

## PREAMBULE

Antoine Bailleux  
Professeur à l'Université Saint-Louis – Bruxelles  
Avocat au barreau de Bruxelles

Les peuples d'Europe, en établissant entre eux une union sans cesse plus étroite, ont décidé de partager un avenir pacifique fondé sur des valeurs communes.

Consciente de son patrimoine spirituel et moral, l'Union se fonde sur les valeurs indivisibles et universelles de dignité humaine, de liberté, d'égalité et de solidarité; elle repose sur le principe de la démocratie et le principe de l'État de droit. Elle place la personne au coeur de son action en instituant la citoyenneté de l'Union et en créant un espace de liberté, de sécurité et de justice.

L'Union contribue à la préservation et au développement de ces valeurs communes dans le respect de la diversité des cultures et des traditions des peuples d'Europe, ainsi que de l'identité nationale des États membres et de l'organisation de leurs pouvoirs publics aux niveaux national, régional et local; elle cherche à promouvoir un développement équilibré et durable et assure la libre circulation des personnes, des services, des marchandises et des capitaux, ainsi que la liberté d'établissement.

À cette fin, il est nécessaire, en les rendant plus visibles dans une Charte, de renforcer la protection des droits fondamentaux à la lumière de l'évolution de la société, du progrès social et des développements scientifiques et technologiques.

La présente Charte réaffirme, dans le respect des compétences et des tâches de l'Union, ainsi que du principe de subsidiarité, les droits qui résultent notamment des traditions constitutionnelles et des obligations internationales communes aux États membres, de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales, des Chartes sociales adoptées par l'Union et par le Conseil de l'Europe, ainsi que de la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne et de la Cour européenne des droits de l'Homme. Dans ce contexte, la Charte sera interprétée par les juridictions de l'Union et des États membres en prenant dûment en considération les explications établies sous l'autorité du *praesidium* de la Convention qui a élaboré la Charte et mises à jour sous la responsabilité du *praesidium* de la Convention européenne.

La jouissance de ces droits entraîne des responsabilités et des devoirs tant à l'égard d'autrui qu'à l'égard de la communauté humaine et des générations futures.

En conséquence, l'Union reconnaît les droits, les libertés et les principes énoncés ci-après.

### **Bibliographie sélective**

P. BIGLINO CAMPOS, « Derechos fundamentales y competencias de la Union : El argumento de Hamilton », *Rev. der. com.*, 2003, n° 14, p. 45-67.

G. BRAIBANT, *La Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne. Témoignages et commentaires*, Paris, Seuil, 2001.

G. BRAIBANT, « Les valeurs communes des droits fondamentaux dans la civilisation européenne – L'élaboration de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne », *Rev. Eur. Dr. Pub.*, 2002, n° 1, p. 21-25.

J.-P. JACQUÉ, « Back to Philadelphia », *R.M.C.*, 2002, n° 463, p. 661-669.

J.-M. FERRY, *Europe la voie kantienne*, Paris, Cerf, 2005.

J. LACROIX, *L'Europe en procès. Quel patriotisme au-delà des nationalismes ?*, Paris, Cerf, 2004.

C. LADENBURGER, « Fundamental Rights and Citizenship of the Union », in G. AMATO, H. BRIBOSIA, B. DE WITTE (dir.), *Genèse et destinée de la Constitution européenne*, Bruxelles, Bruylant, 2007, p. 311-365.

A. LEVADE, « Préambule », in L. BURGORGUE-LARSEN, A. LEVADE et F. PICOD (dir.), *Traité établissant une Constitution pour l'Europe. Commentaire article par article. Partie II. La Charte des droits fondamentaux de l'Union*, Bruxelles, Bruylant, 2005, p. 1-32.

L. POTVIN-SOLIS, (dir.), *Les valeurs communes dans l'Union européenne*, Bruxelles, Bruylant, 2014.

G. SACERDOTI, « The European Charter of Fundamental Rights : from a nation-state Europe to a citizens' Europe », *The Columbia journal of European Law* 2002 n° 1, p. 37-52.

J. SCHÖNLAU, *Drafting the EU Charter : rights, legitimacy, and process*, New-York, Palgrave Macmillan, 2005.

C. TOMUSCHAT, « Common values and the place of the Charter in Europe », *Rev. Eur. Dr. Pub.*, 2002, n° 1, p. 159-191.

N. WALKER, « The Charter of Fundamental Rights of the EU : legal, symbolic and constitutional implications », in P.A. ZERVAKIS and P.J. CULLEN (eds.), *The post-Nice process*, 2002, p. 119-128.

## Sommaire

Le préambule de la Charte est un modèle du genre. Ses premiers paragraphes sont riches d'enseignements sur la façon dont ses rédacteurs conçoivent le projet et les fondements politiques de l'Union européenne. Dans la seconde partie se déploie une conception contextuelle et relativiste de la Charte et des droits qu'elle consacre. L'ensemble du texte est animé d'une large adhésion aux thèses du libéralisme politique. Il en résulte un document dense, dont les virtualités juridiques gagneraient à être exploitées par la Cour de justice de l'Union européenne.

## INTRODUCTION

1. Livrer un commentaire original du préambule de la Charte n'est pas chose aisée depuis que le professeur Levade en a proposé une analyse remarquable et minutieuse, enrichie

de précieux renseignements quant à la genèse de ce texte<sup>1</sup>. La difficulté est d'autant plus grande que depuis la parution de cette étude, et en dépit de l'entrée en vigueur de la Charte, le préambule ne s'est presque jamais trouvé invoqué par les juridictions de l'Union.

2. Conscient de cet écueil, nous avons pris le parti de soumettre le préambule à une lecture moins analytique que synthétique, moins sémantique que théorique, moins micro- que macroscopique. Au lieu de procéder à une exégèse ligne par ligne du préambule, nous avons cherché à identifier les idées-forces qui le sous-tendent et le structurent. Ce travail de dévoilement (ou plutôt de reconstruction) nous a conduits à déceler, en filigrane de ce texte, les contours d'une certaine idée de l'Union européenne d'une part (I), et de la Charte d'autre part (II).

## I. UNE VISION LIBERALE DE L'UNION

3. La première partie du préambule parle non pas de la Charte, mais de l'Union. Elle évoque les fondements politiques de la construction européenne (A.) et esquisse le projet qui lui est assigné (B.). Dans une continuité parfaite avec les préambules des traités antérieurs, ces lignes démontrent l'influence prépondérante que le courant libéral de la philosophie politique continue d'exercer sur la conception que l'Union a d'elle-même.

### A. Les fondements – Le patriotisme constitutionnel

4. Avant de poser les yeux sur le préambule, offrons-nous un bref détour par le terrain de la théorie politique, où s'opposent les tenants du libéralisme et les partisans du communautarisme. Pour le dire (bien trop) vite, le libéralisme politique se caractérise par deux thèses centrales. D'une part, l'existence d'une collectivité politique s'y trouve légitimée par la fiction d'un « contrat social » conclu entre des individus désireux d'instituer un ordre *sûr* et *juste*, propice à la réalisation de leurs projets personnels. D'autre part, les instances incarnant cette collectivité ont pour seule mission d'assurer le respect des *normes* et de faire régner la *justice*, garantissant ainsi les conditions nécessaires à la poursuite par chacun de sa conception de la *vie bonne* en fonction de *valeurs* dont on postule qu'elles sont pareillement dignes de respect. A l'opposé de ce courant, la théorie communautarienne considère qu'une communauté politique doit nécessairement s'enraciner dans le terreau « pré-politique » d'une culture, d'une langue et d'un passé communs, et que cette communauté doit non seulement assurer la justice par le biais de *normes*, mais aussi se bâtir autour d'un socle de *valeurs* communes traduisant une orientation en faveur d'une certaine (ou de certaines) conception(s) de la vie bonne<sup>2</sup>.

5. Bon nombre des critiques adressées à l'intégration européenne s'ancrent dans une conception communautarienne du politique. Le réquisitoire est bien connu : l'Union étant incapable de rassembler les citoyens d'Europe autour de valeurs et de récits qui ne se résument pas à l'affirmation froide de normes universelles, elle serait privée des assises nécessaires au développement d'une communauté politique et démocratique, et vouée à rester

---

<sup>1</sup> A. LEVADE, « Préambule », in L. BURGORGUE-LARSEN, A. LEVADE ET F. PICOD (dir.), *Traité établissant une Constitution pour l'Europe. Commentaire article par article. Partie II. La Charte des droits fondamentaux de l'Union*, Bruxelles, Bruylant, 2005, p. 1-32.

<sup>2</sup> Pour une synthèse, 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.

un instrument technocratique aux mains des Etats – incarnations *des* peuples d'Europe et seuls dépositaires de la légitimité démocratique de l'Union.

6. En réponse à ces critiques, le concept de « patriotisme constitutionnel européen » a progressivement émergé de la tradition libérale. Reprenant – et détournant – une expression forgée au moment de la réunification de l'Allemagne, le philosophe allemand Jürgen Habermas s'en est fait le premier défenseur. Partant de l'idée que « [c]onceptuellement, la citoyenneté a toujours été indépendante de l'identité nationale »<sup>3</sup>, Habermas considère qu'« [a]u fond, l'argument selon lequel il n'existe pas de peuple européen (...) ne devient une objection de principe qu'en vertu d'une certaine acception du mot "peuple". Le pronostic selon lequel un peuple européen ne saurait advenir ne serait convaincant que si la solidarité virtuelle du "peuple" dépendait effectivement de la confiance prépolitique qui règne dans une communauté historique, dont les compatriotes hériteraient pour ainsi dire par le biais de leur socialisation »<sup>4</sup>. Or, Habermas s'inscrit en faux contre cette assimilation de la nation et de la citoyenneté, de la communauté historique et de la communauté politique. Les motifs d'appartenance à une communauté politique, plaide-t-il, sont indépendants de la proximité géographique ou culturelle de ses membres. Bien au contraire, ils reposent d'une part, sur une commune adhésion à des principes constitutionnels communs – pour le dire vite, la démocratie, l'Etat de droit et les droits de l'homme –, et d'autre part, sur la reconnaissance et le respect de la diversité des identités nationales.

7. Les théories du patriotisme constitutionnel reposent sur deux thèses étroitement liées. La première tient dans l'affirmation que l'avènement d'une citoyenneté européenne et l'établissement d'une communauté politique à l'échelle de l'Union dépendent avant tout d'un *acte de volonté*. Loin des affiliations héréditaires à des communautés historiques, l'appartenance politique à l'Union européenne implique une *démarche d'adhésion*. Comme le dit le philosophe Jean-Marc Ferry, « il s'agit manifestement d'établir un authentique *Contrat social européen* »<sup>5</sup>. Cette approche contractualiste nous éloigne de la citoyenneté « consumériste » du « *panem et circenses* » décriée par certains<sup>6</sup>. Elle reconnaît que si elle est source de droits, l'appartenance politique à l'Union européenne emporte également des obligations, voire des sacrifices<sup>7</sup>.

8. L'objet de cet engagement civique est double – seconde thèse. D'une part – et c'est ce qui différencie radicalement le patriotisme constitutionnel des théories supranationales –, il

---

<sup>3</sup> J. HABERMAS, « Citoyenneté et identité nationale – Réflexions sur l'avenir de l'Europe », in J. LENOBLE, N. DEWANDRE (dir.), *L'Europe au soir du siècle*, Paris, Esprit, 1992, p. 22.

<sup>4</sup> J. HABERMAS, *Après l'Etat-nation. Une nouvelle constellation politique*, trad. R. Rochlitz, Paris, Fayard, 2000, p. 106-107.

<sup>5</sup> J.-M. FERRY, « Dépasser le "malaise européen". La voie cosmopolitique de l'intégration européenne », *Raison publique*, 2007, p. 25. Souligné dans le texte. Dans un sens fort proche, cf. J. WEILER, « To be a European Citizen... », *op. cit.*, p. 346 : « The treaties on this reading would have to be seen not only as an agreement among states (a union of states), but as a "social contract" among the nationals of those states (...) ».

<sup>6</sup> J. WEILER, « To Be a European Citizen : Eros and Civilisation », in J. WEILER, *The Constitution of Europe*, Cambridge, CUP, 1999, spéc. p. 335.

<sup>7</sup> Sur ce thème du sacrifice exigé par le « contrat social européen », cf. les conclusions présentées par l'AG Poiares Maduro le 23 mai 2007 dans l'affaire précitée C-438/05 *Viking*, pt. 59 : « (...) l'ordre économique européen est solidement ancré dans un contrat social : les travailleurs de toute l'Europe doivent accepter les conséquences négatives récurrentes qui sont inhérentes à la création par le marché commun d'une prospérité croissante, en échange de laquelle la société doit s'engager à améliorer de manière générale leurs conditions de vie et de travail et à offrir un soutien économique à ces travailleurs qui, à cause des forces du marché, rencontrent des difficultés. Ainsi que son préambule le démontre, ce contrat est intégré dans le traité ».

implique une ouverture à la diversité inhérente à l'Union européenne<sup>8</sup>. Loin de prétendre les ignorer ou les supprimer, le patriotisme constitutionnel se bâtit sur la reconnaissance des multiples identités culturelles, historiques et linguistiques de l'Europe. Plutôt que de vouloir les écraser dans une ambition uniformisante, le patriotisme constitutionnel s'appuie sur les Etats nations et s'alimente à la richesse de leurs traditions. Soulignons que cette ouverture à l'autre ne se limite pas à un « pacte de non-agression » assurant la coexistence paisible des identités plurielles de l'Europe. Elle implique une « reconnaissance active » de cette diversité, « (...) the acceptance (...) that in a range of areas of public life, one will accept the legitimacy and authority of decisions adopted by European fellow citizens in the realisation that in these areas preference is given to choices made by the out-reaching, non-organic *demos*, rather than by the in-reaching one »<sup>9</sup>.

9. D'autre part, cette ouverture à l'altérité n'est évidemment pas illimitée. Elle s'accompagne nécessairement de l'adhésion à des principes communs, qui assurent la fermeture de la communauté politique européenne. C'est pourquoi le patriotisme constitutionnel européen implique un attachement à des normes communes – les droits de l'homme, la démocratie et l'Etat de droit. L'avocat général Jacobs l'affirmait déjà il y a vingt-cinq ans : « [un ressortissant de l'Union] a droit (...) à l'assurance que, où qu'il se rende pour gagner sa vie dans la Communauté, il sera traité selon un code commun de valeurs fondamentales, en particulier celles inscrites dans la [CEDH]. En d'autres termes, il a le droit d'affirmer "civis europeus sum" et d'invoquer ce statut pour s'opposer à toute violation de ses droits fondamentaux »<sup>10</sup>.

10. C'est peu dire que le préambule de la Charte fait écho aux thèses du patriotisme constitutionnel et au libéralisme politique dont elles sont issues. Qu'on en juge.

11. C'est d'abord le caractère contractuel et volontaire du fondement politique de l'Union européenne qui est affirmé dès la phrase d'ouverture. Celle-ci fait de l'Union le fruit d'une « décision » des « peuples d'Europe », résolu à s'unir de manière durable (on a beaucoup glosé sur la dimension asymptotique, voire eschatologique de cette union « sans cesse plus étroite ») en vue, dans une perspective que n'aurait pas reniée Thomas Hobbes, de s'assurer un « avenir pacifique ».

12. C'est ensuite l'affirmation d'un socle commun de « valeurs indivisibles et universelles » et de « principes » autour desquels se cristallise cette démarche d'adhésion des peuples d'Europe. Le préambule énumère ici les intitulés des quatre premiers titres de la Charte : dignité, liberté, égalité, solidarité. Il ajoute à cette liste, en écho aux cinquième et sixième parties de la Charte (« citoyenneté » et « justice »), les principes de la démocratie et de l'Etat de droit. On épinglera l'ambiguïté des termes de « valeurs » (qui pourrait laisser entendre un ralliement aux thèses communautariennes) et de « principes » (utilisé dans les sens les plus divers dans le préambule et dans le corps de la Charte, nous y reviendrons), qui n'obscurcit par pour autant la perspective très libérale du texte<sup>11</sup>. C'est bien autour d'axiomes

---

<sup>8</sup> Cf. e.a. U. BECK, A. GIDDENS, « L'Europe telle qu'elle est : un point de vue cosmopolitique », *Raison publique*, 2006, spéc. p. 14.

<sup>9</sup> J. WEILER, « To be a European Citizen... », *op. cit.*, p. 346.

<sup>10</sup> Conclusions présentées le 9 décembre 1992 dans C-168/91 *Konstantinidis*, 16 décembre 1992, *Rec.*, 1992, p. I-6577, pts 45-46.

<sup>11</sup> Pour une belle illustration de cette confusion sémantique (et l'une des rares invocations du préambule de la Charte par les juges de Luxembourg) cf. T-348/14, pt. 98 : « À cet égard, il convient de rappeler que le respect de l'Etat de droit est l'une des *valeurs* premières sur lesquelles repose l'Union, ainsi qu'il ressort de l'article 2

de justice présentés comme universels – excluant toute spécificité « morale » de l'Union européenne – que les peuples d'Europe se voient rassemblés. Cette prétention à l'universalité resurgit à l'avant-dernière phrase du préambule, qui souligne que la jouissance des droits consacrés par la Charte entraîne également des « responsabilité et des devoirs tant à l'égard d'autrui qu'à l'égard de la *communauté humaine* et des *générations futures* » (nous soulignons).

**13.** C'est enfin « la diversité des cultures et des traditions des peuples d'Europe, ainsi que (...) l'identité nationale des États membres » qui est reconnue non seulement comme un état de fait, mais aussi comme une richesse à respecter. Le préambule rappelle au passage le lien de filiation que la Charte entretient avec les « traditions constitutionnelles » des États membres.

**14.** Texte de compromis, le préambule s'écarte néanmoins à deux reprises de la vision libérale « orthodoxe ». D'une part, une concession est faite aux théories communautariennes lorsque, dans une incise dont les termes furent âprement disputés et longuement mûris, il est fait référence au « patrimoine spirituel et moral » de l'Union. Au prix d'une tension avec ses élans universalistes, le préambule inscrit ainsi la Charte dans l'historicité d'une communauté particulière, présentée comme légataire d'un patrimoine progressivement constitué par la famille des nations européennes. D'autre part, on reconnaîtra des accents républicains dans le rappel que l'Union institue une citoyenneté qui lui est propre, ainsi que dans l'exhortation au « développement » des « valeurs communes » de peuples européens engagés dans une « union sans cesse plus étroite ». Il y a dans ces divers éléments l'idée que l'Union ne peut se réduire à un cadre constitutionnel aseptisé et universalisable dont la mission consisterait simplement à assurer la coexistence paisible entre des peuples étrangers. Dans une perspective dynamique, le préambule ouvre un espace de liberté et d'indétermination propice à la construction progressive, par les peuples européens, d'une identité constitutionnelle à la fois commune et spécifique. On reconnaît ici une idée chère au « cosmopolitisme républicain » défendu par le philosophe Jean-Marc Ferry<sup>12</sup>.

#### *B. Le projet – L'épanouissement de la liberté individuelle*

**15.** Le préambule assigne à l'Union européenne deux chantiers fondamentaux. Le premier, c'est la création d'un espace de liberté, de sécurité et de justice. Le second, c'est un développement équilibré et durable fondé sur les libertés économiques de circulation.

**16.** Il est plutôt surprenant, et pour tout dire assez révélateur, que le préambule d'un *bill of rights* contienne une référence à de tels projets politiques. Après tout, on attend d'un catalogue de droits fondamentaux qu'il se situe au-dessus de la mêlée des intérêts et des orientations idéologiques. Il est censé fournir un cadre qui balise le jeu démocratique, celui-ci consistant en la mise en concurrence de différents projets de société soumis à la sagacité de l'électeur. Leur mention dans le préambule de la Charte renforce<sup>13</sup> le caractère « structurel »,

---

TUE comme des préambules du traité UE et de ceux de la charte des droits fondamentaux. Le respect de l'État de droit constitue, en outre, une condition préalable à l'adhésion à l'Union, en vertu de l'article 49 TUE » (nous soulignons).

<sup>12</sup> Cf. e.a. J.-M. FERRY, *Europe la voie kantienne*, Paris, Cerf, 2005 ; ID., « Dépasser le “malaise européen”. La voie cosmopolitique de l'intégration européenne », *Raison publique*, n° 7, octobre 2007, p. 11-43 ; ID., *La république crépusculaire. Comprendre le projet européen in sensu cosmopolitico*, Paris, Cerf, 2010.

<sup>13</sup> Ces missions se retrouvent déjà dans les objectifs listés à l'article 3 du TUE.

central, voire consubstantiel à l'intégration européenne, de l'établissement d'un marché intérieur et d'un espace de liberté, de sécurité, et de justice. Ces missions sont placées hors d'atteinte du jeu politique quotidien ; elles sont imposées au législateur de l'Union et sont censées *guider* (et non pas simplement *encadrer*) son action. Le fait que la liberté de circulation des travailleurs salariés et indépendants ainsi que des services – originellement conçue davantage comme un outil juridictionnel en vue de faciliter l'intégration économique que comme un droit de l'homme – soit érigée en droit fondamental à l'article 15, § 2, de la Charte, confirme ce constat.

**17.** Ce renvoi à des objectifs politiques en préambule d'un *bill of rights* s'explique par la nature particulière du projet européen. L'Union européenne n'est pas souveraine ; son existence demeure fragile, toujours en besoin de justification, soumise au bon vouloir des « maîtres des traités » que sont les Etats membres. Les compétences qui lui sont transférées sont indexées aux objectifs qui lui sont assignés.

**18.** Dans ce contexte, le rappel de ces objectifs dans le préambule ne semble pas anodin. Il confirme, si besoin en était, que le projet politique de l'Union est centré d'abord et avant tout – mais pas exclusivement, bien sûr – sur la valeur de liberté. Cela ne va pourtant pas de soi. On aurait pu imaginer de tout autres priorités politiques pour l'Union. La préservation d'un environnement sain, par exemple, qui aurait relégué au statut d'objectif ancillaire la création d'un marché unique gourmand en transports et en émissions de gaz à effets de serre. Ou une égalisation des conditions de vie dans l'Union, qui eût requis la mise en place d'une politique européenne de redistribution.

**19.** A vrai dire, une lecture rapide de la Charte donne l'impression que ces différentes options politiques sont à portée de main et pourraient être concrétisées si tel était le souhait du législateur de l'Union. Après tout, les valeurs de liberté, d'égalité, de solidarité ne sont-elles pas présentées comme égales et indivisibles ? C'est toute la finesse du préambule que de rappeler la prééminence de la liberté dans le projet européen – sans pour autant nier l'importance des autres valeurs. Une liberté « formelle », diront les philosophes, dont les autorités doivent garantir l'épanouissement en assurant une intervention publique efficace mais minimale – ne pas entraver le commerce et la liberté de mouvement, assurer la sécurité et le respect de l'Etat de droit.

**20.** Ce projet libéral est sans doute le fruit d'une orientation idéologique délibérée, inscrite dans les traités dès les premières heures de la construction européenne<sup>14</sup>. Mais il est peut-être aussi l'horizon quasi indépassable d'une organisation internationale ne jouissant que de compétences limitées, parcimonieusement transférées par les Etats membres. Tout autre projet politique, qui s'aventurerait au-delà des promesses d'intégration, de liberté et de justice (formelles), requerrait des convergences de vue substantielles entre les Etats membres sur ce que constitue « la vie bonne » – par où l'on revient aux thèses communautariennes – et devrait s'accompagner de modifications institutionnelles de grande ampleur – tant sur le plan

---

<sup>14</sup> On connaît l'influence qu'a pu exercer à cet égard l'ordolibéralisme allemand sur le contenu des traités CECA et CEE. Sur ce courant de pensée développé par l'Ecole de Fribourg, et sur ses liens avec l'intégration européenne, cf. M. POIARES MADURO, *We the Court: the European Court of Justice and the European Economic Constitution: a Critical Reading of Article 30 of the EC Treaty*, Oxford, Hart, 1998, p. 126 et s ; C. JOERGES, F. RÖDL, « "Social Market Economy" as Europe's Social Model ? », EUI Working Paper LAW No. 2004/8, p. 4-6. L'ordolibéralisme est une doctrine en faveur du libre-échange et de la libre concurrence. Ses partisans soutiennent que de telles valeurs ne peuvent être efficacement mises en œuvre que si elles s'appuient sur une structure institutionnelle forte et si elles sont coulées dans des principes constitutionnels – des « droits fondamentaux » – dont l'Etat ou une entité supranationale assure le respect

des compétences transférées à l'Union que sur celui des procédures permettant l'exercice de ces prérogatives. Le préambule est là pour rappeler que la Charte ne préfigure pas une telle transformation du projet européen. Il précise du reste que les droits réaffirmés par la Charte le sont « dans le respect des tâches et des compétences de l'Union, ainsi que du principe de subsidiarité ».

## II. UNE VISION CONTEXTUELLE ET RELATIVISTE DE LA CHARTE ET DE SES DROITS

**21.** Après avoir présenté l'Union, le préambule s'attarde sur le statut et le contenu de la Charte. D'une part, il place explicitement cette dernière dans le sillage d'autres sources de droits fondamentaux, sous-entendant la nécessité d'en livrer une interprétation contextuelle (A). D'autre part, il développe une conception relativiste de la catégorie même de « droit fondamental », au contenu évolutif et à la normativité incertaine (B).

### A. Un texte en réseau

**22.** Les rédacteurs de la Charte l'ont souvent présentée comme procédant largement d'une codification à droit constant. Il s'agissait par-là de rassurer certains Etats membres réticents à la consécration de nouveaux droits qui, suivant l'argument de Hamilton, conduiraient inévitablement à un accroissement des compétences de l'Union<sup>15</sup>.

**23.** Le préambule s'inscrit dans cette logique. Il précise que la Charte se contente de « rend[re] plus visibles » et de « réaffirm[er] » des droits fondamentaux pré-existants. Rompant avec la rhétorique démiurgique de certains préambules nationaux, le préambule de la Charte fait pour ainsi dire « profil bas ». Il n'entend rien créer *ex nihilo*. Il ne prétend pas davantage, au prétexte d'une mise en ordre, faire table rase des textes antérieurs. Bien au contraire, le préambule présente la Charte comme un document appelé à s'insérer dans un réseau textuel déjà très dense, composé de sources les plus diverses. C'est du reste l'une des rares parties du préambule à avoir reçu les honneurs d'une citation par les avocats généraux de la Cour de justice<sup>16</sup>.

---

<sup>15</sup> S'exprimant à propos de l'opportunité de l'incorporation d'un « *bill of rights* » dans la Constitution fédérale américaine, A. Hamilton estima « (...) que des bills de droit, dans le sens et avec l'étendue qu'on veut leur donner, sont non seulement inutiles dans la Constitution proposée, mais même seraient dangereux. Ils renfermeraient des exceptions à des pouvoirs qui ne sont point accordés par elle ; et par cela seul, fourniraient des prétextes plausibles pour réclamer plus qu'elle n'accorde. En effet, pourquoi défendre expressément des choses qu'on n'a point le pouvoir de faire ? » (*Le fédéraliste*, trad. G. Jèze, Paris, L.G.D.J., 1957, p. 716). Pour une application à la Charte, cf. P. BIGLINO CAMPOS, « Derechos fundamentales y competencias de la Union : El argumento de Hamilton », *Rev. der. com.*, 2003, n° 14, p. 45-67 ; J-P. JACQUE, « Back to Philadelphia », *R.M.C.*, 2002, n° 463, p. 661-669.

<sup>16</sup> Cf. les conclusions présentées par l'AG Jääskinen dans les affaires C-147/08 *Jürgen Römer*, EU:C:2010:425, note n° 66 et C-62/11 *Florence Feyerbacher*, EU:C:2012:305, note n° 42. Cf. aussi les conclusions présentées par l'AG Trstenjak dans l'affaire C-282/10 *Dominguez*, pt. 102 : « En ce qui concerne les dispositions pertinentes du droit de l'Union, on peut se reporter ci-après aux observations précédemment formulées sur la classification du droit au congé annuel payé comme droit fondamental. Comme cela a déjà été mentionné, sa codification dans l'article 31, paragraphe 1, de la charte est une confirmation de la place prépondérante qu'il occupe dans l'ordre juridique de l'Union. À cet égard, il convient de rappeler que, comme cela ressort du cinquième considérant de son préambule, la charte "réaffirme [...] les droits qui résultent notamment des traditions constitutionnelles et des obligations internationales communes aux États membres [...], de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, des Chartes sociales adoptées par la Communauté et par le Conseil de l'Europe, ainsi que de la jurisprudence de la Cour de justice des Communautés européennes et de la Cour européenne des droits de l'homme". En d'autres termes, la charte n'offre rien de moins favorable que l'acquis actuel de l'Union européenne en matière de droits fondamentaux ».

24. L'inventaire de ces sources dressé par le préambule ne surprendra guère le lecteur régulier de la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union. On aurait toutefois tort d'en sous-estimer l'originalité. Aucune de ces sources n'est formellement contraignante dans l'ordre juridique de l'Union. Ainsi de la charte communautaire des droits sociaux fondamentaux des travailleurs à laquelle le préambule fait allusion, qui demeure cantonnée au statut de *soft law*. Ainsi aussi de la jurisprudence de la CJUE, dont l'incontestable autorité ne saurait pour autant la hisser au rang de source formelle<sup>17</sup>. Quant aux autres sources renseignées dans le préambule, elles émanent d'ordres juridiques étrangers à l'Union européenne – on songe bien sûr aux traditions constitutionnelles et aux obligations internationales communes aux Etats membres, mais aussi à la Convention européenne des Droits de l'Homme (ci-après, CEDH), à la jurisprudence de la Cour européenne des Droits de l'Homme, et à la Charte sociale européenne.

25. En soulignant le lien de filiation entre la Charte et ces sources à la normativité assourdie, le préambule introduit d'emblée aux balises interprétatives de l'article 52 de la Charte, qui commandent une lecture de cette dernière à la lumière de textes périphériques tels que la CEDH et les traditions constitutionnelles communes aux Etats membres. Le préambule insiste par ailleurs déjà sur l'importance des « explications établies sous l'autorité du praesidium de la Convention qui a élaboré la Charte et mises à jour sous la responsabilité du praesidium de la Convention européenne ». La nécessité pour les interprètes de la Charte de « prendre dûment en considération » ces commentaires officiels de chaque article de la Charte est réaffirmée à l'article 52, § 7, de cette dernière et à l'article 6, § 1<sup>er</sup>, al. 3, du traité sur l'Union européenne.

26. On doit louer cette volonté de mise en contexte de la Charte. D'une part, elle souligne la lucidité de ses auteurs qui, plutôt que de chercher à entretenir le mythe d'un juge « bouche de la loi » et d'un ordre juridique étanche et strictement hiérarchisé, reconnaissent la part d'indétermination du droit – et en particulier des droits fondamentaux – et la liberté – relative – de son interprète. D'autre part, elle contribue au développement d'un droit commun des droits fondamentaux à l'échelle européenne, voire mondiale – mouvement de convergence qui prend la forme d'une mise en réseau d'ordres juridiques enchevêtrés bien plutôt que de celle d'une improbable pyramide mondialisée du droit<sup>18</sup>.

### B. Des droits relatifs

27. Tout comme la Charte, les droits qui y sont consacrés font l'objet d'une approche contextuelle et relativiste. D'une part, le préambule évite toute envolée iusnaturaliste qui consisterait à rattacher ces droits à une hypothétique « essence » juridique figée. Il présente au contraire ces derniers comme tributaires d'une évolution sociétale (i). D'autre part, le préambule prend ses distances – à demi-mots et maladroitement, nous le verrons – avec une vision simpliste de droits fondamentaux qui consisterait à y voir des prérogatives absolues et univoques (ii).

---

<sup>17</sup> Sur cette question, cf. A. BAILLEUX, « Le *soft law* et les deux droits », in H. DUMONT, Ph. GERARD, I. HACHEZ, F. OST, M. VAN DE KERCHOVE (dir.), *Les sources du droit revisitées*, tome IV, Bruxelles, Anthémis, 2013, p. 503-537.

<sup>18</sup> Sur tout ceci, cf. M. DELMAS-MARTY, *Les forces imaginantes du droit*, tome I. *Le relatif et l'universel*, Paris, Seuil, 2004, et tome 2, *Le pluralisme ordonné*, Paris, Seuil, 2006 ; A. BAILLEUX, « Human rights in network », *Journal européen des droits de l'homme / European Journal of Human Rights*, n° 3, juin 2014, p. 293-325.

**28.** (i) Il ressort du préambule que la Charte a pour objet de « renforcer la protection des droits fondamentaux à la lumière de l'évolution de la société, du progrès social et des développements scientifiques et technologiques ». Cette précision a sans doute été introduite pour donner des gages aux plus progressistes des « conventionnels », qui se désolaient de voir la Charte présentée comme une simple codification à droit constant. Elle n'est toutefois pas dénuée d'intérêt. En soulignant la nécessité d'une « mise à jour » des droits fondamentaux – dont on notera au passage qu'elle doit nécessairement aller dans le sens d'un renforcement de ceux-ci<sup>19</sup> –, elle met en lumière le caractère historiquement situé et le contenu évolutif de ces derniers.

**29.** Cette évolution opère, selon le préambule, le long de trois voies différentes.

**30.** La première est relative à « l'évolution de la société ». Cette expression un peu vague semble renvoyer à l'évolution des modes de vie, des croyances et, surtout, des conceptions morales peu ou prou partagées par « les peuples d'Europe ». On trouvera un signe tangible de cette dynamique dans le droit de se marier et de fonder une famille prévu à l'article 9, qui, contrairement à ce que prévoit l'article 12 de la CEDH, n'est pas *a priori* réservé aux unions entre personnes de sexe différent. Sans être radicalement novatrices, les dispositions spécifiques relatives à certaines catégories de personnes « vulnérables » (les enfants, les personnes âgées, les personnes présentant un handicap) témoignent elle aussi d'une évolution de la conscience morale, tandis que des préoccupations nouvelles émergent derrière les obligations transversales relatives à la garantie d'un haut niveau de protection de la santé, de l'environnement et des consommateurs. Enfin, et sans prétendre à l'exhaustivité, on épinglera le droit à une bonne administration et le droit d'accès aux documents, qui témoignent d'une évolution incontestable dans les rapports entre gouvernants et gouvernés.

**31.** Le deuxième motif de mise à jour des droits fondamentaux a trait au « progrès social ». On peut difficilement sous-estimer l'importance de ces deux petits mots, qui font allusion au développement des droits dits de « deuxième génération », c'est-à-dire les droits économiques et sociaux. Que le catalogue des droits fondamentaux doive évoluer au rythme du progrès social, on n'en doute pas. Mais que la Charte reflète effectivement l'état actuel des acquis sociaux, voilà qui laisse songeur. Certes, la Charte est incomparablement plus « sociale » que la CEDH, tout entière consacrée aux droits dits de « première génération ». Le Titre IV de la Charte contient pour sa part une kyrielle de droits économiques et sociaux assurément fondamentaux. Force est toutefois d'observer la relative pauvreté de cette liste comparée aux riches catalogues de la Charte sociale européenne et de la Charte communautaire des droits sociaux fondamentaux des travailleurs. A titre d'exemple, on n'y trouve nulle référence au droit à une rémunération décente ou au droit à la protection des représentants syndicaux. On voit dans ces lacunes les vestiges de la bataille féroce que certains pays, emmenés par le Royaume-Uni, ont livrée pour expurger la Charte de ses accents sociaux.

**32.** La troisième évolution mentionnée par le préambule a trait aux « développements scientifiques et technologiques ». Ces développements ont généré des pratiques susceptibles

---

<sup>19</sup> En ce sens, cf. F-8/13 *CP c. Parlement européen*, 26 mars 2014, EU:F:2014:44, pt. 81 : « À cet égard, il importe de souligner que, selon le quatrième considérant de son préambule, la Charte a pour objectif de renforcer la protection des droits fondamentaux en les rendant plus visibles. Il y a dès lors lieu de considérer que, à l'instar de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, signée à Rome le 4 novembre 1950, le but de la Charte consiste à protéger des droits non pas théoriques ou illusoire, mais concrets et effectifs ».

d'engendrer de nouvelles menaces pour les droits fondamentaux. A titre d'exemple, on mentionnera le clonage reproductif des êtres humains, prohibé à l'article 3, § 2, b), l'exploitation automatique et à grande échelle des données à caractère personnel, encadrée par un droit à la protection des ces données (article 8), ou l'explosion des pratiques de contrefaçon et le téléchargement illégal de contenu multimédia, qui peuvent expliquer l'inscription en toutes lettres, à l'article 17, § 2, de la Charte, de la protection de la propriété intellectuelle. L'effort de mise à jour est louable, mais on pressent que le temps long du droit « constitutionnel » sera rapidement pris de vitesse par le développement effréné des nouvelles technologies. Moins de vingt ans après la rédaction de la Charte, on peut déjà regretter que n'y soient pas inscrits le principe de la neutralité du Net ou le droit à l'oubli. Et l'on observera au passage que le principe de précaution, qui aurait pu servir d'utile garde-fou face à des évolutions aussi vertigineuses que le transhumanisme, ne se trouve pas explicitement consacré dans le *bill of rights* de l'Union.

**33.** (ii) Une analyse attentive du préambule de la Charte permet d'y déceler les signes d'une relativisation de la catégorie même des « droits fondamentaux ». Cette relativisation concerne d'abord la signification même de cette catégorie. La lecture du préambule met en garde contre toute tentation d'attribuer aux termes « droits fondamentaux » un contenu univoque. Dans la plupart de ses occurrences, cette expression semble désigner l'ensemble des prérogatives reconnues dans la Charte. Dans la dernière phrase, cependant, les « droits » sont clairement distingués des « libertés » (distinction bien connue du droit public français) et, surtout, des « principes ». Pour compliquer les choses, nous verrons dans un instant que ces « principes » n'ont rien à voir avec les « principes » de la démocratie et de l'Etat de droit mentionnés quelques paragraphes plus haut. Alors que ceux-ci semblent emprunter davantage au registre de la philosophie politique (des principes entendus comme garants d'une société juste au sens où l'entend le libéralisme politique), ceux-là relèvent bel et bien du droit positif. Sans doute aurait-on pu s'attendre à un peu plus de rigueur dans le maniement de concepts aussi riches que complexes. Pour regrettables qu'elles soient, ces incohérences ont au moins le mérite de dissiper toute illusion quant à l'existence de catégories juridiques univoques. Elles soulignent la proximité inévitable des sphères juridique et politique, et mettent en lumière la liberté de l'interprète.

**34.** Mais cette relativisation concerne aussi – et surtout – la force normative de ces droits. Contre toute tentation d'assimiler la jouissance d'un droit fondamental à celle d'une prérogative absolue et unilatérale, le préambule introduit une double mise au point.

**35.** D'une part, il est précisé dans son avant-dernier paragraphe que la jouissance des droits garantis par la Charte « entraîne des responsabilités et des devoirs tant à l'égard d'autrui qu'à l'égard de la communauté humaine et des générations futures ». Cette affirmation renvoie incontestablement à l'interdiction de l'abus de droit, consacrée à l'article 54 de la Charte. Fidèle à sa perspective libérale, la Charte fait écho à la maxime selon laquelle la liberté d'une personne s'arrête là où commence celle d'autrui. Mais l'on peut se demander si ce rappel des devoirs à l'égard d'autrui ne pourrait être également invoqué comme un argument en faveur de l'effet direct horizontal des droits consacrés par la Charte.

**36.** On n'ignore pas que le texte de la Charte est généralement mobilisé comme argument pour lui *dénier* tout effet direct horizontal. A lire l'article 51, § 1<sup>er</sup>, en effet, les autorités de l'Union européenne et les Etats membres sont les seuls débiteurs des droits et principes qui y sont consacrés. Comme l'observe l'avocat général Trstenjak, cette conclusion est confirmée par le fait « que les particuliers ne peuvent pas non plus respecter la réserve

légale prévue à l'article 52, paragraphe 1, de la charte ("Toute limitation de l'exercice des droits et libertés reconnus par la présente Charte doit être prévue par la loi"). Cette condition, propre à un État de droit, et à laquelle sont subordonnées les atteintes aux droits fondamentaux, ne peut, par nature, s'adresser qu'à l'Union et à ses États membres en tant que représentants de la puissance publique »<sup>20</sup>.

**37.** On sait pourtant que certaines des prérogatives garanties par la Charte ont été invoquées avec succès – certes dans des configurations très diverses – dans des litiges entre particuliers. Ainsi, par exemple, du principe de non-discrimination sur la base de l'âge<sup>21</sup>, du principe d'égalité de rémunération entre hommes et femmes<sup>22</sup>, et même, dans une certaine mesure, de la liberté d'établissement<sup>23</sup>, de la libre circulation des travailleurs<sup>24</sup> et de la libre prestation des services<sup>25</sup>. A l'inverse, la Cour a dénié un quelconque effet direct horizontal à une obligation découlant du droit à l'information et à la consultation des travailleurs au motif qu'une telle norme « ne saurait être déduite, en tant que règle de droit directement applicable, ni du libellé de l'article 27 de la Charte ni des explications relatives audit article »<sup>26</sup>. A l'inverse, poursuit la Cour, « le principe de non-discrimination en fonction de l'âge (...) consacré à l'article 21, paragraphe 1, de la Charte, *se suffit à lui-même pour conférer aux particuliers un droit subjectif invocable en tant que tel* »<sup>27</sup>. Force est de reconnaître que cette distinction ne brille pas par sa clarté, qui laisse planer le spectre d'une hiérarchisation tant redoutée entre droits fondamentaux de la première (principe de non-discrimination et d'égalité de traitement) et de la seconde (droit au congé annuel payé, droit à l'information et à la consultation des travailleurs) génération. Sans bien sûr être décisive, il nous semble que la référence aux devoirs à l'égard d'autrui contenue dans le préambule pourrait fournir quelque argument aux partisans d'une reconnaissance plus large de l'effet direct horizontal aux prérogatives inscrites dans la Charte.

**38.** D'autre part, le préambule relativise la force normative des droits fondamentaux consacrés dans la Charte en introduisant, dans sa dernière phrase, une distinction assez nébuleuse entre les droits et les principes. Il ne convient pas de revenir ici sur les raisons de cette dissociation, ni sur le régime juridique différencié auquel elle aboutit en droit positif. Ces questions sont traitées dans le commentaire relatif à l'article 52 de la Charte, disposition qui détaille quelque peu la portée de cette distinction. Il paraît en revanche opportun, pour clore la boucle du présent commentaire, de mettre au jour le lien qui unit cette distinction entre droits et principes avec l'orientation libérale que l'on décrivait dans la première partie

---

<sup>20</sup> Conclusions présentées le 8 septembre 2011 dans l'affaire C-282/10 *Dominguez*, EU:C:2011:559, pt. 83. *Contra*, cf. les conclusions de l'AG Cruz Villalon présentées le 18 juillet 2013 dans l'affaire C-176/12 *Association de médiation sociale*, EU:C:2013:491, pts 28-31.

<sup>21</sup> Pour une invocabilité d'éviction à l'égard de simples particuliers, cf. not. C-144/04 *Mangold*, 22 novembre 2005, EU:C:2005:709 ; C-555/07 *Kücükdeveci*, 19 janvier 2010, EU:C:2010:21. Pour une invocabilité de substitution à l'égard d'organisations détenant un certain pouvoir réglementaire, cf. p. ex. Cf. C-447/09 *Prigge*, 13 septembre 2011, EU:C:2011:573 ; C-297 et C-298/10 *Hennigs*, 8 septembre 2011, EU:C:2011:560 ; C-132/11 *Tyrolean Airways*, 7 juin 2012, EU:C:2012:329.

<sup>22</sup> Voy. aff. 43/75 *Defrenne II*, 8 avril 1976, EU:C:1976:56, pt. 39.

<sup>23</sup> C-309/99 *Wouters*, 19 février 2002, EU:C:2002:98, pt. 120 ; C-438/05 *Viking*, 11 décembre 2007, EU:C:2007:772, pt. 33.

<sup>24</sup> Aff. 36/74 *Walrave et Koch*, 12 décembre 1974, EU:C:1974:140, pt. 17 ; C-415/93 *Bosman*, 15 décembre 1995, EU:C:1995:463, pt. 82 ; C-281/98 *Angonese*, 6 juin 2000, EU:C:2000:296, pt. 31.

<sup>25</sup> Aff. 36/74 *Walrave et Koch*, arrêt précité, pt. 17 ; C-51/96 et C-191/97 *Deliège*, 11 avril 2000, EU:C:2000:199, pt. 47 ; C-341/05 *Laval*, 18 décembre 2007, EU:C:2007:809, pt. 98.

<sup>26</sup> C-176/12 *Dominguez*, 15 janvier 2014, EU:C:2014:2, pt. 46.

<sup>27</sup> Pt. 47 (nous soulignons).

de cette étude.

39. La catégorie 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 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<sup>28</sup>. 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<sup>29</sup>. Quant au philosophe Habermas, il considère que ces droits relèvent du registre « déontologique » (celui du devoir et du juste), et présentent une différence de nature avec les valeurs, qui ressortissent au registre « téléologique » ou « axiologique » (celui du désirable et du bien)<sup>30</sup>.

40. Cette théorie des droits fondamentaux cadre parfaitement avec l'inspiration libérale de la Charte. Elle renvoie à l'idée de principes intangibles, qui bornent l'activité politique quotidienne et qui se trouvent au cœur du contrat social européen. Cette conception des droits fondamentaux trouve par ailleurs une parfaite illustration dans le régime juridique des limitations institué à l'article 52, § 1<sup>er</sup>, de la Charte, qui introduit une prééminence de principe (mais non absolue) des droits par rapport aux objectifs politiques susceptibles de les affecter.

41. Il convient en revanche de se demander comment cette conception des droits fondamentaux, qui puise aux enseignements de la philosophie politique et de la philosophie du droit, s'accommode de l'introduction, dans la Charte, de « principes », à côté des « droits ». A lire l'article 52 de la Charte et la jurisprudence y relative<sup>31</sup>, ces principes se distinguent des droits en ce sens qu'ils n'encadrent *pas* le jeu politique. Ils n'accèdent à une certaine forme de normativité – et encore<sup>32</sup> – qu'en aval de l'action politique, c'est-à-dire qu'après qu'une autorité publique (Union ou Etat) a librement décidé de leur donner une consistance. Pour cette raison, ces principes semblent de distinguer des « droits » pour se rapprocher des « politiques », au sens que Dworkin donne à ce mot. Dans cette perspective, ces principes ne seraient jamais que des orientations politiques parmi d'autres, des objectifs en attente de concrétisation par une action législative, des « standard[s] qui défini[ssent] un but à atteindre, à savoir souvent une amélioration portant sur un aspect de la vie économique, politique ou sociale de la communauté »<sup>33</sup>.

42. Si cette conclusion est correcte – la jurisprudence à venir nous le dira –, elle confirme l'orientation libérale de la Charte et, au delà, de l'Union. D'un côté, la Charte crée un régime juridique fort au profit de *droits*, lesquels semblent limités aux grands *principes* de

---

<sup>28</sup> Cf. R. DWORKIN, *Prendre les droits au sérieux*, trad. fr. P. Bouretz, Paris, PUF, 1995, p. 164-169, spéc. p. 167 : « Il découle de la définition d'un droit que tous les buts sociaux ne doivent pas peser davantage que lui. On pourrait, pour simplifier, convenir de ne pas appeler "droit", un but politique à moins, par exemple, qu'il n'ait un poids plancher contre les buts collectifs en général ». Cf. aussi la distinction entre « *priority in adjustment* » et « *ultimate priority* » proposée par Sheldon Leader (« Collateralism », in R. BROWNSWORD (ed.), *Global Governance and the Search for Justice*, Oxford, Hart Publishing, 2005, p. 53-67).

<sup>29</sup> *Id.*, p. 44.

<sup>30</sup> J. HABERMAS, *Droit et démocratie. Entre faits et normes*, trad. R. Rochlitz et C. Bouchindhomme, Paris, Gallimard, 1997, spéc. p. 280-283.

<sup>31</sup> Cf. le commentaire de l'article 52, spéc. n° 38-53.

<sup>32</sup> *Ibid.*, pt. 51.

<sup>33</sup> R. DWORKIN, *op. cit.*, p. 80.

justice qui garantissent la neutralité de l'Union européenne par rapport à la diversité des conceptions de la vie bonne. D'un autre, derrière la prétendue constitutionnalisation de supposés « principes », elle relègue dans le magma politique des intérêts concurrents les *valeurs* qui impliqueraient des orientations (et donc des choix) quant au devenir commun des « peuples d'Europe ».

## Conclusion

43. Il est de jurisprudence constante que si « le préambule d'un acte de l'Union n'a pas de valeur juridique contraignante et ne saurait être invoqué ni pour déroger aux dispositions mêmes de l'acte concerné ni pour interpréter ces dispositions dans un sens manifestement contraire à leur libellé »<sup>34</sup>, il est néanmoins « susceptible de préciser le contenu » de cet acte<sup>35</sup>. En jetant sur le préambule une lumière volontairement décalée, ce commentaire a tenté d'en dévoiler les idées sous-jacentes, mais aussi les potentialités et les enjeux. La rédaction d'un préambule est une affaire sérieuse, et les conventionnels ne l'ont pas prise à la légère. Il convient donc que la Cour de justice de l'Union et les juridictions des Etats membres gardent ce texte à l'esprit dans l'exercice de leur office. Il a des choses à leur dire non seulement sur les fondements et sur le projet de l'Union en général, mais aussi sur des sujets aussi concrets et techniques que l'effet direct horizontal ou la distinction entre droits et principes.

---

<sup>34</sup> C-7/11 *Caronna*, 28 juin 2012, EU:C:2012:396, pt. 40 et références citées. *Adde*: F-3/15, *Freberger et Vallin c. Commission*, 2 mars 2016, EU:F:2016:26, pt. 69; les conclusions de l'AG Sharpston dans les affaires C-457/11 e.a. *VG Wort*, EU:C:2013:34, pt. 32.

<sup>35</sup> C-554/13 *Zh. et O.*, 11 juin 2015, EU:C:2015:377, pt. 42 et références citées.