



La Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne ou les potentialités contentieuses d'une arme trop peu brandie

Nicolas Cariat*

Avocat au barreau de Bruxelles, Professeur invité à l'Université Saint-Louis Bruxelles, Chargé de cours invité à l'UCLouvain

(* Les observations contenues dans cet article appartiennent à leur auteur et n'engagent pas d'autres organismes ou personnes)

INTRODUCTION

1. Depuis sa proclamation en marge du traité de Nice, la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne (ci-après « la Charte ») a profondément imprégné le droit de l'Union européenne, tant concernant l'action des institutions et le processus d'élaboration des normes que son application juridictionnelle par la Cour de justice de l'Union européenne et les juges nationaux.

Concernant ce dernier aspect, le temps écoulé a permis d'assister à une montée en puissance graduelle de la Charte dans la jurisprudence européenne (et, dans une moindre mesure, nationale), tant d'un point de vue quantitatif (eu égard à l'augmentation graduelle du nombre et de la récurrence des décisions mobilisant la Charte) que quantitatif (au vu du caractère de moins en moins anodin des effets qui lui ont été reconnus par la Cour de justice).

Ce constat, familier et rassurant pour le spectateur attentif de la jurisprudence de la Cour, relève néanmoins en large partie du trompe-l'œil. Bien qu'elles concernent la quasi-totalité des branches du droit, ces évolutions jurisprudentielles restent en effet largement méconnues de la grande majorité des praticiens, qui ne mobilisent en conséquence pas la Charte dans toutes les instances où son invocation serait pourtant opportune, par méconnaissance de ses applications contentieuses et de ses modalités d'invocation.

Sans pouvoir résumer l'abondant *corpus* doctrinal existant¹, la présente contribution vise à fournir aux avocats les lignes de force relatives à une invocation efficace

de la Charte. Après avoir rappelé ses traits essentiels (I), l'analyse énumère les différentes modalités et contextes potentiels de son invocation (II).

I. NATURE, STRUCTURE ET INTERPRÉTATION DE LA CHARTE

2. Originellement dépourvue de force contraignante à la suite de sa proclamation en marge du traité de Nice, le 7 décembre 2000, la Charte s'est vu conférer un statut obligatoire, avec rang de droit primaire, par le traité de Lisbonne.

Depuis son entrée en vigueur le 1^{er} décembre 2009, l'article 6, §1^{er}, alinéa 1^{er} *in fine* TUE reconnaît en effet à la Charte (telle qu'adaptée à Strasbourg le 12 décembre 2007) « la même valeur juridique que les traités ».

C'est en large partie à la lumière de cet ancrage au sommet de la hiérarchie des normes du droit de l'Union (qui postule lui-même sa primauté inconditionnelle sur les ordres juridiques nationaux) que se manifestent l'efficacité et les promesses contentieuses de la Charte.

3. La Charte se compose de 54 articles, répartis sous sept titres.

Les quatre dernières dispositions, regroupées sous le titre VII, régissent de manière transversale l'interprétation et l'application des 50 garanties substantielles. L'article 51 décrit le champ d'application de la Charte. L'article 52 établit le régime de limitation des garanties, ainsi que les paramètres de leur interprétation. L'article 53 articule le niveau de protection offert par la Charte avec

¹ Deux ouvrages relatifs de la Charte, en l'occurrence des commentaires article par article, méritent une attention particulière, tant en raison de la qualité et de la profondeur des analyses qu'ils compilent que par les synthèses jurisprudentielles et doctrinales proposées : F. PICOD et S. VAN DROOGHENBROECK, *Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne – Commentaire article par article*, Bruxelles, Bruylant, 2018, 1279 p. ; S. PEERS, T. HARVEY, J. KENNER et A. WARD, *The EU Charter of Fundamental Rights – A Commentary*, Hart Publishing, Oxford, 2014, 1893 p.

Numéro spécial

les autres règles (nationales, européennes et internationales) protectrices des droits fondamentaux. L'article 54 consacre l'interdiction de l'abus de droit.

Les articles 1 à 50 énumèrent quant à eux les garanties substantielles, réparties en six titres thématiques (Dignité, Libertés, Égalité, Solidarité, Citoyenneté, Justice). Ces préoccupations, ainsi qualifiées *in globo* de « droits fondamentaux », renvoient pour certaines à des garanties généralement considérées comme des droits civils et politiques, mais également, pour de nombreuses autres, à des droits généralement qualifiés d'« économiques et sociaux », à des préoccupations propres à l'Union et à son fonctionnement, voire à des objectifs à caractère programmatique.

Ce *distinguo* apparemment théorique présente néanmoins une incidence pratique considérable, fondamentale pour notre propos. Même si aucune typologie explicite n'est établie par la Charte, celle-ci reflète ces différences de nature en son sein, par son préambule (qui distingue, sans autre explication, les « droits », les « libertés » et les « principes ») mais surtout par son article 52 §5 qui instaure un régime de justiciabilité amoindri desdits principes, en énonçant que leur « invocation devant le juge n'est admise que pour l'interprétation et le contrôle de la légalité » des actes de mise en œuvre de ces principes adoptés par l'Union et les États membres².

4. L'article 52 énonce différentes directives d'interprétation des dispositions de la Charte, qui doivent être interprétées, selon les cas, à la lumière d'autres normes similaires du droit de l'Union (§2), de la Convention européenne des droits de l'homme (ci-après « la CEDH ») (§3), des traditions constitutionnelles communes aux États membres (§4), ou de législations et pratiques nationales éventuellement pertinentes (§6).

Le travail interprétatif est facilité et orienté par les explications établies par les rédacteurs de la Charte. Bien qu'elles ne disposent d'aucune portée contraignante propre, elles doivent, conformément à l'article 52 §7,

être « dûment prises en considération par les juridictions de l'Union et des États membres »³.

En pratique, toute intention de mobilisation contentieuse d'une disposition de la Charte impose donc, à titre préalable (ce travail étant facilité par la consultation de la jurisprudence de la Cour, là où elle existe), (i) de clarifier la nature de cette disposition (droit, liberté ou principe) en vue de déterminer les effets potentiels qui pourraient lui être reconnus dans un litige particulier et (ii) d'identifier précisément les règles interprétatives pertinentes dont il doit obligatoirement être tenu compte afin de déterminer son sens et sa portée.

II. MODALITÉS ET CONTEXTES D'INVOCATION CONTENTIEUSE DE LA CHARTE

5. Ainsi qu'en atteste une jurisprudence déjà abondante, la Charte est susceptible de nombreux usages contentieux, en étant invoquée à l'encontre des institutions et organes de l'Union (A), à l'encontre des États membres (B), voire même à l'encontre de particuliers (C).

A. L'invocation de la Charte à l'encontre des institutions, organes et organismes de l'Union

6. Les institutions, organes et organismes de l'Union sont, conformément à l'article 51 §1^{er}, tenus au respect de la Charte. Eu égard à son rang de droit primaire, celle-ci s'impose en effet en tant que paramètre transversal de la régularité de l'ensemble de l'action de l'Union, sous le contrôle de la Cour de justice.

Concernant l'action *normative* de l'Union, la Charte peut ainsi être invoquée dans les litiges relatifs à la validité de normes de portée générale adoptées par l'Union⁴.

Concernant l'action *administrative* de l'Union, la Charte peut être invoquée dans les contestations relatives à la

² Voy. : A. BAILLEUX, « Article 52-2. Portée et interprétation des droits et principes » in *Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne – Commentaire article par article* (F. PICOD et S. VAN DROOGHENBROECK), Bruxelles, Bruylant, 2018, pp. 1131-1138 ; S. PEERS et S. PRECHAL, « Article 52 », in *The EU Charter of Fundamental Rights – A Commentary* (S. PEERS, T. HARVEY, J. KENNER et A. WARD, Hart Publishing, Oxford, 2014, pp. 1508-1511).

³ Voy. par ex. : CJUE, arrêt du 17 octobre 2013, *Schaible*, C-101/12, EU:C:2013:661.

⁴ Voy. par ex. : CJUE, arrêt du 8 avril 2014, *Digital Rights Ireland et Seitlinger e.a.*, C-293/12, EU:C:2014:238 ; CJUE, arrêt du 9 novembre 2010, *Volker und Markus Schecke et Eifert*, C-92/09, EU:C:2010:662.

fonction publique de l'Union⁵, ainsi que dans le cadre des litiges relatifs à la régularité de décisions de portée individuelle adoptées par l'Union (que ces litiges visent à contester la légalité des décisions adoptées⁶ et/ou à engager la responsabilité de l'Union⁷, en raison de violations alléguées de la Charte découlant du contenu desdites décisions ou de la procédure suivie).

Concernant l'action *juridictionnelle* de l'Union, la Charte peut notamment être invoquée dans le cadre de pourvois⁸ ou de recours en responsabilité⁹ fondés sur de prétendues violations de la Charte par la même Cour de justice de l'Union européenne (entendue au sens large de l'article 19 §1^{er}, alinéa 1^{er}, TUE comme comprenant la Cour de justice et le Tribunal).

B. L'invocation de la Charte à l'encontre des autorités publiques nationales

7. L'invocation de la Charte à l'encontre des institutions, organes et organismes de l'Union, est, eu égard au caractère spécialisé et à la relative exceptionnalité des procédures devant la Cour de justice, appelée à rester l'apanage d'un groupe restreint d'avocats.

Son invocation à l'encontre des autorités publiques nationales, dans le cadre des litiges portés devant les juridictions internes (quelle que soit leur nature), apparaît en revanche susceptible de concerner l'ensemble des praticiens et constitue sans aucun doute l'enjeu majeur du renforcement de son effectivité.

8. Conformément à son article 51 §1^{er}, l'invocation de la Charte par un justiciable présuppose que la situation qu'il entend soumettre à une juridiction nationale relève de son champ d'application, qui correspond au champ d'application du droit de l'Union.

Alors qu'elles sont soumises de manière générale au respect des garanties constitutionnelles et des traités internationaux de protection des droits fondamentaux qui lient l'État membre, les autorités publiques nationales ne sont en effet tenues au respect de la Charte que dans les hypothèses où elles mettent en œuvre le droit de l'Union, c'est-à-dire lorsqu'elles agissent dans le champ d'application du droit de l'Union¹⁰.

Cette problématique demeure une source d'incompréhension et de difficultés dans le chef de nombreux praticiens. Même s'il n'est effectivement pas toujours aisé de déterminer si une situation donnée relève ou non du champ d'application du droit de l'Union¹¹, et même si la jurisprudence relative à l'article 51 §1^{er} de la Charte s'avère déjà aussi abondante que nuancée concernant l'intensité du lien de rattachement exigé entre la situation nationale et le droit de l'Union¹², il peut en synthèse être avancé que les autorités publiques nationales (législatives, exécutives, judiciaires) sont tenues au respect de la Charte, de sorte que cette dernière peut être invoquée à leur encontre (i) lorsqu'elles adoptent une décision sur le fondement d'un règlement européen¹³, (ii) lorsqu'elles adoptent et appliquent des normes nationales de mise en œuvre et de transposition des règlements et directives européens¹⁴, (iii) lorsqu'elles adoptent et appliquent des normes nationales visant à mettre en œuvre le droit

⁵ Voy. par ex. : CJUE, arrêt du 12 juillet 2018, *PA/Parlement européen*, T-608/16, EU:T:2018:440 ; Tribunal, arrêt du 25 octobre 2018, *PO e.a / SEAE*, T-729/16, EU:T:2018:721.

⁶ Voy. par ex. : CJUE, arrêt du 20 décembre 2017, *Espagne/Conseil*, C-521/15, EU:C:2017:982 ; CJUE, arrêt du 25 avril 2013, *Gbagbo/Conseil*, T-119/11, EU:T:2013:216 ; Tribunal, arrêt du 10 novembre 2017, *Icap e.a. / Commission*, T-180/15, EU:T:2017:795.

⁷ Voy. par ex. : Tribunal, arrêt du 13 décembre 2018, *Fruits de Ponent / Commission*, T-290/16, EU:T:2018:934.

⁸ Voy. par ex. : CJUE, ordonnance du 7 août 2018, *Campailla / Union européenne*, C-256/18 P, EU:C:2018:655 ; CJUE, arrêt du 14 novembre 2017, *British Airways/Commission*, C-122/16 P, EU:C:2017:861.

⁹ Voy. par ex. : Tribunal, arrêt du 10 janvier 2017, *Gascogne Sack Deutschland et Gascogne / Union européenne*, T-577/14, EU:T:2017:1.

¹⁰ Voy. par ex. : CJUE, arrêt du 26 février 2013, *Åkerberg Fransson*, C-617/10, EU:C:2013:105, point 21.

¹¹ Voy. : N. CARIAT et P. DERMINE, « La détermination de l'applicabilité du droit de l'Union européenne à une situation particulière », *Le droit de l'Union européenne et le juge belge / Het recht van de Europese Unie en de Belgische rechter* (N. CARIAT et J. T. NOWAK), Bruxelles, Bruylant, 2015, pp. 85-114.

¹² Voy. : F. PICOD, « Article 51. Champ d'application » in *Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne – Commentaire article par article* (F. PICOD et S. VAN DROOGHENBROECK), Bruxelles, Bruylant, 2018, pp. 1065-1074 ; A. WARD, « Article 51 », in *The EU Charter of Fundamental Rights – A Commentary* (S. PEERS, T. HARVEY, J. KENNER et A. WARD), Hart Publishing, Oxford, 2014, pp. 1427-1447.

¹³ Voy. par ex. : CJUE, arrêt du 14 novembre 2013, *Puid*, C-4/11, EU:C:2013:740 ; CJUE, arrêt *N.S.*, aff. jtes C-411/10 et C-493/10, EU:C:2011:865.

¹⁴ Voy. par ex. : CJUE, arrêt du 6 mars 2014, *Siragusa*, C-206/13, EU:C:2014:126 ; CJUE, arrêt du 16 janvier 2014, *Julian Hernández e.a.*, C-193/13, EU:C:2014:35 ; CJUE, arrêt du 11 janvier 2007, *Piek*, C-384/05, EU:C:2007:21 ; CJUE, arrêt du 18 décembre 2008, *Sopropé*, C-349/07, EU:C:2008:746.

Numéro spécial

primaire lui-même¹⁵ ou (iv) lorsque la situation en cause relève du champ d'application d'une interdiction contenue dans le droit primaire (au premier chef une disposition relative aux libertés économiques de circulation¹⁶ ou à la citoyenneté européenne¹⁷).

9. La Charte est le plus souvent invoquée devant les juridictions d'un État membre en raison de violations alléguées des droits fondamentaux par les organes de ce même État membre.

Mais elle peut également, de manière plus subtile, être invoquée contre un État membre en vue de l'empêcher de donner effet à une violation des droits fondamentaux par un tiers ou de rendre cette violation possible. C'est le cas notamment, dans les hypothèses où une partie entend contester devant les juridictions d'un État membre, dans un contexte lié au droit de l'Union, une sentence arbitrale¹⁸ ou l'exécution d'un acte d'une autorité publique d'un autre État membre¹⁹, au motif allégué d'une violation (actuelle ou potentielle) de ses droits fondamentaux.

10. Même si la Charte peut toujours être brandie à titre surabondant d'autres normes offrant une protection identique ou similaire (et notamment dans l'intention de solliciter du juge national un renvoi préjudiciel vers la Cour de justice), son invocation devant les juridictions nationales ne présente réellement d'effet utile et d'intérêt stratégique que dans les hypothèses où elle offre à celui qui l'invoque une plus-value par rapport aux autres normes constitutionnelles et internationales protectrices des droits fondamentaux applicables (*soit* car la Charte comprend une garantie inconnue de ces normes, *soit* car elle offre un niveau de protection supérieur d'une garantie particulière).

Conformément à son article 52 §3, les dispositions de la Charte qui correspondent à une garantie de la CEDH doivent être interprétées à la lumière et dans le respect de ladite convention, telle qu'interprétée par la Cour européenne des droits de l'homme. Si la CEDH constitue donc pour la Charte un socle minimal obligatoire et indérogeable, la Charte est donc autorisée à marquer son autonomie et sa plus-value « vers le haut », en offrant éventuellement à un justiciable dans une instance particulière un niveau de protection supérieur²⁰.

La conciliation de la Charte avec les normes de protection des droits fondamentaux propres à un État membre (en particulier ses normes constitutionnelles) constitue quant à elle une problématique particulièrement complexe, qui ne peut être résolue par l'application dans chaque hypothèse du standard de protection le plus élevé (comme c'est le cas dans le cadre de l'articulation entre les ordres juridiques nationaux et la CEDH, par l'effet de son article 53)²¹. À grands traits, la Charte manifeste une utilité certaine dans les hypothèses où elle peut être invoquée au surplus d'une norme nationale offrant un niveau de protection inférieur au sien. Elle peut en revanche s'avérer non seulement inutile mais même préjudiciable dans l'hypothèse inverse, dès lors que le droit de l'Union n'admet qu'exceptionnellement l'invocation de standards nationaux de protection des droits fondamentaux plus protecteurs que la Charte.

C. L'invocation de la Charte à l'encontre des particuliers

11. Alors que la possibilité pour un particulier d'invoquer des normes constitutionnelles protectrices des droits fondamentaux et/ou la CEDH à l'encontre d'un

¹⁵ Voy. : CJUE, arrêt du 6 octobre 2015, *Delvigne*, C-650/13, EU:C:2015:648 ; CJUE, arrêt du 26 février 2013, *Åkerberg Fransson*, C-617/10, EU:C:2013:105, point 21.

¹⁶ Voy. par ex. : CJUE, arrêt du 30 avril 2014, *Pfleger e.a.*, C-390/12, EU:C:2014:281.

¹⁷ Voy. par ex., concernant l'article 20 TFUE : CJUE, arrêt du 13 septembre 2016, *Rendón Marín*, aff. C-165/14, EU:C:2016:675 ; CJUE, arrêt du 15 novembre 2011, *Dereci*, C-256/11, EU:C:2011:734, point 59 ; CJUE, arrêt *McCarthy*, C-434/09, EU:C:2011:277 ; CJUE, arrêt du 8 mars 2011, *Ruiz Zambrano*, C-34/09, EU:C:2011:124 ; CJUE, arrêt du 2 mars 2010, *Rottmann*, C-135/08, EU:C:2010:104 ; Voy. par ex., concernant l'article 21 TFUE : CJUE, arrêt du 27 mars 2014, *Grauel Rüffer*, C-322/13, EU:C:2014:189 ; CJUE, arrêt du 22 décembre 2010, *Sayn-Wittgenstein*, C-208/09, EU:C:2010:806.

¹⁸ Voy. par ex. : CJUE, arrêt du 27 février 2014, *Pohotovost*, C-470/12, EU:C:2014:101.

¹⁹ Voy. par ex. : CJUE, arrêt du 16 février 2017, *C. K. e.a.*, C-578/16 PPU, EU:C:2017:127 ; CJUE, arrêt du 5 avril 2016, *Aranyosi et Căldăraru*, C-404/15, EU:C:2016:198.

²⁰ Voy. A. BAILLEUX, « Article 52-2. Portée et interprétation des droits et principes » in *Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne – Commentaire article par article* (F. PICOD et S. VAN DROOGHENBROECK), Bruxelles, Bruylant, 2018, pp. 1118-1128 ; C. PICHÉRAL et L. COUTRON (dir.), *Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne et Convention européenne des droits de l'homme*, Bruxelles, Bruylant, 2012, 159 p.

²¹ N. CARIAT, « Article 53. Niveau de protection » in *Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne – Commentaire article par article* (F. PICOD et S. VAN DROOGHENBROECK), Bruxelles, Bruylant, 2018, pp. 1143-1160.

autre particulier est loin d'être établie dans l'ensemble des États membres, il est remarquable de noter que la Cour de justice a consacré la possibilité d'un pareil effet horizontal de la Charte.

Cette singularité et cette plus-value évidente doivent néanmoins être relativisées, dans la mesure où la Cour de justice limite pour l'heure cette possibilité d'invocation horizontale à certaines dispositions de la Charte et l'admet uniquement dans une logique de « compensation » de l'absence d'effet direct horizontal des directives²².

CONCLUSION

Afin d'atteindre la visibilité et l'effectivité qui s'accordent à son rang, la Charte ne peut rester l'affaire de spécialistes et demeurer une référence confidentielle devant les prétoires nationaux.

Puissent en conséquence les lignes qui précèdent contribuer à une dynamique qui ne s'est pas encore pleinement enclenchée, en convaincant l'ensemble des avocats des potentialités de la Charte et en leur fournissant les balises nécessaires à sa mobilisation accrue.

²² CJUE, arrêt du 6 novembre 2018, *Bauer*, aff. jtes C-569/16 et C-570/16, *EU:C:2018:871* (droit au congé annuel payé) ; CJUE, arrêt du 17 avril 2018, *Egenberger*, C-414/16, *EU:C:2018:257* (interdiction des discriminations fondées sur la religion ou les convictions, protection juridictionnelle effective).