



## Koen Lenaerts

Président de la  
Cour de Justice de l'Union européenne

### LA CEDH ET LA CJUE : CRÉER DES SYNERGIES EN MATIÈRE DE PROTECTION DES DROITS FONDAMENTAUX

Monsieur le Président Raimondi, Mesdames et Messieurs les juges, Monsieur le Secrétaire Général, Excellences, Mesdames et Messieurs,

Monsieur le Président Raimondi, permettez-moi de vous remercier de tout cœur pour votre aimable présentation. C'est un grand honneur pour moi que de célébrer avec vous cette audience solennelle qui marque l'ouverture de l'année judiciaire de la Cour européenne des droits de l'homme.

J'en suis d'autant plus honoré que je sais quelle place la Cour européenne des droits de l'homme (« la CEDH ») occupe dans l'esprit et le cœur des juges, des juristes et des autres professionnels du droit, mais aussi des citoyens européens.

La CEDH représente une lueur d'espoir pour ceux qui estiment avoir subi un déni de justice dans leur pays. Elle est aussi la garante d'une certaine idée de la démocratie européenne voulant que les choix politiques opérés par la majorité en place respectent la sphère des libertés individuelles garanties par la Convention. Dernier point, et non des moindres, elle est un symbole de notre identité européenne partagée et de notre patrimoine commun, car rien n'unit davantage les Européens que le sentiment d'appartenance à une communauté de valeurs garantissant les droits fondamentaux.

Je voudrais profiter de cette occasion pour vous faire part de mes vues sur l'influence considérable que la Convention – telle qu'interprétée par la CEDH – a exercée et qu'elle continue d'exercer sur l'ordre juridique de l'Union européenne (l'« UE »), tout en soulignant que malgré sa relative jeunesse, la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne (« la Charte ») influe à son tour sur l'interprétation de la Convention. Comme l'indique l'intitulé de mon discours, cette influence mutuelle est de nature à créer entre nos deux Cours des synergies propices au renforcement de la protection des droits fondamentaux dans l'ensemble de l'Europe.

Bien que la Convention et l'ordre juridique de l'Union européenne s'attachent tous deux à protéger les droits fondamentaux, leurs systèmes de protection respectifs ne fonctionnent pas exactement de la même manière<sup>1</sup>. Le mécanisme de la Convention exerce un contrôle externe sur les obligations que cet instrument international impose aux États contractants, tandis que le système de protection des droits fondamentaux de l'UE est une composante interne de l'État de droit dans l'UE.

Bien que l'UE ne soit pas un État<sup>2</sup>, son système de protection des droits fondamentaux obéit à une logique plus proche de celle des États membres que de celle de la Convention. Cette logique vaut également pour la Cour de justice de l'Union européenne (la « CJUE »), garante de la prééminence du droit dans l'UE, qui fait en pratique fonction de Cour constitutionnelle et de Cour suprême de l'Union européenne.

1 À cet égard, voir S. O'Leary, « Courts, Charters and conventions: making sense of fundamental rights in the EU » 2016, 56, *Irish Jurist* 4, p. 9.

2 CJUE, avis 2/13 (adhésion de l'Union européenne à la CEDH), 18 décembre 2014, EU:C:2014:2454, para. 156.

Tout comme les cours constitutionnelles européennes, la CJUE contrôle la conformité des actes pris par les institutions européennes au droit primaire de l'UE, notamment aux traités de l'UE et à la Charte. Elle peut également connaître de questions de répartition des compétences entre l'UE et ses États membres, ainsi qu'entre les institutions de l'UE. À l'instar des cours suprêmes européennes, la CJUE veille à l'application uniforme du droit de l'UE sur le territoire des États membres, du golfe de Finlande au détroit de Gibraltar, et de l'Atlantique à la mer Égée<sup>3</sup>, par le biais du mécanisme du renvoi préjudiciel, qui constitue la clé de voûte du système juridictionnel de l'UE<sup>4</sup>.

Il va sans dire que, dans l'exercice de ses compétences, il incombe à la CJUE de faire respecter l'État de droit, dont les droits fondamentaux consacrés par la Charte font partie intégrante. Cela signifie concrètement que l'ensemble du droit de l'UE – qui se compose de milliers de directives, de règlements et de décisions – doit être conforme à la Charte, et qu'il doit être interprété à la lumière de cet instrument. Toutefois, lorsqu'une interprétation conforme s'avère impossible, force est à la CJUE d'annuler ou de déclarer invalides les actes de l'UE restreignant de manière injustifiée l'exercice d'un droit fondamental. C'est précisément ce qu'elle a fait dans l'arrêt *Digital Rights* en invalidant la directive sur la conservation des données, au motif que celle-ci imposait la conservation généralisée des métadonnées personnelles contenues dans les communications électroniques et qu'elle apportait ainsi une restriction disproportionnée au droit au respect de la vie privée et au droit à la protection des données personnelles, garantis respectivement par les articles 7 et 8 de la Charte<sup>5</sup>.

L'application du droit de l'UE étant largement décentralisée, la mise en œuvre de cette législation incombe en principe aux États membres de l'UE et à leurs tribunaux, et doit toujours être conforme à la Charte. Par exemple, dans l'arrêt de principe qu'elle a rendu dans l'affaire *Aranyosi et Căldăraru*<sup>6</sup>, la CJCE a jugé que les États membres devaient s'abstenir de donner suite à un mandat d'arrêt européen dont l'exécution aurait emporté violation de l'article 4 de la Charte compte tenu des conditions de détention prévalant dans les établissements pénitentiaires de l'État membre requérant. Dans le même ordre d'idées, il ressort de l'arrêt rendu par la CJUE dans l'affaire *Bougnou et ADDH* que la mise en œuvre par les États membres de la directive 2000/78 – qui vise à lutter contre la discrimination fondée notamment sur la religion ou les convictions dans le cadre professionnel – leur impose d'obliger les employeurs à s'abstenir, à l'égard de leurs employées, de toute inégalité de traitement fondée sur le refus de leurs clients de faire appel à leurs services au motif que ces employées portent un foulard islamique<sup>7</sup>.

En ce qui concerne les États membres de l'UE, les droits fondamentaux sont dépourvus de caractère autonome, à la différence des droits reconnus par la Convention<sup>8</sup>. Les mesures prises par les autorités nationales ne peuvent pas toutes être examinées à l'aune de la Charte, ce contrôle ne pouvant s'exercer que sur celles qui relèvent du champ d'application du droit de l'UE<sup>9</sup>. Pour parler métaphoriquement, la Charte est l'« ombre » du droit de l'UE. Tout comme l'ombre d'un objet en

épouse la forme, le champ d'application du droit de l'UE définit celui de la Charte<sup>10</sup>. En conséquence, lorsqu'une mesure nationale échappe au champ d'application du droit de l'UE, elle échappe aussi à celui de la Charte. Toutefois, il ne faut pas en déduire que les droits fondamentaux sont laissés sans protection, puisque la compatibilité d'une telle mesure avec les droits fondamentaux peut être contrôlée au regard de la Constitution nationale applicable et de la Convention<sup>11</sup>.

La Charte constitue donc la « Déclaration des droits » de l'UE et contribue grandement à renforcer le système de protection des droits fondamentaux de l'UE en leur donnant davantage de visibilité. Du point de vue quantitatif, le nombre d'affaires soulevant des questions d'interprétation des droits fondamentaux portées devant la CJUE a considérablement augmenté depuis l'entrée en vigueur de la Charte, en 2009. À l'heure actuelle, la Charte est **expressément** invoquée dans 10 % des affaires dont la CJUE est saisie. Du point de vue qualitatif, la Charte permet de donner à l'interprétation des droits fondamentaux un caractère plus cohérent, plus exhaustif et plus général.

Cela étant, le fait que la Charte occupe une place centrale dans le système de protection des droits fondamentaux de l'UE ne doit pas conduire la CJUE à s'enfermer dans une approche isolationniste ou « euro-centrée ». La Charte impose au contraire à la CJUE d'adopter une attitude d'ouverture et de dialogue avec les ordres juridiques voisins de l'UE dans le domaine de la protection des droits fondamentaux. Cet esprit d'ouverture se traduit concrètement par le fait que la Charte impose à la CJUE d'interpréter les droits fondamentaux en harmonie avec les traditions constitutionnelles communes aux États membres et, le cas échéant, de leur donner le même sens et la même portée que les droits garantis par la Convention. Il s'ensuit que la CJUE doit engager un dialogue constructif avec les juridictions nationales – notamment avec les cours constitutionnelles et les cours suprêmes – et, bien entendu, avec la CEDH.

Autrement dit, la Charte ne s'est pas bornée à codifier la jurisprudence de la CJUE relative aux principes généraux du droit de l'UE – qui reconnaît à la Convention une « signification particulière<sup>12</sup> », elle lui a aussi donné une nouvelle impulsion. Depuis que la Charte a force de loi, je serais tenté de dire que la Convention revêt une « signification très particulière » pour l'ordre juridique de l'UE.

Certes, la Convention ne fera pas partie intégrante du droit de l'UE tant que l'Union n'y aura pas adhéré<sup>13</sup>. Il s'ensuit que la CJUE n'a pas compétence pour connaître de questions ayant trait – par exemple – aux rapports entre la Convention et les ordres juridiques des États membres de l'UE<sup>14</sup>. Il n'en demeure pas moins que la Convention apporte des orientations et des éclaircissements précieux à la CJUE dans le domaine des droits fondamentaux.

En premier lieu, comme le confirme l'article 6 § 3 du TUE, les droits fondamentaux tels que garantis par la CEDH font partie intégrante des principes généraux du droit de l'UE, principes jurisprudentiels ayant valeur constitutionnelle.

En second lieu, contrairement aux traités de l'UE, dont aucune disposition ne précise la manière dont ils doivent être interprétés par la CJUE, la Charte comporte deux dispositions expresses – ses articles 52 § 3 et 53<sup>15</sup> – qui fournissent des orientations interprétatives en ce qui concerne les rapports entre la Charte et la Convention.

3 J.-C. Bonichot et A. Nußberger, « Dialogue entre juges européens », in B. Bonnet (éd.), *Traité des rapports entre ordres juridiques* (Paris, LGDJ, 2016) 1269.

4 CJUE, avis 2/13 (adhésion de l'Union européenne à la CEDH), 18 décembre 2014, EU:C:2014:2454, para. 176.

5 CJUE, arrêt du 8 avril 2014, *Digital Rights Ireland et autres*, C 293/12 et C 594/12, EU:C:2014:238.

6 CJUE, arrêt du 5 avril 2016, *Aranyosi et Căldăraru*, C 404/15 et C 659/15 PPU, EU:C:2016:198.

7 CJUE, arrêt du 14 mars 2017, *Bougnou et ADDH*, C 188/15, EU:C:2017:204. Voir la directive 2000/78/CE du Conseil du 27 novembre 2000 portant création d'un cadre général en faveur de l'égalité de traitement en matière d'emploi et de travail (2000), JO 303/16.

8 En ce qui concerne le champ d'application de la Charte, voir, de manière générale, C. Ladenburger, « European Institutional Report », in J. Laffranque (éd.) « *The Protection of Fundamental Rights Post – Lisbon, FIDE XXV Congress* », vol. 1 (Tartu, Tartu University Press, 2012); T. von Danwitz et K. Paraschias, « A Fresh Start for the Charter: Fundamental Questions on the Application of the European Charter of Fundamental Rights », 2012, 35, *Fordham International Law Journal*, 1397 ; K. Lenaerts, « Exploring the Limits of the EU Charter of Fundamental Rights », 2012, 8, *European Constitutional Law Review* 375 ; A. Tizzano, « L'application de la Charte des droits fondamentaux dans les États membres à la lumière de son article 51, paragraphe 1 », *Il Diritto dell'Unione Europea*, 2014, n° 3, 429, et A. Rosas, « Five Years of Charter Case Law : Some Observations » in S. de Vries, U. Bernitz et S. Weatherill (éds.), « *The EU Charter of Fundamental Rights as a Binding Instrument* », (Oxford, Hart Publishing, 2015), 11. Voir aussi M. Dougan, « Judicial review of Member State action under the general principles and the Charter: Defining the « scope of Union law » » (2015) 52, *Common Market Law Review* 1201.

9 CJUE, arrêt du 26 février 2013, *Åkerberg Fransson*, C 617/10, EU:C:2013:105.

10 K. Lenaerts et J.A. Gutiérrez-Fons, « The Place of the Charter in the EU Constitutional Edifice » in S. Peers et autres (éds.), « *The EU Charter of Fundamental Rights: A Commentary* » (Oxford, Hart Publishing, 2014), 1567.

11 CJUE, arrêt du 15 novembre 2011, *Dereci et autres*, C 256/11, EU:C:2011:734, paras. 72 et 73. Voir aussi CJUE, arrêt du 17 janvier 2013, *Zakaria*, C 23/12, EU:C:2013:24, para. 41.

12 CJUE, arrêt du 18 juin 1991, *ERT*, C 260/89, EU:C:1991:254, para. 41.

13 CJUE, arrêt du 15 février 2016, *N.*, C 601/15 PPU, EU:C:2016:84, para. 45. À cet égard, voir J. Malenovský, « Comment tirer parti de l'avis 2/13 de la Cour de l'Union européenne sur l'adhésion à la Convention européenne des droits de l'homme » (2015), *Revue générale de droit international public* 705.

14 CJUE, arrêt du 24 avril 2012, *Kamberaj*, C 571/10, EU:C:2012:233, para. 62. À cet égard, voir G. Raimondi, « La relation de la Cour de Strasbourg avec les juges internes » (2016) 43, *L'actualité juridique : droit administratif*, 2434.

15 Voir l'article 6 § 1 du TUE.

L'article 52 § 3 de la Charte énonce, je cite, que « dans la mesure où la (...) Charte contient des droits correspondant à des droits garantis par la Convention (...), leur sens et leur portée sont les mêmes que ceux que leur confère ladite convention ». Toutefois, la considération ainsi accordée à la Convention « ne fait pas obstacle à ce que le droit de l'[UE] accorde une protection plus étendue ». Cette disposition vise donc à assurer la nécessaire cohérence entre la Charte et la CEDH « sans que cela porte atteinte à l'autonomie du droit de l'[UE] et de la [CJUE]<sup>16</sup> ».

Les explications relatives à la Charte, qui doivent être « dûment prises en considération par les juridictions de l'[UE] et des États membres<sup>17</sup> », énumèrent les droits fondamentaux correspondants mentionnés ci-dessus<sup>18</sup>. Pour n'en citer que quelques-uns, je mentionnerai l'interdiction des traitements inhumains ou dégradants<sup>19</sup>, le droit à la liberté dans le cadre des procédures d'extradition<sup>20</sup>, la liberté d'expression et d'information<sup>21</sup>, la liberté de conscience et de religion<sup>22</sup>, le droit au respect de la vie privée et familiale<sup>23</sup>, le droit de propriété<sup>24</sup> et le principe de la légalité des délits et des peines<sup>25</sup>.

Dès lors que cette correspondance a été établie, la CJUE doit s'efforcer de veiller à ce que la Charte soit interprétée de manière à garantir un niveau de protection à tout le moins équivalent à celui assuré par la Convention, telle qu'interprétée par la CEDH. Permettez-moi d'illustrer ce point en évoquant trois exemples récents tirés de la jurisprudence de la CJUE dans des domaines très différents du droit de l'UE.

En premier lieu, dans l'arrêt qu'elle a rendu en l'affaire *Bougnouvi et ADDH* (précitée), la CJUE a jugé – en renvoyant à la Convention – que la notion de « religion » figurant dans la Charte devait recevoir une acception large couvrant « tant le *forum internum*, à savoir le fait d'avoir des convictions, que le *forum externum*, à savoir la manifestation en public de la foi religieuse », et qu'il y avait également lieu de donner au terme « religion » employé dans la directive 2000/78 une interprétation identique afin de s'assurer de sa cohérence avec la Charte et la Convention<sup>26</sup>.

En second lieu, dans l'affaire *Florescu*<sup>27</sup>, où était en cause la compatibilité avec le droit de propriété de mesures d'austérité adoptées par la Roumanie pour satisfaire aux conditions auxquelles l'UE avait subordonné l'octroi d'une aide financière à cet État membre, la CJUE a jugé que la nécessité de rationaliser les dépenses publiques dans un contexte exceptionnel de crise globale sur les plans financier et économique constituait une cause légitime de limitation de l'exercice de ce droit fondamental. Pour se prononcer ainsi, la CJUE a expressément renvoyé à la décision rendue par la CEDH dans l'affaire *Ionel Panfile c. Roumanie*<sup>28</sup>.

Il convient enfin d'évoquer l'affaire *Al Chodor et autres*<sup>29</sup>, qui portait sur le droit d'asile. Dans cette affaire, la CJUE était appelée à statuer sur la question de savoir si un État membre de l'UE était tenu de définir la notion de « risque non négligeable de fuite » par une disposition contraignante de portée générale ou si une jurisprudence ou une pratique administrative constantes suffisaient pour satisfaire à l'obligation imposée à l'État concerné en la matière. Il s'agissait là d'une question importante, car la notion en cause constitue la base légale de la détention des demandeurs d'asile. En effet, le règlement Dublin III dispose qu'un État membre peut placer un demandeur d'asile en rétention en vue de garantir les procédures de transfert *uniquement* « lorsqu'il existe un risque non

négligeable de fuite<sup>30</sup> ». Renvoyant à l'arrêt rendu par la CEDH dans l'affaire *Del Río Prada c. Espagne*<sup>31</sup>, la CJUE a conclu que la définition de cette notion par l'État membre concerné devait satisfaire à des exigences strictes, à savoir la présence d'une base légale, la clarté, la prévisibilité, l'accessibilité et la protection contre l'arbitraire. À cet égard, la CJUE a jugé que seule une disposition contraignante de portée générale était susceptible de répondre à ces exigences.

En outre, la CJUE considère que les garanties offertes par la Convention constituent un seuil minimal de protection, ce qui implique que le système de protection des droits fondamentaux de l'UE peut offrir des garanties plus étendues. Par exemple, alors que la portée de l'article 13 de la CEDH se borne à garantir un recours effectif contre les violations des droits énoncés dans la Convention elle-même, celle du premier paragraphe de l'article 47 de la Charte – qui consacre le droit à un recours effectif devant un tribunal – ne se limite pas aux droits reconnus par la Charte mais s'étend aux « droits et libertés garantis par le droit de l'Union ». On en trouve une illustration dans les affaires concernant l'environnement, où la CJUE considère que l'article 47 de la Charte offre un recours effectif contre les mesures nationales attentatoires aux droits conférés aux individus – en ce compris les ONG – par le droit de l'environnement de l'UE, que d'autres dispositions de la Charte soient ou non en cause<sup>32</sup>.

Pour sa part, l'article 53 de la Charte vise à coordonner les trois niveaux de protection qui coexistent dans les États membres de l'UE, à savoir la protection conférée par les Constitutions nationales, la protection offerte par le droit de l'UE et celle découlant du droit international, notamment de la Convention. Cet article de la Charte a pour objectif d'aménager le pluralisme en instaurant un équilibre entre l'unité européenne et la diversité nationale. Dans l'arrêt *Melloni*, la Cour de justice a interprété cette disposition en ce sens que lorsque les États membres mettent en œuvre le droit de l'UE, l'application des standards nationaux de protection des droits fondamentaux ne doit pas compromettre le niveau de protection prévu par la Charte, ni la primauté, l'unité et l'effectivité du droit de l'UE<sup>33</sup>.

S'agissant des droits consacrés par la Charte qui correspondent à ceux garantis par la Convention, cela signifie en substance qu'il est loisible aux États membres de l'UE d'appliquer leurs normes nationales de protection sous réserve qu'elles satisfassent à trois conditions. En premier lieu, ces normes doivent être compatibles avec le niveau de protection offert par la Charte, qui garantit elle-même un niveau de protection à tout le moins équivalent à celui de la Convention. En second lieu, les normes nationales ne trouvent à s'appliquer que dans la mesure où l'UE n'a pas mis en place un niveau de protection uniforme et, cela va sans dire, satisfaisant lui-même aux exigences de la Charte. Dernier point, mais non des moindres, ce niveau de protection plus élevé ne doit pas compromettre les objectifs poursuivis par le droit de l'UE.

Je souhaiterais illustrer ce point en soulignant la différence qui existe entre, d'une part, les conclusions auxquelles la CJUE est parvenue dans l'arrêt *Melloni*, et, d'autre part, les solutions qu'elle a apportées aux affaires *F.*, *Åkerberg Fransson*, et *M.A.S. et M.B.* Si la CJUE a jugé que le droit de l'UE exigeait un niveau uniforme de protection des droits fondamentaux dans la première de ces affaires, elle est parvenue à la conclusion inverse dans les autres, laissant une place à la diversité nationale.

Dans l'affaire *Melloni*, le législateur européen avait modifié en 2009 la décision-cadre relative au mandat d'arrêt européen dans le but de protéger les droits procéduraux des personnes en butte à une procédure pénale et d'améliorer la reconnaissance mutuelle des décisions judiciaires entre les États membres. Pour ce faire, il avait introduit une nouvelle disposition, qui énumérait les circonstances

16 CJUE, arrêt du 15 février 2016, *N.*, C-601/15 PPU, EU:C:2016:84, para. 47.

17 Voir l'article 6 § 1 du TUE et l'article 52 § 7 de la Charte.

18 Voir les explications relatives à l'article 52 de la Charte, [2007] JO C 303/17, 32.

19 CJUE, arrêt du 5 avril 2016, *Aranyosi et Căldăraru*, C 404/15 et C 659/15 PPU, EU:C:2016:198, para. 86.

20 CJUE, arrêt du 16 juillet 2015, *Lanigan*, C 237/15 PPU, EU:C:2015:474, para. 57.

21 CJUE, arrêt du 17 décembre 2015, *Neptune Distribution*, C 157/14, EU:C:2015:823, para. 65.

22 CJUE, arrêt du 14 mars 2017, *Bougnouvi and ADDH*, C 188/15, EU:C:2017:204, para. 29.

23 CJUE, arrêt du 5 octobre 2010, *McB.*, C 400/10 PPU, EU:C:2010:582, para. 53.

24 CJUE, arrêt du 13 juin 2017, *Florescu et autres*, C 258/14, EU:C:2017:448, para. 49.

25 CJUE, arrêt du 5 décembre 2017, *M.A.S. et M.B.*, C 42/17, EU:C:2017:936, para. 54.

26 CJUE, arrêt du 14 mars 2017, *Bougnouvi et ADDH*, C 188/15, EU:C:2017:204, para. 30.

27 CJUE, arrêt du 13 juin 2017, *Florescu et autres*, C 258/14, EU:C:2017:448, para. 56.

28 CEDH, décision du 20 mars 2012, *Ionel Panfile c. Roumanie*, CE:ECHR:2012:0320DEC001390211, § 21.

29 CJUE, arrêt du 15 mars 2017, *Al Chodor*, C 528/15, EU:C:2017:213.

30 Voir les articles 2 n) et 28 § 2 du règlement (UE) n° 604/2013 du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 établissant les critères et mécanismes de détermination de l'État membre responsable de l'examen d'une demande de protection internationale introduite dans l'un des États membres par un ressortissant de pays tiers ou un apatride (2013), JO L 180/31 (« le règlement Dublin III »).

31 CEDH, arrêt du 21 octobre 2013, *Del Río Prada c. Espagne*, CE:ECHR:2013:1021JUD004275009, § 125.

32 Voir, par exemple, CJUE, arrêt du 8 novembre 2016, *Lesoochránárske zoskupenie VLK*, C 243/15, EU:C:2016:838. En ce qui concerne l'article 47 de la Charte, voir, de manière générale, M. Safjan et D. Düsterhaus, « A Union of Effective Judicial Protection: Addressing a Multi-level Challenge through the Lens of Article 47 CFREU » (2014) 33 Yearbook of European Law 1.

33 CJUE, arrêt du 26 février 2013, *Melloni*, C 399/11, EU:C:2013:107, para. 60.

dans lesquelles l'autorité judiciaire d'exécution ne pouvait pas refuser d'exécuter un mandat d'arrêt européen délivré contre une personne condamnée *in absentia*. À cet égard, la CJUE a conclu que la nouvelle disposition était conforme aux articles 47 et 48 de la Charte – dispositions en harmonie avec la portée reconnue aux droits garantis par l'article 6 §§ 1 et 3 de la Convention<sup>34</sup> – car elle était applicable uniquement dans les situations où la personne condamnée *in absentia* devait être réputée avoir renoncé volontairement et sans équivoque à son droit à être présente à son procès dans l'État membre d'émission. Elle a également jugé que le fait que le législateur européen eût lui-même, conformément à la Charte, ménagé un équilibre entre la protection des droits fondamentaux en cause et les exigences de la reconnaissance mutuelle des décisions judiciaires excluait l'application de normes nationales offrant un niveau de protection plus élevé.

En revanche, dans l'affaire *F*<sup>35</sup>, qui portait elle aussi sur le mandat d'arrêt européen, la CJUE a jugé que l'application de la règle de la spécialité laissait une place à la diversité nationale. Cette règle prévoit que l'autorité judiciaire d'émission doit obtenir l'autorisation de l'autorité judiciaire d'exécution avant de poursuivre la personne visée par le mandat pour des infractions autres que celles ayant justifié sa remise. La question qui se posait dans l'affaire *F* consistait à savoir si le droit de l'UE interdisait à la personne ayant fait l'objet de la remise d'exercer un recours suspensif contre la décision par laquelle l'autorité judiciaire d'exécution avait donné son consentement. À cet égard, la CJUE a conclu que la décision-cadre sur le mandat d'arrêt européen, interprétée à la lumière de l'article 47 de la Charte, n'excluait ni n'imposait l'institution d'un tel recours. Renvoyant à la jurisprudence de la CEDH relative à l'article 5 § 4 de la Convention<sup>36</sup>, la CJUE a relevé que le principe de protection juridictionnelle effective « ouvr[ait] au particulier un droit d'accès à un tribunal et non à plusieurs degrés de juridiction », et qu'il incombait donc au droit constitutionnel de l'État membre d'exécution – et seulement à ce droit – de prévoir ou non un droit de recours au niveau interne. Cela dit, l'existence éventuelle d'un tel droit ne devait pas porter atteinte à la primauté, à l'unité et à l'effectivité du droit de l'UE. Il en résultait en l'espèce que l'exercice du droit de recours ne pouvait avoir pour effet d'empêcher l'autorité judiciaire d'exécution de se prononcer dans les délais fixés par le droit de l'UE.

De même, dans l'affaire *Åkerberg Fransson*, la CJUE a laissé une place à la diversité nationale en jugeant que pour garantir la perception de l'intégralité des recettes provenant de la TVA et, ce faisant, la protection des intérêts financiers de l'Union européenne, les États membres disposaient d'une liberté de choix des sanctions applicables et que celles-ci pouvaient donc prendre la forme de sanctions administratives, de sanctions pénales ou d'une combinaison des deux. Toutefois, le choix du législateur national en la matière doit respecter le principe *non bis in idem* consacré par l'article 50 de la Charte. En conséquence, ce n'est que lorsque la sanction administrative revêt un caractère pénal, au sens de l'article 50 de la Charte, et qu'elle est devenue définitive que la Charte s'oppose à ce que des poursuites pénales pour les mêmes faits soient diligentées contre une même personne. Du point de vue de la primauté, de l'unité et de l'effectivité du droit de l'UE, le choix opéré par le législateur national doit prévoir des sanctions protégeant les intérêts financiers de l'UE de manière effective, dissuasive et proportionnée.

Tout récemment, la CJUE a donné une nouvelle illustration de la place à laisser à la diversité. Dans l'affaire *M.A.S. et M.B.*, qui portait elle aussi sur des questions relatives à la TVA, la CJUE a rappelé que les États membres devaient veiller à ce que des sanctions pénales revêtant un caractère effectif et dissuasif soient adoptées dans les cas de fraude grave à la TVA. Toutefois, elle a précisé qu'en l'absence d'harmonisation européenne dans ce domaine, il revenait aux États membres de définir le régime de prescription applicable aux procédures pénales relatives à ces infractions. Cela

signifie en substance que si un État membre est tenu de réprimer les cas de fraude grave à la TVA par des sanctions pénales effectives, il lui est loisible de prévoir – par exemple – que le régime de la prescription relève du droit pénal matériel. La CJUE a souligné qu'en pareil cas, l'État membre concerné devait respecter le principe de la légalité des délits et des peines, principe fondamental consacré par l'article 49 de la Charte, dont l'article 7 § 1 de la Convention est le pendant<sup>37</sup>. Il s'ensuit que même lorsque les dispositions du régime de prescription applicable s'opposent à l'infliction de sanctions pénales effectives et dissuasives dans un nombre considérable des cas de fraude grave à la TVA, les juridictions nationales ne sont pas obligées de laisser inappliquées les dispositions en question dès lors que cette obligation contreviendrait à l'article 49 de la Charte. Il n'en résulte pas pour autant qu'un tel régime de prescription peut être laissé intact au détriment des intérêts financiers de l'UE. Compte tenu de la primauté, de l'unité et de l'effectivité du droit de l'UE, il incombe au premier chef au législateur national de modifier le régime de prescription en cause de manière à ce qu'il ne conduise pas à l'impunité d'un nombre considérable de cas de fraude grave en matière de TVA.

Ces exemples montrent que ni l'unité européenne ni la diversité nationale ne revêtent un caractère absolu puisqu'elles doivent toutes deux respecter le niveau de protection garanti par la Charte. En outre, la diversité nationale ne doit pas compromettre le projet d'intégration de l'UE et doit par conséquent tenir dûment compte de la primauté, de l'unité et de l'effectivité du droit de l'UE.

En outre, la Convention exerce une influence directe sur le sens et la portée des droits reconnus par la Charte. Cet « esprit d'ouverture » prouve que la Charte ne se pose nullement en rivale de la Convention, et qu'elle n'a pas pour objet d'imposer aux États membres des obligations concurrentes en matière de droits fondamentaux. Bien au contraire, la Charte encourage la coopération avec Strasbourg.

De la même manière, il arrive à la CEDH de se référer à la Charte pour donner une impulsion nouvelle à l'interprétation dynamique et évolutive de la Convention, qui fait de celle-ci un instrument vivant. La Convention, telle qu'interprétée et appliquée par la CEDH, incite donc elle-même à la coopération avec Luxembourg.

La CEDH s'appuie sur la Charte notamment pour moderniser les droits garantis par la Convention. L'élaboration de la Charte a consisté en substance à inscrire clairement dans un texte unique un catalogue de droits fondamentaux s'inspirant des traditions constitutionnelles communes aux États membres, de la Convention et d'autres instruments internationaux, telles que ces sources de droit se présentaient au début de ce nouveau millénaire. En conséquence, bien que l'évolution du système de la Convention au cours des six dernières décennies ait conduit à en faire un mécanisme de protection des droits fondamentaux plus abouti au regard duquel la Charte n'en est encore qu'au stade de l'adolescence, c'est à juste titre que la CEDH s'appuie sur la Charte pour rechercher s'il existe ou non un consensus européen quant au niveau de protection à atteindre dans le domaine des droits fondamentaux<sup>38</sup>.

Par exemple, comme vous le savez tous, la CEDH<sup>39</sup> est revenue, dans l'affaire *Scoppola c. Italie* (n° 2), sur une décision antérieurement adoptée par la Commission européenne des droits de l'homme dans l'affaire *X c. Allemagne*<sup>40</sup> en jugeant que l'article 7 de la Convention devait être interprété comme

37 Voir l'arrêt du 5 décembre 2017, *M.A.S. et M.B.*, C 42/17, EU:C:2017:936, para. 55, renvoyant aux arrêts de la CEDH, *Cantoni c. France*, 15 novembre 1996 (CE:ECHR:1996:1115JUD001786291), *E.K. c. Turquie*, 7 février 2002 (CE:ECHR:2002:0207JUD002849695), *Achour c. France*, 29 mars 2006 (CE:ECHR:2006:0329JUD006733501), et *OAO Nefyanaya Kompaniya Yukos c. Russie*, 20 septembre 2011 (CE:ECHR:2011:0920JUD001490204).

38 Voir G. Nicolaou, « *The Strasbourg View on the Charter of Fundamental Rights* » (2013), *College of Europe, Cooperative Research Paper*, 03/2013, consultable à l'adresse suivante : <<https://www.coleurope.eu/research-paper/strasbourg-view-Charter-fundamental-rights>>. Voir aussi, T. Lock, « *The influence of EU law on Strasbourg doctrines* » (2016) 41 *European Law Review* 804.

39 CEDH, arrêt du 17 septembre 2009, *Scoppola c. Italie* (n° 2), CE:ECHR:2009:0917JUD001024903.

40 Commission européenne des droits de l'homme, *X c. Allemagne*, n° 7900/77, décision du 6 mars 1978, CE:ECHR:1978:0306DEC000790077. Cette décision a par la suite été confirmée par la CEDH, dans les arrêts *Ian Le Petit c. Royaume-Uni*, 5 décembre 2000, CE:ECHR:2004:0615JUD003557497, et *Zaprianov c. Bulgarie*, 6 mars 2003, CE:ECHR:2004:0930JUD004117198.

34 CJUE, arrêt du 26 février 2013, *Melloni*, C 399/11, EU:C:2013:107, para. 50, renvoyant aux arrêts de la CEDH *Medenica c. Suisse*, 14 juin 2001 (CE:ECHR:2001:0614JUD002049192), *Sejdovic c. Italie*, 1<sup>er</sup> mars 2006 (CE:ECHR:2006:0301JUD005658100), *Haralampiev c. Bulgarie*, 24 avril 2012 (CE:ECHR:2012:0424JUD002964803).

35 Arrêt du 30 mai 2013, *F.*, C 168/13 PPU, EU:C:2013:358.

36 *Ibid.*, para. 43, renvoyant aux arrêts de la CEDH *Chahal c. Royaume-Uni*, 15 novembre 1996, (CE:ECHR:1996:1115JUD002241493), *Khodzhamberdiyev c. Russie*, 5 juin 2012, (CE:ECHR:2012:0605JUD006480910), et *Marturana c. Italie*, 4 mars 2008, (CE:ECHR:2008:0304JUD006315400).

garantissant le droit de bénéficier de l'application d'une peine plus légère prévue par une loi adoptée après la commission de l'infraction, bien que la Convention fût muette sur cette question. Pour se prononcer ainsi, la CEDH a renvoyé à l'arrêt rendu par la CJUE dans l'affaire *Berlusconi*<sup>41</sup> et sur la reconnaissance expresse de ce droit par l'article 49 de la Charte<sup>42</sup>. S'appuyant sur ces deux considérations, elle a estimé que depuis la décision *X c. Allemagne*, « un consensus s'[était] progressivement formé aux niveaux européen et international [démontrant que ce droit était devenu] un principe fondamental du droit pénal<sup>43</sup> ». La CEDH a suivi une approche analogue dans l'affaire *Bayatyan c. Arménie*, jugeant que l'article 9 de la CEDH garantissait le droit à l'objection de conscience, expressément mentionné dans l'article 10 § 2 de la Charte, au motif que cette dernière disposition « refl[était] la reconnaissance unanime du droit à l'objection de conscience par les États membres de l'Union européenne, ainsi que le poids qui [était] accordé à ce droit dans la société européenne moderne<sup>44</sup> ».

S'il peut arriver que nos juridictions respectives aient des approches divergentes sur telle ou telle question, je suis convaincu qu'elles s'efforcent systématiquement de parvenir à une convergence, comme le démontrent les décisions rendues par la CEDH dans les affaires *Povse c. Autriche* et *Avotiņš c. Lettonie*<sup>45</sup>, et par la CJUE dans les affaires *Aranyosi et Căldăraru* et *C.K.*<sup>46</sup>

Cette convergence sur le fond facilite l'application et l'interprétation des droits fondamentaux par les juridictions nationales appelées à exercer leurs fonctions dans le système de protection de ces droits à plusieurs niveaux mis en place en Europe. Qui plus est, cette convergence n'est pas le fruit du hasard mais résulte des relations constructives et des rapports de coopération que la CJUE et la CEDH entretiennent et qui reposent sur la courtoisie et le respect mutuel.

Le séminaire de cet après-midi porte principalement sur l'autorité judiciaire et les défis auxquels elle doit faire face. À cet égard, je voudrais ajouter, si vous le permettez, que nos Cours respectives gagnent en autorité lorsqu'elles travaillent ensemble, car cette coopération les renforce mutuellement et crée des synergies dans le domaine de la protection des droits fondamentaux. À mes yeux, le meilleur moyen de consolider la protection des droits fondamentaux au niveau européen consiste à renforcer la confiance des citoyens dans leurs deux Cours européennes, en leur montrant que celles-ci partagent les mêmes valeurs et qu'elles travaillent ensemble au profit de tous les Européens.

Merci beaucoup.

41 CJUE, arrêt du 3 mai 2005, *Berlusconi et autres*, C 387/02, C 391/02 et C 403/02, EU:C:2005:270.

42 CEDH, arrêt du 17 septembre 2009, *Scoppola c. Italie* (n° 2), CE:ECHR:2009:0917JUD001024903, § 105.

43 Ibid., § 106.

44 CEDH, arrêt du 7 juillet 2011, *Bayatyan c. Arménie*, CE:ECHR:2011:0707JUD002345903, § 106.

45 CEDH, *Povse c. Autriche*, décision du 18 juin 2013, CE:ECHR:2013:0618DEC000389011, et *Avotiņš c. Lettonie*, arrêt du 23 mai 2016, CE:ECHR:2016:0523JUD001750207.

46 CJUE, arrêts *Aranyosi et Căldăraru*, du 5 avril 2016, C 404/15 et C 659/15 PPU, EU:C:2016:198, et *C. K. et autres*, du 16 février 2017, C 578/16 PPU, EU:C:2017:127.