



EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS
COUR EUROPÉENNE DES DROITS DE L'HOMME

Séminaire

“L’articulation entre la Convention européenne des droits de l’homme et le droit de l’Union européenne : passé, présent et futur”

Le Conte de deux villes se poursuit : la Convention et le champ d’application croissant du droit de l’Union européenne

Felix Ronkes Agerbeek

Strasbourg, 14 juin 2024

Merci, Monsieur le futur Président. C’est un honneur d’être ici, devant un auditoire aussi distingué, entouré d’aussi illustres conférenciers. Je suis également heureux de ne pas m’exprimer au sujet de l’adhésion de l’Union européenne à la Convention, pour une fois. Ce n’est pas que je n’aime pas en parler. En fait, cela me plaît un peu trop — il est donc possible qu’un peu plus tard, au cours des débats, vous ayez à me retirer le microphone des mains. Quoi qu’il en soit, j’ai hâte d’entendre ce que le professeur Sarmiento a à dire sur le sujet. Mais pour commencer, je vais parler de ce conte de deux villes et de la façon dont il se poursuit.

« Le conte de deux villes », « A Tale of Two Cities », c’est, bien sûr, le titre du célèbre roman de Charles Dickens. C’est aussi le titre d’un article juridique de référence : « *A Tale of Two Cities: Fundamental Rights Protection in Strasbourg and Luxembourg* », rédigé par notre éminente hôtesse¹. Vous êtes peut-être nombreux à avoir lu le roman de Dickens, mais je crois que vous êtes plus nombreux encore à connaître l’article de la Présidente O’Leary. Aujourd’hui, je veux prendre cette histoire comme point de départ : elle parle à mes yeux d’interconnexion et d’enrichissement mutuel. Et l’une des principales raisons en est le champ d’application croissant du droit de l’UE. Que ce soit en matière de droit bancaire, de droit de la concurrence, de droit climatique, d’indépendance de la justice, de liberté religieuse sur le lieu de travail, de protection de la vie privée et des données ou de protection des demandeurs d’asile, pour ne citer que quelques exemples, tant la Convention que le droit de l’UE jouent un rôle incontournable.

¹ S. O’Leary, « A Tale of Two Cities : Fundamental Rights Protection in Strasbourg and Luxembourg » (Cambridge Yearbook of European Legal Studies 2018) 3-31.

Je sais que pour certains, l'idée d'un « champ d'application croissant du droit de l'UE » convoque des images inquiétantes d'une « marée irréfrénable » ou d'une tache d'encre qui s'étend. Pourtant, elle reflète en fait tout simplement le fait que nous soyons en Europe de plus en plus confrontés à des défis communs. Ces défis nous touchent tous — citoyens, communautés politiques et juges. Ainsi, lorsque la Cour européenne des droits de l'homme et la Cour de justice s'attaquent à des problématiques similaires, aucune d'elles n'empiète sur le domaine de l'autre. Au contraire, elles abordent ces questions ensemble. Plus encore, comme je l'expliquerai, elles se renforcent souvent mutuellement : une dynamique qui deviendra encore plus essentielle dans un avenir proche.

Cela va sans dire, mais lorsque l'on parle de la Cour européenne des droits de l'homme et de la Cour de justice, il est essentiel de se remémorer leurs racines communes. À leur origine, la Convention et l'Union européenne sont toutes deux les manifestations d'une même entreprise morale visant à faire en sorte que l'Europe ne reproduise pas les horreurs commises sur son sol au cours du XX^e siècle. Elles poursuivent toutefois cet objectif en empruntant deux voies différentes : le système de la Convention assure une mission de *contrôle* à l'égard des communautés politiques quand le système juridique de l'UE, lui, les *intègre*. À certains égards, ces deux voies sont en tension l'une avec l'autre. Les principales zones de tension sont bien connues de quiconque a lu l'*Avis 2/13*². Pourtant, de manière générale, la voie suivie dans le cadre du système de la Convention et celle suivie dans le cadre de l'Union européenne sont complémentaires, comme le montre la longue tradition d'échanges constructifs entre les deux systèmes juridiques. En fait, le droit de la Convention et le droit de l'UE se renforcent mutuellement de multiples façons.

Comme le juge Bay Larsen l'a mentionné ce matin, le droit de l'UE intègre le droit de la Convention dans l'ordre juridique de l'Union européenne par le biais de l'article 52, paragraphe 3, de la Charte. Et la Cour de justice s'appuie souvent sur la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme. Elle veille ainsi au respect de la Convention dans le cadre spécifique de l'ordre juridique de l'UE. Les exemples récents abondent. Prenons l'exemple de *L.G.*, un arrêt sur l'indépendance de la justice qui s'appuie largement sur l'arrêt *Dolinska c. Pologne*³. Ou encore l'arrêt *Banka Slovenija*, qui concerne les mesures prises pendant une crise bancaire, et qui est fondé sur l'arrêt *Pintar c. Slovénie*⁴. On peut aussi citer l'arrêt *Bpost*, dans le domaine du droit de la concurrence, qui s'inspire de la jurisprudence de Strasbourg concernant le principe *non bis in idem*⁵. Et comme nous l'a dit le professeur Azoulaï, il y a aussi l'arrêt *Centraal Israëlitische Consistorie*, qui concerne l'abattage rituel et qui fait référence à la jurisprudence de Strasbourg sur la liberté de religion⁶. La liste est longue.

Le droit de l'UE renforce également le droit de la Convention en intégrant les normes de la Convention dans la législation de l'Union européenne. La protection des droits garantis par la Convention y gagne en solidité parce qu'il y apporte toutes les caractéristiques du système juridique de l'UE. Parmi ces caractéristiques figurent la primauté et l'effet direct, ainsi que les actions en réparation contre les institutions de l'Union ou ses États membres. Une affaire actuellement pendante en est une bonne illustration. Il s'agit de l'affaire *SA et RJ*, qui est une demande de décision préjudicielle dont la *High Court* d'Irlande a saisi la Cour de justice⁷. Elle concerne des demandeurs d'asile qui, à leur arrivée en Irlande, n'ont pas bénéficié d'un logement. Plusieurs mois durant, ils ont la plupart du temps dormi dans la rue, souvent par temps humide et glacial, sans nourriture, et

² Avis 2/13 de la CJUE *Adhésion de l'Union européenne à la CEDH* EU:C:2014:2454.

³ CJUE, affaire C-718/21, *L.G./Krajowa Rada Sądowictwa*, EU:C:2023:1015, *Dolińska-Ficek et Ozimek c. Pologne*, n^{os} 49868/19 et 57511/19, 8 novembre 2021.

⁴ CJUE, affaire C-45/21, *Banka Slovenije* EU:C:2022:670, *Pintar et autres c. Slovénie*, n^{os} 49969/14 et 4 autres, 14 septembre 2021.

⁵ CJUE, affaire C-117/20 *bpost SA contre Autorité belge de la concurrence* EU:C:2022:202. Voir aussi les conclusions de l'avocat général Bobek dans cette affaire.

⁶ CJUE, affaire C-336/19, *Centraal Israëlitische Consistorie van België e.a./Vlaamse Regering*, EU:C:2020:1031.

⁷ CJUE, affaire C-97/24 (pendante) *S.A. et R.J. contre The Minister for Children, Equality, Disability, Integration and Youth, Ireland, The Attorney General*.

exposés au risque de subir des agressions violentes. Les autorités irlandaises ont admis l'existence d'une violation de la directive de l'UE sur les conditions d'accueil. Les requérants réclament à présent au gouvernement irlandais des dommages et intérêts pour violation du droit de l'UE. Si l'affaire est plaidée sous l'angle de la Charte, son lien étroit avec la Convention, en particulier avec l'interdiction des traitements inhumains ou dégradants, est évident. En ce sens, le droit de l'Union renforce la pression en faveur du respect des droits garantis par la Convention.

Le droit de l'Union européenne permet également d'exercer une pression par d'autres moyens, comme les procédures d'infraction ou — la juge Koskelo y a fait allusion il y a un instant — le blocage de certains fonds de l'UE en cas de non-respect des droits fondamentaux par un État membre. À la différence des actions en réparation, ces instruments ne peuvent être utilisés que contre des États membres. Toutefois, il convient de ne pas sous-estimer leur impact combiné, d'autant plus que le droit de l'UE impose aux États membres de respecter les droits fondamentaux non seulement lorsqu'ils *mettent en œuvre* le droit de l'Union européenne, mais aussi lorsqu'ils y *dérogent*. En résumé, il existe de nombreuses situations dans lesquelles le droit de l'Union européenne confère une force supplémentaire au droit de la Convention.

L'inverse est également vrai : le droit de la Convention vient souvent renforcer le droit de l'UE. L'affaire *Spasov c. Roumanie* en est un bon exemple : un capitaine avait été condamné pour avoir pêché dans les eaux roumaines de la mer Noire⁸. Or, cette activité était parfaitement légale au regard de la politique commune de la pêche établie par l'Union européenne. Les avocats de Spasov avaient invoqué le droit de l'UE devant les juridictions roumaines, mais leurs arguments avaient été ignorés. Y voyant un « déni de justice », la Cour européenne des droits de l'homme a conclu à la violation de l'article 6. Cette affaire illustre bien la manière dont la Convention peut conférer une force supplémentaire aux règles de l'Union européenne. Mais je pourrais citer beaucoup d'autres exemples encore. Prenons l'affaire *S.H. c. Malte*, où le droit de la Convention et le droit de l'UE se complètent dans le domaine des procédures d'asile⁹. Ce même esprit de complémentarité est également manifeste dans la jurisprudence relative à la reconnaissance juridique des couples de même sexe¹⁰.

La jurisprudence *Ullens de Schooten*, mentionnée précédemment par le juge Guyomar, offre un autre exemple de la manière dont le droit de la Convention permet de renforcer l'application du droit de l'UE¹¹. Elle impose aux juridictions internes dont les décisions ne sont pas susceptibles de recours l'obligation de motiver tout refus d'adresser une question préjudicielle à la Cour de justice. En parallèle, la Cour de justice a intégré cette obligation dans sa propre jurisprudence, par l'arrêt *Conorzio Italian Management*¹². Il est intéressant de noter que dans l'affaire *Georgiou c. Grèce*, la Cour européenne des droits de l'homme a récemment indiqué que, pour remédier à un manquement à cette obligation, il était nécessaire de permettre la réouverture de la procédure interne¹³.

Enfin, il est important de reconnaître la manière dont la jurisprudence *Bosphorus* contribue au bon fonctionnement de l'ordre juridique de l'Union européenne¹⁴. Souvent interprétée à tort comme donnant carte blanche aux États membres de l'UE, la « présomption *Bosphorus* » est en réalité un exercice méticuleusement calibré de courtoisie judiciaire. Un aspect souvent négligé de cette présomption est le fait qu'elle ne trouve pas à s'appliquer dans de nombreux cas très pertinents au regard du droit de l'Union européenne. Il s'agit notamment de cas où les actions des États membres sont régies par le droit de l'UE, mais avec une certaine marge d'appréciation. Considérons, par

⁸ *Spasov c. Roumanie*, n° 27122/14, 6 décembre 2022.

⁹ *S.H. c. Malte*, n° 37241/21, 20 décembre 2022.

¹⁰ Voir, par exemple, *Koilova et Babulkova c. Bulgarie*, n° 40209/20, 5 septembre 2023. Voir aussi CJUE, affaire C-673/16, *Coman e.a.* EU:C:2018:385.

¹¹ *Ullens de Schooten et Rezabek c. Belgique*, nos 3989/07 et 38353/07, 20 septembre 2011.

¹² CJUE, affaire C-561/19, *Conorzio Italian Management*, EU:C:2021:799.

¹³ *Georgiou c. Grèce*, n° 57378/18, 14 mars 2023.

¹⁴ *Bosphorus Hava Yolları Turizm ve Ticaret Anonim Şirketi c. Irlande* [GC], n° 45036/98, CEDH 2005-VI.

exemple, l'affaire *Executief van de Moslims et autres c. Belgique*, ou l'arrêt récent *MB c. Pays-Bas*, ou encore l'affaire *Satakunnan c. Finlande*¹⁵. Chacune de ces affaires a été portée devant la Cour de justice puis devant la Cour européenne des droits de l'homme. Dans chaque cas, les deux juridictions ont pleinement exercé leur rôle : pas de présomption, pas de critère d'« erreur manifeste », mais un contrôle approfondi.

En toute hypothèse, même lorsque les États membres de l'Union européenne appliquent le droit de l'UE sans exercer leur pouvoir d'appréciation, le recours à la présomption *Bosphorus* est soumis à une condition stricte, ainsi qu'il ressort de l'arrêt *Bivolaru et Moldovan c. France*¹⁶. Cette condition est le « déploiement de l'intégralité » des potentialités du mécanisme de contrôle prévu par le droit de l'Union européenne. Si une juridiction suprême d'un État membre de l'Union européenne omet d'adresser une question préjudicielle à la Cour de justice alors qu'elle y est tenue, alors cet État membre perd le bénéfice de la présomption *Bosphorus*. Ainsi, la jurisprudence *Bosphorus* incite-t-elle les juridictions nationales à recourir à la procédure de renvoi préjudiciel, offrant à la Cour de justice la possibilité de procéder à une analyse complète au regard de la Charte. À cet égard également, la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme renforce le système juridique de l'UE.

On pourrait dire : c'est bien beau, mais qu'en est-il des divergences de jurisprudence ? La question a été soulevée ce matin. Et je suis d'accord, il est important d'identifier ces divergences, de comprendre pourquoi elles existent et de s'en occuper. Pourtant, je crois que c'est exactement ce que font les deux juridictions, discrètement mais sûrement. Examinons la question de la « confiance mutuelle » dans l'Espace de liberté, de sécurité et de justice, un domaine politique dans lequel les questions de droits fondamentaux sont essentielles. Les considérations relatives aux droits fondamentaux peuvent faire partie des raisons propres à justifier que l'on exige la confiance mutuelle, comme cela a été démontré dans l'affaire *Romeo Castaño c. Belgique*¹⁷. Toutefois, les considérations relatives aux droits fondamentaux peuvent également soulever des questions difficiles quant aux limites de cette confiance mutuelle, comme on l'a vu, par exemple, dans l'affaire *Avotiņš c. Lettonie*¹⁸. Les deux juridictions ont dû se pencher sur ces questions, en suivant chacune sa propre approche. L'approche de la Cour européenne des droits de l'homme est celle d'une juridiction externe et subsidiaire, exerçant dans des cas individuels une fonction de contrôle à l'égard des États. Celle de la Cour de justice, en revanche, est celle d'une Cour constitutionnelle compétente dans les questions relevant de l'Union européenne et ayant la double responsabilité de protéger les droits fondamentaux et maintenir la cohésion de l'Union. Cette différence d'approche a donné lieu à un processus complexe d'évolution et d'interaction dans la jurisprudence — un sujet qui pourrait facilement faire l'objet d'un autre séminaire. Il suffit de dire que des différences de point de vue subsistent, mais que dans l'ensemble, la jurisprudence des deux juridictions reflète la recherche constante et minutieuse d'un terrain d'entente où chaque juridiction tient compte des préoccupations de l'autre. L'essentiel est que nous ne devons pas nous reposer sur nos lauriers, mais que nous ne devons pas non plus nous montrer alarmistes face aux différences de jurisprudence qui existent entre les deux juridictions. Surtout, l'arbre ne doit pas cacher la forêt : s'il existe des différences, la tendance générale est à la complémentarité.

¹⁵ *Executief van de Moslims van België et autres c. Belgique*, n°s 16760/22 et 8 autres, 13 février 2024, *M.B. c. Pays-Bas*, n° 71008/16, 23 avril 2024, *Satakunnan Markkinapörssi Oy et Satamedia Oy c. Finlande* [GC], n° 931/13, 27 juin 2017.

¹⁶ *Bivolaru et Moldovan c. France*, n°s 40324/16 et 12623/17, 25 mars 2021.

¹⁷ *Romeo Castaño c. Belgique*, n° 8351/17, 9 juillet 2019.

¹⁸ *Avotiņš c. Lettonie* [GC], n° 17502/07, 23 mai 2016.

Jusqu'à présent, j'ai parlé de la Cour de justice et de la Cour européenne des droits de l'homme comme si elles étaient les seules protagonistes dans cette histoire. Ce n'est évidemment pas le cas. L'histoire de la protection des droits fondamentaux en Europe n'est pas seulement un conte de deux villes ; c'est en fait un conte de nombreuses villes. Comme le professeur Cartabia vient de nous le rappeler, il s'agit en fait essentiellement d'une histoire de juridictions nationales. C'est l'histoire de ce que la Présidente O'Leary a appelé « un réseau complexe d'enrichissement jurisprudentiel mutuel ».

La récente affaire *KlimaSeniorinnen c. Suisse* en offre une parfaite illustration¹⁹. Des actions climatiques fondées sur des arguments tirés des droits de l'homme sont aujourd'hui introduites devant de nombreuses instances, mais c'est devant les juridictions nationales qu'elles ont commencé à apparaître. La première fut l'affaire *Urgenda*, dont la Cour suprême des Pays-Bas avait été saisie, et où les articles 2 et 8 de la Convention ont joué un rôle central²⁰. Elle fut suivie, entre autres, de l'arrêt de la Cour constitutionnelle allemande dans l'affaire *Neubauer*²¹. Ces décisions, ainsi que d'autres, ont précédé et nourri l'arrêt *KlimaSeniorinnen*, qui encadre désormais la manière dont les juridictions nationales, y compris la Cour de justice de l'Union européenne, doivent traiter les affaires climatiques.

Même s'il concerne la Suisse, qui n'est pas un État membre de l'Union européenne, cet arrêt va inévitablement avoir des effets indirects sur l'Union européenne et ses États membres. Certains commentateurs ont déjà demandé à la Cour de justice d'assouplir ses critères concernant la qualité pour introduire des recours directs. S'il est trop tôt pour prédire ce que la Cour de justice décidera, une chose est sûre : des affaires climatiques finiront par arriver devant elle. Pour se conformer à la Convention, les systèmes juridiques nationaux devront permettre l'introduction de pareilles affaires, y compris sous l'angle du droit de l'UE. En fait, si l'on se fie à la jurisprudence de la Cour de justice relative à la Convention d'Aarhus, il est probable que la Cour de justice encouragera les juridictions nationales de l'Union européenne à autoriser ce type d'affaires, qui pourront ensuite lui parvenir par le biais de la procédure de renvoi préjudiciel²². Ce n'est donc qu'une question de temps avant que la Cour de justice se trouve confrontée à la question cruciale suivante : les politiques climatiques de l'Union européenne et de ses États membres sont-elles conformes à la Charte, laquelle doit bien sûr offrir une protection au moins équivalente à celle offerte par la Convention ? Ainsi, l'interaction complexe entre les juridictions nationales, la Cour européenne des droits de l'homme et la Cour de justice est pleinement visible dans le domaine du changement climatique, qui représente le plus grand défi universel de notre temps.

Pour terminer, permettez-moi de réfléchir au contexte plus large dans lequel s'inscrit ce système complexe d'interconnexion judiciaire.

D'un côté, nous disposons d'un éventail sans précédent d'instruments relatifs aux droits fondamentaux. Notre société est aussi devenue plus vigilante, plus sensible aux injustices longtemps négligées. C'est un progrès, un témoignage de notre engagement durable en faveur de la justice. De l'autre, pourtant, nous voyons la guerre revenir sur le continent européen. Et la résurgence des partis d'extrême droite aux élections nationales et européennes nous sert de rappel brutal. Un rappel que l'Europe est toujours aux prises avec les fantômes de son passé. L'époque dans laquelle nous vivons est pleine de contrastes. Elle donne en effet à voir le meilleur comme le pire. Et le pouvoir judiciaire européen est au cœur de tout cela. Changement climatique. État de droit. Migrations. Les juges jouent un rôle crucial dans tous ces domaines et continueront d'avoir un rôle important à jouer. Mais c'est une position précaire, quand les controverses sont si grandes et les enjeux si élevés. C'est pourquoi il

¹⁹ *Verein KlimaSeniorinnen Schweiz et autres c. Suisse* [GC], n° 53600/20, 9 avril 2024.

²⁰ Cour suprême (*Hoge Raad*) des Pays-Bas, *État néerlandais c. Stichting Urgenda*, 20 décembre, NL:HR:2019:2007.

²¹ Cour constitutionnelle fédérale (*Bundesverfassungsgericht*) d'Allemagne, ordonnance du premier Sénat, *Neubauer et autres c. République fédérale d'Allemagne* (24 mars 2021) DE:BVerfG:2021:rs20210324.1bvr265618.

²² CJUE, affaire C-873/19 *Deutsche Umwelthilfe* EU:C:2022:857.

est vital, surtout en cette période, que les juridictions européennes continuent de partager leurs expériences, comme vous le faites ici aujourd'hui. Parce que, dans toute l'Europe, le pouvoir judiciaire est plus fort lorsque les juridictions font face ensemble à ces défis.

Oublions les marées et les taches d'encre. Je vous propose une autre image : un conte de deux sœurs. Imaginez deux sœurs qui grandissent au sein d'un même foyer. Elles s'aventurent dans le monde, ne se perdant jamais tout à fait de vue, mais explorant chacune la vie d'une manière qui convient à son caractère unique. Sur le chemin qui les mène vers l'âge adulte, elles rencontrent des difficultés similaires et se rapprochent à nouveau. Leurs liens se renforcent à mesure qu'elles apprennent à prendre plus conscience de leurs différences et de leurs valeurs communes. Cette compréhension mutuelle leur permet de compter l'une sur l'autre plus que jamais, alors que leur histoire se poursuit.