

# CHARTER UP!

# GUIDE DU

# PRATICIEN

POUR MIEUX COMPRENDRE  
ET MOBILISER LA CHARTE DES  
DROITS FONDAMENTAUX



Co-funded by  
the European Union





Ce Guide pratique a été rédigé par **Mahault Etienne** sous la supervision de **Catherine Warin** et avec l'appui de **Fiona Lenert**, sur base des contributions des experts qui sont intervenus dans les formations et conférences proposées dans le cadre du projet **CharterUp !** et que nous remercions très chaleureusement :

- Anke Vandereet, Directrice adjointe – responsable juridique de Passerell ;
- Me Florian Poncin, Avocat à la Cour ;
- Pr. Cecilia Rizcallah, Professeure à l'UCLouvain Saint-Louis Bruxelles, et professeure invitée à l'Université libre de Bruxelles et au Collège d'Europe ;
- Dr. Valeria Ilareva, Chairperson, Foundation for Access to Rights ;
- Pr. Romain Tinière, Professeur de droit public à l'Université Grenoble Alpes ;
- Romain Robert, Responsable du secteur régulation numérique – Unité politique et consultation, Contrôleur européen de la protection des données (CEPD) ;
- Dr. Salomé Lannier, Chercheuse en post-doctorat à l'Université du Luxembourg.

*Financé par l'Union européenne. Les points de vue et avis exprimés n'engagent toutefois que leurs auteurs et ne reflètent pas nécessairement ceux de l'Union européenne ou de l'Agence exécutive européenne pour l'éducation et la culture (EACEA). Ni l'Union européenne ni l'EACEA ne sauraient en être tenues pour responsables.*



Co-funded by  
the European Union

# PRÉFACE

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

Voilà l'ambition proclamée dans le préambule de la Charte des droits fondamentaux : renforcer la protection des droits fondamentaux en rendant ces droits plus visibles. Le projet Charter Up ! s'est emparé, avec le soutien de la Commission européenne, de cet objectif : accroître la visibilité de la Charte au Luxembourg pour inciter les justiciables et les praticiens à s'en saisir chaque fois que c'est pertinent.

Au seuil de ce Guide, nous vous proposons cette réflexion lumineuse de Voltaire, dans laquelle nous retrouvons beaucoup de l'esprit qui a animé notre travail sur le projet Charter Up ! :

*Plus mes compatriotes chercheront la vérité, plus ils aimeront leur liberté. La même force d'esprit qui nous conduit au vrai nous rend bons citoyens. Qu'est-ce en effet que d'être libres ? C'est raisonner juste, c'est connaître les droits de l'homme ; et quand on les connaît bien, on les défend de même<sup>1</sup>.*

En espérant que le projet Charter Up ! et ce Guide contribueront à réaliser ce beau programme, à l'échelle du Luxembourg et au cœur de l'Union européenne, au moment où nous célébrons le premier quart de siècle d'existence de la Charte.

**Catherine WARIN**

- Présidente de Passerell

Ayant récemment célébré le 25 ème anniversaire de sa proclamation officielle, la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne n'a jamais été aussi pertinente qu'à l'heure actuelle. En premier lieu, la Charte érige en normes juridiques de nouvelles acceptations des droits sociaux et économiques, ainsi que des libertés civiles et des droits fondamentaux, qui ne sont codifiés de manière ni exhaustive ni explicite dans les textes constitutionnels et les instruments internationaux élaborés antérieurement au XXI<sup>e</sup> siècle. En ce sens, la Charte assure une protection renforcée des personnes en tenant compte des mutations sociétales à l'œuvre au sein de l'Union européenne.

En deuxième lieu, au-delà des standards de protection des droits fondamentaux initialement associés au processus d'intégration du marché intérieur, elle contribue à la construction d'une identité européenne fondée sur la centralité de l'individu. Cette contribution intervient à un moment où, d'une part, les atteintes portées à l'État de droit et, d'autre part, la concentration croissante du pouvoir normatif et discursif dans le domaine des médias sociaux et des plateformes numériques,

exercent une influence déterminante sur les choix politiques au sein de l'Union européenne et de ses États membres.

En troisième lieu, en promouvant le droit à un recours effectif et le droit à une bonne administration, la Charte concourt au développement d'une culture de la responsabilité et du respect des droits fondamentaux à l'ensemble des échelons de l'administration publique en Europe. Outre l'importance croissante reconnue à ces deux droits dans la jurisprudence nationale et européenne, les États membres ont de plus en plus recours aux études d'impact et aux mécanismes de contrôle de la qualité normative afin de garantir la compatibilité des initiatives législatives nationales avec les exigences substantielles et procédurales déclouant de la Charte. Ce faisant, les États membres admettent expressément que le droit à un recours effectif et le droit à une bonne administration constituent des indicateurs déterminants de la solidité des systèmes de protection des droits fondamentaux dans leurs ordres juridiques respectifs.

Enfin, si les évolutions observées et les efforts entrepris contribuent à un rapprochement progressif des standards applicables en matière de protection des droits fondamentaux entre les institutions de l'Union européenne et les États membres, la connaissance du rôle structurant de la Charte demeure inégalement partagée parmi les différents opérateurs du droit et fonctionnaires publics. Pour cette raison, le Centre Européen de la Magistrature et des Professions Juridiques (European Centre for Judges and Lawyers-ECJL), antenne luxembourgeoise de l'Institut Européen d'Administration Publique (IEAP), se félicite tout particulièrement du projet Charter UP ! développé et mis en œuvre avec les amis de l'ONG Passerell au Luxembourg. Conformément à la mission statutaire de l'ECJL et de l'IEAP, qui consiste à promouvoir la compréhension et la mise en œuvre effectives des politiques et du droit de l'Union européenne par le biais d'activités de formation et de recherche appliquée, je suis convaincu que les avocats, les magistrats et les agents de la fonction publique du Grand-Duché de Luxembourg trouveront dans ce Guide du praticien un outil de référence pour l'exercice de leurs fonctions et responsabilités professionnelles.

Dernièrement je tiens à remercier sincèrement tous les collègues du ECJL et de Passerell qui ont participé au développement du projet, sa gestion et la rédaction de ce guide.

**Dr Claudio MATERA**

- Directeur du Centre Européen de la Magistrature et des Professions Juridiques
- Directeur Général Adjoint de l'Institut Européen d'Administration Publique

1. « Questions sur les miracles » (1765), dans Œuvres complètes de M. de Voltaire, Voltaire, éd. Sanson et compagnie, 1792, t. 67, lettre 11, p. 403.

# SOMMAIRE

|  |           |
|--|-----------|
| <b>PRÉFACE</b>   | <b>05</b> |
| <b>INTRODUCTION</b>  | <b>08</b> |
| <b>CHAPITRE 1 :<br/>LES BASES DE LA CHARTE DES<br/>DROITS FONDAMENTAUX</b>       | <b>10</b> |
| <b>CHAPITRE 2 :<br/>METTRE LA CHARTE EN PRATIQUE AU LUXEMBOURG</b>               | <b>23</b> |
| <b>CHAPITRE 3 :<br/>LA CHARTE EN QUATRE THÉMATIQUES</b>                          | <b>37</b> |
| <b>CHAPITRE 4 :<br/>DISCUSSIONS AUTOUR DE LA VALEUR<br/>AJOUTÉE DE LA CHARTE</b> | <b>65</b> |
| <b>LA JURISPRUDENCE SUR LA CHARTE :<br/>EXTRAITS DES NEWSLETTERS</b>             | <b>81</b> |
| <b>CHARTER CHECKLIST</b>   | <b>83</b> |
| <b>TABLE DES MATIÈRES</b>  | <b>86</b> |



BON À SAVOIR



EXTRAITS ET RÉSUMÉS  
DE JURISPRUDENCE



INFORMATIONS  
PRATIQUES IMPORTANTES



RAPPELS THÉORIQUES



EXTRAITS DE LA CHARTE  
ET AUTRES CONVENTIONS

# INTRODUCTION

Ce Guide du Praticien réunit l'ensemble des matériaux diffusés pendant les évènements organisés dans le cadre du projet CharterUp !, qui résulte d'un partenariat entre l'association Passerell asbl et EIPA Luxembourg (European Institute of Public Administration). Depuis ses débuts en mars 2024, le projet a pour but de contribuer à la mise en œuvre de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne au Luxembourg, en outillant et accompagnant les praticiens du droit pour la mobiliser dans toutes les affaires où elle peut être pertinente.

Ce projet, co-financé par l'Union européenne, est né du besoin de sensibiliser les acteurs du paysage juridique luxembourgeois à l'utilisation de la Charte. Ce texte fondamental de l'ordre juridique de l'Union européenne est encore relativement peu connu des praticiens. Pourtant, la Charte présente un potentiel important pour protéger les particuliers (personnes physiques mais aussi morales), y compris au Luxembourg, dans toutes les matières qui relèvent du droit de l'Union européenne.

Le projet CharterUp ! a comporté un volet transversal visant à faire connaître la Charte et ses modalités d'application au Luxembourg, dans toutes les procédures et dans toutes les matières ; et un volet thématique pour lequel quatre domaines prioritaires ont été ciblés : la **non-discrimination** (articles 20, 21 et 23 de la Charte) ; les **droits de l'enfant** (articles 7, 14, 24 et 32 de la Charte) ; le **droit d'asile** et de l'**immigration** (articles 4, 18 et 19 de la Charte) ; et la **protection des données** (articles 7, 8 et 11 de la Charte).

## LES FORMATIONS DISPENSÉES AUX PRATICIENS AVOCATS, PERSONNELS D'ONG, D'INSTITUTIONS ET D'ADMINISTRATIONS PUBLIQUES DANS LE CADRE DU PROJET ONT ÉTÉ LES SUIVANTES :

- **Quatre séminaires** généraux sur la Charte, son application et son incorporation dans le système juridique luxembourgeois ;
- **Quatre ateliers thématiques** portant chacun sur un des quatre thématiques prioritaires du projet ;
- **Deux tables rondes** organisées en collaboration avec des experts venus de l'étranger, permettant ainsi une approche comparative et des échanges sur la pratique des droits fondamentaux ;
- **Une soirée d'échange** autour du thème de la démocratie, l'Etat de droit et les droits fondamentaux, organisée en collaboration avec la Conférence du Jeune Barreau de Luxembourg.

En parallèle de ces activités de formation, Passerell a mis à disposition des praticiens les outils suivants pour les accompagner dans leur travail quotidien :

- **La Charter Newsletter**, publiée de manière trimestrielle et regroupant 66 résumés de décisions<sup>2</sup> et de conclusions d'avocats généraux de la CJUE, de la Cour Européenne des Droits de l'Homme (CourEDH) et des juridictions luxembourgeoises ainsi que d'autres Etats membres en lien avec la Charte et les thématiques prioritaires du projet, qui compte plus de 1400 abonnés<sup>3</sup> ;
- **La Charter Checklist**, qui synthétise les conditions d'application de la Charte et la marche à suivre afin de permettre aux praticiens de l'utiliser dans le traitement de leurs affaires ;
- **Le Charter Checkpoint**, une hotline permettant aux praticiens de poser leurs questions directement aux juristes de l'équipe de Passerell, qui a enregistré plus de 500 rendez-vous et appels en 21 mois, dont environ 84% de personnes individuelles, 12% d'organisations de la société civile, 3% d'avocats, et 2% de représentants d'institutions nationales des droits de l'Homme<sup>4</sup> ;
- **La Charter Database**, une base de données en ligne qui regroupe plus de 150 décisions issues de la jurisprudence luxembourgeoise et européenne sur les quatre thèmes du projet<sup>5</sup>.

2. Point de la situation à la fin du mois de décembre 2025.

3. Chiffres au 11 décembre 2025.

4. Ibid.

5. Ibid.

Les contributions apportées par les experts tout au long de ce projet ont été adaptées dans ce Guide afin de transmettre ces connaissances à un public plus large de praticiens, leur permettant ainsi de (re)découvrir le projet CharterUp ! et d'utiliser ce Guide comme outil dans leur pratique quotidienne du droit.

Ce Guide est fondé sur les formations dispensées au fil du projet Charter Up ! et se divise en quatre chapitres. Le chapitre 1 retrace l'histoire de la Charte et détaille son contenu et son contexte afin de fournir au lecteur une base de connaissances de cet instrument. Puis, le chapitre 2 resitue la Charte dans le contexte juridique luxembourgeois – son ordre juridique, ses institutions juridictionnelles et administratives – pour outiller le lecteur en vue d'une mobilisation concrète de la Charte devant les juridictions luxembourgeoises et européennes. Le chapitre 3 explore la Charte et son interprétation et application autour des quatre thèmes prioritaires de CharterUp !: la non-discrimination, le droit d'asile et de l'immigration, les droits de l'enfant, et la protection des données. Enfin, le chapitre 4 conclut ce Guide avec des réflexions et discussions d'experts autour de la valeur ajoutée de la Charte dans les affaires concernant les droits fondamentaux ici, au Luxembourg, et ailleurs. Le Guide comprend aussi un catalogue de jurisprudence issue des newsletters de Passerell et reprend les divers instruments pratiques du projet.

# CHARTER UP!

PROMOUVOIR LA CHARTE DES DROITS FONDAMENTAUX  
DE L'UNION EUROPÉENNE



## LA BOÎTE À OUTILS POUR PRATICIEN.NES DU DROIT



### CHARTER CHECKPOINT

Hotline pour les praticien.nes du droit

- +352 621 811 162
- [contact@passerell.lu](mailto:contact@passerell.lu)

### CHARTER CHECKLIST



Checklist permettant d'évaluer la possibilité et l'intérêt d'invoquer la charte dans les affaires que vous traitez au quotidien.



### CHARTER DATABASE

Base de données en ligne regroupant la jurisprudence relative à la charte et mise à jour en continue.



<https://charter-up.eu/>

### CHARTER NEWSLETTERS

Newsletter juridique regroupant les décisions des juridictions luxembourgeoises, européennes et internationales en lien avec la Charte et relatives aux thématiques prioritaires du projet : égalité et non-discrimination, droit de l'enfant, asile et protection des données.

# CHAPITRE 1 : LES BASES DE LA CHARTE DES DROITS FONDAMENTAUX

## I. Les droits fondamentaux en Europe : histoire de la Charte

- A. La protection des droits fondamentaux en Europe avant la Charte
  - i. La CEDH comme pierre angulaire de la protection des droits fondamentaux en Europe

Bien avant l'adoption de la Charte en 2000, la protection des droits fondamentaux en Europe prit forme grâce à l'adoption par le Conseil de l'Europe de la [Convention Européenne des Droits de l'Homme](#) (CEDH)<sup>6</sup> en 1950 et son entrée en vigueur en 1953 – soit il y a plus de 72 ans. La Convention est née d'une volonté d'empêcher une reproduction des horreurs de la Seconde Guerre Mondiale, afin de garantir les droits de l'Homme, dans la foulée de l'adoption de la [Déclaration Universelle des Droits de l'Homme](#)<sup>7</sup> deux ans auparavant. Instrument dynamique souvent confronté à des nécessités d'adaptation, la Convention a évolué à plusieurs reprises au fil des décennies grâce à des protocoles additionnels : par exemple, le [protocole n°13 sur l'abolition de la peine de mort](#)<sup>8</sup>.

La Convention établit aussi une instance juridictionnelle compétente pour connaître des litiges traitant des potentielles violations de la Convention par un Etat partie : La Cour Européenne des Droits de l'Homme (CourEDH), située à Strasbourg.

La Convention est applicable dans 46 Etats – soit tous les Etats-membres du Conseil de l'Europe.

### LA CEDH EN RUSSIE : CONSÉQUENCES DE LA GUERRE EN UKRAINE

La Convention était auparavant applicable dans 47 Etats ; cependant, la Russie a été [expulsée du Conseil de l'Europe](#) et n'est donc plus partie à la CEDH depuis le 16 septembre 2022<sup>9</sup>. Toutefois, la CourEDH [reste compétente](#) pour connaître des litiges en cours dont elle fut saisie avant l'expulsion de la Russie, ainsi que des litiges portant sur des potentielles violations ayant eu lieu avant le 16 septembre 2022<sup>10</sup>.



La Convention consacre une variété de droits fondamentaux, dont certains auxquels il est fréquemment recouru : le droit à la vie, à la liberté et à la sécurité d'une personne, le droit au respect de la vie privée et familiale, la liberté d'expression, etc.

Il y a lieu de distinguer l'ordre juridique de la Convention de celui de l'Union européenne ; néanmoins, la CEDH joue un rôle fondamental dans l'ordre juridique de l'Union. L'élaboration de la protection des droits fondamentaux fut initialement développée sur cette base par la Cour de Justice de l'Union européenne (CJUE) tant que l'Union ne disposait pas de protection spécifique en son sein. Ce point de référence s'est pérennisé dans la jurisprudence de la CJUE sur l'interprétation de la Charte des droits fondamentaux de l'UE, dans laquelle il est extrêmement fréquent de trouver des mentions de la Convention et de la jurisprudence de la CourEDH.

6. Conseil de l'Europe, Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales [CEDH], adoptée le 4 novembre 1950 et entrée en vigueur le 3 septembre 1953.

7. Assemblée Générale des Nations Unies, Résolution 217 A(III), Déclaration universelle des droits de l'Homme, adoptée le 10 décembre 1948, A/RES/217(III).

8. Conseil de l'Europe, Protocole n°13 à la Convention de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales relatif à l'abolition de la peine de mort en toutes circonstances, adopté le 3 mai 2002 et entré en vigueur le 1er juillet 2003, STE n°187.

9. Conseil de l'Europe, Décision du Conseil des Ministres du 16 mars 2022 relative aux conséquences de l'agression de la Fédération de Russie contre l'Ukraine, CM/Del/Dec(2022)1428ter/2.3.

10. Greffe de la CourEDH, Communiqué de presse : "The Russian Federation ceases to be a Party to the European Convention on Human Rights", 16 septembre 2022, ECHR 286 (2022).

## ii. Les droits fondamentaux dans l'ordre juridique de l'UE avant la Charte

### a. Tentatives de codification dans le droit communautaire

Dès l'adoption du [Statut de la Communauté politique européenne](#)<sup>11</sup> en 1952, des efforts furent faits afin d'assurer une prise en compte des droits fondamentaux dans l'activité des institutions de la Communauté. Ainsi, l'article 45 du Statut prévoyait au premier paragraphe la possibilité de déferer à la Cour (anciennement la Cour de Justice des Communautés Européennes ou CJCE) les différends résultant d'une décision ou mesure prise par les institutions et touchant aux droits consacrés par la CEDH. Le recours exercé devant la Cour, selon le paragraphe 2, est « considéré comme répondant aux conditions de l'article 26 » de la CEDH. En cas de question d'interprétation du texte de la Convention, la Cour des Communautés avait l'obligation de se saisir à statuer en attendant la solution de la CourEDH (paragraphe 3).

Puis, en 1973, près de 20 ans plus tard, le Parlement européen adopta une [Résolution sur la protection des droits fondamentaux](#)<sup>12</sup> comprenant en outre deux invitations à destination de la Commission européenne. Premièrement, cette dernière devrait « examiner en particulier » les moyens de sauvegarde des droits fondamentaux des citoyens des Etats membres dans le cadre de l'élaboration de ses mesures (para. 1) et, deuxièmement, elle devrait élaborer et présenter au Parlement « un rapport sur la manière dont elle entend, dans la création et le développement du droit européen, prévenir toute atteinte aux droits fondamentaux inscrits dans les constitutions des Etats membres », tout en rappelant que ces derniers forment « le fondement philosophique, politique et juridique commun aux Etats membres » (para. 2). Le Parlement européen a travaillé à d'autres résolutions en ce sens, dont la [Résolution sur l'Union Européenne de 1975](#)<sup>13</sup>, dans laquelle il affirme que l'Union « doit être conçue comme une communauté pluraliste et démocratique donc les objectifs prioritaires sont les suivants : assurer le strict respect de la liberté et de la dignité humaine ». La Commission répondit en 1976 à l'exhortation du Parlement en publiant le [rapport demandé sur la protection des droits fondamentaux](#)<sup>14</sup>. Puis, en 1977, le Parlement, le Conseil et la Commission procédèrent à une [déclaration commune sur la protection des droits fondamentaux et la CEDH](#)<sup>15</sup>, s'engageant à les respecter.

Les références aux droits fondamentaux se succédèrent dans les textes fondateurs de l'Union, que ce soit dans le préambule de l'[Acte unique européen](#)<sup>16</sup> (1986) en proclamant la promotion de la démocratie fondée sur les droits fondamentaux tels que reconnus dans les systèmes des Etats membres, la CEDH et la Charte sociale européenne, ou dans l'article F du [Traité de Maastricht](#)<sup>17</sup> (1992), qui dispose que « l'Union respecte les droits fondamentaux, tels qu'ils sont garantis par la [CEDH] [...] et tels qu'ils résultent des traditions constitutionnelles communes aux Etats membres, en tant que principes généraux du droit communautaire ». Ces principes généraux demeurent, même à l'époque de la valeur contraignante de la Charte, un élément important de la protection des droits fondamentaux dans l'Union (voir p. 12).

Cet engagement de l'Union envers les droits fondamentaux s'ancra davantage à travers la volonté d'adhérer à la CEDH, exprimée dans un [mémorandum de la Commission](#) datant de 1979.<sup>18</sup> Selon la Commission, le meilleur moyen de protection des droits fondamentaux est l'adhésion de la Communauté à la Convention. Cependant, cette tentative d'adhésion, formalisée grâce à un document de travail de la Commission en 1993, fut bloquée par la Cour de Justice dans son [avis 2/94](#)<sup>19</sup>. Selon la Cour, la Communauté ne disposait pas de la compétence pour adhérer à la Convention

11. Projet de traité portant statut de la Communauté Européenne, adopté le 10 mars 1953.

12. Résolution du Parlement européen du 4 avril 1973 relative à la sauvegarde des droits fondamentaux des citoyens des Etats membres dans l'élaboration du droit communautaire, JO C 26 du 30 avril 1973, p. 7.

13. Résolution du Parlement européen du 11 juillet 1975 sur l'Union européenne, JO C 179 du 8 août 1975, p. 28.

14. Rapport de la Commission européenne du 4 février 1976 sur la protection des droits fondamentaux, COM(1976)37.

15. Déclaration commune de l'Assemblée, du Conseil et de la Commission du 5 avril 1977 concernant le respect des droits fondamentaux et de la CEDH, JO C 103 du 27 avril 1977.

16. Acte unique européen, JO L 169 du 29 juin 1987, p. 1-28.

17. Traité sur l'Union européenne [Traité de Maastricht], JO C 340 du 10 novembre 1997, p. 145-172.

18. Mémorandum de la Commission européenne du 2 mai 1979 concernant l'adhésion des Communautés européennes à la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, COM/1979/0210 final.

19. CJUE, avis de la Cour du 28 mars 1996, Adhésion de la Communauté à la convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, Avis 2/94, ECLI:EU:C:1996:140.

en vertu des traités et cette adhésion aurait revêtu des implications institutionnelles « fondamentales tant pour la Communauté que pour les Etats membres ». L'adhésion à la Convention ne pouvait par conséquent être effectuée que par voie de modification des traités. Ceci fut rectifié lors de l'adoption du [Traité de Lisbonne](#) en 2007, qui mentionne explicitement dans l'article 6(2) l'obligation pour l'Union d'adhérer à la Convention.

## OÙ EN EST LE PROCESSUS D'ADHÉSION DE L'UE À LA CEDH ?

Malgré l'existence de cette obligation dans le droit primaire, l'Union n'a toujours pas adhéré à la Convention, ayant été de nouveau bloquée dans ses démarches par l'[avis 2/13](#) de la CJUE rendu en 2014. Le groupe de travail '46+1' du Conseil de l'Europe a adopté, en mars 2023, un nouvel accord d'adhésion provisoire révisé<sup>20</sup>.



### b. *La protection des droits fondamentaux dans la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne*

Si la volonté de la part de l'Union de protéger les droits fondamentaux est claire au vu des développements précédents, la Cour de Justice n'a pas toujours été favorable à la reconnaissance des droits fondamentaux comme formant une partie intégrante de l'ordre juridique des Communautés européennes. Sa réticence est illustrée par l'arrêt Stork, rendu en 1959.

#### **STORK (C-1/58)<sup>21</sup>**



Saisie d'un recours en annulation d'une décision de la Haute Autorité de la Communauté Européenne du Charbon et de l'Acier, la Cour a refusé d'examiner le grief selon lequel la Haute Autorité aurait violé des dispositions de la Constitution allemande (Grundgesetz) portant sur des droits fondamentaux, car elle ne serait compétente que pour appliquer le droit de la Communauté, et non pas celui des Etats-membres (pt. 4(A) de l'arrêt).

La première reconnaissance de l'appartenance des droits fondamentaux intervint dans l'arrêt Stauder.

#### **STAUDER (C-29/69)<sup>22</sup>**



Une décision de la Commission, établissant un prix réduit pour l'achat du beurre pour les personnes bénéficiant d'une aide sociale, avait été appliquée en Allemagne à la condition que les personnes concernées présentent une carte de bénéficiaire à leur nom. M. Stauder, bénéficiaire, a introduit une action en justice devant le tribunal administratif de Stuttgart, estimant que l'obligation d'utiliser cette carte portait atteinte à sa dignité.

Le tribunal a donc opéré un renvoi préjudiciel auprès de la Cour de Justice, qui a estimé que le choix de l'Allemagne d'imposer l'utilisation de cette carte ne mettait pas « en cause les droits fondamentaux de la personne compris dans les **principes généraux du droit communautaire**, dont la Cour assure le respect » (pt. 7).

Cette reconnaissance des droits fondamentaux en tant que principes généraux fut réitérée dans l'arrêt [Internationale Handelsgesellschaft \(C-11/70\)](#)<sup>23</sup>, en faisant cette fois également référence aux « traditions constitutionnelles communes des Etats membres » (pt. 4), ce qui l'a amenée à examiner si le régime litigieux avait porté atteinte aux droits fondamentaux.

Malgré la bonne volonté de la Cour d'intégrer les droits fondamentaux dans l'ordre juridique des Communautés, l'absence d'instrument concret de protection des droits fondamentaux dans le

20. Conseil de l'Europe, Rapport du groupe '46+1': Interim Report to the Committee of Ministers, for information, on the negotiations on the accession of the European Union to the European Convention on Human Rights, including the revised draft accession instruments in appendix, 4 avril 2023, CDDH(2023)R\_EXTRA ADDENDUM.

21. CJUE, arrêt du 4 février 1959, Friedrich Stork & Cie c. Haute Autorité de la Communauté européenne du charbon et de l'acier [Stork], C-1/58, ECLI:EU:C:1959:4.

22. CJUE, arrêt du 12 novembre 1969, Erich Stauder c. Ville d'Ulm [Stauder], C-29/69, ECLI:EU:C:1969:57.

23. CJUE, arrêt du 17 décembre 1970, Internationale Handelsgesellschaft mbH c. Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel [Internationale Handelsgesellschaft], C-11/70, ECLI:EU:C:1970:114.

droit communautaire a entraîné la résistance de certains Etats membres, qui ont estimé que le système de protection offert par le droit communautaire n'était pas suffisant. Dans le célèbre arrêt [Solange I](#) rendu en 1974, la Cour constitutionnelle fédérale allemande a déclaré qu'une juridiction nationale pouvait la saisir dans le cadre d'une procédure de contrôle juridictionnel si elle estime qu'il existe un conflit entre une disposition du droit communautaire telle qu'interprétée par la CJCE et les droits fondamentaux de la Constitution allemande<sup>24</sup>. Cette réticence de la part de la Cour constitutionnelle fut toutefois mise de côté dans l'arrêt [Solange II](#) (1986), dans lequel la Cour estima que tant que la protection des droits fondamentaux dans le droit communautaire serait équivalente à celle offerte par la Constitution allemande, elle ne procèderait plus à un contrôle juridictionnel du droit communautaire à la lumière du droit constitutionnel allemand<sup>25</sup>.

Puis, la première référence de la Cour à la CEDH intervint en 1975 dans l'arrêt Rutili (C-36/75).

### RUTILI (C-36/75)<sup>26</sup>



En l'espèce, un citoyen italien résidant en France depuis sa naissance allait être expulsé par les autorités françaises en raison de son activité politique dans le pays, pour lesquelles il était considéré comme un risque à l'ordre public. Dans un renvoi préjudiciel à la Cour de Justice, le tribunal administratif de Paris demanda si les motifs d'expulsion étaient compatibles avec la liberté de circulation et de séjour accordée par le droit communautaire aux citoyens des autres Etats membres.

La Cour répondit que ces limitations devaient être examinées à la lumière des articles 8 (droit au respect de la vie privée et familiale), 9 (liberté de pensée, de conscience et de religion), 10 (liberté d'expression) et 11 (liberté de réunion et d'association) de la CEDH, ainsi que de l'article 2 de son protocole n°4 (liberté de circulation). Ainsi, les atteintes portées à ces droits, comme en dispose la Convention, ne doivent pas aller au-delà de ce qui est « nécessaire à la sauvegarde de ces besoins 'dans une société démocratique' » (pt. 32 de l'arrêt).

La jurisprudence de la Cour a continué, après l'arrêt Rutili, à affirmer la « signification particulière » de la CEDH pour l'ordre juridique de l'Union.

## B. Des travaux préparatoires de la Charte à l'adoption de son caractère contraignant

### i. Historique des travaux préparatoires

Après l'échec de la tentative d'accès à la CEDH en 1994, l'idée émergea de créer un instrument autonome codifiant les droits fondamentaux au sein de l'ordre juridique de l'Union. Bien que la CJUE eût déjà reconnu l'appartenance des droits fondamentaux au système juridique de l'Union, la construction de la citoyenneté européenne et le potentiel élargissement de l'Union vers l'Europe de l'Est nécessitaient une liste plus claire de droits.

L'idée de créer la Charte prit donc réellement forme lors de la réunion du [Conseil européen à Cologne en 1999](#), où il fut convenu qu'« au stade actuel du développement de l'Union, il est nécessaire d'établir une charte de ces droits afin d'ancrer leur importance exceptionnelle et leur portée de manière visible pour les citoyens de l'Union »<sup>27</sup>. Trois aspects y furent discutés de manière très générale :

- Le contenu de la Charte, qui devait refléter la CEDH, les traditions constitutionnelles communes des Etats membres, en intégrant les droits fondamentaux réservés aux citoyens de l'Union, les droits sociaux fondamentaux des travailleurs, et autres droits économiques et sociaux ;
- La composition du groupe de travail chargé d'élaborer la Charte, qui fut décidée par le Conseil européen à Tampere la même année ;
- La date à laquelle elle devait être finalisée.

24. Bundesverfassungsgericht [Cour constitutionnelle allemande], Ordonnance du 29 mai 1974 [Solange I], 2 BvL 52/71.

25. Bundesverfassungsgericht [Cour constitutionnelle allemande], Ordonnance du 22 octobre 1986 [Solange II], 2 BvR 197/83.

26. CJUE, arrêt du 28 octobre 1975, Roland Rutili c. Ministre de l'intérieur [Rutili], C-36/75, ECLI:EU:C:1975:137.

27. Conclusions de la Présidence du Conseil européen de Cologne des 3 et 4 juin 1979.

Ainsi, le groupe de travail fut composé de quinze représentants des chefs d'Etat ou de gouvernement des Etats membres, un représentant du président de la Commission, seize membres du Parlement européen (tels que désignés par l'institution elle-même) et trente membres des parlements nationaux.

Les travaux préparatoires ont duré d'environ un an. La première réunion du groupe de travail eut lieu le 17 janvier 2000. L'essentiel des travaux s'est déroulé de mars à juin afin de discuter de l'inclusion des droits et libertés couverts par la CEDH, ainsi que celle des droits sociaux et du travail, particulièrement controversée. Les travaux finaux eurent lieu de juillet à octobre, puis la Charte fut enfin proclamée le 7 décembre 2000 par les institutions européennes.

Néanmoins, elle fut encore modifiée à deux reprises lors de sa proclamation, et il existe donc deux autres versions de la Charte : celle de 2004, créée pour la Constitution européenne (qui a échoué) dont l'article 51 (champ d'application de la Charte) fut agrémenté de quelques paragraphes supplémentaires ; et celle de 2007, pour le Traité de Lisbonne, qui est la version actuellement en vigueur.

## ii. La Charte devient contraignante

L'intention de donner un caractère contraignant à la Charte fut établie par le [projet de Constitution pour l'Europe](#) en 2003<sup>28</sup>, dont le premier paragraphe de l'article 7 sur les droits fondamentaux dispose que « l'Union reconnaît les droits, les libertés et les principes énoncés dans la Charte des droits fondamentaux qui constitue la Partie II de la Constitution ». Le paragraphe 1 de l'article 6 du Traité de Lisbonne a sensiblement renforcé la valeur de la Charte, en énonçant que la Charte « a la même valeur juridique que les traités ». Néanmoins, l'article précise désormais également que « les dispositions de la Charte n'étendent en aucune manière les compétences de l'Union telles que définies dans les traités ».

# II. Présentation de la Charte

## A. Aperçu de la structure et du contenu

La Charte des droits fondamentaux est divisée en sept titres : six d'entre eux comportent les dispositions substantives relatives aux droits fondamentaux et le septième chapitre contient les dispositions générales relatives à l'interprétation et l'application de la Charte.

Le premier titre, « **Dignité** », comprend cinq articles, notamment le droit absolu à la dignité humaine (art. 1), ainsi que le droit à la vie (art. 2), le droit à l'intégrité de la personne (art. 3), l'interdiction de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants (art. 4) et l'interdiction de l'esclavage et du travail forcé (art. 5).

Le deuxième titre, « **Libertés** », comprend des droits déjà très connus dans la jurisprudence de la CEDH, tels que le respect de la vie privée et familiale (art. 7), mais également des droits de quatrième génération tels que la protection des données à caractère personnel (art. 8) et la liberté d'information (art. 11).

Le Titre III, « **Egalité** », contient diverses dispositions visant à assurer l'égalité entre les personnes, telles que la non-discrimination (art. 21), l'égalité entre femmes et hommes (art. 23), les droits de l'enfant (art. 24), etc. Les deux derniers articles, par exemple, n'apparaissent pas en tant que tels dans la CEDH.

Le Titre IV, « **Solidarité** », reprend un catalogue de droits sociaux et économiques tels que la protection en cas de licenciement injustifié (art. 30), la protection des consommateurs (art. 38), etc.

Le Titre V, « **Citoyenneté** », recouvre divers droits relatifs au vote, à l'éligibilité aux élections, etc. mais également le droit à une bonne administration (art. 41), qui sera discuté plus en détail dans le chapitre 2.

Le Titre IV, « **Solidarité** », reprend un catalogue de droits sociaux et économiques tels que la protection en cas de licenciement injustifié (art. 30), la protection des consommateurs (art. 38), etc.

Le Titre V, « **Citoyenneté** », recouvre divers droits relatifs au vote, à l'éligibilité aux élections, etc. mais également le droit à une bonne administration (art. 41), qui sera discuté plus en détail dans le chapitre 2.

---

28. Projet de traité établissant une Constitution pour l'Europe adopté les 13 juin et 10 juillet 2003, JO C 169 du 18 juillet 2003.

Le sixième titre, « **Justice** », comprend d'autres dispositions cruciales relatives à la protection juridictionnelle : le droit à un recours effectif et à accéder à un tribunal impartial (art. 47 – voir chapitre 2), la présomption d'innocence et droits de la défense (art. 48), les principes de légalité et de proportionnalité des délits et des peines (art. 49), et le principe ne bis in idem, soit le droit à ne pas être jugé ou puni pénalement deux fois pour une même infraction (art. 50).

Le septième et dernier chapitre réunit les dispositions relatives à l'application et l'interprétation de la Charte, notamment l'article 51 déterminant le champ d'application.

## B. Champ et principes d'application

Le chapitre sur l'application et l'interprétation de la Charte se décline en quatre articles :

- L'article 51, dont le paragraphe 1 concerne le champ d'application de la Charte et le paragraphe 2 réitère l'absence de modification et d'ajout de compétences à l'Union ;
- L'article 52, relatif à la portée des droits garantis par la Charte, notamment la possibilité et les conditions de limitation de ces droits et leur portée vis-à-vis de la CEDH ;
- L'article 53, sur la relation entre la Charte et les autres instruments de protection des droits fondamentaux ;
- L'article 54, qui interdit l'abus de droit.
  - i. *Le champ d'application de la Charte et son interprétation jurisprudentielle*
    - a. *Champ d'application personnel et institutionnel*

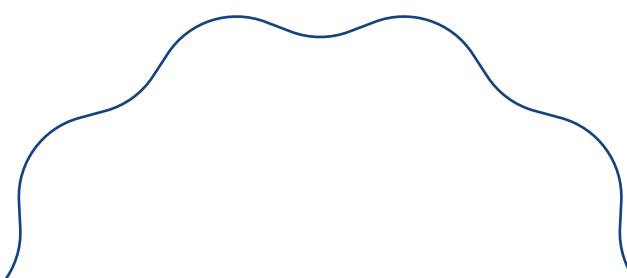
Le champ d'application personnel et institutionnel de la Charte est assez évident : elle s'applique aux « institutions, organes et organismes de l'Union » (on entend par là le Parlement, la Commission, etc. mais également Europol, les agences telles que Frontex, etc.) et aux Etats membres selon une condition particulière. Tous les Etats membres de l'UE ont adhéré à la Charte, à l'exception de la Pologne.

### b. Champ d'application matériel : la condition de « mise en œuvre du droit de l'Union »

Une spécificité de la Charte réside dans ses conditions d'application : en effet, celle-ci n'est pas d'application générale, mais s'applique aux Etats membres « uniquement lorsqu'ils mettent en œuvre le droit de l'Union » (art. 51(1)). Cependant, cette condition de « mise en œuvre » du droit de l'Union est loin d'être limpide et fut clarifiée par les interprétations successives de la CJUE.

La protection offerte par la Charte se déclenche dans deux types de situations : lorsque l'Etat membre peut être considéré comme « agent » du droit de l'Union, mais également lorsqu'il déroge au droit de l'Union.

Le premier cas de figure est particulièrement courant. Un Etat membre est tenu de respecter les droits fondamentaux compris dans l'ordre juridique communautaire lorsqu'il met en œuvre du droit dérivé de l'Union, tel qu'exemplifié par l'arrêt Wachauf (C-5/88).



## WACHAUF (C-5/88)<sup>29</sup>



« une réglementation communautaire qui aurait pour effet de priver sans compensation le preneur à bail, à l'expiration du bail, des fruits de son travail et des investissements effectués par lui dans l'exploitation affermée serait incompatible avec les exigences découlant de la protection des droits fondamentaux dans l'ordre juridique communautaire. Ces exigences liant également les États membres lorsqu'ils mettent en œuvre des réglementations communautaires, il s'ensuit que ceux-ci sont tenus, dans toute la mesure du possible, d'appliquer ces réglementations dans des conditions qui ne méconnaissent pas lesdites exigences. » (pt. 19)

Néanmoins, il peut paraître moins évident, à la lecture de l'article 51, que la Charte s'applique dans des cas de dérogation au droit de l'Union : en apparence, l'Etat membre n'applique pas le droit de l'Union. Cependant, la Cour avait déjà établi, avant même l'adoption de la Charte, que les droits fondamentaux étaient d'application lors des dérogations au droit communautaire dans l'arrêt ERT c. DEP.

## ERT c. DEP (C-260/89)<sup>30</sup>



En l'espèce, un Etat membre avait justifié l'adoption d'une réglementation nationale sur base de la clause dérogatoire au régime de libre prestation des services prévue à l'article 56 du Traité de Rome.

La Cour a conclu que la justification avancée par les Etats membres pour bénéficier de cette dérogation devait être interprétée à la lumière des droits fondamentaux, et la réglementation nationale adoptée devait y être conforme pour pouvoir bénéficier de la dérogation prévue dans le traité (pt. 43).

Après l'entrée en vigueur de la Charte – et de l'article 51 – la Cour a contribué au développement de la notion de « mise en œuvre » du droit de l'Union à travers trois arrêts notables.

## ÅKERBERG FRANSSON (C-617/10)<sup>31</sup>



La Cour a confirmé que la Charte s'applique dès que s'applique le droit de l'Union, ce qui est le cas quand « une réglementation nationale entre dans le champ d'application du droit de l'Union » (pt. 21).

## YMERAGA (C-87/12)<sup>32</sup>

Un citoyen luxembourgeois avait fait une demande de regroupement familial pour ses parents kosovars. La loi luxembourgeoise applicable à sa situation était, en grande partie, une transposition de la législation de l'Union sur la liberté de circulation des citoyens de l'UE, mais la situation des requérants n'était pas régie par les dispositions nationales provenant d'une transposition du droit de l'Union. Ainsi, la Cour a conclu à l'absence de mise en œuvre du droit de l'Union en l'espèce et donc à l'inapplicabilité de la Charte (pt. 43).

## SIRAGUSA (C-206/13)<sup>33</sup>

Dans la lignée de l'arrêt précédent, la Cour a concrétisé la condition de « mise en œuvre du droit de l'Union » comme consistant en « l'existence d'un lien de rattachement d'un certain degré » (pt. 24). Ainsi, il ne suffit pas d'une connexion vague et distante au droit de l'Union pour déclencher l'application de la Charte.

29. CJUE, arrêt du 13 juillet 1989, Hubert Wachauf c. Bundesamt für Ernährung und Forstwirtschaft [Wachauf], C-5/88, ECLI:EU:C:1989:321.

30. CJUE, arrêt du 18 juin 1991, Elliniki Radiophonia Tiléorassi AE et Panellinia Omospondia Syllogon Prossopikou c. Dimotiki Etaireia Pliroforisis et Sotirios Kouvelas et Nicolaos Avdellas et autres [ERT c. DEP], C-260/89, ECLI:EU:C:1991:254.

31. CJUE, arrêt du 26 février 2013, Åklagaren c. Hans Åkerberg Fransson [Åkerberg Fransson], C-617/10, ECLI:EU:C:2013:105.

32. CJUE, arrêt du 8 mai 2013, Kreshnik Ymeraga e.a. c. Ministre du Travail, de l'Emploi et de l'Immigration [Ymeraga], C-87/12, ECLI:EU:C:2013:291.

33. CJUE, arrêt du 6 mars 2014, Cruciano Siragusa c. Regione Sicilia – Soprintendenza Beni Culturali e Ambientali di Palermo [Siragusa], C-206/13, ECLI:EU:C:2014:126.

La jurisprudence rendue avant l'adoption de la Charte reste utile et pertinente pour comprendre la notion de mise en œuvre du droit de l'Union. Cependant, il est nécessaire de prêter attention à la jurisprudence récente et aux futurs développements qui peuvent permettre de mieux cerner les situations entraînant l'application de la Charte.



## ii. La limitation des droits garantis par la Charte

Bien qu'il soit possible de limiter certains des droits et libertés de la Charte, cette limitation est soumise à des conditions reprises à l'article 52. Il énonce que toute restriction doit être « prévue par la loi » et « respecter le contenu essentiel » de ces droits et libertés.

La notion de « contenu essentiel » avait déjà déjà abordée par la Cour dans sa jurisprudence antérieure à la Charte : l'arrêt [Nold \(C-4/73\)](#)<sup>34</sup> avait affirmé que la limitation de certains droits au nom de l'intérêt général de la Communauté est légitime tant qu'il n'est « pas porté atteinte à la substance de ces droits » (pt. 14), sans plus de détail.

Puis, la jurisprudence sur la Charte a permis de donner des exemples concrets d'atteinte à l'essence des droits fondamentaux grâce à l'arrêt [Schrems I \(C-362/14\)](#)<sup>35</sup>, dans lequel la Cour a conclu à une violation de l'essence du droit au respect de la vie privée (art. 7 de la Charte) dans le cas d'une réglementation nationale permettant aux autorités publiques un accès généralisé aux communications électroniques (pt. 94). Le fait que cette réglementation ne prévoit additionnellement aucune voie de recours a également violé, selon la Cour, le contenu essentiel du droit au recours effectif garanti par l'article 47 de la Charte (pt. 95).

Si limitation d'un droit ou liberté garanti par la Charte il doit y avoir, cette limitation, en plus de ne pas porter atteinte à son contenu essentiel, doit respecter le principe de proportionnalité. Il s'agit d'un principe fondamental du droit de l'Union, que la CJUE mobilise très souvent en matière de droits fondamentaux depuis l'arrêt Wachauf : il faut que la restriction réponde « effectivement à des objectifs d'intérêt général poursuivis par la Communauté » et « ne [constitue] pas, compte tenu du but poursuivi, une intervention démesurée et intolérable » (pt. 18).

Ce principe est repris dans l'article 52(1) de la Charte, affirmant ainsi que « dans le respect du principe de proportionnalité, des limitations ne peuvent être apportées que si elles sont nécessaires et répondent effectivement à des objectifs d'intérêt général reconnus par l'Union ou au besoin de protection des droits et libertés d'autrui ». Le test de proportionnalité qui s'ensuit fut détaillé par la Cour dans [Digital Rights Ireland \(C-293/12 et C-594/12\)](#)<sup>36</sup>.

### DIGITAL RIGHTS IRELAND (C-293/12 ET C-594/12)<sup>36</sup>



La question posée à la Cour concernait la validité de la directive 2006/24 sur la conservation des données. Bien que, selon la Cour, la directive vise un intérêt légitime (la lutte contre la criminalité grave), elle ne remplit pas la deuxième condition en ce que les mesures adoptées vont au-delà de ce qui est nécessaire : en effet, la rétention des données s'opérait de manière indiscriminée, sans limitation temporelle, etc. (pts. 58-59). La Cour a donc conclu à l'invalidité de la directive à la lumière de l'atteinte aux articles 7 et 8 de la Charte.

## iii. Les effets de la Charte en droit interne

Le principe d'effet direct, qui est au cœur du bon fonctionnement du droit de l'Union, trouve également application dans le cadre de la Charte.

34. CJUE, arrêt du 14 mai 1974, *J. Nold, Kohlen- und Baustoffgroßhandlung c. Commission des Communautés européennes [Nold]*, C-4/73, ECLI:EU:C:1974:51.

35. CJUE, arrêt du 6 octobre 2015, *Maximilian Schrems c. Data Protection Commissioner [Schrems I]*, C-362/14, ECLI:EU:C:2015:650.

36. CJUE, arrêt du 8 avril 2014, *Digital Rights Ireland Ltd c. Minister for Communications, Marine and Natural Resources e.a. et Kärntner Landesregierung e.a. [Digital Rights Ireland]*, affaires jointes C-293/12 et C-594/12, ECLI:EU:C:2014:238.



La création du principe d'effet direct remonte à l'arrêt fondateur *Van Gend en Loos* (C-26/62)<sup>37</sup>, dans lequel la Cour a établi dès 1963 que le droit de l'Union pouvait produire des effets immédiats en droit interne sans besoin de transposition. Cet effet direct dépend de la source dont provient la disposition, mais également de la situation dans laquelle il peut trouver application : on opère ainsi une distinction entre l'effet direct vertical (dans un litige opposant un particulier à un Etat membre) et horizontal (dans un litige entre deux particuliers).

Le droit primaire (les traités et la Charte), le droit secondaire (les règlements, directives, décisions) et les principes généraux du droit de l'UE bénéficient tous de l'effet direct vertical selon certaines conditions – notamment pour les directives non-transposées, à condition que la disposition soit claire, précise et inconditionnelle (*arrêt Van Duyn*).<sup>38</sup>

Ces dispositions ne bénéficient néanmoins pas toutes d'un effet direct horizontal : seules certaines dispositions des traités et principes généraux produisent cet effet, tandis que les règlements peuvent toujours le produire et les directives restent dans l'impossibilité de le faire.

Qu'en-est-il de la Charte ? Il fut admis par la Cour que celle-ci peut produire à la fois un effet direct vertical et horizontal. L'effet direct horizontal de la Charte fut reconnu dans l'arrêt *Vera Egenberger*.

#### VERA EGENBERGER (C-414/16)<sup>39</sup>



En l'espèce, la candidature de la requérante à un poste au sein de l'Eglise protestante allemande fut refusée au motif qu'elle n'était pas affiliée à l'organisation. Elle porta donc plainte pour discrimination.

La CJUE a établi que l'article 21(1) de la Charte (non-discrimination, y compris sur base de la religion ou des convictions) revêt un « caractère impératif » conférant « aux particuliers un droit invocable en tant que tel dans un litige qui les oppose » (pt. 76).

Un raisonnement similaire fut appliqué à l'article 31(2) de la Charte (droit aux congés payés annuels) dans l'arrêt *Bauer* (C-569/16)<sup>40</sup>. Il est intéressant de noter que la Charte a permis, dans l'affaire Bauer, d'établir une égalité de traitement pour la même situation en fonction de la qualité publique ou privée de l'employeur, tout en maintenant la doctrine d'absence d'effet direct horizontal des directives (pt. 92). L'utilisation de la Charte permet donc d'enrichir certaines doctrines bien établies du droit de l'Union pour garantir une meilleure protection des droits fondamentaux entre particuliers.

Pour plus de réflexions au sujet de l'effet direct horizontal de la Charte et son rôle dans la protection des droits sociaux : voir « *La valeur ajoutée de la Charte par rapport aux autres sources de protection des droits fondamentaux* » (Pr. Romain Tinière, p. 69)

#### iv. L'interprétation de la Charte

La Charte évolue dans un contexte où il existe pléthore d'autres sources de droits fondamentaux – ainsi, il est fréquent que les droits compris dans la Charte figurent aussi dans d'autres instruments, qui sont eux-mêmes interprétés différemment ou par d'autres instances.

Certains des droits de la Charte sont également couverts par les traités (TUE et TFUE). C'est le cas, par exemple, de l'article 21(2) de la Charte (non-discrimination sur base de la nationalité) et

37. CJUE, arrêt du 5 février 1963, NV Algemene Transport- en Expeditie Onderneming van Gend & Loos c. Administration fiscale néerlandaise [*Van Gend en Loos*], C-26/62, ECLI:EU:C:1963:1.

38. CJUE, arrêt du 4 décembre 1974, Yvonne van Duyn c. Home Office [*Van Duyn*], C-41/74, ECLI:EU:C:1974:133.

39. CJUE, arrêt du 17 avril 2018, *Vera Egenberger c. Evangelisches Werk für Diakonie und Entwicklung eV* [*Vera Egenberger*], C-414/16, ECLI:EU:C:2018:257.

40. CJUE, arrêt du 6 novembre 2018, *Stadt Wuppertal c. Maria Elisabeth Bauer et Volker Willmeroth contre Martina Broßonn [Bauer]*, affaires jointes C-569/16 et C-570/16, ECLI:EU:C:2018:871.

l'article 18(2) TFUE. Le paragraphe 2 de l'article 52 de la Charte permet, en imposant le respect des conditions et limites des droits définis dans les traités, une application cohérente de ces deux instruments.

Le paragraphe 4 de l'article 52 dispose également que, « dans la mesure où la présente Charte reconnaît des droits fondamentaux tels qu'ils résultent des traditions constitutionnelles communes aux États membres, ces droits doivent être interprétés en harmonie avec lesdites traditions ». Le recours à ces « traditions constitutionnelles communes » n'exige pas pour autant, selon l'Avocat Général Kokott, qu'il existe une « tendance uniforme ou clairement majoritaire », mais doit plutôt consister en une « comparaison raisonnée des ordres juridiques » en tenant « dûment compte des objectifs et des missions impartis à l'Union européenne, ainsi que du caractère spécifique de l'intégration européenne et du droit de l'Union » (pt. 92 des Conclusions de l'Avocat Général, Akzo Nobel, C-550/07 P)<sup>41</sup>.

L'article 52(7) de la Charte mentionne enfin l'élaboration du document « Explications relatives à la Charte des droits fondamentaux »<sup>42</sup>, dépourvu de caractère contraignant, mais souvent utilisé par la Cour lors de ses interprétations de la Charte. Par exemple, ces explications incluent un commentaire sur la comparaison entre l'article 9 de la Charte et 12 de la CEDH mentionnés plus haut, suggérant que le champ d'application de la Charte pourrait inclure les mariages entre personnes du même sexe là où le droit national les autorise.

#### STAATSECRETARIS VAN JUSTITIE EN VEILIGHEID (NOTIONS D'ATTEINTES GRAVES) (C-125/22)<sup>43</sup>



La Cour s'est explicitement référée aux explications relatives à la Charte des droits fondamentaux pour expliquer que « le droit figurant à l'article 19, paragraphe 2, de celle-ci, aux termes duquel nul ne peut être éloigné, expulsé ou extradé vers un État où il existe un risque sérieux qu'il soit soumis à la peine de mort, à la torture ou à d'autres peines ou traitements inhumains ou dégradants, incorpore la jurisprudence pertinente de la Cour européenne des droits de l'homme relative à l'article 3 de la CEDH, auquel cet article 19, paragraphe 2, correspond en substance [...]. Cette jurisprudence est, dès lors, également pertinente pour l'interprétation de ce droit » (pt. 61).

### III. Au-delà de la Charte : les droits fondamentaux à travers d'autres instruments

#### A. La relation entre la Charte et la CEDH

Le paragraphe 3 de l'article 52 prévoit également la relation interprétative entre la Charte et la CEDH. Ainsi, les droits de la Charte qui trouvent leur équivalent dans la CEDH ont le même « sens » et la même « portée » que les droits de la Convention. Nonobstant, l'Union garde la possibilité d'étendre le champ de protection des droits de la Charte au-delà de celui conféré par la CEDH. Cette valeur accordée à la CEDH n'est pas nouvelle (la « signification particulière » ayant déjà été reconnue dans la jurisprudence pré-Charte) et l'Union admet donc que la CEDH fixe le seuil minimum de protection des droits fondamentaux, qu'elle peut choisir de dépasser.

Etant donné l'étroite relation entre ces deux ordres juridiques, la CJUE s'est souvent référée à la jurisprudence de la CourEDH dans son analyse des dispositions de la Charte.

41. CJUE, conclusions de l'Avocat Général Kokott présentées le 29 avril 2010, Akzo Nobel Chemicals Ltd et Akros Chemicals Ltd c. Commission européenne [Akzo Nobel], C-550/07 P, ECLI:EU:C:2010:229.

42. « Cet article n'interdit ni n'impose l'octroi du statut de mariage à des unions entre personnes du même sexe. Ce droit est donc semblable à celui prévu par la CEDH, mais sa portée peut être plus étendue lorsque la législation nationale le prévoit », Explications relatives à la Charte des droits fondamentaux, JO C 303 du 14 décembre 2007, p. 21.

43. CJUE, arrêt du 9 novembre 2023, X e.a. c. Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid [Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (Notions d'atteintes graves)], C-125/22, ECLI:EU:C:2023:843.



La CJUE a interprété l'article 47 de la Charte sur le droit à un recours effectif dans le sens de la jurisprudence de la CourEDH sur l'article 13 de la Convention :

« Cette interprétation de l'article 47 de la Charte correspond, en outre, à celle de l'article 13 de la CEDH qu'a retenue la Cour EDH dans sa jurisprudence. Il découle, en effet, de la jurisprudence de la Cour EDH que, en vertu de cette dernière disposition, qui correspond, en substance à l'article 47, premier alinéa, de la Charte, les personnes concernées par des perquisitions et des saisies doivent pouvoir avoir accès à une procédure leur permettant de contester la régularité et la nécessité des perquisitions et des saisies effectuées et d'obtenir un redressement approprié si ces mesures ont été ordonnées ou exécutées illégalement » (pt. 34).

L'Agence des droits fondamentaux de l'Union Européenne a publié en 2018 [un graphique comparant les droits reconnus dans la Charte et la CEDH](#)<sup>45</sup>.

La question de protection équivalente entre ces deux ordres juridiques se pose dans de nombreux cas. Par exemple, la Charte et la Convention consacrent toutes deux le droit à la vie, bien que les deux articles soient formulés en des termes différents :

#### **Charte, article 2 - Droit à la vie**

1. Toute personne a droit à la vie.
2. Nul ne peut être condamné à la peine de mort, ni exécuté.



#### **CEDH, article 1 paragraphe 1 - Droit à la vie**

1. Le droit de toute personne à la vie est protégé par la loi. La mort ne peut être infligée à quiconque intentionnellement, sauf en exécution d'une sentence capitale prononcée par un tribunal au cas où le délit est puni de cette peine par la loi.

Là où la Charte interdit absolument la peine de mort, ce n'est pas le cas de l'article premier de la Convention – cependant, la peine de mort fut interdite par le [protocole n°13](#),<sup>46</sup> ratifié par l'ensemble des Etats membres du Conseil de l'Europe, à l'exception de l'Azerbaïdjan.

#### **CEDH, protocole n°13 relatif à l'abolition de la peine de mort en toutes circonstances, article 1 - Abolition de la peine de mort**



La peine de mort est abolie. Nul ne peut être condamné à une telle peine ni exécuté.

La protection entre ces deux systèmes est donc équivalente en ce qui concerne ce droit.

Cependant, l'équivalence de la protection entre ces deux ordres est moins évidente eu égard, par exemple, au droit de se marier et de fonder une famille :

#### **Charte, article 9 - Droit de se marier et droit de fonder une famille**



Le droit de se marier et le droit de fonder une famille sont garantis selon les lois nationales qui en régissent l'exercice.

#### **CEDH, article 12 - Droit au mariage**

A partir de l'âge nubile, l'homme et la femme ont le droit de se marier et de fonder une famille selon les lois nationales régissant l'exercice de ce droit.

La Charte utilise une formule neutre, sans référence aucune au sexe ou au genre des mariés, contrairement au texte de la CEDH, lequel semble uniquement reconnaître le droit au mariage entre deux personnes du sexe opposé. La jurisprudence strasbourgeoise, sans toutefois exclure

44. CJUE, arrêt du 11 novembre 2021, Procédure pénale c. Ivan Gavanozov [Gavanozov II], C-852/19, ECLI:EU:C:2021:902.

45. Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne, La Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne au Luxembourg, 2019, p. 4.

46. Voir réf. n°8.

la possibilité que cet article puisse un jour être interprété pour inclure les couples homosexuels, a explicitement conclu que l'article 12 ne pouvait pas imposer aux Etats membres de reconnaître un mariage entre deux personnes du même sexe (*Schalk et Kopf c. Autriche*)<sup>47</sup>. Par comparaison, la CJUE a reconnu les mariages entre deux personnes du même sexe, pour autant que cette reconnaissance soit nécessaire à l'exercice des libertés de circulation des citoyens de l'Union (*Coman, C-673/16*)<sup>48</sup>.

L'équivalence de protection entre les deux systèmes a été explicitement abordée par la CourEDH dans l'arrêt Bosphorus, dans lequel elle a établi qu'il existait une présomption de protection équivalente entre le système juridique de la Convention et le droit de l'Union ; toutefois, cette présomption est réfragable.

#### **BOSPHORUS C. IRLANDE**<sup>49</sup>



L'UE est considérée par la CourEDH, depuis l'arrêt Bosphorus, comme offrant un niveau de protection « équivalent » à celui offert par le système de la Convention. Cette protection n'a pas besoin d'être identique, mais doit seulement être comparable (pt. 155). Cette présomption de protection recouvre deux éléments : l'intégration des droits fondamentaux dans l'ordre juridique de l'Union, mais également les mécanismes qu'elle offre pour assurer leur garantie (pt. 160). Pour l'UE, il s'agit des possibilités de recours en annulation, en manquement, etc. ; ces voies de recours sont difficilement accessibles aux particuliers, mais elles sont complétées par le mécanisme de renvoi préjudiciel, par le biais duquel les juridictions nationales peuvent solliciter la CJUE (pt. 161).

Si l'UE bénéficie de cette présomption, elle ne trouve pas à s'appliquer automatiquement dans tous les cas.

#### **MICHAUD C. FRANCE**<sup>50</sup>

La présomption de protection équivalente ne s'applique que si les mécanismes de contrôle offerts par le droit de l'Union ont été mis en œuvre. En l'espèce, la juridiction nationale n'avait pas opéré de renvoi préjudiciel auprès de la CJUE et n'avait donc pas entièrement déployé les mécanismes de recours permettant de garantir cette protection équivalente (pt. 115).

#### **M.S.S. C. BELGIQUE ET GRÈCE**<sup>51</sup>

Si un Etat membre dispose d'une marge d'appréciation dans la mise en œuvre de ses obligations internationales (y compris du droit de l'Union), la présomption de protection équivalente n'est pas applicable (pt. 340).

#### **BIVOLARU ET MOLDOVAN C. FRANCE**<sup>52</sup>

La présomption de protection équivalente étant réfragable, elle peut être réfutée si la protection est « manifestement déficiente » (pt. 116).

Malgré cette relation de confiance entre les deux institutions, il demeure de nombreuses questions et zones grises dans la relation entre le droit de la Convention et l'ordre juridique de l'Union. Par exemple, une affaire portée devant la CourEDH à l'encontre de 15 Etats membres de l'UE fut déclarée irrecevable (*Connolly*)<sup>53</sup>, et la multitude de voies de recours, possédant chacune leurs conditions d'accès, complexifie davantage l'interaction entre les deux ordres et leurs Cours respectives. L'Union n'a pas encore adhéré à la Convention (voir p. 12), malgré l'obligation en ce sens imposée par l'article 6 du Traité sur l'Union européenne.

47. CourEDH, arrêt du 24 juin 2010, *Schalk et Kopf c. Autriche*, n°30141/04.

48. CJUE, arrêt du 5 juin 2018, *Relu Adrian Coman e.a. c. Inspectoratul General pentru Imigrări și Ministerul Afacerilor Interne* [Coman], C-673/16, ECLI:EU:C:2018:385.

49. CourEDH, arrêt du 30 juin 2005, *Bosphorus Hava Yolları Turizm Ve Ticaret Anonim Şirketi c. Irlande* [Bosphorus], n°45036/98.

50. CourEDH, arrêt du 6 décembre 2012, *Michaud c. France*, n°12323/11.

51. CourEDH, arrêt du 21 janvier 2011, *M.S.S. c. Belgique et Grèce*, n°30696/09.

52. CourEDH, arrêt du 25 mars 2021, *Bivolaru et Moldovan c. France*, n°s 40324/16 et 12623/17.

53. CourEDH, décision sur la recevabilité du 9 décembre 2008, *Connolly c. 15 Etats membres de l'Union européenne*, n°73274/01.

## B. Les instruments de droit international des droits de l'homme

La CJUE a également fait référence, dans [Nold \(C-4/73\)](#)<sup>54</sup>, aux autres instruments internationaux des droits de l'Homme « auxquels les Etats membres ont coopéré ou adhéré », affirmant qu'ils « peuvent également fournir des indications dont il convient de tenir compte dans le cadre du droit communautaire » (pt. 13).

Parmi les autres conventions conclues dans le cadre du Conseil de l'Europe, on retrouve la [Charte sociale européenne](#)<sup>55</sup>, qui reprend un catalogue de droits sociaux ne figurant notamment pas dans la CEDH ; des conventions visant à réprimer la criminalité dans divers domaines (répression du terrorisme, cybercriminalité, patrimoine culturel, etc.) ; ou encore la [Convention d'Istanbul sur la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique](#), en vigueur depuis le 1er août 2014<sup>56</sup>.

En outre, il existe des conventions internationales au-delà du Conseil de l'Europe, adoptées par l'Organisation des Nations Unies (ONU), visant à sauvegarder les droits fondamentaux : la [Convention relative aux droits de l'enfant](#) (CIDE)<sup>57</sup>, la [Convention relative aux droits des personnes handicapées](#)<sup>58</sup>, la [Convention relative au statut des réfugiés](#) (Convention de Genève)<sup>59</sup>, la [Convention relative au statut des apatrides](#)<sup>60</sup>, la [Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes](#) (CEDEF)<sup>61</sup>, etc.

### L'UE PARTIE AUX TRAITÉS INTERNATIONAUX SUR LES DROITS HUMAINS



L'Union européenne est habilitée, sur base de l'article 216 TFUE, à conclure des accords internationaux, mais également, selon ses compétences, à rejoindre des traités internationaux existants. Si elle est désormais partie à la Convention relative aux droits des personnes handicapées et la Convention d'Istanbul, le processus reste très complexe. Toutefois, il existe d'autres formes d'engagement avec ces instruments internationaux, par exemple, en les « constitutionnalisant » à travers la jurisprudence de la Cour (sauvegarde des droits de l'enfant dès l'arrêt C-540/03, etc.)<sup>62</sup>.

### LES BONS RÉFLEXES À ADOPTER :



Identifier les points de contact entre les différents textes (non seulement dans les dispositions des textes mais aussi dans la jurisprudence).

- Suivre les développements récents et les interactions entre la jurisprudence des diverses cours : la jurisprudence de la CourEDH peut influencer la CJUE, qui peut à son tour influencer les juridictions luxembourgeoises !
- Penser à vérifier les applications et interprétations faites par les juridictions supérieures/supranationales au-delà de votre seule matière : par exemple, la jurisprudence de la CJUE sur les droits de l'enfant peut être pertinente aussi bien en matière d'immigration qu'en droit de la famille.

54. Voir réf n° 34.

55. Conseil de l'Europe, Charte sociale européenne (révisée), adoptée le 3 mai 1996 et entrée en vigueur le 1er juillet 1999, STE n°163.

56. Conseil de l'Europe, Convention sur la prévention et la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique [Convention d'Istanbul], adoptée le 11 mai 2011 et entrée en vigueur le 1er août 2014, STE n°210.

57. Assemblée Générale des Nations Unies, Résolution 44/25, Convention relative aux droits de l'enfant [CIDE], adoptée le 20 novembre 1989 et entrée en vigueur le 7 septembre 1990, A/RES/44/25.

58. Assemblée Générale des Nations Unies, Résolution 61/106, Convention relative aux droits des personnes handicapées, adoptée le 12 décembre 2006 et entrée en vigueur le 3 mai 2008, A/RES/61/106.

59. Assemblée Générale des Nations Unies, Résolution 429(V), Convention relative au statut des réfugiés [Convention de Genève], adoptée le 28 juillet 1951 et entrée en vigueur le 22 avril 1954, A/RES/429(V).

60. Conseil Economique et Social des Nations Unies, Résolution 526 A(XVII), Convention relative au statut des apatrides, adoptée le 28 septembre 1954 et entrée en vigueur le 6 juin 1960, E/RES/526(XVII).

61. Assemblée Générale des Nations Unies, Résolution 34/180, Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes [CEDEF], adoptée le 18 décembre 1979 et entrée en vigueur le 3 septembre 1981, A/RES/34/180.

62. CJUE, arrêt du 27 juin 2006, Parlement européen c. Conseil de l'Union européenne [Parlement/Conseil], C-540/03, ECLI:EU:C:2006:429.

# CHAPITRE 2 : METTRE LA CHARTE EN PRATIQUE AU LUXEMBOURG

## I. Les droits fondamentaux dans le paysage juridique luxembourgeois

### A. Les droits fondamentaux dans le droit luxembourgeois

Les droits fondamentaux sont garantis à l'article 2 de la [Constitution luxembourgeoise](#)<sup>63</sup>, qui affirme que le Grand-Duché du Luxembourg est « fondé sur les principes d'un Etat de droit et sur le respect des droits de l'homme ». Un catalogue de droits est répertorié au chapitre II de la Constitution intitulé « Des droits et des libertés ». Révisé en 2023 comme le reste de la Constitution, le chapitre est divisé en quatre sections, dont une section explicitement nommée « Des droits fondamentaux ».

La révision de la Constitution en 2023 a notamment permis d'inscrire dans la Constitution l'importance de l'intérêt de l'enfant en tant que considération primordiale dans les prises de décisions, la liberté de l'enfant d'exprimer son opinion et la prise en compte de cette dernière, et le droit de l'enfant à sa protection, son bien-être et son développement (article 15(5)).



Outre la Constitution, certains droits matériels sont repris dans les lois générales contenues dans le Code civil et dans certaines lois spéciales. Ces droits sont sauvegardés par l'existence de procédures, d'acteurs et d'institutions chargés d'une mission de protection des droits fondamentaux : il existe des recours juridictionnels et des institutions indépendantes, telles que la Commission Consultative des Droits de l'Homme (CCDH), l'Ombudsman, l'Okaju (l'Ombudsman spécialisé dans la protection des droits de l'enfant, le Centre pour l'Égalité de Traitement (CET), etc.

### B. La place du droit international dans l'ordre juridique luxembourgeois

Les conventions internationales ratifiées par le Luxembourg priment sur le droit national : le Grand-Duché est un « Etat moniste à primauté radicale du droit international », selon C. Sauer-Rappe<sup>64</sup>. Actif dans la coopération européenne et internationale, cette volonté est inscrite à l'article 5 de la Constitution : il affirme la participation du Luxembourg à l'« intégration européenne » et concède le transfert de « l'exercice des pouvoirs de l'Etat » à l'UE et « à des institutions internationales ».

Le monisme de l'Etat luxembourgeois entraîne également le contrôle ex-ante de conformité, par le Conseil d'Etat dans ses avis sur les projets et propositions de loi, à la lumière des traités internationaux auxquels le Luxembourg est partie et au droit de l'Union européenne (article 95 de la Constitution).

### C. Le rôle du droit de l'Union

La prééminence du droit international sur le droit interne a été davantage renforcée quand ce droit supranational est le droit de l'Union, comme l'affirma le Conseil d'Etat luxembourgeois en 1982 ; ce raisonnement fut repris par la Cour administrative dans un [arrêt du 7 décembre 2000](#)<sup>65</sup>, selon lequel le Traité de Rome « postule le monisme » et une directive de l'Union « fait partie intégrante de l'ordre juridique luxembourgeois ». Cette primauté du droit de l'Union, principe fondamental de sa bonne application, fut récemment rappelée en 2013, dans l'affaire Giersch sur les bourses pour les étudiants frontaliers : toute règle nationale constatée comme contraire au droit de l'Union par la CJUE doit être écartée par le juge luxembourgeois, même si la décision adminis-

63. Constitution du Grand-Duché de Luxembourg, adoptée le 17 octobre 1868 et entrée en vigueur le 25 octobre 1868, telle que modifiée par la loi du 17 janvier 2023 portant révision des Chapitres Ier, II, III, V, VII, VIII, IX, X, XI et XII de la Constitution, Mémorial A27.

64. Carola Sauer-Rappe, Contrôle juridictionnel des lois au Luxembourg, Larcier 2019.

65. Cour administrative de Luxembourg, arrêt du 7 décembre 2000, n°11895C du rôle.

trative en cause a été prise antérieurement à larrêt de la CJUE ([Trib. adm. 14 octobre 2013, p. 6](#))<sup>66</sup>. La même règle s'applique aux dispositions constitutionnelles contraires au droit de l'Union ([Trib. adm., 4 novembre 2013, p. 10](#))<sup>67</sup>.

La primauté du droit de l'UE est aussi caractérisée, au Luxembourg, par l'obligation de vérifier la conformité de la loi au droit de l'Union avant de soumettre une question préjudiciale de conformité à la Cour constitutionnelle. En l'espèce, la juridiction de renvoi avait soulevé la question de la conformité d'une disposition législative nationale au droit de l'Union européenne et il lui incombaît donc de référer cette question à la CJUE ([Cour constitutionnelle de Luxembourg, 17 janvier 2025](#))<sup>68</sup>.

## II. Les droits fondamentaux garantis par le droit de l'Union devant les institutions luxembourgeoises

### A. Focus : le droit à une bonne administration au Luxembourg

La Charte prévoit un droit à une bonne administration selon les conditions d'application détaillées au chapitre 1.

#### Article 41 – Droit à une bonne administration

1. **Toute personne a le droit de voir ses affaires traitées impartialement, équitablement et dans un délai raisonnable par les institutions, organes et organismes de l'Union.**
2. **Ce droit comporte notamment :**
  - a. le droit de toute personne d'être entendue avant qu'une mesure individuelle qui l'affecterait défavorablement ne soit prise à son encontre ;
  - b. le droit d'accès de toute personne au dossier qui la concerne, dans le respect des intérêts légitimes de la confidentialité et du secret professionnel et des affaires ;
  - c. l'obligation pour l'administration de motiver ses décisions.
3. **Toute personne a droit à la réparation par l'Union des dommages causés par les institutions, ou par ses agents dans l'exercice de leurs fonctions, conformément aux principes généraux communs aux droits des États membres.**
4. **Toute personne peut s'adresser aux institutions de l'Union dans une des langues des traités et doit recevoir une réponse dans la même langue.**

Suivant sa formulation, cet article n'est adressé qu'à l'administration de l'Union – ses institutions, organes et organismes, et n'est donc pas, en tant que tel, applicable aux situations impliquant les administrations des Etats membres. Néanmoins, cet article reflète un principe général du droit de l'Union, ce qui le rend applicable aux Etats membres lorsqu'ils mettent en œuvre le droit de l'Union ([R.N.N. c. Minister van Buitenlandse Zaken, C-225/19](#)<sup>69</sup> ; [Pl c. Landespolizeidirektion Tirol, C-230/18](#) [pts. 56-57])<sup>70</sup>.

Au Luxembourg, les juridictions administratives admettent cette applicabilité du principe général de bonne administration depuis des décisions de 2021 et 2022 ([Trib. Adm, 17 décembre 2021, p. 34](#)<sup>71</sup> ; [Cour adm., 25 janvier 2022, p. 9](#)<sup>72</sup>).

66. Tribunal administratif de Luxembourg, jugement du 14 octobre 2013, n°28442a du rôle.

67. Trib. adm. de Luxembourg, jugement du 4 novembre 2013, n°30949 du rôle.

68. Cour constitutionnelle de Luxembourg, arrêt du 17 janvier 2025, n°00194 du registre

69. CJUE, arrêt du 24 novembre 2020, R.N.N. et K.A. c. Minister van Buitenlandse Zaken [Minister van Buitenlandse Zaken], affaires jointes C-225/19 et C-226/19, ECLI:EU:C:2020:951.

70. CJUE, arrêt du 8 mai 2019, Pl c. Landespolizeidirektion Tirol [Pl], C-230/18, ECLI:EU:C:2019:383.

71. Trib. adm. de Luxembourg, ordonnance du 17 décembre 2021, n°46630 du rôle.

72. Cour adm. de Luxembourg, arrêt du 25 janvier 2022, n°46365C du rôle.



## LES BONS RÉFLEXES À ADOPTER :



Au vu de la difficulté liée à la formulation de l'article 41 de la Charte, lorsque l'on souhaite invoquer l'un des droits à une bonne administration (droit d'être entendu, droit d'accès au dossier, etc.) dans une affaire relevant du droit de l'Union, mieux vaut invoquer les principes généraux du droit de l'Union, tout en prenant en compte et en invoquant la jurisprudence relative à l'article 41 de la Charte, qui peut être pertinente.

Attention aux faux amis ! Certains concepts n'ont pas nécessairement la même définition en droit de l'Union et en droit administratif luxembourgeois : obligation de motivation, droit à une décision dans un délai raisonnable, droit d'être entendu... Le cas échéant, il y aura lieu de faire explicitement référence à la jurisprudence pertinente de la CJUE.

### B. Les voies de recours non-contentieuses

Il existe des voies de recours non-contentieuses en cas de violation d'un droit fondamental :

- Les institutions indépendantes mentionnées dans la partie I : la CCDH, l'Ombudsman, l'Okaju, la CET ; mais leurs rapports annuels ne font que très peu référence à la Charte.
- D'autres institutions disposent de mandat qui rentrent dans le champ du droit de l'Union et, donc, de la Charte : la Commission nationale pour la protection des données (CNPD), l'Autorité luxembourgeoise indépendante de l'audiovisuel (ALIA), l'Autorité de la concurrence...

Néanmoins, la Charte reste peu mobilisée par ces institutions : elles ne disposent pas d'un mandat spécifique à la Charte, la méconnaissance de l'instrument le rend plus difficile à appliquer, et leurs pouvoirs sont plus ou moins limités (par exemple : pas de possibilité d'ester en justice).

Dans certains cas, on peut aussi envisager la possibilité de faire appel aux voies de recours gracieux et/ou à la médiation.

Certaines des conventions internationales de droits de l'Homme (voir chapitre 1, III.B.) disposent de comités qui sont habilités, à travers des protocoles additionnels, à émettre des recommandations et à recevoir des plaintes de la part d'individus. C'est notamment le cas, entre autres, du [Comité des droits de l'enfant](#) et du [Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes](#), qui peuvent chacun recevoir des communications de la part d'individus victimes d'une violation par un Etat partie de leurs droits garantis par la CIDE ou la CEDEF<sup>73</sup>.

La révision de la Constitution en 2023 a notamment permis d'inscrire dans la Constitution l'importance de l'intérêt de l'enfant en tant que considération primordiale dans les prises de décisions, la liberté de l'enfant d'exprimer son opinion et la prise en compte de cette dernière, et le droit de l'enfant à sa protection, son bien-être et son développement (article 15(5)).

La violation d'un droit conféré par le droit de l'Union exige toujours l'accessibilité d'une voie de recours juridictionnel.

### C. Le rôle des autres acteurs du monde judiciaire luxembourgeois

Le rôle crucial des juridictions luxembourgeoises dans la mise en œuvre de la Charte est soutenu par l'intervention d'autres acteurs nationaux : par exemple, l'Ordre des avocats du barreau de Luxembourg a récemment pris part à une affaire sur le droit au respect des communications entre l'avocat et son client.

<sup>73</sup> Assemblée Générale des Nations Unies, Résolution 66/138, Protocole facultatif à la Convention relative aux droits de l'enfant établissant une procédure de présentation de communications, adopté le 19 décembre 2011 et entré en vigueur le 14 avril 2014, A/RES/66/138 ; Assemblée Générale des Nations Unies, Résolution 54/4, Protocole facultatif à la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes, adopté le 6 octobre 1999 et entré en vigueur le 22 décembre 2000, A/RES/54/4.



En l'espèce, F, une société d'avocats luxembourgeoise, avait conseillé la société de droit espagnol K dans le cadre de l'acquisition d'une entreprise et d'une prise de participation majoritaire dans une société, toutes deux également de droit espagnol. Les autorités fiscales espagnoles firent une demande de renseignements sur base de la directive 2011/16. L'Administration des Contributions Directes de Luxembourg avait ainsi adressé à F une décision d'injonction afin qu'elle fournit tous documents et renseignements disponibles concernant les services fournis par elle à K, sachant que la législation luxembourgeoise ne protège pas la confidentialité d'une telle consultation sauf s'il existe d'un risque pénal pour le client.

L'Ordre est intervenu dans le cadre du contentieux devant les juridictions administratives, donnant lieu à moultes échanges autour du secret professionnel de l'avocat et à des questions préjudicielles de la part de la Cour administrative sur l'article 7 de la Charte.

La Charte a pu trouver son application dans ce cas, en raison de la mise en œuvre du droit de l'Union à travers une législation précisant les modalités de la procédure d'échange d'informations sur demande instituée par la directive 2011/16. Cette directive prévoit notamment la possibilité, pour l'autorité compétente, de prendre une décision obligeant une personne détentrice d'informations à lui fournir ces dernières.

S'est alors posée la question de la protection accordée par l'article 7 de la Charte (respect de la vie privée et familiale) dans le contexte de la consultation juridique d'avocat en droit des sociétés. La Cour a établi un parallèle avec l'article 8 de la CEDH et la jurisprudence de la CourEDH en la matière, qui offre une protection renforcée aux échanges entre un avocat et son client. Cette comparaison a permis à la Cour de conclure à une ingérence dans le droit garanti à l'article 7 de la Charte. La validité de la directive elle-même ne fut toutefois pas remise en cause, en raison de la marge de manœuvre laissée aux Etats membres par le législateur de l'Union pour garantir le respect de la Charte par leurs mesures. L'exclusion de la protection pour consultation en matière fiscale, sauf risque pénal pour le client, choisi par le législateur luxembourgeois constituait donc une atteinte au contenu essentiel de l'article 7.

Une multitude d'autres acteurs joue un rôle primordial dans le contentieux en droits fondamentaux à Luxembourg, tels que les ONG (voir partie V).

### III. Focus : le droit à une protection juridictionnelle effective...

#### A. ... dans le droit et la jurisprudence générale de l'Union

##### i. Les origines du droit à la protection juridictionnelle effective

Le droit à la protection juridictionnelle effective trouve ses origines, en droit de l'Union, dans l'arrêt Rewe (C-33/76)<sup>75</sup> rendu en 1979. La Cour a affirmé qu'il incombaît aux juridictions nationales le devoir « d'assurer la protection juridique découlant, pour les justiciables, de l'effet direct des dispositions du droit communautaire » (pt. 6 de l'arrêt). De cette obligation découlent trois principes :

- **Le principe d'équivalence** : les modalités de recours offertes en droit interne pour les situations relevant du droit communautaire ne peuvent pas être moins favorables aux justiciables que les voies de recours applicables aux situations relevant du droit national ;
- **Le principe d'autonomie procédurale** : les droits conférés par le droit communautaire doivent néanmoins être exercés devant les juridictions nationales selon les modalités du droit national ;
- **Le principe d'effectivité** : les modalités et délais fixés par la loi nationale ne doivent pas « rendre en pratique impossible » l'exercice de ces droits.

74. CJUE, arrêt du 26 septembre 2024, F SCS et Ordre des avocats du Barreau de Luxembourg c. Administration des contributions directes [Ordre des avocats du Barreau de Luxembourg], C-432/23, ECLI:EU:C:2024:791.

75. CJUE, arrêt du 20 février 1979, Rewe-Zentral AG c. Bundesmonopolverwaltung für Branntwein [Rewe], C-120/78, ECLI:EU:C:1979:42.

Ce principe de protection juridictionnelle effective fut érigé en principe général du droit de l'Union dans l'arrêt [Marguerite Johnston \(C-222/84\)](#)<sup>76</sup>, dans lequel la Cour remarqua que ce principe était issu des « traditions constitutionnelles communes aux Etats membres » (pt. 18). Elle rappela que les Etats membres devaient assurer un « contrôle juridictionnel effectif sur le respect des dispositions applicables du droit communautaire et de la législation nationale destinée à [les] mettre en œuvre » (pt. 19).

## ii. La codification du droit à la protection juridictionnelle effective dans le droit de l'Union

L'article 47 de la Charte garantit le droit à un recours effectif et l'accès à un tribunal impartial.

### Article 47 – Droit à un recours effectif et à accéder à un tribunal impartial

Toute personne dont les droits et libertés garantis par le droit de l'Union ont été violés a droit à un recours effectif devant un tribunal dans le respect des conditions prévues au présent article.

Toute personne a droit à ce que sa cause soit entendue équitablement, publiquement et dans un délai raisonnable par un tribunal indépendant et impartial, établi préalablement par la loi. Toute personne a la possibilité de se faire conseiller, défendre et représenter.

Une aide juridictionnelle est accordée à ceux qui ne disposent pas de ressources suffisantes, dans la mesure où cette aide serait nécessaire pour assurer l'effectivité de l'accès à la justice.

Ce droit trouve sa correspondance partielle dans les articles 6(1) (droit à un procès équitable) et 13 (droit à un recours effectif) de la CEDH. Il ne s'agit pas là d'une simple reproduction de ces articles dans la Charte : la protection offerte est plus étendue en ce qu'elle concerne à la fois les juridictions nationales et celles de l'UE, et protège tous les droits et libertés conférés par le droit de l'Union, et pas uniquement les droits fondamentaux.

La CJUE a déclaré, dans l'arrêt [Associação Sindical dos Juizes Portugueses \(C-64/16\)](#)<sup>77</sup>, que l'existence d'un contrôle juridictionnel effectif est « inhérente à un Etat de droit » et que tout Etat membre doit donc assurer que ses juridictions « satisfont aux exigences d'une protection juridictionnelle effective » (pt. 36-37).

## B. ... dans la jurisprudence de la CJUE relative au Luxembourg

Deux arrêts de la CJUE, résultant de renvois préjudiciaux opérés par des juridictions luxembourgeoises, illustrent l'articulation du droit à la protection juridictionnelle effective à la fois dans le contexte national et européen.

### WILSON (C-506/04)<sup>78</sup>

Dans le cadre de la transposition de la directive 98/5/CE visant à faciliter l'exercice permanent de la profession d'avocat dans un Etat membre autre que celui où la qualification a été acquise, le législateur luxembourgeois a introduit un contrôle des connaissances linguistiques pour les avocats inscrits sur la liste IV (avocats d'un autre Etat membre exerçant sous leur titre d'origine).

En l'espèce, Me Graham Wilson, ressortissant britannique et barrister exerçant à Luxembourg depuis plusieurs années, avait refusé de se soumettre à l'examen oral, ce qui résulta en le refus de la part du Conseil de l'Ordre de l'inscrire sur la liste IV. Me Wilson introduit un recours devant le Tribunal administratif, qui s'est déclaré incompétent en raison des voies de recours offertes par les organes disciplinaires du Barreau et jugées suffisantes. Me Wilson interjeta alors appel devant la Cour administrative, qui opéra un renvoi préjudiciel devant la CJUE en soumettant, entre autres, les questions suivantes :

76. CJUE, arrêt du 15 mai 1986, Marguerite Johnston c. Chief Constable of the Royal Ulster Constabulary [Marguerite Johnston], C-222/84, ECLI:EU:C:1986:206.

77. CJUE, arrêt du 27 février 2018, Associação Sindical dos Juizes Portugueses c. Tribunal de Contas [Associação Sindical dos Juizes Portugueses], C-64/16, ECLI:EU:C:2018:117.

78. CJUE, arrêt du 19 septembre 2006, Graham J. Wilson c. Ordre des avocats du barreau de Luxembourg [Wilson], C-506/04, ECLI:EU:C:2006:587.





1. L'article 9 de la directive 98/5 [...] doit-il être interprété comme excluant une procédure de recours telle qu'elle est organisée par la loi du 10 août 1991, telle qu'elle a été modifiée par la loi du 13 novembre 2002 ?
2. Plus particulièrement, des organes de recours tels que le conseil disciplinaire et administratif et le conseil disciplinaire et administratif d'appel constituent-ils des voies de 'recours juridictionnels internes' au sens de l'article 9 de la directive 98/5 et [cet article] doit-il être interprété comme excluant une voie de recours qui impose la saisine d'un ou de plusieurs organes de cette nature avant d'avoir la possibilité de saisir sur une question de droit une 'cour ou un tribunal' au sens [dudit article] ?

L'affaire datant d'avant l'attribution à la Charte de son caractère contraignant, la Cour s'est à nouveau basée sur la qualité de principe général du droit de l'Union du droit à la protection juridictionnelle effective (pt. 46). Ainsi, les Etats membres ont une obligation de « prendre des mesures suffisamment efficaces pour atteindre l'objectif de la directive et de faire en sorte que les droits ainsi conférés puissent être suffisamment invoqués devant les juridictions nationales » (pt. 45). L'instance compétente pour connaître des recours au sens de la directive doit donc être une juridiction telle que définie par le droit de l'Union.

Afin d'être qualifiée comme telle, l'instance doit répondre à des critères d'origine légale, de permanence, de saisine à caractère obligatoire, de procédure à nature contradictoire et d'application des règles de droit. L'instance doit également être indépendante et impartiale (pt. 48). Par indépendance, on entend une instance revêtant la « qualité de tiers » par rapport à l'autorité dont émane la décision contre laquelle le recours est formé (pt. 49).

La procédure de recours devant les organes disciplinaires du barreau n'est donc pas compatible avec l'article 9 de la directive 98/5/CE, en ce que l'organe est « composé exclusivement d'avocats exerçant sous le titre professionnel de l'Etat membre d'accueil » (pt. 62).

#### **PONTIN (C-63/08)<sup>79</sup>**

En l'espèce, la demanderesse, Mme Pontin, fut licenciée alors qu'elle était enceinte ; elle saisit le tribunal du travail d'Esch-sur-Alzette d'une action en nullité et demanda sa réintégration au sein de l'entreprise. Le tribunal se déclara incompétent et, au lieu d'interjeter appel, la requérante introduit un deuxième recours en dommages et intérêts.

La société défenderesse fit valoir que Mme Pontin aurait dû faire parvenir un certificat médical attestant de son état de santé endéans les huit jours qui suivaient la notification du licenciement et introduire une action en nullité endéans les quinze jours suivant la résiliation du contrat, selon les délais légaux prévus par la loi. Une fois ces délais courus, la loi luxembourgeoise dispose donc que le licenciement est réputé valide. Additionnellement, la loi luxembourgeoise n'offre pas, dans son cas précis, le choix entre une action en nullité de licenciement et une action en dommages et intérêts, si bien qu'elle était privée de ce second recours.

Le tribunal du travail fit parvenir plusieurs questions préjudiciales à la CJUE :

1. Les articles 10 et 12 de la [directive 92/85] sont-ils à interpréter en ce sens qu'ils ne s'opposent pas à ce que le législateur national soumette l'action en justice de la salariée enceinte licenciée pendant sa grossesse à des délais préfix tels que le délai de huitaine imposé par [le deuxième alinéa] du [paragraphe (1)] de l'article 337 du code du travail respectivement le délai de quinzaine imposé par [le quatrième alinéa] du même [paragraphe (1)] ?
2. En cas de réponse affirmative à la première question, [...] les délais de huitaine respectivement de quinzaine ne sont-ils pas à considérer comme trop brefs pour permettre à la salariée enceinte licenciée pendant son état de grossesse de faire valoir ses droits par voie juridictionnelle ?
3. L'article 2 de la [directive 76/207] est-il à interpréter en ce sens qu'il ne s'oppose pas à ce [que] le législateur national prive la salariée enceinte licenciée pendant son état de grossesse de l'action judiciaire en dommages et intérêts pour licenciement abusif telle que réservée par les articles L. 124-11[, paragraphes] (1) et (2), du code du travail aux autres salariés licenciés ?

79. CJUE, arrêt du 29 octobre 2009, Virginie Pontin c. T-Comalux SA [Pontin], C-63/08, ECLI:EU:C:2009:666.

La Cour affirma, tout en reconnaissant aux Etats membres une marge de manœuvre dans le choix de mesures garantissant un recours effectif, que « la mesure choisie doit être de nature à assurer une protection juridictionnelle effective et efficace, doit avoir un effet dissuasif réel à l'égard de l'employeur et doit être en tout cas adéquate au préjudice subi » (pt. 42). Les principes d'équivalence et d'effectivité qui régissent ce droit sont également applicables aux modalités procédurales (pt. 44).

Le délai de quinze jours fut considéré par la Cour comme « particulièrement court », notamment eu égard à la situation personnelle d'une femme en début de grossesse (pts. 42 et 45). La privation de l'action en dommages et intérêts, quant à elle, n'est pas compatible avec le principe d'égalité de traitement, sachant que cette possibilité est ouverte aux autres salariés licenciés (pt. 76).

Cependant, ce jugement n'a pas pour autant entraîné un changement de la législation luxembourgeoise. Traditionnellement, le délai de quinzaine commence à courir dès le dépôt de la lettre à la poste, et non pas sa réception (pt. 28 de l'arrêt). Le juge national prend donc en compte cet arrêt en appliquant « la théorie de la réception effective de la lettre de licenciement dans son acceptation la plus large » (Trib. Trav., 10 juillet 2015, n°2937/2015, p. 6) qui est plus favorable à la demanderesse. La Cour d'appel de Luxembourg a également accepté de faire courir ce délai à partir de la lecture de la lettre par la salariée à son retour de vacances (Cour d'appel de Luxembourg, 24 octobre 2013, n°40363, p. 3). Cette adaptation par les juges (mais non par le législateur) illustre l'importance de prêter attention aux évolutions jurisprudentielles.

On peut trouver plusieurs illustrations du droit à la protection juridictionnelle effective dans d'autres domaines :

- **Droit d'asile (Luxembourg)** : selon la directive Procédures, un Etat membre n'a pas pour obligation de prévoir un double degré de juridiction ([Samba Diouf, C-69/10](#)<sup>80</sup>) ;
- **Droits de l'enfant (Pologne)** : une législation nationale n'ayant pas la qualité de juridiction ne peut pas obtenir la suspension de l'exécution d'une décision de retour rendue sur base de la convention sur les aspects civils de l'enlèvement international d'enfants sans devoir motiver cette demande de suspension ([Rzecznik Praw Dziecka e.a., C-638/22 PPU](#)<sup>81</sup>) ;
- **Echange de renseignements en matière fiscale (Luxembourg)** : voir [Berlioz Investment Fund \(C-682/15\)](#)<sup>82</sup>, [Etat luxembourgeois \(Droit de recours contre une demande d'information en matière fiscale\) \(C-245/19 et C-246/19\)](#)<sup>83</sup>, et [Etat luxembourgeois \(Informations sur un groupe de contribuables\) \(C-437/19\)](#)<sup>84</sup>.

Le droit à la protection juridictionnelle effective se décline sous plusieurs formes, qui seront discutées plus en détail dans les parties suivantes :

- Tous les recours devant les juridictions luxembourgeoises (il est d'ailleurs possible, bien que rare, que le juge doive créer une nouvelle voie de recours – voir [Unibet International, C-49/16](#)<sup>85</sup>) ;
- Le renvoi préjudiciel (voir partie IV) ;
- Les formes individuelles et collectives de recours contentieux (voir partie V) ;
- Le recours en responsabilité (bien que peu fructueux) (voir partie V).

80. CJUE, arrêt du 28 juillet 2011, Brahim Samba Diouf c. Ministre du Travail, de l'Emploi et de l'Immigration [Samba Diouf], C-69/10, ECLI:EU:C:2011:524.

81. CJUE, arrêt du 16 février 2023, T.C. e.a. [Rzecznik Praw Dziecka e.a.], C-638/22 PPU, ECLI:EU:C:2023:103.

82. CJUE, arrêt du 16 mai 2017, Berlioz Investment Fund SA c. Directeur de l'administration des contributions directes [Berlioz Investment Fund], C-682/15, ECLI:EU:C:2017:373.

83. CJUE, arrêt du 6 octobre 2020, État luxembourgeois c. B et État luxembourgeois c. B e.a. [État luxembourgeois (Droit de recours contre une demande d'information en matière fiscale)], affaires jointes C-245/19 et C-246/19, ECLI:EU:C:2020:795.

84. CJUE, arrêt du 25 novembre 2021, État luxembourgeois c. L [État luxembourgeois (Informations sur un groupe de contribuables)], C-437/19, ECLI:EU:C:2021:953.

85. CJUE, arrêt du 22 juin 2017, Unibet International Ltd. contre Nemzeti Adó- és Vámhivatal Központi Hivatala [Unibet International], C-49/16, ECLI:EU:C:2017:491.

## IV. Des tribunaux luxembourgeois à la CJUE : mobiliser la Charte grâce aux renvois préjudiciaux

### A. Le renvoi préjudiciel en bref

La procédure de renvoi préjudiciel figure parmi les nombreuses procédures afférentes à la CJUE. Il est possible que, dans le cadre d'un litige ou d'une procédure devant la juridiction nationale, une question sur l'interprétation ou la validité du droit de l'Union se pose. La juridiction de l'Etat membre peut donc faire parvenir sa (ou ses) question(s) à la CJUE par le biais de la procédure de renvoi préjudiciel. En fonction de la matière à laquelle la question a trait, celle-ci sera adressée soit à la Cour de justice, soit au Tribunal.

Depuis octobre 2024, le Tribunal est également compétent pour connaître de certains renvois préjudiciaux, alors qu'il s'agissait auparavant de la prérogative exclusive de la Cour. Les renvois préjudiciaux dans les matières suivantes sont traités, en principe, par le Tribunal, selon l'article 50 ter adopté à l'occasion de la récente réforme du [Statut de la Cour](#)<sup>86</sup>:

- le système commun de taxe sur la valeur ajoutée ;
- les droits d'accise ;
- le code des douanes ;
- le classement tarifaire des marchandises dans la nomenclature combinée ;
- l'indemnisation et l'assistance des passagers en cas de refus d'embarquement ou de retard ou d'annulation de services de transport ;
- le système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre.



Au Luxembourg, 126 questions préjudiciales ont été soumises à la CJUE par les tribunaux luxembourgeois entre 1952 et 2024<sup>87</sup>. En 2024, la Cour de cassation luxembourgeoise a soumis [12 questions préjudiciales à la CJUE](#)<sup>88</sup>, dont [le contenu est identique dans chaque affaire](#) : il s'agit d'une question d'interprétation de la notion de « pourvoir à l'entretien » d'un enfant dans le cadre d'avantages sociaux pour les travailleurs frontaliers sans lien de filiation avec l'enfant, mais marié ou en partenariat avec un parent de l'enfant<sup>89</sup>.

La procédure de renvoi préjudiciel permet de maintenir une harmonisation de l'interprétation du droit de l'Union et d'éviter les divergences selon les différentes cultures juridiques des Etats membres.

### B. La procédure devant les juridictions nationales

#### i. Qui peut soumettre un renvoi préjudiciel ?

La possibilité pour la juridiction d'un Etat membre de soulever une question préjudicielle est prévue par l'article 267 TFUE. Par juridiction, on entend toutes les juridictions relevant de l'ordre public juridictionnel d'un Etat – par exemple, le tribunal d'arrondissement de et à Luxembourg. Néanmoins, dans certains cas, il existe des doutes sur la capacité d'un organe à introduire un renvoi préjudiciel. C'est notamment le cas des tribunaux arbitraux conformes au droit d'un Etat membre, ou encore une autorité nationale de la concurrence. La CJUE a donc élaboré une notion autonome de juridiction pouvant opérer un renvoi préjudiciel. La juridiction doit alors répondre aux critères suivants, également dénommé le test de Vaassen-Göbbels ([développé dans l'arrêt éponyme \(C-61/65\)](#))<sup>90</sup> :

86. Règlement 2024/2019 du Parlement Européen et du Conseil du 11 avril 2024, modifiant le protocole n° 3 sur le statut de la Cour de Justice de l'Union européenne.

87. CJUE, Rapport annuel 2024 – Statistiques judiciaires de la Cour de Justice, p. 32.

88. Ibid, p. 10.

89. CJUE, conclusions de l'Avocat Général Norkus, présentées le 12 juin 2025, Joux, affaires jointes C-296/24 à C-307/24, ECLI:EU:C:2025:444.

90. CJUE, arrêt du 30 juin 1966, Veuve G. Vaassen-Göbbels c. direction du Beambtenfonds voor het Mijnbedrijf [Vaassen-Göbbels], C-61/65, ECLI:EU:C:1966:39.

- L'organisme est établi par la loi ;
- Il est permanent et indépendant ;
- Il est chargé de régler les litiges en termes généraux ;
- Il est soumis à des règles régissant les procédures inter parties similaires à celles utilisées par les tribunaux ordinaires ;
- Il agit comme une véritable instance judiciaire, ce qui signifie que les parties sont tenues de lui soumettre leur litige et que ses décisions sont contraignantes ;
- Il est tenu d'appliquer des règles de droit.

Le premier aspect évalué par la CJUE dans le cadre d'un renvoi préjudiciel est souvent la compétence de la juridiction pour introduire le renvoi préjudiciel, suivi de l'application du test Vaassen-Göbbels. Le manquement à un critère entraîne le refus de la part de la CJUE d'examiner le renvoi sur le fond.

Fut considéré comme juridiction pouvant introduire un renvoi préjudiciel, selon le test Vaassen-Göbbels, le comité d'appel du Conseil de la médecine générale aux Pays-Bas, sachant que lui seul peut statuer sur un recours contre la décision de rejet d'une demande d'inscription au Conseil ([Broekmeulen, C-246/80](#))<sup>91</sup>.

Ne furent toutefois pas considérés comme tels les organismes et personnes suivants :

- Les autorités espagnole et grecque de la concurrence (respectivement, [Dirección General de Defensa de la Competencia, C-67/91](#)<sup>92</sup> et [Syfait, C-53/03](#))<sup>93</sup> ;
- Le parquet de Trente ([XK, C-66/20](#))<sup>94</sup> ;
- Le greffier d'une juridiction espagnole ([Margarit Panicello, C-503/15](#))<sup>95</sup> ;
- Les juridictions des pays tiers, même s'ils sont pays candidats à l'adhésion à l'UE ([Andersson et Wåkerås-Andersson, C-321/97](#))<sup>96</sup>.

## ii. Sur quoi les questions peuvent-elles porter ?

Les questions concernent l'interprétation ou la validité du droit de l'UE. Les renvois préjudiciaux en interprétation peuvent porter sur l'ensemble du droit de l'Union – c'est-à-dire, le droit primaire, comprenant les traités et la Charte des droits fondamentaux, et le droit secondaire – les directives, règlements, décisions etc.).

Exemple : La notion de "conjoint" au sens de l'article 2, point 2, sous a), de la directive 2004/38, lu à la lumière des articles 7, 9, 21 et 45 de la Charte, s'applique-t-elle à un ressortissant d'un État non-membre de l'Union européenne, de même sexe que le citoyen de l'Union européenne avec lequel il est légalement marié, conformément à la loi d'un État membre autre que l'État d'accueil ? ([Coman, C-673/16](#))<sup>97</sup>.

Les renvois préjudiciaux en validité concernent l'intégralité du droit de l'Union, à l'exception du droit primaire. Il n'est donc pas possible de poser une question sur la validité d'une disposition de la Charte.

91. CJUE, arrêt du 6 octobre 1981, C. Broekmeulen c. Huisarts Registratie Commissie [Broekmeulen], C-246/80, ECLI:EU:C:1981:218.

92. CJUE, arrêt du 16 juillet 1992, [Dirección General de Defensa de la Competencia c. Asociación Española de Banca Privada et autres, C-67/91](#), ECLI:EU:C:1992:330.

93. CJUE, arrêt du 31 mai 2005, [Synetairismos Farmakopoion Aitolias & Akarnanias \(Syfait\) et autres c. GlaxoSmithKline plc et GlaxoSmithKline AEVE \[Syfait\], C-53/03](#), ECLI:EU:C:2005:333.

94. CJUE, arrêt du 2 septembre 2021, XK, C-66/20, ECLI:EU:C:2021:670.

95. CJUE, arrêt du 16 février 2017, [Ramón Margarit Panicello c. Pilar Hernández Martínez \[Margarit Panicello\], C-503/15](#), ECLI:EU:C:2017:126.

96. CJUE, arrêt du 15 juin 1999, [Ulla-Britt Andersson et Susanne Wåkerås-Andersson c. Svenska staten \(Etat suédois\) \[Andersson et Wåkerås-Andersson\], C-321/97](#), ECLI:EU:C:1999:30.

97. Voir réf. n°48.

Exemple : La directive 2006/134/CE qui a significativement limité l'usage du fénarimol est-elle valide compte tenu du fait que le résultat de l'évaluation technico-scientifique conduite par l'État rapporteur semblerait conclure que le risque découlant de cet usage est acceptable ? ([Gowan Comércio Internacional, C-77/09](#))<sup>98</sup>.

La CJUE n'est, en outre, pas compétente pour interpréter la compatibilité du droit national avec le droit communautaire : il s'agit là de la tâche du juge national après la réponse de la CJUE.

### iii. Quand et comment le renvoi peut-il être opéré ?

Le renvoi préjudiciel doit impérativement être formulé au cours d'une procédure devant la juridiction nationale d'un Etat membre. Cette procédure peut être de toute nature : administrative, civile, pénale...

On constate dans la pratique luxembourgeoise que ce sont le plus souvent les parties (ou leurs avocats) qui formulent des questions préjudiciales et demandent aux juridictions de soumettre ces questions à la CJUE. Cependant, rien en principe n'empêche le juge de formuler lui-même une question. En tout état de cause, la décision de déclencher effectivement le mécanisme du renvoi préjudiciel appartient exclusivement à la juridiction.

Le renvoi ne peut pas être opéré de manière abstraite et l'arrêt rendu par la CJUE sur la question doit servir à résoudre le litige devant la juridiction nationale. Cet impératif était notamment consacré à l'article 177 du Traité de Rome, qui avait donné pour mission à la Cour de « contribuer à l'administration de la justice dans les Etats membres », et non pas de « formuler des opinions consultatives sur des questions générales ou hypothétiques » ([Foglia, C-244/80](#)<sup>99</sup>, pt. 18). Ainsi, si la question ne permet pas à la juridiction nationale de solutionner le litige, il n'y a pas lieu pour la Cour de statuer sur le fond du renvoi préjudiciel et la Cour refusera alors de répondre.

Toute introduction de question préjudicielle « entraîne la suspension de la procédure nationale jusqu'à ce que la CJUE ait statué » ([Note informative sur l'introduction de procédures préjudiciales par les juridictions nationales](#)<sup>100</sup>, pt. 26). Pendant cette suspension, le juge national reste toutefois compétent pour prendre des mesures conservatoires, notamment dans le cadre du renvoi en appréciation de validité.

### iv. Pourquoi opérer un renvoi préjudiciel ?

Outre la nécessité peut-être apparente pour le juge, le renvoi préjudiciel n'est pas uniquement une option offerte par le système juridique de l'Union : elle peut s'imposer comme une obligation pour la juridiction nationale. Cette obligation intervient dans deux cas de figure : si la juridiction saisie du litige est la plus haute juridiction du système judiciaire d'un Etat membre (au Luxembourg, il s'agirait de la Cour de cassation) ou si la juridiction est intermédiaire, mais qu'elle statue sur une procédure et sa décision n'est pas susceptible de recours (par exemple, le tribunal d'arrondissement de Luxembourg). L'article 267 TFUE opère en effet une distinction entre les juridictions nationales dont les décisions ne sont pas susceptibles d'un recours juridictionnel et les autres juridictions.

Toute autre juridiction dispose d'un pouvoir discrétionnaire quant à l'introduction d'un renvoi préjudiciel. Ce pouvoir discrétionnaire s'applique également à la demande de renvoi préjudiciel par les parties au litige, bien que l'absence de justification en cas de refus de la part des juges puisse entraîner une violation de l'article 6 de la CEDH (droit à un procès équitable), tel qu'exemplifié par plusieurs jurisprudences de la CourEDH ([Dhahbi c. Italie](#),<sup>101</sup> [Georgiou c. Grèce](#)<sup>102</sup>, etc.). Certaines cours constitutionnelles ont donc développé une protection contre l'absence de renvoi préjudiciel : la Cour constitutionnelle autrichienne, par exemple, considère qu'il s'agit d'une violation de l'article

98. CJUE, arrêt du 22 décembre 2010, *Gowan Comércio Internacional e Serviços Lda c. Ministero della Salute* [Gowan Comércio Internacional e Serviços], C-77/09, ECLI:EU:C:2010:803.

99. CJUE, arrêt du 16 décembre 1981, *Pasquale Foglia c. Mariella Novello* [Foglia/Novello], C-244/80, ECLI:EU:C:1981:302.

100. Note informative sur l'introduction de procédures préjudiciales par les juridictions nationales, JO C 160 du 28 mai 2011, p. 1-5.

101. CourEDH, arrêt du 8 avril 2014, *Dhahbi c. Italie*, n°17120/09.

102. CourEDH, arrêt du 11 avril 2019, *Georgiou c. Grèce*, n°1406/13.

83(2) de la Constitution (droit à un juge légitime).

La juridiction peut toutefois se décharger de cette obligation dans trois cas :

- La question n'est pas pertinente ;
- Un renvoi préjudiciel identique a déjà été résolu par la CJUE (doctrine de l'acte éclairé) ;
- La ou les dispositions du droit de l'Union ne nécessitent pas de clarification (doctrine de l'acte clair).

## LA DOCTRINE DE L'ACTE CLAIR EN DROIT DE L'UNION : LE TEST CILFIT



Notion élaborée dans l'arrêt CILFIT (C-283/81)<sup>103</sup>, et donnant ensuite lieu au test éponyme, un acte clair est défini par la CJUE comme un acte du droit communautaire dont « l'application correcte [...] peut s'imposer avec une évidence telle qu'elle ne laisse place à aucun doute raisonnable sur la manière de résoudre la question posée » (pt. 16). Cette évidence doit néanmoins, selon un examen par la juridiction nationale, s'imposer également aux juridictions des autres Etats membres et à la CJUE. Une telle clarté entraîne la possibilité pour la juridiction nationale de se soustraire à son obligation de renvoi préjudiciel.

Le test CILFIT suit les étapes suivantes afin de conclure à l'existence d'un acte clair :

- La juridiction nationale vérifie la jurisprudence nationale dans l'ensemble de l'UE afin de déterminer s'il existe des divergences dans la manière dont les juridictions nationales abordent la même question, sachant que des divergences d'interprétation au sein d'un même Etat membre n'entraînent pas nécessairement l'absence d'un acte clair ;
- La juridiction compare les différentes versions linguistiques de l'acte juridique à interpréter, soit les 23 langues officielles de l'Union dans lesquelles la législation est traduite.<sup>104</sup>

L'application de ce test est rare, mais il en existe quelques exemples, comme celui de la Cour suprême des Pays-Bas dans une affaire de saisie conservatoire européenne des comptes bancaires. Pour ce faire, elle a exposé le problème aux cours suprêmes d'autres Etats membres à travers le groupe de liaison de droit comparé du réseau des présidents des cours suprêmes judiciaires de l'UE. Elle a reçu, en retour, des réactions du personnel académique des plus hautes juridictions d'Allemagne, de France, de Belgique, de Finlande et de la République Tchèque. Elle a également consulté les différentes versions linguistiques du règlement en question<sup>105</sup>.

Le test est peu appliqué en pratique car trop abstrait et complexe pour être mis en œuvre, et il est donc difficile de trouver une jurisprudence dans laquelle une Cour suit toutes les étapes nécessaires requises par le test. Les références à l'acte clair sont souvent mécaniques, sans explication supplémentaire offerte par la juridiction. Comme si justement exprimé par l'Avocat Général Wahl, « l'on trouvera au mieux autant de cas de figure d'un 'véritable' acte clair que l'on risque de rencontrer de licorne » (Conclusions de l'Avocat Général dans les affaires jointes X et van Dijk, C-72/14 et C-197/14<sup>106</sup>, pt. 62).

Si une juridiction nationale n'opère pas de renvoi préjudiciel alors qu'elle en a l'obligation, la Commission peut initier une procédure d'infraction à l'encontre de l'Etat membre de la juridiction. Cette procédure est prévue à l'article 258 TFUE, sur base de manquement de l'Etat à ses obligations. A ce jour, une seule procédure pour manquement à l'obligation de renvoi préjudiciel a été engagée par la Commission (résultant en un manquement de la part du Conseil d'Etat français et donc de l'Etat, dans Commission c. France, C-416/17)<sup>107</sup>.

103. CJUE, arrêt du 6 octobre 1982, Sri CILFIT et Lanificio di Gavardo SpA c. Ministère de la santé [CILFIT], C-283/81, ECLI:EU:C:1982:335.

104. Pour plus d'informations sur le test CILFIT et son application dans les Etats membres de l'UE, voir : CJUE – Direction de la Recherche et Documentation, Research note : Application of the Cilfit case-law by national courts or tribunals against whose decisions there is no judicial remedy under national law, mai 2019 [https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2024-04/nr\\_application\\_of\\_the\\_cilfit\\_case-law\\_by\\_national\\_courts\\_or\\_tribunals\\_against\\_whose\\_decisions\\_there\\_is\\_no\\_judicial\\_remedy\\_u.pdf](https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2024-04/nr_application_of_the_cilfit_case-law_by_national_courts_or_tribunals_against_whose_decisions_there_is_no_judicial_remedy_u.pdf)

105. Parket bij de Hoge Raad [Parquet auprès de la Cour suprême des Pays-Bas], Conclusions van de procureur-général [Conclusions du Procureur-général] présentées le 2 septembre 2022, n°21/04976, ECLI:NL:PHR:2022:790.

106. CJUE, Conclusions de l'avocat général M. N. Wahl, présentées le 13 mai 2015, X contre Inspecteur van Rijksbelastingdienst et T.A. van Dijk contre Staatssecretaris van Financiën [X et van Dijk], affaires jointes C-72/14 et C-197/14, ECLI:EU:C:2015:319.

107. CJUE, arrêt du 4 octobre 2018, Commission européenne c. République française [Commission/France], C-416/17, ECLI:EU:C:2018:811.

Les particuliers peuvent également déposer une demande de dommages-intérêts contre l'Etat. Cette possibilité fut reconnue par la CJUE dans l'arrêt [Francovich \(affaires jointes C-6/90 et C-9/90\)](#)<sup>108</sup>. Dans [Köbler \(C-224/01\)](#)<sup>109</sup>, la Cour a également établi la possibilité de la responsabilité d'un Etat membre pour les dommages causés par un manquement à une obligation de renvoi préjudiciel.

## C. La procédure devant la CJUE : la marche à suivre

### i. Comment se déroule la procédure ?

La procédure est initiée par la juridiction nationale qui a décidé de solliciter la CJUE (la « juridiction de renvoi »). Le renvoi préjudiciel doit être envoyé par courrier au registre de la CJUE ; la possibilité de l'envoi par courrier électronique ne s'offre que dans les cas d'urgence. Toute introduction par communication électronique requiert néanmoins l'envoi subséquent des documents par courrier. La communication doit inclure les éléments suivants (art. 94 du [Règlement de procédure de la Cour de Justice](#))<sup>110</sup> :

- Un exposé sommaire de l'objet du litige et les faits pertinents ;
- Les dispositions nationales susceptibles de s'appliquer en l'espèce et, le cas échéant, la jurisprudence nationale pertinente ;
- Un exposé des raisons ayant conduit au renvoi préjudiciel.

Par la suite, les avocats des parties pourront exposer leurs arguments devant la CJUE. Le déroulement de la procédure devant la CJUE est détaillé à l'article 20 du Statut de la Cour. Celle-ci se s'opère en deux temps : une phase écrite, et une phase orale (qui n'est pas obligatoire). Si le renvoi n'inclut pas de question de droit nouvelle selon la Cour, elle peut décider (après audition de l'Avocat Général) de ne pas avoir recours aux conclusions de l'Avocat Général.

### ii. Quand la CJUE rend-elle son arrêt ?

La CJUE ne dispose pas d'un délai, ni d'une date limite pour rendre son arrêt. La durée de la procédure dépend de la complexité du cas. Elle a varié au fil des années, passant de 15,9 mois en 2020 à 17,2 en 2024<sup>111</sup>. En règle générale, il faut compter environ un an et demi avant la réponse de la Cour.

Cette durée peut être considérablement raccourcie grâce à l'utilisation de deux procédures spéciales : la procédure accélérée et la procédure préjudiciale d'urgence (PPU).

La procédure accélérée (art. 105 du Règlement de procédure de la Cour) peut être enclenchée en raison de la nature ou la sensibilité du domaine faisant l'objet du renvoi, la gravité particulière de l'incertitude juridique en question, le risque d'atteinte aux droits fondamentaux, ou encore le risque de dommages environnementaux graves.

La PPU (art. 107 du Règlement de procédure) intervient dans les renvois préjudiciaux au sujet de l'espace de liberté, de sécurité et de justice (art. 23 du Statut) et notamment dans des affaires de droit de la famille, de droit d'asile et de coopération judiciaire en matière pénale. Plus spécifiquement, elle peut être intervenir en cas de risque de détérioration de la relation entre un enfant et son parent, de privation de liberté du requérant au principal et de risque d'atteinte aux droits fondamentaux.

En 2024, le recours à la procédure accélérée permettait d'obtenir une réponse de la Cour suite à un renvoi préjudiciel endéans 3,3 mois en moyenne, et 6,5 mois pour la PPU. Ces durées ont, au fil des années, été plus ou moins longues<sup>112</sup>. La Cour d'appel de Luxembourg a déjà pu bénéficier de la PPU lors d'un de ses renvois préjudiciaux.

108. CJUE, arrêt du 19 novembre 1991, *Andrea Francovich et Danila Bonifaci et autres c. République italienne [Francovich]*, affaires jointes C-6/90 et C-9/90, ECLI:EU:C:1991:428.

109. CJUE, arrêt du 30 septembre 2003, *Gerhard Köbler c. Republik Österreich [Köbler]*, C-224/01, ECLI:EU:C:2003:513.

110. Règlement de procédure de la Cour de Justice, JO L 265 du 29 septembre 2012, p. 1-42.

111. CJUE, Rapport annuel 2024 – Statistiques judiciaires de la Cour de Justice, p. 21.

112. CJUE, Rapport annuel 2024 – Statistiques judiciaires de la Cour de Justice, p. 21.



En l'espèce, l'appelant était visé par un mandat d'arrêt européen et devait être remis aux autorités françaises. Bien qu'il ne fût pas privé de liberté, l'individu visé par un autre mandat d'arrêt européen dans l'affaire jointe (renvoyée par le tribunal d'Amsterdam) l'était et son maintien en détention dépendait de la réponse de la CJUE sur l'interprétation de la notion d'autorité judiciaire d'émission. Les deux questions étant « intrinsèquement liées », la CJUE a donc soumis les affaires, pour des raisons de « bonne administration de la justice », à la PPU (pt. 40).

## D. Après la réponse de la CJUE : les suites de la procédure nationale

Après réception de l'arrêt de la CJUE, la juridiction nationale pourra poursuivre la procédure. Le jugement national en résultant pourra parfois être retrouvé sur le site Internet de la CJUE, à la même page que l'arrêt de cette dernière suite au renvoi préjudiciel.

En cas de manque de clarté permettant de résoudre le litige au principal, la juridiction nationale peut toujours introduire un second renvoi préjudiciel (art. 104 du Règlement de procédure de la CJUE). Ce fut notamment le cas dans l'affaire [Gavanozov I \(C-324/17\)](#)<sup>114</sup>, menant ainsi à l'arrêt [Gavanozov II \(C-852/19\)](#)<sup>115</sup>.

**LORSQUE L'ON ENVISAGE DE DEMANDER À UNE JURIDICTION LUXEMBOURGEOISE D'INITIER UN RENVOI PRÉJUDICIEL, ON PEUT GARDER À L'ESPRIT LES POINTS SUIVANTS :**



Le renvoi préjudiciel peut considérablement allonger la durée de la procédure du litige au principal. Si, toutefois, il existe un risque d'atteinte aux droits fondamentaux, comme cela peut être le cas dans les affaires relatives à la Charte, ce délai peut être réduit grâce à l'utilisation d'une procédure accélérée ou PPU.

Si le juge national refuse d'opérer ce renvoi, le particulier subissant un dommage de ce fait peut introduire une action en dommages-intérêts contre l'Etat.

## V. La Charte dans les stratégies contentieuses

### A. La stratégie contentieuse individuelle

Idéalement, l'avocat doit construire et instruire le dossier en anticipant les potentiels développements, même un potentiel recours en responsabilité contre l'Etat (voir infra), et en mettant en avant les dispositions pertinentes (notamment de la Charte) le plus tôt possible.

La possibilité de demander et d'obtenir un renvoi préjudiciel par la juridiction nationale fait partie des démarches envisageables. Cette démarche est rarement initiée par le juge, et provient bien plus souvent de l'une des parties. Afin d'obtenir ce renvoi, l'avocat (puis le juge national) pourra démontrer le doute qui subsiste autour de l'interprétation ou la validité de la ou des dispositions de droit de l'Union, et démontrer la pertinence précise de la question.

La violation alléguée vient souvent du droit national ou de la façon dont ce droit national est mis en œuvre, mais une violation d'un droit fondamental peut aussi provenir du droit de l'Union lui-même (par exemple : dans l'affaire [Digital Rights Ireland](#)<sup>116</sup>, la CJUE a prononcé l'invalidité d'une directive prévoyant la rétention de données personnelles au motif qu'elle violait le droit fondamental à la vie privée) auquel cas cette question peut être résolue par le biais d'un renvoi préjudiciel en appréciation de validité.

Généralement, les juridictions luxembourgeoises sont bien disposées à opérer des renvois préjudiciels, surtout les juridictions administratives, comme ce fut le cas par le passé dans les domaines d'échange de renseignements en matière fiscale, de liberté de circulation des travailleurs et des

113. CJUE, arrêt du 12 décembre 2019, JR et YC, affaires jointes C-566/19 PPU et C-626/19 PPU, ECLI:EU:C:2019:1077.

114. CJUE, arrêt du 24 octobre 2019, Procédure pénale c. Ivan Gavanozov [Gavanozov I], C-324/17, ECLI:EU:C:2019:892.

115. Voir réf. n°44.

116. Voir réf. n°36.

citoyens de l'Union, et du droit de l'environnement. Néanmoins, cela reste plus rare dans d'autres matières comme le droit de l'immigration.

En cas de violation du droit de l'Union, il existe également la possibilité d'un recours en responsabilité contre l'Etat. Cette violation peut concerner les principes généraux du droit de l'Union (envisagée dans Francovich), et/ou les droits fondamentaux (Violation du principe d'égalité et du droit de vote des citoyens de l'Union dans [Eman et Sevinger \(C-300/04\)](#))<sup>117</sup>.

Au Luxembourg, cette responsabilité peut être mise en cause par le biais de la **loi du 1er septembre 1988 relative à la responsabilité civile de l'Etat et des collectivités publiques**, qui admet notamment, en son article 1er alinéa 1, la responsabilité de « l'Etat et des autres personnes morales de droit public [...] pour tout dommage causé par le fonctionnement défectueux de leurs services, tant administratifs que judiciaires ».



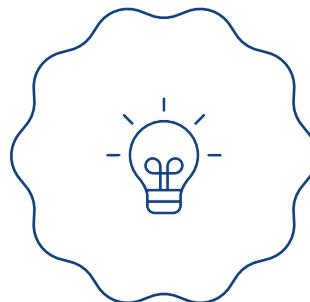
## B. La stratégie contentieuse collective

Si l'actio popularis fait encore peur<sup>118</sup>, il existe des cas particuliers où le législateur européen, puis luxembourgeois dans ses transpositions, ont accentué le rôle à jouer des ONG : les cas de discrimination raciale, de protection de l'environnement, de droit de la consommation ou encore de protection des données (les ONG peuvent représenter les sujets des données).

La résolution de cas individuels, où il y a eu constatation d'une violation d'un droit fondamental, entraîne non seulement un bénéfice pour la personne concernée, mais également par ruissellement pour d'autres individus dans une situation similaire ou dans des situations différentes mais où les mêmes dispositions s'appliquent.

Certains cas-pilotes ont été identifiés, et sont soutenus par des stratégies collectives grâce à des économies d'échelle, le partage d'information et la mise en commun des compétences. C'est par exemple le cas de l'affaire [Defrenne](#)<sup>119</sup>, pour laquelle la société civile belge s'est mobilisée, qui a entraîné la mobilisation des syndicats britanniques sur la thématique de l'égalité hommes-femmes.

Au Luxembourg, quelques tentatives de faire évoluer la jurisprudence sur le droit d'agir des associations peuvent être relevées<sup>120</sup>. Plus souvent, le partage d'informations et la mise en réseau entre avocats et associations permet de soutenir les actions de justiciables individuels, par exemple des enfants en contexte migratoire.



117. CJUE, arrêt du 12 septembre 2006, M. G. Eman et O. B. Sevinger c. Collège de bourgmestres et de wethouders de La Haye [Eman et Sevinger], C-300/04, ECCLI:EU:C:2006:545.

118. Trib. adm. de Luxembourg, ordonnance du 17 décembre 2021, n°46630 du rôle nt : « Pour une action en justice des ASBL ! » in D. Hiez, Le nouveau droit des asbl au Luxembourg (Larcier 2024).

119. CJUE, arrêt du 8 avril 1976, Gabrielle Defrenne c. Société anonyme belge de navigation aérienne Sabena [Defrenne/Sabena], C-43/75, ECCLI:EU:C:1976:56.

120. Par exemple, de la part d'associations agissant en faveur des réfugiés : cf. jugement du Tribunal administratif du 14 juillet 2025 (n°49691), appel pendant devant la Cour administrative.

# CHAPITRE 3 : LA CHARTE EN QUATRE THÉMATIQUES

## I. La non-discrimination

### A. Le concept de non-discrimination et ses déclinaisons

La discrimination peut être définie comme la différence de traitement entre deux groupes comparables de façon pertinente, ou un traitement identique entre deux groupes incomparables. Il y a lieu de distinguer entre deux types de discrimination : la discrimination directe et la discrimination indirecte.

#### LA DISCRIMINATION DIRECTE ET INDIRECTE



Ces deux formes de discriminations sont définies par l'article 2(2) de la [directive 2000/43/CE](#) comme suit :

- a. une **discrimination directe** se produit lorsque, pour des raisons de race ou d'origine ethnique, une personne est traitée de manière moins favorable qu'une autre ne l'est, ne l'a été ou ne le serait dans une situation comparable ;
- b. une **discrimination indirecte** se produit lorsqu'une **disposition, un critère ou une pratique apparemment neutre est susceptible d'entraîner un désavantage particulier** pour des personnes d'une race ou d'une origine ethnique donnée par rapport à d'autres personnes, à moins que cette disposition, ce critère ou cette pratique ne soit objectivement justifié par un objectif légitime et que les moyens de réaliser cet objectif ne soient appropriés et nécessaires<sup>121</sup> . »

Si la directive 2000/43 concerne uniquement l'égalité raciale et l'origine ethnique, on retrouve des définitions similaires dans d'autres directives (ex : art. 2(2) de la [directive 2000/78/CE](#) en ce qui concerne la discrimination sur base de religion, conviction, handicap, âge, et orientation sexuelle dans le cadre de l'emploi et du travail)<sup>122</sup>.

#### i. La non-discrimination dans le Traité de Rome

A l'origine, le Traité de Rome ne comprenait pas de disposition sur l'harmonisation des politiques sociales. Les Etats membres, à l'époque de son adoption, ont exprimé dans l'article 117 la nécessité de promouvoir le progrès social, notamment résultant du fonctionnement du marché commun et de l'harmonisation des législations nationales. Cette idée fut reprise à l'article 151 TFUE. Le rôle de la Commission dans la politique sociale fut établi par l'article 153 TFUE (ex-article 118) en tant que promotrice de la collaboration entre les Etats membres dans certains domaines. On retrouve également dans le TFUE certaines dispositions attrayant à des formes spécifiques de discrimination, telles que la prohibition de la différence de rémunération entre hommes et femmes à travail égal (article 153, ex-article 119) ; la libre circulation des travailleurs (article 45, ex-article 39) ; et la coordination des systèmes de sécurité sociale (article 48, ex-article 42). Ces dispositions bénéficient d'un effet direct.

#### ii. L'évolution de la non-discrimination en droit de l'Union

L'article 153 TFUE sur l'égalité hommes-femmes en matière de rémunération fut l'objet de clarifications par la Cour sous son ancienne version, l'article 119 TCE, dans l'arrêt Defrenne rendu en 1976.

121. Directive 2000/43/CE du Conseil du 29 juin 2000 relative à la mise en œuvre du principe de l'égalité de traitement entre les personnes sans distinction de race ou d'origine ethnique, JO L 180 du 19 juillet 2000, p. 22-26.

122. Directive 2000/78/CE du Conseil du 27 novembre 2000 portant création d'un cadre général en faveur de l'égalité de traitement en matière d'emploi et de travail, JO L 303 du 2 décembre 2000, p. 16-22.



La CJUE a établi la double finalité à la fois économique et sociale poursuivie par l'article 119 TCE : d'une part, cette disposition permet d'empêcher un déséquilibre au niveau concurrentiel entre les entreprises établies dans des Etats ayant « effectivement réalisé le principe d'égalité de rémunération » et les entreprises dans les Etats où ce n'est pas le cas ; et, d'autre part, l'objectif de progrès social déclaré dans le préambule du Traité de Rome (pts. 8-12). Elle affirma également l'effet direct horizontal inhérent à l'article 119, en raison de son application « aux contrats entre particuliers » (pt. 39).

Cette prohibition de la discrimination en matière de rémunération, exclusivement conçue à l'origine pour établir l'égalité salariale entre hommes et femmes, vint à s'appliquer graduellement à d'autres formes de discrimination afin d'établir une égalité de traitement.

L'article 45 TFUE interdit désormais la discrimination en matière d'emploi, de rémunération et d'autres conditions de travail et d'emploi quel que soit le critère discriminant. L'Union a également légiféré en la matière en adoptant la directive-cadre 2000/78/EC portant création d'un cadre général en faveur de l'égalité de traitement en matière d'emploi et de travail. Cette directive fut notamment interprétée dans l'arrêt [Küçükdeveci \(C-555/07\)](#)<sup>124</sup> qui établit l'effet horizontal direct du principe de non-discrimination. Fut également permis, comme expliqué dans le chapitre 1, l'effet horizontal direct de l'article 31(2) de la Charte sur les conditions de travail justes et équitables dans l'arrêt Bauer.

#### **BAUER (AFFAIRES JOINTES C-569/16 ET C-570/16)<sup>125</sup>**



Mme Bauer avait vu sa demande rejetée pour l'octroi d'une indemnité correspondant aux jours de congés annuels payés non pris par son mari à la date de son décès. Outre l'applicabilité de l'égalité de traitement aux litiges horizontaux, la Cour déclara qu'une législation nationale ne pouvait pas empêcher la transmission du droit aux congés annuels payés sous forme d'indemnité financière pour l'ayant droit par voie successorale.

L'égalité de traitement en matière d'emploi entre hommes et femmes fut également affirmée dans l'arrêt [Foster c. British Gas plc \(C-188/89\)](#)<sup>126</sup> sur l'âge de la retraite, et par la [directive 2006/54/CE](#) relative à la mise en œuvre du principe de l'égalité des chances et de l'égalité de traitement entre hommes et femmes en matière d'emploi et de travail<sup>127</sup>.

Au-delà du cadre de l'égalité entre hommes et femmes, on peut également retrouver la [directive 2000/43/CE](#) relative à la mise en œuvre du principe de l'égalité de traitement entre les personnes sans distinction de race ou d'origine ethnique<sup>128</sup>.

Vint ensuite la consécration du principe de non-discrimination par la Charte.

123. Voir réf n°119.

124. CJUE, arrêt du 19 janvier 2010, [Seda Küçükdeveci c. Swedex GmbH & Co. KG \[Küçükdeveci\]](#), C-555/07, ECLI:EU:C:2010:21.

125. Voir réf n°40.

126. CJUE, arrêt du 12 juillet 1990, [A. Foster e.a. c. British Gas plc \[Foster e.a./British Gas\]](#), C-188/89, ECLI:EU:C:1990:313.

127. Directive 2006/54/CE du Parlement Européen et du Conseil du 5 juillet 2006 relative à la mise en œuvre du principe de l'égalité des chances et de l'égalité de traitement entre hommes et femmes en matière d'emploi et de travail (refonte), JO L 204 du 26 juillet 2006, p. 23-36.

128. Voir réf n°121.

## Article 21 – Non-discrimination

1. Est interdite toute discrimination fondée notamment sur le sexe, la race, la couleur, les origines ethniques ou sociales, les caractéristiques génétiques, la langue, la religion ou les convictions, les opinions politiques ou toute autre opinion, l'appartenance à une minorité nationale, la fortune, la naissance, un handicap, l'âge ou l'orientation sexuelle.
2. Dans le domaine d'application des traités et sans préjudice de leurs dispositions particulières, toute discrimination exercée en raison de la nationalité est interdite.

La CJUE reconnaît que le droit conféré par le paragraphe 1 est invocable par les particuliers dans l'arrêt AMS (Association de médiation sociale) (C-176/12)<sup>129</sup>.

L'interdiction de la discrimination sur base de la nationalité inscrite au paragraphe 2 avait déjà été consacrée auparavant dans l'arrêt Reyners c. Etat belge.

### **JEAN REYNERS C. ETAT BELGE (C-2/74)**<sup>130</sup>

En l'espèce, un ressortissant néerlandais, ayant effectué l'intégralité de ses études de droit en Belgique, se vit refuser l'admission au barreau belge au motif qu'il n'avait pas la nationalité belge.

Le caractère transfrontalier du cas permit l'application du droit de l'Union et, donc, du droit d'établissement qui n'était pas reconnu au requérant sous forme de discrimination directe. L'Etat belge argua que le métier d'avocat présupposait l'exercice d'une autorité publique, qui faisait partie des exceptions au droit d'établissement prévues par l'article 55 du Traité. La Cour rejeta cet argument, concluant que la qualification d'exercice de l'autorité publique ne pouvait pas être octroyées aux activités de « consultation et l'assistance juridique, ou la représentation et la défense des parties en justice » (pt. 52).

## B. Mobiliser la législation de l'Union en conjonction avec la Charte

### i. Le champ d'application de la protection contre les discriminations

Les limites du champ d'application de la protection contre les discriminations sont mises en évidence dans la jurisprudence TJ c. Balga srl.

### **TJ C. BALGA SRL (C-32/20)**<sup>131</sup>

Lors d'un licenciement collectif, une des personnes licenciées a contesté cette décision sur base d'une violation des critères applicables au choix des travailleurs faisant l'objet du licenciement. Ces critères résultent de la législation italienne, dont une partie est une transposition d'une directive de l'UE sur les droits procéduraux des travailleurs en cas de licenciement collectif, prévoyant notamment une procédure de consultation. Le demandeur invoqua également l'article 30 de la Charte sur la protection contre les licenciements injustifiés, et l'article 21 sur l'interdiction de la discrimination.

La juridiction nationale demanda à la CJUE, par le biais d'une question préjudiciale, comment l'application de ces dispositions devait être effectuée en l'espèce. Celle-ci répondit qu'il ne suffisait pas que la législation nationale en cause contienne des dispositions transposant la directive parmi d'autres. L'applicabilité de la directive, et donc du droit de l'Union, devait être constatée par l'imposition par la directive d'une « obligation spécifique à l'égard de la situation en cause au principal » (pt. 27). Ainsi, la Cour conclut à l'absence de transposition du droit de l'UE, résultant en une exclusion de cette situation du champ d'application de la Charte.

129. CJUE, arrêt du 15 janvier 2014, Association de médiation sociale c. Union locale des syndicats CGT e.a. [Association de médiation sociale], C-176/12, ECLI:EU:C:2014:2.

130. CJUE, arrêt du 21 juin 1974, Jean Reyners c. État belge, C-2/74, ECLI:EU:C:1974:68.

131. CJUE, ordonnance du 4 juin 2020, TJ c. Balga Srl, C-32/20, ECLI:EU:C:2020:441.

## ii. La discrimination raciale

Deux directives sont notamment applicables dans le cadre de l'égalité raciale : la [directive 2000/43/CE](#), et la [directive 2000/78](#) portant création d'un cadre général en faveur de l'égalité de traitement en matière d'emploi et de travail<sup>132</sup>. Si la seconde directive ne recouvre que le domaine de l'emploi, la première recouvre également les domaines de la protection sociale, la fourniture de et accès aux biens et service, et l'éducation.

Très peu d'affaires en la matière sont cependant traitées par la CJUE – il est donc pertinent d'avoir également recours à la jurisprudence de la CourEDH, par exemple, l'arrêt [Timichev c. Russie](#)<sup>133</sup>. La CJUE s'est toutefois déjà prononcée sur l'identification d'une discrimination raciale.

### **CHEZ RAZPREDELENIE BULGARIA (C-83/14)**<sup>134</sup>



A l'époque de l'affaire, dans les quartiers roms des communes bulgares, le fournisseur d'électricité installait les compteurs à 7 mètres de hauteur, ce qui empêchait les consommateurs roms d'avoir accès à leurs propres compteurs et surveiller leur propre consommation. Le fournisseur a justifié la mesure par sa volonté d'empêcher les fraudes et détournements du réseau électrique, beaucoup plus courants dans les quartiers roms que dans les autres quartiers.

Le tribunal administratif de Sofia demanda à la CJUE de clarifier le champ d'application du droit de l'Union en la matière et si la différence de traitement en cause pouvait être considérée comme légale. La Cour a retenu l'applicabilité de la directive 2000/43 en raison de son expression du principe d'égalité comme principe général du droit de l'UE (pt. 42). Elle s'est appuyée sur ce principe général ainsi que sur l'article 21 de la Charte pour donner son interprétation et elle a estimé que la discrimination fondée sur l'origine ethnique pouvait être constatée même si la mesure s'appliquait aux autres habitants du quartier qui ne sont pas roms.

Le juge national doit ainsi apprécier les éléments suivants : si la pratique est limitée aux quartiers à majorité rom, s'il existe des préjugés ou stéréotypes d'ordre ethnique, etc. Même en l'absence de ces préjugés, l'existence d'une discrimination n'est pas exclue si les personnes impactées par un désavantage particulier sont effectivement d'une ethnie particulière.

Le partage de la charge de la preuve doit également permettre à la partie demanderesse de ne pas devoir prouver l'existence de la discrimination : si celle-ci est présumée, c'est à la partie défenderesse d'en avancer la légitimité et proportionnalité.

La protection octroyée contre la discrimination raciale connaît toutefois des limites.

### **JYSKE FINANS (C-668/15)**<sup>135</sup>



L'accès à un crédit pour l'achat d'une voiture est conditionné, au Danemark, par la production d'un permis de conduire. Cependant, pour les citoyens de l'Union dont le permis mentionne un pays de naissance hors-UE, un document d'identité supplémentaire est exigé.

La Cour a ici constaté que « l'existence d'un traitement défavorable ne saurait être constatée de manière générale et abstraite, mais doit l'être de manière spécifique et concrète, au regard du traitement favorable en cause » (pt. 32) et a conclu à l'absence de discrimination fondée sur l'origine ethnique dans un tel cas.

132. Voir réfs. n°121 et 122.

133. CourEDH, arrêt du 13 décembre 2005, Timichev c. Russie, n°s 55762/00 et 55974/00.

134. CJUE, arrêt du 16 juillet 2015, CHEZ Razpredelenie Bulgaria AD c. Komisia za zaštitu od diskriminacije [CHEZ Razpredelenie Bulgaria], C-83/14, ECLI:EU:C:2015:480.

135. CJUE, arrêt du 6 avril 2017, Jyske Finans A/S c. Ligebehandlingsnævnet [Jyske Finans], C-668/15, ECLI:EU:C:2017:278.

### iii. La discrimination au travail

La directive 2000/78 établit un cadre général sur la discrimination au travail, protégeant les individus de manière plus large que la directive sur l'égalité raciale. Sont ainsi prohibées les discriminations sur base de la religion ou des convictions, de l'orientation sexuelle, du handicap, ou de l'âge. Toutefois, elle est plus restrictive que la directive sur l'égalité raciale en termes de secteurs couverts par cette protection : elle n'est applicable que dans le domaine de l'emploi, du travail et des aspects connexes, tels que la formation professionnelle et l'affiliation à une organisation de travailleurs.

Ce principe, repris par l'article 21(1) de la Charte, est doté d'un effet direct horizontal, c'est-à-dire qu'il peut être invoqué par un particulier à l'encontre d'un autre particulier (pour autant que le litige entre dans le champ d'application du droit de l'Union), d'après l'arrêt *Vera Egenberger* (voir chapitre 1).

### iv. La discrimination fondée sur la religion

Au niveau européen, plusieurs cas furent référés à la CJUE pour discrimination sur le fondement de la religion, spécifiquement au sujet du port du foulard islamique.

#### **ASMA BOUGNAOUI (C-188/15)**<sup>136</sup>



La requérante avait été licenciée en raison de son port du foulard islamique, élément considéré par l'employeur comme incompatible avec son poste au sein de l'entreprise en raison de son contact avec les clients.

La Cour a considéré que « les considérations subjectives telles que la volonté de l'employeur de tenir compte des souhaits particuliers du client » ne sont pas une « exigence professionnelle essentielle et déterminante » qui permet une différence de traitement au sens de la directive 2000/78 (pt. 40).

#### **LF C. SCRL (C-344/20)**<sup>137</sup>

Néanmoins, la Cour a considéré que les dispositions concernant la neutralité religieuse et philosophique au travail ne constituent pas une discrimination directe tant qu'elles sont appliquées de façon générale et indifférenciée.

Au Luxembourg, une autre affaire de discrimination sur le fondement de la religion dans le milieu juridique fut largement médiatisée. En septembre 2017, une jeune avocate devait se présenter devant la Cour supérieure de Justice pour procéder à son assermentation, qui n'eut finalement pas lieu en raison de son port du foulard islamique. Considéré par l'Ordre des Avocats comme incompatible avec le port de la robe d'avocat, en raison de l'obligation de neutralité associée au métier et concrétisée ex-post dans une circulaire du Barreau, l'avocate l'a finalement retiré aux fins de l'assermentation. De telles affaires ne se rendent pas nécessairement devant les tribunaux luxembourgeois (ni devant la CJUE) mais peuvent néanmoins illustrer la pertinence du droit de l'Union et des droits fondamentaux au Luxembourg.

### v. La discrimination fondée sur le sexe

Le droit de l'Union a prévu, dès le Traité de Rome, des dispositions afin d'éliminer les discriminations entre hommes et femmes. Cette forme de discrimination a suscité une jurisprudence abondante de la CJUE.

136. CJUE, arrêt du 14 mars 2017, Asma Bougnaoui et Association de défense des droits de l'homme (ADDH) c. Micropole SA [Asma Bougnaoui], C-188/15, ECLI:EU:C:2017:204.

137. CJUE, arrêt du 14 mars 2017, Asma Bougnaoui et Association de défense des droits de l'homme (ADDH) c. Micropole SA [Asma Bougnaoui], C-188/15, ECLI:EU:C:2017:204.



Une convention collective prévoyait une période supplémentaire de congé maternité pour les femmes élevant seules leurs enfants. Un salarié de sexe masculin s'est vu refuser sa demande pour en bénéficier et a introduit un recours à l'encontre de la décision.

La Cour a admis l'inclusion des conventions collectives dans le champ de la directive 2006/54 – ce qui permet de reconnaître que l'affaire s'inscrit bien dans le champ d'application du droit de l'Union, et que les droits fondamentaux garantis par le droit de l'Union sont applicables. La Cour a relevé que le congé maternité octroyé aux mères répond à des besoins biologiques spécifiques (la protection de la femme à un moment particulièrement vulnérable et la protection des rapports entre la mère et l'enfant). En revanche, les situations d'un travailleur de sexe masculin et de sexe féminin sont comparables pour les congés supplémentaires relatifs à la qualité de parent pour éduquer l'enfant.

Le législateur national ne peut donc pas se baser sur la directive 2006/54 pour adopter des mesures relatives à la protection de la femme en sa qualité de parent (pt. 55) et ce congé supplémentaire doit être attribué au regard des « conséquences de la grossesse » et « sa condition de maternité » (pt. 56). La différence de traitement entre hommes et femmes doit être justifiable sur base de la condition biologique et psychologique de la mère et des rapports particuliers qu'elle entretient avec l'enfant après son accouchement. L'octroi d'un congé supplémentaire doit également prendre ces éléments en considération.

#### POINTS D'ATTENTION :



- Penser non seulement aux dispositions relatives à la discrimination mais aussi au droit fondamental à une protection juridictionnelle effective
- Le Centre pour l'égalité de traitement (CET) au Luxembourg devrait voir ses attributions et ses pouvoirs accrus avec la transposition prochaine des nouvelles directives 2024/1499<sup>139</sup> et 2024/1500<sup>140</sup> : en particulier, le CET devrait disposer de pouvoirs d'enquête et d'aide aux victime renforcés, et du droit d'agir en justice en matière civile et administrative.
- Au vu des développements sociaux actuels, penser à la possibilité d'évolution de l'interdiction de la discrimination fondée sur le sexe vers une interdiction plus large des discriminations fondées sur le genre
- Consulter les autres sources de droits fondamentaux pour élargir votre boîte à outils dans une affaire de discrimination : la jurisprudence de la CourEDH, les traités internationaux contre la discrimination (CEDEF, la Convention d'Istanbul, la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination, la Convention sur les droits des personnes handicapées, etc.) ainsi que le travail publié par les comités de ces conventions.

### C. La non-discrimination dans les affaires transfrontalières

Le fait pour un individu de circuler dans l'Union permet de déclencher la protection contre les discriminations. C'est ce qu'illustre entre autres, la jurisprudence Garcia Avello.

138. CJUE, arrêt du 18 novembre 2020, Syndicat CFTC du personnel de la Caisse primaire d'assurance maladie de la Moselle c. Caisse primaire d'assurance maladie de Moselle [Syndicat CFTC], C-463/19, ECLI:EU:C:2020:932.

139. Directive (UE) 2024/1499 du Conseil du 7 mai 2024 relative aux normes applicables aux organismes pour l'égalité de traitement dans les domaines de l'égalité de traitement entre les personnes sans distinction de race ou d'origine ethnique, de l'égalité de traitement entre les personnes en matière d'emploi et de travail sans distinction de religion ou de convictions, de handicap, d'âge ou d'orientation sexuelle et de l'égalité de traitement entre les femmes et les hommes en matière de sécurité sociale ainsi que dans l'accès à des biens et services et la fourniture de biens et services, et modifiant les directives 2000/43/CE et 2004/13/CE, JO L du 29 mai 2024.

140. Directive (UE) 2024/1500 du Parlement européen et du Conseil du 14 mai 2024 relative aux normes applicables aux organismes pour l'égalité de traitement dans le domaine de l'égalité de traitement et de l'égalité des chances entre les femmes et les hommes en matière d'emploi et de travail, et modifiant les directives 2006/54/CE et 2010/41/UE, JO L du 29 mai 2024.

## GARCIA AVELLO (C-148/02)<sup>141</sup>

Les autorités belges ont refusé le changement de nom de deux enfants espagnols nés en Belgique afin de combiner le premier nom du père (Garcia) et celui de la mère (Weber) au motif que les enfants doivent habituellement porter le nom de leur père (en l'espèce, Garcia Avello). Le Conseil d'Etat belge a donc opéré un renvoi préjudiciel à la CJUE afin de déterminer si ce refus était compatible avec le droit communautaire en matière de circulation des personnes.

En tant que ressortissants espagnols séjournant dans un autre Etat membre, la Cour a estimé que les enfants bénéficiaient de l'application du droit communautaire et pouvaient se prévaloir du principe de non-discrimination, lequel requiert non seulement que des situations identiques soient traitées de la même façon, mais aussi que des situations différentes soient traitées différemment. Le fait que les enfants portent des patronymes différents en Belgique et en Espagne était de nature à entraver leur liberté de circulation garantie par le droit de l'Union. Ainsi, se trouvant dans une situation différente des ressortissants sans cette double nationalité, les enfants pouvaient faire valoir l'application de règles différentes pour la détermination de leur patronyme.

### i. La protection des travailleurs frontaliers

L'affaire Giersch sur les bourses d'études de l'Etat luxembourgeois pour les étudiants frontaliers est emblématique de la protection contre les discriminations conférée aux travailleurs frontaliers par le droit de l'Union.

## GIERSCH (C-20/12)<sup>142</sup>

Selon la loi modifiée du 22 juin 2000, l'octroi d'une bourse d'études par l'Etat luxembourgeois était conditionnée par la résidence sur le territoire luxembourgeois des étudiants ressortissants d'un autre Etat membre, dont le parent travaille au Luxembourg, eu même titre que les étudiants de nationalité luxembourgeoise. Les étudiants concernés ont argué que cette condition serait plus facilement remplie par les ressortissants luxembourgeois et constituerait donc une discrimination directe ou indirecte pour l'obtention de cet avantage social.

Après avoir constaté l'applicabilité du droit de l'Union en raison de la qualification de cette bourse comme « avantage social » au sens du règlement 1612/68, la Cour a conclu que la mesure établissait une différence de traitement qui pouvait être qualifiée de discrimination indirecte. Néanmoins, si elle était justifiable au vu de l'objectif social avancé par l'Etat luxembourgeois, la mesure était disproportionnée car allant au-delà du nécessaire pour atteindre cet objectif.

Un autre cas luxembourgeois sur les travailleurs frontaliers a permis de renforcer cette égalité de traitement pour les familles recomposées.

## CAISSE POUR L'AVENIR DES ENFANTS (C-802/18)<sup>143</sup>

La loi luxembourgeoise permettait aux travailleurs frontaliers de percevoir une allocation familiale liée à leur activité salariée au Luxembourg uniquement pour leurs propres enfants, à l'exclusion de ceux de leur conjoint avec lesquels ils n'ont pas de lien de filiation, alors que tous les enfants résidant au Luxembourg ont le droit de percevoir cette allocation.

La Cour a rappelé une ligne jurisprudentielle bien établie selon laquelle les membres de la famille d'un travailleur migrant sont des bénéficiaires indirects de l'égalité de traitement accordée à ce travailleur par l'article 7(2) du règlement 492/2011 sur la libre circulation des travailleurs à l'intérieur de l'Union, en plus de l'égalité de traitement consacrée par la directive 2004/38 sur le droit de circulation et de séjour des citoyens de l'Union et de leur famille.

141. CJUE, arrêt du 2 octobre 2003, Carlos Garcia Avello c. État belge [Garcia Avello], C-148/02, ECLI:EU:C:2003:539.

142. CJUE, arrêt du 20 juin 2013, Elodie Giersch e.a. c. État du Grand-Duché de Luxembourg [Giersch], C-20/12, ECLI:EU:C:2013:411.

143. CJUE, arrêt du 2 avril 2010, Caisse pour l'avenir des enfants, C-802/18, ECLI:EU:C:2020:269.



## ii. La libre circulation et la discrimination fondée sur la religion

### A C. VESELĪBAS MINISTRIJA (C-243/19)<sup>144</sup>



En l'espèce, les autorités lettones avaient refusé de prendre en charge les soins de santé d'un enfant dans un Etat membre voisin, au motif que ce traitement était disponible en Lettonie, bien qu'elle requière une transfusion sanguine à laquelle les parents s'opposaient pour des raisons religieuses.

En se basant sur une lecture de la directive 2011/24 relative à l'application des droits des patients en matière de soins de santé transfrontaliers à la lumière de l'article 21(1) de la Charte, la Cour conclut que l'Etat membre ne pouvait refuser cette prise en charge uniquement si la mesure, proportionnelle et nécessaire, permettait de remplir un objectif légitime de maintien de la capacité des soins de santé ou d'une compétence médicale, ce qui n'avait pas été le cas en l'espèce.

## iii. La libre circulation et la discrimination fondée sur l'orientation sexuelle

L'affaire Coman est célèbre pour son apport à la protection du mariage entre personnes du même sexe à la lumière de la liberté de circulation.

### COMAN (C-673/16)<sup>145</sup>



Un couple homosexuel, composé d'un ressortissant roumain et un ressortissant américain, s'était marié en Belgique. Souhaitant retourner s'établir en Roumanie, M. Hamilton, ressortissant d'un pays tiers, tenta d'obtenir un droit de séjour en Roumanie en tant qu'époux d'un citoyen de l'Union. Le mariage entre deux personnes de même sexe n'étant pas autorisé en Roumanie, les autorités roumaines refusèrent de reconnaître le mariage.

Afin de ne pas entraver le droit à la libre circulation dont dispose le citoyen de l'Union, la Cour conclut, sur base de la directive 2004/38 et de l'article 21(1) de la Charte, que le mariage devait être reconnu pour que la liberté de circulation puisse être effectivement exercée. Néanmoins, l'arrêt n'a rien mentionné explicitement au sujet d'une discrimination sur base de l'orientation sexuelle.

Les suites de la jurisprudence de la CJUE au sujet de la reconnaissance de mariages entre personnes du même sexe comprennent notamment l'arrêt *Pancharevo*<sup>146</sup> (voir partie III), et l'arrêt *Wojewoda Mazowiecki*<sup>147</sup> vient de confirmer la jurisprudence Coman en indiquant que un Etat membre a l'obligation de reconnaître le mariage de deux citoyens de l'Union de même sexe, légalement conclu dans un autre Etat membre, où ils ont exercé leur liberté de circulation et de séjour.

### POINTS D'ATTENTION :



- Un élément transnational peut déclencher la protection « indirecte » par le droit de l'Union, et donc de la Charte.
- En ce qui concerne les différences de traitement pour les travailleurs frontaliers, il existe déjà tout un corpus de jurisprudence sur les traités et la législation de l'Union ; la Charte n'est pas toujours nécessaire pour obtenir une solution protectrice du travailleur.

144. CJUE, arrêt du 29 octobre 2020, A c. Veselības ministrija, C-243/19, ECLI:EU:C:2020:872.

145. Voir réf. n°48.

146. CJUE, arrêt du 14 décembre 2021, V.M.A. c. Stolichna obshchina, rayon « Pancharevo » [Pancharevo], C-490/20, ECLI:EU:C:2021:1008.

147. CJUE, arrêt du 25 novembre 2025, Jakub Cupriak-Trojan et Mateusz Trojan c. Wojewoda Mazowiecki [Wojewoda Mazowiecki], C-713/23, ECLI:EU:C:2025:917.

## II. Le droit d'asile et de l'immigration

### A. Le régime juridique de la protection internationale

Sur le plan international, la protection des demandeurs d'asile est régie par la [Convention relative au statut des réfugiés \(Convention de Genève\)](#)<sup>148</sup> et son [Protocole de 1967](#).<sup>149</sup> En droit de l'Union, cette protection est retranscrite par le régime d'asile européen commun (RAEC), lui-même transposé en droit luxembourgeois par la [loi du 18 décembre 2015 relative à la protection internationale et à la protection temporaire](#)<sup>150</sup> et la [loi du 18 décembre 2015 relative à l'accueil des demandeurs de protection internationale](#).<sup>151</sup>

### B. La protection internationale en droit de l'Union

#### i. Le cadre législatif

Le droit d'asile est à la fois régi par le droit primaire de l'Union et son droit dérivé. La Charte des droits fondamentaux consacre cette garantie principalement dans l'article 18, mais également à travers les articles 19 (protection en cas d'éloignement, d'expulsion et d'extradition), qui établit le principe de non-refoulement, 1 (dignité humaine), 4 (interdiction de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants), 7 (respect de la vie privée et familiale), 24 (droits de l'enfant), etc.

Le législateur européen a créé un cadre articulant le droit d'asile à travers le RAEC, qui comprend plusieurs règlements et directives. La [directive Qualification \(2011/95/UE\)](#)<sup>152</sup> et la [directive Protection temporaire \(2001/55/CE\)](#)<sup>153</sup> établissent toutes deux les critères d'octroi de la protection internationale. Les conditions d'accueil des demandeurs de protection internationale sont quant à elles reprises dans la [directive Accueil \(2013/33/UE\)](#).<sup>154</sup> La collaboration et la solidarité entre les Etats membres dans la gestion des demandes d'asile est organisée par la directive [Procédures \(2013/32/UE\)](#),<sup>155</sup> le [règlement Dublin III \(n°604/2013\)](#)<sup>156</sup> et le règlement [Eurodac \(n°603/2013\)](#),<sup>157</sup> qui disposeront

148. Nations Unies, Résolution 429(V), Convention relative au statut des réfugiés [Convention de Genève], adoptée le 28 juillet 1951 et entrée en vigueur le 22 avril 1954, A/RES/429(V).

149. Protocole relatif au statut des réfugiés, adopté le 16 décembre 1966 et entré en vigueur le 4 octobre 1967.

150. Loi du 18 décembre 2015 relative à la protection internationale et à la protection temporaire, modifiant la loi modifiée du 10 août 1991 sur la profession d'avocat, la loi modifiée du 29 août 2008 sur la libre circulation des personnes et l'immigration, la loi du 28 mai 2009 concernant le Centre de rétention, et abrogeant la loi modifiée du 5 mai 2006 relative au droit d'asile et à des formes complémentaires de protection, Mémorial A255.

151. Loi du 18 décembre 2015 relative à l'accueil des demandeurs de protection internationale et de protection temporaire, et modifiant la loi modifiée du 10 août 1991 sur la profession d'avocat, Mémorial A255.

152. Directive 2011/95/UE du Parlement européen et du Conseil du 13 décembre 2011 concernant les normes relatives aux conditions que doivent remplir les ressortissants des pays tiers ou les apatrides pour pouvoir bénéficier d'une protection internationale, à un statut uniforme pour les réfugiés ou les personnes pouvant bénéficier de la protection subsidiaire, et au contenu de cette protection (refonte) [directive Qualification], JO L 337 du 20 décembre 2011, p. 9-26.

153. Directive 2001/55/CE du Conseil du 20 juillet 2001 relative à des normes minimales pour l'octroi d'une protection temporaire en cas d'afflux massif de personnes déplacées et à des mesures tendant à assurer un équilibre entre les efforts consentis par les États membres pour accueillir ces personnes et supporter les conséquences de cet accueil [directive Protection temporaire], JO L 212 du 7 août 2001, p. 12-23.

154. Directive 2013/33/UE du Parlement Européen et du Conseil du 26 juin 2013 établissant des normes pour l'accueil des personnes demandant la protection internationale (refonte) [directive Accueil], JO L 180 du 29 juin 2013, p. 96-116.

155. Directive 2013/32/UE du Parlement Européen et du Conseil du 26 juin 2013 relative à des procédures communes pour l'octroi et le retrait de la protection internationale (refonte) [directive Procédures], JO L 180 du 29 juin 2013, p. 60-95.

156. Règlement (UE) n°604/2013 du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 établissant les critères et mécanismes de détermination de l'État membre responsable de l'examen d'une demande de protection internationale introduite dans l'un des États membres par un ressortissant de pays tiers ou un apatride (refonte) [règlement Dublin III], JO L 180 du 29 juin 2013, p. 31-59.

157. Règlement (UE) n°603/2013 du Parlement Européen et du Conseil du 26 juin 2013 relatif à la création d' Eurodac pour la comparaison des empreintes digitales aux fins de l'application efficace du règlement (UE) n°604/2013 établissant les critères et mécanismes de détermination de l'État membre responsable de l'examen d'une demande de protection internationale introduite dans l'un des États membres par un ressortissant de pays tiers ou un apatride et relatif aux demandes de comparaison avec les données d' Eurodac présentées par les autorités répressives des États membres et Europol à des fins répressives, et modifiant le règlement (UE) n°1077/2011 portant création d'une agence européenne pour la gestion opérationnelle des systèmes d'information à grande échelle au sein de l'espace de liberté, de sécurité et de justice (refonte) [règlement Eurodac], JO L 180 du 29 juin 2013, p. 1-30.

des procédures et de la répartition des responsabilités. Enfin, la [directive Retour \(2008/115/CE\)](#)<sup>158</sup> définit les normes et procédures applicables pour le retour de ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier.

## ii. La jurisprudence de la CJUE en matière d'asile

La Charte joue un rôle crucial dans la protection des demandeurs d'asile dans l'Union. La Cour a déjà eu l'opportunité de se prononcer sur plusieurs aspects du régime européen commun d'asile.

Ainsi, les directives sur l'octroi de la protection internationale ont toutes deux fait l'objet de lectures à la lumière de la Charte, notamment les articles premier (dignité humaine) et 10 (liberté de religion) dans les affaires [AH et FN \(Femmes afghanes\)](#) (affaires jointes C-608/22 et C-609/22)<sup>159</sup> et [Y et Z \(affaires jointes C-71/11 et C-99/11\)](#)<sup>160</sup> respectivement.

Sur les conditions d'accueil, la Cour a de nouveau mis en œuvre l'article premier de la Charte dans [Cimade et GISTI \(C-179/11\)](#)<sup>161</sup> et l'article 24 sur les droits de l'enfant dans [Haqbin \(C-233/18\)](#)<sup>162</sup> – voir partie E.

Les procédures en place pour les demandeurs d'asile furent interprétées à la lumière de l'article 47 garantissant le droit à un recours juridictionnel effectif dans [Samba Diouf \(C-69/10\)](#)<sup>163</sup>. La répartition des responsabilités parmi les Etats membres fut abordée sous plusieurs angles. L'existence de défaillances systémiques relatives à l'application du système Dublin dans le cadre de transfert de demandeurs d'asile vers un autre Etat membre fut examinée dans [N.S. \(affaires jointes C-411/10 et C-493/10\)](#)<sup>164</sup>, particulièrement au vu de l'article 4 de la Charte sur l'interdiction de la torture. L'appréciation des défaillances systémiques dans un Etat membre furent encore clarifiées dans [Jawo \(C-163/17\)](#)<sup>165</sup> et [Ibrahim \(affaires jointes C-297/17, C-318/17 et C-428/17\)](#)<sup>166</sup> – voir partie D. La Cour s'est également prononcée, dans l'arrêt [C-720/20](#)<sup>167</sup>, sur l'applicabilité du règlement Dublin III à la demande de protection internationale d'un mineur dans le cadre d'une protection internationale octroyée à ses parents dans un autre Etat membre.

## C. Le Nouveau Pacte sur la Migration et l'Asile

Adopté le 14 mai 2024, le Nouveau Pacte sur la Migration et l'Asile vient remplacer le régime actuel détaillé ci-dessous. Le Pacte comprend plusieurs volets soutenus par plusieurs règlements et directives.

La gestion des flux est opérée par les instruments suivants :

158. Directive 2008/115/CE du Parlement Européen et du Conseil du 16 décembre 2008 relative aux normes et procédures communes applicables dans les États membres au retour des ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier [directive Retour], JO L 348 du 24 décembre 2008, p. 98-107.

159. CJUE, arrêt du 4 octobre 2024, AH et FN c. Bundesamt für Fremdenwesen und Asyl [Femmes afghanes], affaires jointes C-608/22 et C-609/22, ECLI:EU:C:2024:828.

160. CJUE, arrêt du 5 septembre 2012, Bundesrepublik Deutschland c. Y et Z [Y et Z], affaires jointes C-71/11 et C-99/11, ECLI:EU:C:2012:518.

161. CJUE, arrêt du 27 septembre 2012, Cimade et Groupe d'information et de soutien des immigrés (GISTI) c. Ministre de l'Intérieur, de l'Outre-mer, des Collectivités territoriales et de l'Immigration [Cimade et GISTI], C-179/11, ECLI:EU:C:2012:594.

162. CJUE, arrêt du 12 novembre 2019, Zubair Haqbin c. Federaal Agentschap voor de opvang van asielzoekers [Haqbin], C-233/18, ECLI:EU:C:2019:956.

163. Voir réf n°80.

164. CJUE, arrêt du 21 décembre 2011, N. S. (C-411/10) c. Secretary of State for the Home Department et M. E. et autres (C-493/10) c. Refugee Applications Commissioner et Minister for Justice, Equality and Law Reform [N.S.], affaires jointes C-411/10 et C-493/10, ECLI:EU:C:2011:865.

165. CJUE, arrêt du 19 mars 2019, Abubacarr Jawo c. Bundesrepublik Deutschland [Jawo], C-163/17, ECLI:EU:C:2019:218.

166. CJUE, arrêt du 19 mars 2019, Bashar Ibrahim e.a. c. Bundesrepublik Deutschland et Bundesrepublik Deutschland c. Taus Magamadov [Ibrahim], affaires jointes C-297/17, C-318/17, C-319/17 et C-438/17, ECLI:EU:C:2019:219.

167. CJUE, arrêt du 1er août 2022, RO c. Bundesrepublik Deutschland [Bundesrepublik Deutschland (Enfant de réfugié, né hors de l'État d'accueil)], C-720/20, ECLI:EU:C:2022:603.

- Le [règlement 2024/1356](#) établissant le filtrage des ressortissants de pays tiers aux frontières extérieures (règlement Filtrage)<sup>168</sup>;
- Le [règlement 2024/1351](#) relatif à la gestion de l'asile et de la migration (« règlement Gestion »), qui remplace notamment le règlement Dublin III<sup>169</sup>;
- Le [règlement 2024/1358](#) (Eurodac) sur la comparaison de données biométriques pour l'identification de ressortissants de pays tiers et apatrides<sup>170</sup> ;
- Le [règlement 2024/1348](#) instituant une procédure commune en matière de protection internationale dans l'Union (règlement Procédures)<sup>171</sup> ;
- Le [règlement 2024/1349](#) instituant une procédure de retour à la frontière<sup>172</sup>.

En cas de crise migratoire, l'Union a vocation d'y répondre grâce au [règlement 2024/1359](#) visant à faire face aux situations de crise et aux cas de force majeure dans le domaine de la migration et de l'asile<sup>173</sup>.

Les conditions d'accueil sont modifiées par la [nouvelle directive Accueil \(2024/1346\)](#)<sup>174</sup>. Il en va de même pour la qualification et les conditions d'octroi de la protection internationale, qui sont désormais régies par le [nouveau règlement Qualification \(2024/1347\)](#)<sup>175</sup>.

Le Pacte [modifie également le Code Schengen](#)<sup>176</sup>. Le nouveau [règlement 2024/1350](#) établit également un cadre de l'Union pour la réinstallation et l'admission humanitaire<sup>177</sup>.

L'adoption de ce Nouveau Pacte crée plusieurs obligations pour le Luxembourg d'ici à mi-2026. Premièrement, celui-ci devra se coordonner avec la Commission européenne et les autres Etats membres pour adopter un calendrier de mise en œuvre. Il lui faudra transposer la nouvelle directive Accueil par voie législative, c'est-à-dire modifier la loi du 18 décembre 2015. Les nouveaux règlements (Filtrage, Qualification, Procédures...) seront directement applicables à partir de mi-2026, mais le Luxembourg devra adopter des mesures spécifiques, telles que l'abrogation de la loi de 2015 et la désignation d'autorités compétentes pour le contrôle du respect des droits fondamentaux prévu par l'article 10 du règlement Filtrage.

168. Règlement (UE) 2024/1356 du Parlement européen et du Conseil du 14 mai 2024 établissant le filtrage des ressortissants de pays tiers aux frontières extérieures et modifiant les règlements (CE) n° 767/2008, (UE) 2017/2226, (UE) 2018/1240 et (UE) 2019/817 [règlement Filtrage], JO L du 22 mai 2024.

169. Règlement (UE) 2024/1351 du Parlement européen et du Conseil du 14 mai 2024 relatif à la gestion de l'asile et de la migration, modifiant les règlements (UE) 2021/1147 et (UE) 2021/1060 et abrogeant le règlement (UE) n° 604/2013 [règlement Gestion], JO L du 22 mai 2024.

170. Règlement (UE) 2024/1358 du Parlement européen et du Conseil du 14 mai 2024 relatif à la création d'[« Eurodac »](#) pour la comparaison des données biométriques aux fins de l'application efficace des règlements (UE) 2024/1351 et (UE) 2024/1350 du Parlement européen et du Conseil et de la directive 2001/55/CE du Conseil et aux fins de l'identification des ressortissants de pays tiers et apatrides en séjour irrégulier, et relatif aux demandes de comparaison avec les données d'Eurodac présentées par les autorités répressives des Etats membres et par Europol à des fins répressives, modifiant les règlements (UE) 2018/1240 et (UE) 2019/818 du Parlement européen et du Conseil et abrogeant le règlement (UE) n° 603/2013 du Parlement européen et du Conseil [règlement Eurodac], JO L du 22 mai 2024.

171. Règlement (UE) 2024/1348 du Parlement européen et du Conseil du 14 mai 2024 instituant une procédure commune en matière de protection internationale dans l'Union et abrogeant la directive 2013/32/UE [règlement Procédures], JO L du 22 mai 2024.

172. Règlement (UE) 2024/1349 du Parlement européen et du Conseil du 14 mai 2024 instituant une procédure de retour à la frontière et modifiant le règlement (UE) 2021/1148, JO L du 22 mai 2024.

173. Règlement (UE) 2024/1359 du Parlement européen et du Conseil du 14 mai 2024 visant à faire face aux situations de crise et aux cas de force majeure dans le domaine de la migration et de l'asile, et modifiant le règlement (UE) 2021/1147, JO L du 22 mai 2024.

174. Directive (UE) 2024/1346 du Parlement Européen et du Conseil du 14 mai 2024 établissant des normes pour l'accueil des personnes demandant une protection internationale (refonte) [directive Accueil (refonte)], JO L du 22 mai 2024.

175. Règlement (UE) 2024/1347 du Parlement Européen et du Conseil du 14 mai 2024 concernant les normes relatives aux conditions que doivent remplir les ressortissants des pays tiers ou les apatrides pour pouvoir bénéficier d'une protection internationale, à un statut uniforme pour les réfugiés ou les personnes pouvant bénéficier de la protection subsidiaire et au contenu de cette protection, modifiant la directive 2003/109/CE du Conseil et abrogeant la directive 2011/95/UE du Parlement européen et du Conseil [règlement Qualification], JO L du 22 mai 2024.

176. Règlement (UE) 2024/1717 du Parlement européen et du Conseil du 13 juin 2024 modifiant le règlement (UE) 2016/399 concernant un code de l'Union relatif au régime de franchissement des frontières par les personnes, JO L du 20 juin 2024.

177. Règlement (UE) 2024/1350 du Parlement Européen et du Conseil du 14 mai 2024 établissant un cadre de l'Union pour la réinstallation et l'admission humanitaire et modifiant le règlement (UE) 2021/1147, JO L du 22 mai 2024.

## D. Focus : la Charte dans les affaires de « mouvements secondaires »

Un des buts du régime européen en matière d'asile est d'éviter les mouvements secondaires des demandeurs, c'est-à-dire de quitter le pays d'arrivée dans l'Union pour introduire une demande de protection dans un autre Etat membre. Le principe d'« un demandeur d'asile, une demande, un Etat membre » introduit par le régime européen permet ainsi de garantir une certaine organisation.

Le règlement Dublin III établit des critères de détermination de l'Etat membre responsable du demandeur : généralement, ces critères désignent l'Etat de première entrée sur le territoire de l'Union. Ce principe est maintenu par le Règlement Gestion, qui remplace le règlement Dublin III, ainsi que la plupart des critères, auxquels s'ajoute des mécanismes de solidarité. La directive Procédures, quant à elle, octroie à l'Etat membre la possibilité de déclarer une demande d'asile irrecevable si la protection internationale a déjà été accordée par un autre Etat membre (art. 33(2)) : cette possibilité est maintenue par le Règlement Procédures (art. 38(1)(c)). Quid, dans un tel paysage juridique, du rôle de la Charte dans les affaires concernant les mouvements secondaires ?

### i. La jurisprudence générale de la CJUE sur les mouvements secondaires

Premièrement, le remplacement de l'ancien régime commun d'asile par le Nouveau Pacte n'en-traine pas, à priori, l'inapplicabilité de la jurisprudence antérieure à son entrée en vigueur, tant qu'elle a trait à l'interprétation des traités et de la Charte. La jurisprudence de la CJUE sur la Charte reste donc pertinente.

Sur l'article premier et 4 – la dignité humaine et l'interdiction des traitements humains et dégradants – la Cour a déjà établi que le droit de l'Union s'opposait au transfert d'un demandeur d'asile vers l'Etat membre normalement compétent pour traiter sa demande selon les critères établis par Dublin III s'il existait un « risque sérieux de traitement inhumain ou dégradant » (Jawo et Ibrahim)<sup>178</sup>. La Cour a précisé davantage cette notion dans l'arrêt [C.K. \(C-578/16 PPU\)](#)<sup>179</sup>, en ajoutant que constituerait un tel traitement inhumain ou dégradant le transfert d'un demandeur qui lui-même entraînerait le « risque réel et avéré d'une détérioration significative et irrémédiable de [son] état de santé ».

Les articles 7, 24 et 47 de la Charte furent également combinés dans l'arrêt [I.S c. Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid \(C-19/21\)](#)<sup>180</sup> sur l'obligation pour un Etat membre d'offrir une voie de recours juridictionnel en cas de refus d'un transfert à un mineur non accompagné.

En revanche, les articles 19 (non-refoulement) et 47 de la Charte n'imposent pas à un Etat membre d'appliquer la clause discrétionnaire prévue à l'article 17 du règlement Dublin III, qui offre à l'Etat membre l'option d'examiner une demande de protection internationale même si elle ne lui incombe pas en vertu du règlement ([AHY \(C-359/22\)](#)<sup>181</sup> et [Ministero dell'Interno \(affaires jointes C-228/21, C-254/21, C-297/21, C-315/21 et C-328/21\)](#)<sup>182</sup>).

Plusieurs dispositions plus générales de la Charte peuvent trouver leur application dans une affaire d'asile, au-delà des articles 18 et 19 : interdiction de la torture (article 4), droit à la vie privée et familiale (article 7), droits de l'enfant (article 24).



### ii. Les mouvements secondaires au Luxembourg

Il existe deux cas notables au Luxembourg sur l'irrecevabilité d'une demande de protection internationale dans le cadre de mouvements secondaires vers le Luxembourg.

178. Voir réfs. n°165 et 166.

179. CJUE, arrêt du 16 février 2017, C. K. e.a. c. Republika Slovenija [C.K.], C-578/16 PPU, ECLI:EU:C:2017:127.

180. CJUE, arrêt du 1er août 2022, I, S c. Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid [Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (Refus de prise en charge d'un mineur égyptien non accompagné)], C-19/21, ECLI:EU:C:2022:605.

181. CJUE, arrêt du 18 avril 2024, AHY c. Minister for Justice [AHY], C-359/22, ECLI:EU:C:2024:334.

182. CJUE, arrêt du 30 novembre 2024, Ministero dell'Interno, Dipartimento per le Libertà civili e l'Immigrazione – Unità Dublino e.a. c. CZA et Ministero dell'Interno, Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione – Unità Dublino [Ministero dell'Interno], affaires jointes C-228/21, C-254/21, C-297/21, C-315/21 et C-328/21, ECLI:EU:C:2023:934.



Une femme et son fils, majeur et présentant un handicap lourd nécessitant plusieurs soins par jour, étaient bénéficiaires de la protection internationale en Grèce. Leurs demandes de protection internationale au Luxembourg furent déclarées irrecevables au motif de la protection existante qui leur avait été accordée par la Grèce. Ils ont donc introduit un recours devant le Tribunal administratif.

Le ministre, dans la décision attaquée, avait estimé que le risque d'une violation de l'article 4 de la Charte et son équivalent dans la CEDH (article 3) n'était pas établi – raisonnement qui n'a pas été retenu par le tribunal, qui a estimé qu'il n'était pas établi que le fils puisse recevoir les soins dont il avait besoin lors de son premier jour en Grèce. Le tribunal s'est en outre appuyé sur la jurisprudence de la CJUE, telle que N.S. et Jawo, sur le rôle de la confiance mutuelle entre Etats membres dans le cadre de transfert d'un demandeur d'asile vers un autre Etat membre. La décision du ministre a donc été annulée.

#### COUR ADMINISTRATIVE DE LUXEMBOURG, 9 JUILLET 2024<sup>184</sup>

Dans une autre affaire, M. et Mme. M. avaient passé deux ans en Grèce comme demandeurs de protection internationale avec leurs cinq enfants. Pendant leur séjour en Grèce, l'alimentation qui leur était fournie était insuffisante ; les enfants étaient scolarisés de manière erratique ; et l'organisation des soins médicaux pour un de leurs enfants atteint d'un cancer s'est avérée très compliquée. Après l'octroi du statut de réfugié mi-2020, la famille reçut l'ordre de quitter le camp, et est arrivée au Luxembourg en décembre 2020. Leur sixième enfant est né au Luxembourg en mars 2021. Néanmoins, leurs demandes de protection internationale au Luxembourg ont également été déclarées irrecevables, au motif qu'ils en bénéficiaient déjà en Grèce.

La famille a invoqué les articles 4 et 24 de la Charte lors de leur recours. Le jugement attrayant au premier recours a constaté qu'il n'existe pas de défaiillances systémiques en Grèce, mais a annulé la décision en ce qui concerne le plus jeune enfant né au Luxembourg. Une deuxième décision d'irrecevabilité fit également l'objet d'un recours, et une question préjudicielle fut renvoyée à la CJUE, avant d'être retirée : dans une affaire parallèle et très similaire, la CJUE avait tranché sur le principe et déterminé que les dispositions sur l'irrecevabilité devaient être interprétées de manière stricte et n'étaient pas applicables à un enfant né en Allemagne de parents bénéficiaires de la protection internationale en Pologne (C-720/20).

La famille introduisit ensuite une nouvelle demande de protection internationale, à nouveau déclarée irrecevable et confirmée comme telle par le tribunal. La demande de protection pour le dernier enfant né au Luxembourg fut également refusée, car son expulsion en Syrie, en cas de retour en Grèce, était considérée comme improbable. Face à cette situation, une plainte a été déposée au Comité des droits de l'enfant des Nations Unies, et est encore pendante à ce jour<sup>185</sup>. Des mesures provisoires ont été ordonnées par le Comité tendant à maintenir la famille au Luxembourg dans l'attente de la décision au fond. Sans que cela ne permette de préjuger du résultat au fond, cela montre néanmoins que des instances supranationales peuvent être un recours supplémentaire lorsque l'on considère que les juridictions nationales n'ont pas pleinement protégé les droits fondamentaux.

### iii. L'avenir du Nouveau Pacte face à la Charte

L'adoption du Nouveau Pacte crée plusieurs défis, notamment en termes de compatibilité avec la Charte. A titre d'exemple, l'article 43 du règlement Gestion restreint les voies de recours à certains motifs, et l'effet suspensif d'un recours contre une décision de transfert n'est désormais plus automatique (paragraphe 3). La question de la validité de cet article au regard de l'article 47 de la Charte peut donc se poser. L'introduction par la partie IV du règlement Gestion du « mécanisme de solidarité » pourrait également mener à de nouveaux mouvements secondaires forcés. En ce qui concerne les droits de l'enfant, l'article 25 du règlement Gestion réintroduit la possibilité de transfert des mineurs non-accompagnés, sauf en cas d'intérêt supérieur de l'enfant.

183. Trib. adm. de Luxembourg, jugement du 25 mars 2020, n°44081 du rôle.

184. Cour adm. de Luxembourg, arrêt du 7 mars 2024, n°50154C du rôle.

185. La dernière décision des juridictions luxembourgeoises dans cette affaire est celle de la Cour adm. de Luxembourg du 9 juillet 2024, n°50154C du rôle : <https://ja.public.lu/50001-55000/50154C.pdf>

## E. La Charte comme moyen de protection du droit aux conditions matérielles d'accueil

La garantie des conditions matérielles d'accueil pour les demandeurs de protection internationale se fait principalement sur base des dispositions de la directive Accueil. La CJUE interprète ces dispositions à la lumière des articles premier et 4 de la Charte, et parfois aussi d'autres dispositions comme l'article 7 ou l'article 24. Au Luxembourg comme dans beaucoup d'autres Etats européens, le contentieux autour des conditions d'accueil s'est massifié en raison d'un contexte de saturation des hébergements, mais aussi autour de décisions des Etats tendant à retirer les conditions matérielles d'accueil en guise de sanction, ou encore de cas de retrait de ces conditions pour les déboutés de la protection internationale.

La jurisprudence de la CJUE est dense à ce sujet (voir, entre autres, [Cimade et GISTI \(C-179/11\)](#)<sup>186</sup> et [Saciri \(C-79/13\)](#)<sup>187</sup>), ainsi que celle de la CourEDH (voir, entre autres, [Camara c. Belgique](#)<sup>188</sup>).

Au Luxembourg, depuis octobre 2023, l'accueil des demandeurs de protection internationale n'est plus inconditionnel, et ce en contradiction ouverte avec le droit de l'Union<sup>189</sup>. Les contestations en justice ont permis d'obtenir quelques décisions des tribunaux luxembourgeois confirmant que le refus d'héberger un demandeur de protection internationale est illégal<sup>190</sup>.

La CJUE eut l'occasion de se prononcer sur la possibilité de sanctionner un demandeur d'asile à travers le retrait de ses conditions matérielles d'accueil.

### HAQBIN (C-233/18)<sup>191</sup>



En l'espèce, M. Haqbin, arrivé en Belgique comme mineur non accompagné, était hébergé dans un centre d'accueil dans l'attente de l'approbation de sa demande de protection internationale. Il fut expulsé du dernier centre d'accueil en raison d'un comportement violent et d'infractions au règlement du foyer, et se vit donc retirer le bénéfice de l'aide matérielle temporairement. La Cour du travail de Bruxelles saisit donc la CJUE pour un renvoi préjudiciel afin de déterminer s'il est possible d'adopter une telle sanction selon la directive Accueil et la Charte.

La Cour estima que si cette possibilité n'était pas expressément exclue par la directive, notamment afin qu'un Etat membre se protège d'abus, une telle sanction doit être conforme au principe de proportionnalité. En outre, il n'était pas admissible d'engendrer un état de dénuement matériel extrême chez le demandeur qui résulterait en une violation de sa dignité humaine (article premier de la Charte). La Cour souligna également l'importance de prendre en compte d'intérêt supérieur de l'enfant, comme prévu par la directive. Ainsi, le législateur national ne peut pas prévoir une sanction consistant en un retrait du bénéfice des conditions matérielles d'accueil l'empêchant de répondre à des besoins élémentaires.

Qu'en est-il de la garantie des conditions matérielles d'accueil dans le Nouveau Pacte ? Les divers instruments adoptés dans le cadre du Pacte font mention, à plusieurs reprises, de la vulnérabilité et des « besoins spécifiques » des demandeurs d'asile. La limitation ou le retrait des conditions matérielles d'accueil comme sanction sont expressément abordés par l'article 23 de la nouvelle directive Accueil : cette sanction peut être prise dans des cas spécifiques listés de manière apparemment exhaustive (dissimulation de ressources financières, comportement violent dans la structure d'hébergement, etc.). Cette sanction doit néanmoins respecter un niveau de vie conforme au

186. Voir réf. n°161.

187. CJUE, arrêt du 27 février 2014, *Federal agentschap voor de opvang van asielzoekers c. Selver Saciri e.a.* [Saciri], C-79/13, ECLI:EU:C:2014:103.

188. CourEDH, arrêt du 18 juillet 2023, *Camara c. Belgique*, n°49255/22.

189. Florian Javel, « *Aesselborn : EU-Kommission bricht das Recht, indem sie nicht reagiert* », Luxemburger Wort, 1er novembre 2023, dans lequel le Ministre des Affaires étrangères et de l'immigration affirmait : «*Wir wissen, dass wir damit das Recht brechen. Das macht Belgien allerdings auch. Dort befinden sich rund 2.500 Menschen auf der Warteliste*». <https://www.wort.lu/politik/asselborn-eu-kommission-bricht-das-recht-indem-sie-nicht-reagiert/4589007.html>

190. Ordonnance du Président du Trib. adm. de Luxembourg du 27 octobre 2023, n°49614 du rôle ; Jugement du Trib. adm. de Luxembourg du 18 juillet 2025, n°52308 du rôle.

191. Voir réf. n°162.

droit de l'Union (y compris la Charte) et les obligations internationales. Ce retrait est également prévu par l'article 18(1) du règlement Gestion dès que le demandeur a été notifié d'une décision de transfert le concernant, avec les mêmes garanties de niveau de vie présentes à l'article 23 de la nouvelle directive Accueil. Il est permis de s'interroger (et peut-être un jour d'interroger la CJUE) sur la conformité de cette nouvelle règle avec la jurisprudence de la CJUE, qui a conclu par le passé que les demandeurs d'asile en attente d'un transfert « Dublin » avaient bien droit aux conditions matérielles d'accueil ([Cimade et GISTI \(C-179/11\)](#)).

### III. Les droits de l'enfant

#### A. Les droits de l'enfant en droit international

Sur le plan international, la protection des droits de l'enfant trouve ses origines dans une première déclaration des droits de l'enfant proclamée en 1924 par la [Ligue des Nations](#)<sup>192</sup>. S'ensuit la [Déclaration universelle des droits de l'homme de 1948](#)<sup>193</sup>, applicable à « tous les êtres humains » bien qu'elle ne recense pas de droit spécifique aux enfants, à part l'assurance de la même protection sociale pour tous même si leur naissance a eu lieu hors mariage. L'Assemblée Générale des Nations Unies adopta spécifiquement, en 1959, la [Déclaration sur les droits de l'enfant](#)<sup>194</sup>. Cet historique aboutit à l'articulation de cette protection dans la [Convention internationale des droits de l'enfant \(CIDE\)](#)<sup>195</sup>, adoptée en 1989 par les Nations Unies. Il s'agit de la Convention internationale la plus largement et rapidement ratifiée (à l'exception des Etats-Unis).

La CIDE dispose d'un [Comité des droits de l'enfant](#), dont la mission est de contrôler les progrès des Etats parties dans la mise en œuvre de la Convention. Il est également habilité à publier des commentaires et peut être saisi de plaintes – voir chapitre II.A.B..

Cette Convention revêt trois éléments-clé : elle donne aux enfants le statut de sujet de droit ; elle bénéficia d'une approche transversale, en incluant des droits civils, politiques, sociaux, économiques et culturels ; enfin, les droits qu'elle confère sont considérés comme indivisibles et interdépendants.

On retrouve également, sur un sujet plus ciblé, la [Convention de la Haye sur les aspects civils de l'enlèvement international d'enfants](#)<sup>196</sup>, adoptée en 1980.

Au niveau européen, le Conseil de l'Europe a consacré les droits de l'enfant de manière indirecte en octroyant les droits garantis par la CEDH à « toute personne » (article premier), mais surtout de manière jurisprudentielle à travers la CourEDH. Elle a spécifiquement adopté une [Convention européenne sur l'exercice des droits des enfants](#)<sup>197</sup> en 1996 et le Comité des Ministres a publié des [lignes directrices sur une justice adaptée aux enfants](#)<sup>198</sup> en 2010.

#### B. Le concept d'« intérêt supérieur de l'enfant »

Le concept d'intérêt supérieur de l'enfant est consacré à l'article 3 de la CIDE :

##### Article 3

1. Dans toutes les décisions qui concernent les enfants, qu'elles soient le fait des institutions publiques ou privées de protection sociale, des tribunaux, des autorités administratives ou des organes législatifs, l'intérêt supérieur de l'enfant doit être une considération primordiale. [...]



192. Assemblée de la Société des Nations, Déclaration des droits de l'enfant (Déclaration de Genève), adoptée le 26 septembre 1924.

193. Assemblée Générale des Nations Unies, Résolution 217 A(III), Déclaration universelle des droits de l'Homme, adoptée le 10 décembre 1948, A/RES/217(III).

194. Assemblée Générale des Nations Unies, Résolution 1387 A(XIV), Déclaration des droits de l'enfant, adoptée le 20 novembre 1959, A/RES/1387(XIV).

195. Assemblée Générale des Nations Unies, Résolution 44/25, Convention relative aux droits de l'enfant [CIDE], adoptée le 20 novembre 1989 et entrée en vigueur le 7 septembre 1990, A/RES/44/25.

196. Convention sur les aspects civils de l'enlèvement international d'enfants [Convention de la Haye], adoptée le 25 octobre 1980 et entrée en vigueur le 1er décembre 1983.

197. Conseil de l'Europe, Convention européenne sur l'exercice des droits des enfants, adoptée le 25 janvier 1996 et entrée en vigueur le 1er juillet 2000, STE n°160.

198. Conseil de l'Europe, Lignes directrices du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe sur une justice adaptée aux enfants, octobre 2011.

Trois aspects sont inhérents à ce concept. Premièrement, il s'agit d'un concept de droit matériel : l'intérêt supérieur de l'enfant sous-entend une prise en compte prédominante lors d'une prise de décision, même en présence d'autres intérêts. Deuxièmement, l'interprétation du droit qui sert le mieux cet intérêt doit être privilégiée. Troisièmement, le processus décisionnel doit inclure une évaluation des impacts possibles sur l'enfant.

La CIDE garantit également le droit à l'enfant d'exprimer son opinion et à ce que celle-ci soit prise en compte.

## Article 12

1. Les Etats parties garantissent à l'enfant qui est capable de discernement le droit d'exprimer librement son opinion sur toute question l'intéressant, les opinions de l'enfant étant dûment prises en considération eu égard à son âge et à son degré de maturité.
2. A cette fin, on donnera notamment à l'enfant la possibilité d'être entendu dans toute procédure judiciaire ou administrative l'intéressant, soit directement, soit par l'intermédiaire d'un représentant ou d'une organisation approprié, de façon compatible avec les règles de procédure de la législation nationale.

## C. Les droits de l'enfant en droit de l'Union

Les instruments internationaux en matière de droits de l'homme – et pas uniquement la CEDH – sont pris en compte par la CJUE dans leur interprétation des principes généraux du droit de l'Union. La CIDE fait explicitement partie de ces instruments reconnus par la Cour, en ce qu'elle lie les Etats membres, tel qu'illustré par l'arrêt [Parlement c. Conseil \(C-540/03\)](#), dans lequel elle fut saisie d'un recours en annulation de la directive sur le regroupement familial. Il y est également fait référence dans l'arrêt [Dynamic Medien \(C-244/06\)](#)<sup>199</sup>, dans un contexte d'interdiction de visionnage de certains contenus par les enfants et adolescents.

Cette protection fut par la suite intégrée à l'ordre juridique de l'Union par le biais de la Charte.

## Article 24 – Droits de l'enfant

1. Les Etats parties garantissent à l'enfant qui est capable de discernement le droit d'exprimer librement son opinion sur toute question l'intéressant, les opinions de l'enfant étant dûment prises en considération eu égard à son âge et à son degré de maturité.
2. A cette fin, on donnera notamment à l'enfant la possibilité d'être entendu dans toute procédure judiciaire ou administrative l'intéressant, soit directement, soit par l'intermédiaire d'un représentant ou d'une organisation approprié, de façon compatible avec les règles de procédure de la législation nationale.
3. Tout enfant a le droit d'entretenir régulièrement des relations personnelles et des contacts directs avec ses deux parents, sauf si cela est contraire à son intérêt.

La CIDE et la Charte ont toutes deux fait l'objet de plusieurs jurisprudences de la CJUE pour éclaircir la définition de la notion d'intérêt supérieur de l'enfant.

199. CJUE, arrêt du 14 février 2008, Dynamic Medien Vertriebs GmbH c. Avides Media AG [Dynamic Medien], C-244/06, ECLI:EU:C:2008:85.



Un ressortissant d'un pays tiers avait reçu une décision de retour, qu'il contesta sur base de la présence de son enfant, citoyen de l'Union, sur le territoire belge. Le Conseil d'Etat belge opéra un renvoi préjudiciel afin de déterminer si l'intérêt supérieur de l'enfant devait être pris en compte même lorsque la décision contestée est adressée au parent, et non pas directement à l'enfant. La CJUE répondit par l'affirmative, sur base de l'article 3(1) de la CIDE et 24(2) de la Charte, car cet intérêt doit être pris en compte dès que la décision emporte des « conséquences importantes » pour l'enfant (pt. 36).

**PANCHAREVO (C-490/20)**<sup>201</sup>

Un couple homosexuel résidant en Espagne introduisit une demande d'acte de naissance à la commune de Sofia (Bulgarie) pour leur fille. Le mariage entre personnes du même sexe n'étant pas autorisé en Bulgarie, la commune refusa d'y donner suite, en raison de la mention de deux parents du même sexe sur le document fourni à l'appui de la demande. Ce refus de délivrer l'acte de naissance risquait de considérablement compliquer l'octroi d'un document d'identité bulgare pour l'enfant.

La Cour examina les questions préjudiciales référées par le tribunal administratif de Sofia, cherchant à déterminer l'existence d'une obligation pour un Etat membre de délivrer ce document d'identité et de reconnaître l'acte de naissance portant mention des deux parents de même sexe. La CJUE répondit par l'affirmative, à la lumière de la CIDE et la Charte, particulièrement les articles 7 et 24, en appuyant la prise en compte de l'intérêt supérieur de l'enfant dans ce processus décisionnel.

## D. Les droits de l'enfant en droit de l'Union

L'intérêt supérieur de l'enfant est désormais consacré par la Constitution luxembourgeoise, depuis la réforme de 2024.

### Article 15



(5) Dans toute décision qui le concerne, l'intérêt de l'enfant est pris en considération de manière primordiale.

Chaque enfant peut exprimer son opinion librement sur toute question qui le concerne. Son opinion est prise en considération, eu égard à son âge et à son discernement.

Chaque enfant a droit à la protection, aux mesures et aux soins nécessaires à son bien-être et son développement.

## E. Mobiliser la Charte pour protéger les enfants exilés ?

Dr. Catherine Warin et Anke Vandereet

A l'origine, les juridictions administratives au Luxembourg se sont montrées peu réceptives à la prise en compte des droits de l'enfant dans le contentieux en matière de droit des étrangers, bien qu'elles soient souvent appelées à s'y intéresser.<sup>202</sup> Cette réticence à la prise en compte de l'intérêt supérieur de l'enfant était encore relativement récente, telle qu'illustrée par des décisions confirmant le refus de l'administration luxembourgeoise d'octroyer la protection internationale.

200. CJUE, arrêt du 11 mars 2021, M. A. c. État belge, C-112/20, ECLI:EU:C:2021:197.

201. Voir réf. n°146.

202. D'après les rapports annuels du Ministère de la Justice, en 2018/2019 à la Cour administrative, 68 affaires sur 214 portaient sur le droit des étrangers ; en 2019/2020, 104 sur 249. Au Tribunal administratif en 2018/2019, sur 1159 jugements, 703 concernaient des affaires d'immigration ; en 2019/2020, sur 767 jugements, 480 ont été rendus en matière d'immigration. En 2020/21 : 115 affaires sur 249 traitées par la Cour concernaient du droit des étrangers et, comme l'indique le rapport d'activités du Tribunal, celui-ci a connu un taux historiquement bas de contentieux des étrangers, moins de 40% sur les 1105 affaires introduites – le taux n'avait pas été si bas depuis l'année judiciaire 2010-2011 et demeure non négligeable.

L'intérêt supérieur de l'enfant au sens de la CIDE n'était donc pas, selon le Tribunal administratif, à être pris en compte lors de l'examen d'une demande d'asile, qui dépendait uniquement de la Convention de Genève et du droit dérivé de l'Union en la matière<sup>203</sup>. Là où la décision de retour vers le pays d'origine était automatiquement associée à la décision de refus de l'octroi de la protection internationale, l'intérêt supérieur de l'enfant ne pouvait pas non plus mener à son annulation<sup>204</sup>. S'il s'agissait d'une décision de retour des parents vers le pays d'origine, le sort de l'enfant était lié à celui de ses parents, selon un principe d'unité familiale, malgré la naissance de l'enfant au Luxembourg<sup>205</sup>.

Cette même réticence figurait également dans les décisions des juridictions administratives au sujet du transfert de demandeurs d'asile dans le cadre du règlement Dublin III. Il fut ainsi considéré que les inconvénients subis lors d'un transfert vers un autre Etat membre n'étaient pas de nature à constituer un préjudice grave et définitif pouvant mener à la suspension de la décision de transfert, car il s'agirait d'aléas inhérents à la procédure<sup>206</sup>. Ne furent pas non plus retenus comme motif les traumatismes graves subis par un enfant lors du parcours migratoire et le besoin de stabilité en raison de sa vulnérabilité particulière en tant qu'enfant<sup>207</sup>.

Ces décisions reviennent pourtant à faire primer les dispositions du droit dérivé de l'Union en matière d'asile sur le droit primaire, qui instaure à travers l'article 24 de la Charte l'obligation de prendre en compte l'intérêt supérieur de l'enfant de manière primordiale.

La tendance s'est cependant infléchie suite à l'arrêt [MA c. Etat belge](#)<sup>208</sup> de la CJUE, qui a établi l'obligation de prendre en compte cet intérêt même dans les décisions de retour qui ne sont pas adressées à l'enfant directement – voir p. 60.

Le Tribunal administratif de Luxembourg a donc opéré un revirement de sa propre jurisprudence, mais également de celle de la Cour administrative, en faisant référence à cet arrêt de la CJUE.

#### TRIBUNAL ADMINISTRATIF DE LUXEMBOURG, 5 JUILLET 2021<sup>209</sup>



La demande de protection internationale d'une demandeuse d'asile avait été déclarée irrecevable au motif qu'elle bénéficiait déjà de cette protection dans un autre Etat membre, et la demandeuse fut ordonnée de quitter le territoire. Son enfant, âgé de 6 mois, n'avait quant à lui fait l'objet d'aucune décision.

Le Tribunal a annulé la décision de l'administration, au motif que cette dernière n'avait pas suffisamment pris en compte l'intérêt supérieur de l'enfant, qui exigeait « incontestablement [...] de rester auprès de sa mère » (pt. 17).

#### TRIBUNAL ADMINISTRATIF DE LUXEMBOURG, 19 JUIN 2023<sup>210</sup> ET 25 MAI 2023<sup>211</sup>

Ce revirement de jurisprudence fut confirmé par l'annulation de l'ordre de quitter le territoire pour une mère, bénéficiaire de la protection internationale en Grèce, et son enfant, né en Espagne mais à qui la protection internationale n'avait jamais été octroyée. Cette annulation du Tribunal est en outre fondée sur l'article 24 de la Charte et la jurisprudence de la CJUE en la matière, notamment celle relative à l'intérêt supérieur de l'enfant.

#### COUR ADMINISTRATIVE DE LUXEMBOURG, 21 AVRIL 2022<sup>212</sup>

La Cour a également eu recours à la jurisprudence [MA c. Etat belge](#) dans le cadre d'une procédure

203. Trib. adm. de Luxembourg, 21 septembre 2020, n°43965 du rôle, p. 17.

204. Cour adm. de Luxembourg, 18 juin 2020, n°44376C du rôle..

205. Cour adm. de Luxembourg, 19 janvier 2021, n°45106C du rôle, p. 13.

206. Trib. adm. de Luxembourg, 28 février 2017, n°39160 p. 5: être déplacé d'un Etat membre à un autre constitue un « aléa inhérent à l'application du règlement Dublin III »; cf. aussi Trib. adm., 19 juin 2018, n°41282 et Trib. adm., 25 septembre 2017, n° 40202

207. Trib. adm. de Luxembourg, 2 novembre 2020, n°45157 du rôle.

208. Voir réf n°200.

209. Trib. adm. de Luxembourg, 5 juillet 2021, n°45988 du rôle.

210. Trib. adm. de Luxembourg, 19 juin 2023, n°48896 du rôle.

211. Trib. adm. de Luxembourg, 25 mai 2023, n°48897 du rôle.

212. Cour adm. de Luxembourg, 21 avril 2022, n°46806C du rôle.

de regroupement familial, ainsi qu'aux articles 24 de la Charte et 8 de la CEDH, afin d'annuler une décision de refus de regroupement familial.

Si les juridictions luxembourgeoises tendent à prendre davantage en compte l'intérêt supérieur de l'enfant afin de mieux le protéger, cette protection reste un défi au Luxembourg, comme souligné chaque année par les rapports de l'Ombudsman pour les droits de l'enfant. Cette difficulté est d'autant plus grande dans des contextes d'intersectionnalité, lorsque les droits de l'enfant sont croisés avec d'autres types de vulnérabilités, tels que le handicap, la santé mentale, etc. mais également le contexte migratoire<sup>213</sup>. L'inclusion des droits de l'enfant et la prise en compte de son intérêt supérieur dans la récente réforme de la Constitution luxembourgeoise pourrait peut-être améliorer la concrétisation des dispositions en la matière.

## F. Mobiliser la Charte en droit de la famille

### i. Le droit de la famille en droit de l'Union

L'UE dispose de la compétence, grâce à l'article 81 TFUE, pour légiférer dans le domaine de la coopération judiciaire dans les matières civiles pour les cas transfrontaliers. Cet article permet à l'Union d'adopter des mesures afin de rapprocher la législation et la réglementation des Etats membres. Ceci peut inclure, par exemple, la reconnaissance mutuelle et l'exécution des décisions judiciaires et extrajudiciaires entre les Etats membres. Plus particulièrement, le paragraphe 3 permet l'adoption de mesures par le Conseil en matière de droit de la famille.

Le caractère sensible de cette matière complexifie toutefois le processus d'accord de coopération judiciaire en droit de la famille. Certains des instruments furent approuvés par le biais de la procédure législative spéciale permettant une coopération renforcée, et n'est donc applicable qu'à une partie des Etats membres. On y retrouve, par exemple, le [règlement Rome III](#)<sup>214</sup>, qui n'est pas d'application dans dix Etats membres.

Sur base de l'article 81(3) TFUE, l'Union a adopté les instruments suivants :

- [Règlement \(UE\) 2019/1111](#) relatif à la compétence, la reconnaissance et l'exécution des décisions en matière matrimoniale et en matière de responsabilité parentale, ainsi qu'à l'enlèvement international d'enfants ([règlement Bruxelles II ter](#))<sup>215</sup> ;
- [Règlement \(UE\) 2016/1103](#) mettant en œuvre une coopération renforcée dans le domaine de la compétence, de la loi applicable, de la reconnaissance et de l'exécution des décisions en matière de régimes matrimoniaux<sup>216</sup> ;
- Règlement (UE) n°1259/2010 mettant en œuvre une coopération renforcée dans le domaine de la loi applicable au divorce et à la séparation de corps ([règlement Rome III](#)) ;
- [Règlement \(UE\) 2016/1104](#) mettant en œuvre une coopération renforcée dans le domaine de la compétence, de la loi applicable, de la reconnaissance et de l'exécution des décisions en matière d'effets patrimoniaux des partenariats enregistrés<sup>217</sup>.

Il existe aussi, depuis 2022, une proposition du Conseil pour un règlement relatif à la compétence,

213. Okaju, Rapport de 2016 cité dans le Rapport de 2020, « Rapport ORK-OKAJU 2020, Bilan d'un mandat de 8 ans », [https://www.okaju.lu/wp-content/uploads/2024/04/RAPPORT\\_2020.pdf](https://www.okaju.lu/wp-content/uploads/2024/04/RAPPORT_2020.pdf) (consulté 19 décembre 2025) ; Okaju, Rapport de 2018 cité dans le Rapport de 2020 ; Okaju, Rapport annuel 2022 : « Une enfance mise en suspens. Situation et accueil des enfants issus de l'exil au Luxembourg [https://www.okaju.lu/wp-content/uploads/2023/11/OKAJU\\_Brochure\\_A4\\_Rapport\\_Annuel\\_2638\\_2\\_web.pdf](https://www.okaju.lu/wp-content/uploads/2023/11/OKAJU_Brochure_A4_Rapport_Annuel_2638_2_web.pdf) (consulté le 19 décembre 2025).

214. Règlement (UE) n°1259/2010 du Conseil du 20 décembre 2010 mettant en œuvre une coopération renforcée dans le domaine de la loi applicable au divorce et à la séparation de corps [règlement Rome III], JO L 343 du 29 décembre 2010, p. 10-16.

215. Règlement (UE) 2019/1111 du Conseil du 25 juin 2019 relatif à la compétence, la reconnaissance et l'exécution des décisions en matière matrimoniale et en matière de responsabilité parentale, ainsi qu'à l'enlèvement international d'enfants (refonte) [règlement Bruxelles II ter], JO L 178 du 2 juillet 2019, p. 1-115.

216. Règlement (UE) 2016/1103 du Conseil du 24 juin 2016 mettant en œuvre une coopération renforcée dans le domaine de la compétence, de la loi applicable, de la reconnaissance et de l'exécution des décisions en matière de régimes matrimoniaux, JO L 183 du 8 juillet 2016, p. 1-29.

217. Règlement (UE) 2016/1104 du Conseil du 24 juin 2016 mettant en œuvre une coopération renforcée dans le domaine de la compétence, de la loi applicable, de la reconnaissance et de l'exécution des décisions en matière d'effets patrimoniaux des partenariats enregistrés, JO L 183 du 8 juillet 2016, p. 30-56.

à la loi applicable, à la reconnaissance des décisions et à l'acceptation des actes authentiques en matière de filiation ainsi qu'à la création d'un certificat européen de filiation.

Il s'agira de se concentrer ici sur le règlement Bruxelles II ter. Adopté en 2019, il s'agit de la deuxième refonte, et donc la troisième version du règlement Bruxelles II, initialement adopté en 2000.

Le règlement comprend des règles de compétence, de reconnaissance et d'exécution en matières matrimoniale et de responsabilité pénale, ainsi que des règles complémentaires à la Convention de la Haye de 1980 sur l'enlèvement d'enfants.

## ii. Régime juridictionnel dans les cas de responsabilité parentale

Le règlement Bruxelles II ter permet de déterminer le régime juridictionnel applicable dans les cas de responsabilité parentale. Par exemple : un couple divorcé, qui s'est partagé la garde de son enfant, vit au Luxembourg. L'enfant est né au Luxembourg et fréquente l'école de ce pays. La mère décide ensuite de déménager en Allemagne pour y vivre avec l'enfant, sans l'autorisation du père. Dans un tel scénario, la question se pose pour le père de savoir devant les juridictions de quel Etat il est habilité à contester la décision de la mère.

En établissant un système uniforme de règles de compétence, le règlement permet de déterminer la juridiction compétente pour connaître du cas. Il facilite également la reconnaissance et l'exécution de la décision rendue dans le cadre de l'affaire.

L'intérêt supérieur de l'enfant est l'un des grands principes qui sous-tendent le règlement Bruxelles II ter, conformément à l'article 24, paragraphe 2, de la Charte des droits fondamentaux de l'UE, qui dispose que « dans tous les actes relatifs aux enfants, qu'ils soient accomplis par des autorités publiques ou des institutions privées, l'intérêt supérieur de l'enfant doit être une considération primordiale ».

Ce concept joue un rôle fondamental dans la conception du régime juridictionnel dans les cas de responsabilité parentale, ainsi que dans le régime de reconnaissance et d'exécution des décisions en la matière. Ce rôle, ainsi que son interprétation à la lumière de la Charte et de la CIDE, sont mis en avant dans le considérant 19 du règlement. La notion d'intérêt supérieur de l'enfant y trouve donc à la fois son expression abstraite et concrète.

### a. Le lieu de résidence habituelle de l'enfant

La sauvegarde de cet intérêt s'effectue notamment par la désignation comme compétentes des juridictions de l'Etat membre où « réside habituellement l'enfant au moment où la juridiction est saisie » (article 7, règ. Bruxelles II ter). Ce facteur de rattachement, également reconnu dans le préambule, découle de la considération suivant laquelle ces juridictions connaissent mieux l'intérêt supérieur de l'enfant.

Evidemment, il n'est pas pour autant facile pour les tribunaux de déterminer ce qu'est la résidence habituelle d'un enfant dans le cadre de Bruxelles II ter. Ainsi, de nombreux renvois préjudiciels à ce sujet furent introduits devant la CJUE. Il s'agira ici d'en présenter quelques-uns.

A (C-523/07)<sup>218</sup>



En l'espèce, trois enfants suédois avaient été confiés à la garde d'une municipalité finlandaise, qui les avait placés dans une famille d'accueil. Les enfants étaient originellement arrivés depuis la Suède en Finlande avec leur mère et leur beau-père, et vivaient dans des campings en Finlande. La mère a contesté la décision des autorités finlandaises, estimant, entre autres, que les juridictions finlandaises n'étaient pas compétentes pour statuer sur l'affaire. Selon elle, la compétence revenait aux juridictions suédoises, soi-disant le lieu de résidence habituelle des enfants, en raison de leur nationalité suédoise et résidence permanente sur le territoire. La Cour suprême de Finlande a donc décidé d'introduire un renvoi préjudiciel à la CJUE quant à la notion de résidence habituelle.

La CJUE a premièrement déclaré que l'établissement par la juridiction nationale de résidence

218. CJUE, arrêt du 2 avril 2009, Procédure engagée par A [A], C-523/07, ECLI:EU:C:2009:225.



habituelle devait se faire au cas par cas, « sur la base d'un ensemble de circonstances de fait particulières à chaque cas d'espèce » (pt. 37).

La présence physique d'un enfant dans un Etat membre n'est pas le seul facteur devant être retenu pour déterminer le lieu de résidence habituelle, s'ils sont susceptibles de démontrer que la présence n'est pas « temporaire ou occasionnelle » et que cette résidence « traduit une certaine intégration dans un environnement social ou familial (pt. 38). La juridiction nationale doit donc également prendre en compte (pt. 39) :

- la durée, la régularité, les conditions et les raisons du séjour [...] et du déménagement ;
- la nationalité de l'enfant ;
- le lieu et les conditions de scolarisation ;
- les connaissances linguistiques ;
- les rapports familiaux et sociaux de l'enfant dans cet Etat (pt. 39).

« L'acquisition ou la location d'un logement », ou « le dépôt d'une demande visant à bénéficier d'un logement social » dans un autre Etat membre peuvent être considérés comme des indices de l'intention de changement de la résidence habituelle (pt. 40). Cependant, un séjour, pendant lequel les enfants « mènent, pendant une courte durée, une vie de personnes dans résidence fixe » tend à suggérer que cet Etat membre n'est pas le lieu de résidence habituelle des enfants (pt. 41).

La Cour interprète ainsi le lieu de résidence habituelle comme le lieu « qui traduit une certaine intégration de l'enfant dans un environnement social et familial » (pt. 44) en prenant en compte les facteurs précités.

#### **HR (C-512/17)<sup>219</sup>**

Une citoyenne polonaise et un citoyen belge, mariés, ont eu un enfant et vivaient en Belgique. Après leur séparation, la mère souhaita déménager en Pologne avec sa fille. La mère demanda au tribunal d'arrondissement de Poznań-Stare Miasto, en Pologne, d'établir le lieu de résidence de l'enfant au même lieu que le sien, quel qu'il soit. Le tribunal rejeta la demande au profit que la résidence habituelle de l'enfant était en Belgique. La mère avança que bien que l'enfant ait été élevé en Belgique, l'enfant avait des liens culturels étroits avec la Pologne, car elle parle principalement polonais.

La Cour a rappelé les éléments à prendre en considération énumérés dans l'arrêt précédemment détaillé (C-523/07), et a noté que dans le cas d'un enfant qui n'est pas encore en âge scolaire, les « circonstances entourant la personne ou les personnes de référence avec lesquelles il vit, qui en ont la garde effective et prennent soin de lui au quotidien [...] présentent une importance particulière pour déterminer » le lieu habituel de résidence de l'enfant (pt. 44). Toutefois, de telles considérations « ne sauraient occulter les circonstances objectives » qui démontrent où l'enfant vivait de manière stable avec son parent dans un autre Etat membre (pt. 56) – ici, la Belgique. Les attaches culturelles et les connaissances linguistiques peuvent démontrer un lien entre l'enfant et un autre Etat membre et constituer un indice quant au lieu de résidence habituelle (pt. 57).

La notion de lieu de résidence habituelle de l'enfant peut être définie de la manière suivante : il s'agit d'un concept autonome du droit de l'UE, factuel et reposant sur des critères objectifs comme le niveau d'intégration de l'enfant dans un certain environnement. La manière dont s'établit la résidence varie en fonction de l'âge de l'enfant : elle dépend de la personne qui s'occupe principalement de l'enfant lorsqu'il est plus jeune, et indépendamment de cette personne lorsque l'enfant grandit.

Les juridictions luxembourgeoises ont également eu l'occasion de statuer en la matière.

219. CJUE, arrêt du 28 juin 2018, Procédure engagée par HR [HR], C-512/17, ECLI:EU:C:2018:513.



Après un divorce, une mère avait décidé de déménager avec son enfant du Luxembourg vers la France. Le père a contesté la décision en arguant qu'il n'avait pas consenti à ce changement de domicile de l'enfant. L'enfant continuait notamment à fréquenter le jardin d'enfants au Luxembourg. L'enfant résidait en France depuis environ un mois quand le père a porté l'affaire devant une juridiction luxembourgeoise. Celle-ci s'est déclarée incompétente au motif de la compétence des juridictions françaises, car ce sont les juridictions de l'Etat membre de résidence habituelle de l'enfant. Le père a donc interjeté appel de cette décision.

La Cour d'appel, après avoir constaté l'absence de définition du concept de lieu de résidence habituelle dans le règlement Bruxelles II ter et son interprétation controversée auprès des deux parents, s'est basée sur la jurisprudence de la CJUE, notamment l'arrêt HR, pour déclarer le lieu de résidence habituelle de l'enfant comme étant le Luxembourg. En effet, l'enfant fréquentait encore la crèche au Luxembourg, était régulièrement sur le territoire afin d'y voir son père ; additionnellement, avant leur séparation, la famille avait résidé au Luxembourg, et les deux parents y travaillaient encore. L'enfant était donc relativement intégré « dans un environnement social et familial au Luxembourg ».

*b. Le transfert de compétence aux juridictions d'un autre Etat membre*

L'article 12 du règlement Bruxelles II ter prévoit la possibilité pour la juridiction d'un Etat membre compétente pour connaître de l'affaire de transférer sa compétence à une juridiction d'un autre Etat membre. Ce transfert peut avoir lieu en cas de l'existence, selon la juridiction, d'un lien particulier de l'enfant avec un autre Etat membre et dont la juridiction serait « mieux placée pour apprécier l'intérêt supérieur ». Ce lien particulier s'apprécie en fonction des éléments suivants, tels qu'énumérés par l'article 12(4).

**Article 12 – Transfert de compétence à une juridiction d'un autre Etat membre**



4. Aux fins du paragraphe 1, il est considéré que l'enfant a un lien particulier avec un Etat membre, si :

- après la saisine de la juridiction visée au paragraphe 1, l'enfant a acquis sa résidence habituelle dans cet Etat membre ;
- l'enfant a résidé de manière habituelle dans cet Etat membre ;
- l'enfant est ressortissant de cet Etat ;
- l'un des titulaires de la responsabilité parentale a sa résidence habituelle dans cet Etat membre ; ou
- le litige porte sur des mesures de protection de l'enfant liées à l'administration, à la conservation ou à la disposition de biens appartenant à l'enfant et qui se trouvent sur le territoire de cet Etat membre.

Un tel transfert de juridiction fut considéré par une juridiction luxembourgeoise et opéra au préalable un renvoi préjudiciel devant la CJUE.

**CM (C-372/22)<sup>221</sup>**



En l'espèce, un couple français s'était installé au Luxembourg et avait eu deux enfants en 2015. Avec l'accord du père, la mère a déménagé à Paris en 2020. En octobre 2020, le père a demandé au tribunal d'arrondissement de Luxembourg de revoir le régime de droit de visite auquel il a droit. La mère a déposé une demande similaire devant le tribunal d'instance de Nanterre, lequel s'estime incompétent pour statuer sur l'affaire car la juridiction luxembourgeoise avait déjà été saisie. En effet, celle-ci reste compétente pour statuer sur le régime de visite dans les mois suivants le changement de résidence habituelle.

220. Cour d'appel de Luxembourg, arrêt du 5 juillet 2023, n°149/23-CIV (aff.fam.).

221. CJUE, arrêt du 27 avril 2023, CM c. DN [CM], C-372/22, ECLI:EU:C:2023:364.

Le règlement Bruxelles II bis était encore applicable au moment de l'affaire, mais contenait déjà un mécanisme de renvoi similaire à l'article 12 du règlement Bruxelles II ter.

La juridiction luxembourgeoise souhaitant renvoyer l'affaire devant les juridictions françaises, la CJUE rappela que le renvoi de la juridiction luxembourgeoise devait remplir trois conditions :

- s'assurer de l'existence de ce « lien particulier » entre l'enfant et l'autre Etat membre (ici, la France) ;
- examiner si la juridiction de l'autre Etat membre est « mieux placée » pour connaître de l'affaire ;
- examiner si ce renvoi « sert l'intérêt supérieur de l'enfant ».

La définition de la troisième condition est complémentée par une interprétation de la CJUE dans l'affaire [Child and Family Agency \(C-428/15\)](#) : le renvoi ne doit pas avoir d'incidence préjudiciable sur la situation de l'enfant, et la juridiction doit donc prendre en compte le potentiel impact négatif du renvoi sur les « rapports affectifs, familiaux et sociaux de l'enfant [...] ou sur [sa] situation matérielle » (pts. 58-59)<sup>222</sup>.

## IV. La protection des données

Me Florian Poncin

### A. Un historique de la protection des données

D'aucuns considèrent que le concept de vie privée trouve son origine dans le principe de secret des correspondances, qui fut établi dès la création des services postaux modernes. Le droit à la vie privée fut en tout cas implicitement développé dès 1890, dans un [article séminal de Samuel D. Warren et Louis D. Brandeis](#)<sup>223</sup>, publié dans la Harvard Law Review. Dans cet article, les auteurs analysèrent le fondement d'un tel droit et ses limitations en tant que « right to be forgotten ». C'est sur ces premiers fondements du droit à la vie privée, que s'est développé un droit distinct ; celui de la protection des données.

Dans la Constitution luxembourgeoise de 1868, un tel droit pouvait par exemple être perçu comme un dérivé de l'article 28, qui affirme l'inviolabilité du secret des lettres. Il en est de même pour sa garantie dans la CEDH, qui ne dispose pas en tant que tel d'un droit à la protection des données, même si la jurisprudence de la Cour le déclare régulièrement comme implicitement présent au sein de l'article 8 relatif au droit au respect de la vie privée et familiale.

Les développements juridiques subséquents entraînèrent l'adoption de mesures spécifiques pour protéger les données personnelles. Le Conseil de l'Europe adopta en 1981 la [Convention n°108 pour la protection des données à caractère personnel](#)<sup>224</sup>. L'Union européenne, quant à elle, mit au point plusieurs instruments permettant de garantir ce droit : la [directive 95/46/CE](#)<sup>225</sup>, en 1995, qui vint à être remplacée par le [Règlement Général sur la Protection des Données](#)<sup>226</sup> en 2016 (plus connu de tous sous le nom de RGPD), ainsi que la Charte, qui consacre explicitement le droit à la protection des données en son article 8.

Ce droit peut être recoupé avec d'autres qui peuvent trouver à s'appliquer dans les mêmes situations, notamment le droit au respect de la vie privée, souvent invoqué en conjonction avec la protection des données, et le droit à l'image, un autre dérivé du droit à la vie privée.

222. CJUE, arrêt du 27 octobre 2016, *Child and Family Agency c. J. D. [D], C-428/15, ECLI:EU:C:2016:819*.

223. Samuel D. Warren et Louis D. Brandeis, "The Right to Privacy", 15 décembre 1890, Harvard Law Review Vol. IV. N°5.

224. Conseil de l'Europe, Convention pour la protection des personnes à l'égard du traitement automatisé des données à caractère personnel, adoptée le 28 janvier 1981 et entrée en vigueur le 1er octobre 1985, STE n°108.

225. Directive 95/46/CE du Parlement européen et du Conseil, du 24 octobre 1995, relative à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, JO L 281 du 23 novembre 1995, p. 31-50.

226. Règlement (UE) 2016/679 du Parlement Européen et du Conseil du 27 avril 2016 relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la directive 95/46/CE (règlement général sur la protection des données) [RGPD], JO L 119 du 4 mai 2016, p. 1-88.

## B. La protection des données à travers divers ordres juridiques

Ce droit est consacré par l'article 8 de la Charte, qui est particulièrement clair :

### Article 8 – Protection des données à caractère personnel

1. Toute personne a droit à la protection des données à caractère personnel la concernant.
2. Ces données doivent être traitées loyalement, à des fins déterminées et sur la base du consentement de la personne concernée ou en vertu d'un autre fondement légitime prévu par la loi. Toute personne a le droit d'accéder aux données collectées la concernant et d'en obtenir la rectification.
3. Le respect de ces règles est soumis au contrôle d'une autorité indépendante.



Le droit à la protection des données tel que garanti par la Charte est un droit fondamental, de valeur équivalente aux autres droits fondamentaux. Il regroupe plusieurs principes essentiels :

- Le traitement loyal des données ;
- Les fins déterminées du traitement ;
- Le consentement de la personne concernée comme base ou « un autre fondement légitime prévu par la loi » ;
- Le droit d'accéder aux données ;
- Le droit d'obtenir la rectification ;
- Le contrôle par une autorité indépendante.

L'influence de la Charte a irradié jusqu'aux constitutions nationales<sup>227</sup>. Par exemple, la [Constitution grecque](#) garantit, en son article 9A, le droit à chaque personne « d'être protégée contre la collecte, le traitement et l'utilisation, notamment par voie électronique, de données à caractère personnel la concernant, dans les conditions prévues par la loi ». Elle réitère également l'obligation de création d'une autorité indépendante. De même, la Constitution luxembourgeoise a inscrit, grâce à la réforme de 2023, le « droit à l'autodétermination informationnelle et à la protection des données à caractère personnel la concernant » en son article 31. Le traitement de ces données est également régi par la loi. Etonnamment, et en brèche du texte de la Charte, il n'y est pas fait mention de l'existence d'une autorité indépendante. Le texte de la Constitution luxembourgeoise est, surtout en comparaison avec d'autres textes nationaux, relativement flou et fait appel à des concepts étrangers de ceux de la Charte, tout en oubliant d'y inclure des éléments pourtant fondamentaux.

A première vue, le droit à la protection des données ne semble pas être inclus dans l'article 8 de la CEDH, qui ne reprend que le droit au respect de la vie privée et familiale, du domicile et de la correspondance et régit les conditions des ingérences. La Cour strasbourgeoise a donc fait preuve de créativité dans sa jurisprudence.

### Z C. FINLANDE<sup>228</sup>



La Cour a affirmé le « rôle fondamental » joué par la protection des données dans l'exercice du droit à la vie privée et familiale garanti par l'article 8 de la Convention. En l'espèce, s'agissant d'un cas de divulgation de l'identité de la requérante et de sa séropositivité dans la presse, la Cour énonça que sans l'assurance d'une telle protection, les personnes nécessitant l'accès à des soins médicaux « pourraient être dissuadées de fournir les informations à caractère personnel et intime nécessaires à la prescription du traitement approprié et même de consulter un médecin, ce qui pourrait mettre en danger leur santé voire, dans le cas des maladies transmissibles, celle de la collectivité » (pt. 95).

227. Parlement Hellénique, Résolution du 25 novembre 2019 de la IXème Chambre Révisionnelle, Constitution de la Grèce, 2022.

228. CourEDH, arrêt du 25 février 1997, Z c. Finlande, n°22009/93.



La Cour ordonna que la législation interne d'un Etat partie à la Convention doive « ménager des garanties appropriées pour empêcher toute utilisation de données à caractère personnel qui ne serait pas conforme aux garanties prévues dans [l'article 8] ». Elle conclut à l'existence d'une « forme d'auto-détermination informationnelle » invocable par les individus concernés (pt. 137).

## C. Le RGPD à la lumière de la Charte

Les notions inscrites à l'article 8 de la Charte furent précisées par le RGPD, qui est devenu un des instruments juridiques les plus connus en matière de protection des données. Les considérants 1 à 7 du règlement disposent du caractère de droit fondamental revêtu par le droit à la protection des données (considérant 1), tout en affirmant que ce droit n'est pas absolu et doit être mis en balance avec les autres droits fondamentaux selon le principe de proportionnalité (considérant 4). Le règlement établit que le traitement des données « devrait être conçu servir l'humanité » (considérant 4), et énonce le respect des libertés et droits fondamentaux par les principes et des règles encadrant cette protection (considérant 2). Les considérants 6 et 7 établissent la nécessité d'assurer un niveau élevé de protection des données dans un contexte des nouvelles technologies et le contrôle des personnes physiques sur les données les concernant.

On peut retrouver, à l'article 6 du RGPD, certains des principes consacrés à l'article 8 de la Charte. Par exemple, le point a) du paragraphe 1 prévoit (parmi d'autres fondements de licéité) le consentement de la personne comme base du traitement. Le point f), quant à lui, évoque le cas d'un intérêt légitime comme base du traitement, sous réserves de nombreuses autres conditions cumulatives et ardues à démontrer.

### Article 6 – Licéité du traitement



1. Le traitement n'est licite que si, et dans la mesure où, au moins une des conditions suivantes est remplie :
2. Le traitement est nécessaire aux fins des intérêts légitimes poursuivis par le responsable du traitement ou par un tiers, à moins que ne prévalent les intérêts ou les libertés et droits fondamentaux de la personne concernée qui exigent une protection des données à caractère personnel, notamment lorsque la personne concernée est un enfant.

Cette disposition est complexe et peu claire, et est interprétée différemment par les Etats membres. Ainsi et par exemple, l'Autorité néerlandaise de la protection des données (Autoriteit Persoonsgegevens) a issu la déclaration suivante au sujet de ce qu'elle ne considère pas comme « intérêts légitimes » (legitimate interests) :

*“What are not considered legitimate interests either, would be the following examples: processing personal data for purely commercial interests, profit maximisation, monitoring employee conduct without legitimate interest or tracking the (purchasing) behaviour of (potential) customers, etc.<sup>230</sup>”*

A l'inverse, l'interprétation de l'Autorité britannique de protection des données (Information Commissioner's Office), même antérieurement à son départ de l'UE, est toute autre :

*“The legitimate interests can be your own interests or the interests of third parties. They can include commercial interests, individual interests or broader societal benefits.<sup>231</sup>”*

Face à une telle divergence, quelle interprétation faut-il favoriser ? La CJUE eut l'opportunité de se prononcer à ce sujet à l'occasion d'un litige à l'encontre de l'Autorité néerlandaise de la protection des données.

229. CourEDH, arrêt du 27 juin 2017, Satakunnan Markkinapörssi Oy et Satamedia Oy c. Finlande, n°931/13.

230. Carmen Herres, “The Dutch Data Protection Authority explains the “legitimate interests” ground”, 15 janvier 2020, AKD (consulté le 19 décembre 2025), <https://www.akd.eu/insights/the-dutch-data-protection-authority-explains-the-legitimate-interests-ground>

231. Information Commissioner's Office (ICO), “Legitimate interests”, consulté le 15 décembre 2025, <https://ico.org.uk/for-organisations/uk-gdpr-guidance-and-resources/lawful-basis/a-guide-to-lawful-basis/legitimate-interests/>.



La Cour a estimé que la notion d'intérêt légitime, n'étant pas définie par le RGPD, peut « en principe » recouvrir un « large éventail d'intérêts » (pt. 38). Si le RGPD n'exige pas que les intérêts soient « consacrés et déterminés par la loi », il exige la licéité de l'intérêt en question (pt. 40). Ainsi, le caractère légitime d'un intérêt commercial (en l'espèce, « la promotion et en la vente d'espaces publicitaires à des fins de marketing ») n'est pas exclu (pt. 48). Cet intérêt pourrait donc, selon la Cour, être légitime, « pour autant qu'il ne soit pas contraire à la loi » et l'appréciation doit se faire au cas par cas (pt. 49).

La conclusion apportée ici par la CJUE ne permet cependant pas de trancher la prédicta divergence d'opinions nationales. En effet, cet arrêt de la Cour ne fait qu'exclure une identité parfaite entre « licéité » et « légalité » des intérêts légitimes, sans pour autant rejeter la nécessité d'une conformité à la loi. En revanche, elle se contente d'indiquer que retenir un intérêt commercial « peut » « ne pas être exclu », sans pour autant préciser sous quelles conditions, dans quelles hypothèses et pour quels (sous)motifs cela pourrait se produire. Ainsi, l'exclusion néerlandaise d'un intérêt « purement » commercial ne peut, à ce jour, pas être écartée.

En l'absence de clarification expresse par la jurisprudence, il convient d'en revenir au principe de la hiérarchie des normes et de l'interprétation du texte légal sur base de ses considérants. En ce sens, l'article 8 de la Charte (supérieur au texte du RGPD) exige un « fondement légitime prévu par la loi », tandis que le considérant 6 du RGPD exige un « haut niveau de protection » des données à caractère personnel. Une application de ces principes semble bel et bien plaider pour une interprétation sévère du concept « d'intérêt légitime », ce qui pourrait exclure ceux de nature « purement » commerciale. En somme, la Charte doit servir de boussole interprétative en cas de flou juridique, y compris dans le domaine de la protection des données.

#### D. La Charte et le transfert de données personnelles à l'extérieur de l'Union

Certaines de décisions les plus importantes en matière de protection des données furent rendue au sujet des décisions d'adéquation prises par l'UE afin de permettre leur transfert vers les Etats-Unis. Plusieurs de ces décisions firent l'objet de recours, notamment par l'activiste et avocat autrichien Maximilian Schrems, donnant lieu à la saga d'arrêts éponymes.

##### SCHREMS I (C-362/14)<sup>233</sup>



Arrêt-phare de la CJUE dans le domaine de la protection des données, Schrems I s'inscrit dans le contexte du transfert des données personnelles par Facebook Ireland depuis l'UE vers les Etats-Unis. Ce transfert était encadré par la décision d'adéquation 2000/520<sup>234</sup> de la Commission établissant le niveau de protection équivalent offert par les Etats-Unis. Le requérant, Max Schrems, avança que la protection offerte n'était pourtant pas adéquate. La High Court d'Irlande effectua un renvoi préjudiciel pour demander si le Commissaire indépendant en charge de la protection des données était contraint de suivre la décision de la Commission.

La Cour estima, sur base de l'article 8 de la Charte et de la directive 95/46, qu'une autorité nationale de contrôle était tout à fait habilitée à contrôler le transfert de données visé par une décision de la Commission, et qu'il serait même contraire à la directive de ne pas contrôler ces données au motif de l'existence de cette décision. Cela empêcherait notamment les personnes concernées d'exercer le droit de saisir les autorités nationales de contrôle garanti par les paragraphes 1 et 3 de l'article 8 de la Charte.

Cet article de la Charte exigeant également la « continuité du niveau élevé » de la protection des données, la Cour conclut également à l'invalidité de la décision 2000/520 sur le transfert de don-

232. CJUE, arrêt du 4 octobre 2024, Koninklijke Nederlandse Lawn Tennisbond c. Autoriteit Persoonsgegevens [Koninklijke Nederlandse Lawn Tennisbond], C-621/22, ECLI:EU:C:2024:858.

233. Voir réf. n°35.

234. Décision de la Commission du 26 juillet 2000 conformément à la directive 95/46/CE du Parlement européen et du Conseil relative à la pertinence de la protection assurée par les principes de la « sphère de sécurité » et par les questions souvent posées y afférentes, publiés par le ministère du commerce des États-Unis d'Amérique [Safe Harbor], JO L 215 du 25 août 2000, pp. 7-47.

nées vers les Etats-Unis en raison de l'atteinte au contenu essentiel de l'article 7 de la Charte par la réglementation américaine, qui autorisait une conservation généralisée de l'intégralité des données personnelles récoltées dans l'Union. L'incapacité pour les justiciables d'exercer une voie de recours dans cette situation contrevenait également à l'article 47 de la Charte.

### **SCHREMS II (C-311/18)<sup>235</sup>**

Après l'invalidation de cette décision, la Commission en adopta une nouvelle (la décision « bouclier de protection des données » ou BPD)<sup>236</sup>, affirmant à nouveau le niveau adéquat de protection des données offert par les Etats-Unis, ainsi que la décision CPT sur les clauses contractuelles type<sup>237</sup> permettant aux autorités de contrôle nationales de contrôler et de suspendre un transfert de données. Le Commissaire irlandais à la protection des données avait conclu à l'incompatibilité de la décision CPT avec la Charte, et il fut avancé que les services de renseignement américains pouvaient avoir accès aux données personnelles une fois en transit et stockées aux Etats-Unis. Maximilian Schrems avait entre-temps reformulé sa plainte pour y inclure la question de la validité de la décision CPT, qui fut référée par la High Court à la CJUE.

Dans sa réponse, l'arrêt Schrems II, la Cour maintint la validité de la décision CPT eu égard aux articles 7, 8 et 47 de la Charte, en raison de l'effectivité de ses mécanismes de transfert de données vers un pays tiers. Toutefois, elle invalida la nouvelle décision BPD.

En effet, celle-ci soulignait la primauté des exigences de sécurité nationale, d'intérêt public et d'application de la loi aux Etats-Unis, permettant ainsi une ingérence dans les droits fondamentaux des personnes concernées par le transfert de données. Les programmes de surveillance américains n'étant pas limités au strict nécessaire imposé par le principe de proportionnalité, voire disposant d'un pouvoir illimité sans garantie aucune pour les personnes concernées, cela résultait en l'absence d'une circonscription satisfaisante des limitations au droit à la protection des données.

L'absence de droits opposables et donc de voies de recours suffisantes pour satisfaire à l'article 47 de la Charte ne répondait pas aux exigences de l'article 52 de cette dernière. Par exemple, l'indépendance du médiateur prévu par la décision n'était pas garantie, et il n'existait pas de règles lui permettant d'adopter des décisions contraignantes pour les services de renseignement américains.

La Cour s'exprima notamment sur les conditions du niveau de protection adéquat : sans que celui-ci doive être nécessairement identique à la protection offerte par l'UE, il doit être substantiellement équivalent (pt. 94).

Après cette seconde invalidation, la Commission adopta une troisième décision (décision d'exécution 2023/1795, aussi appelée Data Privacy Framework)<sup>238</sup> affirmant l'adéquation du niveau de protection offert par les Etats-Unis. Celle-ci fut attaquée dans un recours en annulation, donnant lieu au récent arrêt Latombe c. Commission (T-553/23)<sup>239</sup>. Cette fois-ci, cependant, le Tribunal rejeta le recours et la décision demeure en vigueur.

Au niveau luxembourgeois, il existe un autre cas sur le transfert de données en dehors de l'Union, impliquant cette fois la société RocketReach.

235. CJUE, arrêt du 16 juillet 2020, *Data Protection Commissioner c. Facebook Ireland Ltd et Maximilian Schrems [Schrems II]*, C-311/18, ECLI:EU:C:2020:559.

236. Décision d'exécution (UE) 2016/1250 de la Commission du 12 juillet 2016 conformément à la directive 95/46/CE du Parlement européen et du Conseil relative à l'adéquation de la protection assurée par le bouclier de protection des données UE-États-Unis [décision BPD], JO L 207 du 1 août 2016, p. 1-112.

237. Décision d'exécution (UE) 2021/914 de la Commission du 4 juin 2021 relative aux clauses contractuelles types pour le transfert de données à caractère personnel vers des pays tiers en vertu du règlement (UE) 2016/679 du Parlement européen et du Conseil [décision CPT], JO L 199 du 7 juin 2021, p. 31-61.

238. Décision d'exécution (UE) 2023/1795 de la Commission du 10 juillet 2023 constatant, conformément au règlement (UE) 2016/679 du Parlement européen et du Conseil, le niveau de protection adéquat des données à caractère personnel assuré par le cadre de protection des données UE - États-Unis [Data Privacy Framework], JO L 231 du 20 septembre 2023, pp. 118-229.

239. CJUE, arrêt du Tribunal du 3 septembre 2025, *Philippe Latombe c. Commission européenne [Latombe/Commission]*, T-553/23, ECLI:EU:T:2025:831.



Société de droit américain, la plateforme en ligne RocketReach avait collecté les données à caractère personnel d'un utilisateur luxembourgeois afin de les commercialiser. L'utilisateur a contacté la société en 2019 pour lui demander des informations sur la source et la nature des données collectées, ainsi que sur la finalité du traitement. Sans lui fournir de réponse précise à ce sujet, RocketReach répondit à l'utilisateur qu'elle avait supprimé les données concernant l'utilisateur de ses bases de données.

L'utilisateur déposa donc une plainte à la Commission Nationale de Protection des Données à Luxembourg (CNPD) et obtint une réponse 18 mois plus tard. La CNPD considérait qu'il n'était pas pertinent pour elle d'ouvrir une enquête, car elle ne disposait pas de moyen d'action à l'encontre de RocketReach, en raison de l'absence d'établissement ou de désignation de représentant dans l'UE. Cette communication de la CNPD était censée mettre fin à son intervention dans le cadre de la réclamation faite par l'utilisateur.

Celui-ci introduisit un recours devant le tribunal administratif de Luxembourg, au cours duquel la CNPD a maintenu qu'elle ne pouvait rien faire contre RocketReach. Elle a également soutenu qu'elle n'avait pas émis de décision attaquantable, et que l'utilisateur ne disposait plus d'un intérêt à agir suite la suppression de ses données.

Le tribunal a initialement déclaré le recours irrecevable. La Cour administrative, saisie de l'appel, a annulé le jugement du tribunal en considérant au contraire que l'utilisateur avait bien un intérêt à agir pour que sa réclamation soit effectivement traitée par la CNPD. Dans un jugement du 24 septembre 2024, le Tribunal a finalement déclaré le recours en réformation fondé, a annulé la décision de la CNPD en cause et lui a renvoyé le dossier.



240. Cour adm. de Luxembourg, arrêt du 28 novembre 2023, n°48964C du rôle.

241. Trib. adm. de Luxembourg, jugement du 24 septembre 2024, n°45716a du rôle.

# CHAPITRE 4 : DISCUSSIONS AUTOUR DE LA VALEUR AJOUTÉE DE LA CHARTE

## AU-DELÀ DE LA CHARTE DES DROITS FONDAMENTAUX

Pr. Cecilia Rizcallah

Malgré l'inscription du respect des droits fondamentaux parmi les valeurs de l'Union reprises à l'article 2 TUE, l'Union européenne ne dispose pas d'une compétence générale dans ce domaine. Cette absence de compétence générale, bien que paradoxe en apparence, se vérifie pour toutes les valeurs fondatrices de l'Union. Cette dernière est appelée à les respecter et à la promouvoir<sup>242</sup>, mais n'a pas de compétence générale en la matière.

Néanmoins, l'UE peut se servir de certaines compétences spécifiques pour légiférer en matière de droits fondamentaux. Premièrement, elle dispose de certains titres de compétences qui lui permettent d'agir directement dans le domaine des droits humains ; deuxièmement, elle peut aussi agir en la matière en agissant sur base de compétences liées au marché intérieur ou à l'espace de liberté, de sécurité et de justice (ELSJ). Troisièmement, on peut également remarquer, au niveau européen, l'émergence d'une politique sociale qui inclut les droits sociaux fondamentaux.

Pour ce qui concerne ses compétences directement liées aux droits humains, l'UE se vit conférer, par l'article 19 TFUE, la compétence de légiférer pour combattre la discrimination et promouvoir l'égalité ; celle-ci constitue donc une base légale pour adopter des actes législatifs en la matière. Parmi les exemples de mesures d'harmonisation adoptées par l'Union, on y retrouve notamment les [directives 2000/78/CE](#)<sup>243</sup>, portant création d'un cadre général en faveur de l'égalité de traitement en matière d'emploi et de travail, et [2000/43/CE](#)<sup>244</sup> relative à la mise en œuvre du principe de l'égalité de traitement entre les personnes sans distinction de race ou d'origine ethnique. De plus, l'UE est également compétente pour légiférer en matière de protection des données personnelles sur base de l'article 16(2) TFUE. Cette compétence a notamment servi à l'adoption du [règlement 2016/679](#) relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, plus connu de tous sous le nom de RGPD<sup>245</sup>.

Au-delà de ces compétences autonomes, l'Union fait usage d'autres bases légales pour intervenir dans le domaine des droits humains. Sur base de l'article 114 TFUE qui consacre sa compétence pour intervenir pour assurer le bon fonctionnement du marché intérieur, l'Union a adopté le [règlement 2024/1083](#) établissant un cadre commun pour les services de médias dans le marché intérieur, notamment connu sous le nom de 'règlement européen sur la liberté des médias'<sup>246</sup>. Ce règlement a pour but de rectifier la fragmentation entre les diverses approches nationales quant à la liberté de la presse, le pluralisme, et l'indépendance éditoriale. Cet acte promeut ainsi une approche commune et une coordination au niveau de l'Union afin d'assurer le fonctionnement optimal de ces services sur le marché intérieur, en incluant l'harmonisation des standards minimum dans le domaine des libertés fondamentales, telles que la liberté de la presse, la liberté d'expression, et l'accès à l'information.

---

242. Art. 3 (1) et 3(5) TFUE.

243. Voir réf. n°122.

244. Voir réf. n°121.

245. Voir réf. n°226.

246 Règlement (UE) 2024/1083 du Parlement européen et du Conseil du 11 avril 2024 établissant un cadre commun pour les services de médias dans le marché intérieur et modifiant la directive 2010/13/UE [règlement européen sur la liberté des médias], JO du 17 avril 2024.

La [directive 2019/882](#) relative aux exigences en matière d'accessibilité applicables aux produits et services (Acte européen sur l'accessibilité)<sup>247</sup> est un autre exemple. Cette directive a pour but d'harmoniser les législations nationales sur l'accessibilité et d'éliminer et prévenir les obstacles à la libre circulation des produits et des services créés par des divergences d'exigences d'un Etat membre à l'autre. Elle vise également « à assurer le plein respect du droit des personnes handicapées de bénéficier de mesures visant à assurer leur autonomie, leur intégration sociale et professionnelle et leur participation à la vie de la communauté, et à promouvoir l'application des articles 21, 25 et 26 de la Charte » (considérant 103).

Toujours de manière auxiliaire, l'UE a utilisé différentes bases légales pour renforcer sa législation en matière de droits fondamentaux dans l'ELSJ. Sur base de l'article 82(2) TFUE, qui lui permet d'établir des règles dans le domaine de coopération judiciaire en matière pénale, afin de garantir « les droits des personnes dans la procédure pénale » (point b) et « les droits des victimes de la criminalité » (point c), elle a adopté sept directives harmonisant :

- **Le droit à l'interprétation et traduction** ([directive 2010/64/UE](#))<sup>248</sup>
- **Le droit à l'information** ([directive 2012/13/UE](#))<sup>249</sup>
- **Le droit d'accès à un avocat** ([directive 2013/48/UE](#))<sup>250</sup>
- **La présomption d'innocence** ([directive 2016/343](#))<sup>251</sup>
- **Les droits de l'enfant dans la procédure pénale** ([directive 2016/800](#))<sup>252</sup>
- **Le droit à l'aide juridictionnelle** ([directive 2016/1919](#))<sup>253</sup>
- **Les droits des victimes** ([directive 2012/29/UE](#))<sup>254</sup>

Sur base de l'article 78 TFUE, l'Union a adopté le régime d'asile européen commun (RAEC) qui fut réformé, en avril 2024, par le Pacte européen sur la migration et l'asile, qui contient plusieurs mesures législatives qui mettent en œuvre, certes de manière très imparfaite, la protection des droits humains des demandeurs d'asile.

Enfin, l'émergence d'une politique sociale au niveau européen peut être constatée à travers notamment l'adoption de la [directive 2003/88/CE](#)<sup>255</sup> concernant certains aspects de l'aménagement du temps de travail, sur base de l'article 153(1)(b) TFUE qui confère à l'Union une compétence d'appui en matière des conditions de travail. Additionnellement, il existe la [directive 2023/970](#)<sup>256</sup> visant à renforcer

---

247. Directive (UE) 2019/882 du Parlement Européen et du Conseil du 17 avril 2019 relative aux exigences en matière d'accessibilité applicables aux produits et services, JO L 151 du 7 juin 2019.

248. Directive 2010/64/UE du Parlement Européen et du Conseil du 20 octobre 2010 relative au droit à l'interprétation et à la traduction dans le cadre des procédures pénales, JO L 280 du 26 octobre 2010.

249. Directive 2012/13/UE du Parlement Européen et du Conseil du 22 mai 2012 relative au droit à l'information dans le cadre des procédures pénales, JO L 142 du 1er juin 2012.

250. Directive 2013/48/UE du Parlement Européen et du Conseil du 22 octobre 2013 relative au droit d'accès à un avocat dans le cadre des procédures pénales et des procédures relatives au mandat d'arrêt européen, au droit d'informer un tiers dès la privation de liberté et au droit des personnes privées de liberté de communiquer avec des tiers et avec les autorités consulaires, JO L 294 du 6 novembre 2013.

251. Directive (UE) 2016/343 du Parlement Européen et du Conseil portant renforcement de certains aspects de la présomption d'innocence et du droit d'assister à son procès dans le cadre des procédures pénales, JO L 65 du 11 mars 2016.

252. Directive (UE) 2016/800 du Parlement Européen et du Conseil relative à la mise en place de garanties procédurales en faveur des enfants qui sont des suspects ou des personnes poursuivies dans le cadre des procédures pénales, JO L 132 du 21 mai 2016.

253. Directive (UE) 2016/1919 du Parlement Européen et du Conseil concernant l'aide juridictionnelle pour les suspects et les personnes poursuivies dans le cadre des procédures pénales et pour les personnes dont la remise est demandée dans le cadre des procédures relatives au mandat d'arrêt européen, JO L 132 du 21 mai 2016.

254. Directive 2012/29/UE du Parlement Européen et du Conseil du 25 octobre 2012 établissant des normes minimales concernant les droits, le soutien et la protection des victimes de la criminalité et remplaçant la décision-cadre 2001/220/JAI du Conseil, JO L 315 du 14 novembre 2012.

255. Directive 2003/88/CE du Parlement européen et du Conseil du 4 novembre 2003 concernant certains aspects de l'aménagement du temps de travail, JO L 299 du 18 novembre 2003, p. 9-19.

256. Directive (UE) 2023/970 du Parlement Européen et du Conseil du 10 mai 2023 visant à renforcer l'application du principe de l'égalité des rémunérations entre les femmes et les hommes pour un même travail ou un travail de même valeur par la transparence des rémunérations et les mécanismes d'application du droit, JO L 132 du 17 mai 2023.

l'application du principe de l'égalité des rémunérations entre les femmes et les hommes pour un même travail ou un travail de même valeur par la transparence des rémunérations et les mécanismes d'application du droit, adoptée sur base de l'article 157 TFUE.

**RAPPEL :** le droit de l'Union revêt trois caractéristiques spécifiques qui permettent sa bonne application et son uniformité parmi les Etats-membres :



- La primauté du droit de l'Union ;
- L'effet direct ;
- L'effectivité.

Ainsi, le droit de l'Union bénéficie d'une pénétration plus vigoureuse, au sein des Etats membres, que le droit international général, dont les obligations qui en émanent peuvent être implémentées avec plus de marge de manœuvre par chaque Etat.

La défense des droits fondamentaux s'orchestre également à travers le système complet de voies de recours, notamment grâce à la procédure d'infraction, initiée, par exemple, par la Commission Européenne, soutenue par 15 Etats membres, à l'encontre de la Hongrie pour son adoption de lois sur le contenu LGBTQ+ ([C-769/22](#))<sup>257</sup>. Dans le cadre de cette procédure, la CJUE peut imposer des pénalités ou autres sanctions financières. Le mécanisme de renvoi préjudiciel (voir chapitre 2) permet également aux cours nationales de soumettre à la CJUE une question sur l'interprétation du droit de l'Union. Celui-ci se distingue du mécanisme davantage subsidiaire offert par la Cour européenne des droits de l'Homme, bien que celle-ci offre désormais une procédure d'avis consultatif ([protocole n°16](#))<sup>258</sup>.

Néanmoins, il subsiste toujours des difficultés majeures qui freinent l'effectivité de la protection des droits fondamentaux dans l'Union européenne : la fragmentation du système ; la nécessité de sa mise en équilibre avec d'autres objectifs, parfois rivaux, poursuivis par l'UE ; le chevauchement et recouvrement de ce système non seulement avec les systèmes nationaux de protection des droits fondamentaux, mais également avec les régimes de protection des droits de l'homme au niveau international.

D'un point de vue allégorique, le droit de l'Union en matière de protection des droits fondamentaux peut s'apparenter à un amas de diamants. Il comporte plusieurs facettes, et est rendu davantage précieux quand il est poli et bien appliqué, bien que la densité de sa contribution ne varie en fonction du domaine. Néanmoins, il reste fragmenté, tranchant et peut être intrusif du point de vue des systèmes juridiques nationaux.

## LA VALEUR AJOUTÉE DE LA CHARTE POUR LE CONTENTIEUX DES DROITS DE L'HOMME EN BULGARIE

*Dr. Valeria Ilareva*

L'autrice est également l'avocate de la partie requérante, dont l'affaire fit l'objet d'une décision préjudiciale dans l'arrêt [Changu \(C-352/23\)](#)<sup>259</sup> et est présentée dans cette contribution (traduite de l'anglais).

### Les faits

M. Changu, ressortissant d'un pays tiers, a quitté la Tanzanie en 1993 avant d'arriver en Turquie, où il a séjourné pendant deux ans et perdu son passeport. Il a ensuite pris un bateau en direction de la Bulgarie, arrivant à l'aéroport de Varna, mais fut arrêté peu après par la police bulgare. Depuis 1996, il vit désormais sans aucun document d'identité. En 29 ans, il a déposé onze demandes de protection internationale auprès des autorités bulgares, soulignant à chaque reprise son manque

257. Recours introduit le 19 décembre 2022, C-769/22, Commission c. Hongrie.

258. Conseil de l'Europe, Protocole n°16 à la Convention de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales, adopté le 2 octobre 2013 et entré en vigueur le 1er août 2018, STE n°214.

259. CJUE, arrêt du 12 septembre 2024, LF c. Zamestnik-predsedatel na Darzhavna agentsia za bezhantsite [Changu], C-352/23, ECLI:EU:C:2024:748.

d'accès au logement, aux soins médicaux et à l'hygiène, à l'alimentation, et son impossibilité d'exercer son droit à travailler.

De nouvelles circonstances s'ajoutèrent à sa onzième demande : son état de santé s'était gravement dégradé en raison de problèmes cardiovasculaires, et il restait dans l'impossibilité de régulariser sa situation et d'exercer ses droits fondamentaux. Cette demande de protection internationale se basa sur l'article 9, paragraphe 8 de la Loi bulgare sur l'asile et les réfugiés, qui permet l'octroi du statut humanitaire.

Sa demande de protection internationale fut à nouveau rejetée par l'Agence nationale pour les réfugiés, au motif que sa situation n'était pas régie par la loi invoquée et que la régularisation de sa situation devait obligatoirement se faire selon la loi sur les étrangers. Cette possibilité ne s'offrait cependant pas au requérant, car cette loi exige l'obtention d'un visa de type D pour faire une demande de résidence, ce qu'il ne possédait toujours pas près de 30 ans après son entrée dans le pays.

*« Je n'ai personne sur qui compter. Je ne reçois aucun soutien et ma survie relève du miracle. J'ai l'impression que Dieu veille sur moi, car j'en suis réduit à l'état de mendiant. Quand je tombe malade, je ne peux pas recevoir de traitement. Je n'ai personne sur qui compter, ni nulle part où me reposer. Je ne veux absolument pas retourner en Tanzanie – chez moi, c'est ici, en Bulgarie. »*

– M. Changu

### La procédure devant la juridiction nationale

Saisie de son cas, le Tribunal administratif de Sofia opéra un renvoi préjudiciel auprès de la CJUE afin de déterminer les obligations positives qui s'imposaient à l'Etat bulgare en matière d'accès aux droits fondamentaux pour les personnes dans l'incapacité de régulariser leur situation après des années de séjour dans le pays. La juridiction nationale estima notamment que les articles 1 (dignité humaine), 4 (interdiction de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants), 7 (respect de la vie privée et familiale) et 35 (protection de la santé) de la Charte trouvaient leur application dans ce cas.

Plusieurs dispositions de directives furent également mentionnées par la juridiction nationale, notamment l'article 14 de la directive [2008/115/CE](#)<sup>260</sup> (sur le retour des ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier), qui dispose que certains principes doivent être pris en compte en ce qui concerne les ressortissants de pays tiers pendant le délai de départ volontaire, tels que les soins médicaux d'urgence et les besoins particuliers des personnes vulnérables.

### La réponse de la CJUE

La Cour rappela que, selon l'article 51(2) de la Charte, celle-ci ne pouvait pas étendre le champ d'application du droit de l'Union. La directive 2008/115 n'exigeant pas d'un Etat membre qu'il octroie un titre de séjour au ressortissant d'un pays tiers en séjour irrégulier sur son territoire national, une telle obligation ne peut pas être créée en vertu des articles 1, 4 ou 7 de la Charte. Elle nota également que la durée de séjour sur le territoire national ne revêtait aucune importance dans la détermination de cette obligation (pt. 68). Néanmoins, il y aurait méconnaissance de l'article 4 de la Charte si l'indifférence des autorités entraînait une situation de « dénuement matériel extrême » pour le ressortissant qui serait entièrement dépendant de l'aide fournie par l'Etat (pt. 75).

Cependant, tant que l'Etat membre n'a pas procédé à l'éloignement du ressortissant en question, celui-ci bénéfice des droits octroyés par la Charte et par l'article 14 de la directive 2008/115, ainsi que ceux de la directive 2013/33 en tant que demandeur de protection internationale (pt. 79).

### Les suites de l'arrêt de la CJUE : le jugement de la juridiction nationale

Le tribunal administratif de Sofia fit référence, dans son jugement du 12 novembre 2024, à l'indifférence des autorités mentionnée dans le paragraphe 75 précité de l'arrêt, et fit mention de la Charte à 26 reprises. La juridiction nationale a finalement conclu à l'état de dénuement matériel

260. Voir réf. n°158.

extrême du requérant, qui se trouvait dans l'incapacité de satisfaire à ses besoins les plus primaires, ce qui constituait une violation des articles 1 et 4 de la Charte.

Le tribunal remarqua également que, sur base de l'article 127(2) du Code de procédure administrative, il ne pouvait pas contribuer à un déni de justice au motif de l'absence de disposition légale en lien avec la requête dont il était saisi. Il lui fallait donc aboutir à une solution quant au vide juridique relatif au statut du requérant créé par la loi sur les étrangers et la loi sur l'asile et les réfugiés. Cette obligation était, en outre, renforcée par la constatation de la violation des articles 1 et 4 de la Charte, ainsi que de l'article 3 de la CEDH (interdiction de la torture et des peines ou traitements inhumains et dégradants).

## LA VALEUR AJOUTÉE DE LA CHARTE PAR RAPPORT AUX AUTRES SOURCES DE PROTECTION DES DROITS FONDAMENTAUX

*Pr. Romain Tinèrie et Mahault Etienne*

Adoptée en 2000, et ne bénéficiant d'une valeur contraignante que depuis 2009, la Charte des droits fondamentaux a dû s'imposer dans un paysage déjà saturé de sources de droits fondamentaux, autant au niveau national qu'européen et international. Sa coexistence avec la CEDH, instrument ancré dans la pratique juridique depuis 1950 et en vigueur depuis 72 ans, explique en grande partie sa méconnaissance par les praticiens du droit malgré ses 25 ans d'ancienneté. Là où les juges des juridictions nationales ont pris l'habitude d'appliquer la CEDH, dont la simple violation suffit à son invocation, la Charte doit en outre surmonter l'obstacle posé par son champ d'application, requérant l'existence d'un contexte de mise en œuvre du droit de l'Union (art. 51(1)). Si ces deux instruments ne sont pas, ou ne devraient pas être en concurrence, se pose alors la question de la valeur ajoutée de la Charte par rapport aux autres instruments de protection des droits.

Premièrement, si certains avancent que la Charte, comparée à la CEDH qui ne reprend pas certains droits ou leur attribue un champ d'application moins étendu (par exemple, l'inscription des droits de l'enfant à l'article 24 de la Charte, sans équivalent dans la Convention), permet de mieux protéger les droits fondamentaux, cette impression se révèle faussée si l'on prend en compte la jurisprudence extensive de la CourEDH. Son interprétation dynamique a permis de rehausser le standard de protection initialement offert par le texte de la Convention ; cependant, l'écart demeure visible dans le domaine des droits sociaux, qui, dans le contexte du Conseil de l'Europe, ne furent pas inclus dans la CEDH au profit de la Charte sociale européenne.

La réelle valeur ajoutée de la Charte des droits fondamentaux se situerait-elle alors dans son appartenance à l'ordre juridique de l'Union ? Contrairement à la Charte en elle-même, le droit de l'Union Européenne est loin d'être méconnu des juridictions nationales en raison de la fréquence à laquelle il est sollicité. La Charte s'inscrit dans un contexte qui lui permet de bénéficier, premièrement, de la « force de frappe procédurale » du droit de l'Union et, deuxièmement, de son droit dérivé, qui est désormais lu à la lumière de la Charte et combiné avec cette dernière afin d'en étendre sa portée. Enfin, cette interprétation innovante du droit dérivé permet d'en renforcer les effets.

### 1. Une plus-value procédurale

Un avantage à tirer de cet appui sur le droit de l'UE est notamment la possibilité d'opérer un renvoi préjudiciel auprès de la CJUE (voir chapitre 2). Pour un individu, l'obtention de la part du juge d'un renvoi préjudiciel sur la validité du droit de l'Union est le seul moyen d'obtenir le contrôle d'un acte de portée générale. Cette procédure a abouti à l'invalidation de plusieurs actes de l'Union, comme dans les affaires [Luxembourg Business Registers \(affaires jointes C-37/20 et C-601/20\)](#)<sup>261</sup>, [Digital Rights Ireland \(affaires jointes C-293/12 et C-594/12\)](#)<sup>262</sup> ou encore [Ligue des Droits Humains \(C-817/19\)](#)<sup>263</sup>. C'est cependant le renvoi préjudiciel pour interprétation du droit de l'UE qui constitue

261. CJUE, arrêt du 22 novembre 2022, WM et Sovim SA contre Luxembourg Business Registers [Luxembourg Business Registers], affaires jointes C-37/20 et C-601/20, ECLI:EU:C:2022:912.

262. Voir réf. n°36.

263. CJUE, arrêt du 21 juin 2022, Ligue des droits humains c. Conseil des ministres [Ligue des Droits Humains], C-817/19, ECLI:EU:C:2022:491.

l'essentiel de la plus-value apportée par la Charte : il offre notamment au juge national la possibilité de faire prévaloir les droits fondamentaux à moindre risque sur la base de l'autorité et de la légitimité de la Cour de Justice.

La CourEDH offre également un mécanisme d'avis consultatif grâce au [protocole n°16](#)<sup>264</sup>, qui peut s'apparenter au renvoi préjudiciel de la CJUE. Cependant, celui-ci est moins ouvert que le mécanisme proposé par le droit de l'Union. Néanmoins, le juge national dispose de la possibilité d'intégrer des éléments de l'ordre juridique de la CEDH dans sa question préjudicelle à la CJUE, ce qui peut renforcer la synergie entre les deux systèmes.



## 2. Une interprétation enrichie du droit dérivé de l'Union à la lumière de la Charte

Si la Charte peut être invoquée seule devant le juge, elle est fréquemment associée à une disposition du droit dérivé de l'Union, ne serait-ce que pour satisfaire aux conditions de l'article 51 de la Charte. Ainsi, le droit dérivé permet une expansion du champ d'application de la Charte à travers le besoin d'une interprétation conforme à cette dernière. Ce phénomène est illustré par la jurisprudence de la Cour dans plusieurs domaines où l'Union a adopté du droit dérivé, tel que le droit d'asile et de l'immigration, la protection des données, le droit du travail, la liberté de la presse, etc. En attestent les exemples qui suivent.

### A. *La protection des travailleurs vulnérables*

L'arrêt [Bervidi \(C-38/24\)](#)<sup>265</sup> a consacré l'expansion du champ d'application de l'article 5 de la directive 2000/78 sur l'égalité de traitement en matière d'emploi et de travail. Après s'être vu refuser un aménagement du temps de travail pour son fils atteint d'un handicap lourd, une employée fut licenciée. Le juge national a procédé à un renvoi préjudiciel afin de déterminer si la directive était applicable aux cas de discrimination indirecte, en l'espèce « par association », s'agissant du handicap de son enfant mineur.

La Cour avait, par le passé, déjà considéré que cette directive ne couvrait pas les cas de discrimination indirecte dans l'arrêt [Coleman \(C-303/06\)](#)<sup>266</sup>. Cependant, la question se fit cette fois-ci à la lumière des articles 21 (non-discrimination), 24 (droits de l'enfant) et 26 (intégration des personnes handicapées) de la Charte, mais également des articles 2, 5 et 7 de la Convention relative aux droits des personnes handicapées (ONU). Ces dispositions étaient désormais contraignantes, à l'inverse de la situation au principal dans l'affaire Coleman, et pouvaient désormais contribuer à une interprétation dynamique du droit dérivé et donc une expansion de son champ d'application. La Cour s'est clairement engagée dans cette voie.

### B. *La protection des migrants en situation irrégulière*

L'arrêt [Kinsa \(C-460/23\)](#)<sup>267</sup> a permis d'écartier l'application de sanctions pénales pour délit d'aide à l'entrée illégale sur le territoire national à une ressortissante d'un pays tiers, accompagnée de deux mineurs dont elle avait la garde effective. Si la [directive 2002/90](#)<sup>268</sup>, transposée par le législateur italien, oblige les États membres à prévoir des sanctions dans une telle situation, la Cour a ici considéré que les articles 7 (respect de la vie privée et familiale), 18 (droit d'asile) et 24 de la Charte empêchaient l'interprétation de la directive en ce sens s'opposaient à l'application de la législation italienne en cause à une telle situation.

À la suite de ces deux exemples, il est possible de conclure à trois avantages présentés par l'interprétation du droit dérivé à la lumière de la Charte.

Premièrement, le juge bénéficie d'une légitimité accrue par l'utilisation combinée de la Charte et

264. Voir réf. n°258.

265. CJUE, arrêt du 11 septembre 2025, G.L. contre AB SpA [Bervidi], C-38/24, ECLI:EU:C:2025:690.

266. CJUE, arrêt du 17 juillet 2008, S. Coleman c. Attridge Law et Steve Law [Coleman], C-303/06, ECLI:EU:C:2008:415.

267. CJUE, arrêt du 3 juin 2025, Procédure pénale contre OB [Kinsa], C-460/23, ECLI:EU:C:2025:392.

268. Directive 2002/90/CE du Conseil du 28 novembre 2002 définissant l'aide à l'entrée, au transit et au séjour irréguliers, JO L 328 du 5 décembre 2002, p. 17-18.

du droit dérivé. En d'autres termes, il n'est pas l'unique créateur d'une innovation juridique reposant sur l'interprétation de la Charte, car il peut également s'appuyer sur le droit dérivé.

Deuxièmement, cette interprétation permet de préciser et détailler le droit dérivé, ce qui peut aider considérablement les juristes et contribue ainsi à la sécurité juridique.

Troisièmement et dernièrement, une telle interprétation peut permettre de « corriger » certains errements du législateur européen au cas où les équilibres politiques au sein des institutions conduisent à porter atteinte aux droits fondamentaux.

### **3. Un renforcement des effets du droit dérivé**

Le refus de la CJUE d'accorder aux directives un effet direct horizontal a pour conséquence l'inégalité de protection des travailleurs selon que leur employeur est une personne publique ou privée. L'Union exerçant principalement ses compétences dans le domaine social à travers l'adoption de directives, cette différence de traitement est d'une importance fondamentale.

Les potentialités de la Charte pour remédier à cette situation furent tout d'abord décelées par la Cour de cassation française qui, dans l'arrêt [Association de médiation sociale \(C-176/12\)](#)<sup>269</sup>, tenta d'associer, dans un litige horizontal, une disposition issue d'une directive et l'article 27 de la Charte (droit à l'information et à la consultation des travailleurs au sein de l'entreprise). Cette possibilité ne fut cependant pas admise par la CJUE à l'époque du fait de l'imprécision de l'article 27, et il aura fallu attendre l'arrêt [Bauer \(affaires jointes C-569/16 et C-570/16\)](#)<sup>270</sup> pour que la Cour confère à l'article 7 de la directive 2003/88 un effet horizontal sur le fondement de l'article 31(2) de la Charte (droit au congé annuel payé) qui, à la différence de l'article 27, est une disposition bénéficiant d'un « caractère impératif et inconditionnel » lui permettant de conférer un effet horizontal aux dispositions claires et précises d'une directive non ou mal transposée. Faisant application de cette solution, la Cour de cassation française a pu écarter la disposition législative qui s'opposait depuis de nombreuses années à la prise en compte des périodes d'arrêt de travail dans le décompte du droit à congé annuel payé en violation du droit de l'Union européenne.

Une telle combinaison de dispositions issues d'une directive et d'une disposition de la Charte a également été mise en œuvre dans l'arrêt [X \(Absence de motifs de résiliation\) \(C-715/20\)](#)<sup>271</sup>, cette fois-ci en s'appuyant sur l'article 47 de la Charte (droit à un recours effectif) et l'accord-cadre du 18 mars 1999 sur le travail à durée déterminée. En l'espèce, un employé était dans l'impossibilité de contester son licenciement, car l'employeur n'avait pas communiqué par écrit le motif de résiliation du contrat à durée déterminée – cette obligation n'étant pas imposée par la législation polonaise. Le requérant au principal étant ainsi privé de son droit à un recours effectif, la Cour conclut à l'incompatibilité de cette disposition avec le droit de l'Union et à l'opposabilité de cette contrariété dans l'affaire au principal, conférant ainsi un effet horizontal à ces dispositions. Cette solution laisse entrevoir une association plus large entre directives et article 47 de la Charte dès lors que la réglementation nationale conduit en pratique à limiter la possibilité de faire valoir son droit à un recours juridictionnel effectif dans une affaire impliquant les droits conférés par la directive.

En conclusion, la réelle valeur ajoutée de la Charte semble réellement résider dans son appartenance à l'ordre juridique de l'Union, dont elle peut tirer avantage grâce à sa force procédurale, et son droit dérivé, dont elle peut étendre le champ afin d'assurer une meilleure protection des droits fondamentaux. Sa coexistence avec la CEDH permet également un renforcement mutuel, en veillant toutefois à ne pas aboutir à une mise en concurrence. Malgré ces attributs, le potentiel de la Charte reste encore partiellement inexploité – et ce n'est qu'en l'actionnant à travers les mécanismes mis à disposition par le droit de l'Union que la Charte pourra réellement déployer sa pleine efficacité.

269. Voir réf. n°129.

270. Voir réf. n°40.

271. CJUE, arrêt du 20 février 2024, K.L. c. X sp. z o.o. [X (Absence de motifs de résiliation)], C-715/20, ECLI:EU:C:2024:139.

# L'AFFAIRE COMMISSION C. HONGRIE (C-769/22) SUR LES VALEURS DE L'UNION : PROTÉGER LES DROITS FONDAMENTAUX EN PROTÉGEANT LES VALEURS ?

Dr. Catherine Warin

Désormais adepte des procédures d'infraction concernant les valeurs de l'Union, la Hongrie a de nouveau été mise en cause par la Commission européenne pour son adoption d'une loi introduisant des mesures plus sévères à l'encontre des « délinquants pédophiles » et modifiant certaines lois en vue de protéger les enfants. En réalité, cette nouvelle loi vise principalement des contenus qui représentent ou promeuvent les identités de genre ne correspondant pas au sexe à la naissance, le changement de sexe ou l'homosexualité.

La loi hongroise introduit huit nouvelles règles pour ce genre de contenus. Premièrement, ces règles restreignent ou interdisent, dans certains cas, l'accès des mineurs aux contenus représentant ou promouvant la divergence par rapport à l'identité personnelle correspondant au sexe à la naissance, le changement de sexe et l'homosexualité. Deuxièmement, elles imposent au Conseil des médias hongrois de demander à l'Etat membre duquel relève le fournisseur de médias visé de prendre des mesures pour mettre fin aux infractions à la loi de 2010 sur la liberté de la presse identifiées par le Conseil. Enfin, elles imposent aux organismes ayant accès aux données enregistrées de fournir à toute « personne autorisée » un accès direct à ces données, de lui transmettre des données sur la base d'une demande, de certifier des données et de partager des informations sur les personnes condamnées pour des infractions sexuelles commises à l'encontre d'enfants.

La Commission allègue que ces règles violent l'article 56 TFUE sur la liberté de prestation des services et les articles premier, 7, 11 et 21 de la Charte, ainsi que la [directive sur le commerce électronique](#)<sup>272</sup>, la [directive « services »](#)<sup>273</sup>, la [directive « services de médias audiovisuels » \(SMA\)](#)<sup>274</sup> et le RGPD. Dans cette procédure, 16 Etats membres ont annoncé leur soutien à la Commission et rejoint l'action introduite devant la CJUE. L'affaire est toujours en cours, mais les [conclusions de l'Avocate Générale Tamara Ćapeta](#)<sup>275</sup>, rendues le 5 juin 2025, seront analysées ici, particulièrement son examen des moyens concernant la Charte.

Sur la question de l'applicabilité de la Charte, l'AG Ćapeta conclut que la mise en œuvre des directives « services » et sur le commerce électronique permettent l'application de la Charte, qui est déclenchée dès la mise en œuvre du droit de l'Union par les Etats membres (art. 51(1) de la Charte). Les cinq règles contestées par la Commission doivent, par conséquent, être conformes à la Charte (point 58 des conclusions).

Sur **l'article 21 de la Charte (non-discrimination)** (pts. 61-83), l'Avocate Générale rappelle la jurisprudence « constante » de la Cour établissant une discrimination fondée sur le sexe dans le cas de traitements moins favorables pour les personnes transsexuelles. Elle explicite également l'extension du champ de cette forme de non-discrimination en y incluant la discrimination basée sur l'identité de genre, au-delà de l'absence de changement physique de genre, tel que confirmé par l'arrêt Mousse (point 62). Le contenu représentant l'homosexualité, visé de surcroît par la loi hongroise, s'inscrit dans la notion de discrimination sur base de l'orientation sexuelle. L'effet stigmatisant créé par les règles hongroises engendre alors un éloignement de l'objectif d'égalité pour ces minorités. Il y a donc lieu, selon l'Avocate générale, de conclure à une infraction à l'article 21.

Sur **l'article 11 de la Charte (liberté d'expression et d'information)** (pts. 84-93), l'AG Ćapeta constate une ingérence dans les droits garantis par l'article en raison des restrictions apportées à la diffusion des contenus LGBTI, notamment par biais de publicités ou de campagnes de

272. Directive 2000/31/CE du Parlement européen et du Conseil du 8 juin 2000 relative à certains aspects juridiques des services de la société de l'information, et notamment du commerce électronique, dans le marché intérieur [directive sur le commerce électronique], JO L 178 du 17 juillet 2000, p. 1-16.

273. Directive 2006/123/CE du Parlement européen et du Conseil du 12 décembre 2006 relative aux services dans le marché intérieur [directive Services], JO L 376 du 27 décembre 2006, p. 36-68.

274. Directive 2010/13/UE du Parlement européen et du Conseil du 10 mars 2010 visant à la coordination de certaines dispositions législatives, réglementaires et administratives des Etats membres relatives à la fourniture de services de médias audiovisuels [directive Services de médias audiovisuels], JO L 95 du 15 avril 2010, p. 1-24.

275. CJUE, conclusions de l'Avocat Général Tamara Ćapeta présentées le 5 juin 2025, Commission européenne c. Hongrie [Commission/Hongrie (Valeurs de l'Union)], C-769/22, ECLI:EU:C:2025:408.

sensibilisation, dont la diffusion devient impossible. La nouvelle classification de ces contenus est restrictive et constitue une atteinte aux droits pour le public de recevoir ces informations, mais également pour les auteurs de les diffuser. Elle ne donne pas suite aux justifications avancées par la Hongrie, qui a fait valoir que les restrictions ne concernaient que « certains modes de partage d'information », et conclut à une ingérence dans l'article 11.

Sur l'**article 7 de la Charte (respect de la vie privée et familiale)** (pts. 94–102), l'Avocate générale rappelle que la CourEDH, dans sa jurisprudence relative à l'article 8 de la Convention (l'équivalent de l'article 7 de la Charte), inclut l'orientation et l'identification sexuelle comme composantes de l'identité physique et sociale susceptible de protection dans le cadre d'un droit au développement de la « vie privée sociale ». L'Avocate Générale rejoint la Commission au sujet de la création par la Hongrie d'un climat stigmatisant, qui empêche les personnes LGBTI, particulièrement les mineurs, d'exercer leur droit à une « vie privée sociale ». Partant, la Hongrie aurait également enfreint l'article 7 de la Charte.

Toute ingérence dans les droits garantis par la Charte devant **être justifiées et répondre au principe de proportionnalité inscrit à l'article 52(1)** de cette dernière, l'AG Ćapeta a analysé les arguments avancés par la Hongrie (pts. 103–133). Les mesures en cause auraient été prises dans le but d'un objectif légitime de protection du développement sain des mineurs et du droit des parents d'élever leurs enfants en fonction de leurs convictions personnelles, en conformité avec l'article 24 (droits de l'enfant) et 14 (droit des parents d'assurer l'éducation et l'enseignement de leurs enfants selon leurs convictions) de la Charte. De plus, la Hongrie invoque le principe de précaution quant à un impact supposé sur les enfants des contenus LGBTI et le soutien majoritaire des mesures par sa population.

L'Avocate Générale n'est pas convaincue par les arguments avancés par la Hongrie : elle rappelle que la marge d'appréciation dont disposent les Etats membres n'est pas illimitée et doit respecter les droits fondamentaux. Au sujet du principe de précaution, elle remarque que cet argument n'est pas étayé par la Hongrie. Quant au soutien populaire, il n'est pas non plus démontré et il ne saurait constituer une justification des violations des dispositions relatives au marché intérieur et des droits fondamentaux garantis par l'Union. Selon elle, une démocratie constitutionnelle telle que l'UE protège les droits des minorités « contre les décisions non justifiées de la majorité » (pt. 123). Les ingérences dans les articles précédents n'étant pas justifiées, il y a lieu de conclure à une violation des articles 7, 11 et 21 de la Charte.

Suite à ces développements, l'AG Ćapeta analyse également une potentielle violation de **l'article premier de la Charte (dignité humaine)** (pts. 134–141). Elle estime qu'une ingérence injustifiée dans les droits qui sont l'expression plus concrète de cet article, qui est à la base de tous les autres droits fondamentaux, constitue une violation de la dignité humaine des personnes LGBTI, qui ne sont pas traitées de manière égale par la Hongrie.

En supplément des violations de la Charte, l'Avocate Générale aborde la **potentielle justiciabilité de l'article 2 TUE sur les valeurs de l'Union** (pts. 142–247). Elle constate que celui-ci joue deux rôles dans l'ordre juridique de l'Union : il représente « l'identité constitutionnelle de l'Union » et est une « condition politique et pratique de l'existence de son ordre juridique ». Elle avance que l'article 2 TUE est juridiquement contraignant, malgré l'utilisation du terme de « valeurs », et qu'il impose des obligations aux Etats membres, raisonnablement conforté par les articles 7 et 49 TUE.

La Hongrie conteste la justiciabilité de l'article 2 TUE, arguant que son contenu est trop général et indéterminé pour être invoqué devant les juridictions et entraînerait un contournement de l'article 7 TUE (qui prévoit les mesures en cas de violation des valeurs de l'Union). Ces arguments n'empêchent en rien sa justiciabilité, selon l'Avocate Générale, qui rappelle la jurisprudence de la Cour sur le mécanisme de conditionnalité de l'article 7 et sur la justiciabilité des principes malgré leur caractère général. Le degré de précision requis par le contrôle juridictionnel est moins élevé, en outre, que celui requis pour la reconnaissance de l'effet direct d'une disposition, dont il n'est pas question en l'espèce. Un tel effet direct avait précédemment été reconnu à l'article 119 TEC dans l'arrêt Defrenne, bien que celui-ci soit défini comme « principe » par le traité. Ainsi, la présence dans ce cas de la violation d'un droit fondamental par la **négation des valeurs** de la dignité humaine, de l'égalité et du respect des droits de l'homme entraîne un franchissement des « lignes rouges » de l'article 2 (pts. 235–247).

Il reste à voir si la Cour suivra le raisonnement de l'Avocate Générale Ćapeta dans son arrêt, qui devrait être rendu prochainement.

# L'APPORT DE LA CHARTE POUR PROTÉGER LES DONNÉES PERSONNELLES

Romain Robert

## Le droit de l'Union en matière de protection des données

Tel que précédemment développé dans ce Guide, le droit à la protection des données est spécifiquement consacré par l'article 8 de la Charte des droits fondamentaux, qui est à considérer comme distinct de l'article 7 (respect de la vie privée et familiale) de la Charte. Si l'article 8 ne connaît pas d'équivalent dans la CEDH, la Cour strasbourgeoise en est toutefois venue à inclure la protection des données dans la jurisprudence relative à son propre article 8 (droit au respect de la vie privée et familiale).

Le contenu de l'article 8 de la Charte est relativement élaboré, mais le RGPD vint préciser les notions contenues dans cet article lors de son adoption en 2016. L'adoption du RGPD, par ailleurs, résulte d'une obligation contenue dans le droit primaire de l'Union : l'article 16 du TFUE impose au Parlement et au Conseil d'adopter, par voie de la procédure législative ordinaire, des règles implémentant le paragraphe 1 de l'article 16 TFUE (garantissant le droit à la protection des données) et l'article 8 de la Charte.

L'article 8 de la Charte impose également l'institution d'une autorité indépendante pour contrôler les règles de protection des données. Au niveau de l'UE, c'est le Contrôleur européen de la protection des données (CEPD, ou European Data Protection Supervisor - EDPS en anglais), qui est chargé du contrôle et de l'assurance du respect de la protection des données par les institutions, organes et organismes de l'UE. Son indépendance cruciale résulte de l'obligation contenue dans le paragraphe 2 de l'article 16 TFUE, qui impose le caractère indépendant des autorités de contrôle. La mission du CEPD est également de conseiller les institutions européennes dans ce domaine, notamment ceux qui sont compétents pour légiférer en la matière (la Commission, etc.). Il dispose également d'une compétence de supervision.

Face au droit consacré par la Charte, les traités et le droit dérivé de l'Union, la CJUE a grandement contribué au développement de ces dispositions. Il s'agira ici de fournir un aperçu de ses décisions les plus importantes en matière de protection des données.

## L'invalidation de la directive 2006/24/CE sur la conservation des données : Digital Rights Ireland (C-293/12 et C-594/12)<sup>276</sup>

Avant l'adoption du RGPD, l'Union avait mis en place la directive 2006/24/CE, qui imposait aux Etats membres l'obligation de conserver les données relatives aux communications électroniques selon certaines conditions et pour une certaine durée. L'association Digital Rights Ireland a introduit en 2006 un recours en validité de cette directive et de sa transposition en droit national devant la High Court d'Irlande, qui saisit à son tour la CJUE par un renvoi préjudiciel. Parmi les questions posées à la Cour figuraient notamment la compatibilité de la directive avec les articles 7 et 8 de la Charte et l'article 8 de la CEDH.

La Cour a constaté, à travers l'adoption de cette directive, la dérogation par l'Union au régime de protection des données et a établi la présence d'une ingérence dans les droits garantis par les articles 7 et 8 de la Charte. Bien que la Cour admette que le contenu essentiel de ces deux articles ne soit pas atteint, une telle ingérence ne peut être justifiée que si elle répond à un objectif d'intérêt général (ce qui fut le cas en l'espèce) et si la mesure adoptée respecte le principe de proportionnalité. Or, la directive prévoyait des mesures de rétention généralisée des données, sans obligation pour les Etats membres de convenir de limitation d'accès aux données. La directive excérait donc ce qui était strictement nécessaire pour atteindre les objectifs postulés et la Cour conclut à son invalidité.

## La relation entre la Charte et la CEDH : Tele2 (C-203/15 et C-698/15)<sup>277</sup>

276. Voir réf. n°36.

277. CJUE, arrêt du 21 décembre 2016, Tele2 Sverige AB c. Post- och telestyrelsen et Secretary of State for the Home Department contre Tom Watson e.a. [Tele2 Sverige], affaires jointes C-203/15 et C-698/15, ECLI:EU:C:2016:970.

L'arrêt Digital Rights Ireland a provoqué des bouleversements chez certains opérateurs et dans le droit national de plusieurs Etats membres. Dans l'arrêt Tele2, la Cour fut saisie d'une question préjudiciable de la part de la High Court of England and Wales afin de déterminer si Digital Rights Ireland étendait la portée des articles 7 et 8 de la Charte au-delà de l'article 8 de la CEDH.

La Cour rappela que la CEDH ne faisait toujours pas partie de l'ordre juridique de l'Union, en raison de l'absence d'adhésion à celle-ci, bien que les droits y étant reconnus fassent partie des principes généraux du droit de l'Union. La Cour opta donc d'examiner la directive en cause uniquement à la lumière de la Charte, tout en rappelant que le droit de l'Union peut accorder une protection plus étendue que la CEDH et que cette dernière ne disposait pas d'équivalent à l'article 8 de la Charte. La question fut déclarée irrecevable, au motif qu'un tel examen à la lumière de la Convention ne pouvait pas apporter d'éléments d'interprétation nécessaires à la résolution du litige.

### **La consécration du droit à l'oubli : Google Spain (C-131/12)**<sup>278</sup>

En l'espèce, le requérant fit valoir qu'il disposait d'un « droit à l'oubli » garanti par les articles 7 et 8 de la Charte, lui permettant ainsi de demander le retrait d'informations lui attrayant de moteurs de recherche. Ce raisonnement fut admis par la Cour, qui estima que son droit à l'oubli prévalait sur l'intérêt économique de l'exploitant du moteur de recherche et l'intérêt du public à trouver ces informations. La pondération de la Cour n'aurait toutefois peut-être pas trouvé à s'appliquer si la personne en question jouait un tel rôle dans la vie publique qu'il aurait été justifié pour le public d'avoir accès à ces informations.

Le RGPD consacra le droit à l'oubli deux ans plus tard, en son article 17.

### **Le transfert de données en dehors de l'UE : la saga Schrems (C-362/14 et C-311/18) et l'avis sur l'accord PNR UE-Canada (avis 1/15)**<sup>279</sup>

Le transfert des données depuis l'Union vers les Etats-Unis ayant été détaillé dans le chapitre 3, il s'agira ici d'offrir une autre perspective sur le transfert de données, dans le cadre de l'accord PNR entre l'UE et le Canada. Saisie d'une demande d'avis sur cet accord, permettant le transfert de données de dossiers passagers de vols aériens (données PNR) aux autorités canadiennes dans le but de lutter contre la criminalité transnationale, la Cour se pencha sur sa compatibilité avec le droit à la protection des données personnelles tel que garanti dans l'Union. Elle examina donc l'accord à la lumière de l'article 16 TFUE et les articles 7, 8 et 52(1) de la Charte.

La Cour estima que le transfert « systématique et continu » des données, de surcroît prises ensemble, peut fournir des informations sensibles et constitue donc une ingérence dans les droits garantis par les articles 7 et 8 de la Charte. Cette ingérence ne porterait toutefois pas atteinte au contenu essentiel de ces droits et serait justifiée par un objectif d'intérêt général de l'Union. Si certains articles de l'accord respectent les limites du strict nécessaire imposées par le principe de proportionnalité, ce n'est pas le cas de l'entièreté de l'accord.

Selon la Cour, le transfert de données sensibles, ainsi que leur utilisation et conservation, tels que régis par l'accord sont incompatibles avec les articles 7, 8, 21 (non-discrimination) et 52(1) de la Charte. Pour assurer cette compatibilité, la Cour a émis plusieurs recommandations à intégrer dans l'accord, telles que la détermination claire et précise des données PNR, la nécessité de limiter la conservation des données, etc.

Un deuxième accord a désormais été conclu par l'Union et le Canada et n'est pas encore entré en vigueur.

On peut constater que la Cour de Justice a joué un rôle non négligeable dans la construction d'un droit de l'union de la protection des données, en précisant mais parfois aussi en affirmant simplement des principes bien établis dans la législation, lui donnant non seulement une portée claire mais également concrète, lui permettant même dans certains cas d'évaluer la législation de pays tiers pour apprécier si la protection des données restait à un niveau assez élevé une fois que ces dernières quittaient le territoire de l'Union.

278. CJUE, arrêt du 13 mai 2014, Google Spain SL et Google Inc. c. Agencia Española de Protección de Datos (AEPD) et Mario Costeja González [Google Spain et Google], C-131/12, ECLI:EU:C:2014:317.

279. CJUE, avis du 26 juillet 2017, Avis rendu en vertu de l'article 218, paragraphe 11, TFUE [Accord PNR UE-Canada], avis 1/15, ECLI:EU:C:2017:592.

# L'APPORT DE LA CHARTE POUR LUTTER CONTRE L'ESCLAVAGE, LE TRAVAIL FORCÉ ET LA TRAITE DES ÉTRES HUMAINS

Dr. Salomé Lannier

La Charte des droits fondamentaux consacre, en son article 5, l'interdiction de l'esclavage, de la servitude, du travail forcé ou obligatoire, et de la traite des êtres humains. Ces interdictions réitèrent celles inscrites dans de nombreux instruments régionaux et internationaux. Notamment, la Charte reprend la même formulation présente aux deux premiers paragraphes de l'article 4 de la Convention Européenne des Droits de l'Homme (CEDH).

La Charte des droits fondamentaux innove par son inclusion explicite, contrairement à la CEDH, de l'interdiction de la traite des êtres humains. Si la traite n'est pas explicitement visée dans la CEDH, la jurisprudence de la Cour Européenne des Droits de l'Homme (CourEDH) a néanmoins consacré l'interdiction de la traite par extension de l'article 4 dans l'arrêt *Rantsev c. Chypre et Russie*<sup>280</sup>. Si l'article 4 de la CEDH bénéficie d'un apport jurisprudentiel de la CourEDH, ce n'est pas le cas de la Charte : la CJUE n'a encore rendu aucune décision de fond sur base de l'article 5.

Il s'agira donc ici de présenter les quatre concepts visés par l'article 5 de la Charte (esclavage, servitude, travail forcé ou obligatoire, et traite des êtres humains) dans leur contexte juridique international, européen et luxembourgeois et d'analyser les développements législatifs contribuant à la protection des victimes.

Ces quatre concepts s'opposent au travail décent, objectif poursuivi notamment par l'Organisation Internationale du Travail (OIT). Cependant, la frontière entre emploi décent, par application du droit du travail, et forme d'exploitation peut être floue, zone grise théorisée comme le [« continuum de l'exploitation » par Klara Skrivankova](#)<sup>281</sup>.

## L'esclavage et la servitude

L'esclavage est défini par l'article 1(1) de la [Convention relative à l'esclavage](#)<sup>282</sup>, adoptée en 1926 dans le cadre de la Société des Nations, comme « l'état ou condition d'un individu sur lequel s'exercent les attributs du droit de propriété ou certaines d'entre eux ».

La notion de servitude n'était pas inscrite dans la Convention de 1926, mais fut développée trois décennies plus tard par la [Convention supplémentaire relative à l'abolition de l'esclavage, de la traite des esclaves et des institutions et pratiques analogues à l'esclavage \(1956\)](#)<sup>283</sup>. L'article premier définit au point a) la servitude pour dette comme « l'état ou la condition résultant du fait qu'un débiteur s'est engagé à fournir en garantie d'une dette ses services personnels ou ceux de quelqu'un sur lequel il a autorité, si la valeur équitable de ces services n'est pas affectée à la liquidation de la dette ou si la durée de ces services n'est pas limitée ni leur caractère défini », tandis que le point b) définit le servage comme « la condition de quiconque est tenu par la loi, la coutume ou un accord, de vivre et de travailler sur une terre appartenant à une autre personne et de fournir à cette autre personne, contre rémunération ou gratuitement, certains services déterminés, sans pouvoir changer sa condition ».

On peut observer, entre ces deux notions, une différence résidant dans la condition de la victime soumise à ces pratiques : s'il existe un manque absolu de liberté dans le servage, il s'y ajoute, dans l'esclavage, le retrait de la condition humaine de l'individu, sur lequel il y a volonté d'exercer un droit de propriété.

280. CourEDH, arrêt du 7 janvier 2010, *Rantsev c. Chypre et Russie*, n°25965/04.

281. Klara Skrivankova, «Between decent work and forced labour: examining the continuum of exploitation», Joseph Rowntree Foundation, JRF programme paper: Forced Labour, novembre 2010 ; Klara Skrivankova, « Defining exploitation in the context of trafficking - what is a crime and what is not », in R.W. Piotrowicz, C. Rijken, B.H. Uhl (dir.), Routledge handbook of human trafficking, Routledge, Taylor & Francis Group, 2018, p. 109.

282. Convention relative à l'esclavage, adoptée le 25 septembre 1926 et entrée en vigueur le 9 mars 1927.

283. Conseil Economique et Social des Nations Unies, Résolution 608(XXI), Convention supplémentaire relative à l'abolition de l'esclavage, de la traite des esclaves et des institutions et pratiques analogues à l'esclavage, adoptée le 7 septembre 1956 et entrée en vigueur le 30 avril 1957, E/RES/608(XXI).

Il n'existe pas, à l'heure actuelle en droit de l'Union, de législation secondaire développant l'interdiction de l'esclavage et de la servitude fondée sur la Charte.

## Le travail forcé ou obligatoire

Selon l'article 2 de la [convention n°29 sur le travail forcé](#)<sup>284</sup> adoptée par l'OIT en 1930, « le terme travail forcé ou obligatoire désignera tout travail ou service exigé d'un individu sous la menace d'une peine quelconque et pour lequel ledit individu ne s'est pas offert de plein gré ». Néanmoins, une liste d'exceptions s'ajoute à cette définition, dont certaines furent reprises par la CEDH (ex : le service militaire obligatoire).

Influencée par ce texte et par l'interdiction du travail forcé inscrit dans la Charte, l'UE a adopté, en novembre 2024, le [règlement 2024/3015](#)<sup>285</sup> relatif à l'interdiction des produits issus du travail forcé sur le marché de l'Union. Une fois entièrement applicable, en décembre 2027 (article 39), il sera alors interdit d'importer et d'exporter tout produit issu du travail forcé tel que défini par l'OIT, interdiction qui vaudra pour tout opérateur économique, dans tous les secteurs, que le produit soit proposé à la vente en présentiel ou en ligne (articles 3 et 4).

Cette interdiction est garantie par un volet institutionnel. Ce règlement oblige les Etats membres à désigner des autorités nationales compétentes chargées de l'exécution du règlement (article 5), et le règlement donne à la Commission européenne la tâche de créer une base de données sur les zones ou produits à risque et un portail unique sur le travail forcé (article 8). L'article 6 établit un réseau de l'Union contre les produits issus du travail forcé, permettant de coordonner les autorités nationales et la Commission dans leur exécution du règlement. Il y est également prévu l'ouverture d'enquêtes en cas de suspicion (chapitre III), le retrait et mise hors circulation des produits (article 24) et la détermination de sanctions par les Etats membres (article 37).

Il est intéressant de noter que ce règlement pourrait concerner de nombreux produits en raison des conditions d'exploitation dans certains secteurs, comme l'industrie agro-alimentaire, l'industrie textile ou encore l'industrie d'extraction de minerais nécessaires aux composants de produits électroniques.

## La traite des êtres humains

Il existe de nombreux textes applicables à la prévention, la répression de la traite et la protection de ses victimes. Sur le plan international, la [convention des Nations Unies de 2000 contre la criminalité transnationale organisée](#) (dite convention de Palerme)<sup>286</sup> fut supplémentée par un [protocole relatif à la traite des personnes, en particulier des femmes et des enfants](#) (dit protocole de Palerme)<sup>287</sup>. Celui-ci définit la traite comme suit :

« le recrutement, le transport, le transfert, l'hébergement ou l'accueil de personnes, par la menace de recours ou le recours à la force ou à d'autres formes de contrainte, par enlèvement, fraude, tromperie, abus d'autorité ou d'une situation de vulnérabilité, ou par l'offre ou l'acceptation de paiements ou d'avantages pour obtenir le consentement d'une personne ayant autorité sur une autre aux fins d'exploitation. L'exploitation comprend, au minimum, l'exploitation de la prostitution d'autrui ou d'autres formes d'exploitation sexuelle, le travail ou les services forcés, l'esclavage ou les pratiques analogues à l'esclavage, la servitude ou le prélèvement d'organes. » (article 3.a)

Au niveau régional, le Conseil de l'Europe dispose d'une convention adoptée en 2005 (dite [convention de Varsovie](#))<sup>288</sup>.

284. Organisation Internationale du Travail, Convention (n° 29) sur le travail forcé, adoptée le 28 juin 1930 et entrée en vigueur le 1er mai 1932.

285. Règlement (UE) 2024/3015 du Parlement européen et du Conseil du 27 novembre 2024 relatif à l'interdiction des produits issus du travail forcé sur le marché de l'Union et modifiant la directive (UE) 2019/1937, JO L du 12 décembre 2024.

286. Assemblée Générale des Nations Unies, Résolution 55/255, Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée [Convention de Palerme], adoptée le 15 novembre 2000 et entrée en vigueur le 29 septembre 2003, A/RES/55/25.

287. Assemblée Générale des Nations Unies, Résolution 55/255, Protocole additionnel à la Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée visant à prévenir, réprimer et punir la traite des personnes, en particulier des femmes et des enfants [Protocole de Palerme], adopté le 15 novembre 2000 et entré en vigueur le 25 décembre 2003, A/RES/55/25.

288. Conseil de l'Europe, Convention du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la traite des êtres humains [Convention de Varsovie], adoptée le 16 mai 2005 et entrée en vigueur le 1er février 2008, STE n°197.

Le droit de l'Union, quant à lui, regroupe deux directives : la [directive 2011/36/UE](#)<sup>289</sup> concernant la prévention de la traite des êtres humains et la lutte contre ce phénomène ainsi que la protection des victimes (modifiée par la directive 2024/1712) ; et la [directive 2004/81/CE](#)<sup>290</sup>, visant spécifiquement le droit à une délai de réflexion et à un titre de séjour pour les victimes de traite coopérant avec les autorités.

Il est important de noter que, malgré l'utilisation récurrente des deux termes de manière interchangeable par les médias, la traite des êtres humains doit être différenciée du trafic de migrants. Ce dernier est visé par d'autres instruments, notamment un autre protocole à la convention de Palerme, et par la directive 2002/90/CE sur l'aide à l'entrée, le transit et le séjour irréguliers et la décision-cadre 2002/946/JAI du Conseil sur le renforcement du cadre pénal de la répression du trafic de migrants. Le protocole à la Convention de Palerme définit en son article 3(a) le « trafic illicite de migrants » comme « le fait d'assurer, afin d'en tirer, directement ou indirectement, un avantage financier ou un autre avantage matériel, l'entrée illégale dans un État Partie d'une personne qui n'est ni un ressortissant ni un résident permanent de cet État ».



Dans leurs définitions pénales, le trafic de migrants se distingue de la traite. Le trafic de migrants se limite souvent à l'obtention d'un avantage en raison de la facilitation de l'entrée, du transit ou du séjour d'un ressortissant d'un pays tiers. Le trafic doit donc être transnational et ne vise pas les faits commis après la facilitation de l'entrée, du transit ou du séjour du ressortissant du pays tiers. La traite peut être soit nationale soit transnationale, et vise à prévenir les faits d'exploitation, objectifs du processus de traite.

## Le droit de l'Union

L'article 2 de la directive 2011/36/UE reprend la définition de la traite donnée par le protocole à la convention de Palerme et la convention de Varsovie, tout en l'étendant.

L'UE rappelle explicitement que la traite est une infraction intentionnelle, à savoir la commission de certaines actions, comme le recrutement ou le transport, dans des conditions coercitives (pour les victimes majeures). Les formes d'exploitation reconnues explicitement par l'UE sont les suivantes : « l'exploitation de la prostitution d'autrui ou d'autres formes d'exploitation sexuelle, le travail ou les services forcés, y compris la mendicité, l'esclavage ou les pratiques analogues à l'esclavage, la servitude, ou l'exploitation d'activités criminelles, ou le prélèvement d'organes ». Y furent ajoutés, en 2024, les faits de traite aux fins de « l'exploitation de la gestation pour autrui, du mariage forcé ou de l'adoption illégale ».

Dès lors que la traite est commise par l'usage de moyens coercitifs (« enlèvement, fraude, tromperie » etc.), la directive précise que le consentement de la victime est « indifférent ». Si la victime est mineure, les actes d'exploitation peuvent être qualifiés de traite même en l'absence des moyens coercitifs mentionnés.

La directive 2011/36/UE comprend trois volets :

- Un volet pénal, définissant l'infraction, établissant la responsabilité et la sanction contre les personnes morales, et le principe de non-punition des victimes. Il régit également la spécialisation et formation des autorités d'enquête et de poursuite, ainsi que la déconnexion de l'enquête de la plainte des victimes ;
- Un volet « protection », qui précise les droits des victimes de traite, dont certains spécifiques aux enfants, au-delà de ceux consacrés par la directive 2012/29/UE. Ce volet demande aux Etats de mettre en place un mécanisme national d'orientation des victimes, orchestre une complémentarité avec la protection internationale et établit le droit des victimes à l'indemnisation ;

289. Directive 2011/36/UE du Parlement Européen et du Conseil du 5 avril 2011 concernant la prévention de la traite des êtres humains et la lutte contre ce phénomène ainsi que la protection des victimes et remplaçant la décision-cadre 2002/629/JAI du Conseil, JO L 101 du 15 avril 2011, p. 1-11.

290. Directive 2004/81/CE du Conseil du 29 avril 2004 relative au titre de séjour délivré aux ressortissants de pays tiers qui sont victimes de la traite des êtres humains ou ont fait l'objet d'une aide à l'immigration clandestine et qui coopèrent avec les autorités compétentes, JO L 261 du 6 août 2004, p. 19-23.

- Enfin, un volet institutionnel axé sur la prévention, comprenant l'adoption d'un plan national, la collecte de statistiques, la mise en place d'un coordinateur national, etc.

La directive 2004/81/CE encadre la procédure de délivrance d'un titre de séjour pour les ressortissants d'un pays tiers victimes de traite. Elle garantit un délai de réflexion pour la victime afin de se rétablir, de se soustraire à l'influence des trafiquants et de décider, en connaissance de cause, si elle souhaite coopérer ou non avec les autorités compétentes. Le titre de séjour, quant à lui, est délivré s'il est opportun aux fins de l'enquête ou de la procédure judiciaire, qu'il y a une volonté claire de coopération de la part de la victime, et si les liens avec les auteurs présumés ont été rompus. L'Etat membre doit également garantir à la victime des ressources suffisantes susceptibles d'assurer leur subsistance et un accès aux soins médicaux d'urgence. Si la personne est particulièrement vulnérable, l'Etat doit subvenir à ses besoins particuliers.

L'UE est actuellement en négociation d'une proposition de règlement concernant des mesures contre les opérateurs de transport qui facilitent la traite des êtres humains ou le trafic de migrants en lien avec l'entrée irrégulière sur le territoire de l'UE, ou qui se livrent à ces pratiques. Celle-ci prévoit la mise en place de sanctions par la Commission pour les opérateurs qui utilisent leurs moyens de transport pour faciliter la traite des personnes, participent aux activités d'un groupe criminel organisé aux fins de commettre des faits de traite en ayant connaissance de leur but ou intention, ou qui « organisent, dirigent, aident, encouragent, facilitent ou conseillent la perpétration du trafic de migrants ou de la traite des personnes impliquant un groupe criminel organisé ».

### **Le droit luxembourgeois**

La traite des êtres humains est qualifiée d'infraction par l'article 382-1 du Code pénal. Celui-ci détaille les actions de la traite (« le fait de recruter, de transporter, de transférer, d'héberger, d'accueillir une personne, de passer ou de transférer le contrôle sur elle ») et les fins d'exploitation. Ce sont donc les deux éléments à prouver pour qualifier des faits de traite. Les formes d'exploitation visées par le droit luxembourgeois comprennent le proxénétisme et les infractions sexuelle, ainsi que le travail forcé ou obligatoire, la servitude, l'esclavage et les « pratiques analogues [...] dans des conditions contraires à la dignité humaine<sup>291</sup> ». Sont également criminalisées les formes d'exploitation de la mendicité, par le prélèvement d'organes ou de tissus (à ce titre, voir la [loi du 25 novembre 1982 régulant le prélèvement de substances d'origine humaine](#)), et l'exploitation de la criminalité forcée. Le paragraphe 4 de l'article qualifie également d'infraction la vente d'enfants. Les nouvelles formes d'exploitation introduites en 2024 n'ont pas encore été transposées en droit luxembourgeois.

Le législateur luxembourgeois a également transposé les autres aspects de la lutte contre la traite, au-delà du code pénal. La [loi modifiée du 29 août 2008](#)<sup>292</sup> portant sur la libre circulation des personnes et l'immigration permet une identification de la victime par la police et la désignation d'un administrateur ad hoc pour les mineurs non accompagnés. Elle prévoit également un délai de réflexion de 90 jours pour la victime ressortissante d'un pays tiers, durant lequel aucune décision d'éloignement du territoire ne peut être prise. Enfin, si sa plainte, son témoignage ou sa présence s'avèrent nécessaires aux fins de l'enquête, de la procédure, ou simplement de la situation personnelle de la victime, il lui est délivré un titre de séjour de 6 mois.

La [loi modifiée du 8 mai 2009](#) sur l'assistance, la protection et la sécurité des victimes de la traite des êtres humains<sup>293</sup> prévoit des mesures à cet effet de nature financière, médicale, linguistique, judiciaire, éducative, etc. Elle fournit également une représentation aux personnes mineurs non accompagnées par un tuteur. Enfin, elle garantit aux victimes le droit d'exercer une activité salariée.

291. Loi du 25 novembre 1982 régulant le prélèvement de substances d'origine humaine, Mémorial A98.

292. Loi du 29 août 2008 portant sur la libre circulation des personnes et l'immigration ; modifiant la loi modifiée du 5 mai 2006 relative au droit d'asile et à des formes complémentaires de protection, la loi modifiée du 29 avril 1999 portant création d'un droit à un revenu minimum garanti, le Code du travail, le Code pénal ; abrogeant la loi modifiée du 28 mars 1972 concernant l'entrée et le séjour des étrangers ; le contrôle médical des étrangers ; l'emploi de la main-d'œuvre étrangère, la loi du 26 juin 1953 portant fixation des taxes à percevoir en matière de cartes d'identité pour étrangers, la loi du 28 octobre 1920 destinée à endiguer l'affluence exagérée d'étrangers sur le territoire du Grand-Duché (version consolidée).

293. Loi du 8 mai 2009 sur l'assistance, la protection et la sécurité des victimes de la traite des êtres humains et modifiant le Nouveau Code de procédure civile, Mémorial A129.

## La jurisprudence de la Cour Européenne des Droits de l'Homme en la matière<sup>294</sup>

La Cour strasbourgeoise a développé, à travers sa jurisprudence, des obligations positives matérielles et procédurales dans le cadre de la lutte contre la traite des êtres humains, s'imposant aux Etats.

Les Etats ont ainsi le devoir de mettre en place un cadre législatif et administratif interdisant et réprimant la traite et de prendre des mesures opérationnelles pour protéger les victimes avérées ou potentielles. Ces obligations positives comprennent plusieurs éléments, tels qu'une protection dès qu'il existe une suspicion crédible de traite, l'application du principe de non-punition de la victime, l'adaptation de l'assistance aux besoins individuels, etc. Malgré une interdiction de la mendicité, une victime de traite forcée à mendier ne peut pas être sanctionnée pour ces faits, ni pénallement, ni administrativement.

Sur le plan procédural, les Etats ont une obligation positive d'enquêter sur les situations potentielles de traite, à travers la collecte des preuves de toutes les sources possibles (y compris, par exemple, les réseaux sociaux), en ayant recours à la coopération internationale si nécessaire, et ne peuvent pas requalifier la situation en une infraction moins grave. Si l'Etat décide de mettre fin à la procédure, il doit motiver sa décision.

### **Ressources :**

[www.stoptraite.lu](http://www.stoptraite.lu)

**Par téléphone :** 24460 3220 (de 8h à 16h) ou 113 (24h/24)

**Par mail :** [traite@police.etat.lu](mailto:traite@police.etat.lu)

### **Services d'assistance d'Infotraite :**

**Par téléphone :** 27 36 56 46 / 621 316 919 / 621 351 884

**Par mail :** [info@traite.lu](mailto:info@traite.lu)

### **Déclaration de financement :**

Dr. Salomé Lannier a rédigé cet article dans le cadre du projet « PROTect against EXploitation : exploitative offences versus legitimate work in a digitalised labour market ». Ce projet a reçu un financement du programme de recherche et d'innovation Horizon 2020 de l'Union européenne dans le cadre de la convention de subvention Marie Skłodowska-Curie Actions et est hébergé par l'Institut of Advanced Studies de l'Université du Luxembourg.

294. CourEDH, arrêt du 26 juillet 2005, Siliadin c. France, n°73316/01 ; Rantsev c. Chypre et Russie ; arrêt du 11 octobre 2012, C.N. et V. c. France, n°67724/09 ; arrêt du 13 novembre 2012, C.N. c. Royaume-Uni, n°4239/08 ; arrêt du 21 janvier 2016, L.E. c. Grèce, n°71545/12 ; arrêt du 17 janvier 2017, J. e.a. c. Autriche, n°58216/12 ; arrêt du 30 mars 2017, Chowdury e.a. c. Grèce, n°21884/15 ; arrêt du 18 juillet 2019, T.I. e.a. c. Grèce, n°40311/10 ; arrêt du 25 juin 2020, S.M. c. Croatie, n°60561/14 ; arrêt du 16 février 2021, V.C.L. et A.N. c. Royaume-Uni, n°s 77587/12 et 74603/12 ; arrêt du 1er avril 2021, A.I. c. Italie, n°70896/17 ; arrêt du 7 octobre 2021, Zoletic e.a. c. Azerbaïdjan, n°20116/12 ; arrêt du 28 novembre 2023, Krachunova c. Bulgarie, n°18269/18 ; arrêt du 12 décembre 2023, Jasutis et Šimaitis c. Lituanie, n°s 28186/19 et 29092/19 ; arrêt du 10 octobre 2024, T.V. c. Espagne, n°22512/21 ; arrêt du 24 octobre 2024, B.B. c. Slovaquie, n°48587/21 ; arrêt du 10 décembre 2024, F.M. e.a. c. Russie, n°s 71671/16 et 40190/18 ; arrêt du 27 février 2025, I.C. c. République de Moldavie, n°36436/22.

# LA JURISPRUDENCE SUR LA CHARTE : EXTRAITS DES NEWSLETTERS

## EGALITÉ ET NON-DISCRIMINATION

**Attribuer des allocations familiales de manière différenciée à un travailleur selon qu'il soit résident ou frontalier est contraire au droit de l'Union** (CJUE, jugement du 16 mai 2024, FV c. Caisse pour l'Avenir des Enfants, C-27/23, ECLI:UE:C:2024:404) - [Charter Newsletter 1](#)

**Le refus d'un État membre de reconnaître le changement de prénom et de genre légalement acquis dans un autre État membre viole les droits des citoyens de l'Union** (CJUE, arrêt du 4 octobre 2024, M.-A. A. c. Directia de Evidență a Persoanelor Cluj, Serviciul stare civilă, Directia pentru Evidenta Persoanelor și Administrarea Bazelor de Date din Ministerul Afacerilor Interne, Municipiul Cluj-Napoca, C-4/23 [Miran] (i), ECLI:EU:C:2024:845) - [Charter Newsletter 3](#)

**Un État membre ne peut refuser l'accès aux allocations familiales à un travailleur étranger dont les enfants, nés dans un pays tiers, ne justifient pas être entrés régulièrement sur son territoire** (CJUE, arrêt du 19 décembre 2024, Caisse d'allocations familiales des Hauts-de-Seine c. TX, C-664/23, ECLI:EU:C:2024:1046) - [Charter Newsletter 4](#)

**Luxembourg : l'effet utile des questions préjudiciales de constitutionnalité est conditionné par la vérification préalable de conformité de la loi au droit de l'Union en vertu du principe de primauté** (Cour constitutionnelle, arrêt n°00194 du 17 janvier 2025) - [Charter Newsletter 4](#)

## DROITS DE L'ENFANT

**Luxembourg : le Tribunal administratif annule une décision d'irrecevabilité contraire à l'intérêt supérieur de l'enfant** (Trib. administratif, n°50474 du rôle, 10 juillet 2024) - [Charter Newsletter 2](#)

**La directive relative au regroupement familial confère aux États membres une marge de manœuvre concernant l'octroi d'un titre de séjour autonome, mais les oblige à offrir aux mineurs une possibilité réelle et effective d'être entendus** (CJUE, Sagrario, arrêt du 12 septembre 2024, C-63/23, ECLI:EU:C:2024:739) - [Charter Newsletter 3](#)

**Le droit de l'Union exclut toute sanction d'un ressortissant de pays tiers au titre de l'aide à l'entrée irrégulière s'il est accompagné de son enfant mineur** (CJUE (grande chambre), arrêt du 3 juin 2025, Kinsa, C-460/23, ECLI:EU:C:2025:392) - [Charter Newsletter 5](#)

**France : le Conseil d'État refuse de reconnaître l'autorité des constatations du Comité des droits de l'enfant** (Conseil d'État, 1ère - 4ème chambres réunies, 1er juillet 2025, N° 491374, ECLI:FR:CE-CHR:2025:491374.20250701) - [Charter Newsletter 6](#)

## DROIT D'ASILE

**Un arrêt de la CJUE peut constituer un élément nouveau justifiant le dépôt d'une demande ultérieure de protection internationale** (CJUE, arrêt du 8 février 2024, Bundesrepublik Deutschland, C-216/22, ECLI:EU:C:2024:122) - [Charter Newsletter 1](#)

**Un ressortissant de pays tiers qui réside sur le territoire d'un État membre de manière irrégulière, peut se prévaloir des droits qui lui sont garantis par la Charte, tant qu'il n'a pas été procédé à son éloignement** (CJUE, C-352/23 (Changu), LF contre Zamestnik-predsedatel na Darzhavna agentsia za bezhantsite, arrêt du 12 septembre 2024, ECLI:EU:C:2024:748) - [Charter Newsletter 2](#)

**La juridiction d'un Etat membre chargée de contrôler la légalité de la rétention d'un ressortissant d'un pays tiers en situation irrégulière doit s'assurer que son éloignement n'est pas contraire au principe de non-refoulement** (CJUE, arrêt du 4 septembre 2025, GB c. Minister van Asiel en Migratie, C-313/25 PPU [Adrar] (i), ECLI:EU:C:2025:647) - [Charter Newsletter 6](#)

**Un État membre ne peut pas invoquer un afflux massif de migrants pour justifier de ne pas répondre à son obligation d'hébergement des demandeurs d'asile** (CJUE, arrêt du 1er août 2025, S.A., R.J. c. Minister for Children, Equality, Disability, Integration and Youth, Ireland, Attorney General, en présence de : United Nations High Commissioner for Refugees, C-97/24, ECLI:EU:C:2025:594) - [Charter Newsletter 6](#)

**Luxembourg : priver un demandeur de protection internationale d'une place dans une structure d'hébergement pour DPI en le renvoyant vers la Wanteraktiouen est contraire au droit luxembourgeois et européen** (Tribunal administratif, jugement n°52308 du rôle, 18 juillet 2025) - [Charter Newsletter 6](#)

## PROTECTION DES DONNÉES PERSONNELLES

**L'autorité de contrôle d'un État membre peut ordonner l'effacement de données traitées de manière illicite, même en l'absence d'une demande préalable de la personne concernée** (CJUE, arrêt du 14 mars 2024, Újpesti Polgármesteri Hivatal, C-46/23, ECLI:EU:C:2024:239) - [Charter Newsletter 1](#)

**L'accès de la police aux données d'un téléphone portable doit être préalablement autorisé par une juridiction ou une autorité indépendante et respecter le principe de proportionnalité** (CJUE, arrêt du 4 octobre 2024, CG c. Bezirkshauptmannschaft Landeck, C-548/21, ECLI:EU:C:2024:830) - [Charter Newsletter 3](#)

**L'identité de genre du client n'est pas une donnée nécessaire pour l'achat d'un titre de transport en vertu du droit de l'Union** (CJUE, arrêt du 9 janvier 2025, Mousse c. Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL), SNCF Connect, C-394/23, ECLI:EU:C:2025:2) - [Charter Newsletter 4](#)

**Un État membre ne peut soumettre la rectification des données sur l'identité de genre à la preuve d'un traitement chirurgical** (CJUE, arrêt du 13 mars 2025, VP c. Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság, C-247/23 [Deldits], ECLI:EU:C:2025:172) - [Charter Newsletter 4](#)



# CHARTER CHECKLIST

**CHARTER UP! OUTILLE ET ACCOMPAGNE LES PRATICIENS DU DROIT POUR UNE MEILLEURE MOBILISATION DE LA CHARTE DES DROITS FONDAMENTAUX AU LUXEMBOURG. CETTE CHECKLIST PEUT ÊTRE UTILISÉE POUR ÉVALUER LA POSSÉDATION ET L'INTÉRÊT D'INVOQUER LA CHARTE DANS LES AFFAIRES SUR LESQUELLES VOUS TRAVAILLEZ.**

## QUELQUES CARACTÉRISTIQUES DE LA CHARTE DES DROITS FONDAMENTAUX DE L'UNION EUROPÉENNE:

- La Charte est l'un des instruments juridiquement contraignants les plus modernes et les plus complets en matière de droits humains, qui couvre à la fois des droits civils et politiques et des droits économiques et sociaux.
- La Charte fait partie du droit primaire de l'Union européenne (art. 6 TUE) – elle a une valeur contraignante.
- La Charte protège les droits fondamentaux de toutes les personnes physiques dans l'UE, ressortissantes ou non de l'Union, et des personnes morales de droit privé.
- La Charte s'applique aux États membres de l'Union européenne, lorsqu'ils mettent en oeuvre le droit de l'Union.
- La Charte s'applique conjointement avec les systèmes nationaux et internationaux de protection des droits fondamentaux.
- La Charte peut avoir un effet direct et ses dispositions peuvent être invoquées devant les juridictions luxembourgeoises.

## COMMENT MOBILISER LA CHARTE AU LUXEMBOURG ?

### 1. Champ d'application de la charte (Art. 51) : Est-ce-que la charte est applicable au cas d'espèce ?

#### Article 51(1) :

« Les dispositions de la présente Charte s'adressent [...] aux États membres uniquement lorsqu'ils mettent en oeuvre le droit de l'Union. [...] »

#### Cas de « Mise en oeuvre » du droit de l'Union :

- L'Etat applique le droit de l'Union
- L'Etat exécute le droit de l'Union (exécution, transposition d'une directive,...)
- L'Etat fait une exception/dérogation au droit de l'Union (les droits fondamentaux garantis par le droit de l'Union restent applicables !)
- Acte national : existence d'un « lien de rattachement d'un certain degré » avec le droit de l'Union

*En conséquence, les Etats membres ont le devoir de respecter, d'observer et de promouvoir la Charte*

*Ce devoir incombe à tous les organes des Etats membres (notamment administrations et juridictions)*

## 2. Quelle(s) disposition(s) de la charte sont concernée(s) ?

*Dispositions en lien avec l'une des thématiques prioritaires de Charter Up :*

- Égalité et non-discrimination ([Art. 20](#), [Art. 21](#), [Art. 23](#))
- Droits de l'enfant ([Art. 7](#), [Art. 14](#), [Art. 24](#), [Art. 32](#))
- Asile ([Art. 4](#), [Art. 18](#), [Art. 19](#))
- Protection des données ([Art. 7](#), [Art. 8](#), [Art. 11](#))
- Autre(s) disposition(s) : .....

## 3. Portée et interprétation de la/des disposition(s) concernée(s) ([Art. 52](#)) :

- Effet direct (disposition suffisamment précise et sans réserve)
- Primauté
- Droit absolu : aucune limitation possible
- Droit relatif : limitation possible sous respect de certaines conditions cumulatives ([Art. 52 \(1\)](#))
  - Elle doit être prévue par la loi ;
  - Elle doit respecter le contenu essentiel du droit ;
  - Elle doit répondre à un objectif d'intérêt général reconnu par l'Union ou au besoin de protection des droits et libertés d'autrui ;
  - Elle doit respecter le principe de proportionnalité.

## 4. Lien(s) éventuel(s) avec d'autres instruments en matière de la protection des droits humains :

*D'autres textes de protection des droits humains peuvent être pertinents pour l'interprétation et l'application de la Charte :*

*Textes internationaux et européens ([Art. 53](#)) :*

- Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (CEDH) - Art. 52 (3)
- Convention sur la prévention et la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique (Convention d'Istanbul)
- La Convention relative aux droits de l'enfant (CDE)
- Convention relative au statut des réfugiés (Convention de Genève) – Art. 78 TFUE
- Pacte international relatif aux droits civils et politiques (PIDCP) / Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (PIDESC)
- Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes (CEDAW)
- Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale (CIEFDR)
- Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants (CAT)
- Convention relative aux droits des personnes handicapées (CDPH)
- Autre(s) : .....

Textes luxembourgeois :

- Constitution du Grand-Duché de Luxembourg
- Code civil
- Code pénal
- Code du travail
- Autre(s) : .....

**4. Lien(s) éventuel(s) avec d'autres instruments en matière de la protection des droits humains :**

- Invoquer la Charte devant les administrations luxembourgeoises
- Demander l'aide de médiateurs pour mobiliser la Charte : Ombudsman, OKaJu,...
- Recours devant les juridictions luxembourgeoises
- La Charte est invocable devant toutes les juridictions luxembourgeoises
- Demande d'adresser une question préjudiciale à la CJUE (cf. Art. 267 TFUE)
  - Renvoi préjudiciel en appréciation de la validité du droit de l'Union – s'il y a un doute sur la légalité d'une norme de droit de l'Union (règlement, directive...) au regard de la Charte
  - Renvoi préjudiciel en interprétation du droit de l'Union – s'il y a un doute sur l'interprétation à donner à une disposition de droit de l'Union au regard de la Charte
- Recours en responsabilité de l'Etat pour violation du droit de l'Union (CJCE, 1991, Franco-vich et Bonifaci, aff. C-6/90 et C-9/90)
- Plainte à la Commission européenne : à déposer sur le site internet de la Commission, qui a ensuite la possibilité (mais pas l'obligation) d'enquêter et éventuellement d'enclencher une procédure contre l'Etat membre (Art. 258 TFUE)
- Au-delà du droit de l'Union : saisir la Cour européenne des droits de l'homme après l'épuisement des voies de recours internes, saisir un organe de surveillance/mécanisme de suivi (par ex. Comité des droits de l'enfant de l'ONU,...)

Si vous pensez que la Charte s'applique à votre affaire, Passerell peut vous permettre d'affiner votre réflexion et votre stratégie, en particulier si votre affaire porte sur l'une des thématiques prioritaires du projet Charter Up !

Si vous pensez que la Charte ne s'applique pas à votre affaire, Passerell peut vous aider sur certaines autres thématiques (Textes luxembourgeois, CEDH, Convention d'Istanbul,...) ou vous orienter vers des experts compétents.

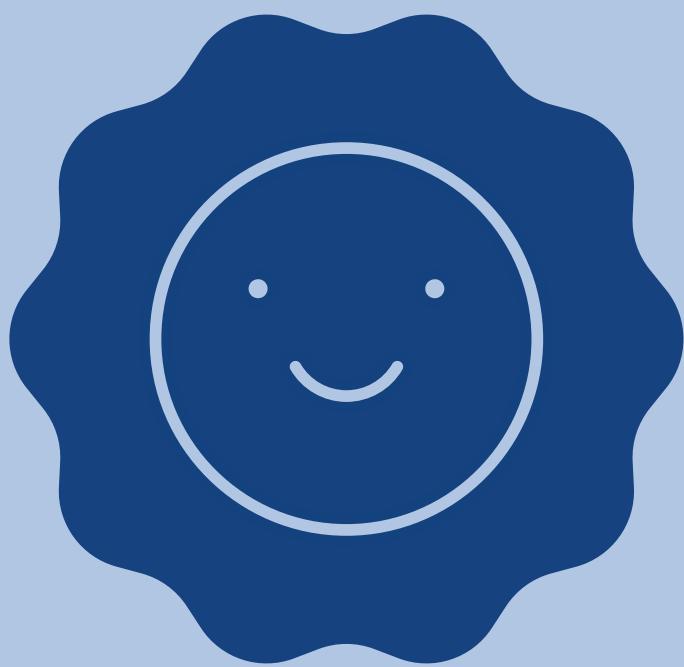


|  |    |
|--|----|
| <b>PRÉFACE</b>   | 05 |
| <b>SOMMAIRE</b>  | 06 |
| <b>INTRODUCTION</b>  | 08 |
| <b>CHAPITRE 1: LES BASES DE LA CHARTE DES DROITS FONDAMENTAUX</b>  | 10 |
| <b>I. Les droits fondamentaux en Europe : histoire de la Charte</b>  | 10 |
| A. La protection des droits fondamentaux en Europe avant la Charte   | 10 |
| i. La CEDH comme pierre angulaire de la protection des droits fondamentaux en Europe                       | 10 |
| ii. Les droits fondamentaux dans l'ordre juridique de l'UE avant la Charte                                 | 11 |
| a. Tentatives de codification dans le droit communautaire  | 11 |
| b. La protection des droits fondamentaux dans la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne | 12 |
| B. Des travaux préparatoires de la Charte à l'adoption de son caractère contraignant                       | 13 |
| i. Historique des travaux préparatoires  | 13 |
| ii. La Charte devient contraignante  | 14 |
| <b>II. Présentation de la Charte</b>   | 14 |
| A. Aperçu de la structure et du contenu  | 14 |
| B. Champ et principes d'application  | 15 |
| i. Le champ d'application de la Charte et son interprétation jurisprudentielle                             | 15 |
| a. Champ d'application personnel et institutionnel   | 15 |
| b. Champ d'application matériel : la condition de « mise en œuvre du droit de l'Union »                    | 15 |
| ii. La limitation des droits garantis par la Charte  | 17 |
| iii. Les effets de la Charte en droit interne  | 17 |
| iv. L'interprétation de la Charte  | 18 |
| <b>III. Au-delà de la Charte : les droits fondamentaux à travers d'autres instruments</b>                  | 19 |
| A. La relation entre la Charte et la CEDH  | 19 |
| B. Les instruments de droit international des droits de l'homme  | 22 |
| <b>CHAPITRE 2 : METTRE LA CHARTE EN PRATIQUE AU LUXEMBOURG</b>   | 23 |

|  |    |
|--|----|
| <b>I. Les droits fondamentaux dans le paysage juridique luxembourgeois</b> .....                                   | 23 |
| A. Les droits fondamentaux dans le droit luxembourgeois .....  | 23 |
| B. La place du droit international dans l'ordre juridique luxembourgeois .....                                     | 23 |
| C. Le rôle du droit de l'Union .....   | 23 |
| <b>II. Les droits fondamentaux garantis par le droit de l'Union devant les institutions luxembourgeoises</b> ..... | 24 |
| A. Focus : le droit à une bonne administration au Luxembourg .....   | 24 |
| B. Les voies de recours non-contentieuses .....  | 25 |
| C. Le rôle des autres acteurs du monde judiciaire luxembourgeois .....   | 25 |
| <b>III. Focus : le droit à une protection juridictionnelle effective</b> .....                                     | 26 |
| A. ... dans le droit et la jurisprudence générale de l'Union .....   | 26 |
| i. Les origines du droit à la protection juridictionnelle effective .....  | 26 |
| ii. La codification du droit à la protection juridictionnelle effective dans le droit de l'Union .....             | 27 |
| B. ... dans la jurisprudence de la CJUE relative au Luxembourg .....   | 27 |
| <b>IV. Des tribunaux luxembourgeois à la CJUE : mobiliser la Charte grâce aux renvois préjudiciaux</b> .....       | 30 |
| A. Le renvoi préjudiciel en bref .....   | 30 |
| B. La procédure devant les juridictions nationales .....   | 30 |
| i. Qui peut soumettre un renvoi préjudiciel ? .....  | 30 |
| ii. Sur quoi les questions peuvent-elles porter ? .....  | 31 |
| iii. Quand et comment le renvoi peut-il être opéré ? .....   | 32 |
| iv. Pourquoi opérer un renvoi préjudiciel ? .....  | 32 |
| C. La procédure devant la CJUE : la marche à suivre .....  | 34 |
| i. Comment se déroule la procédure ? .....   | 34 |
| ii. Quand la CJUE rend-elle son arrêt ? .....  | 34 |
| D. Après la réponse de la CJUE : les suites de la procédure nationale .....  | 35 |
| <b>V. La Charte dans les stratégies contentieuses</b> .....  | 35 |
| A. La stratégie contentieuse individuelle .....  | 35 |
| B. La stratégie contentieuse collective .....  | 36 |
| <b>CHAPITRE 3 : LA CHARTE EN QUATRE THÉMATIQUES</b> .....  | 37 |
| <b>I. La non-discrimination</b> .....  | 37 |

|   |           |
|---|-----------|
| <b>A. Le concept de non-discrimination et ses déclinaisons .....</b>                              | <b>37</b> |
| i. La non-discrimination dans le Traité de Rome .....   | 37        |
| ii. L'évolution de la non-discrimination en droit de l'Union .....                                | 37        |
| <b>B. Mobiliser la législation de l'Union en conjonction avec la Charte .....</b>                 | <b>39</b> |
| i. Le champ d'application de la protection contre les discriminations .....                       | 39        |
| ii. La discrimination raciale .....   | 40        |
| iii. La discrimination au travail .....   | 40        |
| iv. La discrimination fondée sur la religion .....  | 41        |
| v. La discrimination fondée sur le sexe .....   | 41        |
| <b>C. La non-discrimination dans les affaires transfrontalières .....</b>                         | <b>42</b> |
| i. La protection des travailleurs frontaliers .....   | 43        |
| ii. La libre circulation et la discrimination fondée sur la religion .....                        | 44        |
| iii. La libre circulation et la discrimination fondée sur l'orientation sexuelle .....            | 44        |
| <b>II. Le droit d'asile et de l'immigration .....</b>   | <b>45</b> |
| <b>A. Le régime juridique de la protection internationale .....</b>                               | <b>45</b> |
| <b>B. La protection internationale en droit de l'Union .....</b>                                  | <b>45</b> |
| i. Le cadre législatif .....  | 45        |
| ii. La jurisprudence de la CJUE en matière d'asile .....  | 46        |
| <b>C. Le Nouveau Pacte sur la Migration et l'Asile .....</b>                                      | <b>46</b> |
| <b>D. Focus : la Charte dans les affaires de « mouvements secondaires » .....</b>                 | <b>48</b> |
| i. La jurisprudence générale de la CJUE sur les mouvements secondaires .....                      | 48        |
| ii. Les mouvements secondaires au Luxembourg .....  | 48        |
| iii. L'avenir du Nouveau Pacte face à la Charte .....   | 49        |
| <b>E. La Charte comme moyen de protection du droit aux conditions matérielles d'accueil .....</b> | <b>50</b> |
| <b>III. Les droits de l'enfant .....</b>  | <b>51</b> |
| <b>A. Les droits de l'enfant en droit international .....</b>                                     | <b>51</b> |
| <b>B. Le concept d'« intérêt supérieur de l'enfant » .....</b>                                    | <b>51</b> |
| <b>C. Les droits de l'enfant en droit de l'Union .....</b>  | <b>52</b> |
| <b>D. Les droits de l'enfant au Luxembourg .....</b>  | <b>53</b> |
| <b>E. Mobiliser la Charte pour protéger les enfants exilés ? .....</b>                            | <b>53</b> |

|   |           |
|---|-----------|
| F. Mobiliser la Charte en droit de la famille .....   | 55        |
| i. Le droit de la famille en droit de l'Union .....   | 55        |
| ii. Régime juridictionnel dans les cas de responsabilité parentale .....  | 56        |
| a. <i>Le lieu de résidence habituelle de l'enfant .....</i>   | 56        |
| b. <i>Le transfert de compétence aux juridictions d'un autre Etat membre .....</i>  | 58        |
| <b>IV. La protection des données .....</b>  | <b>59</b> |
| A. Un historique de la protection des données .....   | 59        |
| B. La protection des données à travers divers ordres juridiques .....   | 60        |
| C. Le RGPD à la lumière de la Charte .....  | 61        |
| D. La Charte et le transfert de données personnelles<br>à l'extérieur de l'Union .....  | 62        |
| <b>CHAPITRE 4 : DISCUSSIONS AUTOUR DE LA VALEUR<br/>AJOUTÉE DE LA CHARTE .....</b>  | <b>65</b> |
| • Au-delà de la Charte des Droits Fondamentaux .....  | 65        |
| • La valeur ajoutée de la Charte pour le contentieux<br>des droits de l'homme en Bulgarie .....   | 67        |
| • La valeur ajoutée de la Charte par rapport aux autres sources<br>de protection des droits fondamentaux .....                                  | 69        |
| • L'affaire Commission c. Hongrie (C-769/22) sur les valeurs de l'Union :<br>protéger les droits fondamentaux en protégeant les valeurs ? ..... | 72        |
| • L'apport de la Charte pour protéger les données personnelles .....  | 74        |
| • L'apport de la Charte pour lutter contre l'esclavage, le travail forcé<br>et la traite des êtres humains .....                                | 76        |
| <b>LA JURISPRUDENCE SUR LA CHARTE : EXTRAITS DES NEWSLETTERS .....</b>  | <b>81</b> |
| • Egalité et non-discrimination .....   | 81        |
| • Droits de l'enfant .....  | 81        |
| • Droit d'asile .....   | 81        |
| • Protection des données personnelles .....   | 82        |
| <b>CHARTER CHECKLIST .....</b>  | <b>83</b> |





Ce Guide du Praticien réunit l'ensemble des matériaux diffusés pendant les évènements organisés dans le cadre du projet CharterUp!, qui a pour but de contribuer à la mise en œuvre de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne au Luxembourg. Les contributions apportées par les experts tout au long de ce projet ont été adaptées dans ce Guide afin de transmettre ces connaissances à un public plus large de praticiens, et d'utiliser ce Guide comme outil dans leur pratique quotidienne du droit.



# CHARTER UP!

## GUIDE DU PRATICIEN

**Passerell a.s.b.l.**

4 rue Mathias Hardt  
1717 Luxembourg

- +352 621 811 162
- [contact@passerell.lu](mailto:contact@passerell.lu)

**EIPA Luxembourg**  
European Centre for  
Judges and Lawyers

8, rue Nicolas Adames  
1114 Luxembourg

- +352 426 23 01
- [info-lux@eipa.eu](mailto:info-lux@eipa.eu)