

QPC, Convention européenne des droits de l'homme et Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne

Pascale Deumier

Professeur à l'Université Jean Moulin Lyon 3

L'arrêt sous commentaire n'est pas tant intéressant pour l'application qu'il fait de la QPC que pour l'illustration qu'il donne des articulations possibles entre les différents systèmes de protection des droits fondamentaux, puisque s'y mêlent une QPC, la CESDH et la Charte des droits fondamentaux. Le litige naît du rejet par la Caisse des dépôts et consignations de la demande de M^{me} K. d'allocation de solidarité aux personnes âgées. En effet, l'article L. 816-1 du code de la sécurité sociale subordonne l'octroi de cette allocation pour les personnes de nationalité étrangère à différentes conditions, dont un titre de séjour depuis au moins 10 ans, exigence de durée non remplie par M^{me} K.

Elle contestait la décision de rejet prise sur ce motif, notamment par une QPC, que les premiers juges ne transmirent pas, au motif que la Cour de cassation « avait jugé qu'une telle question, portant sur cet article, ne présentait pas de caractère sérieux, et ne justifiait pas le renvoi au Conseil constitutionnel ». M^{me} K. contestait par ailleurs la conformité de cette même condition à l'article 14 CESDH. Il est difficile de savoir comment les premiers juges avaient répondu sur ce terrain mais le premier intérêt de l'arrêt de la cour d'appel est de rappeler, à juste titre, que « si la question de la conformité de l'article L 816-1 à la Constitution n'a pas été renvoyée par la Cour de cassation au Conseil constitutionnel, aux termes de la décision rendue le 12 décembre 2013, cette situation ne saurait conduire à éluder la question posée par le demandeur de la conformité de cet article aux textes internationaux, dotés d'une valeur supérieure aux lois, au regard des dispositions de l'article 55 de la Constitution ». Cette articulation méritait d'être rappelée. Les deux contrôles sont distincts et relèvent de procédures, compétences et normes de référence différentes. Il est seulement possible de s'interroger sur l'hypothétique doublon que pourrait constituer un tel examen de conventionnalité, sur le fondement de la non-discrimination, alors que l'examen de constitutionnalité, sur le fondement jumeau du principe d'égalité, a été estimé dépourvu de caractère sérieux. Pourtant, et c'est là son second intérêt, l'arrêt révèle que le doublon n'en est pas un, puisque ce contrôle va aboutir à accorder à M^{me} K. le bénéfice de l'allocation, au motif que « au cas d'espèce, opposer à M^{me} K. la nécessité d'une résidence avec titre de séjour de dix années sur le territoire français conduit à la priver de tout minimum vital avant l'âge de 75 ans, et ainsi à ne pas lui permettre de mener une vie digne et indépendante, comme exigé par les dispositions de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne ». Cette solution appelle deux observations.

D'une part, la cour d'appel, pour aboutir à l'inconventionnalité de l'article L. 816-1, va retenir des motifs extrêmement proches de ceux que la Cour de cassation avait utilisés pour conclure à l'inverse à l'absence de sérieux de l'inconstitutionnalité au regard du but poursuivi par le législateur (allouer une allocation aux seules personnes résidant de manière effective et durable sur le territoire national).

Bacaly n° 7 - janvier-juin 2015

Ce faisant, l'arrêt commenté peut au premier abord donner l'impression d'un manque de cohérence entre les contrôles fondamentaux (pour un cas retentissant de divergence d'appréciation sur ces fondements doublons, CAA Paris, 18 juin 2012, *RFDA*, 2012. 650, concl. S. Vidal). Il va cependant ensuite se dissocier de la Cour de cassation, en estimant disproportionnés les moyens employés par le législateur pour atteindre ce but « en ce qu'ils sont de nature à exclure totalement (M^{me} K.) du bénéfice de cette disposition, au regard de son âge lors du dépôt de sa demande ». Ainsi, la cour d'appel ne condamne pas l'article L. 816-1 de façon abstraite mais dans son application particulière à la situation de M^{me} K., pratiquant un contrôle de conventionnalité concret dont on sait combien il fait débat actuellement devant la Cour de cassation (Cass. civ. 1^{re}, 4 déc. 2013, n° 12-26.066, *D.* 2014. 153, note H. Fulchiron ; 179, note F. Chénéde ; *RTDciv.* 2014. 88, obs. J. Hauser ; 307, obs. J.-P. Marguenaud ; cette évolution est l'une des thématiques objet des réflexions en cours au sein de la Cour de cassation, v. sur son site, rubrique « Réforme de la Cour »). L'arrêt de la cour d'appel de Lyon illustre ainsi que, en évitant de faire doublon avec un contrôle de constitutionnalité qui demeure abstrait, le contrôle de conventionnalité concret offre une articulation plus utilement complémentaire des moyens fondés sur des droits fondamentaux.

D'autre part, pour caractériser l'atteinte portée aux droits fondamentaux par cette situation, la cour d'appel invoque la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne : l'application de l'article L. 816-1 à M^{me} K. aboutirait « à ne pas lui permettre de mener une vie digne et indépendante, comme exigé par les dispositions de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne ». La cour avait précédemment rappelé que « l'article 1^{er} de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne précise que la dignité humaine est inviolable et doit être respectée et protégée, l'article 25, spécifique aux droits des personnes âgées, stipulant que l'Union reconnait et respecte le droit des personnes âgées à mener une vie digne et indépendante ». Si l'on peut comprendre la rhétorique consistant à invoquer la Charte pour conforter une appréciation d'inconventionnalité divergente de l'appréciation de constitutionnalité, l'argument est pourtant à manier avec précaution. La Charte ne s'applique aux Etats membres que lorsqu'ils mettent en œuvre le droit de l'Union européenne (art. 51). Or, faute de s'assurer que l'article L. 816-1 CSS assure bien une telle mise en œuvre, le litige se trouve hors du champ d'application de la Charte. En outre, à supposer cette condition remplie, tous les articles de la Charte ne permettent pas la mise à l'écart d'une disposition nationale, comme l'a rappelé la CJUE dans son arrêt *AMS* (15 janvier 2014, C-176/12, *D.* 2014. 705, note S. de La Rosa ; *RTDEur.* 2014. 409 chr. E. Dubout ; *RTD civ.* 2014. 843, obs. L. Usunier). En effet, l'article 52§5 de la Charte rappelle que la Charte ne consacre pas que des droits mais aussi des principes. Selon les explications du Praesidium (qui doivent être prises en considération pour l'interprétation de la Charte, aux termes de l'article 52§7 de celle-ci et de l'article 6§1 du Traité sur l'Union européenne), « en vertu de cette distinction, les droits subjectifs doivent être respectés, tandis que les principes doivent être observés ». Ces principes peuvent être mis en œuvre par le biais d'actes législatifs ou exécutifs mais « ne donnent pas lieu à des droits immédiats ». Ces mêmes explications citent les articles contenant de tels principes, au rang desquels l'article 25 de la Charte. Si l'on peut dès lors rester réservé sur l'invocation de ce texte par la cour d'appel aux fins d'inapplication d'une disposition nationale, l'arrêt n'en demeure

pas moins une très belle illustration des combinaisons et possibilités contentieuses qu'offre la multiplication des normes de protection des droits fondamentaux.

Arrêt commenté :
CA Lyon, 31 mars 2015, n° 14/05509