Recueil de la jurisprudence

CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL
M. PEDRO CRUZ VILLALÓN
présentées le 4 juin 2015 [1]

Affaire C-650/13

Thierry Delvigne
contre
Commune de Lesparre-Médoc
et
Préfet de la Gironde

[demande de décision préjudicielle formée par le tribunal d'instance de Bordeaux (France)]

«Articles 10 et 14, paragraphe 3, TUE — Article 20, paragraphe 2, sous b), TFUE — Article 223, paragraphe 1, TFUE — Articles 39 et 49 de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne — Article 52, paragraphe 1, de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne — Acte relatif à l'élection des députés au Parlement européen — Champ d'application du droit de l'Union — Démocratie représentative — Représentation directe — Participation à la vie démocratique de l'Union — Parlement européen — Droit de vote et d'éligibilité aux élections au Parlement européen — Limitation d'un droit fondamental — Législation nationale prévoyant l'interdiction perpétuelle des droits civils et politiques — Législation pénale plus favorable ne pouvant pas être appliquée aux personnes condamnées en dernier ressort avant son entrée en vigueur — Égalité de traitement entre ressortissants des États membres — Irrecevabilité»

1. Dans le cadre d'une procédure juridictionnelle ayant pour objet la radiation des listes électorales d'un citoyen privé de manière indéfinie de son droit de vote et d'éligibilité à titre de peine complémentaire d'une condamnation pour assassinat, deux questions relatives à la conformité au droit de l'Union de la législation nationale rendant cette situation possible sont posées à la Cour, questions qui invoquent tout particulièrement deux articles de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne (ci-après la «Charte») relatifs à deux droits fondamentaux: le droit à la rétroactivité de la loi pénale la plus favorable (article 49, paragraphe 1, troisième phrase) et le droit de vote et d'éligibilité [2] aux élections au Parlement européen (article 39, paragraphe 2).

2. Comme cela est fréquemment le cas chaque fois que l'éventuelle application des dispositions de la Charte à un acte d'une autorité publique nationale est envisagée (article 51, paragraphe 1), il convient ici aussi d'examiner préalablement, en s'appuyant essentiellement sur la jurisprudence établie dans l'arrêt Åkerberg Fransson [3], s'il s'agit de dispositions nationales adoptées dans le cadre de la mise en œuvre du droit de l'Union.

1 — Langue originale: l'espagnol.

2 — Pour des raisons de commodité, j'utiliserai ci-après l'expression le «droit de vote» pour désigner le droit de vote et d'éligibilité.

3 — C-617/10, EU:C:2013:105.

3. Je proposerai une réponse différenciée à cette question préalable, pour m'occuper ensuite exclusivement de la seconde question préjudicielle posée, à savoir le respect par la législation nationale du droit de vote aux élections au Parlement, avec l'importante aide, cette fois, de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme (ci-après la «Cour EDH»).

I – Le cadre juridique

A – *Le droit international*

4. L'article 3 du protocole additionnel n° 1 à la convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, signée à Rome le 4 novembre 1950 (ci-après la «CEDH») dispose:

«Les Hautes Parties contractantes s'engagent à organiser, à des intervalles raisonnables, des élections libres au scrutin secret, dans les conditions qui assurent la libre expression de l'opinion du peuple sur le choix du corps législatif.»

B – *Le droit de l'Union*

1. Le traité sur l'Union européenne

5. L'article 10 TUE prévoit:

«1. Le fonctionnement de l'Union est fondé sur la démocratie représentative.

2. Les citoyens sont directement représentés, au niveau de l'Union, au Parlement européen.

[…]

3. Tout citoyen a le droit de participer à la vie démocratique de l'Union. Les décisions sont prises aussi ouvertement et aussi près que possible des citoyens.

[…]»

6. En vertu de l'article 14, paragraphe 3, TUE, «[l]es membres du Parlement européen sont élus au suffrage universel direct, libre et secret, pour un mandat de cinq ans».

2. Le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne

7. L'article 20 TFUE est libellé comme suit:

«1. Il est institué une citoyenneté de l'Union. Est citoyen de l'Union toute personne ayant la nationalité d'un État membre. La citoyenneté de l'Union s'ajoute à la citoyenneté nationale et ne la remplace pas.

2. Les citoyens de l'Union jouissent des droits et sont soumis aux devoirs prévus par les traités. Ils ont, entre autres:

[…]

b) le droit de vote et d'éligibilité aux élections au Parlement européen ainsi qu'aux élections municipales dans l'État membre où ils résident, dans les mêmes conditions que les ressortissants de cet État;

[…]

Ces droits s'exercent dans les conditions et limites définies par les traités et par les mesures adoptées en application de ceux-ci.»

8. Conformément à l'article 22, paragraphe 2, TFUE, «[s]ans préjudice des dispositions de l'article 223, paragraphe 1, et des dispositions prises pour son application, tout citoyen de l'Union résidant dans un État membre dont il n'est pas ressortissant a le droit de vote et d'éligibilité aux élections au Parlement européen dans l'État membre où il réside, dans les mêmes conditions que les ressortissants de cet État. Ce droit sera exercé sous réserve des modalités, arrêtées par le Conseil, statuant à l'unanimité conformément à une procédure législative spéciale, et après consultation du Parlement européen; ces modalités peuvent prévoir des dispositions dérogatoires lorsque des problèmes spécifiques à un État membre le justifient.»

3. La Charte

9. L'article 39 de la Charte stipule:

«Tout citoyen ou toute citoyenne de l'Union a le droit de vote et d'éligibilité aux élections au Parlement européen dans l'État membre où il ou elle réside, dans les mêmes conditions que les ressortissants de cet État.

2. Les membres du Parlement européen sont élus au suffrage universel direct, libre et secret.»

10. Aux termes de l'article 49, paragraphe 1, de la Charte, «[n]ul ne peut être condamné pour une action ou une omission qui, au moment où elle a été commise, ne constituait pas une infraction d'après le droit national ou le droit international. De même, il n'est infligé aucune peine plus forte que celle qui était applicable au moment où l'infraction a été commise. Si, postérieurement à cette infraction, la loi prévoit une peine plus légère, celle-ci doit être appliquée.»

11. L'article 51 de la Charte est rédigé comme suit:

«1. Les dispositions de la présente Charte s'adressent aux institutions, organes et organismes de l'Union dans le respect du principe de subsidiarité, ainsi qu'aux États membres uniquement lorsqu'ils mettent en œuvre le droit de l'Union. En conséquence, ils respectent les droits, observent les principes et en promeuvent l'application, conformément à leurs compétences respectives et dans le respect des limites des compétences de l'Union telles qu'elles lui sont conférées dans les traités.

2. La présente Charte n'étend pas le champ d'application du droit de l'Union au-delà des compétences de l'Union, ni ne crée aucune compétence ni aucune tâche nouvelles pour l'Union et ne modifie pas les compétences et tâches définies dans les traités.»

12. Aux termes de l'article 52 de la Charte:

«1. Toute limitation de l'exercice des droits et libertés reconnus par la présente Charte doit être prévue par la loi et respecter le contenu essentiel desdits droits et libertés. Dans le respect du principe de proportionnalité, des limitations ne peuvent être apportées que si elles sont nécessaires et répondent effectivement à des objectifs d'intérêt général reconnus par l'Union ou au besoin de protection des droits et libertés d'autrui.

2. Les droits reconnus par la présente Charte qui font l'objet de dispositions dans les traités s'exercent dans les conditions et limites définies par ceux-ci.

3. 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. Cette disposition ne fait pas obstacle à ce que le droit de l'Union accorde une protection plus étendue.

[…]»

4. Acte relatif à l'élection des députés au Parlement européen [4]

13. L'article 1er de l'acte de 1976 dispose:

«1. Dans chaque État membre, les membres du Parlement européen sont élus au scrutin, de liste ou de vote unique transférable, de type proportionnel.

[…]

3. L'élection se déroule au suffrage universel direct, libre, et secret.»

14. En vertu de l'article 8 de l'acte de 1976, «[s]ous réserve des dispositions du présent acte, la procédure électorale est régie, dans chaque État membre, par les dispositions nationales […]».

C – *Le droit français*

15. Conformément à l'article 28 du code pénal créé par la loi nº 1810-02-12, du 12 février 1810 (ci-après l'«ancien code pénal»), la condamnation à une peine criminelle emporte la dégradation civique, étant entendue comme telle, aux termes de l'article 34 de l'ancien code pénal, la privation du droit de vote, d'élection, d'éligibilité et, en général, de tous les droits civiques et politiques.

16. L'ancien code pénal a été abrogé avec effet au 1er mars 1994 par la loi nº 92-1336 relative à l'entrée en vigueur du nouveau code pénal, du 16 décembre 1992, et à la modification de certaines dispositions de droit pénal et de procédure pénale.

17. L'article 370 de la loi du 16 décembre 1992, tel que modifié par l'article 13 de la loi nº 94-89, du 1er février 1994 (ci-après la «loi de 1992»), établit que, sans préjudice des dispositions de l'article 702-1 du code de procédure pénale, l'interdiction des droits civiques, civils et de famille ou l'interdiction d'être juré résultant d'une condamnation pénale prononcée en dernier ressort avant l'entrée en vigueur de la présente loi demeurent applicables.

18. L'article 702-1 du code de procédure pénale, tel que modifié par la loi nº 2009-1436, pénitentiaire, du 24 novembre 2009, prévoit que toute personne frappée d'une interdiction, déchéance ou incapacité résultant d'une condamnation pénale à titre principal ou complémentaire peut demander à la juridiction de la relever, en tout ou partie.

19. La loi nº 77-729 relative à l'élection des représentants au Parlement européen, du 7 juillet 1977, dispose, à son article 2, que cette élection est régie par le code électoral.

4 — Annexé à la décision 76/787/CECA, CEE, Euratom du Conseil, du 20 septembre 1976, relative à l'Acte portant élection des représentants à l'Assemblée au suffrage universel direct (JO L 278, p. 1), telle que modifié par la décision 2002/772/CE, Euratom du Conseil, des 25 juin et 23 septembre 2002, modifiant l'acte portant élection des représentants au Parlement européen au suffrage universel direct (JO L 283, p. 1, ci-après l'«acte de 1976»).

20. Le chapitre I[er] du titre I[er] du livre I[er] du code électoral, qui établit les conditions requises pour être électeur, prévoit, à son article L 2, que sont électeurs les Françaises et Français âgés de dix-huit ans accomplis, jouissant de leurs droits civils et politiques et n'étant dans aucun cas d'incapacité prévu par la loi.

21. Conformément à l'article L 6 du code électoral, ne doivent pas être inscrits sur la liste électorale, pendant le délai fixé par le jugement, ceux auxquels les tribunaux ont interdit le droit de vote et d'élection, par application des lois qui autorisent cette interdiction.

II – Les faits

22. La demande préjudicielle tire son origine d'une procédure juridictionnelle engagée par M. Delvigne contre la décision administrative de le radier des listes électorales à la suite de la peine d'interdiction du droit de vote complémentaire à sa condamnation définitive à douze ans de réclusion pour assassinat.

23. Lors de la condamnation définitive de M. Delvigne, le 30 mars 1988, l'ancien code pénal prévoyait l'interdiction perpétuelle du droit de vote des personnes condamnées à une peine criminelle. La loi de 1992 a supprimé le caractère automatique et indéfini de cette peine complémentaire, mais uniquement pour les condamnations prononcées après l'entrée en vigueur du nouveau code.

24. M. Delvigne a contesté sa radiation des listes électorales devant le tribunal d'instance de Bordeaux (France), demandant l'introduction d'une demande de décision préjudicielle au motif que la réglementation nationale appliquée constitue un traitement discriminatoire contraire à la Charte. Le tribunal d'instance de Bordeaux a fait droit à cette demande, donnant lieu à la présente procédure préjudicielle.

III – Les questions préjudicielles posées

25. Les questions préjudicielles posées par le tribunal d'instance de Bordeaux le 9 décembre 2013 sont libellées comme suit:

«1) L'article 49 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne doit-il être interprété comme empêchant qu'un article de loi nationale maintienne une interdiction, au demeurant indéfinie et disproportionnée, de faire bénéficier d'une peine plus légère les personnes condamnées avant l'entrée en vigueur de la loi pénale plus douce n° 94-89 du 1[er] février 1994?

2) L'article 39 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne applicable aux élections du Parlement européen doit-il être interprété comme imposant aux États membres de l'Union européenne de ne pas prévoir d'interdiction générale, indéfinie et automatique d'exercer des droits civils et politiques, afin de ne pas créer d'inégalité de traitement entre les ressortissants des États membres?»

IV – La procédure devant la Cour

26. M. Delvigne, la commune de Lesparre-Médoc, les gouvernements allemand, du Royaume-Uni, espagnol et français ainsi que le Parlement et la Commission européenne ont participé à la procédure en présentant des observations écrites. Ils ont tous comparu lors de l'audience qui s'est tenue le 20 janvier 2015. Lors de celle-ci, conformément à l'article 61, paragraphes 1 et 2, du règlement de procédure de la Cour de justice, les parties ont été invitées à répondre à plusieurs questions: 1) l'article 370 de la loi de 1992 relève-t-il de la mise en œuvre du droit de l'Union au sens de

l'article 51, paragraphe 1, de la Charte? 2) Quels sont les «objectifs d'intérêt général», au sens de l'article 52, paragraphe 1, de la Charte, auxquels les restrictions au droit de vote résultant d'une condamnation pénale répondent effectivement? 3) En tant que question s'adressant en particulier au gouvernement français, quelles personnes relèvent du champ d'application de l'article 370 de la loi de 1992 et dans quelles conditions ces personnes peuvent-elles obtenir le relèvement, en tout ou en partie, de cette interdiction? 4) En tant que question s'adressant en particulier à M. Delvigne, a-t-il demandé le relèvement, en tout ou en partie, de la déchéance du droit de vote dont il fait l'objet et, dans l'affirmative, quelles sont les suites qui ont été réservées à cette demande?

V – Allégations

A – *Sur la recevabilité de la demande préjudicielle et sur la compétence de la Cour*

27. Le gouvernement français affirme, d'emblée, que la décision de renvoi est manifestement irrecevable, car elle n'indique nullement les raisons pour lesquelles les questions posées seraient nécessaires à la résolution du litige au principal ni ne définit suffisamment le contexte factuel et réglementaire dans lequel ces questions sont posées.

28. Les gouvernements espagnol et français considèrent que la Cour n'est pas compétente pour répondre aux questions posées. Pour le gouvernement français, la législation nationale concernée ne relève pas du champ d'application du droit de l'Union, dans la mesure où la disposition concernée a le caractère d'une règle de droit pénal transitoire qui poursuit des objectifs qui ne relèvent pas du droit de l'Union. Le gouvernement espagnol indique que la compétence pour déterminer les titulaires du droit de vote aux élections au Parlement revient aux États membres.

29. Le gouvernement allemand affirme, quant à lui, que la Cour est incompétente pour se prononcer sur la première question, dans la mesure où la juridiction de renvoi ne donne aucun élément permettant de considérer que l'objet du litige au principal porte sur l'interprétation ou sur l'application d'une règle du droit de l'Union autre que celles contenues dans la Charte.

30. M. Delvigne, la Commission et, s'agissant uniquement de la seconde question, le Parlement considèrent que la Cour est compétente. Selon la Commission, les États membres mettent en œuvre le droit de l'Union, au sens de l'article 51, paragraphe 1, de la Charte, lorsqu'ils adoptent des actes de portée générale ou individuelle afin de déterminer les bénéficiaires du droit de vote et d'éligibilité au Parlement. Le droit de l'Union, et en particulier l'article 8 de l'acte de 1976, les obligerait à faire usage de leur compétence à cette fin et ils seraient dès lors tenus par les droits reconnus par la Charte.

31. Le Parlement considère que la Charte est applicable et qu'il convient donc de répondre à la seconde question. Selon lui, eu égard à l'article 14, paragraphe 3, TUE, à l'article 223, paragraphe 1, TFUE et aux articles 1er, paragraphe 3, et 8 de l'acte de 1976, la République française a mis en œuvre le droit de l'Union, au sens de la Charte, lorsqu'elle a adopté des dispositions nationales concernant le droit de vote aux élections au Parlement. Ces dispositions constitueraient les dispositions du droit de l'Union distinctes de la Charte et, en leur vertu, la République française répondrait à une obligation concrète découlant du droit de l'Union, à savoir assurer l'élection au suffrage universel direct des membres du Parlement. Par ailleurs, eu égard à l'article 8 de l'acte de 1976, bien que la procédure électorale soit régie par les dispositions nationales, celles-ci seraient encadrées par le droit de l'Union. Le fait que le droit français régisse la procédure électorale au Parlement en renvoyant aux dispositions du code électoral applicables aux autres élections organisées en France ne signifie pas que le déroulement des élections européennes relève d'une compétence non attribuée à l'Union.

B – *Sur la première question*

32. M. Delvigne considère que l'article 49 de la Charte est contraire à une disposition telle que celle figurant à l'article 370 de la loi de 1972, qui s'oppose à ce qu'une règle pénale plus favorable ait un certain effet rétroactif, créant ainsi une situation d'inégalité entre les personnes condamnées avant l'année 1994 et celles condamnées après cette date.

33. La commune de Lesparre-Médoc, les gouvernements du Royaume-Uni et français (à titre subsidiaire) et la Commission affirment que l'article 49, paragraphe 1, de la Charte ne s'oppose pas à l'application de la législation en cause dans la procédure au principal, étant donné que, à la date où M. Delvigne a été condamné définitivement, il n'y avait pas de législation moins sévère en vigueur. C'est ce qui découlerait tant du libellé de l'article 49, paragraphe 1, de la Charte que de la jurisprudence de la Cour EDH.

C – *Sur la seconde question*

34. M. Delvigne soutient que l'article 39 de la Charte s'oppose également à l'article 370 de la loi de 1992 en ce que ce dernier crée une inégalité en fonction de la nationalité, et il invoque à cet effet la violation de l'article 3 du protocole additionnel n° 1 à la CEDH.

35. La commune de Lesparre-Médoc considère qu'il n'y a pas inégalité de traitement dès lors que la peine prévue par le code électoral avant la loi de 1992 était applicable, dans les mêmes conditions, à tout citoyen de l'Union souhaitant voter en France.

36. Le gouvernement français propose, à titre subsidiaire, de répondre en ce sens que l'article 39 de la Charte n'interdit pas aux États membres de prévoir une interdiction indéfinie d'exercer des droits de vote et d'éligibilité en cas de condamnation pénale pour un crime grave, sous réserve que soit prévue une possibilité de relèvement de cette interdiction. En premier lieu, le gouvernement français explique que la législation nationale ne prévoit pas d'interdiction générale et indéfinie. D'une part, l'interdiction concernerait ceux qui, comme M. Delvigne, ont été condamnés à une peine privative de liberté comprise entre cinq ans et la réclusion à perpétuité; il ne s'agit pas d'une peine automatique indépendante de la durée de la condamnation ou de la gravité de l'infraction commise. D'autre part, la personne frappée de l'interdiction peut demander son relèvement, ce que ne semble pas avoir fait M. Delvigne.

37. En second lieu, le gouvernement français affirme que l'article 52, paragraphe 1, de la Charte autorise les États membres à limiter l'exercice des droits et des libertés reconnus par elle, sous réserve qu'il soit satisfait à des conditions qui, selon ce gouvernement, sont remplies dans le cas de la réglementation nationale en cause.

38. Le gouvernement allemand propose de répondre que l'article 39, paragraphe 2, de la Charte doit être interprété en ce sens que le principe du suffrage universel permet d'interdire le droit de vote et d'éligibilité pour des raisons impérieuses telles que garantir que la représentation du corps électoral ne soit pas confiée à des personnes ayant fait l'objet d'une condamnation définitive. Une telle raison justifierait l'interdiction du droit de vote et d'éligibilité en cas de condamnation pénale définitive, à condition que la règle procède à une différenciation suffisante selon la gravité de la peine et la durée de l'interdiction; il incomberait à la juridiction nationale de déterminer si la réglementation applicable est conforme à ces exigences.

39. Le gouvernement du Royaume-Uni considère que l'article 39 de la Charte n'empêche pas les États membres d'adopter une mesure qui, comme celle appliquée dans l'affaire au principal, n'effectue pas de discrimination entre les ressortissants des États membres. Selon lui, il est clair que le droit de l'Union ne reconnaît pas un droit de vote susceptible d'être invoqué contre cette mesure sur un autre

fondement qu'une discrimination en raison de la nationalité. En premier lieu, la Cour a jugé que la détermination du droit de vote aux élections européennes relève de la compétence des États membres, et l'article 39 de la Charte ne saurait être interprété autrement sans risquer d'étendre les compétences de l'Union européenne en violation de l'article 6, paragraphe 1, TUE. En second lieu, M. Delvigne ne pourrait invoquer l'article 39, paragraphe 1, de la Charte, dès lors qu'il est ressortissant français et qu'il n'a pas fait usage de son droit à la libre circulation en tant que citoyen de l'Union. L'article 39 reflèterait les droits conférés par les articles 20 TFUE et 22 TFUE et s'appliquerait dans les limites et selon les conditions prévues à ces dispositions. Ainsi, le droit reconnu à l'article 39 de la Charte serait réservé aux citoyens de l'Union résidant dans un État membre dont ils ne sont pas ressortissants. Le fait que, dans certaines situations exceptionnelles, les citoyens de l'Union peuvent faire valoir leur droit de citoyenneté de l'Union à l'égard de l'État membre dont ils sont ressortissants ne concernerait pas l'interdiction de discrimination relativement au droit de vote et d'éligibilité aux élections européennes.

40. Le Parlement affirme que l'article 39 de la Charte est porteur de droits subjectifs établis au bénéfice des particuliers. Selon lui, le droit de vote qu'il contient est garanti non seulement aux ressortissants de l'Union votant dans un État membre autre que leur État d'origine, mais aussi aux nationaux de l'État membre de vote.

41. À cet égard, en premier lieu, le Parlement soutient que, selon ce qui ressort de son libellé et des explications de la Charte, l'article 39 comporte deux droits fondamentaux distincts, un droit des ressortissants de l'Union non nationaux de l'État membre dans lequel ils résident de voter aux élections européennes dans ce dernier (paragraphe 1) et un droit à l'élection des députés du Parlement selon le suffrage universel direct, libre et secret (paragraphe 2).

42. En deuxième lieu, le Parlement affirme que la portée du paragraphe 2 de cet article ne serait pas limitée par l'expression «dans les mêmes conditions que les ressortissants de cet État», car la citoyenneté de l'Union, à laquelle ce droit est rattaché, a vocation à être un statut dont les effets juridiques se déploient même en l'absence d'élément transfrontalier.

43. En troisième lieu, le Parlement considère que, afin de donner à l'article 39, paragraphe 2, de la Charte un effet utile, il convient de comprendre cette disposition comme étant porteuse d'un droit subjectif qui vient compléter l'article 14, paragraphe 3, TUE. À cet égard, le suffrage universel, qui est la notion centrale pour définir la substance de ce droit, impliquerait un droit ratione personae en principe général supposant une protection inconditionnelle non seulement des citoyens de l'Union votant dans un État membre autre que leur État d'origine, mais aussi des nationaux de l'État membre de vote.

44. Pour le Parlement, toute restriction du droit de vote aux élections européennes représente une ingérence dans le droit du citoyen de l'Union au suffrage universel garanti par la Charte et, conformément à l'article 52, paragraphe 1, de celle-ci et à la jurisprudence, les États membres ne peuvent limiter un droit que s'ils respectent certaines conditions. À la lumière de la jurisprudence de la Cour EDH, le Parlement considère que la restriction est disproportionnée si elle est cumulative, générale, automatique et indifférenciée quant à la gravité de l'infraction commise. Au contraire, elle pourrait être considérée comme proportionnée si elle s'appliquait à certaines infractions suffisamment différenciées et qu'il était possible de demander son relèvement, l'examen de proportionnalité au regard de l'utilisation qui a été faite de cette possibilité incombant à la juridiction nationale.

45. Enfin, la Commission souligne que, contrairement à ce que la juridiction de renvoi semble considérer, les dispositions sur lesquelles se fonde la radiation de M. Delvigne de la liste électorale comportent un traitement différencié non pas entre les ressortissants de différents États membres, mais entre différentes catégories d'électeurs. Cette différenciation doit être appréciée au regard de l'exigence du suffrage universel lors des élections au Parlement.

46. Dans cette optique, la Commission tend à répondre à la question dans le même sens que le Parlement.

VI – Appréciation

47. La présente demande préjudicielle a fait l'objet d'exceptions d'irrecevabilité à deux titres très différents. D'une part, comme indiqué, avec plus ou moins d'intensité, par les intervenants, la décision de renvoi est rédigée de manière si concise qu'il est difficile de considérer qu'elle satisfait aux conditions exigées par la jurisprudence quant à l'exposé correct du cadre factuel et réglementaire dans lequel s'inscrivent les questions posées par la Cour et à la justification des raisons qui rendent la réponse de la Cour nécessaire à la résolution du litige au principal.

48. D'autre part, et de manière selon moi beaucoup plus importante, un problème de compétence a également été soulevé toujours concernant la recevabilité. Il est en effet débattu du point de savoir si la Cour peut répondre aux questions que lui pose la juridiction de renvoi, qui portent toutes deux sur le respect par un État membre de plusieurs droits fondamentaux contenus dans la Charte. Ce débat a lieu dans la mesure où – selon ce que certaines parties font observer – il ne s'agirait pas d'actes adoptés dans le cadre de la mise en œuvre du droit de l'Union, avec les conséquences logiques en découlant pour la compétence de la Cour. Il convient préalablement d'examiner séparément ces deux questions.

A – *Sur la recevabilité de la demande préjudicielle*

49. Comme il vient d'être indiqué, le gouvernement français soutient que, dans les termes dans lesquels elle a été posée, la présente demande préjudicielle est manifestement irrecevable. Selon lui, la description insuffisante du cadre factuel et réglementaire dans lequel les questions de la juridiction de renvoi s'inscrivent ne permet pas de comprendre exactement les termes du litige au principal, ce qui, outre d'empêcher la Cour d'apporter une réponse utile à la solution du litige, prive les États membres et d'autres parties intéressées de la possibilité de présenter des observations conformément à l'article 23 du statut de la Cour.

50. Excepté les parties au principal, tous les intervenants dans la présente procédure partagent, dans une plus ou moins grande mesure, la critique du gouvernement français, bien que pas au point de demander l'irrecevabilité de la demande préjudicielle pour ce motif.

51. En réponse à ces objections, il convient avant tout d'indiquer que la Cour a rarement été saisie d'une demande préjudicielle si pauvre dans ses arguments mais à la fois si éloquente s'agissant du problème d'interprétation du droit de l'Union spécifiquement soulevé.

52. En effet, la juridiction de renvoi s'est pratiquement contentée de reproduire devant la Cour les termes dans lesquels M. Delvigne a soulevé, dans la procédure au principal, ses doutes quant à la conformité de la réglementation nationale applicable avec les articles 39 et 49 de la Charte, tout cela de manière remarquablement succincte et presque sans arguments à l'appui. À ce seul égard, force est de reconnaître que certains des reproches formulés à l'encontre de la décision de renvoi de la présente demande préjudicielle sont fondés.

53. Toutefois, dans le même temps, malgré toute leur pauvreté descriptive, les deux questions posées à la Cour sont, en définitive, si simples et si éloquentes en soi qu'un grand effort d'imagination n'est pas nécessaire pour «reconstruire» suffisamment, à tout le moins aux fins de répondre à la juridiction de renvoi, les questions de droits fondamentaux qui sont ici en jeu. Les considérations du gouvernement du Royaume-Uni au point 2 de ses observations écrites montrent que, en effet, il n'est pas difficile de se faire un aperçu de la situation quant au problème de fond soulevé par le tribunal d'instance de Bordeaux.

54. Par ailleurs, dans la présente affaire, la problématique de fond soulevée dans la procédure au principal, qui concerne des droits fondamentaux, semble avoir déjà été éclaircie au regard et à l'aide des instruments procéduraux offerts par le droit national. C'est maintenant la Charte, par le truchement de deux de ses articles, qui est invoquée à l'encontre d'actes des pouvoirs publics de l'État membre concerné, dans la mesure où, implicitement et par référence aux élections au Parlement, ces actes sont considérés comme ayant été adoptés dans le cadre de la mise en œuvre du droit de l'Union. Dans ces conditions, et sans prétendre ainsi excuser les lacunes de la décision de renvoi, je considère qu'il convient d'examiner avec un soin particulier si lesdites lacunes empêchent ou non réellement la Cour de se pencher sur les questions posées. En effet, il convient de ne pas oublier que, conformément à une jurisprudence bien établie, le refus de répondre à une question préjudicielle n'est possible que lorsqu'il apparaît de manière manifeste que l'interprétation du droit de l'Union sollicitée n'a aucun rapport avec la réalité ou l'objet du litige au principal, lorsque le problème est de nature hypothétique ou lorsque la Cour ne dispose pas des éléments de fait et de droit nécessaires pour répondre de façon utile aux questions qui lui sont posées [5].

55. Aux fins indiquées, je considère que les données et les considérations exposées par la juridiction de renvoi sont suffisantes pour identifier le problème de conformité avec le droit de l'Union posé par l'application de la législation nationale en cause, plus précisément par l'article 370 de la loi de 1992.

56. S'agissant de la première question, le tribunal d'instance de Bordeaux a fait observer que cet «article a maintenu l'interdiction perpétuelle de droit civique résultant d'une condamnation pénale prononcée en dernier ressort avant le 1er mars 1994», indiquant ensuite que M. Delvigne – dans une appréciation que le tribunal d'instance de Bordeaux fait sienne en affirmant qu'il «[fait] droit à [sa] demande de renvoi préjudiciel» [6] – «prétend que cet article méconnaît plusieurs dispositions de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne et [celles] de l'article 3 [du protocole additionnel nº 1 à] la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales».

57. Il ne s'agit pas d'une affirmation dénuée de tout fondement, car la juridiction de renvoi précise qu'il s'agit «principalement [de] l'inégalité de traitement qui en résulte vis-à-vis des personnes condamnées après le 1er mars 1994 et qui bénéficient d'une loi plus douce, lui-même ayant été condamné en dernier ressort le 30 mars 1988, et [de] la contradiction [qui en résulte] entre norme française et norme communautaire».

5 — Voir arrêts Rüffler (C-544/07, EU:C:2009:258, point 38); Melloni (C-399/11, EU:C:2013:107, point 29) et Di Donna (C-492/11, EU:C:2013:428, point 25).

6 — Cette affirmation me semble suffisante pour dissiper le doute exprimé par la Commission au point 20 de ses observations écrites, où elle note que la formulation des questions préjudicielles est identique à celle proposée par M. Delvigne, ce dont elle déduit que certaines appréciations au sujet de la législation française ne reflètent pas «l'avis définitif de la juridiction de renvoi» en la matière. Selon moi, dans la mesure où cette juridiction affirme «faire droit» à la demande de M. Delvigne, il convient de considérer qu'elle assume les raisons exposées par ce dernier à l'appui de sa demande de renvoi préjudiciel et que, dès lors, ces raisons sont également devenues les siennes.

58. Les différentes dispositions de la Charte invoquées de manière générale par M. Delvigne ont été concrétisées, dans la formulation de la première question posée à la Cour, par l'article 49 de la Charte, le tribunal d'instance de Bordeaux demandant si cette disposition précise empêche «qu'un article de loi nationale maintienne une interdiction, au demeurant indéfinie et disproportionnée, de faire bénéficier d'une peine plus légère les personnes condamnées avant l'entrée en vigueur de la loi pénale plus douce n° 94-89 du 1er février 1994».

59. S'agissant de la seconde question, la décision de renvoi n'est pas plus éloquente, bien au contraire. Ce n'est pas pour autant que ses considérations échouent à indiquer le problème juridique auquel il convient de répondre dans la procédure au principal. Ainsi, peu avant de formuler ses deux questions, la juridiction de renvoi affirme qu'«il convient […] de soumettre à la Cour de Justice de l'Union Européenne les deux questions préjudicielles […], l'une ayant trait à un critère temporel, l'autre étant liée à un critère de nationalité». Le «critère de nationalité» n'est visible que dans la rédaction de la seconde question, qui vise à savoir si «[l]'article 39 de la Charte […] applicable aux élections du Parlement européen [impose] aux États membres […] de ne pas prévoir d'interdiction générale, indéfinie et automatique d'exercer des droits civils et politiques, afin de ne pas créer d'inégalité de traitement entre les ressortissants des États membres».

60. La décision de renvoi permet donc suffisamment d'identifier les deux problèmes de droit pertinents sur lesquels l'avis de la Cour est demandé afin que le tribunal d'instance de Bordeaux puisse déterminer si la réglementation nationale applicable dans la procédure au principal est ou non conforme au droit de l'Union, à savoir, d'une part, si, conformément à l'article 49 de la Charte, il est possible d'exclure, dans des circonstances telles qu'en l'espèce, l'application rétroactive d'une législation pénale plus favorable et, d'autre part, si, conformément à l'article 39 de la Charte, il est possible d'interdire indéfiniment, à titre de peine complémentaire, l'exercice du droit de vote.

61. Par conséquent, j'estime que la Cour est en mesure de suffisamment cerner le problème devant être résolu par la juridiction de renvoi quant à la conformité de la réglementation nationale en cause dans la procédure au principal avec le droit de l'Union et, dès lors, de lui faciliter la résolution dudit litige en lui fournissant l'interprétation pertinente de ce droit.

62. La demande préjudicielle réunit donc, selon moi, les conditions nécessaires pour être recevable au regard de la prétendue insuffisance de la décision de renvoi quant à ses conditions formelles. Je proposerai dès lors à la Cour de rejeter les objections relatives à la recevabilité.

B – *Sur la compétence de la Cour: la portée de l'application de la Charte dans les circonstances de l'espèce*

63. Les considérations des parties visant à savoir si l'action des autorités nationales a eu lieu dans le cadre de la mise en œuvre du droit de l'Union, au sens de l'article 51, paragraphe 1, de la Charte, avec les conséquences en découlant quant à la compétence de la Cour pour répondre à la juridiction de renvoi, ont également été diverses et variées. Dans certains cas, comme celui du gouvernement allemand, la réponse à cette question a été différenciée selon les droits fondamentaux invoqués, le droit de vote aux élections au Parlement (article 39 de la Charte) et le droit à la peine postérieure plus légère (article 49, paragraphe 1, troisième phrase, de la Charte). Je considère que, pour les raisons qui seront exposées, cette analyse différenciée de la question posée s'impose en l'espèce. Néanmoins, il convient auparavant de rappeler très brièvement l'interprétation donnée par la Cour à ladite clause.

1. Sur la portée de la clause selon laquelle la Charte s'adresse aux États membres «uniquement lorsqu'ils mettent en œuvre le droit de l'Union» (article 51, paragraphe 1, de la Charte) - Considérations préalables

64. Le texte que je viens de reproduire a dès le début posé des problèmes d'interprétation, donnant lieu à un important débat doctrinal [7], en partie dû à une certaine *tension* qui a pu être constatée entre la jurisprudence antérieure et le libellé de cette disposition [8].

65. Dans l'arrêt rendu dans l'affaire Åkerberg Fransson [9], la Cour a indiqué, confirmant la jurisprudence constante antérieure, que, «[…] en substance, […] les droits fondamentaux garantis dans l'ordre juridique de l'Union ont vocation à être appliqués dans toutes les situations régies par le droit de l'Union, mais pas en dehors de telles situations. C'est dans cette mesure que la Cour a déjà rappelé qu'elle ne peut apprécier, au regard de la Charte, une réglementation nationale qui ne se situe pas dans le cadre du droit de l'Union. En revanche, dès lors qu'une telle réglementation entre dans le champ d'application de ce droit, la Cour, saisie à titre préjudiciel, doit fournir tous les éléments d'interprétation nécessaires à l'appréciation, par la juridiction nationale, de la conformité de cette réglementation avec les droits fondamentaux dont elle assure le respect» [10].

66. En tant qu'approche de principe, la Cour a déclaré, au point 21 de cet arrêt, que, étant donné que «[l]es droits fondamentaux garantis par la Charte [doivent] être respectés lorsqu'une réglementation nationale entre dans le champ d'application du droit de l'Union, il ne saurait exister de cas de figure qui relèvent ainsi du droit de l'Union sans que lesdits droits fondamentaux trouvent à s'appliquer. L'applicabilité du droit de l'Union implique celle des droits fondamentaux garantis par la Charte.»

67. Enfin, en tant que proclamation également de principe, le point 29 de l'arrêt prévoit le cas de situations régies par le droit national qui ne sont «pas entièrement déterminée[s] par le droit de l'Union». Dans un tel cas, les pouvoirs publics nationaux peuvent «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» [11].

68. À cet égard, il convient de rappeler que, sur ce point, la Cour renvoie à l'arrêt Melloni, au point 60 duquel il est indiqué, en référence à l'article 53 de la Charte et donc à la possibilité pour les États membres d'établir des standards de protection supérieurs, que «l'article 53 de la Charte confirme que, lorsqu'un acte du droit de l'Union appelle des mesures nationales de mise en œuvre, il reste loisible

7 — Voir, notamment, Groussot, X., Pech, L., et Petursson, G. T.: «The Scope of Application of EU Fundamental Rights on Member States' Action: In Search of Certainty in EU Adjudication», *Eric Stein Working Paper*, 1, 2011; Nusser, J.: *Die Bindung der Mitgliedstaaten an die Unionsgrundrechte*, Ed. Mohr Siebeck, Tubinga, 2011, p. 54 et suiv.; Kokott, J., et Sobotta, C.: «The Charter of Fundamental Rights of the European Union after Lisbon», *EUI Working Papers*, Academy of European Law, nº 6, 2010; Alonso García, R.: «The General Provisions of the Charter of Fundamental Rights of the European Union», *European Law Journal*, nº 8, 2002; Eeckhout, P.: «The EU Charter of Fundamental Rights and the federal question», *Common Market Law Review*, 39, 2002; Jacqué, J.-P., «La Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne: aspects juridiques généraux», *REDP*, vol. 14, nº 1, 2002; Egger, A.: «EU-Fundamental Rights in the National Legal Order: The Obligations of Member States Revisited», *Yearbook of European Law*, vol. 25, 2006; Rosas, A., et Kaila, H.: «L'application de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne par la Cour de justice – un premier bilan», *Il Diritto dell'Unione Europea*, 1, 2011, ainsi que Weiler, J., et Lockhart, N.: «'Taking rights seriously' seriously: The European Court and its Fundamental Rights Jurisprudence – Part I» *Common Market Law Review*, nº 32, 1995.

8 — Voir, d'une part, arrêts Wachauf (5/88, EU:C:1989:321) et Bostock (C-2/92, EU:C:1994:116) ainsi que, d'autre part, arrêts ERT (C-260/89, EU:C:1991:254) et Familiapress (C-368/95, EU:C:1997:325), par opposition aux arrêts Maurin (C-144/95, EU:C:1996:235); Kremzow (C-299/95, EU:C:1997:254) et Annibaldi (C-309/96, EU:C:1997:631).

9 — C-617/10, EU:C:2013:105.

10 — Ibidem (point 19). La Cour poursuit en citant les arrêts ERT (C-260/89, EU:C:1991:254, point 42); Kremzow (C-299/95, EU:C:1997:254, point 15); Annibaldi (C-309/96, EU:C:1997:631, point 13); Roquette Frères (C-94/00, EU:C:2002:603, point 25); Sopropé (C-349/07, EU:C:2008:746, point 34); Dereci e.a. (C-256/11, EU:C:2011:734, point 72) ainsi que Vinkov (C-27/11, EU:C:2012:326, point 58).

11 — Arrêt Åkerberg Fransson (C-617/10, EU:C:2013:105, point 29).

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» [12].

69. Par conséquent, le «champ d'application du droit de l'Union» se définit comme celui dont relèvent «toutes les situations régies par le droit de l'Union». Dans le même temps, l'application de la Charte ne peut donner lieu à une extension des compétences attribuées à l'Union par les traités, car, comme la Cour le rappelle dans l'arrêt Åkerberg Fransson [13], conformément à l'article 6, paragraphe 1, TUE, «les dispositions de la Charte n'étendent en aucune manière les compétences de l'Union telles que définies dans les traités. De même, en vertu de l'article 51, paragraphe 2, de la Charte, cette dernière n'étend pas le champ d'application du droit de l'Union au-delà des compétences de l'Union, ni ne crée aucune compétence ni aucune tâche nouvelles pour l'Union et ne modifie pas les compétences et les tâches définies dans les traités» [14].

70. À ce stade, il convient donc de déterminer si, en l'espèce, nous nous trouvons dans une «situation régie par le droit de l'Union».

2. Sur la nécessité d'examiner cette question séparément

71. Comme je viens de l'indiquer, je considère que la question visant à savoir si l'acte des pouvoirs publics nationaux a été adopté dans le cadre de la mise en œuvre du droit de l'Union doit recevoir une réponse différenciée selon chacun des deux droits fondamentaux invoqués.

72. Ma proposition à cet égard doit être expliquée. Il peut, en effet, ne pas sembler évident qu'une certaine situation qui s'est produite au sein d'un État membre puisse en même temps *être examinée* et *ne pas être examinée* au regard de la Charte, selon la disposition invoquée.

73. Le fait est, cependant, qu'il se produit en l'espèce une situation particulière, qui est à l'origine même de la demande formulée dans la procédure au principal. Il pourrait en effet être remédié à la situation dénoncée par M. Delvigne de deux manières différentes et, dans le fond, alternatives, d'une part, en considérant que le droit pénal qui lui a été effectivement appliqué – et qui continue à l'être – porte atteinte au droit de vote aux élections au Parlement (article 39 de la Charte) et, d'autre part, en considérant alternativement que, en tout état de cause, le droit pénal postérieur, qui ne lui a *pas* été appliqué, aurait dû l'être conformément à la garantie introduite à l'article 49 de la Charte (droit à la rétroactivité de la loi pénale la plus favorable). Comme l'on peut le constater, les deux voies pourraient éventuellement conduire au même résultat.

74. Cela étant dit, les problèmes que pose l'examen du point de savoir si nous nous trouvons dans un cas de mise en œuvre du droit de l'Union se présentent de manière très différente selon que la demande vise à l'une ou l'autre chose, à savoir suivant qu'elle consiste à déclarer que la loi qui a été appliquée à M. Delvigne enfreint – quant au fond – le droit de vote ou qu'elle vise à l'application rétroactive d'une loi pénale qui ne lui a *pas* été appliquée.

75. J'examinerai donc séparément, et dans l'ordre dans lequel la juridiction nationale la pose, la question visant à savoir si nous nous trouvons dans le cas d'un droit national adopté dans le cadre de la mise en œuvre du droit de l'Union.

12 — Arrêt Melloni (C-399/11, EU:C:2013:107).

13 — C-617/10, EU:C:2013:105, point 23.

14 — Voir, à ce dernier égard, dans le même sens, arrêt Dereci e.a. (C-256/11, EU:C:2011:734, point 71).

3. Sur le point de savoir si le droit à l'application rétroactive de la loi pénale la plus favorable reconnu à l'article 49, paragraphe 1, troisième phrase, de la Charte peut être valablement opposé à la condamnation pénale prononcée en l'espèce

76. Il convient de rappeler que, en l'espèce, il y a eu une modification législative du droit pénal national, qui peut sans nul doute être qualifiée de reformatio in mitius, qui a toutefois exclu de son champ d'application les condamnations prononcées avant l'entrée en vigueur de la loi. Avant l'analyse éventuelle de la portée de la garantie reconnue dans la Charte, notamment du point de savoir si cette garantie s'étend aussi aux condamnations définitives déjà prononcées au moment de l'entrée en vigueur de la réforme précitée, il convient d'examiner, comme je viens de l'indiquer, si la condamnation pénale concernée a eu lieu dans le cadre de la mise en œuvre du droit de l'Union. Si ce n'était pas le cas, il est clair qu'il n'y aurait pas lieu d'examiner les différentes questions possibles quant à la portée au fond de ce droit fondamental [15].

77. La jurisprudence de la Cour, je peux déjà le dire, permet de conclure sans aucun problème que nous ne nous trouvons pas dans un cas de mise en œuvre du droit de l'Union. Rappelons que, dans l'arrêt Åkerberg Fransson, dans le cadre d'un problème présentant une similitude indéniable avec le cas d'espèce et lors de l'examen concret visant à savoir si une garantie de la loi pénale telle que le principe ne bis in idem régissait une condamnation infligée dans un cas d'infraction à la taxe sur la valeur ajoutée (TVA), la Cour a estimé se trouver dans un cas de mise en œuvre du droit de l'Union, car les poursuites pénales en cause étaient «liées en partie à des manquements à [des] obligations déclaratives en matière de TVA» [16].

78. Dans le même sens, la Cour a considéré à cette occasion que la situation en cause dans la procédure au principal était régie par un droit adopté dans le cadre de la mise en œuvre du droit de l'Union, dans la mesure où ce dernier impose aux États membres «l'obligation de prendre toutes les mesures législatives et administratives propres à garantir la perception de l'intégralité de la TVA due sur son territoire et à lutter contre la fraude» [17], comme il ressort, d'une part, de l'article 4, paragraphe 3, TUE et, d'autre part, de la directive 2006/112/CE du Conseil, du 28 novembre 2006, relative au système commun de taxe sur la valeur ajoutée (JO L 347, p. 1) et de la sixième directive 77/388/CEE du Conseil, du 17 mai 1977, en matière d'harmonisation des législations des États membres relatives aux taxes sur le chiffre d'affaires – Système commun de taxe sur la valeur ajoutée: assiette uniforme (JO L 145, p. 1).

79. S'ajoutait à ces dispositions «l'article 325 TFUE [, qui] oblige les États membres à lutter contre les activités illicites portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union par des mesures dissuasives et effectives et, en particulier, les oblige à prendre les mêmes mesures pour combattre la fraude portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union que celles qu'ils prennent pour combattre la fraude portant atteinte à leurs propres intérêts» [18].

80. Pour la Cour, «les ressources propres de l'Union comprenant notamment, aux termes de l'article 2, paragraphe 1, de la décision 2007/436/CE […] relative au système des ressources propres des Communautés européennes […], les recettes provenant de l'application d'un taux uniforme à l'assiette harmonisée de la TVA déterminée selon les règles de l'Union, un lien direct existe ainsi entre la perception des recettes provenant de la TVA dans le respect du droit de l'Union applicable et la mise à disposition du budget de l'Union des ressources TVA correspondantes, dès lors que toute lacune dans la perception des premières se trouve potentiellement à l'origine d'une réduction des secondes» [19].

15 — Voir, à titre général, Lascuraín Sánchez, J. A.*: Sobre la retroactividad penal favorable*, Civitas, Madrid, 2000.

16 — Arrêt Åkerberg Fransson (C-617/10, EU:C:2013:105, point 24).

17 — Ibidem (point 25).

18 — Ibidem (point 26).

19 — Idem.

81. En définitive, il s'agissait, dans l'affaire Åkerberg Fransson, d'un cas dans lequel un État membre devait adopter les mesures législatives et administratives nécessaires pour donner exécution à une obligation imposée par le droit de l'Union.

82. À la grande différence de la situation antérieure, en l'espèce, il n'existe pas – et il n'y a bien entendu pas eu d'invocation – de dispositions du droit de l'Union qui, tout comme celles qui existaient dans ladite affaire, auraient pu fonder et activer le pouvoir de sanction de l'État membre. Au contraire, l'exercice du ius puniendi de l'État membre a eu lieu dans un domaine totalement étranger à la compétence de l'Union, à savoir à l'occasion de la répression d'un assassinat. Il n'y a donc pas, en l'espèce, de droit de l'Union qui permettrait d'affirmer que la sanction pénale a été prononcée dans le cadre de la mise en œuvre dudit droit.

83. À cet égard, il ne me reste plus qu'à ajouter que le fait qu'une acception différente de la portée du droit à la reformatio in mitius, dans les termes préconisés par M. Delvigne, aurait pu se traduire par une application à son égard de la réforme législative postérieure à sa condamnation, avec les conséquences en découlant, en fin de compte, quant à sa possibilité de jouir du droit de vote, n'est pas suffisant pour infirmer la conclusion précédente.

84. La Cour a déclaré que le simple fait d'affecter indirectement un domaine relevant du champ d'application du droit de l'Union n'est pas suffisant pour considérer que la situation à laquelle s'applique la règle nationale qui produit cette affectation est régie par le droit de l'Union [20].

85. Dans le même ordre d'idées, la Cour a également déclaré que «la notion de 'mise en œuvre du droit de l'Union', au sens de l'article 51 de la Charte, impose l'existence d'un lien de rattachement d'un certain degré, dépassant le voisinage des matières visées ou les incidences indirectes de l'une des matières sur l'autre» [21]. Elle a également souligné que, «[p]our déterminer si une réglementation nationale relève de la mise en œuvre du droit de l'Union au sens de l'article 51 de la Charte, il y a lieu de vérifier, parmi d'autres éléments, si elle a pour but de mettre en œuvre une disposition du droit de l'Union, le caractère de cette réglementation et si celle-ci ne poursuit pas des objectifs autres que ceux couverts par le droit de l'Union, même si elle est susceptible d'affecter indirectement ce dernier, ainsi que s'il existe une réglementation du droit de l'Union spécifique en la matière ou susceptible de l'affecter» [22].

86. En définitive, et suivant cette même ligne, le fait qu'un effet rétroactif de ladite réforme aurait pu avoir l'effet collatéral et, d'une certaine manière aléatoire, de récupérer le droit de vote ne permet pas d'affirmer que l'article 49, paragraphe 1, troisième phrase, de la Charte «régit» cette situation, en définitive, de soutenir que l'acte des autorités nationales a été adopté dans le cadre de la mise en œuvre du droit de l'Union.

87. Par conséquent, je considère qu'une disposition nationale telle que celle en cause en l'espèce, qui exclut un certain effet rétroactif d'une législation nationale qui n'a pas été adoptée dans le cadre de la mise en œuvre du droit de l'Union, n'a pas le caractère de législation nationale adoptée dans le cadre de la mise en œuvre du droit de l'Union.

88. En conclusion, j'estime que la Cour n'est pas compétente, dans les circonstances de l'espèce, pour se prononcer sur la conformité de la réglementation nationale invoquée par le tribunal d'instance de Bordeaux avec le droit reconnu à l'article 49, paragraphe 1, troisième phrase, de la Charte.

20 — Arrêt Annibaldi (C-309/96, EU:C:1997:631, points 21 à 23).

21 — Arrêt Siragusa (C-206/13, EU:C:2014:126, point 24).

22 — Ibidem (point 25), citant les arrêts Annibaldi (C-309/96, EU:C:1997:631, points 21 à 23); Iida (C-40/11, EU:C:2012:691, point 79) ainsi que Ymeraga e.a. (C-87/12, EU:C:2013:291, point 41).

4. Sur le point de savoir si le droit de vote aux élections au Parlement, tel qu'il est reconnu à l'article 39, paragraphe 2, de la Charte, peut être opposé à une législation pénale nationale qui impose une perte définitive du droit de vote aux élections au Parlement

89. Par sa seconde question, le tribunal d'instance de Bordeaux s'interroge sur la conformité avec la Charte de l'interdiction définitive du droit de vote initialement imposée à M. Delvigne – et qui s'applique encore – conformément à la législation pénale en vigueur à l'époque des faits punissables dont il a été déclaré l'auteur.

90. Il convient à nouveau de se demander si nous nous trouvons dans le cas qui, conformément à l'article 51, paragraphe 1, de la Charte, soumettrait les actes des pouvoirs publics des États membres aux exigences de la Charte. En substance, se pose à nouveau la question de savoir si l'on peut affirmer se trouver en présence d'un droit de l'Union ayant régi ou déterminé la mise en œuvre de la législation pénale concernée.

91. La conclusion pouvant être tirée ici est clairement différente. La situation de perte du droit de vote aux élections au Parlement dans laquelle M. Delvigne se trouve du fait de la législation française, qui, en vertu, comme nous le verrons, du droit de l'Union, régit les élections au Parlement – en renvoyant à la législation électorale générale nationale (article 2 de la loi 77-729, du 7 juillet 1977), qui renvoie à son tour à la législation pénale (article L 2 du code électoral) –, est la conséquence d'une législation adoptée dans le cadre de la mise en œuvre du droit de l'Union.

92. Je considère que, en l'espèce, il existe un lien clair entre la réglementation nationale litigieuse et le droit de l'Union. Ce *lien* résulte avant tout du fait que le droit primaire assume une compétence afin d'établir les dispositions nécessaires pour permettre l'élection des membres du Parlement «selon une procédure uniforme dans tous les États membres ou conformément à des principes communs à tous les États membres». Aux termes de l'article 223, paragraphe 1, TFUE, dans la même ligne – bien qu'avec des nuances – que l'article l'ayant immédiatement précédé, à savoir l'article 190 CE, alors qu'il appartient au Parlement d'élaborer un «projet en vue d'établir les dispositions nécessaires» pour permettre cet objectif, il incombe au Conseil de l'Union européenne d'établir ces dispositions «à l'unanimité conformément à une procédure législative spéciale et après approbation du Parlement européen», ces dispositions n'entrant toutefois en vigueur qu'«après leur approbation par les États membres, conformément à leurs règles constitutionnelles respectives» [23].

93. Cet article 223, paragraphe 1, TFUE signifie que le législateur de l'Union a deux choix possibles pour réglementer l'élection de ses députés: soit en établissant une procédure uniforme, soit en posant des principes communs. Nonobstant les différences entre l'un et l'autre choix, ce qui importe, pour ce qui nous intéresse ici, c'est que les deux ont pour objet une matière qui relève du champ d'application des compétences de l'Union, le législateur de l'Union ayant, et c'est le moins que l'on puisse dire, la qualité de «colégislateur» en la matière.

94. Il est clair que, que ce soit en établissant une *procédure* d'élection des membres du Parlement ou en posant les *principes communs* sur la base desquels cette élection doit avoir lieu, le législateur de l'Union participe à l'exercice d'une compétence spécifique qui pourrait éventuellement être qualifiée de «partagée», mais qui, en tout état de cause, l'implique directement. Ladite compétence apparaît «partagée» à deux égards: d'une part, dans la mesure où, alors que l'initiative et l'élaboration des dispositions régissant cette procédure ou, le cas échéant, la détermination des principes communs devant l'inspirer reviennent exclusivement au législateur de l'Union, la décision de l'«entrée en

23 — Voir, à titre général, sur l'article 190 CE et l'article 223, paragraphe 1, TFUE, González Alonso, L. N.: «El Parlamento Europeo ante las elecciones de junio de 2009: reflexiones a la luz del Tratado de Lisboa», *Revista Unión Europea Aranzadi*, mai 2009, p. 7.

vigueur» de ces dispositions est réservée aux États membres; d'autre part, parce que, une fois posés une procédure uniforme établie ou les principes communs sur la base desquels les procédures électorales européennes doivent se fonder, il restera toujours une marge pour l'exercice des compétences propres aux États membres s'agissant de la réglementation des élections au Parlement.

95. La première conclusion qui peut être tirée de la considération précédente est qu'il existe déjà, en vertu du TFUE, une certaine compétence du législateur de l'Union qui permet de rejeter le reproche selon lequel l'application de la Charte pourrait avoir pour conséquence de modifier les compétences de l'Union, en violation de l'article 6, paragraphe 1, deuxième alinéa, TUE. Cette conclusion n'est pas infirmée par le fait que, comme on le sait, la disposition de l'article 223, paragraphe 1, TFUE ne s'est pas concrétisée.

96. En effet, la procédure voulue à l'article 223, paragraphe 1, TFUE n'a pas encore été établie [24]. Néanmoins le mandat contenu dans cette disposition, bien qu'il n'ait toujours pas été mis en œuvre, exprime la volonté du législateur primaire de faire de l'élection des membres du Parlement une «situation régie par le droit de l'Union», au sens de l'arrêt Åkerberg Fransson, bien que non pas de manière exclusive, mais avec la participation des droits des États membres, dans le cadre de la procédure uniforme établie par l'Union ou, le cas échéant, des principes communs posés par cette dernière.

97. L'intérêt de l'Union pour la procédure de désignation des membres du Parlement a connu un changement qualitatif dès que les députés européens ont commencé à être élus au suffrage universel direct par les ressortissants des États membres [25]. Pour cela, il a d'abord fallu adopter l'acte de 1976 portant élection des représentants au Parlement, dont l'article 1er, paragraphe 3, imposait l'élection «au suffrage universel direct, libre, et secret».

98. L'acte de 1976, qui indiquait, à son article 8, que, «[s]ous réserve des dispositions du présent acte, la procédure électorale est régie, dans chaque État membre, par les dispositions nationales», n'en prévoyait certes pas beaucoup plus. Néanmoins en tout état de cause, l'élection au Parlement au suffrage universel et direct supposait de configurer cette chambre à l'image et sur le même modèle que les Parlements des États membres. Rappelons que la Cour a fait droit au recours du parti «Les Verts» dans son arrêt Les Verts/Parlement [26] sur le fondement de cet acte, qualifiant alors pour la première fois les traités de charte constitutionnelle.

24 — Les tentatives du Parlement pour s'acquitter de ce mandat n'ont pas manqué. Il convient de signaler tout d'abord un premier rapport sur la proposition de modification de l'acte de 1976, élaboré par le député Andrew Duff le 28 avril 2011 (PE 440.210v04-00), qui proposait la création de listes électorales paneuropéennes, la création d'une circonscription électorale unique pour tout le territoire de l'Union et l'obligation de garantir la représentation féminine sur les listes, ainsi que la répartition des sièges selon le système proportionnel corrigé d'Hondt, proposition qui, faute d'avoir obtenu une majorité satisfaisante au sein du comité des affaires constitutionnelles, a donné lieu à un deuxième rapport du même député du 2 février 2012, qui n'a pas non plus obtenu de majorité satisfaisante au sein du comité des affaires constitutionnelles, et qui n'a dès lors pas été examiné en session plénière. Après l'échec de ces tentatives, une résolution sur les élections au Parlement européen en 2014 a été approuvée, le 22 novembre 2012 [P7_TA(2012)0462, rapport du député Carlo Casini]. Par cette résolution, le Parlement a approuvé la directive 2013/1/UE du Conseil, du 20 décembre 2012, modifiant la directive 93/109/CE en ce qui concerne certaines modalités de l'exercice du droit d'éligibilité aux élections au Parlement européen pour les citoyens de l'Union résidant dans un État membre dont ils ne sont pas ressortissants (JO L 26, p. 27). Cette réforme est axée sur l'amélioration des échanges d'informations entre États membres ainsi que sur l'inscription sur les listes électorales de citoyens européens résidant dans un État membre dont ils ne sont pas ressortissants. De même, le 10 juin 2013, le Parlement a adopté une recommandation approuvant le projet de décision du Conseil européen fixant la composition du Parlement européen (PE 513.240v01-00), projet à son tour fondé sur une autre résolution du Parlement adoptée en session plénière le 13 mars 2013 [P7_TA(2013)0082]. Plus tard, au mois de juillet 2013, le Parlement a également adopté une résolution sur l'amélioration des modalités pratiques d'organisation des élections européennes de 2014 [P7_TA(2013)0323], qui prévoit l'augmentation des pouvoirs du Parlement pour l'élection du président de la Commission.

25 — Voir, sur l'importance que la doctrine de l'époque a donné à cette nouveauté, notamment, Lodge, J.: «The significance of direct elections for the European Parliament's role in the European Community and the drafting of a common electoral law», *Common Market Law Review* , 16, 1979, p. 195; Paulin, B., et Forman, J.: «L'élection du Parlement européen au suffrage universel direct», *Cahiers de Droit européen*, 5-6, 1976, p. 506; Charpentier, J., *et al.: La signification politique de l'élection du Parlement européen au suffrage universel direct,* Centre européen universitaire de Nancy, Nancy, 1978.

26 — 294/83, EU:C:1986:166, point 23.

99. L'augmentation progressive des compétences du Parlement et le fait que sa position institutionnelle et politique se rapproche de plus en plus de celle qui est propre aux Parlements nationaux dans les ordres juridiques des États membres n'ont fait que rendre de plus en plus impérieuse la nécessité que la procédure d'élection de ses membres rende justice à sa qualité d'organe représentatif de la volonté des citoyens «de l'Union». Dans les termes que j'utilisais dans les conclusions présentées dans l'affaire Åkerberg Fransson, il n'est guère contestable que nous nous trouvons, en l'espèce, en présence d'un « *intérêt spécifique* de l'Union à ce que [l']exercice du pouvoir [par les États membres lorsqu'ils mettent en œuvre le droit de l'Union] s'adapte à sa conception des droits fondamentaux» [27].

100. Dans ce même ordre d'idées, abandonnant la formulation antérieure figurant à l'article 189 CE, l'article 14, paragraphe 2, TUE et, dans le même sens que ce dernier, l'article 39, paragraphe 1, de la Charte se réfèrent aux députés du Parlement comme étant non pas les «représentants des peuples des États réunis dans la Communauté», mais, de manière beaucoup plus directe, les «représentants des citoyens de l'Union» [28].

101. En cette nouvelle qualité de chambre immédiatement représentative de la citoyenneté de l'Union, il est clair que le Parlement peut désormais difficilement être la simple somme de députés élus conformément à des procédures électorales nationales pouvant avoir des approches ou des prémisses tout à fait distinctes. L'unité de la représentation citoyenne préconise l'adoption d'une procédure électorale uniforme ou, à tout le moins, inspirée de principes communs. Il me semble qu'il s'agit là du sens de l'article 223, paragraphe 1, TFUE.

102. Le fait que le mandat figurant actuellement dans cette disposition n'ait jamais été concrétisé dans le sens qui vient d'être indiqué oblige l'Union à continuer à recourir à l'aide des procédures électorales nationales, comme l'acte de 1976 le prévoit toujours. Il est vrai qu'il incombe à l'heure actuelle – encore – aux États membres de déterminer l'entrée en vigueur de cette procédure. Néanmoins si ces derniers ont, pour ainsi dire, compétence pour déterminer ladite entrée en vigueur, ils n'ont plus la compétence inconditionnelle qui leur revenait auparavant aux fins de réglementer la procédure d'élection des députés européens éligibles dans leur circonscription. Par conséquent, le renvoi presque total aux procédures électorales nationales qui est aujourd'hui encore nécessaire est non pas la conséquence de l'existence d'une compétence aussi large des États membres en la matière, mais le fruit de la nécessité de suppléer au vide qui apparaîtrait sinon, faute de s'être acquitté du mandat figurant à l'article 223, paragraphe 1, TFUE.

103. En tout état de cause, et pour ce qui nous importe ici, il découle de l'ensemble des considérations précédentes que nous nous trouvons face à un domaine dans lequel la mise en œuvre du droit de l'Union est incontournable.

104. La Cour est par conséquent compétente pour répondre à la seconde question posée par la juridiction de renvoi, dans la mesure où elle porte sur un domaine de mise en œuvre du droit de l'Union. Cette conclusion doit toutefois faire l'objet d'une précision importante quant à la portée limitée de la compétence du législateur de l'Union s'agissant de la réglementation des élections au Parlement.

27 — Point 40 des conclusions que j'ai présentées dans l'affaire Åkerberg Fransson (C-617/10, EU:C:2012:340). Mis en italique par mes soins.

28 — À cet égard, le statut de citoyen de l'Union a avancé significativement dans sa «vocation à être le statut fondamental des ressortissants des États membres permettant à ceux parmi ces derniers qui se trouvent dans la même situation d'obtenir, indépendamment de leur nationalité et sans préjudice des exceptions expressément prévues à cet égard, le même traitement juridique», déjà soulignée par la Cour dans l'affaire Espagne/Royaume-Uni (C-145/04, EU:C:2006:543, point 74). Par ailleurs, comme l'indiquait l'avocat général Tizzano dans les conclusions qu'il a présentées dans cette même affaire (EU:C:2006:231, point 68), s'il est vrai qu'aucune disposition communautaire n'affirmait à l'époque «ouvertement et directement que [le droit de vote aux élections européennes] figur[ait] parmi ceux reconnus aux citoyens de l'Union en vertu de l'article 17, paragraphe 2, CE [, o]n peut néanmoins observer que l'article 19, paragraphe 2, CE, lorsqu'il accorde aux ressortissants d'un État membre le droit de voter aux élections européennes dans un autre État membre où ils ont leur résidence aux mêmes conditions que les nationaux de cet État, considère d'une certaine manière comme acquis le fait que le droit en question est accordé aux citoyens de l'Union. Nous pourrions argumenter dans le même sens sur le fondement des articles 189 CE et 190 CE, qui prévoient que le Parlement est composé de représentants des 'peuples' et donc (pour le moins) des citoyens 'des États réunis dans la Communauté'».

105. Il convient en effet de ne pas oublier les considérations de la Cour, au point 29 de l'arrêt Åkerberg Fransson, reproduites ci-dessus: en cas de situations régies par le droit national qui ne sont «pas entièrement déterminée[s] par le droit de l'Union», les pouvoirs publics nationaux peuvent légitimement «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» [29].

106. À cet égard, conformément à ce que je viens d'exposer, il est clair que l'ensemble du droit électoral devant régir les élections au Parlement n'est pas «entièrement déterminé», ni en fait ni en droit, par le droit de l'Union. En d'autres termes, même si la disposition de l'article 223, paragraphe 1, TFUE avait été mise en œuvre, la compétence du législateur de l'Union couvrirait non pas l'ensemble du droit électoral dans les élections au Parlement, mais uniquement l'établissement d'une procédure uniforme ou de principes communs. Par conséquent, le droit national élaboré en la matière ne serait, dans une telle situation, pas «entièrement déterminé» par le droit de l'Union. Il en va d'autant plus ainsi que la disposition de l'article 223, paragraphe 1, TFUE n'a pas été mise en œuvre. Dès lors, les États membres disposent d'une marge pour appliquer des standards de protection distincts de ceux établis dans la Charte – et, par référence à l'affaire Melloni [30], des standards supérieurs –, bien entendu à la condition que je viens d'évoquer à la fin du point précédent.

107. À titre de conclusion intermédiaire, je considère, par conséquent, qu'une législation nationale telle que celle en cause en l'espèce, qui réglemente, directement ou par renvoi, les élections au Parlement est une législation adoptée dans le cadre de la mise en œuvre du droit de l'Union, même si elle n'est pas «entièrement déterminée» par celui-ci au sens et avec les conséquences indiquées au point 29 de l'arrêt Åkerberg Fransson.

C – *Sur le fond*

1. Considération préalable

108. Dans les termes dans lesquels elle a été formulée, la demande préjudicielle de la juridiction de renvoi semble centrée sur le paragraphe 1 de l'article 39 de la Charte, étant donné que ce n'est que dans ce paragraphe qu'il est fait référence au principe d'égalité, bien qu'uniquement afin de garantir que les citoyens de l'Union résidant dans un État membre dont ils ne sont pas ressortissants puissent participer aux élections au Parlement dans les mêmes conditions que les ressortissants de l'État de résidence. Toutefois, il est notoire que l'égalité invoquée par M. Delvigne et à laquelle le tribunal d'instance de Bordeaux se réfère dans sa décision de renvoi est non pas celle de l'article 39, paragraphe 1, de la Charte, mais celle du paragraphe 2 de cet article.

109. En effet, la juridiction de renvoi demande précisément si «[l]'article 39 de la Charte […] applicable aux élections du Parlement européen doit […] être interprété comme imposant aux États membres de l'Union européenne de ne pas prévoir d'interdiction générale, indéfinie et automatique d'exercer des droits civils et politiques, afin de ne pas créer d'inégalité de traitement entre les ressortissants des États membres». La référence à l'«interdiction générale, indéfinie et automatique» évoque immédiatement, comme nous le verrons, la jurisprudence de la Cour EDH relative à l'interdiction du droit de vote dans des contextes purement internes [31], c'est-à-dire la définition même du droit de vote en tant que droit politique. Par conséquent, lorsque le tribunal d'instance de Bordeaux parle d'«inégalité de traitement entre les ressortissants des États membres», je comprends qu'il se réfère exclusivement aux ressortissants français et non à ces derniers par rapport aux ressortissants d'autres États membres.

29 — Arrêt Åkerberg Fransson (C-617/10, EU:C:2013:105, point 29).

30 — Arrêt Melloni (C-399/11, EU:C:2013:107, point 60).

31 — Cour EDH, Hirst c. Reino Unido (nº 2) [GC] nº 74026/01, CEDH 2005-IX; Frodl c. Austria, nº 20201/04; Scoppola c. Italia (nº 3) [GC] nº 126/05; Greens et MT c. Reino Unido nº 60041/08 et nº 60054/08.

110. Il convient par conséquent de porter notre attention sur le paragraphe 2 de l'article 39 de la Charte, à savoir sur l'exercice du droit de vote au sens strict, étant donné que la question de droits fondamentaux soulevée dans le cas de M. Delvigne est à proprement parler de savoir non pas si, dans les mêmes circonstances que les siennes, les ressortissants d'autres États membres peuvent participer aux élections au Parlement, que ce soit en France ou dans d'autres États membres, mais si, en tant qu'elle est appliquée aux citoyens de l'Union, la réglementation nationale appliquée est conforme à un droit fondamental reconnu par la Charte à tous les citoyens de l'Union, même s'ils devaient l'exercer dans l'État membre dont ils sont ressortissants.

111. La question étant ainsi délimitée, il convient de rappeler qu'elle tire son origine d'une procédure ayant pour objet la radiation de M. Delvigne des listes électorales du fait de sa condamnation, en 1988, à une peine principale d'emprisonnement de 12 ans, assortie d'une peine complémentaire d'interdiction perpétuelle du droit de vote. M. Delvigne demande, dans la procédure au principal, que lui soit appliquée rétroactivement la législation pénale qui a supprimé, en 1992, le caractère automatique et indéfini de cette peine complémentaire, bien qu'uniquement pour les condamnations prononcées après l'entrée en vigueur de ladite loi.

2. Sur le respect, par la législation nationale, du droit de vote au Parlement (article 39, paragraphe 2, de la Charte)

112. Dans la présente affaire, nous nous trouvons dans un cas d'interdiction définitive du droit de vote liée au fait d'avoir fait l'objet d'une certaine condamnation. Il s'agit, en particulier, d'un cas pouvant être qualifié de «limitation» de l'exercice d'un droit fondamental, au sens de l'article 52, paragraphe 1, de la Charte. Conformément à cette disposition, une telle limitation n'est admissible que si elle est «prévue par la loi et respecte […] le contenu essentiel» du droit concerné, et il doit s'agir dans tous les cas d'une limitation respectant le «principe de proportionnalité», qui, en outre, doit être «nécessaire» et «répond[re] effectivement à des objectifs d'intérêt général reconnus par l'Union ou au besoin de protection des droits et libertés d'autrui».

113. Il convient d'examiner si, conformément à la jurisprudence en la matière, il est satisfait en l'espèce aux conditions requises pour que la limitation en cause soit considérée comme étant conforme aux exigences de la Charte.

114. Cette limitation a incontestablement été prévue par la loi, puisqu'elle résulte de l'application combinée du code pénal, de la loi de 1992 et du code électoral. La question qui se pose est de savoir si, en outre, elle respecte le contenu essentiel du droit de vote; à cet égard, il convient de partager la considération du gouvernement allemand dans ses observations, selon laquelle une privation «mécanique et durable» du droit de vote en cas de condamnation pénale serait contraire au contenu essentiel du suffrage universel, car elle rendrait l'exercice de ce droit impossible pour certains citoyens de l'Union [32].

115. En effet, dans le contexte de la Charte, le respect du contenu essentiel des droits qu'elle reconnaît opère comme une limite ultime et infranchissable à toute limitation éventuelle de l'exercice de ces droits, comme une «limite aux limites» [33]. En définitive, le non-respect dudit contenu essentiel conduit à ce que le droit fondamental en cause soit «méconnaissable en tant que tel», de sorte que l'on pourrait alors parler non pas de «limitation» à l'exercice d'un droit, mais purement et simplement de «suppression» de ce droit.

32 — Point 31 des observations écrites du gouvernement allemand.

33 — Voir, sur cette notion, De Otto, I.: «La regulación del ejercicio de los derechos fundamentales. La garantía de su contenido esencial en el artículo 53.1 de la Constitución», *Obras Completas*, Université d'Oviedo et Centre d'Études politiques et constitutionnelles, Oviedo, 2010, p. 1471. Voir, dans la doctrine allemande, à l'origine de la notion en cause, entre autres, Häberle, P.: *Die Wesensgehaltsgarantie des Art. 19 Abs. 2 GG*, 3e éd., C.F. Müller, Karlsruhe, 1983, et Schneider, L.: *Der Schutz des Wesensgehalts von Grundrechten nach Art. 19 Abs. 2 GG*, Duncker & Humblot, Berlin, 1983.

116. Si l'on applique la considération précédente au cas d'espèce, et compte tenu du caractère de la limitation en cause, il y a en définitive lieu de déterminer si cette dernière est proportionnée, étant entendu que, si elle ne l'était pas, elle aurait outrepassé la limite imposée par la Charte à toute limitation éventuelle des droits fondamentaux, à savoir le respect de leur contenu essentiel.

117. Aux fins d'apprécier le caractère proportionnel ou non de la limitation examinée, il convient de partir de la grande diversité pouvant être constatée en la matière entre les diverses législations nationales, si différentes que le droit de l'Union ne peut se fonder que sur le minimum commun partagé par tous les États membres et, par conséquent, sur la jurisprudence de la Cour EDH relative à l'article 3 du protocole additionnel nº 1 à la CEDH.

118. L'examen de droit comparé révèle, en effet, une grande diversité entre les législations des États membres s'agissant de l'interdiction du droit de vote résultant d'une sanction pénale [34], la Cour EDH étant celle qui a établi, en tant que dénominateur commun minimal admissible dans le cadre de l'article 3 du protocole additionnel nº 1 à la CEDH, la possibilité d'interdire perpétuellement le droit de vote, à condition que cette interdiction ne soit pas le résultat d'un système répondant à des critères de généralité, d'automaticité et d'application indifférenciée. En effet, pour la Cour EDH, la législation qui prive, «sans nuances», du droit de vote un grand nombre d'individus «de manière indifférenciée» et «automatiquement […], quelle que soit la durée de leur peine et indépendamment de la nature ou de la gravité de l'infraction qu'ils ont commise et de leur situation personnelle», est contraire à la disposition précitée, la Cour EDH concluant que «pareille restriction générale, automatique et indifférenciée à un droit consacré par la [CEDH] et revêtant une importance cruciale outrepasse une marge d'appréciation acceptable, aussi large soit-elle, et est incompatible avec l'article 3 du Protocole nº 1» [35].

119. Notamment, la Cour EDH salue tout particulièrement la possibilité que la mesure privative soit révisée, et elle a considéré qu'un système national qui permet d'obtenir le rétablissement du droit de vote au moyen d'une demande présentée à l'issue d'une période de trois ans après que la peine principale a été purgée, à condition d'avoir fait preuve d'une bonne conduite effective et constante, ne souffre pas d'une rigidité excessive, incompatible avec la convention sur la loi applicable aux obligations contractuelles, ouverte à Rome le 19 juin 1980 (JO L 266, p. 1) [36].

120. Dans ces conditions, je considère que les États membres peuvent, sans que cela implique une non-conformité au droit de l'Union, prévoir, parmi les causes d'interdiction du droit de vote, l'éventualité d'une condamnation pénale, bien qu'uniquement à la condition que cette interdiction soit acceptable au regard de la jurisprudence de la Cour EDH. C'est ce qui ressort clairement de la jurisprudence de la Cour, qui a toujours rappelé, dans la droite ligne de la jurisprudence de la Cour EDH, que «les États contractants jouissent d'une ample marge d'appréciation pour entourer le droit de vote de conditions. Cependant, ces conditions ne peuvent réduire les droits dont il s'agit au point de les atteindre dans leur substance même et de les priver de leur effectivité [, elles] doivent poursuivre un but légitime et les moyens employés ne peuvent se révéler disproportionnés» [37].

121. Selon moi, la réglementation nationale en cause dans la procédure au principal n'est pas, en principe, incompatible avec la jurisprudence de la Cour car, bien que l'effectivité de la possibilité de révision ait été sérieusement remise en cause lors de l'audience, le droit français prévoit la possibilité de réviser l'interdiction perpétuelle du droit de vote. C'est ce que semble indiquer l'article 702-1 du

34 — Cette diversité a déjà été constatée en 1993 dans la proposition de la Commission qui a donné lieu à la directive 93/109 (JO L 329, p. 34). Voir, dans la doctrine, notamment, Rottinghaus, B.: *Incarceration and Enfranchisement: International Practices, Impact and Recommendations for Reform*, International Foundation for Election Systems, Washington DC, 2003; Ewald, A., et Rottinghaus, B.: *Criminal Disenfranchisement in an International Perspective*, Cambridge University Press, 2009.

35 — Cour EDH, Hirst c. Royaume-Uni (nº 2) [GC], nº 74026/01, § 82, CEDH 2005-IX; Frodl c. Autriche, nº 20201/04, § 25, et Scoppola c. Italie (nº 3) [GC], nº 126/05, § 96.

36 — Cour EDH, Scoppola c. Italie (nº 3) [GC], nº 126/05, § 109.

37 — Arrêt Espagne/Royaume-Uni (C-145/04, EU:C:2006:543, point 94).

code de procédure pénale, tel que modifié par la loi nº 2009-1436, pénitentiaire, du 24 novembre 2009, en vertu duquel toute personne frappée d'une interdiction, déchéance ou incapacité résultant d'une condamnation pénale à titre principal ou complémentaire peut demander à la juridiction de la relever, en tout ou partie.

122. Cette seule circonstance, combinée au fait qu'il ne soit pas sûr que la réglementation concernée présente les caractéristiques de généralité, d'automaticité et d'application indifférenciée censurées par la Cour EDH, étant donné qu'elle ne semble s'appliquer non pas à toutes les infractions, mais uniquement à celles présentant une certaine gravité, pourrait exclure la non-conformité de cette réglementation au droit de l'Union, toujours sous le contrôle du juge.

123. En définitive et, eu égard à l'ensemble des considérations précédentes, il incombera à la juridiction de renvoi de déterminer si les possibilités de révision offertes par le droit national s'avèrent, en pratique, suffisamment efficaces pour exclure que l'interdiction du droit de vote devienne de fait (irrémédiablement) perpétuelle et, donc, disproportionnée et, en définitive, entachée d'une violation du contenu essentiel de ce droit. À cet égard, peuvent constituer des éléments d'appréciation pertinents le degré plus ou moins grand de difficulté réelle de la procédure de révision s'agissant des conditions exigées pour son ouverture, le caractère raisonnable des coûts, en considérant particulièrement la possibilité, en cas de demande d'assistance ou de représentation juridique, de bénéficier de l'aide juridictionnelle, ainsi que la pratique des autorités devant se prononcer sur la demande de révision quant au caractère strict des conditions exigées pour qu'il y soit fait droit.

124. En conclusion, je considère que l'article 39 de la Charte ne s'oppose pas à une législation nationale telle que celle en cause dans la procédure au principal, pour autant qu'elle n'établisse pas d'interdiction générale, indéfinie et automatique du droit de vote sans possibilité suffisamment efficace de révision, la juridiction nationale devant vérifier en particulier ce dernier point.

VII – Conclusion

125. Eu égard aux considérations qui précèdent, je propose à la Cour de répondre à la demande de décision préjudicielle comme suit:

1) La Cour n'est pas compétente, dans les circonstances de l'espèce, pour se prononcer sur la conformité de la réglementation nationale invoquée par le tribunal d'instance de Bordeaux avec le droit reconnu à l'article 49, paragraphe 1, troisième phrase, de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne.

2) L'article 39 de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne ne s'oppose pas à une législation nationale telle que celle en cause dans la procédure au principal, pour autant qu'elle n'établisse pas d'interdiction générale, indéfinie et automatique du droit de vote sans possibilité suffisamment efficace de révision, la juridiction nationale devant vérifier en particulier ce dernier point.