

# LES VOIES DE DROIT PERMETTANT L'INVOCATION DES DISPOSITIONS DE LA CHARTE DES DROITS FONDAMENTAUX DE L'UNION EUROPÉENNE

PAR

FABRICE PICOD

*PROFESSEUR À L'UNIVERSITÉ PARIS 2 PANTHÉON-ASSAS*

*CHAIRE JEAN MONNET*

*DIRECTEUR DU CENTRE DE DROIT EUROPÉEN*

Comme on a pu le constater à la lecture de la jurisprudence et des principaux travaux doctrinaux qui lui ont été consacrés, la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne est un instrument caractérisé par sa modernité, sa complétude et son harmonie. Sa structure en titres renvoie à des exigences fondamentales de la vie en société dont certaines ont été consacrées en tant que valeurs auxquelles l'Union européenne et les États membres ont souscrit en vertu de l'article 2 du Traité sur l'Union européenne.

L'une des originalités de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, par rapport à la Convention européenne des droits de l'homme, consiste à avoir consacré un titre complet à la justice. On peut toutefois être étonné, compte tenu de la modernité et de la complétude de ce texte, que le titre « Justice » de la Charte ne comporte aucune disposition sur les voies de droit à mettre en œuvre en vue de revendiquer le bénéfice des droits qu'elle consacre. On n'y trouve même pas l'équivalent de l'article 19 du Traité sur l'Union européenne qui a pris un essor considérable, en dépit ou grâce à la banalité de ses exigences formelles.

Quelle explication peut-on trouver à ce silence ?

On pourrait considérer que les auteurs de la Charte des droits fondamentaux n'ont pas souhaité créer une voie de droit spécifique, comme dans certains États membres tels que l'Espagne, considérant que la Charte consistait à codifier, dans un texte structuré de manière originale, des droits fondamentaux reconnus pour la plupart soit dans les traités constitutifs ou

le droit dérivé de l'Union européenne, soit au titre des principes généraux du droit inspirés de la Convention européenne des droits de l'homme et des traditions constitutionnelles des États membres. Une telle perspective avait été radicalement écartée lors des travaux relatifs au Traité établissant une Constitution pour l'Europe.

On pouvait également considérer qu'il n'y avait nul besoin de créer des voies de droit ou des procédures particulières en raison de la complétude du système juridictionnel de l'Union européenne caractérisé par une interaction des voies de droit nationales et européennes.

En examinant précisément les traités constitutifs de l'Union européenne et les textes nationaux des États membres qui se rapportent aux voies de droit, on constate qu'aucune de leurs dispositions ne fait référence à la Charte des droits fondamentaux de manière explicite. Si cela n'est pas surprenant s'agissant des droits nationaux qui ne comportent que rarement des références aux sources du droit de l'Union européenne, cela peut toutefois susciter des interrogations s'agissant des traités constitutifs.

En effet, aucune des dispositions des traités constitutifs de l'Union européenne consacrées à la Cour de justice ne fait directement référence à la Charte alors même que telles de dispositions ont parfois fait l'objet d'adaptations pour viser, par exemple, le Conseil européen, les organes ou organismes de l'Union. Elles ont été adaptées de manière à élargir le champ des actes attaquables, mais elles ne l'ont pas été en ce qui concerne les sources de référence invocables.

Il suffit de prendre connaissance de la section 5 du chapitre sur les institutions qui est consacrée à la Cour de justice de l'Union européenne. Cette section contient une série de dispositions relatives aux voies de droit ouvertes devant la Cour sans jamais mentionner la Charte des droits fondamentaux comme source de référence alternative à une autre source. Il n'est fait référence qu'aux « traités » dans les articles 258 à 260, 263, 265, 267 et 273 TFUE.

Certes, on s'empressera d'observer que, en vertu de l'article 6, paragraphe 1<sup>er</sup>, TUE, la Charte des droits fondamentaux a la même valeur que les traités constitutifs de l'Union européenne. Il y a toutefois lieu de constater que la Charte n'a pas été mise en lumière dans une perspective contentieuse.

À ce jour, les dispositions de la Charte des droits fondamentaux ont fait l'objet de plusieurs centaines de revendications directes ou indirectes devant la Cour de justice et le Tribunal de l'Union européenne et

davantage encore devant les juridictions nationales. Ces revendications ont été opérées de manière très inégale en fonction des droits et principes consacrés.

Il apparaît que la justiciabilité des dispositions de la Charte est variable selon qu'il s'agit d'un droit ou d'un principe mis en œuvre. De surcroît, parmi les droits consacrés, certains d'entre eux suscitent un intérêt plus particulier que d'autres pour les justiciables compte tenu de leur nature, de leur caractère et du succès qu'ils ont pu connaître au cours des premières années de mise en œuvre des dispositions de la Charte. On pourra mesurer, à la lecture des rapports reproduits dans cet ouvrage, l'importance du succès obtenu par tel ou tel droit consacré au titre du droit au respect de la vie privée ou des données personnelles ou encore du droit à un recours effectif. D'autres facteurs tenant plus particulièrement à l'accès aux juridictions ainsi qu'aux pouvoirs juridictionnels sont susceptibles d'expliquer un certain nombre d'orientations contentieuses suivies par les justiciables.

Il conviendra de s'attacher ici aux principaux facteurs de nature contentieuse qui commandent la mise en œuvre de telle ou telle voie de droit (I), avant d'examiner la variabilité des effets produits par l'accueil des moyens soulevés devant les juridictions saisies (II).

## I. LA DIVERSITÉ DES FACTEURS COMMANDANT LE CHOIX DES VOIES DE DROIT

Le choix d'une voie de droit par le justiciable qui se prévaut d'une disposition de la Charte des droits fondamentaux est principalement commandé par l'objet de sa demande en justice et par la désignation corrélatrice de la personne qu'il met en cause.

L'article 51 de la Charte indique que ses dispositions s'adressent aux institutions, organes ou organismes de l'Union européenne mais également aux États membres à condition qu'ils mettent en œuvre le droit de l'Union<sup>1</sup>.

1. Voy. notamment A. SCHWERTFEGGER, « Artikel 51 », in J. MEYER et S. HÖLSCHIEDT (éds), *Charta der Grundrechte der Europäischen Union*, 5<sup>e</sup> éd., Baden-Baden, Nomos, 2019, pp. 904-940 et F. PICOD, « Article 51 », in F. PICOD et S. VAN DROOGHENBROECK (dir.), *Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne. Commentaire article par article*, coll. Droit de l'Union européenne, série Textes et commentaires, 2<sup>e</sup> éd., Bruxelles, Bruylant, 2020, pp. 1223-1248.

Il découle de cet article que deux catégories de personnes sont susceptibles de se voir reprocher une violation d'une disposition de la Charte des droits fondamentaux. À ces deux catégories, il convient d'ajouter une troisième catégorie de personnes, non expressément visées par l'article 51 de la Charte, à savoir les personnes privées.

La mise en cause d'une autorité étatique pour non-respect d'un droit garanti par la Charte des droits fondamentaux conduira à la saisine d'une juridiction nationale au moyen d'une variété de voies de droit ou de la Cour de justice sur recours en constatation de manquement. Une action à l'encontre d'une personne privée sera formée devant une juridiction nationale. La mise en cause d'une institution, d'un organe ou organisme de l'Union européenne conduira à la saisine du Tribunal de l'Union européenne.

La revendication des droits contenus dans la Charte des droits fondamentaux peut également être exprimée de manière défensive dans le cadre d'une action pénale mettant en cause un individu ou une entreprise qui a enfreint une disposition de droit national.

Il conviendra dès lors d'examiner successivement la mise en cause d'une personne physique ou morale d'un État membre (A), la mise en cause d'une institution, organe ou organisme de l'Union européenne (B) et la revendication exprimée en défense dans le cadre d'une procédure pénale (C).

*A. La mise en cause d'une personne physique ou morale  
d'un État membre pour violation d'un droit fondamental*

Les violations des dispositions la Charte des droits fondamentaux imputables aux autorités publiques des États membres sont susceptibles d'être mises en cause soit devant la Cour de justice dans le cadre d'un recours en manquement soit devant les juridictions nationales. La mise en cause d'un État membre par la Commission européenne ou par un autre État membre peut en effet conduire à la saisine de la Cour de justice dans le cadre d'une procédure en constatation de manquement (1). La mise en cause d'une autorité nationale par un individu, une entreprise, une association, une collectivité publique, au motif que cette autorité n'a pas respecté des droits consacrés par la Charte des droits fondamentaux, se produit devant une juridiction nationale (2). La mise en cause d'une personne privée pour non-respect d'un droit garanti par la Charte peut également avoir lieu devant une juridiction nationale (3).

### 1. L'ouverture d'une procédure en constatation de manquement contre un État membre pour violation d'un droit fondamental

Le non-respect d'une disposition de la Charte des droits fondamentaux par une autorité publique d'un État membre est de nature à conduire la Commission européenne ou tout État membre autre que celui mis en cause à déclencher une procédure en constatation de manquement sur le fondement des articles 258 ou 259 TFUE.

Pendant longtemps, la Commission européenne a résisté à la tentation de mettre en œuvre la procédure en constatation de manquement à l'encontre des États membres pour faire respecter les droits fondamentaux<sup>2</sup>.

Il apparaît que dans plusieurs affaires touchant à la fois aux libertés de circulation et aux droits fondamentaux, la Commission s'est limitée à faire référence aux dispositions des traités constitutifs sur les libertés de circulation. Ainsi, dans une affaire de restriction des jeux en ligne, la Commission a poursuivi l'Espagne en se fondant sur les seuls articles 49 du Traité CE et 36 de l'accord EEE sans faire référence à la Charte des droits fondamentaux. Dans ces conditions, la Cour de justice ne pouvait pas prendre appui sur la Charte<sup>3</sup>. Il en est allé de même dans toutes les affaires ayant porté sur des restrictions applicables au droit d'établissement et à la libre circulation des capitaux.

Dans une récente affaire concernant la Hongrie, la Commission a engagé une procédure contre cet État membre en raison de restrictions aux droits d'usufruit sur les terres agricoles résultant d'une loi de 2013. Dès la lettre de mise en demeure, la Commission a visé les articles 49 et 63 TFUE et l'article 17 de la Charte des droits fondamentaux. La restriction au droit d'établissement ayant paru indissociable de la circulation des capitaux garantie par l'article 63 TFUE, il n'a pas été jugé utile d'examiner spécifiquement le grief fondé sur l'article 49 TFUE. En revanche, le grief fondé sur l'article 17 de la Charte a été examiné spécifiquement, la réglementation étant susceptible d'entraver les échanges et s'inscrivant dans les justifications des entraves, elle entrant dans le champ d'application du droit de l'Union et la Charte était dès lors applicable sur le fondement

2. Voy. également en ce sens R. TINÈRE, « Le recours en manquement et la protection des droits fondamentaux », *RDLF*, 2011, chron. n° 4 et *id.*, « Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne », *J.Cl. Europe*, fasc. 160, pt 130. Voy. sur ces questions la thèse d'A. RICHARD, *Procédure en manquement d'État et protection des droits fondamentaux dans l'Union européenne*, Université Paris 2, 2019.

3. CJCE, 6 octobre 2009, *Commission c/ Espagne*, aff. C-153/08, *Rec.*, p. I-9735.

de l'article 51 de la Charte. La Cour de justice a constaté alors une violation de l'article 17 de la Charte et a examiné la justification fondée sur l'utilité publique qui ne lui a pas paru susceptible d'être retenue, la Hongrie n'ayant pas établi que sa réglementation était propre à garantir de manière cohérente la réalisation d'un tel objectif et était limitée aux mesures nécessaires à ces fins<sup>4</sup>. L'examen auquel la Cour de justice aurait pu procéder sans faire référence à la Charte des droits fondamentaux aurait conduit à un constat de violation identique sur le seul fondement de l'article 63 TFUE relatif à la libre circulation des capitaux. La double violation ainsi constatée contribue à rendre plus grave la violation commise par les autorités nationales, ce qui pourrait avoir des conséquences en cas de persistance du manquement, compte tenu du coefficient de gravité qui est pris en compte lors du calcul du montant des sanctions pécuniaires proposé par la Commission devant la Cour de justice sur le fondement de l'article 260 TFUE en cas d'inexécution d'un arrêt de manquement. Cette violation de la Charte des droits fondamentaux pourrait également prendre un relief particulier en cas d'actions en responsabilité introduites par des particuliers contre l'État hongrois dès lors que l'engagement de la responsabilité dans un tel cadre laissant place à une marge d'appréciation importante peut imposer la preuve d'une violation manifeste et grave du droit de l'Union européenne conformément à la jurisprudence *Brasserie du pêcheur*<sup>5</sup>.

Ce sont des affaires concernant plus directement et parfois exclusivement la violation de droits fondamentaux, en ce qu'elles se rapportent à l'indépendance des juges nationaux, qui ont conduit la Commission européenne à engager une procédure en manquement contre un État membre en se fondant aussi bien sur l'article 19 TUE que l'article 47 de la Charte des droits fondamentaux. Dans une procédure à l'encontre de la Pologne concernant les prérogatives du ministre de la Justice consistant à autoriser ou non la continuation de l'exercice des fonctions de magistrats du siège au-delà du nouvel âge de départ à la retraite, la Commission a fondé son grief sur une violation de l'article 19 TUE interprété au regard de l'article 47 de la Charte, lequel grief a été accueilli<sup>6</sup>.

Il reste que les actions en manquement contre les autorités étatiques pour violation des dispositions de la Charte des droits fondamentaux devraient être limitées à des cas de graves violations des libertés et rester relativement rares.

4. CJUE, 21 mai 2019, *Commission c/ Hongrie*, aff. C-235/17, EU:C:2019:432, pts 67-101.

5. Sur ces questions, voy. CJCE, 5 mars 1996, *Brasserie du pêcheur et Factortame*, aff. jtes C-46/93 et C-48/93, *Rec.*, p. I-1029.

6. CJUE, 5 novembre 2019, *Commission c/ Pologne*, aff. C-192/18, EU:C:2019:924, pts 85-136. amillec425@gmail.com

## 2. La mise en cause d'autorités publiques devant des juridictions nationales pour violation d'un droit fondamental

Le non-respect imputable aux autorités nationales des droits fondamentaux garantis par la Charte des droits fondamentaux peut conduire les personnes privées à saisir une juridiction nationale et, le cas échéant, à lui suggérer un renvoi préjudiciel à la Cour de justice en interprétation des dispositions de la Charte ou en appréciation de validité d'un acte d'une institution de l'Union européenne sur lequel les autorités nationales se sont fondées.

La saisine des juridictions nationales varie en fonction de l'objet du recours : recours visant à l'annulation d'un acte étatique, recours visant à obtenir réparation d'un préjudice, recours visant à enjoindre à l'autorité publique d'agir. La jurisprudence révèle déjà de nombreux cas de figure concernant ce type de mise en cause des autorités nationales<sup>7</sup>.

Saisie d'une question préjudicielle en interprétation des dispositions de la Charte des droits fondamentaux, la Cour de justice pourra être amenée à indiquer ou à suggérer une voie de droit particulière, en particulier l'action en responsabilité contre l'État, lorsque l'exercice de la voie de droit mise en œuvre a paru vouée à l'échec<sup>8</sup>.

L'appréhension des moyens tirés d'une violation des droits garantis par la Charte des droits fondamentaux est influencée par les traditions juridiques des différents systèmes judiciaires nationaux ainsi que les rapports d'un ouvrage remarquable l'ont clairement confirmé<sup>9</sup>.

D'une manière générale, il apparaît que les justiciables hésitent encore à invoquer la Charte de manière isolée<sup>10</sup>. Il arrive encore fréquemment que les requérants se prévalent, conformément à la logique qui a prévalu devant les juridictions administratives nationales, de principes généraux du droit, y compris ceux de l'Union européenne<sup>11</sup>. L'étude de la jurisprudence fait

7. Voy. une première étude instructive de P. CASSIA et S. VON COESTER, « L'application de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne par le juge national », *JCP*, 2012, n° 10, 298, pp. 503-509.

8. CJUE, 14 janvier 2014, *Association de médiation sociale*, aff. C-176/12, EU:C:2014:2, pt 50, obs. R. TINIÈRE, in F. PICOD (dir.), *Jurisprudence de la CJUE 2014. Décisions et commentaires*, coll. droit de l'Union européenne, série Grands arrêts, Bruxelles, Bruylant, 2015, pp. 87 et s.

9. L. BURGORGUE-LARSEN (dir.), *La Charte des droits fondamentaux saisie par les juges en Europe*, coll. Cahiers européens, Paris, Pedone, 2017.

10. Voy. en ce sens R. TINIÈRE, « Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne », *J.Cl. Europe*, fasc. 160, pt 134.

11. Voy. sur ces questions la remarquable thèse de L. XENOU, *Les principes généraux du droit de l'Union européenne et la jurisprudence administrative française*, coll. Droit administratif, Bruxelles, Bruylant, 2017.

apparaître que les justiciables font plutôt valoir certaines violations des dispositions de la Charte à l'appui de revendications fondées sur d'autres sources du droit national et européen.

On peut ainsi prendre pour exemple le recours devant un tribunal administratif d'un officier de police contre une décision de son employeur en Autriche au sujet de son avancement, suivi d'un renvoi préjudiciel de la Cour de justice sur l'interprétation de dispositions de la directive 2000/78 et des articles 21 et 47 de la Charte<sup>12</sup>. Des recours ont pu également être formés par des individus qui se sont vus infliger des sanctions administratives disciplinaires en raison d'opérations d'initiés, à la suite d'une décision prononcée par le juge pénal, contestées au regard de la directive 2003/6 sur les opérations d'initiés et l'article 50 de la Charte des droits fondamentaux<sup>13</sup>.

Des recours ont été formés devant des juridictions nationales par d'anciens magistrats de plusieurs États membres contre des décisions de mise à la retraite ou de suspension de leurs droits à pension. Des magistrats roumains à la retraite ont ainsi demandé l'annulation de décisions de suspension de leurs pensions et se sont prévalus du non-respect de l'article 17 de la Charte<sup>14</sup>. Il s'est également agi de magistrats polonais mis à la retraite en vertu d'une loi nouvelle qui se sont prévalus, devant la Cour suprême polonaise, d'une violation de la directive 2000/78, de l'article 19 TUE et de l'article 47 de la Charte, la Cour de justice s'étant déclarée compétente pour interpréter ces dispositions<sup>15</sup>.

Ce sont désormais également des entreprises qui décident de saisir une juridiction nationale en vue d'agir contre une autorité nationale en raison d'une prétendue violation de droits fondamentaux consacrés par la Charte<sup>16</sup>. On peut ainsi citer le recours devant une juridiction administrative d'une société de droit luxembourgeois contre l'administration luxembourgeoise qui lui a infligé une sanction pour avoir refusé de fournir des renseignements concernant sa filiale française. Le juge administratif n'avait pas été en mesure de vérifier le bien-fondé de la décision d'injonction, ce qui était contestable au regard de l'article 47 de la Charte<sup>17</sup>.

12. CJUE, 8 mai 2019, *Leitner*, aff. C-396/17, EU:C:2019:375.

13. CJUE, 20 mars 2018, *Di Puma et Zecca*, aff. jtes C-596/16 et C-597/16, EU:C:2018:192.

14. CJUE, 13 juin 2017, *Florescu e.a.*, aff. C-258/14, EU:C:2017:448, pts 43 et s.

15. CJUE, 19 novembre 2019, *A.K. e.a.*, aff. jtes C-585/18, C-624/18 et C-625/18, EU:C:2019:982, pts 73-86 et 114-154.

16. Voy. à ce sujet R. TINIÈRE, « La Charte des droits fondamentaux et l'entreprise », *RAE*, 2018, n° 2, pp. 221-223 et E. CARPANO, « La Charte, une constitution de la liberté économique des entreprises », *RAE*, 2018, n° 2, pp. 225-240.

17. CJUE, 16 mai 2017, *Berlioz Investment Fund*, aff. C-682/15, EU:C:2017:373, pts 43 et s.

Il arrive que le juge national saisi du recours doute de sa compétence en raison de l'imbrication des voies de droit nationales et européennes. Une coopérative d'éleveurs avait déposé une demande de subvention dans le cadre d'un programme Estonie-Lettonie pour un projet de nouveau produit fabriqué à partir de bovins de qualité élevés dans les prairies. La demande ayant été refusée, le refus des autorités estoniennes a été attaqué devant le tribunal administratif de Tartu. Compte tenu du rejet du recours, un appel a été formé devant la cour d'appel de Tartu. Le règlement intérieur d'un comité de suivi établi d'un commun accord par deux États sur le fondement d'un règlement européen visant à promouvoir la coopération intereuropéenne, qui exclut tout recours juridictionnel, était-il contraire à l'article 47 de la Charte ? Compte tenu de l'imbrication des voies de droit, la cour d'appel a fait référence aux articles 263, 267, 274 et même 256 TFUE. La Cour de justice a observé qu'un tel recours n'avait pas été formé contre un acte d'une institution, organe ou organisme de l'Union européenne et qu'il ne relevait dès lors pas de la compétence du Tribunal. La Cour de justice n'était pas davantage compétente pour apprécier la validité de tels actes sur le fondement de l'article 267 TFUE. Il appartenait dès lors aux juridictions nationales de statuer sur la légalité d'un acte faisant grief et de considérer le recours recevable<sup>18</sup>.

### 3. La mise en œuvre d'une voie de droit nationale pour agir contre une autre personne privée

Le non-respect allégué d'un droit consacré par la Charte des droits fondamentaux imputable à une personne privée, employeur ou commerçant, peut conduire une personne, le plus souvent un salarié ou un consommateur, dont les droits sont lésés à saisir une juridiction nationale compétente en vue du règlement de ce litige.

Alors qu'une directive ne peut être invoquée dans un litige entre particuliers afin d'écartier la réglementation d'un État membre contraire à cette directive ni imposer des obligations aux particuliers selon la Cour de justice<sup>19</sup>, des dispositions de la Charte des droits fondamentaux pourraient être invoquées à cet effet.

18. CJUE, 17 septembre 2014, *Liivimaa Lihaveis*, aff. C-562/12, EU:C:2014:2229, pts 52, 55 et 75.

19. CJUE, 7 août 2018, *Smith*, aff. C-122/17, EU:C:2018:631, pt 43 ; CJUE, 6 novembre 2018, *Bauer et Brossom*, aff. jtes C-569/16 et C-570/16, EU:C:2018:871, pt 77 ; CJUE, 22 janvier 2019, *Cresco Investigation*, aff. C-193/17, EU:C:2019:43, pt 73.

La question de l'effet direct horizontal des dispositions de la Charte avait été posée dans une affaire concernant l'article 27 de la Charte qui établit un principe et non un droit, ce qui a eu pour effet d'empêcher qu'il soit invoqué dans un litige opposant deux personnes privées en vue de faire écarter une disposition nationale non conforme<sup>20</sup>. Dans la mesure où certaines dispositions de la Charte, telles que l'article 21, ne se distinguent pas des différentes dispositions des traités constitutifs prohibant des discriminations, la Cour de justice considère à juste titre que les juridictions nationales doivent garantir le plein effet de l'article 21 de la Charte même dans un litige qui oppose deux personnes privées<sup>21</sup>. Il en va de même au sujet de l'article 31, paragraphe 2, de la Charte relatif au congé annuel payé<sup>22</sup> qui ne contient pourtant pas de disposition équivalente dans les traités constitutifs.

Toutes les dispositions de la Charte garantissant des droits fondamentaux ne se prêtent évidemment pas à ce type de revendication mais on peut considérer que plusieurs droits qui se rapportent à la dignité, aux libertés et à la solidarité se prêtent à une action contre une autre personne privée qui les aurait enfreints<sup>23</sup>.

*B. La mise en cause d'un acte d'une institution, organe  
ou organisme de l'Union européenne pour violation  
d'un droit fondamental*

La mise en cause d'un acte d'une institution, organe ou organisme de l'Union européenne pour non-respect d'une disposition de la Charte des droits fondamentaux peut avoir lieu de manière directe par la saisine du Tribunal de l'Union européenne ou indirecte à l'occasion d'un litige soumis à une juridiction nationale laquelle pourra ensuite être amenée à saisir la Cour de justice d'un renvoi préjudiciel en appréciation de validité de l'acte mis en cause.

20. CJUE, 14 janvier 2014, *Association de médiation sociale*, aff. C-176/12, EU:C:2014:2, pts 44 et s., obs. R. TINIERE, in F. PICOD (dir.), *Jurisprudence de la CJUE 2014. Décisions et commentaires*, coll. droit de l'Union européenne, série Grands arrêts, Bruxelles, Bruylant, 2015, pp. 87 et s.

21. CJUE, 17 avril 2018, *Egenberger*, aff. C-414/16, pt 77, EU:C:2018:257 ; CJUE, 22 janvier 2019, *Cresco Investigation*, aff. C-193/17, EU:C:2019:43, pts 76-78.

22. CJUE, 6 novembre 2018, *Bauer et Brossonn*, aff. jtes C-569/16 et C-570/16, EU:C:2018:871, pts 86-90, obs. R. TINIERE, in F. PICOD (dir.), *Jurisprudence de la CJUE 2018. Décisions et commentaires*, coll. droit de l'Union européenne, série Grands arrêts, Bruxelles, Bruylant, 2019, pp. 137 et s.

23. Voy. sur ces questions la thèse de C. LUMARET, *L'effet horizontal de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne*, Université Paris 2, 2015.

### 1. Saisine d'une juridiction nationale

De manière indirecte, devant une juridiction nationale, un justiciable peut être amené à invoquer la Charte des droits fondamentaux en vue de contester un règlement européen ou une décision européenne qui s'applique à lui ou une directive européenne servant de fondement à un texte national de transposition qui le contraint.

Il arrive en premier lieu qu'un justiciable qui se voit appliquer *une décision ou un règlement* européen par les autorités nationales en conteste certaines de ses dispositions au regard de la Charte des droits fondamentaux.

Le *Verwaltungsgericht* Stuttgart a été saisi par un éleveur d'ovins qui lui a demandé de déclarer qu'il ne serait pas soumis aux obligations d'identification individuelle et d'identification électronique de ses animaux ainsi que de la tenue à jour d'un registre en vertu du règlement n° 21/2004. La juridiction allemande a alors saisi la Cour de justice sur la question de savoir si plusieurs des obligations ainsi prescrites par ce règlement étaient « compatibles avec le droit de l'Union de rang supérieur et donc valides ». La Cour de justice a considéré que les questions posées visaient en substance à faire apprécier de telles obligations au regard de l'article 16 de la Charte consacrant la liberté d'entreprise<sup>24</sup>.

Un ressortissant qui a refusé que soient relevées ses empreintes en vue de la délivrance d'un passeport a ainsi été amené à contester le règlement n° 2252/2004 imposant une telle obligation, ce qui a conduit la juridiction allemande compétente à interroger la Cour de justice sur la validité de ce règlement. L'examen du respect des droits fondamentaux a alors porté sur les atteintes aux articles 7 et 8 de la Charte et sur les justifications qu'ils permettent<sup>25</sup>.

Plusieurs associations musulmanes ont cité en justice la Région flamande devant le tribunal de première instance néerlandophone de Bruxelles en raison d'une interdiction d'abattage rituel dans des sites temporaires, de tels abattages étant contraires aux prescriptions du règlement n° 1099/2009 sur la protection des animaux au moment de leur mise à mort. L'article 4 du règlement sur les méthodes d'étourdissement a été contesté au regard de l'article 10 de la Charte. La Cour de justice a dès lors été amenée à apprécier la validité de l'article 4 du règlement qui ne lui a paru entraîner aucune

24. CJUE, 17 octobre 2013, *Schaible*, aff. C-101/12, EU:C:2013:661, pts 22 et 23.

25. CJUE, 17 octobre 2013, *Schwarz*, aff. C-291/12, EU:C:2013:670, pts 23 et s.

limitation du droit à la liberté de religion des musulmans pratiquants lors de la fête du sacrifice. La question d'une charge financière disproportionnée qu'auraient à supporter les communautés musulmanes n'a pas affecté cette appréciation<sup>26</sup>.

Il arrive en second lieu qu'un justiciable se voie appliquer un texte national fondé sur *une directive* qu'il entend contester pour violation d'une disposition de la Charte des droits fondamentaux.

Une juridiction autrichienne a ainsi été saisie d'un litige opposant une entreprise et l'organisme de radiodiffusion télévisuelle autrichien concernant l'application d'une disposition d'une loi fédérale de transposition de l'article 15 de la directive 2000/13 sur la fourniture des services de médias audiovisuels dont la validité a été contestée au regard des articles 15 et 16 de la Charte des droits fondamentaux<sup>27</sup>.

Une juridiction administrative allemande a été saisie d'une contestation de la part d'une personne qui s'est vue retirer son permis de conduire au motif que les textes nationaux fondés sur la directive 2006/126 relative au permis de conduire pouvaient se révéler contraires aux articles 20, 21 et 26 de la Charte des droits fondamentaux, ce qui a conduit la juridiction à interroger la Cour de justice sur la validité de l'annexe de la directive<sup>28</sup>.

Le Conseil d'État néerlandais a été saisi au sujet du traitement des demandeurs d'asile en vertu du droit national pris sur le fondement de la directive 2013/33 fixant des normes pour l'accueil des personnes demandant la protection internationale, la validité de l'article 8-3 de cette directive ayant été contestée au regard de l'article 6 de la Charte. L'article mis en cause prévoyait qu'un demandeur pouvait être placé en rétention lorsque la protection de la sécurité nationale ou l'ordre public l'exigeait, les motifs étant définis par le droit national. L'Avocat général E. Sharpston avait proposé un contrôle de proportionnalité au regard de l'article 5-1 de la Convention européenne des droits de l'homme. À juste titre, la Cour de justice ne s'est pas fondée sur cette disposition qui prévoit des buts légitimes, énumérés précisément et interprétés rigoureusement par la Cour européenne des droits de l'homme. Elle a statué selon les seuls critères énoncés précisément

26. CJUE, 29 mai 2018, *Liga van Moskeeën en Islamitische Organisaties Provincie Antwerpen*, aff. C-426/16, EU:C:2018:335, pts 41 et 79, obs. Cl. VIAL, in F. PICOD (dir.), *Jurisprudence de la CJUE 2018. Décisions et commentaires*, coll. droit de l'Union européenne, série Grands arrêts, Bruxelles, Bruylant, 2019, pp. 100 et s.

27. CJUE, 22 janvier 2013, *Sky Österreich*, aff. C-283/11, EU:C:2013:28, pts 30 et s.

28. CJUE, 22 mai 2014, *Glatzel*, aff. C-356/12, EU:C:2014:350, pts 37 et s.

par l'article 52 de la Charte des droits fondamentaux<sup>29</sup> : poursuite d'un objectif d'intérêt général reconnu par l'Union européenne et nécessité de protection des droits et libertés d'autrui<sup>30</sup>.

Dans l'affaire *Digital Rights*, c'est la directive 2006/24 imposant aux fournisseurs de services de télécommunication et d'accès à internet de conserver l'ensemble des informations relatives aux communications et connexions de tous les utilisateurs, pour une durée comprise entre 6 et 24 mois, qui a été contestée<sup>31</sup>.

Lorsque le droit l'envisage comme en droit allemand, le recours peut prendre une forme préventive. Ainsi, une société a formé un recours en constatation de légalité visant à établir que sa pratique d'étiquetage n'était pas contraire à un règlement de la Commission sur les normes de commercialisation de la viande, au motif que celui-ci aurait contenu des dispositions inopérantes, car contraires aux articles 15 et 16 de la Charte des droits fondamentaux, la Cour de justice ayant finalement examiné la question sous l'angle du seul article pertinent, l'article 16 de la Charte<sup>32</sup>.

C'est parfois au contraire en amont de l'application de la réglementation européenne que la contestation a lieu devant la juridiction nationale, lorsque le droit national le permet comme au Royaume-Uni au terme d'un *judicial review*. Une entreprise a ainsi saisi la High Court en vue de contrôler l'intention ou l'obligation du Royaume-Uni de transposer la directive 2014/40 sur la fabrication, la vente et la présentation des produits du tabac. Elle a fait valoir que la directive était invalide car contraire notamment aux articles 16 et 17 de la Charte des droits fondamentaux<sup>33</sup>.

La contestation des actes de l'Union peut également faire l'objet de recours directs.

29. Voir à ce sujet S. VON DROGHENBROECK et C. RIZCALLAH, « Article 52 », in F. PICOD et S. VAN DROGHENBROECK (dir.), *Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne. Commentaire article par article*, coll. Droit de l'Union européenne, série Textes et commentaires, 2<sup>e</sup> éd., Bruxelles, Bruylant, 2020, pp. 1249-1286 et S. U. COLELLA, *La restriction des droits fondamentaux dans l'Union européenne*, coll. Droit de l'Union européenne, série Thèses, Bruxelles, Bruylant, 2019, spéc. pp. 320 et s.

30. CJUE, 15 février 2016, *JN*, aff. C-601/15 PPU, EU:C:2016:84, pts 43 et s., obs. Cl. VIAL, in F. PICOD (dir.), *Jurisprudence de la CJUE 2016. Décisions et commentaires*, coll. droit de l'Union européenne, série Grands arrêts, Bruxelles, Bruylant, 2017, pp. 61 et s.

31. CJUE, 8 avril 2014, *Digital Rights Ireland e.a.*, aff. jtes C-293/12 et C-594/12, EU:C:2014:238, obs. R. TINIÈRE, in F. PICOD (dir.), *Jurisprudence de la CJUE 2014. Décisions et commentaires*, coll. droit de l'Union européenne, série Grands arrêts, Bruxelles, Bruylant, 2015, pp. 98 et s.

32. CJUE, 30 juin 2016, *Lidl*, aff. C-134/15, EU:C:2016:498, pts 26 et s.

33. CJUE, 4 mai 2016, *Pillbox 38*, aff. C-477/14, EU:C:2016:324, pts 152 et s.

## 2. Saisine du Tribunal de l'Union européenne

La mise en cause par une personne physique ou morale d'une institution, organe ou organisme de l'Union européenne pour non-respect de la Charte des droits fondamentaux devant le Tribunal de l'Union européenne peut prendre différentes formes en fonction de l'objet de la demande du justiciable. Les recours consisteront principalement en des recours en annulation, en carence et en responsabilité, une place à part pouvant être réservée aux recours formés dans le cadre de la fonction publique de l'Union européenne. Les décisions du Tribunal auxquels ces recours donnent lieu peuvent enfin faire l'objet d'un pourvoi pour violation d'un droit garanti par la Charte.

Dès lors que la contestation de l'acte vise à obtenir son annulation totale ou partielle d'un acte prétendument contraire à une disposition de la Charte, un *recours en annulation* fondé sur l'article 263 TFUE sera mis en œuvre.

Dans certains domaines, tels que celui des mesures restrictives, il est fréquent que les requérants invoquent une violation des droits fondamentaux notamment ceux garantis par la Convention européenne des droits de l'homme sans nécessairement se rapporter aux dispositions correspondantes de la Charte que le Tribunal prend désormais soin d'examiner dans le cadre de son analyse des moyens avancés<sup>34</sup>.

Dans d'autres domaines, tels que celui du droit de la concurrence, les opérateurs économiques continuent de se prévaloir d'atteintes à des droits garantis par la Convention européenne des droits de l'homme et par le droit dérivé de l'Union européenne tout en invoquant de manière encore peu fréquente des violations de droits reconnus par la Charte des droits fondamentaux<sup>35</sup>. Le droit au respect de la vie privée et à l'inviolabilité du domicile garanti par l'article 7 de la Charte peut ainsi être invoqué pour

---

34. Trib. UE, 12 décembre 2018, *Makhlouf c/ Conseil*, aff. T-409/16, EU:T:2018:901, pts 46 et s. ; Trib. UE, 16 janvier 2019, *Bena Properties c/ Conseil*, aff. T-412/16, EU:T:2019:10, pts 127 et s. ; Trib. UE, 28 février 2019, *Souruh c/ Conseil*, aff. T-440/16, EU:T:2019:115, pts 48 et s. ; Trib. UE, 4 avril 2019, *Sharif c/ Conseil*, aff. T-5/17, EU:T:2019:216, pts 72 et s. ; Trib. UE, 11 juillet 2019, *Pshoka c/ Conseil*, aff. T-289/18, EU:T:2019:504, pts 41 et s. ; Trib. UE, 24 septembre 2019, *Yanukovych c/ Conseil*, aff. T-301/18, EU:T:2019:676, pts 51 et s. ; Trib. UE, 12 février 2020, *Kibelisa Ngambasai c/ Conseil*, aff. T-169/18, EU:T:2020:58, pts 92 et s.

35. Voy. M. LE SOUDEER, « Protection des droits fondamentaux des entreprises en droit de la concurrence », *RAE*, 2018, n° 2, pp. 241-257, et *id.*, *Droit antitrust de l'Union européenne et droits fondamentaux des entreprises. Approche contentieuse*, coll. Droit de l'Union européenne, série Thèses, Bruxelles, Bruylant, 2019. Voy. également M. LAROCHE, « La réception de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne en droit de la concurrence », in A. BIAD et V. PARISOT (dir.), *La Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne*, coll. Droit et Justice, Bruxelles, Nemesis, 2018, pp. 499 et s.

contester des décisions ordonnant à des entreprises de se soumettre à des inspections<sup>36</sup>. Il en va de même du respect des droits de la défense garanti par l'article 48 de la Charte<sup>37</sup>. Le droit à une bonne administration garanti par l'article 41 de la Charte a été invoqué parallèlement à l'obligation de motivation prescrite par l'article 296 TFUE, en vue de demander l'annulation d'une décision de rejet de traitement confidentiel, ce qui ne conduit pas pour autant le Tribunal à infléchir sa jurisprudence traditionnelle concernant l'obligation de motivation<sup>38</sup>. Le droit à un recours effectif a également été invoqué en vue d'agir préalablement à l'intrusion que constitue l'inspection de la Commission en droit de la concurrence, ce qui n'a pas été considéré comme établi en raison des garanties existantes<sup>39</sup>. Le principe de non-rétroactivité des peines consacré à l'article 49 de la Charte a été logiquement invoqué à l'occasion de recours en annulation dirigés contre des décisions infligeant des amendes aux entreprises<sup>40</sup>.

La mise en cause d'une institution, organe ou organisme de l'Union européenne pour atteinte à des droits fondamentaux peut également prendre la forme d'un *recours en carence* fondé sur l'article 265 TFUE, ce qui est plus rare compte tenu de la lourdeur et des aléas de la procédure. Ainsi, dans des affaires de mesures restrictives, des ressortissants d'États tiers ont reproché à la Commission de n'avoir pas radié leurs noms d'une liste litigieuse, ce qui était contraire selon eux à leurs droits fondamentaux, tenant aux droits de la défense et au droit au recours effectif. Le Tribunal, en faisant référence aux arrêts *Kadi I* et *Kadi II* antérieurs à l'entrée en vigueur de la Charte, s'est abstenu d'y faire référence tout en constatant que l'abstention de la Commission de remédier aux vices de procédure et aux irrégularités de fond était illégale<sup>41</sup>.

36. Trib. UE, 6 septembre 2013, *Deutsche Bahn e.a. c/ Commission*, aff. jtes T-289/11, T-290/11 et T-521/11, EU:T:2013:404, pts 42 et s. L'appréciation de ce moyen est confirmée par la Cour de justice dans son arrêt d'annulation partielle CJUE, 18 juin 2015, *Deutsche Bahn e.a. c/ Commission*, aff. C-583/13 P, EU:C:2015:404, pts 18-37. Voy. également Trib. UE, 20 juin 2018, *Ceské drahy c/ Commission*, aff. T-621/16, EU:T:2018:367, pts 94 et s.

37. Trib. UE, 20 juin 2018, *Ceské drahy c/ Commission*, aff. T-621/16, EU:T:2018:367, pts 109 et s.

38. Trib. UE, 28 janvier 2015, *Evonik Degussa c/ Commission*, aff. T-341/12, EU:T:2015:51, pts 52 et s. ; Trib. UE, 28 janvier 2015, *Akzo Nobel e.a. c/ Commission*, aff. T-345/12, EU:T:2015:50, pts 28 et s.

39. Trib. UE, 6 septembre 2013, *Deutsche Bahn e.a. c/ Commission*, aff. jtes T-289/11, T-290/11 et T-521/11, EU:T:2013:404, pts 103 et s. L'appréciation de ce moyen est confirmée par la Cour de justice dans son arrêt d'annulation partielle CJUE, 18 juin 2015, *Deutsche Bahn e.a. c/ Commission*, aff. C-583/13 P, EU:C:2015:404, pts 41-48, obs. Cl. VIAL, in F. PICOD (dir.), *Jurisprudence de la CJUE 2015. Décisions et commentaires*, coll. droit de l'Union européenne, série Grands arrêts, Bruxelles, Bruylant, 2016, pp. 97 et s.

40. Trib. UE, 27 mars 2014, *Saint-Gobain Glass France e.a. c/ Commission*, aff. jtes T-56/09 et T-73/09, EU:T:2014:160, pts 252 et s.

41. Trib. UE, 21 mars 2014, *Yusef c/ Commission*, aff. T-306/10, EU:T:2014:141, pt 107.

La mise en cause d'une institution, organe ou organisme de l'Union européenne pour violation de droits fondamentaux garantis par la Charte peut prendre la forme d'un *recours en responsabilité*.

Les recours formés par des entreprises consistant à demander réparation à l'Union européenne en raison d'une durée excessive de l'instance devant le Tribunal ont consisté à se fonder sur une violation de l'article 47 de la Charte par le Tribunal de l'Union européenne. De tels recours doivent être formés directement devant le Tribunal<sup>42</sup>. Les pourvois formés contre les arrêts du Tribunal par l'Union européenne devant la Cour de justice ont été partiellement rejetés<sup>43</sup>.

Les recours en responsabilité peuvent trouver leur source dans une réglementation européenne qui restreint voire prohibe une activité économique. Ainsi, plusieurs entreprises ont engagé une action en responsabilité au motif que l'interdiction d'importation d'oiseaux sauvages établie par un règlement de la Commission aurait violé de manière caractérisée leur liberté professionnelle, leur liberté d'entreprise et leur droit de propriété tels que garantis par les articles 15 à 17 de la Charte. On sait toutefois la difficulté d'obtenir gain de cause sur ce type de fondements, les droits fondamentaux consacrés ne correspondant pas des à des prérogatives absolues<sup>44</sup>. De même, plusieurs déposants auprès de banques chypriotes ont demandé réparation du préjudice que leur aurait prétendument causé la Commission européenne en raison d'un manque de vigilance contribuant à une violation suffisamment caractérisée de leur droit de propriété garanti par l'article 17 de la Charte<sup>45</sup>. Ce sont également de prétendues omissions de la BCE à l'égard des mesures adoptées par les autorités grecques au sujet de la dette publique qui ont conduit des personnes physiques et morales allemandes à saisir le Tribunal d'une action en responsabilité en se prévalant de violations de l'article 17 de la Charte<sup>46</sup>.

42. CJUE, 26 novembre 2013, *Groupe Gascogne c/ Commission*, aff. C-58/12 P, EU:C:2013:770, pt 90 ; CJUE, 14 septembre 2016, *Trafilerie Meridionali c/ Commission*, aff. C-519/15 P, pt 65.

43. CJUE, 13 décembre 2018, *Union européenne c/ Gascogne*, aff. jtes C-138/17 P et C-146/17 P, EU:C:2018:1013, pts 22 et s. ; CJUE, 13 décembre 2018, *Union européenne c/ Kendrion*, aff. C-150/17 P, EU:C:2018:1014, pts 72 et s. ; CJUE, 13 décembre 2018, *Union européenne c/ ASPLA et Armando Alvarez*, aff. jtes C-174/17 P et C-222/17 P, EU:C:2018:1015, pts 23 et s.

44. Trib. UE, 17 mars 2016, *Zoofachhandel Züpke e.a. c/ Commission*, aff. T-817/14, EU:T:2016:157, pts 124 et s. L'arrêt a fait l'objet d'un pourvoi devant la Cour de justice qui a finalement fait l'objet d'une radiation.

45. Voy. l'arrêt de la Cour de justice sur pourvoi statuant sur les demandes : CJUE, 20 septembre 2016, *Ledra Advertising e.a. c/ Commission et BCE*, aff. jtes C-8/15 P à 10/15 P, EU:C:2016:701, pts 68 et s., obs. Cl. VIAL, in F. PICOD (dir.), *Jurisprudence de la CJUE 2016. Décisions et commentaires*, coll. droit de l'Union européenne, série Grands arrêts, Bruxelles, Bruylant, 2017, pp. 109 et s.

46. Trib. UE, 23 mai 2019, *Steinhoff c/ Conseil*, aff. T-107/17, EU:T:2019:353, pts 86 et s. L'affaire a fait l'objet d'un pourvoi devant la Cour de justice.

Dans les affaires se rapportant à des mesures restrictives, les requérants peuvent viser à engager la responsabilité extra-contractuelle de l'Union européenne devant le Tribunal en se prévalant d'une violation des droits de la défense ou du droit à une protection juridictionnelle effective, sans nécessairement rattacher de tels droits aux dispositions correspondantes de la Charte des droits fondamentaux, ce que le Tribunal ne cherchera pas toujours à préciser<sup>47</sup>.

Les recours formés par les fonctionnaires et agents des institutions de l'Union européenne trouvent leur source dans l'article 270 TFUE qui renvoie au statut de la fonction publique de l'Union européenne pour la détermination des voies de droit et des pouvoirs qui s'y rapportent.

Les demandes pourront tendre aussi bien à l'annulation des décisions prises qu'à la réparation des préjudices subis. Dans ces affaires, les requérants se prévalent le plus souvent des dispositions protectrices du statut de la fonction publique européenne<sup>48</sup> et de principes généraux tels que les principes de non-discrimination et de bonne administration désormais consacrés dans la Charte. Il leur arrive encore de se prévaloir d'une violation d'une disposition de la Convention européenne des droits de l'homme qui a pourtant son équivalent dans la Charte<sup>49</sup>. Les revendications fondées sur les droits fondamentaux reconnus par la Charte en tant que tels sont de plus en plus fréquentes sans pour autant se substituer aux revendications plus classiques. Ainsi, des atteintes au droit au respect de la vie privée et à la confidentialité ont pu être alléguées sur le fondement de l'article 7 de la Charte<sup>50</sup>. Des mesures de réquisition ont pu être contestées sur le fondement de l'article 28 de la Charte qui garantit le droit de négociation et d'actions collectives, ce qui a conduit à une annulation des décisions et à l'octroi de réparations<sup>51</sup>. Des mesures concernant les frais de scolarité des enfants des fonctionnaires ont été contestées sur le

47. Trib. UE, 10 décembre 2018, *Bank Refah Kargaran c/ Conseil*, aff. T-522/15, EU:T:2018:897, pt 46. Cet arrêt a fait l'objet d'un pourvoi devant la Cour de justice.

48. Voy. sur ces questions le commentaire des articles 90 et 91 du Statut : E. PERILLO et V. GIACCOBO PEYRONNEL (dir.), *Statut de la fonction publique de l'Union européenne. Commentaire article par article*, coll. Droit de l'Union européenne, série Textes et commentaires, Bruxelles, Bruylant, 2017.

49. Concernant la concurrence des sources, voy. notamment L. COUTRON, « L'hypothèse du dépassement du standard conventionnel », in C. PICHERAL et L. COUTRON (dir.), *Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne et Convention européenne des droits de l'homme*, coll. Droit de la Convention européenne des droits de l'homme, série Colloques, Bruxelles, Bruylant, 2012, pp. 21 et s.

50. Trib. UE, 6 juin 2019, *Dalli c/ Commission*, aff. T-399/17, EU:T:2019:384, pts 113 et s. Cet arrêt a fait l'objet d'un pourvoi devant la Cour de justice.

51. Trib. UE, 29 janvier 2020, *Aquino e.a. c/ Parlement*, aff. T-402/18, EU:T:2020:13, pts 51 et s.

fondement de l'article 14 de la Charte qui garantit le droit à l'éducation<sup>52</sup>. Une atteinte injustifiée et disproportionnée à la protection de la vie privée et des données à caractère médical en violation des articles 7 et 8 de la Charte a pu donner lieu à réparation<sup>53</sup>.

Enfin, la contestation d'un arrêt ou d'une ordonnance du Tribunal ayant statué sur recours en annulation, un recours en carence ou un recours en responsabilité pourra prendre la forme d'un *pourvoi* devant la Cour de justice mettant en cause une violation d'une disposition de la Charte par le Tribunal, une telle violation étant assimilée à une question de droit conformément à l'article 256, paragraphe 1<sup>er</sup>, TFUE.

Les violations qui pourront être reprochées au Tribunal sur pourvoi devant la Cour de justice se rapportent principalement au non-respect des articles de la Section VI de la Charte intitulée « Justice » et plus particulièrement de l'article 47 sur le droit à un recours effectif et à accéder à un tribunal impartial.

Ainsi, dans une affaire opposant au Conseil de l'Union européenne une juge italienne exerçant une mission de police de l'Union européenne, le Tribunal s'est vu reproché d'avoir enfreint l'article 47 de la Charte en raison de la composition de la formation d'une de ses chambres après renvoi de l'affaire au Tribunal par la Cour de justice et du non-respect du principe du contradictoire<sup>54</sup>. De même, à la suite de recours en annulation rejetés par le Tribunal comme irrecevables par voie d'ordonnance, les requérants ont formé des pourvois contre de telles ordonnances en se prévalant d'une violation de l'article 47 de la Charte en raison notamment de l'absence d'organisation d'une audience<sup>55</sup> ou d'une prétendue sévérité dans l'appréciation de l'intérêt à agir<sup>56</sup>.

### *C. La revendication d'un droit fondamental en défense dans le cadre d'une procédure pénale*

La poursuite d'une personne pour non-respect du droit national peut légitimement conduire la personne poursuivie à invoquer une disposition de la Charte des droits fondamentaux pour sa défense devant une juridiction pénale ou, ultérieurement, devant une juridiction constitutionnelle en vue

52. Trib. UE, 10 octobre 2019, *ZM e.a. c/ Conseil*, aff. T-632/18, EU:T:2019:732, pts 59 et s.

53. Trib. UE, 12 septembre 2019, *XI c/ Commission*, aff. T-528/18, EU:T:2019:594, pts 55 et s.

54. CJUE, 4 décembre 2019, *H c/ Conseil*, aff. C-413/18 P, EU:C:2019:1044, pts 36-63 et 85-121.

55. CJUE, 4 juin 2015, *Andescher Molkerei Scheitz*, aff. C-682/13 P, EU:C:2015:356, pts 39 et s.

56. *Ibid.*, pts 17 et s.

de contester la régularité de la procédure pénale. On a fait observer que les revendications fondées sur la Convention européenne des droits de l'homme demeuraient fréquentes et qu'elles ne laissaient guère de place à celles qui sont fondées sur la Charte<sup>57</sup>. Même si les traditions juridiques sont fortement ancrées chez les avocats pénalistes, elles nous paraissent se prêter à une sensible évolution dans des domaines où le droit de l'Union européenne a fait l'objet d'une importance particulière compte tenu du droit dérivé applicable.

Dans une affaire de droit douanier, la Cour de cassation française a ainsi dû interroger la Cour de justice au sujet de l'interprétation à donner de l'article 49 de la Charte consacrant le principe de non-rétroactivité pénale au sujet de fausses déclarations en douane dans la mesure où la réglementation européenne relative aux produits considérés avait évolué depuis les faits constatés. La Cour de justice a observé que la circonstance que les marchandises étaient devenues éligibles à l'obtention de restitution à l'exportation postérieurement aux faits ne pouvait pas affecter le caractère répréhensible des fausses déclarations<sup>58</sup>.

L'article 49 de la Charte a également été invoqué par des ressortissants italiens prévenus d'aide à l'immigration illégale de ressortissants roumains avant l'adhésion de la Roumanie, ce qui ne pouvait prospérer<sup>59</sup>.

L'article 50 de la Charte établissant le principe *ne bis in idem* a connu un certain engouement au cours de ces dernières années. Il a été invoqué par la société Akerberg Fransson qui était assignée à comparaître devant un tribunal local pour fraude fiscale aggravée consécutive au non-respect des obligations déclaratives en matière de TVA<sup>60</sup>. Il a été également invoqué dans des cas de figure différents, notamment en cas de non-versement de la TVA due dans les délais légaux, ce qui a amené la Cour de justice à préciser la portée de ses exigences<sup>61</sup>.

57. A. GALLOIS, « Charte des droits fondamentaux et procédure pénale », in A. BIAU et V. PARISOT (dir.), *La Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne*, coll. Droit et Justice, Bruxelles, Nemesis, 2018, pp. 462 et s., spéc. pp. 470 et 471.

58. CJUE, 7 août 2018, *Clergeau e.a.*, aff. C-115/17, EU:C:2018:651, pt 40.

59. CJUE, 6 octobre 2016, *Paoletti e.a.*, aff. C-218/15, EU:C:2016:748, pts 35 et s., obs. R. TINIERE, in F. PICOD (dir.), *Jurisprudence de la CJUE 2016. Décisions et commentaires*, coll. droit de l'Union européenne, série Grands arrêts, Bruxelles, Bruylant, 2017, pp. 118 et s.

60. CJUE, 26 février 2013, *Akerberg Fransson*, aff. C-617/10, EU:C:2013:105, pts 32 et s.

61. CJUE, 20 mars 2018, *Menci*, aff. C-524/15, EU:C:2018:197, obs. Cl. VIAL, in F. PICOD (dir.), *Jurisprudence de la CJUE 2018. Décisions et commentaires*, coll. droit de l'Union européenne, série Grands arrêts, Bruxelles, Bruylant, 2019, pp. 85 et s.

L'article 50 de la Charte peut également être invoqué par des prévenus dans le cadre d'une procédure pénale à l'encontre d'un individu qui s'est prévalu du principe *ne bis in idem* au sujet d'une décision du ministère public mettant fin à l'instruction, laquelle décision ne pouvait être considérée comme définitive<sup>62</sup>.

Ce sont parfois les demandes de remise d'un prévenu à l'autorité judiciaire d'émission d'un mandat d'arrêt européen institué par la décision-cadre 2002/584 qui font l'objet d'une contestation au regard des exigences de la Charte, en particulier de son article 4 relatif à l'interdiction des peines et des traitements dégradants<sup>63</sup>.

La contestation de la procédure pénale suivie par les autorités nationales de l'État d'émission a pu conduire le prévenu à remettre en cause à la fois les dispositions nationales et les dispositions de la décision-cadre 2002/584 sur le mandat d'arrêt européen, amenant ainsi la juridiction constitutionnelle saisie à poser des questions d'interprétation de cette décision-cadre et de l'article 53 de la Charte des droits fondamentaux mais aussi d'appréciation de validité de cette dernière au regard des articles 47 et 48 de la Charte<sup>64</sup>.

À plusieurs reprises, il s'est agi de doutes sur l'indépendance du pouvoir judiciaire de l'État membre d'émission conduisant les juridictions nationales à s'interroger, au regard de l'article 47 de la Charte, sur les défaillances systémiques ou généralisées et sur l'importance des éléments concrets se rapportant à la situation individuelle de la personne<sup>65</sup>.

On peut ainsi constater qu'il existe de nombreux facteurs qui commandent ou qui expliquent le choix de telle ou telle voie de droit permettant la revendication des droits qui sont garantis par la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne.

62. CJUE, 29 juin 2016, *Kossowski*, aff. C-486/14, EU:C:2016:483, pts 34 et s.

63. CJUE, 6 avril 2016, *Aranyosi et Căldăraru*, aff. jtes C-404/15 et C-659/15 PPU, EU:C:2016:198, pts 84 et s., obs. R. TINIÈRE, in F. PICOD (dir.), *Jurisprudence de la CJUE 2016. Décisions et commentaires*, coll. droit de l'Union européenne, série Grands arrêts, Bruxelles, Bruylant, 2017, pp. 73 et s. ; CJUE, 25 juillet 2018, *ML*, aff. C-220/18 PPU, EU:C:2018:589, pts 48 et s. ; CJUE, 15 octobre 2019, *Dorobantu*, aff. C-128/18, EU:C:2019:857, pts 41 et s.

64. CJUE, 26 février 2013, *Melloni*, aff. C-399/11, EU:C:2013:107, pts 35-64.

65. CJUE, 25 juillet 2018, *LM*, aff. C-216/18 PPU, EU:C:2018:586, pts 33 et s., obs. R. TINIÈRE, in F. PICOD (dir.), *Jurisprudence de la CJUE 2018. Décisions et commentaires*, coll. droit de l'Union européenne, série Grands arrêts, Bruxelles, Bruylant, 2019, pp. 119 et s.

## II. LA VARIABILITÉ DES EFFETS PRODUITS PAR L'ACCUEIL DES MOYENS SOULÉVÉS PAR LES JUSTICIABLES

Les effets produits par une revendication fructueuse de droits garantis par la Charte des droits fondamentaux sont variables selon le type de voie de droit mise en œuvre mais aussi en fonction de la volonté de la juridiction saisie de tirer totalement ou partiellement, directement ou indirectement, les conséquences d'une violation de la Charte des droits fondamentaux. Il pourra s'agir d'une décision de justice qui porte sur la légalité de l'acte contesté (A), sur l'interprétation à donner d'une disposition (B), sur la réparation d'un préjudice subi (C) ou sur la réformation de l'acte mis en cause (D).

### A. *Une décision sur la légalité de l'acte contesté*

C'est principalement dans le cadre des recours en annulation et des renvois préjudiciels en appréciation de validité que la Cour de justice va prendre position au sujet de la légalité d'un acte d'une institution, organe ou organisme de l'Union européenne mis en cause.

Le Tribunal a ainsi eu à se prononcer sur les contestations d'actes des institutions de l'Union européenne au regard de droits fondamentaux reconnus dans la Charte des droits fondamentaux et a décidé de prononcer l'annulation de certaines décisions en raison d'une violation de droits fondamentaux pour lesquels il a imposé des garanties importantes, telles que celles qui s'attachent aux droits de la défense ou au droit à une protection juridictionnelle effective. Plusieurs décisions du Conseil établissant des mesures restrictives ont ainsi fait l'objet d'annulations prononcées par le Tribunal<sup>66</sup>.

Dans plusieurs arrêts rendus sur renvoi préjudiciel en appréciation de validité, la Cour de justice a clairement pris position sur la validité de dispositions d'actes de droit dérivé.

Ainsi, dans l'affaire *Digital Rights* précitée, la Cour a observé que l'article 8 de la Charte des droits fondamentaux sur la protection des données à caractère personnel s'opposait à leur collecte générale et

66. Voy., dans la jurisprudence récente, Trib. UE, 11 septembre 2019, *Azarof c/ Conseil*, aff. T-286/18, EU:T:2019:577, pt 83 ; Trib. UE, 24 septembre 2019, *Yamukovych c/ Conseil*, aff. T-301/18, EU:T:2019:676, pt 103.

indifférenciée, quelle que fût la légitimité du but, car la mesure en cause était disproportionnée<sup>67</sup>. Elle a conclu que la directive, dans sa totalité, était invalide<sup>68</sup>. Plus tard, la Cour de justice précisera, de manière rigoureuse, les conditions dans lesquelles les données pouvaient être conservées pour lutter contre la criminalité<sup>69</sup>.

Dans l'affaire *Schrems*, la décision de la Commission européenne prise en application de la directive 95/46, autorisant le transfert de données vers les États-Unis, a été déclarée invalide en raison d'une méconnaissance d'une disposition de la directive 95/46 lue à la lumière des articles 7, 8 et 47 de la Charte des droits fondamentaux. La Commission devait vérifier périodiquement que le pays tiers assure une protection adéquate. Or la Commission n'a pas établi que les États-Unis assuraient une telle protection adéquate, ce qui a conduit à une déclaration d'invalidité de sa décision dans son ensemble<sup>70</sup>. La Commission a dû adopter plus tard une nouvelle décision *Privacy Shield* conforme à ces exigences.

L'intensité du contrôle juridictionnel de la validité des questions contestées est susceptible de varier en fonction de plusieurs paramètres classiques.

Ainsi, lorsque la Cour de justice apprécie la proportionnalité des moyens mis en œuvre par les dispositions d'un acte d'une institution de l'Union européenne en vue de satisfaire un objectif d'intérêt général susceptible de justifier une restriction d'un droit fondamental protégé par la Charte des droits fondamentaux, il sera tenu compte du large pouvoir d'appréciation dans les domaines impliquant de sa part des choix de nature politique, économique et sociale, et tout particulièrement ceux dans lesquels il est appelé à effectuer des appréciations complexes<sup>71</sup>.

De même, l'intensité du contrôle juridictionnel pourra varier en fonction du niveau de protection des libertés et droits fondamentaux reconnus au sein de l'Union européenne. Ainsi, le contrôle d'une ingérence dans les droits

67. CJUE, 8 avril 2014, *Digital Rights Ireland e.a.*, aff. jtes C-293/12 et C-594/12, EU:C:2014:238, pt 69.

68. CJUE, 8 avril 2014, *Digital Rights Ireland e.a.*, aff. jtes C-293/12 et C-594/12, EU:C:2014:238, pt 71.

69. CJUE, 21 décembre 2016, *Tele2 Sverige e.a.*, aff. jtes C-203/15 et C-698/15, EU:C:2016:970, pts 88 et s., obs. R. TINIÈRE, in F. PICOD (dir.), *Jurisprudence de la CJUE 2016. Décisions et commentaires*, coll. droit de l'Union européenne, série Grands arrêts, Bruxelles, Bruylant, 2017, pp. 135 et s.

70. CJUE, 6 octobre 2015, *Schrems*, aff. C-362/14, EU:C:2015:650, pts 67 et s. obs. R. TINIÈRE, in F. PICOD (dir.), *Jurisprudence de la CJUE 2015. Décisions et commentaires*, coll. droit de l'Union européenne, série Grands arrêts, Bruxelles, Bruylant, 2016, pp. 148 et s.

71. CJUE, 17 octobre 2013, *Schaible*, aff. C-101/12, EU:C:2013:661, pt 47.

fondamentaux garantis par des dispositions telles que les articles 7 et 8 de la Charte sera en principe plus strict que celui opéré au titre des articles 16 et 17 de la Charte tant en raison de la substance des droits consacrés que de la variété des justifications admises<sup>72</sup>. La Cour de justice a d'ailleurs admis, dans le cadre d'une confrontation entre plusieurs droits fondamentaux, que la liberté fondamentale de recevoir des informations, la liberté et le pluralisme des médias garantis par l'article 11 de la Charte pouvaient être privilégiés par rapport à la liberté d'entreprendre garantie par l'article 16 de la Charte lors de l'adoption de certaines règles par le législateur de l'Union européenne<sup>73</sup>.

### B. *L'orientation du sens donné à l'acte mis en cause*

Très souvent la Cour de justice invite les juridictions nationales à procéder à une interprétation des dispositions nationales, voire des dispositions des actes des institutions de l'Union européenne, en conformité avec les règles européennes qui consacrent des droits fondamentaux. Ce mode d'appréciation qui consiste à inviter à procéder à une interprétation conforme à la Charte des droits fondamentaux a pris une place considérable dans l'interprétation du droit de l'Union européenne<sup>74</sup>. Les exemples se rapportant à l'interprétation conforme sont désormais nombreux. Ils concernent aussi bien le droit national que le droit de l'Union européenne primaire et dérivé.

L'interprétation conforme peut être prescrite de manière à s'appliquer à un acte d'une institution de l'Union européenne.

La Cour de justice a souligné dans une jurisprudence désormais bien établie qu'il incombait aux États membres non seulement d'interpréter le droit national en conformité avec le droit de l'Union mais également de veiller à ne pas se fonder sur une interprétation d'un texte de droit dérivé qui entrerait en conflit avec les droits fondamentaux protégés par l'ordre juridique de l'Union européenne<sup>75</sup>.

72. Voy. en particulier la sévérité du contrôle opéré dans les affaires *Digital Rights Ireland* et *Schrems* préc.

73. CJUE, 22 janvier 2013, *Sky Österreich*, aff. C-283/11, EU:C:2013:28, pt 66.

74. Il convient de se référer à l'ouvrage de référence en la matière de K. LENAERTS et J. GUTIERREZ-FONS, *Les méthodes d'interprétation de la Cour de justice de l'Union européenne*, coll. Droit de l'Union européenne, série Monographies, Bruxelles, Bruylant, 2020, spéc. pp. 107 et s.

75. Voy. notamment CJUE, 21 décembre 2011, *N. S. e.a.*, aff. jtes C-411/10 et C-493/10, EU:C:2011:865, pt 77.

Dans plusieurs affaires concernant la mise en œuvre de la directive 2004/83 concernant la protection subsidiaire des réfugiés, apatrides et autres personnes, les juridictions nationales ont été invitées à interpréter les dispositions de cette directive en conformité de la Charte<sup>76</sup> et tout particulièrement son article 19 selon lequel nul ne peut être éloigné vers un État où il existe un risque sérieux qu'il soit soumis à des traitements inhumains ou dégradants<sup>77</sup>. Il en va de même de la directive 2008/115 relative au retour des ressortissants des pays tiers en séjour irrégulier<sup>78</sup>.

Dans l'arrêt *C. K. et autres*, la Cour de justice ne va pas jusqu'à prononcer l'invalidité de l'article 3, paragraphe 2, du règlement Dublin III mais a constaté que la lecture proposée par la Commission selon laquelle seule l'existence de défaillances systématiques dans l'État membre responsable serait susceptible d'affecter l'obligation de transfert vers cet État membre n'était pas fondée, une telle lecture étant inconciliable avec le caractère général de l'article 4 de la Charte des droits fondamentaux. Elle a considéré dès lors que même en l'absence de défaillances systémiques, le transfert ne pouvait être opéré que dans des conditions excluant que ce transfert entraîne un risque réel et avéré que l'intéressé subisse de traitements inhumains et dégradants<sup>79</sup>.

Dans plusieurs affaires concernant la persécution de ressortissants africains en raison de leur homosexualité, la Cour de justice a pris soin de suggérer une interprétation des directives de référence à la lumière de plusieurs dispositions de la Charte. Dans une première affaire néerlandaise concernant l'interprétation de la directive 2004/83 fixant les normes minimales relatives aux conditions d'octroi du statut de réfugié, la Cour de justice a interprété l'article 4 de cette directive à la lumière des articles 1 et 7 de la Charte, de manière à ce que les autorités nationales ne procèdent pas à des interrogations détaillées sur les pratiques sexuelles du demandeur d'asile et qu'elles n'acceptent pas certains éléments de preuve susceptibles de porter atteinte à la

---

76. CJUE, 2 mars 2010, *Salahadin Abdulla e.a.*, aff. jtes C-175/08, C-176/08, C-178/08 et C-179/09, EU:C:2010:105, pt 54 ; CJUE, 5 septembre 2012, *Y et Z*, aff. jtes C-71/11 et C-99/11, EU:C:2012:518, pt 48 ; CJUE, 19 décembre 2012, *Abed El karem El Kott e.a.*, aff. C-364/11, EU:C:2012:826, pt 43 ; CJUE, 2 décembre 2014, *A e.a.*, aff. jtes C-148/13 à C-150/13, EU:C:2014:2406, pt 46.

77. CJUE, 18 décembre 2014, *M'Boj*, aff. C-542/13, EU:C:2014:2452, pt 38.

78. CJUE, 18 décembre 2014, *Abdida*, aff. C-562/13, EU:C:2014:2453, pts 48, 50 et 53.

79. CJUE, 16 février 2017, *C.K. e.a.*, aff. C-578/16 PPU, EU:C:2017:127, pts 91, 93 et 96, obs. Cl. VIAL, in F. PICOD (dir.), *Jurisprudence de la CJUE 2017. Décisions et commentaires*, coll. droit de l'Union européenne, série Grands arrêts, Bruxelles, Bruylant, 2018, pp. 72 et s.

dignité<sup>80</sup>. Dans une affaire ultérieure où les autorités hongroises ont rejeté une demande d'asile à la suite de différents tests ne permettant pas de conclure à la confirmation de l'orientation du demandeur, la Cour de justice, saisie d'un renvoi en interprétation de la directive 2011/95 et de l'article 1<sup>er</sup> de la Charte, a considéré que la directive relative aux normes relatives aux conditions à remplir par les demandeurs d'une protection internationale devait être interprétée à la lumière de l'article 7 de la Charte relatif à la vie privée et familiale<sup>81</sup>. Si les autorités nationales peuvent prescrire une expertise, elles ne peuvent utiliser une telle expertise psychologique destinée à fournir une image de l'orientation sexuelle du demandeur en vue de prendre une décision<sup>82</sup>.

L'interprétation conforme de textes de droit dérivé régissant les droits des personnes peut être également prescrite au regard d'articles de la Charte, tels que l'article 47 sur le droit à un recours effectif et à un tribunal impartial<sup>83</sup>.

Ce sont parfois des textes de droit dérivé régissant l'activité économique qui feront l'objet d'une interprétation conforme aux droits fondamentaux consacrés par la Charte. Ainsi, l'article 3 de la directive 2001/23 relatif aux droits des cédants et cessionnaires d'entreprises doit être lu en conformité avec l'article 16 de la Charte de manière à ne pas porter atteinte à la substance du droit du cessionnaire à la liberté d'entreprise, notamment en évitant que les clauses de renvoi dynamique aux conventions collectives négociées et adoptées postérieurement au transfert soient opposables au cessionnaire<sup>84</sup>. Les articles 12 et 14 de la directive 95/46 relative à la protection des données ont dû être interprétés à la lumière des articles 7 et 8 de la Charte de manière à permettre de demander que des informations relatives à la personne ne soient plus mises à la disposition du grand public par des opérateurs économiques du fait de son inclusion dans une liste de résultats, ces droits prévalant sur les droits économiques de l'exploitant du moteur de recherche<sup>85</sup>.

80. CJUE, 2 décembre 2014, *A, B et C*, aff. jtes C-148/13 à C-150/13, EU:C:2014:2406, pts 48 et s., obs. Cl. VIAL, in F. PICOD (dir.), *Jurisprudence de la CJUE 2014. Décisions et commentaires*, coll. droit de l'Union européenne, série Grands arrêts, Bruxelles, Bruylant, 2015, pp. 130 et s.

81. CJUE, 25 janvier 2018, *F*, aff. C-473/16, EU:C:2018:36, pt 50.

82. *Ibid.*, pts 50 et s.

83. CJUE, 4 juin 2013, *ZZ*, aff. C-300/11, EU:C:2013:363, pts 50 et s.

84. CJUE, 18 juillet 2013, *Allemo-Herron e.a.*, aff. C-426/11, EU:C:2013:521, pts 30 et s.

85. CJUE, 13 mai 2014, *Google Spain et Google*, aff. C-131/12, EU:C:2014:317, pts 92 et s., obs. R. TINIÈRE, in F. PICOD (dir.), *Jurisprudence de la CJUE 2014. Décisions et commentaires*, coll. droit de l'Union européenne, série Grands arrêts, Bruxelles, Bruylant, 2015, pp. 112 et s.

L'interprétation conforme peut même être appliquée aux dispositions des *traités constitutifs de l'Union européenne*. Ce pourra être le cas lorsque ces dispositions permettent aux autorités nationales ou européennes d'agir d'une manière restrictive à l'égard des personnes morales ou physiques qui se prévalent alors des droits fondamentaux. Ainsi, dans l'affaire *M.A.S.*, la Cour de justice a invité la Cour constitutionnelle italienne à interpréter l'article 325 TFUE relatif à la lutte contre la fraude, susceptible d'imposer de garantir un prélèvement efficace des ressources de l'Union, à la lumière notamment de l'article 49 de la Charte des droits fondamentaux qui établit le principe de légalité des délits et des peines<sup>86</sup>.

L'interprétation conforme est le plus souvent prescrite à l'égard des *dispositions du droit national* que les juridictions nationales sont amenées à appliquer à la lumière de la Charte des droits fondamentaux.

Ainsi, au sujet d'une réglementation nationale restrictive de la libre prestation des services, la Cour de justice indique que les justifications invoquées par l'État membre au titre des raisons impérieuses d'intérêt général doivent être interprétées à la lumière des principes généraux du droit de l'Union européenne et notamment les droits fondamentaux désormais garantis par la Charte<sup>87</sup>. Une telle source de référence est en principe de nature à enrichir la portée du contrôle opéré par la juridiction nationale.

La Cour de justice souligne qu'à défaut de pouvoir procéder à une telle interprétation et une application conforme, les juridictions nationales doivent, en vertu du principe de primauté, laisser inappliquée une réglementation nationale contraire qui entre dans le champ d'application du droit de l'Union. Le juge national est ainsi tenu d'écarter toute disposition nationale discriminatoire contraire à l'article 21 de la Charte, reconnu d'effet direct, sans attendre son élimination préalable par le législateur, et d'appliquer à la catégorie des personnes défavorisées le même régime dont bénéficient les personnes de l'autre catégorie. Cette obligation lui incombe indépendamment de l'existence en droit national d'une compétence pour le faire<sup>88</sup>.

S'agissant d'autres dispositions de la Charte des droits fondamentaux, reconnues d'effet direct, telles que l'article 50, la Cour précise que le juge national chargé d'appliquer, dans le cadre de sa compétence, les

86. CJUE, 5 décembre 2017, *M.A.S. et M.B.*, aff. C-42/17, EU:C:2017:936, pt 52, obs. R. TINIÈRE, in F. PICOD (dir.), *Jurisprudence de la CJUE 2017. Décisions et commentaires*, coll. droit de l'Union européenne, série Grands arrêts, Bruxelles, Bruylant, 2018, pp. 131 et s.

87. CJUE, 30 avril 2014, *Pfleger e.a.*, aff. C-390/12, EU:C:2014:281, pt 35.

88. CJUE, 8 mai 2019, *Leitner*, aff. C-396/17, EU:C:2019:375, pts 68-71.

dispositions du droit de l'Union a l'obligation d'assurer le plein effet de ces normes « en laissant au besoin inappliquée, de sa propre autorité, toute disposition contraire de la législation nationale, même postérieure, sans qu'il ait à demander ou à attendre l'élimination préalable de celle-ci par voie législative ou par tout autre procédé constitutionnel »<sup>89</sup>.

Cette solution vaut également pour une juridiction nationale en charge d'un litige entre deux personnes privées. La Cour souligne que l'obligation d'interprétation conforme du droit national au regard de plusieurs dispositions de la Charte des droits fondamentaux s'impose dans un litige opposant des personnes privées et si une telle interprétation n'est pas possible la juridiction nationale devra laisser inappliquée toute disposition nationale contraire aux dispositions de la Charte<sup>90</sup>. La Cour de justice indique ainsi qu'aussi longtemps qu'aucune mise en conformité législative n'est intervenue, l'employeur doit reconnaître le droit à un jour férié le Vendredi saint à ceux qui ne souhaitent pas travailler ou une indemnité lorsque l'employeur a refusé de faire droit à la demande de ne pas travailler<sup>91</sup>.

### C. La possible indemnisation de la victime

Le Tribunal, saisi d'un recours en indemnité, pourra si les trois conditions de nature à engendrer la responsabilité de l'Union européenne sont réunies, décider du montant de la réparation adéquate correspondant au préjudice subi.

Les demandes d'indemnisation peuvent faire l'objet d'un accueil assez favorable dans le contentieux de la fonction publique de l'Union européenne.

Ainsi, dans une affaire mettant en cause le centre satellitaire de l'Union européenne, le Tribunal a admis qu'en omettant de communiquer les éléments auxquels se rapportait le rapport d'enquête, cet organe a méconnu les droits de la défense et le droit d'accès au dossier, tels que consacrés à l'article 41 de la Charte, ce qui était de nature à constituer une illégalité visant à permettre, sous réserve des autres conditions, l'engagement de la responsabilité de l'Union européenne<sup>92</sup>. Le Tribunal a accordé 10 000 euros en tenant compte de l'incertitude entretenue<sup>93</sup>.

89. CJUE, 20 mars 2018, *Garlsson Real Estate e.a.*, aff. C-537/16, EU:C:2018:193, pt 67.

90. CJUE, 17 avril 2018, *Egenberger*, aff. C-414/16, EU:C:2018:257, pts 80-82.

91. CJUE, 22 janvier 2019, *Cresco Investigation*, aff. C-193/17, EU:C:2019:43, pts 85-87.

92. Trib. UE, 25 octobre 2018, *KF c/ Centre satellitaire de l'Union européenne*, aff. T-286/15, EU:T:2018:718, pt 239.

93. *Ibid.*, pt 261. Cet arrêt a fait l'objet d'un pourvoi devant la Cour de justice.

Dans une affaire mettant en cause le service européen pour l'action extérieure en Égypte, le Tribunal a également constaté une violation, par la délégation du service mis en cause, du principe de bonne administration reconnu par la Charte de nature à constituer une violation caractérisée en vue d'engager la responsabilité de l'Union européenne<sup>94</sup>. Le Tribunal a accueilli une demande de réparation d'un double préjudice moral à hauteur de 25 000 euros<sup>95</sup>.

Des demandes d'indemnisation ont également été accueillies dans le cadre des mesures restrictives prononcées par le Conseil de l'Union européenne. Des montants plus élevés, à hauteur de 50 000 ou 70 000 euros, ont été accordés à des sociétés ou à leurs dirigeants dont les noms avaient été maintenus sur les listes des personnes et des entités auxquelles s'appliquaient des mesures restrictives, le Conseil ayant manqué de prudence et de diligence dans l'administration de ses dossiers<sup>96</sup>.

L'engagement de la responsabilité d'un État membre devant une juridiction nationale devrait donner lieu à des solutions comparables tenant compte des modalités nationales telles qu'elles ont été encadrées par la jurisprudence de la Cour de justice en vue d'assurer une réparation effective et adéquate des préjudices subis par les victimes.

#### D. *Octroi de pouvoirs de réformation*

Le pouvoir de réformation accordé aux juridictions ne se pose pas dans les mêmes termes selon que la juridiction compétente pour l'examen du litige est le Tribunal de l'Union européenne ou une juridiction nationale.

Le Tribunal de l'Union européenne peut disposer de pouvoirs de réformation lorsque les traités constitutifs envisagent des compétences de pleine juridiction, conformément à l'article 261 TFUE, comme c'est le cas notamment en ce qui concerne les décisions de la Commission infligeant des amendes aux entreprises sur le fondement du règlement n° 1/2003. Saisi notamment d'une demande de réduction des amendes infligées à plusieurs sociétés, le Tribunal a considéré que la violation du principe du délai raisonnable pouvait l'amener à réduire, dans le cadre de ses pouvoirs de pleine juridiction, le montant des amendes infligées<sup>97</sup>.

94. Trib. UE, 16 décembre 2015, *Chart c/ Service européen pour l'action extérieure*, aff. T-138/14, EU:T:2015:981, pt 114.

95. *Ibid.*, pt 154.

96. Trib. UE, 2 juillet 2019, *Fulmen c/ Conseil*, aff. T-405/15, EU:T:2019:469, pts 56 et s. ; Trib. UE, 2 juillet 2019, *Mahmoudian c/ Conseil*, aff. T-406/15, EU:T:2019:468, pts 54 et s. Ces arrêts ont fait l'objet d'un pourvoi devant la Cour de justice.

97. Trib. UE, 15 juillet 2015, *Akzo Nobel e.a. c/ Commission*, aff. T-47/10, EU:T:2015:506, pt 324. Le pourvoi contre cet arrêt a été rejeté par la Cour de justice.

La question du pouvoir de réformation accordé aux juridictions nationales avait été débattue dans les affaires *Von Colson et Kamann* qui avaient conduit la Cour de justice, dans un arrêt prononcé en 1984, à imposer une protection juridictionnelle effective et efficace sans toutefois prescrire des pouvoirs particuliers tels que ceux de réformation de la décision contestée, la Cour de justice ayant observé que la directive 76/207 ne prescrivait pas une solution précise pour mettre fin à la discrimination interdite<sup>98</sup>.

La Cour de justice a paru aller plus loin dans des situations particulières en présence d'une violation de l'article 47 de la Charte des droits fondamentaux.

Dans une affaire de demande de protection internationale d'un ressortissant russe aux autorités hongroises, la juridiction nationale saisie pour la troisième fois a souligné qu'une récente loi relative à l'immigration de masse supprimait le pouvoir des juges administratifs de réformer les décisions administratives relatives à la protection internationale. Elle s'est demandé si l'article 46 de la directive 2013/32 et l'article 47 de la Charte l'autorisaient à réformer une telle décision et à accorder elle-même cette protection. La Cour de justice a souligné que l'article 47 de la Charte, qui se suffit à lui-même, consacre un droit au recours effectif qui serait illusoire si l'ordre juridique d'un État membre permettait qu'une décision judiciaire définitive et obligatoire reste inopérante au détriment d'une partie. En vue de garantir une protection juridictionnelle effective, il incombe à la juridiction saisie du recours de réformer la décision de l'organe administratif ou quasi juridictionnel, l'office de l'immigration, non conforme à son précédent jugement et de substituer à celle-ci sa propre décision sur la demande de protection internationale, en laissant inappliquée la loi qui le lui interdit<sup>99</sup>.

L'évolution par rapport aux solutions antérieures doit être bien comprise. Dans cette affaire, c'est une prérogative du juge national qui a été supprimée par une loi étatique et il est apparu qu'une telle prérogative était essentielle pour l'exercice du pouvoir juridictionnel dans ce type de circonstances. Il serait inexact de considérer que la Cour de justice est désormais encline à habiliter le juge national à exercer des pouvoirs de réformation en toutes circonstances.

98. CJCE, 10 avril 1984, *Von Colson et Kamann*, aff. 14/83, *Rec.*, p. 1891, pts 18 et s.

99. CJUE, 29 juillet 2019, *Torubarov*, aff. C-556/17, EU:C:2019:526, pt 74.