison d'une action de grève du personnel, organisée par solidarité avec le personnel de la société mère. La Cour considère qu'un tel événement ne constitue pas une « circonstance extraordinaire » susceptible d'exonérer le transporteur de son obligation d'indemnisation. Elle justifie notamment sa conclusion par le fait que, le droit de grève étant un droit fondamental, son exercice « doit être considéré comme relevant de l'ordre du prévisible pour tout employeur, qui plus est lorsqu'une telle grève est précédée d'un préavis », et même si la grève perdure au-delà du délai mentionné dans ce préavis¹²⁷.

Le troisième arrêt concerne la compatibilité, avec le droit au congé annuel visé à l'article 31, § 2, de la Charte et réglementé par la directive « temps de travail »¹²⁸, d'une convention collective qui exclut, dans le calcul des heures travaillées pour déterminer si le seuil des heures travaillées donnant droit à majoration pour heures supplémentaires est atteint, les heures correspondant à la période de congé annuel payé¹²⁹. La Cour conclut qu'un tel arrangement, dans la mesure où il pourrait dissuader le travailleur de prendre son congé annuel, ne respecte pas la directive « temps de travail » lue à la lumière de la Charte.

En matière de libre circulation, on épinglera deux situations d'« alliance » entre une liberté économique fondamentale et un droit consacré dans la Charte. Le premier concerne l'infliction de sanctions relativement substantielles à un opérateur qui, en violation du monopole étatique sur les jeux de hasard, a mis dix machines à sous à disposition d'un établissement commercial¹³⁰. La Cour observe qu'il s'agit là d'une restriction à la libre prestation des services justifiée par un objectif d'intérêt général, mais souligne qu'en vertu du principe de proportionnalité des délits et des peines inscrit à l'article 49, § 3, de la Charte — laquelle s'applique aux entraves aux libertés de circulation en vertu de la vieille jurisprudence *ERT*¹³¹ —, les sanctions ne doivent pas être démesurées par rapport à l'avantage économique obtenu ni excessives par rapport à la gravité de l'infraction, ce qu'il appartient au juge de renvoi de vérifier. À vrai dire, le détour par la Charte n'était guère nécessaire tant l'exigence de proportionnalité est inhérente au contrôle du respect des libertés de circulation.

et C-863/19, EU:C:2021:864. (121) Arrêt du 22 mars 2022, *Nordzucker* e.a., aff. C-151/20, EU:C:2022:203. (122) *Ibidem*, point 58. (123) Arrêt du 22 mars 2022, *bpost*, aff. C-117/20, EU:C:2022:202. (124) Arrêts du 20 mars 2018, *Menci*, aff. C-524/15, EU:C:2018:197 ; *Garlsson Real Estate* e.a., aff. C-537/16, EU:C:2018:193, et *Di Puma et Zecca*, aff. jointes C-596/16 et C-597/16, EU:C:2018:192. (125) Arrêt du 5 mai 2022, *BV*, aff. C-570/20, EU:C:2022:348. (126) Arrêt du 2 septembre 2021, *EPSU c. Commission*, aff. C-928/19 P, EU:C:2021:656. (127) Arrêt du 6 octobre 2021, *Eurowings*, aff. C-613/20, EU:C:2021:820, points 25 et 32. (128) 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. (129) Arrêt du 13 janvier 2022, *Koch Personaldienstleistungen*, aff. C-514/20, EU:C:2022:19. (130) Arrêt du 14 octobre 2021, *Landespolizeidirektion Steiermark (Machines à sous)*, aff. C-231/20, EU:C:2021:845. (131) Arrêt du 18 juin 1991, *ERT*, aff. C-260/89, EU:C:1991:254, confirmé entre autres par l'arrêt du 21 mai 2019, *Commission c. Hongrie (Usufruits sur terres agricoles)*, aff. C-235/17, EU:C:2019:432.



Chroniques

La seconde affaire concerne l'interdiction, prévue par le droit bulgare, de payer en espèces des montants de plus de 10 000 lev (environ 5 000 EUR)⁽¹³²⁾. Si la Cour y voit une restriction à la libre circulation des capitaux, elle l'estime justifiée par l'objectif de lutte contre la fraude fiscale et apte à réaliser un tel objectif. L'issue du contentieux se concentre donc, une fois de plus, sur la proportionnalité des sanctions, examinée à la lumière de l'article 49 de la Charte. Tout en laissant au juge du fond le pouvoir du dernier mot, la Cour laisse entendre que les sanctions sont dans l'ensemble proportionnées, à l'exclusion de celles qui correspondraient à l'intégralité du montant payé en espèces.

Dans le domaine de la société de l'information, deux affaires méritent également d'être évoquées. La première concerne la compatibilité, avec la directive 2002/58 (protection des données à caractère personnel dans le secteur des communications électroniques) et les articles 7, 8 et 11 de la Charte, d'une législation irlandaise prévoyant une conservation généralisée et indifférenciée des données relatives au trafic et des données de localisation à des fins de lutte contre la criminalité grave⁽¹³³⁾. Dans le sillage de l'arrêt *Quadrature du Net*⁽¹³⁴⁾, la Cour note que les États doivent concilier leur obligation négative de respect de la vie privée et de la liberté d'expression et leur devoir positif de lutte contre des infractions susceptibles de porter atteinte à d'autres droits fondamentaux. Résistant à l'appel des gouvernements irlandais et français à donner aux autorités répressives les coudées plus franches, la Cour confirme qu'une conservation généralisée et indifférenciée des données relatives au trafic et des données de localisation n'est pas conforme au droit de l'Union. En revanche, ce dernier ne s'oppose pas nécessairement à des mesures telles qu'une conservation généralisée et indifférenciée des adresses IP ou une conservation ciblée des activités en ligne de certaines catégories de personnes, pour une période limitée au strict nécessaire. Il faut saluer ici le courage de la Cour, qui tient bon face aux demandes des États, tout en se montrant sensible aux nécessités de la lutte contre la criminalité grave.

La seconde affaire concerne un recours en annulation intenté par la Pologne contre la directive 2019/790 sur le droit d'auteur et les droits voisins dans le marché unique numérique, et plus précisément contre une disposition qui rend les fournisseurs de services de partage de contenus en ligne responsables des infractions au droit d'auteur commises par les utilisateurs de leurs plateformes, sauf si les fournisseurs démontrent qu'ils ont « fourni leurs meilleurs efforts » pour prévenir de telles infractions et, ensuite, pour y remédier⁽¹³⁵⁾. La Pologne estime qu'un tel régime de responsabilité contraint les fournisseurs à surveiller, de manière préventive, les contenus mis en ligne par les utilisateurs, ce qui constitue une violation de la liberté d'expression de ces derniers. La Cour reconnaît l'existence d'une limitation à ce droit fondamental, mais estime que cette limitation ne rompt pas l'équilibre nécessaire à trouver entre le respect de ce droit et celui, concurrent, de la propriété intellectuelle. Identifiant une série de balises et garanties contenues dans d'autres dispositions de la directive, la Cour juge donc proportionnée la restriction imposée à la liberté d'expression.

C. Relations extérieures

La seule affaire qui retiendra notre attention dans cette rubrique concerne les relations de l'Union avec l'Iran. Soucieuse de maintenir ouvertes ses relations avec cet État, l'Union européenne a adopté un règlement interdisant en principe aux entreprises sur son territoire de résilier des contrats conclus avec des entreprises iraniennes en raison de sanctions décidées par un État tiers (l'État visé étant, bien entendu, principalement les États-Unis). En dépit de cette interdiction, une société allemande résilie ses contrats avec une entreprise iranienne, arguant du fait que cette résiliation est motivée par des considérations purement économiques indépendantes des sanctions américaines. Interrogée par la voie préjudicielle, la Cour doit notamment examiner si l'annulation de cette résiliation — en principe requise par la réglementation européenne — n'est pas contraire au droit fondamental à la liberté d'entreprise garanti par l'article 16 de la Charte⁽¹³⁶⁾. La Cour offre à cette question une réponse de normand : en principe, une telle annulation est compatible avec le droit, sauf s'il apparaît au juge national que les pertes économiques qui en résulteraient pour l'opérateur allemand (interdit, peut-être, de poursuivre ses activités sur le marché américain) seraient disproportionnées par rapport aux objectifs visés par la réglementation européenne. Il n'est pas certain que le juge *a quo* appréciera cette réponse un peu facile, qui le forcera à comparer des pommes (des pertes économiques éventuelles) et des poires (un gain politique ou au moins idéologique tout aussi incertain).

D. Égalité et non-discrimination

En matière d'égalité et de non-discrimination dans le domaine de l'emploi, plusieurs arrêts rendus l'année écoulée ont retenu notre attention.

D'abord, en lien avec le champ d'application de la directive 2000/78⁽¹³⁷⁾, la Cour a dû se prononcer sur une limite d'âge imposée pour devenir président ou présidente d'une organisation de travailleurs dans l'arrêt *HK c. Danmark et HK c. Privat*⁽¹³⁸⁾. La juridiction de renvoi s'interrogeait sur le fait qu'un tel obstacle puisse être considéré comme relevant de la directive, dans la mesure où la fonction en question n'octroyait pas le statut d'employé et que celle-ci n'était pas soumise au pouvoir de direction d'un supérieur. Il s'agissait d'une fonction davantage politique, fondée sur la confiance, et qui était attribuée à la suite d'une élection. Adoptant une interprétation large de la directive, la Cour a considéré qu'une telle règle, limitant l'accès à la fonction de président, relevait du champ d'application de la directive, celle-ci ne concernant pas seulement les travailleurs au sens de l'article 45 TFUE⁽¹³⁹⁾. La directive ne vise en effet pas seulement à protéger les parties faibles dans une relation de travail, elle « a pour objet l'élimination, pour des raisons d'intérêts social et public, de tous les obstacles fondés sur des motifs discriminatoires à l'accès aux moyens de subsistance et à la capacité de contribuer à la société par le travail, quelle que soit la forme juridique en vertu de laquelle ce dernier est fourni »⁽¹⁴⁰⁾. L'activité en cause au principal doit donc être considérée comme devant bénéficier de la protection offerte par la directive 2000/78.

(132) Arrêt du 6 octobre 2021, *ECOTEX BULGARIA*, aff. C-544/19, EU:C:2021:803. (133) Arrêt du 5 avril 2022, *Commissioner of An Garda Síochána*, aff. C-140/20, EU:C:2022:258. (134) Arrêt du 6 octobre 2020, *La Quadrature du Net* e.a., aff. jointes C-511/18, C-512/18 et C-520/18, EU:C:2020:791, commenté dans la précédente chronique. (135) Arrêt du 26 avril 2022, *Pologne c. Parlement et Conseil*, aff. C-401/19, EU:C:2022:297. (136) Arrêt du 21 décembre 2021, *Bank Mellat Iran*, aff. C-124/20, EU:C:2021:1035. (137) Directive 2000/78/CE du Conseil, du 27 novembre 2000, portant création d'un cadre général en faveur de l'égalité de traitement en matière d'emploi et de travail, J.O., 2000, L 303, p. 16. (138) Arrêt du 2 juin 2022, *HK c. Danmark et HK c. Privat*, aff. C-587/20, EU:C:2022:419. (139) *Ibidem*, point 28. (140) *Ibidem*, point 34.



L'arrêt *HR Rail*⁽¹⁴¹⁾ était quant à lui l'occasion pour la Cour de préciser l'obligation découlant de la directive 2000/78 en matière d'aménagements raisonnables pour les personnes atteintes d'un handicap. L'employé en question, récemment recruté comme agent de maintenance sur les voies ferrées, s'était vu diagnostiquer une pathologie cardiaque nécessitant le placement d'un pacemaker. N'étant plus en mesure d'effectuer les tâches pour lesquelles il avait été initialement engagé et étant encore en période de stage consécutif à son recrutement, il avait été licencié. Les règles applicables prévoyaient en effet que, « contrairement aux agents nommés à titre définitif, les stagiaires qui sont reconnus handicapés et ne sont dès lors plus capables d'exercer leur fonction ne bénéficient pas d'une réaffectation au sein de l'entreprise »⁽¹⁴²⁾. Selon la Cour de justice, une telle attitude est contraire à la directive 2000/78, dans la mesure où celle-ci s'applique aux employés effectuant un stage de formation consécutif à son recrutement⁽¹⁴³⁾, et que son article 20 exige que des aménagements soient pris afin de permettre aux personnes handicapées de participer à la vie professionnelle de manière pleine et effective⁽¹⁴⁴⁾. Sans que cela ne puisse aller jusqu'à imposer une « charge disproportionnée » à l'employeur⁽¹⁴⁵⁾, ce dernier peut notamment être requis de transférer la personne à un autre poste de travail, de manière à lui permettre de conserver son emploi⁽¹⁴⁶⁾.

Toujours en lien avec l'interdiction de discrimination sur la base du handicap contenue dans la directive 2000/78, la Cour s'est penchée, dans l'affaire *Komisia za zashtita ot diskriminatsia*⁽¹⁴⁷⁾, sur une exclusion de la fonction de juré de jugement dans une procédure pénale pour cause de cécité. Cette fonction constituant une activité professionnelle rémunérée en Bulgarie⁽¹⁴⁸⁾, la situation tombait bien dans le champ d'application de la directive. La question était donc celle de savoir si la cécité pouvait être considérée comme étant une « exigence professionnelle essentielle et déterminante », de nature à justifier une différence de traitement directe à l'égard des personnes aveugles. Bien que des capacités physiques particulières puissent être considérées comme constituant de telles exigences⁽¹⁴⁹⁾, la Cour considère que l'exclusion absolue opérée en l'espèce n'était pas nécessaire dans la mesure où la capacité individuelle à remplir ses fonctions de la personne concernée n'a pas été évaluée, ni la possibilité de remédier aux éventuelles difficultés⁽¹⁵⁰⁾. Elle en profite pour également rappeler l'obligation de prévoir des aménagements raisonnables qui repose sur les employeurs, et sur le fait que cette obligation doit être entendue de manière large⁽¹⁵¹⁾.

Dans une affaire liée à la différence de traitement réservée à la victime d'actes de violence domestique, ressortissante d'un pays tiers, selon que son conjoint soit ou non citoyen européen, la Cour de justice a considéré que l'article 21 de la Charte, qui prohibe toute discrimination fondée sur la nationalité, était dépourvu de pertinence⁽¹⁵²⁾. Selon la Cour, en effet, cette interdiction de discrimination sur la base de la nationalité ne fait que reprendre celle contenue à l'article 18, premier alinéa, TFUE qui ne protège que

les ressortissants d'un État membre par rapport aux ressortissants nationaux d'un autre État membre⁽¹⁵³⁾. En revanche, selon la Cour, l'article 20 de la Charte, qui protège le principe d'égalité, « ne prévoit aucune limitation expresse de son champ d'application et s'applique dès lors à toutes les situations régies par le droit de l'Union », et est dès lors pertinent⁽¹⁵⁴⁾. Celui-ci exige, comme le rappelle la Cour, « que des situations comparables ne soient pas traitées de manière différente et que des situations différentes ne soient pas traitées de manière égale, à moins qu'une différenciation ne soit objectivement justifiée »⁽¹⁵⁵⁾. Néanmoins, selon la Cour réunie en grande chambre, les ressortissants de pays tiers victimes d'actes de violence domestique par leurs conjoints ne se trouvent pas dans une situation comparable selon que ce dernier soit citoyen de l'Union ou ressortissant de pays tiers. Après un examen particulièrement pointu (voire « à charge » de l'incomparabilité), la Cour de justice a en effet considéré que si les règles applicables aux deux situations (la directive 2003/86⁽¹⁵⁶⁾ lorsque le conjoint est un ressortissant d'un État tiers et la directive 2004/38⁽¹⁵⁷⁾ lorsque le conjoint est un citoyen de l'Union) « partagent l'objectif d'assurer une protection des membres de la famille victimes de violence domestique », elles « relèvent de domaines différents dont les principes, les objets et les objectifs sont également différents »⁽¹⁵⁸⁾. Les victimes de violences conjugales ressortissantes d'État tiers présentes sur le territoire de l'Union ne pourront donc pas bénéficier de la même protection en termes de titre de séjour, selon qu'elles soient la victime d'un citoyen de l'Union ou d'un ressortissant d'un État tiers.

L'article 20 de la Charte a également été sollicité, aux côtés de son article 31, dans une affaire concernant la fixation d'une durée normale du travail de nuit⁽¹⁵⁹⁾. La question était de savoir si le principe d'égalité de traitement pouvait être violé du fait que, contrairement aux travailleurs du secteur privé, certains travailleurs du secteur public, tels que les policiers et les sapeurs-pompiers, ne faisaient pas l'objet d'une réglementation fixant la durée normale du travail de nuit (sept heures en l'occurrence). Réservant l'examen concret de l'affaire à la juridiction de renvoi, la Cour de justice a néanmoins souligné qu'une telle différence entre deux catégories de personnes comparables ne pouvait être considérée comme admissible que si elle « est fondée sur un critère objectif et raisonnable, c'est-à-dire qu'elle est en rapport avec un but légalement admissible poursuivi par ladite législation, et qu'elle est proportionnée à ce but »⁽¹⁶⁰⁾. La Cour a également jugé pertinent de souligner que si cette différence de traitement était uniquement justifiée par des motifs d'ordre juridique et économique, elle ne pourrait être considérée comme correspondant à un but légalement admissible. En effet, selon la Cour, « si le droit de l'Union n'empêche pas les États membres de tenir compte de considérations budgétaires parallèlement à des considérations d'ordre politique, social ou démographique et d'influer sur la nature ou l'étendue des mesures qu'ils souhaitent adopter, de telles considérations ne peuvent constituer à elles seules un but d'intérêt général »⁽¹⁶¹⁾.

(141) Arrêt du 10 février 2022, *HR Rail*, aff. C-485/20, EU:C:2022:85. (142) *Ibidem*, point 21. (143) *Ibidem*, point 31. (144) *Ibidem*, point 41. (145) *Ibidem*, point 45. (146) *Ibidem*, point 41. (147) Arrêt du 21 octobre 2021, *Komisia za zashtita ot diskriminatsia*, aff. C-824/19, EU:C:2021:862. (148) *Ibidem*, point 37. (149) *Ibidem*, points 50 et 51. (150) *Ibidem*, point 56. (151) *Ibidem*, point 57. (152) Arrêt du 2 septembre 2021, *État belge (Droit de séjour en cas de violence domestique)*, aff. C-930/19, EU:C:2021:657, point 53. (153) *Ibidem*, point 51. (154) *Ibidem*, points 54 et 55. (155) *Ibidem*, point 57. (156) Directive 2003/86/CE du Conseil, du 22 septembre 2003, relative au droit au regroupement familial, J.O., 2003, L 251 p. 12. (157) Directive 2004/38/CE du Parlement européen et du Conseil, du 29 avril 2004, relative au droit des citoyens de l'Union et des membres de leurs familles de circuler et de séjourner librement sur le territoire des États membres, J.O., 2004, L 158, p. 77. (158) Arrêt *État belge (Droit de séjour en cas de violence domestique)* précité, point 90. (159) Arrêt du 24 février 2022, *Glavna direksia « Pozharna bezopasnost i zashtita na naselenieto »*, aff. C-262/20, EU:C:2022:117. (160) *Ibidem*, point 80. (161) *Ibidem*, point 78.

