

Quelle peut être l'utilité de l'article 34 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne ? Réflexions sur son défaut d'autonomie

Quentin DETIENNE¹

Comme cela est bien connu, la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne a, depuis l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne, la même valeur juridique que les Traités². Elle contient notamment, en son article 34 intitulé « Sécurité sociale et aide sociale », une référence au droit d'accès aux prestations de sécurité sociale et aux services ou avantages sociaux couvrant les événements qu'elle énumère, ainsi que le droit à une aide sociale et à une aide au logement.

La seule existence de cet article dans un document d'importance tel que la Charte suffirait à justifier que l'on s'y arrête plus en détail. Mais la curiosité à l'égard de son impact potentiel dans l'ordre juridique de l'Union est aussi renforcée par le constat que font certains d'une diminution récente du niveau de protection sociale dans de nombreux Etats membres de l'Union³. La question se pose donc de l'utilité de cet article 34.

Par « utilité », nous entendons ici uniquement l'usage qu'un individu pourrait faire de cet article pour fonder ou soutenir sa prétention à la reconnaissance d'un droit subjectif. On pourrait élargir la question en cherchant les raisons qui, en dehors des conséquences juridiques intéressant directement l'individu, ont motivé l'adoption d'une telle disposition ou, de manière plus générale, celle d'un instrument comme la Charte. La rhétorique des droits fondamentaux peut, par exemple, contribuer à l'apparition ou au renforcement d'un sentiment d'appartenance à une collectivité ou à un projet commun, dont les institutions européennes seraient les hérauts. Les intitulés des titres de la Charte sont à cet égard intéressants : les notions de solidarité, de citoyenneté et de justice, en particulier, connotent directement l'existence d'une communauté politique. Mais quel que soit l'intérêt de ces questions, il n'est cependant pas nécessaire de nous y attarder pour répondre à celle que l'on a posée en titre si l'on tient compte de la précision quant au type d'utilité que l'on va tenter de dégager ici.

Pour répondre à cette question, nous procéderons de la manière suivante. Après avoir présenté brièvement le contenu de l'article 34, nous nous interrogerons sur sa qualification au regard de la distinction opérée par la Charte entre « droits » et « principes ». Nous remarquerons à cette occasion que cette distinction ne peut emporter des effets juridiques qu'à condition que l'on fasse le choix d'une interprétation du texte de la Charte qui ne soit pas celle dictée par sa compréhension littérale (A.). On se demandera alors si une difficulté d'interprétation analogue

¹ Aspirant du F.R.S.-FNRS et doctorant à l'Université de Liège.

² Article 6 TUE.

³ Voy. par exemple le rapport 2015 du Réseau européen de politique sociale, *Social Investment in Europe – A Study of National Policies*, p. 36 et s., disponible à l'adresse suivante (consultée pour la dernière fois le 27 mai 2015) : <http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=13805&langId=en>.

n'entache pas deux des paragraphes de l'article 34 lui-même, difficulté que l'on retrouverait dans la rare jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) ayant fait usage de celui-ci (B.).

A. Contenu et qualification de l'article 34 au regard de la distinction entre « droits » et « principes » - relativisation de la portée de cette distinction

L'article 34 est contenu dans le titre IV de la Charte, intitulé « Solidarité ». Il en constitue en quelque sorte l'article pivot, assurant le passage des droits relatifs à la sphère du travail proclamés par les articles précédents (articles 27 à 33) à ceux accordés à chacun indépendamment de sa situation professionnelle par les articles suivants (articles 35 à 38)⁴. Il est rédigé comme suit :

1. L'Union reconnaît et respecte le droit d'accès aux prestations de sécurité sociale et aux services sociaux assurant une protection dans des cas tels que la maternité, la maladie, les accidents du travail, la dépendance ou la vieillesse, ainsi qu'en cas de perte d'emploi, selon les règles établies par le droit de l'Union et les législations et pratiques nationales.
2. Toute personne qui réside et se déplace légalement à l'intérieur de l'Union a droit aux prestations de sécurité sociale et aux avantages sociaux, conformément au droit de l'Union et aux législations et pratiques nationales.
3. Afin de lutter contre l'exclusion sociale et la pauvreté, l'Union reconnaît et respecte le droit à une aide sociale et à une aide au logement destinées à assurer une existence digne à tous ceux qui ne disposent pas de ressources suffisantes, selon les règles établies par le droit de l'Union et les législations et pratiques nationales.

On remarque tout de suite que les trois paragraphes partagent une même finale, ou presque. Chacun précise que les notions qu'il contient sont à entendre « selon les règles établies par » ou « conformément » au droit de l'Union et aux législations et pratiques nationales. Par contre, tandis que les premier et troisième paragraphes annoncent l'engagement de l'Union à adopter une attitude respectueuse des droits qu'ils mentionnent (« l'Union reconnaît et respecte »), le deuxième affirme l'existence d'un droit (« Toute personne a droit à ») ; l'Union ne se contente pas de reconnaître, elle proclame.

Ces éléments peuvent-ils être une aide dans la détermination de la « nature » de chacun de ces paragraphes au regard de la distinction bien connue qu'opèrent les articles 51 et 52 de la Charte entre « droits » et « principes »⁵ ?

La Charte elle-même est muette sur la méthode à employer pour discerner les premiers des seconds. Il faut se référer aux explications du *praesidium* de la Convention qui a élaboré la Charte⁶, auxquelles celle-ci renvoie dans l'article 52, § 7, pour trouver quelques indications susceptibles de guider l'interprète dans cette entreprise. Le commentaire de l'article 52, § 5,

⁴ M. BORGETTO et R. LAFORE dans L. BURGORGUE-LARSEN, Commentaire de l'article II-94 de la Constitution européenne (maintenant article 34 de la Charte) in *Traité établissant une Constitution pour l'Europe - Partie II : La Charte des droits fondamentaux de l'Union* (sous la direction de A. LEVADE et F. PICOD), Bruxelles, Bruylant, 2005, p. 445.

⁵ Le sens et les conséquences de cette distinction sont expliqués et discutés *infra*.

⁶ Explications relatives à la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, *J.O.U.E.*, 2007/C 303/02.

cite en exemple de dispositions contenant des « principes » les articles 25, 26 et 37, et précise que d'autres dispositions peuvent contenir à la fois des « droits » et des « principes », parmi lesquelles figure notamment l'article 34. Or, on remarque que les articles 25 et 26 utilisent également l'expression « L'Union reconnaît et respecte », laquelle ne se retrouve, outre les premier et troisième paragraphes de l'article 34, que dans l'article 36 relatif au droit d'accès aux services d'intérêt économique général. Quant à l'article 37, sa formulation ne laisse que peu de doutes sur l'intention des rédacteurs de la Charte quant aux effets qu'ils entendaient attacher à cette disposition⁷ : aucun droit subjectif ne paraît pouvoir en découler. Il semble donc que l'expression relevée selon laquelle « l'Union reconnaît et respecte » le droit mentionné soit un indicateur fiable – non exclusif – de l'intention des auteurs de la Charte de ne reconnaître à celui-ci que la valeur d'un « principe ». Selon ces considérations, le premier et le troisième paragraphe de l'article 34 devraient donc être qualifiés comme tels. Et, suivant l'indication que l'article 34 est l'une de ces dispositions pouvant contenir à la fois des « droits » et des « principes », on devrait donc en déduire que le deuxième paragraphe énonce, quant à lui, un « droit » au sens des articles 51 et 52 de la Charte.

La validité de ce raisonnement suppose que l'on accorde une autorité forte aux explications de la Charte. Il a pourtant été relevé avec pertinence que l'article 52, § 7, ne permet de les prendre que *dûment* en considération⁸, une précision qui tend à amoindrir leur portée⁹. Notre conclusion semble cependant cohérente avec la place occupée jusqu'ici par la protection sociale dans la construction européenne. On sait, d'une part, l'importance que revêt pour la construction du marché intérieur le droit des personnes qui se déplacent au sein de l'Union d'accéder aux prestations sociales et aux avantages sociaux de l'Etat membre d'accueil ; mais également, d'autre part, le rôle mineur que l'action législative de l'Union a joué jusqu'à présent dans l'organisation interne du droit de la sécurité sociale et de l'aide sociale, notamment en raison des limites strictes posées à cette action par l'article 153 TFUE.

En admettant la qualification de « principes » pour les premier et troisième paragraphes et celle de « droit » pour le deuxième, quelles conséquences peut-on en tirer pour l'effectivité des droits qu'ils mentionnent ? L'article 52, § 5, énonce que l'invocation des « principes » devant le juge n'est admise que pour l'interprétation et le contrôle de la légalité des actes pris par les institutions, organes et organismes de l'Union qui les mettraient en œuvre et de ceux pris par les Etats membres lorsqu'ils mettent en œuvre le droit de l'Union. On a ainsi pu décrire les « principes » comme relevant d'une « justiciabilité normative »¹⁰, entendant par là qu'ils ont pour fonction d'encadrer l'action normative de l'Union et des Etats membres lorsqu'ils agissent dans un domaine relevant de ces principes.

⁷ L'article 37 énonce qu'« Un niveau élevé de protection de l'environnement et l'amélioration de sa qualité doivent être intégrés dans les politiques de l'Union et assurés conformément au principe du développement durable ».

⁸ L'article 6, § 1^{er}, al. 3, TUE, qui renvoie également aux explications, contient la même expression.

⁹ Voy. P. RODIÈRE, « Les droits sociaux fondamentaux face à la Constitution européenne » in *Les droits sociaux fondamentaux. Entre droits nationaux et droits européens* (sous la direction de L. GAY, E. MAZUYER, D. NAZET-ALLOUCHE), Bruxelles, Bruylant, 2006, p. 235.

¹⁰ Selon l'expression reprise par G. BRAIBANT, *La Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne*, Paris, Ed. du Seuil, 2001, pp. 46 et 85 entre autres.

La même fonction est reconnue aux « droits ». Mais on soutient généralement, en se fondant notamment sur les explications¹¹, qu'ils consacrerait aussi des droits subjectifs dans le chef des individus. Le peuvent-ils vraiment ? Ici apparaît la difficulté d'interprétation de la distinction entre « droits » et « principes » mentionnée en introduction.

L'enjeu de cette difficulté est le caractère autonome ou non des « droits » par rapport aux actes qui seraient pris par l'Union ou par les Etats membres. L'article 51, § 1^{er}, précise que les dispositions de la Charte s'appliquent aux Etats membres « uniquement lorsqu'ils mettent en œuvre le droit de l'Union », tandis que le second paragraphe prévoit que la Charte « n'étend pas le champ d'application du droit de l'Union au-delà des compétences de l'Union, ni ne crée aucune compétence ni aucune tâche nouvelles pour l'Union et ne modifie pas les compétences et tâches définies dans les traités ». Aucune nouvelle compétence donc, mais aucune tâche nouvelle non plus. Cela semble signifier que la Charte n'a pas vocation à créer une obligation d'agir, ni pour l'Union, ni pour les Etats membres. Dans ce cas, comment un individu pourrait-il fonder une demande tendant à se voir reconnaître un droit subjectif sur un article de la Charte considéré isolément ? A suivre cette compréhension de l'article 51, il ne le peut pas. En l'absence d'obligation d'agir dans le chef de l'Union ou des Etats membres, un individu doit au préalable identifier un acte par lequel ceux-ci auraient mis en œuvre ce droit pour pouvoir l'invoquer. Mais sa fonction devient alors de servir d'étalon de la validité de cet acte, c'est-à-dire exactement la même que celle reconnue aux principes : la distinction tracée par la Charte entre « droit » et « principe » s'évanouit. Si l'on veut lui donner un sens, il faut donc admettre, contre ce que le texte de l'article 51 semble dire, qu'un « droit » peut être une source autonome d'un droit subjectif pour les individus ou, ce qui revient au même, qu'il est par lui-même source d'une obligation à charge des institutions de l'Union et des Etats membres¹².

C'est bien ce que la Cour semble faire dans l'arrêt *Association de médiation sociale*¹³ (AMS), qui précise incidemment le statut particulier reconnu au principe général de non-discrimination sur la base de l'âge dans les arrêts controversés *Mangold* et *Küçükdeveci*¹⁴. On se souvient que ces arrêts avaient permis à des individus de se prévaloir de ce principe général dans un litige les opposants à d'autres particuliers. Dans l'arrêt AMS, il est demandé à la Cour si l'article 27 de la Charte, qui consacre le droit à l'information et à la consultation des

¹¹ L'explication de l'article 52, § 5, utilise l'expression « droits subjectifs » pour parler des « droits », et les distingue des « principes » en précisant que ceux-ci « ne donnent (...) pas lieu à des droits immédiats à une action positive de la part des institutions de l'Union ou des autorités des États membres ». On est tenté d'en conclure qu'*a contrario*, les « droits » consacrent, eux, des droits à une action positive.

¹² Sur cette difficulté d'interprétation de la distinction entre « droits » et « principes », voy. P. RODIÈRE, *op. cit.*, pp. 249 et s. et, du même auteur, *Droit social de l'Union européenne*, Paris, L.G.D.J., 2014, pp. 158-159.

¹³ Cour de justice, arrêt du 15 janvier 2014, *Association de médiation sociale*, C-176/12.

¹⁴ Cour de justice, arrêts du 22 novembre 2005, *Mangold*, C-144/04 et du 19 janvier 2010, *Küçükdeveci*, C-555/07. Ces deux arrêts ont été beaucoup commentés en raison de la portée horizontale qu'ils donnent à l'effet direct du principe de non-discrimination en fonction de l'âge, semblant par là – étant donné les faits en cause dans les deux affaires – revenir sur la jurisprudence bien établie refusant un effet direct horizontal aux directives. Sur cette question, voy. notamment N. CARIAT, « L'invocation de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne dans les litiges horizontaux - Etat des lieux après l'arrêt 'Association de médiation sociale' », *Cah. dr. europ.*, 2014, pp. 305-336.

travailleurs au sein de l'entreprise, est susceptible lui aussi de la même utilisation. La Cour répond que non, en justifiant sa décision notamment par le fait que « les circonstances de l'affaire au principal se distinguent de celles ayant donné lieu à l'arrêt *Küçükdeveci* (...) dans la mesure où le principe de non-discrimination en fonction de l'âge (...) consacré à l'article 21, paragraphe 1, de la Charte, *se suffit à lui-même pour conférer aux particuliers un droit subjectif invocable en tant que tel* » (point 47 de l'arrêt ; nous soulignons).

Des « droits » peuvent donc bien fonder seuls la prétention d'un individu à se voir reconnaître un droit subjectif. Plus précisément, au moins l'un d'entre eux le peut. En effet, on peut se demander si cette jurisprudence ne s'explique pas avant tout par la place particulière que le principe de non-discrimination occupe depuis longtemps dans la jurisprudence de la Cour relative à la question de l'effet direct pouvant être reconnu à certaines normes (qu'on se souvienne, par exemple, du célèbre arrêt *Defrenne II*¹⁵). Il nous semblerait donc excessif de soutenir qu'elle remet en cause, au-delà du domaine d'action – non négligeable, il est vrai – du principe de non-discrimination et de ses variations, la nécessité pour un individu, en vertu de l'article 51 de la Charte, d'identifier un acte de mise en œuvre du « droit » en question pour pouvoir tirer une quelconque utilité de celui-ci.

Une autre précision doit cependant encore être faite, qui tend à réduire la conséquence pratique de ce défaut d'autonomie des « droits ». C'est que la Cour adopte une interprétation large de ce qu'il faut entendre par « mise en œuvre » du droit de l'Union au sens de l'article 51, allant jusqu'à lui substituer la notion plus extensive de « champ d'application »¹⁶. Or, plus nombreux sont les actes « mettant en œuvre » le droit de l'Union, plus nombreuses sont les possibilités pour un individu d'invoquer à l'appui de sa demande un des « droits » proclamés par la Charte¹⁷.

B. Défaut d'autonomie de l'article 34

Une difficulté analogue à celle qui grève la distinction entre « droits » et « principes » – c'est-à-dire liée à un défaut d'autonomie de la disposition en cause – nous semble planer sur l'interprétation des « principes » dont il est précisé, comme c'est le cas des premier et troisième paragraphes de l'article 34, que les droits qu'ils mentionnent doivent être entendus « selon les règles établies par le droit de l'Union et les législations et pratiques nationales ». Comment comprendre cette formule ? Il est intéressant de noter que, sur ce point, la première version française de la Charte, c'est-à-dire celle proclamé à Nice en décembre 2000, n'est pas parfaitement identique à la seconde, celle proclamée en 2007 et qui a maintenant la même valeur juridique que les traités (article 6 TUE). La première utilise, dans l'article 34, la

¹⁵ Cour de justice, arrêt du 15 juin 1978, *Defrenne II*, C-149/77.

¹⁶ Cour de Justice, arrêt du 26 février 2013, *Akerberg Fransson*, C-617/10. Sur cette question, voy. notamment F. BENOIT-ROHMER, « Champ d'application de la Charte (article 51 de la Charte) », *RTD Eur*, 2015, pp. 161 et s.

¹⁷ Dans le même ordre d'idée, S. PRECHAL se demande si, somme toute, la distinction entre « droits » et « principes » n'a pas qu'une importance pratique limitée dans la mesure où la majorité des affaires consistent en la contestation de la validité d'une action normative de l'Union ou d'un Etat membre au regard de la Charte. Voy. son commentaire de l'article 52 dans *The EU Charter of Fundamental Rights, A Commentary* (sous la direction de S. PEERS *et al.*), Oxford et Portland, Hart, 2014, pp. 1510-1511.

formule « selon les *modalités* établies par le droit de l'Union et les législations et pratiques nationales », et pas « selon les *règles* établies par » eux. La différence paraît anecdotique. Elle semble pourtant prendre une certaine importance à la lumière des enseignements de l'arrêt *Kamberaj* de la Cour et des conclusions de l'Avocat général Bot qui l'ont précédé¹⁸.

Dans cet arrêt – qui est le seul, à notre connaissance, dans lequel l'article 34 a au moins paru jouer un rôle déterminant dans le raisonnement de la Cour – il était demandé à celle-ci de se prononcer, entre autres, sur l'interprétation à donner de certaines notions utilisées par la directive 2003/109/CE du Conseil relative au statut des ressortissants de pays tiers résidents de longue durée, notamment celles de « sécurité sociale », d'« aide sociale » et de « protection sociale », d'une part, et de « prestations essentielles en matière d'aide sociale et de protection sociale », d'autre part. Répondre à cette question supposait au préalable de déterminer qui de l'Union ou des Etats membres est compétent pour préciser le sens de ces notions. En effet, comme le rappelle la Cour dans l'arrêt, « lorsque le législateur de l'Union a fait un renvoi exprès à la législation nationale (...), il n'appartient pas à la Cour de donner aux termes concernés une définition autonome et uniforme au titre du droit de l'Union » (point 77 de l'arrêt). Dans ses conclusions, l'Avocat général Bot rappelait qu'il convient cependant de déterminer avec précision l'étendue du renvoi afin de délimiter la marge de manœuvre effectivement laissée aux Etats (point 78 des conclusions). Or, alors que pour les notions de sécurité sociale, d'aide sociale et de protection sociale, la formule : « telles qu'elles sont définies par la législation nationale » utilisée par la directive (article 11, §1^{er}, d)) ne laisse que peu de doutes sur la portée importante du renvoi, qui exclut une interprétation autonome par la Cour, il n'en va pas de même pour la notion de « prestations essentielles en matière d'aide sociale et de protection sociale ». La directive opère bien un renvoi au droit national, mais celui-ci, outre qu'il est inscrit dans un considérant et pas dans le corps du texte, ne porte, comme le font remarquer l'Avocat général et la Cour, que sur « les *modalités* d'attribution » de ces « prestations essentielle », et pas sur la définition même de cette notion. La Cour, à la suite de l'Avocat général, en conclut, de manière implicite mais certaine, qu'elle est compétente pour donner une interprétation autonome et uniforme (points 89 et 90 de l'arrêt et point 91 des conclusions) de celle-ci.

La modification apportée à l'article 34 dans la seconde version française de la Charte ne semble donc pas anodine. En supprimant la référence aux « modalités » pour la préférer à un renvoi aux « règles » établies par le droit de l'Union ou le droit national, les rédacteurs de

¹⁸ Cour de justice, arrêt du 24 avril 2012, *Kamberaj*, C-571/10. Sur cet arrêt, voy. notamment N. BERNARD, « Les ressources – préjudicielles notamment – qu'offre l'article 34, paragraphe 3, de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne (droit à une aide au logement) », *RTD eur.*, 2014, pp. 92 et s., qui en tire d'autres conclusions que nous. Les analyses de l'auteur nous semblent apporter une nuance nécessaire à l'interprétation de l'article 34 que nous défendons plus bas. Le droit à une aide au logement est certainement celui dont l'inclusion dans un article intitulé « sécurité sociale et aide sociale » était la moins évidente. Elle a ainsi pu avoir une certaine importance lorsqu'il s'est agi de déterminer si l'aide au logement devait être comprise comme faisant partie de la sécurité sociale, l'aide sociale ou la protection sociale au sens de la directive 2003/109 interprétée par l'arrêt en question (point 80 de l'arrêt). Il reste cependant que, en raison même du renvoi fait par cette directive et l'article 34 au droit national, la Cour laisse à la juridiction nationale la décision finale sur ce point (point 81). La Cour incite donc, mais elle ne contraint pas ; elle respecte la répartition des compétences dans la définition des notions utilisées dans l'article 34 et, en l'occurrence, dans la directive 2003/109.

cette seconde version ont probablement voulu insister sur ce que les notions contenues dans les premier et troisième paragraphes de l'article ne peuvent faire l'objet d'une interprétation autonome et uniforme par la Cour¹⁹. Cette volonté contraste avec le commentaire de l'article 34 que faisait l'un des membres du *praesidium* de la Convention chargée de la rédaction de la première version de la Charte peu après sa proclamation. Il y insistait sur la distinction à opérer entre les « principes communs affirmés par la Charte » et leurs « modalités d'application » déterminées par le droit de l'Union et les droits nationaux²⁰.

Dans sa formulation définitive, la finale des premiers et troisièmes paragraphes de l'article 34 semble donc signifier que c'est le contenu des droits mentionnés, ce en quoi ils consistent et pas seulement la façon dont ils sont exercés qui doit être précisé par les normes européennes ou nationales. Mais on peut alors s'interroger sur leur utilité en tant que « principes ». Comment peuvent-ils assumer ce rôle de référence pour l'appréciation de la conformité des actes censés les mettre en œuvre ? En effet, si le contenu de la norme supérieure est déterminé par la norme inférieure, comment le respect de celle-là peut-il être une véritable condition de validité de celle-ci ? Pour pouvoir assumer sa fonction d'encadrement de l'action normative de l'Union ou de l'Etat membre, une disposition doit avoir un contenu autonome. Or, c'est précisément cette qualité que semble refuser aux droits concernés la formule en question.

Cette difficulté propre aux « principes » qui renvoient, dans leur formulation même, à d'autres normes a été soulevée par l'Avocat général Cruz Villalón à propos de l'article 27 de la Charte – dont le renvoi au droit de l'Union et aux législations et pratiques nationales est moins étendu que dans l'article 34 – dans ses conclusions précédant l'arrêt *AMS*, précité (point 69 des conclusions). Celui-ci en tire comme conséquence qu'il est nécessaire de distinguer, parmi les actes de mise en œuvre d'un principe, ceux qui sont des « actes nécessaires de concrétisation normative, dont l'objectif n'est autre que de donner un contenu suffisant au 'principe', de sorte qu'il puisse acquérir un contenu autonome » (point 62) de « tous les (autres) actes de mise en œuvre qui vont au-delà de la concrétisation essentielle et immédiate du 'principe' » (point 70). Autrement dit, la solution proposée par l'Avocat général est en quelque sorte de dédoubler le « principe » en distinguant son énoncé dans la Charte – en soi vide, ou presque²¹, de contenu normatif – de sa concrétisation par d'autres textes, et de reconnaître la fonction d'encadrement de l'action normative de l'Union et des Etats-membres à ces derniers.

La Cour n'a pas suivi l'Avocat général dans l'arrêt *AMS*. Elle semble par contre avoir adopté ses analyses dans l'arrêt *Glatzel*²². A propos de l'article 26 de la Charte, intitulé « intégration

¹⁹ Il faut remarquer que le texte anglais de l'article 34 est identique dans les deux versions de la Charte. Il est possible que la modification apportée à la version française ne l'ait été que par souci de s'aligner sur une compréhension de la Charte proposée dès sa première rédaction. Il reste que le fait qu'on ait estimé nécessaire de la rectifier témoigne par lui-même d'une volonté d'éviter, dans la mesure du possible, toute ambiguïté sur la portée du renvoi.

²⁰ G. BRAIBANT, *op. cit.*, p. 191.

²¹ Voy. *infra* ce qui est dit, pour l'article 34, de l'interprétation téléologique des actes de mise en œuvre du « principe » selon les objectifs (très) généraux énoncés dans l'article.

²² Cour de justice, arrêt du 22 mai 2014, C-356/12. On notera qu'au contraire de l'arrêt *AMS*, l'arrêt *Glatzel* n'a pas été rendu en grande chambre. Nous devons la mise en lumière de ce lien entre les deux affaires à A.

des personnes handicapées », elle y déclare en effet que « afin que cet article produise pleinement ses effets, il doit être concrétisé par des dispositions du droit de l'Union ou du droit national. Par conséquent, ledit article ne saurait, en lui-même, conférer aux particuliers un droit subjectif invocable en tant que tel » (point 78). En l'absence de telles dispositions de concrétisation, la Cour s'abstient donc de contrôler la conformité à l'article 26 de la norme faisant l'objet de la question préjudicielle²³, alors même qu'elle reconnaît par ailleurs qu'elle constitue « un acte législatif de l'Union mettant en œuvre le principe contenu à l'article 26 » (point 76).

Cette solution, qui a le mérite de tenter de sauvegarder au moins en apparence l'utilité des « principes » concernés, suscite deux remarques²⁴. D'abord, elle fait naître une autre difficulté : comment distinguer, parmi les actes qui « mettent en œuvre » le « principe », ceux qui en sont la concrétisation nécessaire de tous les autres ? Ensuite, elle nous paraît amener, en pratique, à éconduire les « principes » : quelle raison a-t-on encore de s'y référer dès lors qu'ils sont indifférents pour la validité de leurs actes de concrétisation ? En réalité, il en reste une : en affirmant d'un acte normatif qu'il est la concrétisation d'un « principe », on lui reconnaît une place supérieure, dans la hiérarchie des normes, à celle qu'il occuperait certainement sans cette référence – vide de contrainte – au « principe ». La mise en pratique de cette solution conduit ainsi, nous semble-t-il, à donner une place plus importante encore à la jurisprudence de la Cour : à elle, selon cette solution, de décider lesquels des actes mettant en œuvre un « principe » en sont « la concrétisation essentielle et immédiate » et, par là, de les élever, en fait, au rang de normes ayant la même valeur juridique que les Traités.

Revenons à l'arrêt *Kamberaj*. Celui-ci est intéressant également en ce qu'il offre une bonne illustration des effets de ce défaut d'autonomie des « principes » dont l'énoncé renvoie à d'autres normes. A propos des notions de « sécurité sociale », d'« aide sociale » et de « protection sociale » utilisées par la directive, la Cour a estimé, comme on vient de l'expliquer, que le renvoi à la législation nationale excluait qu'elle en donne une interprétation autonome et uniforme. Mais l'article 34 de la Charte, auquel la directive est supposée devoir être conforme, utilise les mêmes notions de sécurité sociale et d'aide sociale. La Cour n'aurait-elle donc pas pu, sur la base de cet article plutôt que sur celui de la directive, en donner une interprétation autonome qui délimiterait le champ de liberté dont disposent les Etats membres dans la transposition de la directive ? Non, précise-t-elle, et cela pour la même raison : la Charte, elle aussi, se réfère au droit national pour la définition de ces notions ; c'est donc bien à la juridiction de renvoi qu'il appartient d'apprécier si l'aide en cause dans le litige ayant donné lieu au renvoi relève de l'une d'elles (point 81). Certes, la Cour précise que dans ce travail d'interprétation, la juridiction de renvoi doit tenir compte de l'objectif d'intégration de la directive, lequel se dégagerait notamment, selon elle, de la référence faite à la Charte dans le troisième considérant de la directive. Il nous semble cependant que d'autres

BAILLEUX, « La Cour de justice, la Charte des droits fondamentaux et l'intensité normative des droits sociaux », *R.D.S.*, 2014, p. 209.

²³ Il s'agissait en l'occurrence de la directive 2006/126/CE du Parlement européen et du Conseil relative au permis de conduire, telle que modifiée par la directive 2009/113/CE de la Commission.

²⁴ Pour une discussion plus approfondie de cette solution avec laquelle s'accordent largement nos réflexions, voy. A. BAILLEUX, *op. cit.*, pp. 300-302.

considérants sont bien plus déterminants pour l'identification de cet objectif²⁵. L'utilité de l'article 34 de la Charte, que la Cour cite pourtant *in extenso* dans l'arrêt, est donc ténue : il ne permet pas à la Cour de dégager une interprétation autonome des notions qu'il contient et qui sont utilisées par la directive ; il participe, mais de façon moins déterminante que d'autres éléments, à la précision de l'objectif de celle-ci.

Qu'en est-il de l'interprétation de l'autre notion invoquée dans la question préjudicielle, celle de prestations essentielles en matière d'aide sociale et de protection sociale ? On l'a dit, la Cour note que le renvoi au droit national ne porte que sur les modalités d'attribution de ces prestations et en conclut qu'il relève donc bien de sa compétence d'en donner une interprétation autonome et uniforme. Ce qu'elle fait en précisant que ces prestations sont celles « qui contribuent à permettre à l'individu de faire face à ses besoins élémentaires tels que la nourriture, le logement et la santé » (point 91). Et, de nouveau, l'article 34 de la Charte n'est utilisé qu'en deuxième ligne pour ajouter que si l'aide litigieuse remplit la finalité énoncée par cet article, à savoir « assurer une existence digne à tous ceux qui ne disposent pas de ressources suffisantes », ce qu'il revient à la juridiction de renvoi de déterminer, alors elle doit assurément être entendue comme étant une prestation essentielle au sens que vient de définir la Cour. L'utilisation de l'article 34 nous semble ici aussi superflue : la première caractérisation par la Cour de ce qu'est une prestation essentielle, qui fait référence à des besoins précis, paraît plus contraignante que celle qu'elle invite la juridiction nationale à tirer de l'article de la Charte.

Bref, une lecture attentive de cet arrêt combinée aux enseignements de l'arrêt *Glatzel*, précité, semble confirmer notre analyse que les premier et troisième paragraphes de l'article 34, en ce qu'ils contiennent un renvoi large au droit de l'Union et au droit national, ne peuvent faire l'objet d'une interprétation autonome et uniforme par la Cour ; il paraît donc *a priori* inutile de chercher dans sa jurisprudence une définition de ce que peuvent recouvrir les notions de sécurité sociale, d'avantages sociaux, d'aide sociale ou encore d'aide au logement telles qu'elles sont employées par la Charte. La contrainte que ces paragraphes, considérés isolément, sont susceptibles d'exercer sur l'action normative de l'Union et des Etats membres semble dès lors bien faible. Elle consisterait pour l'essentiel en l'indication d'objectifs généraux qui, combinés à d'autres indications contenues dans les textes concernés, serviraient à guider une interprétation téléologique de ceux-ci : un objectif de protection contre certains risques, professionnels ou non, et certaines conséquences attachées au cours de la vie ; et un objectif de lutte « contre l'exclusion sociale et la pauvreté » qui passe par l'engagement d'« assurer une existence digne à tous ceux qui ne disposent pas de ressources suffisantes ».

Quant au deuxième paragraphe de l'article 34, son utilité semble aussi limitée que celle des deux autres, même si l'on admet, comme on l'a soutenu, qu'il consacre bien un « droit » et pas un « principe ». Le renvoi qu'il contient, lui aussi, au droit de l'Union et aux législations et pratiques nationales paraît en effet de toute façon exclure qu'il puisse servir de fondement autonome à une demande en justice, indépendamment donc de la question soulevée plus haut

²⁵ Voy. les considérants 2 et 4 de la directive.

de savoir si les « droits » contenus dans la Charte autres que ceux relevant du principe de non-discrimination le peuvent jamais. On notera à cet égard que les faits ayant mené à un arrêt récent de la Cour, l'arrêt *Dano*²⁶, semblaient tout indiqués pour l'invoquer²⁷. Pourtant, ni la juridiction de renvoi, ni la Cour ne le mentionnent.

Il n'est en vérité pas étonnant que cet article ne puisse être que d'un secours limité, voire inexistant pour un individu cherchant à faire reconnaître son droit à une prestation de sécurité sociale ou d'aide sociale, au sens le plus large que l'on peut donner à ces termes. Il est, toujours selon le même participant à la rédaction de la Charte, « celui qui a donné lieu aux discussions les plus abondantes et aux modifications les plus fréquentes »²⁸. La protection sociale est, pour différentes raisons, l'un de ces domaines dont la plupart des Etats membres souhaitent garder le contrôle politique.

Conclusion

En guise de conclusion, nous aimerions évoquer une troisième utilité potentielle de l'article 34 à côté de celle, d'ordre rhétorique, suggérée en introduction et de celle, intéressant directement l'individu, qui a fait l'objet de cette courte analyse. En faisant de la solidarité l'une des valeurs placées au fronton de l'Union, la Charte peut fournir un argument supplémentaire à ceux qui estiment que « l'architecture institutionnelle »²⁹ des Traités commande ou du moins encourage une modification des rapports qu'entretiennent manifestement depuis les arrêts *Viking* et *Laval* les objectifs économiques, d'une part, et sociaux, d'autre part, de l'Union dans la jurisprudence de la Cour³⁰. Au vu de son défaut d'autonomie, l'article 34 semble cependant bien mal armé pour participer à cette entreprise, sauf à imaginer que la Cour se défasse d'une interprétation rigoureuse du texte pour l'employer à d'autres desseins. Ce qui n'aurait, dans la forme, rien d'inédit.

²⁶ Cour de justice, arrêt du 11 novembre 2014, *Dano*, C-333/13. A propos de cet arrêt, voy. notamment D. DUMONT, « Arrêt « Dano » : fin du 'tourisme social' , ou de la citoyenneté européenne ? », *J.D.E.*, 2015, pp. 196 et s. ; D. THYM, « When Union Citizens Turn into Illegal Migrants: The Dano Case », *E.L.Rev.*, 2015, pp. 249 et s. ; H. VERSCHUEREN, « Preventing 'benefit tourism' in the EU : a narrow or broad interpretation of the possibilities offered by the ECJ in *Dano* ? », *Com. M.L.R.*, 2015, pp. 263 et s.

²⁷ Je remercie le Pr. Daniel Dumont d'avoir attiré mon attention sur ce point.

²⁸ G. BRAIBANT, *op. cit.*, p. 191.

²⁹ Selon l'expression de S. DEAKIN, « The Lisbon Treaty, the *Viking* and *Laval* Judgments and the Financial Crisis: In Search of New Foundations for Europe's "Social Market Economy" » in *The Lisbon Treaty and Social Europe* (sous la direction de N. BRUUN, K. LÖRCHER et I. SCHÖMANN), Oxford, Hart Publishing, 2012, p. 24.

³⁰ Voy. notamment Ph. SYRPIS, « The Treaty of Lisbon: Much Ado... But About What? », *Industrial Law Journal*, 2008, pp. 230-231 ; S. DEAKIN, *op. cit.*, pp. 41-42. Pour une discussion plus complète de ce point, voy. notamment B. BERCUSSON, « The Lisbon Treaty and Social Europe », *ERA Forum*, 2009, pp. 87-105.