

**Droits de l'homme à l'est des Vosges, valeurs à l'ouest?**  
**Les récits judiciaires de l'Europe au prisme de l'article 52 de la Charte**

**Antoine Bailleux**

Professeur à l'Université Saint-Louis – Bruxelles  
Avocat au barreau de Bruxelles\*

**Introduction**

L'article 52 est une disposition centrale de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne. Il en régit l'interprétation, précisant notamment ses rapports avec d'autres textes normatifs – le droit primaire, le droit dérivé, les constitutions et législations nationales, la Convention européenne des droits de l'homme et les « explications » qui s'y rapportent.

Parmi les innombrables questions dont il traite, il en est deux qui sont particulièrement sensibles et controversées. La première concerne la distinction qu'il opère entre droits et principes. La seconde porte sur la liaison qu'il établit entre la Charte et la Convention européenne des droits de l'homme, ou plus concrètement entre la jurisprudence de la Cour de justice et celle de la Cour de Strasbourg.

C'est du reste la persistance de ce bicéphalisme des droits de l'homme en Europe qui sert de point d'entrée et de fil rouge aux présentes réflexions. On voudrait en effet soutenir la thèse que s'ils occupent une place centrale dans l'Europe des vingt-huit comme dans celle des quarante-sept, les droits fondamentaux n'y sont pour autant pas parfaitement conçus de la même manière et n'y jouent pas exactement le même rôle. Et que si cette différence apparaît en filigranes de leurs *bills of rights* respectifs (Charte et Convention), c'est dans l'examen comparé des jurisprudences luxembourgeoise et strasbourgeoise qu'elle dévoile toute son ampleur : alors que la Cour européenne des droits de l'homme paraît considérer les prérogatives dont elle assure le respect comme de véritables *droits*, la Cour de justice semble parfois davantage voir dans les dispositions matérielles de la Charte le reflet de *valeurs*.

La distinction entre droits et valeurs doit ici se comprendre à la lumière des enseignements de la (ou plutôt d'une certaine) philosophie du droit et de la philosophie politique, que l'on condensera ici à l'extrême au prix de nombreuses simplifications.

La première nous enseigne que les droits ont une portée *déontologique*. Ils commandent un respect inconditionnel (ce qui ne signifie pas un respect absolu), ils sont invocables en justice et leur violation est nécessairement constitutive d'une illégalité. A l'inverse, les valeurs ont une dimension *téléologique*. Elles orientent l'action, signalent le chemin à prendre, mais leur normativité est limitée. Elle dépend de l'intensité de leur méconnaissance et du contexte (politique, factuel, sociétal) dans lequel cette méconnaissance prend place<sup>1</sup>.

\* Le présent article constitue une version légèrement remaniée d'une allocution relative à l'article 52 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, prononcée à l'Université Saint-Louis – Bruxelles le 19 décembre 2017 à l'occasion de la parution du *Commentaire article par article de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne* (F. PICOD, S. VAN DROOGHENBROECK (dir.), Bruxelles, Bruylant, 2018).

<sup>1</sup> Cf. À ce propos J. HABERMAAS, *Droit et démocratie. Entre faits et normes*, trad. R. Rochlitz et C. Bouchindhomme, Paris, Gallimard, 1997, spéc. p. 280-283. On peut tracer ici un parallèle évident avec la théorie dworkinienne des droits constitutionnels. Selon Ronald Dworkin, la catégorie juridique des droits implique une prééminence par rapport à la poursuite d'objectifs politiques. Un droit ne mérite ce qualificatif que pour autant que, confronté dans l'arène juridictionnelle à un objectif concurrent, il jouisse sur ce dernier d'une priorité de

La philosophie politique quant à elle conçoit les *droits* comme des bornes inhérentes à une société *juste*, c'est-à-dire une société qui assure la coexistence paisible des libertés individuelles, tandis que les *valeurs* y apparaissent comme le fondement prépolitique d'une communauté regroupée autour d'une certaine conception de la vie *bonne*. Et alors que les tenants du libéralisme politique voient dans la sauvegarde des droits une condition nécessaire et suffisante à l'établissement d'une collectivité politique – structurée autour d'un simple cadre, d'une moralité « fine » –, les communautariens estiment au contraire qu'une telle collectivité ne saurait exister sans une adhésion partagée à un certain nombre de valeurs, qui lui fournissent une « épaisseur » morale apte à la distinguer de toute autre, et qui orientent l'action de ses décideurs<sup>2</sup>.

**I. De l'Europe des droits à celle des valeurs : des récits judiciaires en tension**

Il est peu contestable que les droits fondamentaux ont traditionnellement été conçus comme relevant davantage de la catégorie des droits que de celle des valeurs, entendue au double sens que l'on vient de rappeler. Dans la tradition libérale dont ils sont issus, les droits fondamentaux font office de bornes au pouvoir. Ils fixent un cadre indépassable, au sein duquel le jeu démocratique et l'agir politique sont appelés à se déployer.

Pour le dire vite, et là encore au risque de nombreuses simplifications, il semble que le système de la Convention européenne des droits de l'homme et la jurisprudence strasbourgeoise reflètent cet esprit garantiste classique et véhiculent par-là même une certaine représentation de l'Europe des droits de l'homme (un « récit judiciaire de l'Europe », pour reprendre les termes d'une recherche en cours<sup>3</sup>).

Le principe de l'épuisement des voies de recours interne, l'interprétation large de la notion de juridiction contenue à l'article 1<sup>er</sup> de la CEDH ou encore la possibilité laissée aux États par l'article 53 d'assurer une protection plus généreuse des droits qu'elle consacre accèdent à l'image d'une Europe « gardienne », d'une Europe « bouclier ». Une Europe dont la finalité n'est pas de « faire société » mais bien plutôt de servir de rempart ultime aux sociétés existantes ; une Europe qui n'a pas pour mission de se substituer ou de se superposer aux collectivités nationales, mais qui vise bien plutôt à protéger ces collectivités contre elles-mêmes ou, plus exactement, à préserver la personne, l'individu, des excès d'un pouvoir toujours menacé d'ensauvagement.

Cette conception « strasbourgeoise » des droits de l'homme et de l'Europe qui les consacre diffère quelque peu de celle qui émerge aujourd'hui de l'autre côté des Vosges, pour paraphraser l'aphorisme pascalien. Il apparaît en effet que si la conception garantiste des droits

principe – laquelle n'exclut pas que des restrictions puissent lui être apportées, mais précisément seulement pour autant qu'elles soient justifiées et proportionnées à l'objectif en question'. Ces droits sont qualifiés d'« atouts politiques » par le philosophe du droit Ronald Dworkin ; dans le jeu politique des intérêts en présence, ils présentent une force particulière qui permet souvent – mais pas toujours – à celui qui les détient de remporter la partie (R. DWORKIN, *Prendre les droits au sérieux*, trad. fr. P. Bouretz, Paris, PUF, 1995, p. 44 et p. 164-169).

<sup>2</sup> Pour une synthèse éclairante, cf. J. LACROIX, *Communautarisme versus libéralisme. Quel modèle d'intégration politique ?*, Bruxelles, éd. de l'Université de Bruxelles, 2003. Pour une application à la construction européenne, cf. Id., *L'Europe en procès. Quel patriotisme au-delà des nationalismes ?*, Paris, Cerf, 2004.

<sup>3</sup> Cf. À ce sujet A. BAILLEUX, « Les récits judiciaires de l'Europe », *Revue de l'Union européenne*, n° 614, janvier 2018, p. 5-17 ; E. BERNARD, « L'Europe des valeurs communes : un récit judiciaire », *Annuaire de droit européen*, 2018, à paraître ; E. BERNARD, « Circonstances exceptionnelles et confiance mutuelle », in E. CARPANO et G. MARTI (dir.), *L'exception en droit de l'UE*, Presses universitaires de Rennes, 2018, à paraître.

n'est évidemment pas absente de la jurisprudence de la Cour de justice et de la Charte des droits fondamentaux, ces dernières véhiculent *par ailleurs* un autre récit de l'Europe des droits de l'homme, celui d'une communauté politique qui trouve dans les droits fondamentaux non pas sa *limite*, mais son *socle* et son *moteur*.

Son *socle*, dès lors que ces droits y sont présentés comme l'expression de valeurs partagées, qui justifient entre les États membres l'existence d'une confiance mutuelle et font pièce au poncif d'une Europe technocratique, marchande et aseptisée. Son *moteur*, dans la mesure où les dispositions de la Charte dépassent l'énumération classique des droits libéraux pour consacrer une certaine conception de la vie bonne, en intégrant pêle-mêle des orientations relatives à l'environnement, à la santé, à la science et aux arts, ou encore à l'inclusion des personnes aux marges de nos sociétés<sup>4</sup>.

Or, et ceci est crucial, ce double rabattement des droits sur les valeurs (par le passage d'une conception déontologique à une perspective téléologique d'une part ; par le glissement d'une vision libérale vers une approche communautarienne de l'autre) ne paraît pas sans incidence sur le degré de protection assuré à ces droits. En plaçant les droits fondamentaux non plus aux confins du jeu politique mais bien en son centre (comme *alpha* et *omega* de l'intégration européenne, à la fois fondement et projet), le récit de l'Europe des valeurs recèle le risque d'une instrumentalisation de ces droits, dont la protection n'est plus – seulement – voulue pour elle-même, mais aussi en vue d'une fin qui leur est étrangère – à savoir le bon fonctionnement et l'approfondissement de l'Union européenne.

## II. Le passage des droits aux valeurs, un risque pour la protection des droits fondamentaux

Il arrive que les droits fondamentaux retirent un certain bénéfice de cette instrumentalisation, lorsque leur protection et le projet d'intégration européenne font si l'on peut dire cause commune. La jurisprudence de la Cour de justice relative au principe *ne bis in idem*<sup>5</sup> ou à la protection des données à caractère personnel<sup>6</sup> témoigne de cette coalition d'intérêts bien compris, qui voit la Cour affirmer la spécificité de sa communauté politique en se plaçant à

<sup>4</sup> Sur ce phénomène de la colonisation de l'espace politique par le discours des droits de l'homme, cf. M. KOSKENNIEMI, « The Effect of Rights on Political Culture », in P. ALSTON (ed.), *EU Law and Human Rights*, Oxford, OUP, 1999, p. 99-116 et, plus classiquement, M. GAUCHET, « Les droits de l'homme ne sont pas une politique », *Le Débat*, n° 3, p. 3-21 et « Quand les droits de l'homme deviennent une politique », *Le Débat*, n° 110, p. 258-288.

<sup>5</sup> Sur l'élément *idem* (identité de faits et non d'infractions), on pense notamment aux arrêts *Van Esbroeck* (C-436/04, EU:C:2006:165) ou *Van Straaten* (C-150/05, 28 septembre 2006, EU:C:2006:614) qui, rendus sur le fondement de l'article 54 de la Convention d'application de l'Accord de Schengen, ont incité la Cour eur. D.H. à revenir sur sa jurisprudence et élargir la portée du principe (*Zolotoukhine c. Russie*, 10 février 2009). Sur l'élément *bis*, et en particulier le cumul de sanctions pénales et administratives (mais de nature pénale), la Cour a d'abord suivi la jurisprudence de la Cour eur. D.H. (C-489/10 *Bonda*, 5 juin 2012, EU:C:2012:319 ; C-617/10 *Akerberg Fransson*, 26 février 2013, EU:C:2013:105) avant que, suite au malheureux infléchissement de cette dernière dans l'arrêt *A. et B. c. Norvège* (15 novembre 2016) l'un de ses avocats généraux ne l'exhorte à garder le cap en prohibant tout cumul entre sanctions pénales et administratives de nature pénale (cf. les conclusions de l'AG Sanchez-Bordona dans les affaires *Menci* (C-524/5, EU:C:2017:667), *Garlsson Real Estate* (C-537/16, EU:C:2017:668) et *Di Puma* (C-596/16, EU:C:2017:669)). Prononcés le 20 mars 2018, les arrêts rendus dans ces trois affaires conservent cette interdiction de principe, mais confirment la possibilité d'y déroger et précisent les conditions de cette dérogation. La Cour de justice semble à nouveau « mener la danse »...

<sup>6</sup> On songe notamment aux retentissants arrêts *Schrems* (C-362/14, 6 octobre 2015, EU:C:2015:650), *Digital Rights Ireland* (C-293/12, 8 avril 2014, EU:C:2014:238) et *Google Spain* (C-131/12, 13 mai 2014, EU:C:2014:317) qui témoignent de la préoccupation de la Cour de justice d'assurer à ce droit une protection bien réelle, même lorsqu'il s'oppose à des considérations économiques et de sécurité publique de première importance.

l'avant-garde de la protection internationale des droits de l'homme. De nombreux arrêts mettent également en scène des situations d'alliances entre droits fondamentaux et libertés de circulation, les premiers étant invoqués en soutien des secondes pour renforcer le démantèlement des barrières étatiques<sup>7</sup>. Enfin, il semble que les droits fondamentaux permettent désormais à la Cour d'étendre son contrôle à des mesures nationales susceptibles de porter atteinte non plus seulement à l'intégration économique, mais aussi à l'intégration politique<sup>8</sup> et juridique<sup>9</sup> portée par le droit de l'Union.

Or, cette inféodation – certes relative – des droits fondamentaux à un objectif politique, aussi noble soit-il, n'est pas sans risques pour leur protection. L'on se limitera ici à évoquer deux exemples nourrissant cette crainte, immédiatement tirés de l'article 52 de la Charte et renvoyant respectivement aux deux conceptions précitées des droits fondamentaux – socles et moteurs de l'intégration européenne. On a déjà pu exprimer, dans les colonnes de la présente revue, des réserves identiques à propos de la jurisprudence relative à l'article 53<sup>10</sup>, et le même exercice pourrait sans doute être fait à l'égard de l'article 51<sup>11</sup>.

Le premier exemple concerne la jurisprudence relative à la confiance mutuelle dans l'espace de liberté, de sécurité et de justice<sup>12</sup>. Le récit de l'Europe des valeurs<sup>13</sup> a logiquement conduit la

<sup>7</sup> Pour un exemple récent, cf. C-685/15 *Online Games Handels GmbH*, 14 juin 2017, EU:C:2017:452. Sur cette question, cf. A. BAILLEUX, « Les alliances entre libre circulation et droits fondamentaux. Le "flou" au cœur de la jurisprudence communautaire », *J.D.E.*, 2009, p. 157 et s ; Id., *Les interactions entre libre circulation et droits fondamentaux dans la jurisprudence communautaire. Essai sur la figure du juge traducteur*, Bruxelles, Bruylant – Publications des F.U.S.L., 2009.

<sup>8</sup> Cf. concernant le droit de résidence dans l'Union des citoyens en bas âge dont le parent qui en assume la charge effective est contraint de quitter le territoire de l'Union, l'important arrêt *Chavez-Vilchez* (C-133/15, 10 mai 2017, EU:C:2017:354).

<sup>9</sup> Cf., à propos des mesures d'austérité affectant le niveau de rémunération des juges portugais, le non moins important arrêt *Associação Sindical dos Juizes Portugueses* (C-64/16, 27 février 2018, EU:C:2018:117).

<sup>10</sup> Cf. le commentaire de l'arrêt *Melloni* intitulé « Entre droits fondamentaux et intégration européenne, la Charte face à son destin – A propos des arrêts *Stefano Melloni* et *Akerberg Fransson* de la Cour de justice », *Rev. Trim. D. H.*, 2014, n°97, p. 215-235. L'interprétation restrictive de cette disposition – subordonnant l'application de standards nationaux plus généreux à la triple condition qu'elle ne compromette pas l'unité, l'effectivité et la primauté du droit de l'Union – a été confirmée à plusieurs reprises par la Cour et n'a, à notre connaissance, jamais servi de fondement explicite à la reconnaissance de la légalité d'une protection plus généreuse des droits fondamentaux prévue par le droit national. Les contorsions de la Cour dans l'arrêt *M.A.S.* (C-42/17, 5 décembre 2017, EU:C:2017:936), qui en rendent la lecture très incertaine, confirment ce constat et témoignent de l'embarras de la plus haute juridiction de l'Union.

<sup>11</sup> Cf. p. ex. l'affirmation selon laquelle « la poursuite de cet objectif [de protection des droits fondamentaux dans le droit de l'Union] est motivée par la nécessité d'éviter qu'une protection des droits fondamentaux susceptible de varier selon le droit national concerné porte atteinte à l'unité, à la primauté et à l'effectivité du droit de l'Union » (C-206/13 *Siragusa*, 6 mars 2014, EU:C:2014:126, pt. 32 ; C-198/13 *Julian Hernandez*, 10 juillet 2014, EU:C:2014:2055, pt. 47).

<sup>12</sup> Cf. en particulier les arrêts *N.S.* (C-411/10 et C-493/10, 21 décembre 2011 EU:C:2011:865), *Puid* (C-4/11, 14 novembre 2013, EU:C:2013:740), *Abdullahi* (C-394/12, 10 décembre 2013, EU:C:2013:813), *Aranys et Căldăraru* (C-404/15, 5 avril 2016, EU:C:2016:198), *Ghezelbash* (C-63/15, 16 juin 2016, EU:C:2016:409), *Kovalkovas* (C-477/16 PPU, 10 novembre 2016, EU:C:2016:861), *C.K.* (C-578/16 PPU, 16 février 2017, EU:C:2017:127), *Tupikas* (C-270/17 PPU, 10 août 2017, EU:C:2017:628) ainsi que l'arrêt précité *Associação Sindical dos Juizes Portugueses*. Cf. aussi, *mutatis mutandis*, dans le domaine de la coopération judiciaire en matière civile, C-34/17 *Donnellan*, 26 avril 2018, EU:C:2018:282.

<sup>13</sup> Ce « récit » apparaît très explicitement dans certaines décisions récentes de la grande chambre. Outre l'arrêt précité *Associação Sindical dos Juizes Portugueses* (pt. 30), on évoquera l'Avis 2/13 relatif à l'adhésion de l'Union à la CEDH (18 décembre 2014, EU:C:2014:2454, pt. 168) ainsi que, plus récemment, l'arrêt *Achmea* (C-284/16, 6 mars 2018, EU:C:2018:158) : « Le droit de l'Union repose ainsi sur la prémisses fondamentale selon laquelle chaque État membre partage avec tous les autres États membres, et reconnaît que ceux-ci partagent avec lui, une série de valeurs communes sur lesquelles l'Union est fondée, comme il est précisé à l'article 2 TUE. Cette prémisses

Cour de justice à instaurer une présomption de respect des droits fondamentaux au bénéfice de chaque Etat membre, fondée sur la confiance mutuelle censée régner dans la fédération plurinationale européenne. Cette présomption est incontestablement favorable à l'intégration européenne dès lors qu'en empêchant – en principe – les autorités nationales de questionner le respect des droits fondamentaux par leurs homologues d'un autre Etat membre, elle favorise l'intégration européenne et la libre circulation « intracommunautaire » (des demandeurs d'asile comme des mandats d'arrêt).

Mais il faut également constater, quoi qu'en dise la Cour<sup>14</sup>, qu'une telle présomption – pour réfragable qu'elle soit – constitue une entaille dans l'obligation faite aux Etats parties à la CEDH d'assurer le respect des droits fondamentaux dans toute situation relevant de leur « juridiction ». La Cour de Strasbourg s'est – fort timidement – émue, mais en vain<sup>15</sup>, de la jurisprudence de son homologue luxembourgeoise<sup>16</sup>, qui a été jusqu'à ériger cette divergence de vue en obstacle dirimant à l'adhésion de l'Union à la CEDH dans son fameux avis 2/13.

Notre second exemple concerne la distinction entre droits et principes introduite à l'article 52, § 5, de la Charte, qui nous ramène à l'utilisation des droits fondamentaux comme *moteurs* de l'intégration européenne. On l'a dit, transparaît dans la Charte une volonté d'élargir le catalogue traditionnel des droits fondamentaux à un certain nombre de valeurs, de principes directeurs, qui sont formulés davantage comme des maximes de bonne gouvernance (assurer un niveau élevé, assurer l'intégration, etc.) que comme des bornes à l'action gouvernementale.

Quelque louable qu'il soit, cet élargissement a eu pour effet d'entraîner une scission, interne à la Charte, entre de prétendus « vrais » droits, qui jouissent d'un effet direct et entraînent des obligations positives à charge des gouvernants, et leurs « répliques », ces fameux principes dont

---

implique et justifie l'existence de la confiance mutuelle entre les États membres dans la reconnaissance de ces valeurs et, donc, dans le respect du droit de l'Union qui les met en œuvre » (pt. 34).

<sup>14</sup> Au point 59 de l'arrêt *Tupikas* précité, la Cour affirme que « les principes de confiance et de reconnaissance mutuelles sur lesquels repose cette décision-cadre [relative au mandat d'arrêt européen] ne sauraient porter atteinte, de quelque manière que ce soit, aux droits fondamentaux garantis aux personnes concernées ». On voudrait la croire sur parole.

<sup>15</sup> Sans pour autant revenir sur sa jurisprudence *N.S.*, la Cour de justice s'est toutefois récemment efforcée de donner des gages à la Cour de Strasbourg en s'alignant sur les standards fixés par cette dernière en matière de traitements inhumains et dégradants (C-578/16 PPU *C.K.*, 16 février 2017, EU:C:2017:127).

<sup>16</sup> En 2014, la Cour de Strasbourg exprima clairement son désaccord avec cette jurisprudence de la Cour de justice, estimant que « [l']origine du risque [de traitement inhumain ou dégradant] encouru ne modifie en rien le niveau de protection garanti par la Convention et les obligations que celle-ci impose à l'État auteur de la mesure de renvoi. Elle ne dispense pas cet État d'examiner de manière approfondie et individualisée la situation de la personne objet de la mesure et de surseoir au renvoi au cas où le risque de traitements inhumains ou dégradants serait avéré » (*Tarakhel c. Suisse*, 4 novembre 2014, pt. 104). Deux ans plus tard, la Cour européenne des droits de l'Homme se faisait plus explicite encore. Tout en se disant « consciente de l'importance des mécanismes de reconnaissance mutuelle pour la construction de l'espace de liberté, de sécurité et de justice visé à l'article 67 du TFUE, et de la confiance mutuelle qu'ils nécessitent » et en qualifiant d'« entièrement légitimes au regard de la Convention, dans leur principe, la création d'un espace de liberté, de sécurité et de justice en Europe et l'adoption des moyens nécessaires à cette fin » (pt. 113), la Cour ajoute que « les modalités de la création de cet espace ne peuvent se heurter aux droits fondamentaux des personnes concernées par les mécanismes ainsi mis en place ». Se référant explicitement à la jurisprudence de la Cour de justice, la Cour précise que « limiter aux seuls cas exceptionnels le contrôle par l'État requis du respect des droits fondamentaux par l'État d'origine de la décision de justice à reconnaître pourrait, dans des situations concrètes, aller à l'encontre de l'obligation qu'impose la Convention de permettre au moins au juge de l'État requis de procéder à un contrôle adapté à la gravité des allégations sérieuses de violation des droits fondamentaux dans l'État d'origine afin d'éviter une insuffisance manifeste dans la protection de ces droits » (*Avotiņš c. Lettonie*, 23 mai 2016, pt. 114).

l'article 52, § 5, nous apprend, au prix d'une circularité totale, qu'ils ne peuvent servir qu'à contrôler la légalité des mesures adoptées pour les mettre en œuvre<sup>17</sup>.

Dans son arrêt *Glatzel*<sup>18</sup>, la Cour s'est pour la première fois prononcée sur le régime juridique applicable à ces principes en affirmant que l'article 26 relatif à l'intégration des personnes handicapées ne pouvait servir de norme de contrôle avant d'avoir été concrétisé par une mesure de droit national ou de droit dérivé. Outre qu'il s'agit là d'une condition difficile à réaliser au niveau de l'Union pour la plupart des principes en raison de l'absence de compétence normative transversale dans le domaine des droits humains, une telle interprétation de la notion de principes aboutit, plus fondamentalement, à priver ces derniers de toute justiciabilité.

Si l'on fait abstraction de leur rôle de « boussole interprétative », à quoi serviront-ils encore ?<sup>19</sup> A rien en amont de la concrétisation puisqu'à lire l'article 52, § 5, les principes « peuvent » simplement faire l'objet de mesures de mise en œuvre et ne sont donc la source d'aucune obligation positive dans le chef de leurs destinataires<sup>20</sup>. En aval de la concrétisation, les principes ne paraissent pas davantage utiles. De deux choses l'une en effet. Soit cette concrétisation est opérée au niveau de l'Union par le biais d'un acte de droit dérivé, auquel cas il est évident que c'est ce dernier acte – plus détaillé et plus précis – qui servira de norme de contrôle. Soit cette concrétisation est assurée par les autorités nationales, hypothèse qui aboutit à priver la Cour de justice de toute compétence pour assurer le respect des principes, tant on ne l'imagine pas s'aventurer à juger de la compatibilité d'une norme interne avec un principe fondamental tel que concrétisé par une autre norme nationale ! On ne peut qu'espérer qu'une telle interprétation « neutralisante » – qui émane d'un « simple » arrêt de chambre – sera bien vite abandonnée par la Cour.

En tout état de cause, et comme dans le premier exemple, il ne fait guère de doute ici encore que si l'intégration d'un plus large spectre de valeurs au sein du catalogue des droits fondamentaux peut contribuer à donner de la substance au projet politique européen, elle est également propice au développement d'interprétations régressives ou frileuses, de nature à compromettre la crédibilité des droits fondamentaux en tant que normes authentiquement fondamentales, c'est-à-dire placées hors du jeu démocratique.

## Conclusion

La conclusion de ce bref article – dont on confessera qu'il procède d'une approche impressionniste bien plus que pointilliste – n'appelle pas de longs développements.

---

<sup>17</sup> On note au passage, non sans préoccupation, que le préambule du nouveau « socle européen des droits sociaux », approuvé par le Conseil, le Parlement et la Commission le 17 novembre 2017, dispose en son considérant 14 que tant les principes que les *droits* qu'il recense (qui recourent certaines prérogatives inscrites dans la Charte), « pour être opposables, (...) nécessitent d'abord des mesures concrètes ou des actes législatifs devant être adoptés au niveau approprié ».

<sup>18</sup> C-356/12 *Glatzel*, 22 mai 2014, EU:C:2014:350. Pour un commentaire et une tentative de réécriture des passages litigieux de l'arrêt, cf. A. BAILLEUX, I. HACHEZ, « Another look at *Glatzel* », in E. BREMS, E. DESMET (eds), *Integrated Human Rights in Practice – Rewriting Human Rights*, Edward Elgar, 2017, p. 351-377.

<sup>19</sup> Dans le même sens, cf. N. CARIAT, *La Charte des droits fondamentaux et l'équilibre constitutionnel entre l'Union européenne et les États membres*, Bruxelles, Bruylant, 2016, p. 496.

<sup>20</sup> On notera à cet égard que l'avocat général Cruz Villalón semble considérer que l'Union et les États sont tenus d'adopter de tels actes (conclusions prononcées dans l'affaire *AMS*, C-176/12, EU:C:2013:491 pt. 60). Si cette thèse attire toute notre sympathie, elle nous paraît difficilement défendable à la lecture de l'article 52, § 5. Dans le même sens, cf. S. PRECHAL and S. PEERS, « Art 52 », in S. PEERS, T. HERVEY, J. KENNER, A. WARD, (eds), *The EU Charter of Fundamental Rights: a commentary*, München/Oxford/Baden-Baden, Beck, Hart, Nomos, 2014, p. 1457-1510, spéc. p. 1509.

On peut certes comprendre – et dans une certaine mesure louer – les efforts déployés par la Cour de justice pour donner vie au récit d'une Europe des valeurs, susceptible de conférer au projet européen à la fois une âme et une direction. Mais il y a des limites à la performativité du langage juridique. Et il ne faudrait pas que de Varsovie à Madrid ou de Budapest à Bruxelles, cette belle histoire de l'Europe des valeurs et des principes serve de commode paravent à un lent détricotage de la protection des droits fondamentaux en Europe, avec la bénédiction de Luxembourg et la complaisance révérencieuse de Strasbourg.