

DOCTRINE

« LA CHARTE A VINGT ANS. REGARDS CROISÉS POUR UN ANNIVERSAIRE »

Il y a 20 ans, pratiquement jour pour jour, la Convention présidée par Roman Herzog achevait l'écriture de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne. Proclamée en décembre 2000, elle acquerrait neuf ans plus tard, à la faveur du traité de Lisbonne, force obligatoire (1). Depuis lors, de nombreux arrêts de la Cour de justice en ont fait application et de nombreuses pages de doctrine lui ont été consacrées (2). Un instrument de protection des droits de l'Homme n'a cependant pas vocation à demeurer un objet de contemplation et de délices intellectuels pour quelques juges à Luxembourg et chercheurs à l'Université. La « *success story* » ne peut se concevoir sans une implantation dans la communauté juridique — celle des juges nationaux, des plaideurs, des ONG, et, cela va de soi, des titulaires des droits garantis. La Charte doit être, pour cette communauté juridique, non pas un gadget, mais bien une ressource, et doit lui apparaître comme telle.

Trois arguments principaux avaient été avancés à l'appui de l'adoption de la Charte, au moment de s'engager dans sa rédaction, lors du sommet européen de Cologne, en 1999 (3). Il s'agissait d'abord de renforcer la sécurité juridique en rendant « visible l'invisible » selon l'expression qu'avait alors

(1) Art. 6 du Traité sur l'UE.

(2) Voy., parmi les ouvrages les plus récents, F. PICOD, C. RIZCALLAH et S. VAN DROOGHENBROECK (dir.), *La Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne. Commentaire article par article*, 2^e éd., coll. «Droit de l'Union européenne. Textes et commentaires», Bruxelles, Bruylant, 2020 ; A. ILIOPOULOU-PENOT et L. XENOU, *La Charte des droits fondamentaux, source du renouveau européen ?*, coll. «Droit de l'Union européenne. Colloque», Bruxelles, Bruylant, 2020 ; R. TINIÈRE et C. VIAL, *Les dix ans de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne. Bilan et perspectives*, coll. «Droit de l'Union européenne. Colloques», Bruxelles, Bruylant, 2020 ; M. KELLERBAUER, M. KLAMERT, & J. TOMKIN (eds), *The EU Treaties and the Charter of Fundamental Rights: A Commentary*, Oxford University Press, 2019 ; A. BIAD et V. PARISOT (dir.), *La Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne : bilan d'application*, Limal, Anthemis, 2018 ; M. E. GENNUSA, S. NINATTI et D. TEGA, «La Carta vent'anni dopo Nizza», *Quaderni Costituzionali*, 2020, n° 3. Voy. ég. S. PEERS, J. KENNER, T. HARVEY et A. WARD, *The EU Charter of Fundamental Rights. A Commentary*, 2nd ed., Oxford, Hart Publishing, à paraître en 2021.

(3) E. BRIBOSIA, «La Charte des droits fondamentaux de l'UE : un exemple de codification au plan européen», *Revue de droit de l'Université libre de Bruxelles*, 2003-2, *Actualité de la codification. Droit belge et européen*, pp. 231-258.

utilisée Jean-Paul Jacqué (4). Le deuxième argument, partiellement lié, était précisément celui du renforcement de l'effectivité de la protection des droits fondamentaux au sein de l'Union et des États membres (5). Enfin, le troisième argument était relatif au renforcement de la légitimité de l'Union aux yeux des citoyens. La Commission européenne évoquait ainsi «un moment historique que travers(ait) la construction européenne»: l'Union européenne étant entrée «dans une phase nouvelle de son intégration, plus résolument politique». La Charte était présentée alors comme «un indispensable instrument de légitimité politique et morale» de «l'Europe, en train de se constituer en un espace de liberté, de sécurité et de justice, conséquence même de la citoyenneté» (6).

Vingt ans après l'adoption de la Charte et un peu plus d'une décennie après que le Traité de Lisbonne lui ait conféré une valeur contraignante, peut-on considérer que celle-ci a tenu ses promesses?

Force est de constater que, sur ce point, du travail reste à faire (7). Un eurobaromètre publié par la Commission, en juin 2019, fournissait des résultats interpellant. Une majorité de répondants n'avait jamais entendu parler de la Charte et, parmi ceux qui en avaient entendu parler, seule une petite minorité savait ce dont il s'agissait au juste. Une majorité de répondants pensait que la Charte n'était pas obligatoire, et 7% seulement de ceux-ci identifiait correctement son champ d'application (8).

Suite à ces résultats, la Commission s'est employée à élaborer une nouvelle stratégie visant à renforcer l'application de la Charte des droits fondamentaux dans l'Union. Publiée le 2 décembre 2020, elle repose sur un plan d'action articulé autour de quatre piliers, qui impliquent de garantir l'application effective de la Charte par les États membres et les institutions

(4) J.-P. JACQUÉ, «La démarche initiée par le Conseil européen de Cologne», *R.U.D.H.*, 2000, p. 4.

(5) E. BRIBOSIA, «La protection des droits fondamentaux», in P. MAGNETTE (dir.), *La constitution de l'Europe*, 2^e éd., Bruxelles, Éditions de l'Université de Bruxelles, 2002, pp. 113-134.

(6) Communication de la Commission sur la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, 13 septembre 2000, COM(2000) 559 final, CHARTE 4477/00, CONTRIB 328, point 8.

(7) Voy., en ce sens également, R. TINIÈRE, «Propos introductifs. La Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne 10 ans après», in R. TINIÈRE et C. VIAL (dir.), *Les dix ans de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne*, op. cit., spéc. pp. 16 à 22.

(8) Special Eurobarometer 487, «Charter of fundamental rights and General Data Protection Regulation», June 2019, disponible ici: https://data.europa.eu/euodp/en/data/dataset/S2222_91_2_487_ENG.

européennes, de renforcer les moyens d'action à la disposition de la société civile ainsi que de sensibiliser les citoyens à cet instrument (9). «Faire de la Charte une réalité pour tous» (10), tel est l'objectif que s'est fixé la Commission européenne.

En prélude à un focus récent, l'Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne s'inquiétait en effet du fait que «les échanges avec les praticiens et les consultations menées révèlent que la valeur ajoutée de la Charte semble rester incomprise pour de nombreux professionnels du droit, qu'il s'agisse d'avocats, de juges ou de représentants d'institutions nationales des droits de l'homme (INDH) et d'organisations de la société civile (OSC) spécialisées dans les droits de l'homme» (11).

Cette incompréhension, il importe de l'explorer, d'en prendre la mesure, et de la comprendre. Tel fut l'objectif d'une Conférence organisée le 9 octobre 2020 par les Instituts d'études européennes de l'Université libre de Bruxelles et de l'Université Saint-Louis Bruxelles, ainsi que par le Centre de droit européen (ULB) et le Centre interdisciplinaire de recherches en droit constitutionnel (USL-B), au Palais d'Egmont (12). Afin d'interroger, vingt ans après sa proclamation, l'effectivité de la Charte des droits fondamentaux, une approche interdisciplinaire et intersectorielle visant à croiser les regards d'experts de différentes disciplines ainsi que de différents acteurs de terrain a été adoptée. C'est ce qui contribue à l'originalité de ces travaux, qui complètent les nombreuses études juridiques récentes et de qualité sur la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne (13). Ce numéro spécial des *Cahiers* reprend une partie des contributions qui ont été présentées à cette conférence.

À titre liminaire, le décor est planté par le président de la Cour de justice, Koen Lenaerts, livrant une synthèse éclairée de la jurisprudence la plus

(9) Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions, «Stratégie visant à renforcer l'application de la Charte des droits fondamentaux dans l'Union européenne», *J.O.*, 2 décembre 2020, COM(2020) 711 final.

(10) *Ibid.*, p. 2.

(11) Agence européenne des droits fondamentaux, «La Charte dix ans après: Comment libérer pleinement son potentiel?», 2020, disponible ici : https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/fra-2020-fundamental-rights-report-2020-focus_fr.pdf. S'agissant de l'analyse plus détaillée de la Charte dans les États membres, on consultera M. BOBEK et J. ADAMS-PRASSI, *The EU Charter of Fundamental Rights in the Member States*, 1^{re} éd., Oxford, Hart Publishing, 2020.

(12) L'intégralité de la conférence a été filmée. L'enregistrement des panels est disponible ici : <http://www.circ.usaintlouis.be/charter20/>.

(13) Voy. les références citées ci-avant à la note 2.

récente relative aux questions transversales liées à l'application de la Charte. Sa contribution fait ainsi le point sur le champ d'application et l'invocabilité de cet instrument, les limitations qui peuvent être imposées à l'exercice des droits et libertés qu'elle consacre, ainsi que ses relations avec la Convention européenne des droits de l'homme.

Ensuite, ce sont les regards d'observateurs académiques abordant la Charte sous l'angle de leurs disciplines respectives — droit, philosophie politique, sciences politiques et histoire — qui ont été croisés.

Elise Muir prête ainsi sa plume à une analyse approfondie de la plus-value, sous l'angle juridique, de la Charte des droits fondamentaux à la croisée des ordres juridiques de l'Union, du Conseil de l'Europe et des États membres. La plus-value de cet instrument est largement démontrée : par sa contribution à un véritable « narratif » des droits fondamentaux, la Charte constitue un pilier de l'ordre juridique de l'Union européenne, désormais arrivé à une certaine « maturité » au sein de « l'espace européen de protection des droits fondamentaux » (14).

C'est l'effet de cette montée en puissance du discours sur les droits fondamentaux sur les identités constitutionnelles nationales que questionne Ramona Coman, avec un regard de politologue. Elle souligne à cet égard l'émergence d'un « clash des paradigmes » entre une vision supranationale, « qui érige l'État de droit (en) clé de voûte de l'intégration européenne » et une autre vision qui se développe en Europe centrale et « consiste dans la construction d'un récit anti-libéral accompagné d'un processus de délégitimation de l'ordre politique post-1989 ». Dans un tel contexte de crise des valeurs sur lesquelles l'Union est fondée, la Charte semble ne jouer qu'un rôle modeste comme rempart de l'Union de droit.

Avec sa casquette de philosophe politique, Justine Lacroix prend quant à elle le parti de revenir au texte même de la Charte et d'en proposer une lecture « délibérément naïve ». L'objectif de cette lecture renouvelée, ancrée notamment dans les travaux d'Hannah Arendt, est de permettre « d'ouvrir les portes » à de nouvelles interprétations de cet instrument et des droits et libertés qu'il consacre.

C'est en historien de l'intégration européenne que Víctor Fernández Soriano livre un éclairage sur le bagage génétique de la Charte des droits fondamentaux, envisagée comme « l'aboutissement d'un processus historique complexe, où la configuration d'un droit européen des droits fondamentaux est façonnée par une géopolitique en mutation ». Proposant un

(14) Conclusions de l'avocat général Poiares Maduro, présentées le 9 septembre 2008, dans l'affaire *Elgafagi*, C-465/07, ECLI:EU:C:2008:479, point 22.

parcours «à vol d'oiseau» reprenant les différents jalons de ce processus, la contribution offre une contextualisation historique de la Charte, à l'aune des derniers courants historiographiques.

L'étape suivante des discussions a été menée par divers acteurs institutionnels et judiciaires qui sont amenés à mettre en œuvre la Charte des droits fondamentaux.

À ce titre, Jérémie Van Meerbeeck nous livre son expérience en tant que Conseiller à la cour d'appel de Bruxelles. Sa «stupéfaction» quant au fait que 12% des citoyens de l'Union européenne connaîtraient véritablement la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne (ce qui serait, selon lui, «nettement plus» que les juristes qu'il côtoie dans sa pratique) annonce la couleur de son expérience. Son handicap concurrentiel, qui résulte notamment de l'existence de la Convention européenne des droits de l'homme, ainsi que les limites qui entourent son champ d'application engendrent, selon l'auteur, un «impact quasi nul» de cet instrument au sein des juridictions de fond de l'ordre judiciaire belge.

Bien entendu la Charte n'opère pas dans le vide et tout bilan de son application doit s'opérer en contexte, en tenant compte de son articulation avec d'autres instruments européens ou nationaux de protection des droits fondamentaux. Point n'est besoin de rappeler que la Convention européenne des droits de l'homme occupe une place centrale dans cet ensemble normatif, comme en témoigne au demeurant l'article 52, § 3, de la Charte qui organise formellement la cohérence entre la Charte et la Convention. C'est précisément sur ce «contrôle interne de cohérence» que revient Johan Callewaert, Greffier adjoint de la Grande Chambre de la Cour européenne des droits de l'homme, en pointant les défaillances en termes de «méthodologie des droits», générant tantôt «des déficits de protection par rapport à la Convention», tantôt une certaine «confusion juridique». Et cet observateur averti du processus d'adhésion de l'UE à la Convention européenne des droits de l'homme de conclure que ces «défaillances du contrôle interne rendent nécessaire la mise en place du contrôle externe», et donc de l'adhésion.

C'est également à la réception de la Charte des droits fondamentaux dans l'Union européenne dans la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'Homme qu'est consacrée la contribution de Paul Lemmens, juge belge auprès de cette Cour et actuellement président de sa troisième section. Dès avant l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne, le *Bill of Rights* de la Petite Europe avait fait quelques incursions significatives dans les arrêts strasbourgeois. La contribution du juge Lemmens offre un panorama complet et critique sur l'influence que, depuis lors, elle a pu exercer — ou pas — à leur égard.

Enfin, aux fins de mesurer l'effectivité de la Charte, il était essentiel de tenir compte du point de vue de certains de ses utilisateurs, exprimé, dans ce dossier, par Klaus Lörcher (Ancien conseiller juridique auprès de l'European Trade Union Confederation), au plan européen, et par Patrick Charlier (Co-Directeur d'UNIA, organisme interfédéral belge de promotion de l'égalité et de lutte contre les discriminations), au plan national. Dans leurs contributions, ils dévoilent la valeur ajoutée — parfois modeste — revêtue par la Charte dans leurs pratiques respectives. Ainsi, si Patrick Charlier reconnaît que la Charte sert de référence à Unia dans ses rapports, dans certaines recommandations adressées aux autorités publiques voire même dans des dossiers individuels en vue de contourner certaines limites de l'arsenal juridique belge anti-discriminatoire, il n'en demeure pas moins que ces références s'avèrent souvent «surabondantes, superficielles voire anecdotiques». Les conclusions de Klaus Lörcher quant aux apports de la Charte et de la jurisprudence de la Cour de justice à la protection des droits sociaux fondamentaux sont, elles aussi, assez critiques : «*One might say that the [Charter] in its 20 years of existence has not yet ensured the necessary legal protections in relation to [Fundamental Social Rights] (and even less their promotion) and thus not responded to the trade union expectations*». Et l'auteur d'en appeler à un changement dans l'approche qui a jusqu'à présent été celle des institutions européennes — Cour et Commission en tête — sur la question.

Sans apporter une réponse tranchée aux questions qui furent posées à l'entame de cette conférence, il est réjouissant de constater les réponses riches, diversifiées voire contrastées, reprises dans ce dossier, relativement à cette question de la plus-value de la Charte entendue au sens large non seulement en tant qu'outil juridique de protection des droits fondamentaux mais plus largement en termes axiologiques et en tant qu'élément constitutif et transformateur du projet européen.

Emmanuelle Bribosia (15), Cecilia Rizcallah (16)
et Sébastien Van Drooghenbroeck (17)

(15) Professeure à la Faculté de droit et de criminologie de l'Université libre de Bruxelles (ULB) et vice-présidente de l'Institut d'Études européennes.

(16) Professeure invitée à l'Université Saint-Louis — Bruxelles et à l'Université libre de Bruxelles, chargée de recherches au Fonds national de la recherche scientifique (ULB et USL-B) et *re:constitution fellow*.

(17) Professeur ordinaire à l'Université Saint-Louis-Bruxelles, Professeur invité à l'Université Paris 2 (Panthéon-Assas), et Assesseur à la Section de législation du Conseil d'État.