



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”

#### La protection des droits fondamentaux dans un système européen à plusieurs niveaux – Le point de vue de la CJUE

Lars Bay Larsen

Strasbourg, 14 juin 2024

Chers collègues et amis, anciens comme nouveaux,

C’est un honneur pour moi que de présenter la partie du séminaire consacrée à la **protection des droits fondamentaux dans un système européen à plusieurs niveaux**. Il m’appartient, au vu du programme, d’exposer le point de vue de la CJUE. Il me faut toutefois préciser d’emblée que je ne chercherai pas à être aussi ambitieux. Au mieux, je peux partager avec vous ma propre lecture de la jurisprudence pertinente de la Cour de Justice de l’Union européenne (« la CJUE ») sans prétendre en fournir une « interprétation officielle ».

Cela étant dit, après avoir entendu l’allocution d’ouverture et les observations faites sur la question des symboles religieux, je ne peux m’empêcher de rappeler que la devise de l’Union européenne est « Unie dans la diversité ».

La jurisprudence sur les symboles religieux en public l’illustre très bien. La France est attachée à la « laïcité », qui dans une large mesure signifie « rien ne passe », tandis qu’en Allemagne « *Neutralität* » dans ce domaine veut plutôt dire « tout passe ». Pour l’essentiel, la jurisprudence de la CJUE accepte aussi bien l’approche française que l’approche allemande. De même, notre jurisprudence sur l’abattage rituel n’est pas non plus « à taille unique ».

Cela montre peut-être non seulement que nous sommes « unis dans la diversité », mais aussi que dans ce système à plusieurs niveaux de protection des droits fondamentaux, il ne faut pas oublier que, d’un point de vue chronologique, l’UE est venue en dernier.

De nombreux États européens disposent depuis longtemps, sous certaines formes, d’une protection nationale des droits fondamentaux. De même, historiquement, le système issu de la Convention européenne des droits de l’homme (« CEDH ») a été mis en place avant la création des Communautés européennes et, *a fortiori*, bien avant l’intégration de certains droits fondamentaux dans le droit communautaire.

La jurisprudence de la CJUE relative aux principes généraux du droit de l'UE illustre bien la situation particulière du droit de l'UE. En effet, comme nous le savons tous, l'intégration des droits fondamentaux dans le droit communautaire s'était faite tout d'abord en s'inspirant explicitement des traditions constitutionnelles communes aux États membres et de la CEDH, cette dernière étant regardée comme faisant partie de ces traditions. Ces « sources » des droits fondamentaux de l'UE sont rappelées dans le préambule de la Charte des droits fondamentaux, lequel précise même que la Charte « réaffirme » les droits qui résultent de ces sources. L'UE et la CJUE ont donc été amenées à trouver leur place dans le cadre des systèmes de protection préexistants.

Cela étant dit, l'évolution historique de la place qu'occupent les droits fondamentaux dans le droit de l'UE est suffisamment connue pour que je ne n'ai pas à m'y attarder davantage. Je m'attacherai donc principalement, dans mon exposé, à la situation actuelle du droit de l'UE dans le cadre de la protection des droits fondamentaux en Europe.

Sous cet angle, je chercherai non pas à présenter les principales caractéristiques du système de protection des droits fondamentaux en droit de l'UE, mais plutôt à donner un aperçu des éléments tirés de la jurisprudence de la CJUE sur l'articulation entre le droit de l'UE et les autres niveaux de protection des droits fondamentaux. À cette fin, j'examinerai d'abord l'articulation entre le droit de l'UE et le système issu de la CEDH (1), puis l'articulation entre le droit de l'UE et les systèmes constitutionnels nationaux (2).

## **1. Le droit de l'UE et la protection des droits fondamentaux par la CEDH**

La CJUE s'inspirant largement de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme (« la Cour EDH ») de façon indirecte, la nature de l'articulation entre le droit de l'UE et la Convention a pendant longtemps été difficile à cerner avec précision.

À cet égard, la Charte apporte une précision importante. Son article 52 § 3 dispose :

« Dans la mesure où la présente 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. Cette disposition ne fait pas obstacle à ce que le droit de l'Union accorde une protection plus étendue ».

Le libellé de cette disposition est beaucoup plus fort que celui de l'article 52 § 4, de la Charte, qui se borne à évoquer une interprétation « en harmonie » avec les traditions constitutionnelles communes aux États membres.

Cette distinction est confirmée par les explications relatives à la Charte, qui doivent, conformément à son article 52 § 7, être dûment prises en compte par les juridictions de l'UE et par celles de ses États membres. Ces explications précisent pour chaque droit inscrit dans la Charte s'il correspond ou non à un droit énoncé dans la Convention.

La jurisprudence de la CJUE reflète dans une large mesure cet équilibre particulier à opérer entre les paragraphes 3 et 4 de l'article 52 de la Charte. Ainsi, la CJUE ne fait que peu de cas du paragraphe 4 de cet article, qu'elle cite très rarement. En revanche, elle invoque très fréquemment, voire presque systématiquement, le paragraphe 3 lorsqu'elle est appelée à interpréter un droit fondamental dans les cas qui n'ont fait l'objet d'aucun précédent comparable devant les juridictions de l'UE. L'identité de sens et de portée des droits fondamentaux, qu'exige l'article 52 § 3 de la Charte, veut donc dire qu'il faut se référer à la jurisprudence de la Cour EDH et assurer un niveau de protection au moins aussi élevé que celui découlant de cette jurisprudence.

Toutefois, je pense qu'il serait trop simpliste d'y voir une forme de relation de type hiérarchique. Premièrement, si la CJUE s'inspire de la jurisprudence de la Cour EDH, elle ne peut écarter les règles du droit de l'UE en se fondant sur la Convention. Deuxièmement, l'article 52 § 3, de la Charte envisage expressément la possibilité qu'un droit fondamental prévu par le droit de l'UE soit plus large dans sa portée qu'un droit prévu par la Convention. Il faut néanmoins relever que la CJUE n'a pas souvent constaté l'existence d'une « protection étendue » de ce type.

Pour conclure sur l'articulation entre le droit de l'UE et la Convention, il convient de noter que la relation entre les deux est appelée à évoluer à l'avenir. En effet, l'article 6§ 2 du TUE dispose expressément que l'Union adhère à la CEDH. Cette adhésion est actuellement en cours de réalisation, à la suite de l'avis 2/13<sup>1</sup>. Certes, cet avis constate l'existence d'un certain nombre d'obstacles à l'adhésion. Ces obstacles ont conduit la CJUE à juger que l'accord d'adhésion à la CEDH qui était envisagé n'était pas compatible avec l'article 6 § 2 du TUE et avec les conditions préalables fixées dans le Protocole n°8. Il est toutefois important de souligner que cet avis met en cause non pas le principe lui-même mais les modalités de l'adhésion à la CEDH. La possibilité d'un contrôle extérieur des actions de l'Union n'est pas exclue, pourvu qu'il soit conçu de manière à respecter les spécificités du droit de l'UE.

Si l'articulation entre l'UE et la Convention s'inscrit ainsi dans un cadre évolutif, l'articulation entre l'UE et les systèmes nationaux de protection des droits fondamentaux semble mieux consolidée (2).

## 2. Le droit de l'UE et la protection des droits fondamentaux au niveau national

Du point de vue de la CJUE, le principal outil qui encadre l'articulation entre le droit de l'UE et la protection des droits fondamentaux au niveau national est le principe de primauté du droit de l'UE.

Les effets du **principe de primauté du droit de l'UE**, tel que défini par la jurisprudence de la CJUE, sont désormais bien connus. Il ne me semble donc pas nécessaire de les exposer ici en détail. Je pense néanmoins qu'il est important de rappeler que la CJUE a été confrontée très tôt à l'idée que les normes constitutionnelles nationales puissent se soustraire à la primauté et qu'elle l'a fermement rejetée. Dans l'arrêt *Internationale Handelsgesellschaft*<sup>2</sup>, la CJUE a notamment dit que l'invocation d'atteintes portées aux droits fondamentaux tels qu'ils sont formulés par la constitution d'un État membre ne saurait affecter la validité d'un acte de la communauté ou son effet sur le territoire de cet État. La primauté du droit de l'UE a donc été très tôt considérée comme une limite restreignant la portée des systèmes nationaux de protection des droits fondamentaux.

Cette solution a été régulièrement reprise par la suite. Cependant, elle a été réexaminée après l'entrée en vigueur de la Charte. **L'article 53 de la Charte** prend directement position sur la question de l'articulation entre les différents niveaux de protection des droits fondamentaux. Plus précisément, il prévoit ceci :

« **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 européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales, ainsi que par les constitutions des États membres. »

---

<sup>1</sup> Avis 2/13 (adhésion de l'Union européenne à la Convention) du 18 décembre 2014, UE:C:2014:2454.

<sup>2</sup> Arrêt du 17 décembre 1970, *Internationale Handelsgesellschaft*, 11/70, EU:C:1970:114.

Certains ont **interprété** cette disposition comme **habilitant généralement** les États membres à appliquer la norme de protection des droits fondamentaux garantie par leur Constitution lorsque cette norme est plus élevée que celle découlant de la Charte et, le cas échéant, de la faire primer sur les dispositions applicables du droit de l'UE. Cette interprétation avait notamment été envisagée par le Tribunal constitutionnel espagnol dans l'affaire *Melloni*. Dans l'arrêt qu'elle a rendu dans cette affaire, la CJUE a cependant **rejeté cette interprétation** sans ambiguïté<sup>3</sup>. Elle a notamment dit que cette interprétation de l'article 53 de la Charte porterait atteinte au principe de la primauté du droit de l'UE en ce qu'elle permettrait à un État membre de faire obstacle à l'application d'actes du droit de l'UE pleinement conformes à la Charte, dès lors qu'ils ne respecteraient pas les droits fondamentaux garantis par la Constitution de cet État.

Depuis l'arrêt *Melloni*, la portée des normes nationales de protection apparaît ainsi limitée de deux manières distinctes.

**Premièrement**, ces normes nationales ne peuvent pas être opposées de manière à garantir, dans la mise en œuvre du droit de l'UE, un niveau de protection inférieur à celui garanti par la Charte. Elles ne peuvent donc pas être invoquées pour « faire moins » que ce que la Charte exige dans ce cas.

**Deuxièmement**, ces normes nationales ne permettent pas de déroger à l'application d'une **norme de l'UE pleinement harmonisée** et conforme à la Charte. Lorsqu'une telle norme est applicable, le recours aux normes nationales ne permet pas de « faire plus » que ce que le droit européen permet.

L'arrêt *Melloni* reste, à ce jour, l'arrêt de principe qui définit l'essentiel de la position de la CJUE sur l'articulation entre les différents niveaux de protection des droits fondamentaux. Il serait toutefois inexact de déduire de cet arrêt que la CJUE ne laisse aucune place aux normes nationales en matière de protection des droits fondamentaux.

Il existe au contraire dans notre jurisprudence des sphères dans lesquelles des différences de valeurs peuvent subsister ou se développer sans enfreindre en aucune manière le droit de l'UE.

La **première sphère de souplesse** que je mentionnerai découle directement des limites du champ d'application de la Charte. Comme chacun le sait, il résulte de l'article 51 § 1 de la Charte que celle-ci ne s'applique aux États membres **que lorsqu'ils mettent en œuvre le droit de l'UE**. En conséquence, lorsqu'il n'est pas mis en œuvre, le droit de l'UE ne limite pas dans leurs effets les normes nationales de protection des droits fondamentaux. Ces normes peuvent alors être moins ou plus protectrices que la Charte.

Peut-être s'agit-il là d'une évidence, mais cela montre qu'il ne faut pas voir dans l'adoption de la Charte l'expression d'une volonté hégémonique. Cette idée est expressément consacrée à **l'article 53 de la Charte** en ce que celui-ci précise qu'aucune disposition de celle-ci 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 les constitutions des États membres. Je ne pense pas qu'il soit utile de s'attarder davantage sur ce principe bien connu. Je me contenterai donc de souligner que la portée d'un tel principe est étroitement liée à la définition de la notion de « **mise en œuvre** » du droit de l'UE. Ce n'est évidemment pas par hasard que c'est le même jour que l'arrêt *Melloni* qu'a été rendu l'arrêt de principe en la matière, à savoir l'arrêt *Åkerberg Fransson*<sup>4</sup>. L'idée principale qui ressort de ce dernier arrêt est que l'applicabilité du droit de l'UE entraîne l'applicabilité des droits fondamentaux garantis par la Charte. La **notion de mise en œuvre tend donc à se rattacher au champ d'application du droit de l'UE**.

---

<sup>3</sup> Arrêt du 26 février 2013, *Melloni*, C-399/11, UE:C:2013:107.

<sup>4</sup> Arrêt du 26 février 2013, *Åkerberg Fransson*, C-617/10, UE:C:2013:105.

La **seconde sphère de souplesse** que je mentionnerai tient au champ d'application du droit de l'UE. En effet, il existe des situations dans lesquelles les normes nationales peuvent jouer un rôle essentiel, même lorsque l'État membre en question met effectivement en œuvre le droit de l'UE. Tel est le cas, entre autres, lorsqu'un acte du droit de l'UE donne aux États membres la liberté de choisir entre différentes modalités de mise en œuvre ou leur accorde une latitude qui relève du régime instauré par cet acte.

L'existence d'une telle marge de souplesse était déjà clairement mentionnée dans l'arrêt **Melloni**. Le paragraphe 60 de cet arrêt dit que « l'article 53 de la Charte confirme que, lorsqu'un acte du droit de l'UE appelle des mesures nationales de mise en œuvre, il reste loisible aux autorités et aux juridictions nationales d'appliquer des standards nationaux de protection des droits fondamentaux, **pourvu que cette application ne compromette pas le niveau de protection prévu par la Charte, telle qu'interprétée par la Cour, ni la primauté, l'unité et l'effectivité du droit de l'Union.** »

Comme il a déjà été souligné, **dès lors que le législateur de l'UE adopte une règle précise régissant pleinement une situation**, il est **impossible d'y substituer** une autre règle sans compromettre la primauté, l'unité et l'effet utile du droit de l'UE. Sur ce point, il est arrivé à plusieurs reprises devant la CJUE que des États membres invoquent l'article 4 § 2 du TUE pour écarter l'application de ces règles spécifiques. La jurisprudence de la CJUE en la matière a été résumée dans l'arrêt **RS** (Effet des arrêts d'une cour constitutionnelle)<sup>5</sup>. Cet arrêt dit notamment que l'article 4 § 2 du TUE n'a ni pour objet ni pour effet d'autoriser une cour constitutionnelle d'un État membre à écarter l'application d'une norme de droit de l'UE au motif que cette norme méconnaîtrait l'identité nationale de l'État membre concerné telle que définie par la cour constitutionnelle nationale.

Cependant, **dès lors que le droit de l'UE laisse aux États membres une latitude quant aux mesures à adopter**, plusieurs options peuvent être envisagées tout en respectant pleinement la primauté, l'unité et l'effet utile du droit de l'UE. Les normes nationales de protection des droits fondamentaux peuvent alors limiter les options dont dispose un État membre et ainsi en exclure certaines autres, tout en respectant néanmoins la latitude que lui confère le droit de l'UE.

La marge laissée aux normes nationales pour la protection des droits fondamentaux dans ce cadre est toutefois plus restreinte que celle qu'elles pourraient avoir s'il ne s'agissait pas de mettre en œuvre le droit de l'UE. Ces normes peuvent aller au-delà de la Charte, mais elles ne peuvent justifier une solution moins protectrice que celle garantie par elle. Seul un niveau plus élevé de protection des droits fondamentaux est donc envisageable en pareil cas. La jurisprudence de la CJUE connaît de nombreux exemples qui relèvent de cette sphère de souplesse particulière et qui illustrent les différentes situations dans lesquelles peuvent s'exprimer des différences de valeurs entre les États membres.

## Conclusion

Au terme de ce bref aperçu, je tends à penser que la jurisprudence de la CJUE montre que les liens avec les autres niveaux de protection des droits fondamentaux en Europe ne sont que modérément complexes.

D'une part, l'articulation entre le droit de l'UE et la CEDH est difficile à cerner avec précision. Elle ne se conçoit pas en des termes strictement hiérarchiques.

Elle reste par ailleurs sujette à de possibles évolutions, dans la mesure où le droit primaire prévoit et impose l'adhésion de l'Union à la CEDH.

---

<sup>5</sup> Arrêt du 22 février 2022, RS (Effet des arrêts d'une cour constitutionnelle), C-430/21, EU:C:2022:99.

En revanche, l'articulation avec les systèmes nationaux de protection repose sur la délimitation de sphères. Dans certaines sphères, seule la Charte est pertinente, dans d'autres, elle coexiste avec les normes nationales, tandis que dans d'autres encore, les normes nationales sont les seules pertinentes. Ce constat n'est pas nouveau. En un certain sens, il s'agit dans une large mesure d'une conséquence de la logique de la « **limitation définitive des droits souverains** » tirée de l'arrêt *Costa*<sup>6</sup>.

J'achèverai mon court exposé par une très brève remarque. Contrairement à ce que pourraient penser certains universitaires, la relation entre les deux cours européennes ne se caractérise **pas** par une lutte pour la suprématie opposant deux groupes de vieillards plutôt aigris.

Quant à savoir qui a le dernier mot pour ce qui est des bases mêmes des droits fondamentaux, c'est incontestablement la Cour de Strasbourg. Il s'agit d'ailleurs de la seule cour spécialisée en matière de droits fondamentaux.

Ce qui intéresse la Cour de Luxembourg, ma cour, et ce qui constitue son domaine de spécialisation, c'est le droit de l'UE. Nous nous rapprochons bien plus assimilables d'une cour suprême nationale appliquant et interprétant le droit de l'UE, y compris la Charte. Et comme toute juridiction nationale, nous devons nous aussi respecter la Convention.

La Convention et la Charte se recoupant dans une large mesure, il existe – comme il se doit – un dialogue judiciaire très étroit entre les deux cours.

Et je suis heureux de confirmer que la réalité du terrain va tout à fait dans ce sens, comme l'ont montré les affaires *M.S.S.*<sup>7</sup> et *N. S.*<sup>8</sup> ainsi que celles relatives aux conditions de détention dans le cadre de l'exécution des mandats d'arrêt européens<sup>9</sup>.

\*\*\*

Je vous remercie de votre attention et de votre patience et je vais à présent donner la parole au **Professeur Cartabia**.

---

<sup>6</sup> Arrêt du 15 juillet 1964, *Costa*, 6/64, UE:C:1964:66.

<sup>7</sup> Cour EDH, 21 janvier 2011, *M.S.S. c. Belgique et Grèce*, CE:CEDH:2011:0121JUD003069609.

<sup>8</sup> Arrêt du 21 décembre 2011, *N.S. et autres*, C-411/10 et C-493/10, UE:C:2011:865.

<sup>9</sup> Arrêts du 5 avril 2016, *Aranyosi et Căldăraru*, C-404/15 et C-659/15 PPU, UE:C:2016:198; du 25 juillet 2018, *Generalstaatsanwaltschaft (Conditions de détention en Hongrie)*, C-220/18 PPU, UE:C:2018:589 et du 15 octobre 2019, *Dorobantu*, C-128/18, UE:C:2019:857. Cour EDH, 20 octobre 2017, *Muršić c. Croatie*, CE:CEDH:2016:1020JUD000733413, et 21 mars 2021, *Moldovan c. France*, CE:CEDH:2021:0325JUD004032416.