



CENTRE DE PHILOSOPHIE DU DROIT

## Working paper 2017-2

### Article 20 : Égalité en droit

**Soumis pour publication (printemps 2017) : F. Picod et S. Van Drooghenbroeck (dir.),  
*Charte des droits fondamentaux. Commentaire article par article, Bruxelles, De Boeck,*  
2017**

**par**

Emmanuelle Bribosia

Professeure à l'Université Libre de Bruxelles

Isabelle Rorive

Professeure à l'Université Libre de Bruxelles

et

Julien Hilaire

Avocat au barreau de Bruxelles

Assistant chargé d'exercices à l'Université Libre de Bruxelles

Toutes les personnes sont égales en droit.

### **Bibliographie**

BELL, M., « The Principle of Equal Treatment: Widening and Deepening », *The evolution of EU law*, sous la direction de CRAIG, P., et de BÚRCA, G., Oxford, O.U.P., 2011, pp. 611-639

BELL, M., « Article 20 – Equality before the law », *The EU Charter of Fundamental Rights: A Commentary*, sous la direction de PEERS, S., HERVEY, T., KENNER, J., et A. WARD, A., Oxford, Hart Publishing, 2014, pp. 563-577

BRIBOSIA, E., et RORIVE, I., « Droit de l'égalité et de la non-discrimination – Chronique annuelle de jurisprudence », *J.E.D.H.*, 2012-2017

ELLIS, E., & WATSON, Ph., *EU Anti-Discrimination Law*, Oxford, Oxford University Press, 2<sup>e</sup> éd., 2012

HERNU, R., *Principe d'égalité et principe de non-discrimination dans la jurisprudence de la Cour de Justice des Communautés Européennes*, Coll. Bibliothèque de droit public, Paris, L.G.D.J., 2003

MARTIN, D., *Egalité et non-discrimination dans la jurisprudence communautaire. Etude critique à la lumière d'une approche comparatiste*, Bruxelles, Bruylant, 2006 ;

O'CONNOR, C., « The Principle of Equality and Non-discrimination within the Framework of the EU Charter and its Potential Application to Social and Solidarity Rights », *Making the Charter of Fundamental Rights a Living Instrument*, sous la direction de G. Palmisano, Leiden, Brill Nijhoff, 2014, pp. 199-221.

## Sommaire

### INTRODUCTION

- I. CARACTERE COMPLEMENTAIRE OU SUBSIDIAIRE : ARTICULATION ENTRE LE PRINCIPE GENERAL DE DROIT, L'ARTICLE 20 ET L'ARTICLE 21 DE LA CHARTE
- II. CHAMP D'APPLICATION
- III. PORTEE
  - A. *Double facette du principe d'égalité de traitement et comparabilité des situations*
  - B. *Justifications admissibles*

### INTRODUCTION

1. L'article 20 de la Charte, en prescrivant que « toutes les personnes sont égales en droit », correspond à un principe ancien, inscrit dans toutes les Constitutions européennes ainsi que dans de nombreux instruments internationaux de protection des droits de la personne<sup>1</sup>. Cette disposition n'a, par contre, pas d'équivalent dans la Convention européenne des droits de l'homme qui ne contient qu'une clause d'interdiction des discriminations dans la jouissance des droits et libertés qu'elle consacre. Le Protocole n° 12 à la Convention de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales se fonde toutefois expressément, dans son préambule, sur ce principe d'égalité devant la loi pour garantir une interdiction générale de discrimination dans la jouissance d'un droit prévu par la loi ou du fait d'un acte d'une autorité publique.

2. L'article 20 de la Charte consacre explicitement le principe général d'égalité de traitement que la Cour qualifie de longue date de principe fondamental du droit communautaire ou du droit de l'Union<sup>2</sup>. Les références qui y sont faites dans la jurisprudence combinent, la plupart du temps, le principe général d'égalité de traitement et de non-discrimination aux

---

<sup>1</sup> Voy. notamment l'article 7, première phrase de la Déclaration universelle des droits de l'homme et l'article 26, première phrase du Pacte international relatif aux droits civils et politiques.

<sup>2</sup> Voy. les explications relatives à la Charte qui se réfèrent aux arrêts suivants : CJCE (1<sup>ère</sup> Ch.), 13 novembre 1984, *Firma A. Racke c. Hauptzollamt Mainz*, aff. 283/83, ECLI:EU:C:1984:344 ; CJCE (6<sup>e</sup> Ch.), 17 avril 1997, *EARL de Kerlast c. Union régionale de coopératives agricoles (Unicopa) et Coopérative du Trieux*, aff. C-15/95, ECLI:EU:C:1997:196 ; CJUE (6<sup>e</sup> Ch.), 13 avril 2000, *Kjell Karlsson e.a.*, aff. C-292/97, ECLI:EU:C:2000:202, points 39-53 (différence de traitement dans l'attribution des quotas laitiers entre les fermiers qui ont produit du lait de manière continue et ceux qui ont interrompu leur production).

articles 20 et 21 de la Charte<sup>3</sup>. Il convient néanmoins de tenter de distinguer leurs champs d'application respectifs (I). Dès lors qu'il consacre l'égalité en droit de manière générale au bénéfice de toute personne, l'article 20 de la Charte a un domaine d'application – tant matériel que personnel – particulièrement large. Il n'est pas pour autant illimité. A l'instar des autres dispositions de la Charte, son applicabilité aux États membres est subordonnée à l'existence d'un lien de rattachement entre la situation visée et le champ d'application du droit de l'Union (II.). Enfin, de même que le principe général qu'il exprime, l'égalité de traitement inscrite à l'article 20 de la Charte recouvre à la fois l'interdiction de traiter de manière différente des situations comparables que de traiter de manière similaire des situations différentes, sauf justification objective et raisonnable (III.).

### I. CARACTERE COMPLEMENTAIRE OU SUBSIDIAIRE : ARTICULATION ENTRE LE PRINCIPE GENERAL DE DROIT, L'ARTICLE 20 ET L'ARTICLE 21 DE LA CHARTE

3. Pour la Cour de justice, « [l]e principe d'égalité de traitement constitue un principe général du droit de l'Union, consacré à l'article 20 de la Charte, dont le principe de non-discrimination énoncé à l'article 21, paragraphe 1, de la Charte est une expression particulière »<sup>4</sup>. *A priori*, en application de l'adage « *lex specialis derogat generali* », l'article 20, qui consacre l'égalité en droit, devrait avoir un caractère subsidiaire par rapport à l'interdiction des discriminations inscrite à l'article 21 de la Charte<sup>5</sup>. Un tel rapport de subsidiarité a notamment été établi par la Cour entre les articles 20 et 47 de la Charte qui concerne le droit à un recours effectif et à accéder à un tribunal impartial (voy. à propos de cette disposition, le commentaire par F. Krenc dans cet ouvrage). Ainsi, interrogée sur l'interprétation de ces deux dispositions à l'occasion de son arrêt *Brasov*, la Cour a privilégié l'examen sous l'angle de l'article 47 de la Charte, qui « comporte, en tant que composante du principe de protection juridictionnelle effective, le principe d'égalité des armes ou d'égalité

---

<sup>3</sup> Notons toutefois que la jurisprudence de la Cour tend depuis peu à distinguer les principes consacrés aux articles 20 et 21 de la Charte. Ainsi, le principe de non-discrimination « est une expression particulière du principe général d'égalité de traitement consacré à l'article 20 de la Charte ». Voy, en ce sens, arrêts CJUE (Gr. ch.), 10 mai 2011, *Jürgen Römer c. Freie und Hansestadt Hamburg*, aff. C-147/08, ECLI:EU:C:2011:286, point 59, et CJUE (5<sup>e</sup> ch.), 22 mai 2014, *Wolfgang Glatzel c. Freistaat Bayern*, aff. C-356/12, ECLI:EU:C:2014:350, point 43.

<sup>4</sup> CJUE (5<sup>e</sup> ch.), 22 mai 2014, arrêt *Glatzel*, *op. cit.*, point 43.

<sup>5</sup> Dans son commentaire relatif à l'article 20 de la Charte, M. Bell souligne qu'il est artificiel de construire une frontière stricte entre les articles 20 et 21 de la Charte : le premier constituant une *lex generalis* et le second une sorte de *lex specialis* (M. BELL, « Article 20 – Equality before the law », *The EU Charter of Fundamental Rights: A Commentary*, sous la direction de S. Peers, T. Hervey, J. Kenner et A. Ward, Oxford, Hart Publishing, 2014, pp. 563-577, spéc. p. 565).

procédurale » et constitue de ce fait « une expression spécifique du principe général d'égalité devant la loi »<sup>6</sup>.

4. L'articulation entre les articles 20 et 21 de la Charte, et par conséquent entre l'égalité en droit et l'interdiction des discriminations, est toutefois moins nette dans la jurisprudence. La Cour de justice s'y réfère généralement de manière conjointe, comme des consécutions du principe d'égalité de traitement, reconnu de longue date comme principe général du droit de l'Union<sup>7</sup>. Un tel usage indistinct de ces deux dispositions laisse supposer qu'elles constituent les deux faces d'une même médaille<sup>8</sup>.

5. Sans pour autant lever toutes les ambiguïtés, c'est dans son arrêt *Glatzel* que la Cour distingue, pour la première fois explicitement, entre les articles 20 et 21 de la Charte<sup>9</sup>. Elle y était interrogée sur la validité, au regard notamment des articles 20 et 21 de la Charte, d'une annexe de la Directive 2006/126 relative au permis de conduire, au terme de laquelle des exigences différentes d'acuité visuelle minimale pour les conducteurs de poids lourds ou d'autres véhicules étaient requises. De manière successive, la Cour évalue la validité de ce texte à la lumière des exigences de non-discrimination des personnes handicapées (article 21, paragraphe 1<sup>er</sup>) et du principe d'égalité en droit (article 20). Quant au premier aspect, il n'est pas nécessaire, pour la Cour, de déterminer de manière définitive si Monsieur Glatzel doit être considéré comme une personne en situation de handicap au sens de l'article 21, § 1<sup>er</sup> de la Charte, en raison de son défaut d'acuité visuelle à l'un des deux yeux. Elle considère, à l'issue d'un contrôle fondé sur l'article 52, § 1<sup>er</sup> de la Charte, qui établit le régime général des limitations admissibles aux droits et libertés contenus dans la Charte (voy. à son propos, le commentaire par S. Van Drooghenbroeck et C. Rizcallah dans le présent ouvrage), que même

---

<sup>6</sup> CJUE (2<sup>e</sup> ch.), 30 juin 2016, *Direcția Generală Regională a Finanțelor Publice Brașov c. Vasile Toma et Biroul Executorului Judecătoresc Horajiu-Vasile Cruduleci*, aff. C-205/15, ECLI:EU:C:2016:499, point 36.

<sup>7</sup> CJUE (Gr. ch.), 14 septembre 2010, *Akzo Nobel Chemicals Ltd et Akros Chemicals Ltd*, aff. C-550/07 P, ECLI:EU:C:2010:512, points 54-55. Voy. également CJUE (6<sup>e</sup> ch.), 21 septembre 2016, *Etablissements Fr. Colruyt NV*, aff. C-221/15, ECLI:EU:C:2016:704.

<sup>8</sup> E. BRIBOSIA et T. BOMBOIS, « Interdiction de la discrimination en raison de l'âge : du principe, de ses exceptions et de quelques hésitations... Réflexions autour des arrêts *Wolf*, *Petersen* et *Küçükdeveci* de la Cour de justice de l'Union européenne », *Rev. Trim. D. Eur.*, 2011/47(1), pp. 41-84, note n° 106. Dans son commentaire de l'article II-81 du Traité établissant une constitution pour l'Europe, Emmanuel Decaux affirmait que l'égalité et la non-discrimination relèvent toutes deux du *corpus* des droits de l'homme mais que l'égalité découle de la tradition française universaliste et abstraite tandis que la non-discrimination correspond à l'approche anglo-saxonne – empirique et catégorielle. Pour lui, c'est la Déclaration universelle des droits de l'homme qui fait la synthèse entre ces deux courants (voir art. 1<sup>er</sup> « tous les êtres humains naissent libres et égaux en dignité et en droit » ; art. 2, § 1<sup>er</sup> : « Chacun peut se prévaloir de tous les droits et de toutes les libertés sans distinction aucune notamment de ... ») (E. DECAUX, « Article II-81-§1 », *Traité établissant une Constitution pour l'Europe*, sous la direction de L. Burgorgue-Larsen, A. Levade et F. Picod, Bruxelles, Bruylant, 2005, pp. 289-297, spéc. pp. 291-292).

<sup>9</sup> CJUE (5<sup>e</sup> ch.), 22 mai 2014, arrêt *Glatzel*, *op. cit.*

à supposer que la situation de Monsieur Glatzel soit considérée comme relevant du « handicap », au sens de la Charte, la différence de traitement consistant à ne pas lui délivrer un permis de conduire pour certains véhicules poids lourds serait susceptible d'être objectivement justifiée au nom de considérations impératives de sécurité routière<sup>10</sup>. C'est que, selon la Cour, le législateur de l'Union dispose d'un large pouvoir d'appréciation quant à des questions complexes d'ordre médical, telles que celles relatives à l'acuité visuelle nécessaire pour la conduite des véhicules à moteur. Mais la Cour ne s'arrête pas là et examine également, sans préciser si c'est à titre subsidiaire, la question de savoir si la différence de traitement instaurée par la directive entre deux catégories de conducteurs<sup>11</sup> équivaut à une violation du principe d'égalité en droit consacré à l'article 20 de la Charte. Elle y répond par la négative, cette fois au motif que les deux catégories de conducteurs ne sont pas comparables : « les caractéristiques des véhicules concernés, telles que la taille, le poids ou encore la manœuvrabilité de ces véhicules, justifient l'existence de conditions différentes pour la délivrance du permis de conduire en vue de leur conduite »<sup>12</sup>.

6. Quels enseignements plus généraux pouvons-nous tirer d'une telle articulation entre les articles 20 et 21 de la Charte ? Au-delà de son intérêt théorique, cette ligne de démarcation s'avère utile dans la mesure où elle est susceptible d'engendrer une variation dans l'intensité du contrôle de la Cour. Quoique la pratique de la Cour ne soit pas toujours cohérente, nous observons, à l'instar de M. Bell, une différence de degré dans le contrôle qu'elle exerce, suivant qu'il s'agisse de différences de traitement couvertes par l'article 21 ou de celles relevant uniquement du principe général d'égalité en droit consacré à l'article 20. Une marge d'appréciation plus ample est généralement reconnue aux autorités publiques dans le second cas où le juge se contente d'un contrôle marginal. De surcroît, l'usage d'un motif repris à l'article 21 de la Charte permet habituellement d'éviter les débats houleux sur la comparabilité des situations<sup>13</sup>.

---

<sup>10</sup> *Ibidem*, point 48. Voy. aussi notre commentaire de l'article 21 de la Charte dans ce volume.

<sup>11</sup> En l'espèce, l'annexe III de la directive 2006/126 prévoyait la possibilité pour les conducteurs relevant du groupe 1 de se voir délivrer un permis de conduire quand bien même ils ne satisferaient pas aux exigences minimales d'acuité visuelle prévues par la directive. Pour Monsieur Glatzel, le fait qu'une telle possibilité fasse défaut pour les conducteurs relevant du groupe 2 serait constitutif d'une violation du principe d'égalité de traitement consacré à l'article 20 de la Charte.

<sup>12</sup> CJUE (5<sup>e</sup> ch.), 22 mai 2014, arrêt *Glatzel*, *op. cit.*, points 80-84.

<sup>13</sup> M. BELL, « Article 20 – Equality before the law », *op. cit.*, pp. 576-577. Bien que la comparabilité soit toujours un prérequis en théorie, la pratique démontre que la Cour ne s'arrête que très rarement sur cette étape lorsqu'il s'agit de démontrer l'existence d'une discrimination fondée sur un motif listé à l'article 21 de la Charte.

7. Si le traitement différencié que l'on souhaite mettre en cause apparaît *prima facie* directement ou indirectement fondé sur l'un des motifs expressément inclus dans la liste de l'article 21 de la Charte, l'analyse de son caractère discriminatoire devra être effectuée au regard de cette disposition. Il conviendra également de vérifier si le motif sur lequel repose la différence de traitement ne doit pas être considéré comme implicitement inclus dans cette liste, en s'inspirant, comme l'impose l'article 52, paragraphe 3 de la Charte, de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme. Cette dernière a, en effet, consacré une interprétation large de l'expression « toute autre situation » qui clôture l'article 14 de la Convention, en ne se limitant pas aux caractéristiques qui présentent un caractère personnel en ce sens qu'elles sont innées ou inhérentes à la personne, afin d'inclure, par exemple, des différences de traitement fondées sur la durée de la peine criminelle subie<sup>14</sup> ou sur le lieu de résidence<sup>15</sup>.

8. L'égalité en droit, consacrée à l'article 20, jouerait quant à elle un rôle complémentaire ou subsidiaire. A l'instar de la situation dans l'affaire *Glatzel*, les deux dispositions peuvent entretenir un rapport de complémentarité : évaluation de la validité d'une norme tant au regard de l'interdiction de discrimination contenue à l'article 21 (*in casu* fondée sur le handicap) qu'au regard de l'égalité en droit (*in casu* différence de traitement entre deux catégories de conducteurs). Elles peuvent également entretenir un rapport de subsidiarité : à défaut d'un lien de rattachement de la situation en cause avec la liste ouverte de motifs protégés à l'article 21, l'article 20 pourrait être mobilisé pour vérifier la cohérence et la rationalité, au regard de l'objectif poursuivi, de toute différence de traitement, quel que soit son fondement. Par exemple, une différence entre les élevages d'ovins et de caprins, d'une part, et ceux de porcins et de bovins de l'autre<sup>16</sup>, ou encore une différence de traitement entre le secteur sidérurgique, d'une part, et les secteurs de l'aluminium et du plastique, de l'autre<sup>17</sup>. Ces différences de traitement entre des situations considérées comme comparables apparaissent difficilement rattachables à l'un des critères ou catégories formellement ou implicitement inclus

---

<sup>14</sup> Cour EDH, arrêt du 13 juillet 2010, *Clift c. Royaume-Uni*, req. n° 7205/07, points 56-58.

<sup>15</sup> Cour EDH (GC), arrêt du 16 mars 2010, *Carson et autres c. Royaume-Uni*, req. n° 42184/05, point 70.

<sup>16</sup> CJUE (5<sup>e</sup> ch.), 17 octobre 2013, *Herbert Schaible c. Land Baden-Württemberg*, aff. C-101/12, ECLI:EU:C:2013:661, point 79.

<sup>17</sup> CJUE (Gr. ch.), 16 décembre 2008, *Société Arcelor Atlantique et Lorraine e.a. c. Premier ministre, Ministre de l'Écologie et du Développement durable et Ministre de l'Économie, des Finances et de l'Industrie*, aff. C-127/07, ECLI:EU:C:2008:728, point 47.

dans la liste de l'article 21 de la Charte, mais peuvent, par contre, être confrontées au principe d'égalité en droit inclus à l'article 20 de la Charte.

9. Un tel *distinguo* ne se retrouve toutefois pas systématiquement dans l'approche de la Cour, des avocats généraux ou des juridictions nationales. Ainsi, interrogée sur la question de savoir s'il est conforme au droit de l'Union et à ses principes généraux d'égalité de traitement et de non-discrimination que l'âge normal de la retraite, auquel dépend le bénéfice d'aides à la pré-retraite dans le secteur agricole, soit déterminé de manière différente en fonction du sexe et du nombre d'enfants élevés, la Cour rappelle, dans son arrêt *Soukupova*, que lorsqu'ils mettent en œuvre un règlement, les États membres sont tenus, en vertu de l'article 51 de la Charte qui établit le champ d'application de celle-ci (voy. le commentaire de F. Picod dans cet ouvrage), de respecter les principes d'égalité de traitement et de non-discrimination consacrés aux articles 20, 21, paragraphe 1<sup>er</sup> et 23 de la Charte. Alors qu'il s'agissait manifestement ici d'une discrimination fondée sur le sexe, éventuellement combinée avec la situation familiale (nombre d'enfants) laquelle relève bien du champ d'application des articles 21 et 23 de la Charte, la Cour y ajoute une référence, à notre avis surabondante, à l'article 20 pour finalement poursuivre son raisonnement en se fondant indistinctement sur les principes généraux d'égalité et de non-discrimination et sa jurisprudence y relative<sup>18</sup>.

10. Par ailleurs, la continuité semble bien caractériser la jurisprudence de la Cour lorsqu'il s'agit d'apprécier l'articulation entre le principe général d'égalité de traitement et cette disposition qui en constitue la cristallisation. La Charte, en tant que codification de l'acquis communautaire viendrait uniquement renforcer ou confirmer l'existence dudit principe. Ainsi, par exemple, dans son arrêt *Bogendorff von Wolfersdorff*, la Cour rappelle que « l'ordre juridique de l'Union tend indéniablement à assurer le respect du principe d'égalité en tant que principe général du droit (...) principe (...) également consacré à l'article 20 de la Charte », avant d'affirmer qu' « il ne fait donc pas de doute que l'objectif de respecter le principe d'égalité est un objectif légitime au regard du droit de l'Union »<sup>19</sup>. Nombreux sont d'ailleurs les cas dans lesquels la Cour ou les avocats généraux se contentent de mentionner l'article 20

---

<sup>18</sup> CJUE (3<sup>e</sup> ch.), 11 avril 2013, *Blanka Soukupová c. Ministerstvo zemědělství.*, aff. C-401/11, ECLI:EU:C:2013:223, points 22-36.

<sup>19</sup> CJUE (2<sup>e</sup> ch.), 2 juin 2016, *Nabiel Peter Bogendorff von Wolfersdorff c. Standesamt der Stadt Karlsruhe et Zentraler Juristischer Dienst der Stadt Karlsruhe*, aff. C-438/14, ECLI:EU:C:2016:401, points 70-71.



en tant que consécration du principe général et continuent ensuite leur raisonnement sur la base du seul principe<sup>20</sup>, quand ils n'omettent pas purement et simplement d'y faire référence<sup>21</sup>.

## II CHAMP D'APPLICATION

11. Le champ d'application matériel du principe d'égalité en droit, consacré à l'article 20 de la Charte, est *a priori* extrêmement large. Sa formulation permet d'englober toute différence de traitement déduite d'un acte ou d'une pratique d'une autorité publique. A l'instar de l'ensemble des dispositions de la Charte, il trouve néanmoins une limite dans le champ d'application du droit de l'Union, conformément à l'article 51, paragraphe 1<sup>er</sup> de la Charte en vertu duquel celle-ci ne s'applique qu'aux institutions de l'Union et aux Etats membres lorsqu'ils mettent en œuvre le droit de l'Union (voy. le commentaire précité de F. Picod). Ainsi l'égalité en droit s'impose, d'une part, aux institutions, organes et organismes de l'Union et, de l'autre, aux États membres, mais uniquement lorsqu'ils agissent dans le champ d'application du droit de l'Union.

12. Cela signifie d'abord que tout acte législatif ou décisionnel de l'Union, quel que soit l'institution ou l'organe dont il émane ou le domaine dans lequel il est adopté, doit pouvoir être examiné à l'aune du principe d'égalité de traitement, tel que consacré à l'article 20 de la Charte<sup>22</sup>. Si une interprétation conforme n'est pas possible, la directive, le règlement ou la décision de l'UE doit être déclaré invalide et les dispositions nationales prises en exécution de ce texte seront écartées<sup>23</sup>. La Cour de justice a ainsi validé, au regard du principe d'égalité de traitement consacré à l'article 20 de la Charte, une différence de traitement instaurée par un règlement de l'UE qui, dans le contexte de la lutte contre la fièvre aphteuse, imposait un système

---

<sup>20</sup> CJUE (2<sup>e</sup> ch.), 18 juillet 2013, *Sky Italia Srl c. Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni*, aff. C-234/12, ECLI:EU:C:2013:496, point 15 ; CJUE (3<sup>e</sup> ch.), 11 avril 2013, arrêt *Soukupová*, *op. cit.*, points 22-36 ; CJUE (4<sup>e</sup> ch.), 26 septembre 2013, *Industrie du bois de Vielsalm & Cie (IBV) SA c. Région wallonne*, aff. C-195/12, ECLI:EU:C:2013:598, points 49-50 ; CJUE (5<sup>e</sup> ch.), 17 octobre 2013, arrêt *Schaible*, *op. cit.*, point 76.

<sup>21</sup> Conclusions de l'avocate générale SHARPSTON, précédant CJUE (4<sup>e</sup> ch.), 28 juillet 2016, *Ordre des barreaux francophones et germanophone e.a. et autres c. Conseil des ministres*, aff. C-543/14, ECLI:EU:C:2016:157, points 101-109 ; CJUE (2<sup>e</sup> ch.), 10 octobre 2013, *Adzo Domenyo Alokpa e.a. c. Ministre du Travail, de l'Emploi et de l'Immigration*, aff. C-86/12, ECLI:EU:C:2013:645, points 19-20. Interrogée notamment sur l'interprétation à donner à l'article 20 de la Charte, la Cour reformule la question préjudicielle en la fondant uniquement sur les articles 20 et 21 du TFUE et en omettant toute référence aux droits de la Charte.

<sup>22</sup> La question de savoir si la Charte lie également les institutions lorsqu'elles agissent en dehors des traités demeure controversée, même si la doctrine majoritaire est d'avis que le respect de la Charte s'impose en toute circonstance. Voy. notamment P. CRAIG, « Pringle and the Use of EU Institutions outside the EU Legal Framework: Foundations, Procedure and Substance », *ECL Review*, 2013/9(2), pp. 263-284.

<sup>23</sup> K. LENAERTS, « Exploring the Limits of the EU Charter of Fundamental Rights », *ECL Review*, 2012/8, p. 376.

d'identification et d'enregistrement des animaux des espèces ovine et caprine, sans inclure les espèces bovines et porcines dans son champ d'application<sup>24</sup>. Le Tribunal a, quant à lui, souligné expressément que « la Banque centrale européenne, en tant qu'institution de l'Union, est tenue de respecter (le principe d'égalité de traitement consacré aux articles 20 et 21 de la Charte) en tant que règle supérieure de droit de l'Union protégeant les particuliers »<sup>25</sup>.

13. Une lecture combinée des articles 20 et 51 de la Charte implique ensuite que l'applicabilité de l'article 20 aux États membres soit subordonnée à l'existence d'un lien de rattachement entre la situation examinée et le champ d'application du droit de l'UE<sup>26</sup>. Il est possible de distinguer deux types de situations dans lesquelles il est certain que la Charte s'impose aux États membres : (i) celle dans laquelle un État membre met en œuvre, transpose ou applique le droit de l'Union et donc en traduit les exigences dans l'ordre juridique national<sup>27</sup> et (ii) celle dans laquelle il prétend faire emploi d'une exception ménagée par le droit de l'Union à son profit<sup>28</sup>. En dehors de ces deux hypothèses, la question du degré de rattachement nécessaire pour établir qu'une situation « rentre dans le champ d'application du droit de l'Union » demeure controversée<sup>29</sup>.

---

<sup>24</sup> CJUE (5<sup>e</sup> ch.), 17 octobre 2013, arrêt *Schaible*, *op. cit.*, points 76-96. Cette jurisprudence s'inscrit dans la droite ligne de celle où la Cour avait validé, au regard du principe général d'égalité de traitement cette fois, la différence de traitement instaurée par la directive 2003/87/CE du Parlement européen et du Conseil, du 13 octobre 2003, établissant un système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre dans la Communauté entre le secteur de la sidérurgie qui était inclus dans son champ d'application et ceux du plastique et de l'aluminium qui en étaient exclus (CJUE (Gr. ch.), 16 décembre 2008, arrêt *Arcelor Atlantique et Lorraine*, *op. cit.*).

<sup>25</sup> Trib. (4<sup>e</sup> ch.), 7 octobre 2015, *Alessandro Accorinti e.a. c. Banque centrale européenne (BCE)*, aff. T-79/13, ECLI:EU:T:2015:756, point 87.

<sup>26</sup> Sur ce que recouvre cette notion de champ d'application du droit UE, voy. commentaire de l'article 51 de la Charte dans cet ouvrage. Voy. aussi E. BRIBOSIA et Th. BOMBOIS, « Interdiction de la discrimination en raison de l'âge », *op. cit.*, pp. 41-84.

<sup>27</sup> Voy. en particulier pour une application très didactique de la notion de champ d'application du droit de l'Union relativement à l'invocation de l'article 20 de la Charte : CJUE (5<sup>e</sup> ch.), 10 juillet 2014, *Víctor Manuel Julian Hernández e.a. c. Reino de España (Subdelegación del Gobierno de España en Alicante) e.a.*, aff. C-198/13, ECLI:EU:C:2014:2055, points 33-49.

<sup>28</sup> Voy. notamment l'arrêt *Bogendorff* où la Cour estime qu'une réglementation nationale qui désavantage certains ressortissants nationaux du seul fait qu'ils ont exercé leur liberté de circuler et de séjourner dans un autre État membre constitue une restriction aux libertés reconnues par l'article 21, paragraphe 1, TFUE à tout citoyen de l'Union (CJUE (2<sup>e</sup> ch.), 2 juin 2016, arrêt *Bogendorff*, *op. cit.*, point 36).

<sup>29</sup> Dans certains arrêts la Cour de justice interprète le critère de « mise en œuvre » repris à l'article 51 de la Charte de façon particulièrement large. Elle considère ainsi dans son arrêt *Soukupova* que même si la fixation de « l'âge normal de la retraite » au sens du règlement n° 1257/1999 relève, en l'absence d'harmonisation par le droit de l'Union, de la compétence des États membres, ceux-ci ont l'obligation, lors de la mise en œuvre dudit règlement, de respecter les droits fondamentaux garantis par l'Union (CJUE (3<sup>e</sup> ch.), 11 avril 2013, arrêt *Soukupová*, *op. cit.*, point 26). Dans d'autres arrêts, par contre, la Cour adopte une approche plus restrictive : la « mise en œuvre » du droit de l'Union impose « l'existence d'un lien de rattachement d'un certain degré, dépassant le voisinage des matières visées ou les incidences indirectes de l'une des matières sur l'autre ». Pour une application restrictive de cette notion, voy. CJUE (2<sup>e</sup> ch.), 8 mai 2013, *Kreshnik Ymeraga e.a. c. Ministre du Travail, de l'Emploi et de l'Immigration*, aff. C-87/12, ECLI:EU:C:2013:291, point 42, où la Cour considère que la législation en cause ne présente pas de lien de rattachement suffisant avec le droit de l'Union.

14. Le premier cas de figure est illustré dans une affaire relative à la mise en œuvre, en Hongrie, du règlement européen du 17 mai 1999 concernant le soutien au développement rural par le Fonds européen d'orientation et de garantie agricole (FEOGA). Pour la Cour, il serait contraire au principe d'égalité de traitement ou de non-discrimination, consacré à l'article 20 de la Charte, que seuls les agriculteurs ayant introduit une demande d'aide « animaux » — à l'exclusion des agriculteurs ayant introduit une demande d'aide agroenvironnementale — soient informés par les autorités nationales des conséquences qui résulteraient d'une non-identification ou d'un enregistrement incorrect dans un système d'identification et d'enregistrement des bovins<sup>30</sup>. Le lien avec le champ d'application du droit de l'Union peut également découler d'un accord-cadre sur le congé parental adopté dans le champ de la politique sociale<sup>31</sup>. Par contre, la Cour de justice a refusé de se prononcer sur une question préjudicielle portant sur une discrimination salariale fondée sur la catégorie socio-professionnelle et le lieu de travail à défaut de lien de rattachement avec le droit de l'Union : une discrimination fondée sur un tel motif « n'entrant pas dans le cadre des mesures adoptées sur le fondement de (l'article 19 TFUE (ancien article 13 CE)) et, notamment, des directives 2000/43 et 2000/78 »<sup>32</sup>. Si la Cour ne le précise pas expressément, l'on peut supposer qu'elle a considéré qu'aucun autre facteur de rattachement ne permettait de faire entrer la différence de traitement en cause dans le champ du droit de l'UE.

15. Enfin, l'article 20 de la Charte est susceptible de revêtir un effet direct horizontal<sup>33</sup>. Il est, en effet, envisageable que, dans un litige entre particuliers, soit soulevée la question de la compatibilité d'une norme nationale ou européenne avec l'article 20 de la Charte ou avec le principe d'égalité de traitement qu'il consacre. Dans ce contexte, il nous paraît qu'à l'instar du principe de non-discrimination en fonction de l'âge, consacré à l'article 21 paragraphe 1, de la Charte, le principe d'égalité de traitement se suffit à lui-même pour être invoqué, dans un litige horizontal, aux fins d'écarter une norme nationale qui y serait contraire<sup>34</sup>. En tant que consécration dudit principe, rien ne justifierait que l'article 20 soit dépourvu d'un tel effet.

---

<sup>30</sup> CJUE (3e ch.), 21 juillet 2011, *Károly Nagy c. Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Hivatal*, aff. C-21/10, ECLI:EU:C:2011:505, points 44-51.

<sup>31</sup> CJUE (1<sup>ère</sup> ch.), 16 septembre 2010, *Zoi Chatzi c. Ypourgos Oikonomikon*, aff. C-149/10, ECLI:EU:C:2010:534, points 63-75.

<sup>32</sup> CJUE (4<sup>e</sup> ch.), 7 juillet 2011, *Ministerul Justiției și Libertăților Cetățenești c. Ștefan Agafiței e.a.*, aff. C-310/10, ECLI:EU:C:2011:467, points 32-36.

<sup>33</sup> N. CARIAT, *La Charte des droits fondamentaux et l'équilibre constitutionnel entre l'Union européenne et les États membres*, Bruxelles, Bruylant, 2016, p. 454.

<sup>34</sup> Voy. pour le principe de non-discrimination fondé sur l'âge : CJUE (Gr. ch.), 15 janvier 2014, *Association de médiation sociale c. Union locale des syndicats CGT et autres*, aff., C-176/12, EU:C:2014:2, point 47. Cela a été confirmé d'une manière encore plus explicite à l'occasion de l'arrêt CJUE (Gr. ch.), 19 avril 2016, aff. C-441/14, *Dansk Industri (DI) (Ajos A/S) c. Succession Karsten Eigil Rasmussen*, ECLI:EU:C:2016:278, point 36.

16. Quant au champ d'application personnel, la référence à « toutes les personnes » doit certainement être comprise comme englobant tant les personnes physiques que les personnes morales. Comme en témoigne la jurisprudence, nombreuses sont les différences de traitement qui concernent des sociétés dans les secteurs les plus divers<sup>35</sup>. Les personnes morales de droit public sont aussi visées, ainsi qu'en atteste l'arrêt *Brasov*<sup>36</sup>. A cette occasion, la Cour s'est prononcée sur l'interprétation des articles 20 et 47 de la Charte afin de déterminer si la consécration par la Constitution roumaine de l'égalité devant la loi uniquement entre les citoyens personnes physiques et non entre ceux-ci et les personnes morales de droit public était conforme au principe d'égalité de traitement et au principe d'égalité des armes. La Cour a, sans hésiter, appliqué le principe d'égalité des armes entre personnes privées et personnes morales de droit public. Pour la Cour, « une réglementation, (qui) se borne à exonérer a priori les personnes morales de droit public du paiement de certains frais de justice dans les procédures d'exécution forcée de décisions juridictionnelles portant sur le remboursement des taxes perçues en violation du droit de l'Union, tout en soumettant, en principe, les demandes présentées par des personnes physiques et morales de droit privé dans de telles procédures au paiement de ces frais, ne place pas ces dernières dans une situation de net désavantage par rapport à leurs adversaires et ne remet pas en cause le caractère équitable de cette procédure »<sup>37</sup>.

17. Enfin, même si la Charte n'a pas vocation à régir les prérogatives des États membres eux-mêmes et que le libellé de l'article 20 renvoie à la notion de personne pour définir ses bénéficiaires, la parenté de cette disposition avec le principe général de droit garantissant l'égalité de traitement permet qu'il soit invoqué par les États membres vis-à-vis des institutions européennes<sup>38</sup>. Il est, par contre, de jurisprudence constante que l'égalité de traitement et l'interdiction des discriminations qu'il contient « ne vise pas les éventuelles disparités de traitement qui peuvent résulter, d'un État membre à l'autre, des divergences existant entre les législations des différents États membres du moment que ces législations affectent de manière

---

<sup>35</sup> CJUE (Gr. ch.), 16 décembre 2008, arrêt *Arcelor Atlantique et Lorraine*, *op. cit.*

<sup>36</sup> CJUE (2<sup>e</sup> ch.), 30 juin 2016, arrêt *Brasov*, *op. cit.*

<sup>37</sup> *Ibid.*, point 54.

<sup>38</sup> C'est sur le principe d'égalité de traitement, consacré à l'article 20 de la Charte, et le principe de multilinguisme figurant à l'article 22 de celle-ci, que l'avocate générale KOKOTT s'appuyait pour valider des avis de concours des institutions européennes. Ceux-ci exigeaient une bonne connaissance, comme seconde langue, de l'anglais, du français ou de l'allemand et favorisaient dès lors certaines langues officielles et certains États, par rapport à d'autres. La Cour n'a toutefois pas repris cette partie des conclusions dans son arrêt du 27 novembre 2012 (conclusions de l'avocate générale KOKOTT du 21 juin 2012, présentées dans l'affaire *République italienne c. Commission européenne*, aff. C-566/10 P, ECLI:EU:C:2012:368, point 89). Voy. à ce sujet : M. BELL, « Article 20 – Equality before the law », *op. cit.*, pp. 569-570.

égale toutes personnes relevant de leur champ d'application »<sup>39</sup>. C'est notamment ce qui a permis à la Cour, dans l'affaire *Karlsson*, d'écarter l'allégation de discrimination invoquée par des producteurs suédois par rapport aux producteurs des autres États membres quant aux exigences relatives à la protection de l'environnement auxquelles ils étaient soumis en Suède<sup>40</sup>.

### III. PORTEE

18. La portée de l'article 20 de la Charte s'inscrit dans la continuité directe de celle du principe d'égalité de traitement. La Cour en a maintenu la définition traditionnelle<sup>41</sup> dans sa jurisprudence relative à l'article 20 de la Charte, lequel implique « que des situations comparables ne soient pas traitées de manière différente et que des situations différentes ne soient pas traitées de manière égale à moins qu'un tel traitement ne soit objectivement justifié »<sup>42</sup>. Si cette approche reconnaît une double facette au principe d'égalité, elle n'en reste pas moins ancrée dans une conception plus formelle que substantielle de celui-ci en accordant un rôle central au test de comparabilité des situations (A.). Le contrôle des justifications admissibles fait, quant à lui, la part belle à la marge d'appréciation des autorités publiques de l'Union ou des États membres (B.).

#### A. Double facette du principe d'égalité de traitement et comparabilité des situations

19. La définition du principe d'égalité de traitement par référence au traitement égal de situation comparables et au traitement différencié de situations différentes place la question de la comparabilité des situations au cœur du mécanisme. Cette opération de comparaison, nous le savons, implique inmanquablement un jugement de valeur qui peut évoluer dans le temps et dans l'espace<sup>43</sup>. N'a-t-on pas longtemps, y compris parmi les penseurs de l'égalité, justifié des systèmes de subordination des femmes par rapport aux hommes, des esclaves par rapport aux

---

<sup>39</sup> CJUE (Gr. ch.), 16 juillet 2009, *The Queen, à la demande de Mark Horvath c. Secretary of State for Environment, Food and Rural Affairs*, aff. C-428/07, ECLI:EU:C:2009:458, point 55 et jurisprudence citée. Voy. aussi CJUE (5<sup>e</sup> ch.), 17 octobre 2013, arrêt *Schaible*, *op. cit.*, point 87.

<sup>40</sup> CJUE (6<sup>e</sup> ch.), 13 avril 2000, arrêt *Karlsson*, *op. cit.*, point 53.

<sup>41</sup> CJUE (Gr. ch.), 16 décembre 2008, arrêt *Arcelor Atlantique et Lorraine*, *op. cit.*, point 23 et la jurisprudence citée.

<sup>42</sup> CJUE (Gr. ch.), 14 septembre 2010, arrêt *Akzo Nobel Chemicals*, *op. cit.*, points 54-55.

<sup>43</sup> S. FREDMAN, *Discrimination Law*, *op. cit.*, pp. 4-11; P. WESTEN, « The Empty Idea of Equality » (1982-83) 95, *Harvard Law Review*, p. 537; M. BELL, « Article 20 – Equality before the law », *op. cit.*, p. 570.

hommes libres ou des personnes ‘de couleur’ par rapport aux ‘blancs’ au nom de leurs différences intrinsèques ou de leur infériorité consubstantielle ?

20. Les conclusions de l’avocate générale Sharpston, relatives à l’affaire *Bartsch*, nous rappellent le caractère circulaire que peut revêtir la règle d’égalité lorsqu’elle repose uniquement sur un critère de comparabilité dont la dimension axiologique n’est pas mise en cause :

« Lorsqu’on les examine un instant d’un point de vue historique, il apparaît qu’à l’analyse, les déclarations sur l’"égalité" visaient souvent l’"égalité de traitement, à certains égards, pour les membres du cercle magique" plutôt que l’"égalité de traitement à tout égard pertinent pour tout un chacun". Dans l’Athènes de Périclès, les citoyens de la cité avaient certes le droit à l’égalité de traitement en matière d’accès à la justice ou à la fonction publique, mais ni les métèques ni les esclaves ne pouvaient exiger d’être traités de la même manière que les citoyens de la cité dans ces domaines. À Sparte, le concept d’égalité suivait un modèle différent et excluait lui aussi les ilotes et les esclaves. Tant le modèle athénien que le modèle spartiate excluait (évidemment) les femmes. Plus près de nos jours, la déclaration d’indépendance des États-Unis d’Amérique a, certes, proclamé que "all men are created equal" ("tous les hommes sont créés égaux"), mais il a fallu la guerre civile et ses séquelles interminables avant qu’une égalité de traitement authentique commence à s’étendre aux descendants des esclaves noirs. Durant de longues périodes de l’histoire de l’Europe et du bassin méditerranéen, la discrimination fondée sur la religion semblait parfaitement naturelle (puisqu’elle était censée répondre à un vœu divin) »<sup>44</sup>.

21. Au-delà des caractéristiques qui, au fil du temps, sont devenues illicites pour justifier un traitement différencié et sont explicitement consacrées parmi les motifs de discriminations prohibés à l’article 21 de la Charte, l’application du principe d’égalité de traitement consacré à l’article 20 implique d’évaluer la comparabilité de situations par rapport à l’objet et au but de la norme considérée, tout en prenant en considération le domaine dont relève l’acte en cause<sup>45</sup>.

22. C’est en procédant de la sorte que la Cour de justice a jugé comparables le secteur sidérurgique, d’une part, et les secteurs de la chimie et des métaux non ferreux, de l’autre, eu égard à l’objet et aux objectifs de la directive 2003/87 qui établit un système d’échange de quotas d’émission de gaz à effet de serre dans la Communauté<sup>46</sup> ainsi qu’aux principes sur lesquels se fonde la politique de la Communauté dans le domaine de l’environnement. Pour la Cour, « (ces) différentes sources d’émission de gaz à effet de serre relevant d’une activité

---

<sup>44</sup> Conclusions rendues le 22 mai 2008, par l’avocate générale SHARPSTON, dans l’affaire *Bartsch*, *op. cit.*, point 45.

<sup>45</sup> CJUE (Gr. ch.), 16 décembre 2008, arrêt *Arcelor Atlantique et Lorraine*, *op. cit.*, point 26 et jurisprudence citée.

<sup>46</sup> Directive 2003/87 du Parlement européen et du Conseil, du 13 octobre 2003, établissant un système d’échange de quotas d’émission de gaz à effet de serre dans la Communauté et modifiant la directive 96/61/CE du Conseil (JO L 275, p. 32).

économique se trouvent, en principe, dans une situation comparable, étant donné que toute émission de gaz à effet de serre est susceptible de contribuer à une perturbation dangereuse du système climatique et que tout secteur de l'économie émetteur de tels gaz peut contribuer au fonctionnement du système d'échange de quotas »<sup>47</sup>. Par contre, des investisseurs privés ayant acheté des titres de créance grecs dans leur seul intérêt patrimonial privé, ont été considérés dans une situation différente de celle des banques centrales de l'Eurosystème dont la décision d'investissement était exclusivement guidée par des objectifs d'intérêt public, au regard des mesures prises pour la restructuration de la dette publique grecque<sup>48</sup>. A l'issue d'une application didactique du test de comparabilité, les organismes de radiodiffusion télévisuelle payante et de radiodiffusion télévisuelle à accès libre ont également été jugés « dans une situation objectivement différente au regard de l'incidence économique des règles relatives au temps de diffusion de la publicité télévisée sur leurs modalités de financement » et de la différence de situation entre les téléspectateurs selon qu'ils soient ou non abonnés et dans une relation commerciale directe avec l'organisme de radiodiffusion<sup>49</sup>. C'est également au prix d'un raisonnement très détaillé et de la reconnaissance d'une marge nationale d'appréciation importante que la Cour a validé, au regard du principe général d'égalité de traitement, un système national privilégiant, pour la délivrance de certificats verts, les installations de cogénération qui valorisent principalement des formes de biomasse autres que le bois ou les déchets de bois. C'est que, selon la Cour, ces différentes catégories de biomasse ne se trouvent pas dans la même situation<sup>50</sup>.

24. Cette conception formelle de l'égalité qui accorde une place centrale à l'exercice de comparaison présente certaines limites. D'abord, pris isolément, ce principe d'égalité ne garantit aucun niveau minimum de protection. Autrement dit, l'exigence de cohérence requiert un traitement égal de situations égales mais le type de traitement requis est indéterminé. Si deux catégories de travailleurs jugées comparables sont payées aussi mal l'une que l'autre, le principe d'égalité ne sera pas violé<sup>51</sup>. Ensuite, le test de comparabilité n'échappe pas à la subjectivité et il n'est parfois guère aisé de déterminer, au départ d'une situation donnée, si deux catégories vont être considérées comparables ou non. L'affaire *Akzo Nobel Chemical* relative aux obligations des avocats d'entreprise, qui peuvent être internes ou externes à celle-

---

<sup>47</sup> CJUE (Gr. ch.), 16 décembre 2008, arrêt *Arcelor Atlantique et Lorraine*, *op. cit.*, point 35.

<sup>48</sup> Trib. (4<sup>e</sup> ch.), 7 octobre 2015, *Alessandro Accorinti*, *op. cit.*, point 92.

<sup>49</sup> CJUE (2<sup>e</sup> ch.), 18 juillet 2013, arrêt *Sky Italia*, *op. cit.*, points 16-23.

<sup>50</sup> CJUE (4<sup>e</sup> ch.), 26 septembre 2013, arrêt *Industrie du bois de Vielsalm*, *op. cit.*, points 49-50

<sup>51</sup> S. FREDMAN, *Discrimination Law*, *op. cit.*, p. 9.

ci, en constitue une illustration. Pour la Cour, ces deux catégories d'avocats sont dans une situation fondamentalement différente en raison de leur statut professionnel et du degré d'indépendance dont ils jouissent à l'égard de leur employeur. Un traitement différencié pour la protection de la confidentialité des communications échangées est ainsi justifié. La thèse inverse n'était pourtant pas moins défendable. Les requérants, appuyés par les barreaux, estimaient au contraire que la situation des avocats internes, inscrits auprès d'un barreau ou d'une association d'avocats, ne différait pas de celle des avocats externes car ils bénéficient tous de « l'indépendance garantie par les règles de déontologie et de discipline professionnelle applicables »<sup>52</sup>.

23. La conception de l'égalité qui prévaut en droit de l'Union européenne implique aussi de traiter de manière différente des situations différentes. Bien que la dimension axiologique de l'exercice de comparaison y soit également présente, cette autre facette de l'égalité a le mérite d'en affiner les contours. Ainsi, dans l'affaire *Zoi Chatzi*, la Cour devait déterminer si le terme « naissance » repris dans l'accord-cadre sur le congé parental adopté en matière de politique sociale devait, à l'aune de l'article 20 de la Charte, être interprété de manière à conférer un double congé parental aux parents de jumeaux. Si la Cour estime qu'en vertu de cet accord-cadre, la naissance de jumeaux n'ouvre pas d'office un droit à un nombre de congés parentaux égal à celui des enfants nés, elle ne considère pas moins que, lu à la lumière du principe d'égalité de traitement, il impose au législateur national de mettre en place un régime de congé parental qui, en fonction de la situation dans l'État membre concerné, assure aux parents de jumeaux un traitement qui tienne dûment compte de leurs besoins particuliers. Il appartient ainsi au juge national de vérifier si la réglementation nationale répond à cette exigence et, le cas échéant, de donner à ladite réglementation nationale, dans toute la mesure du possible, une interprétation conforme au droit de l'Union<sup>53</sup>.

### **B. Justifications admissibles**

24. Dans la continuité de sa jurisprudence relative au principe général d'égalité de traitement, la Cour admet que l'article 20 n'est pas violé si le traitement différent de situations comparables (ou le traitement égal de situations différentes) est objectivement justifié. Tel est le cas d'une différence de traitement « fondée sur un critère objectif et raisonnable, c'est-à-dire

---

<sup>52</sup> CJUE (Gr. ch.), 14 septembre 2010, arrêt *Akzo Nobel Chemicals*, *op. cit.*, points 52-58.

<sup>53</sup> CJUE (1<sup>ère</sup> ch.), 16 septembre 2010, *Zoi Chatzi*, *op. cit.*, points 63-75.



lorsqu'elle est en rapport avec un but légalement admissible poursuivi par la législation en cause, et que cette différence est proportionnée au but poursuivi par le traitement concerné »<sup>54</sup>. Par ailleurs, les références à l'article 52 de la Charte pour fonder des limitations admissibles à l'article 20 restent rares. Elles apparaissent épisodiquement dans la jurisprudence sans pour autant avoir un impact déterminant sur le raisonnement adopté par les juridictions de l'Union<sup>55</sup>.

25. Le raisonnement classique pour justifier une différence de traitement consiste, après avoir vérifié la légitimité de l'objectif, à appliquer le principe de proportionnalité<sup>56</sup>. L'intensité du contrôle de ce dernier est généralement limitée par la reconnaissance d'une marge d'appréciation tant au législateur européen<sup>57</sup> que national<sup>58</sup>, en particulier dans des domaines où ils doivent effectuer des choix complexes de nature politique, économique ou sociale. Ainsi, interrogée sur la validité, au regard de l'article 20 de la Charte, de la directive 2006/112 qui a pour effet d'exclure l'application d'un taux réduit de TVA à la fourniture de livres numériques par voie électronique, contrairement à la fourniture de livres sur tout type de support physique, la Cour juge qu'elle doit se contenter de sanctionner l'erreur manifeste dans le chef du législateur de l'Union. Après avoir considéré que les deux types de livres étaient comparables au regard de l'objectif de favoriser la lecture, poursuivi par la dispense de TVA, la Cour valide le choix du législateur européen à l'issue d'un contrôle de proportionnalité fort de ses trois dimensions, à savoir les exigences d'appropriation, de nécessité et de proportionnalité au sens strict. Le large pouvoir d'appréciation dont doit jouir le législateur dans le domaine fiscal ainsi que l'engagement du Conseil « de réexaminer le système d'imposition spécifique des services fournis par voie électronique, pour tenir compte de l'expérience acquise » ont certainement joué un rôle déterminant<sup>59</sup>. Un argument similaire se retrouve dans l'affaire *Schaible*. Dans le contexte de la crise de la fièvre aphteuse, la Cour admet la validité d'un système exigeant l'identification électronique des ovins et des caprins, à l'exclusion des bovins et des porcins, au motif qu'une approche par étape peut être admise, à la condition toutefois qu'un réexamen soit

---

<sup>54</sup> CJUE (5<sup>e</sup> ch.), 17 octobre 2013, arrêt *Schaible*, *op. cit.*, points 76-96. La Cour s'appuie à cet égard sur sa jurisprudence antérieure à l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne : CJUE (Gr. ch.), 16 décembre 2008, arrêt *Arcelor Atlantique et Lorraine*, *op. cit.*, point 47.

<sup>55</sup> TFPUE (1<sup>e</sup> ch.), 17 décembre 2015, *Olivier Seigneur c. Banque Centrale Européenne (BCE)*, aff. F-95/14, ECLI:EU:F:2015:155, point 60 ; TFPUE. (1<sup>e</sup> ch.), 17 décembre 2015, *Carlos Bowles c. Banque Centrale Européenne (BCE)*, aff. F-94/14, ECLI:EU:F:2016:156, point 52 ; TFPUE, 2 décembre 2014, *Nunzio Migliore c. Commission européenne*, aff. F-110/13, ECLI:EU:F:2014:257, points 40-41.

<sup>56</sup> Voy. à ce sujet le commentaire de l'article 52 de la Charte dans cet ouvrage.

<sup>57</sup> CJUE (5<sup>e</sup> ch.), 17 octobre 2013, arrêt *Schaible*, *op. cit.*, points 76-96.

<sup>58</sup> CJUE (4<sup>e</sup> ch.), 26 septembre 2013, arrêt *Industrie du bois de Vielsalm*, *op. cit.*, point 80.

<sup>59</sup> CJUE (Gr. ch.), 7 mars 2017, *Rzecznik Praw Obywatelskich (RPO)*, aff. C-390/15, ECLI:EU:C:2017:174, points 52-71.

envisagé pour réajuster, le cas échéant, la mesure adoptée et d'en étendre le champ d'application<sup>60</sup>. Il semble ainsi que la Cour soit disposée à prendre en compte le caractère progressif de l'action du législateur et les perspectives futures de réforme dans le cadre de son appréciation.

26. Cette déférence à l'égard des choix du législateur ne se retrouve toutefois pas systématiquement dans la jurisprudence : certains arrêts témoignent d'une application rigoureuse du principe d'égalité permettant d'encadrer les choix du législateur par une exigence de cohérence. C'est ainsi notamment que le Tribunal de la fonction publique a jugé contraire au principe général d'égalité, une différence de traitement dans le régime des pensions de survie entre conjoints survivants d'anciens fonctionnaires, établie en fonction de la date de célébration des noces<sup>61</sup>.

### **Conclusion**

27. Consécration du principe général d'égalité de traitement, l'article 20 s'inscrit dans la continuité de ce dernier. En les mobilisant de manière *a priori* indifférenciée, la jurisprudence corrobore la dimension de codification à droit constant que revêt l'article 20 de la Charte. La plus-value de cette disposition doit se comprendre dans ce contexte. Ainsi, la Charte dispose d'une plus grande autorité juridique depuis que l'article 6, § 1<sup>er</sup>, TUE lui reconnaît la même valeur juridique que les traités. L'article 53 de la Charte participe d'ailleurs à renforcer sa position en tant que pierre angulaire du système de protection des droits fondamentaux de l'Union. En précisant qu'aucune disposition de la Charte ne doit être interprétée comme « limitant ou portant atteinte aux droits de l'homme et libertés fondamentales reconnus par le droit de l'Union, le droit international et les conventions internationales auxquelles sont parties l'Union, ou [...] les États membres [...] », la Charte instaure une véritable obligation de *standstill* : ses dispositions ne peuvent être interprétées de manière à réduire le niveau de protection actuellement offert par le droit de l'Union (voy., au sujet de cet article, le commentaire par N. Cariat dans cet ouvrage). Or, il ressort précisément de l'article 53 que cette interdiction ne s'applique qu'aux dispositions de la Charte alors que rien n'empêcherait la Cour de se livrer à une interprétation régressive des principes généraux

---

<sup>60</sup> CJUE (5<sup>e</sup> ch.), 17 octobre 2013, *Schaible*, *op. cit.*, points 91-94.

<sup>61</sup> TFPUE, 20 juillet 2016, *Michel Deberghes c. Commission*, aff. F-104/15, points 61-72.

du droit dont le contenu demeure, en raison de leur nature non-écrite, sensiblement plus variable et controversée.

28. Si l'articulation des articles 20 et 21 de la Charte ne ressort pas encore clairement de la jurisprudence, nous avons proposé d'en distinguer les champs d'application respectifs en suggérant une application subsidiaire de l'article 20 aux différences de traitement qui ne reposent pas sur une caractéristique personnelle explicitement ou implicitement incluse dans la liste des motifs de discrimination prohibés par l'article 21. Nous l'avons vu, en disposant que « toutes les personnes sont égales en droit », l'article 20 de la Charte jouit d'un champ d'application particulièrement large — tant matériel que personnel. Il ne s'ensuit pas pour autant qu'il puisse être invoqué en toute circonstances : l'application de la Charte présuppose que la situation en cause relève du champ d'application du droit de l'Union.

Dans la lignée du principe général qu'il consacre, la portée de l'article 20 de la Charte recouvre les deux facettes de l'égalité mais n'en reste pas moins ancrée dans une conception formelle accordant un rôle central au test de comparabilité. Quant au contrôle des justifications, il fait la part belle à la marge d'appréciation des autorités publiques de l'Union ou des États membres. Les juridictions de l'Union se limitent ainsi, le plus souvent, à vérifier l'absence d'une erreur manifeste d'appréciation.

Cette 'retenue judiciaire' (*judicial restraint*), qui caractérise dans une large mesure l'approche de la Cour lorsqu'elle mobilise l'article 20 de la Charte et le principe général d'égalité de traitement qu'il consacre, donne tout son sens à la distinction opérée entre les notions d'égalité et de non-discrimination. Les différences de traitement fondées sur un motif repris explicitement (ou même implicitement) dans le champ d'application de l'article 21 de la Charte méritent un contrôle plus strict, dans la mesure où elles peuvent trouver racines dans des préjugés, exprimer des stigmates attachés à un groupe de personnes ou se décliner dans les différentes structures sociales.