



Présidence française du Conseil de l'Union européenne

**CONFERENCE DES CHEFS DE COURS SUPREMES DES ETATS MEMBRES DE
L'UNION EUROPEENNE**

21 février 2022

**Note de présentation de l'atelier organisé par la Cour de cassation
« La protection des droits fondamentaux : les enjeux de l'articulation du droit national et
des droits européens »**

ELEMENTS INTRODUCTIFS

La présente note a pour objet d'introduire le sujet de l'atelier consacré à la protection des droits fondamentaux et plus particulièrement aux enjeux de l'articulation du droit national et des droits européens en ce domaine, en mettant en lumière certaines questions susceptibles d'être abordées.

Thème à l'intersection du droit international et du droit interne, l'articulation des normes nationales et internationales au regard de la protection des droits fondamentaux soulève des questions complexes, que renouvelle le phénomène d'internationalisation du droit. En effet, si, jusqu'au milieu du XXe siècle, les traités internationaux visaient essentiellement à régler les rapports entre Etats, les dernières décennies ont vu l'émergence et la multiplication de normes internationales s'adressant directement aux individus, entraînant leur invocation croissante dans les litiges portés devant les juridictions nationales et leur application, désormais fréquente, par le juge interne. Ce constat vaut tout particulièrement pour les instruments relatifs à la protection des libertés et droits fondamentaux.

Traditionnellement attachés à la défense des valeurs correspondantes au plan international, les Etats européens ont entrepris de construire un édifice juridique « régional », constitué, selon le cas, d'un ordre juridique intégré et d'un système conventionnel incluant, l'un comme l'autre, un échelon juridictionnel supranational.

Au lendemain de la Seconde Guerre mondiale, c'est par la voie conventionnelle qu'a débuté la construction de l'Europe des droits de l'homme avec l'instauration, le 5 mai 1949, du Conseil de l'Europe, suivie de l'adoption, le 4 novembre 1950, de la Convention de sauvegarde des droits de

l'homme et des libertés fondamentales, et de l'institution, le 21 janvier 1959, de la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH). Parallèlement, un mouvement de constitutionnalisation des droits et libertés fondamentaux s'est développé au sein des Etats.

Historiquement centrée sur les matières économique et sociale, la construction de l'Union européenne n'en a pas moins reposé, dès l'origine, sur l'idée de paix entre les Etats membres, à laquelle contribuent, de façon essentielle, la promotion et la protection de l'état de droit comme des principes et valeurs qui en sont les composantes. Ainsi que l'a affirmé la Cour de justice des communautés européennes dès son arrêt *Nold* du 14 mai 1974¹ : « [L]es droits fondamentaux font partie intégrante des principes généraux du droit dont [la Cour de justice] assure le respect ».

Jusqu'en 2000, toutefois, aucun instrument juridique communautaire n'était spécifiquement dédié aux libertés et droits fondamentaux. Une disposition introduite par le Traité sur l'Union européenne, dit Traité de Maastricht (7 février 1992), figurant désormais à l'article 6-3, reconnaît que « les droits fondamentaux, tels qu'ils sont garantis par la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales et tels qu'ils résultent des traditions constitutionnelles communes aux Etats membres, font partie du droit de l'Union en tant que principes généraux ».

Une étape supplémentaire dans la constitutionnalisation progressive des droits fondamentaux au sein de l'ordre juridique de l'Union européenne a été franchie avec la proclamation conjointe par le Conseil, le Parlement européen et la Commission, de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, lors du Conseil européen de Nice, les 7-10 décembre 2000. Dotée d'une portée juridique identique à celle des traités, et comme telle, juridiquement contraignante, par l'effet de son annexion au Traité de Lisbonne du 13 décembre 2007, entré en vigueur le 1^{er} décembre 2009, cette Charte rassemble en un texte unique l'ensemble des droits individuels, civiques, politiques, économiques et sociaux reconnus au bénéfice des citoyens de l'Union.

Lors de son adoption, de nombreuses interrogations se sont fait jour quant à son articulation avec les autres instruments de protection des droits fondamentaux, tant internes qu'internationaux, en particulier avec la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, à laquelle est partie l'ensemble des Etats membres de l'Union. A cette fin, plusieurs clauses d'articulation ont été insérées dans le texte même de la Charte :

- une clause d'équivalence des droits, en vertu de laquelle, « dans la mesure où la présente Charte contient des droits correspondant à des droits garantis par la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, leur sens et leur portée sont les mêmes que ceux que leur confère ladite convention » (article 52, §3) ;
- une clause d'harmonie constitutionnelle, qui énonce que, « dans la mesure où la présente Charte reconnaît des droits fondamentaux tels qu'ils résultent des traditions

¹ Affaire C-4/73, *J. Nold, Kohlenund Baustoffgroßhandlung c. Commission des Communautés européennes*, arrêt du 14 mai 1974.

constitutionnelles communes aux États membres, ces droits doivent être interprétés en harmonie avec lesdites traditions » (article 52, §4) ;

- une clause de standard minimum, aux termes de laquelle « aucune disposition de la présente Charte ne doit être interprétée comme limitant ou portant atteinte aux droits de l'homme et libertés fondamentales reconnus, dans leur champ d'application respectif, par le droit de l'Union, le droit international et les conventions internationales auxquelles sont parties l'Union, ou tous les États membres, et notamment la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, ainsi que par les Constitutions des États membres » (article 53).

Une vingtaine d'années après la proclamation de la Charte et une dizaine d'années après que lui a été conférée une valeur juridique contraignante, il peut être constaté qu'une large part des interrogations évoquées plus haut est désormais dissipée et que, par l'effet des interprétations qu'en a retenues la Cour de justice de l'Union européenne, ce texte a contribué très substantiellement à l'émergence d'une protection autonome des droits fondamentaux par le droit de l'Union européenne.

Il n'en est pas moins vrai que l'articulation entre droit national et droits européens, dans une perspective de protection des droits fondamentaux, pose encore questions.

Pour justifier de l'incompatibilité de l'accord d'adhésion de l'Union européenne à la CEDH avec plusieurs stipulations du Traité sur l'UE et le protocole (n° 8) UE, dans son avis 2/13 du 18 décembre 2014, la CJUE a notamment énoncé qu'« en ne prévoyant rien quant à l'articulation entre le mécanisme institué par le protocole n° 16 et la procédure de renvoi préjudiciel prévue à l'article 267 TFUE, l'accord envisagé [était] susceptible de porter atteinte à l'autonomie et à l'efficacité de cette dernière ». Ce point est au nombre de ceux auxquels le groupe de négociation sur l'adhésion de l'Union européenne à la Convention européenne – dont les travaux ont repris depuis le début de l'année 2020 – devra apporter réponse.

Le dialogue des juridictions européennes et nationales constitue un moyen, à disposition des juges, pour assurer la liaison du droit national et des droits européens. Le mécanisme du renvoi préjudiciel, prévu à l'article 267 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne et les demandes d'avis fondés sur le Protocole n° 16 à la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, entré en vigueur le 1^{er} août 2018, en sont les principaux outils.

Ce dialogue ne revêt pas seulement une forme procédurale. La volonté d'assurer une liaison harmonieuse des droits a, en effet, conduit au développement d'échanges institutionnels, par nature plus libres et plus informels. C'est ainsi, notamment, que la CJUE et la CEDH ont, chacune pour ce qui la concerne, créé un réseau des cours supérieures qui les relie à leurs membres respectifs – le Réseau des cours supérieures et le Réseau judiciaire de l'Union européenne. La création du Réseau des Présidents de cours suprêmes judiciaires de l'Union européenne relève de la même volonté.

Pris en leur ensemble, ces éléments contribuent tant à structurer qu'à favoriser les rapports entre les systèmes nationaux et européens dans la mise en œuvre de la protection des libertés et droits fondamentaux. Ils participent ainsi de l'affirmation d'un état de droit européen dont les citoyens des Etats membres sont les premiers bénéficiaires.

OBJECTIF, PERIMETRE ET ENJEUX DES DEBATS

Sans prétendre à l'exhaustivité, les principales problématiques juridiques et les enjeux essentiels de l'atelier seront évoqués ici. Les constats provisoires proposés ont naturellement vocation à être complétés et, s'il y a lieu, redressés, à la faveur des informations, des illustrations, des commentaires et des analyses que sont invités à livrer les participants à l'atelier.

L'objectif assigné à l'atelier est, en favorisant dialogue et échange d'expériences, d'identifier et d'approfondir les enjeux attachés à l'articulation des droits nationaux et des droits européens dans la perspective de la protection des droits fondamentaux.

Au sein du système européen de garanties des droits fondamentaux, les juges nationaux occupent une place aussi centrale qu'essentielle. En effet, il leur appartient, d'une part, d'assurer le respect effectif de ces droits consacrés dans les dispositions constitutionnelles nationales, d'autre part, d'exercer leur office de juges de droit commun du droit de l'Union européenne et de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales en application du principe de subsidiarité.

Le pluralisme normatif des droits fondamentaux en Europe contribue au renforcement de la protection qu'ils instaurent.

Pour autant, la superposition de niveaux de protection différents contribue à une complexification du droit et porte en germe le risque d'une fragmentation du droit. La reconnaissance d'un même droit fondamental peut, en effet, prendre appui sur des textes juridiques distincts, ne relevant pas du même ordre juridique, et dont l'interprétation revient à des juridictions différentes : CEDH, CJUE, cours constitutionnelles nationales. L'enchevêtrement normatif peut ainsi aboutir à placer le juge judiciaire national dans une situation complexe, dans laquelle il se trouve tenu de respecter tout à la fois la CEDH, la Charte des droits fondamentaux et la Constitution de son Etat.

Il peut advenir que la hiérarchie des normes consacrée par le droit européen et celle établie par le droit national diffèrent. C'est ainsi que le droit de l'Union européenne affirme sa primauté sur les normes nationales, y compris celles de rang constitutionnel, tandis que dans l'ordre interne, les règles constitutionnelles se placent au sommet de la hiérarchie des normes, sauf à ce qu'une disposition constitutionnelle établisse elle-même la primauté du droit européen.

Il est, par ailleurs, admis que des différences peuvent exister entre les ordres juridiques quant à l'intensité de protection des droits fondamentaux garantis². Cette solution n'a pas été sans susciter auprès de certaines cours constitutionnelles nationales la crainte d'un affaiblissement du degré de protection des droits fondamentaux.

En réaction, ces cours ont, pour beaucoup d'entre elles, développé un contrôle dit d'identité constitutionnelle, par lequel elles s'autorisent à écarter l'application de dispositions du droit de l'Union européenne dès lors que celles-ci portent atteinte aux principes et valeurs constitutifs de l'identité constitutionnelle de la nation concernée. Une telle approche peut conduire à remettre en cause le principe même de primauté du droit de l'Union européenne.

Enfin, lorsqu'il apparaît qu'une disposition de droit national est contraire au droit européen, la question se pose au juge national, dans des termes le plus souvent complexes, de l'application dans le temps, immédiate ou différée, des conséquences de la constatation de contradiction ainsi opérée. D'importants enjeux s'attachent à cette question au regard, selon le cas, des impératifs de sécurité juridique et d'ordre public. C'est ainsi que plusieurs hautes juridictions nationales ont saisi la CJUE de questions préjudicielles aux fins d'apprécier la marge de liberté dont elles disposent pour aménager l'application dans le temps des dispositions du droit de l'Union européenne tendant à exclure, en principe, la conservation indifférenciée et généralisée des données de connexion.

La jurisprudence relative au mandat d'arrêt européen offre une illustration du dialogue qui peut se nouer entre juridictions européennes et juridictions nationales pour favoriser une articulation harmonieuse des systèmes juridiques au profit d'une protection renforcée des droits fondamentaux. Premier instrument de construction d'un espace pénal européen, le mandat d'arrêt européen repose sur le principe de confiance mutuelle, en vertu duquel les décisions judiciaires adoptées dans un Etat membre doivent être reconnues et exécutées dans l'ensemble des autres Etats membres, nonobstant les différences entre les systèmes pénaux nationaux. La décision-cadre du 13 juin 2002 relative au mandat d'arrêt européen et à la procédure de remise entre Etats membres prévoit des motifs de refus d'exécution limitativement énumérés. Aucun de ces motifs ne couvre toutefois l'hypothèse d'une violation ou d'un risque de violation des droits fondamentaux en cas de remise à l'Etat d'émission. Interrogée à titre préjudiciel sur la possibilité de remettre un suspect à un Etat dans lequel il risquerait de subir des traitements inhumains et dégradants, la CJUE a admis que, sur la base d'éléments objectifs, fiables et précis concernant les conditions de détention dans l'Etat membre d'émission, l'autorité judiciaire d'exécution puisse refuser l'exécution du mandat, voire y mettre fin³. Infléchissant sa jurisprudence antérieure⁴, la Cour de justice place ainsi le juge national au cœur de la conciliation de la primauté du droit de l'Union et de la protection des droits fondamentaux telle que prévue notamment dans la Charte des droits fondamentaux.

Un autre exemple des mérites du dialogue des juridictions peut être trouvé dans les jurisprudences relatives la prohibition des doubles poursuites pour un même fait. Dans l'ordre européen, la prohibition trouve son fondement dans le principe *non bis in idem* prévu tant à l'article 4 du Protocole n° 7 à la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés

² Affaire C-399/11, *Stefano Melloni c. Ministero Fiscal*, arrêt du 26 février 2013.

³ Affaires *Pál Aranyosi* (C-404/15) et *Robert Căldăraru* (C-659/15 PPU), arrêt du 15 avril 2016.

⁴ Voir *supra* note de bas de page 2.

fondamentales qu'à l'article 50 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne. Dans certains Etats de l'Union, la prohibition procède, en outre, d'un principe de valeur constitutionnelle, qu'il s'agisse du principe *non bis in idem* lui-même ou d'un autre principe produisant des effets assez proches. Ainsi, en France, les doubles poursuites ne sont pas, par elles-mêmes, prohibées mais elles ne doivent pas méconnaître le principe de proportionnalité, lequel se déduit du principe constitutionnel de nécessité des délits et des peines, énoncé à l'article 8 de la Déclaration des droits de l'Homme et du citoyen.

Les jurisprudences de la CEDH⁵ et de la CJUE⁶ convergent désormais pour permettre, sous certaines conditions, un cumul entre sanctions pénales et administratives. Si les interprétations des deux cours européennes en ce domaine aboutissent à des appréciations concordantes du respect du principe *non bis in idem*, elles n'y parviennent pas moins par des raisonnements distincts qu'il incombe au juge national d'articuler.

Si les procédures de renvoi préjudiciel et de demandes d'avis sur le fondement du Protocole n°16 favorisent le dialogue entre les juridictions nationales et les juridictions européennes, en revanche, aucun mécanisme n'organise ni ne structure un dialogue « horizontal » entre les deux cours européennes. Cette question revêt une importance particulière dans la perspective ouverte par le projet d'adhésion de l'Union européenne à la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, précédemment évoqué.

Renvoi préjudiciel, demande d'avis, technique de l'interprétation conforme, présomption de protection équivalente, tels sont les outils conséquents qui permettent au juge, national ou européen, de coordonner les normes en matière de droits fondamentaux, tout en garantissant une interprétation des règles internes conforme aux engagements européens.

*

Ces quelques éléments mettent en évidence l'imbrication des droits nationaux et des normes européennes dans le champ de la protection des droits fondamentaux que les échanges à intervenir contribueront à éclairer.

⁵ CEDH, arrêt du 4 mars 2014, n°18640/10, *Grande Stevens et autres c/ Italie* ; CEDH, arrêt *A et B c Norvège*, n°24130/11 et 29758/11

⁶ CJUE, *Åklagaren contre Hans Åkerberg Fransson* (C-617/10), arrêt du 26 février 2013 ; CJUE *Menci* C 524/15, arrêt du 20 mars 2018