Cour de justice de l'Union européenne
COMMUNIQUE DE PRESSE n° 153/21
Luxembourg, le 2 septembre 2021

Presse et Information

Conclusions de l'avocat général dans les affaires C-117/20 bpost et C-151/20 Nordzucker e.a.

L'avocat général Bobek propose une approche uniforme de la protection de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne contre la double incrimination (non bis in idem)

Cette approche doit procéder d'une triple identité du contrevenant, des faits pertinents et de l'intérêt juridique protégé

Les juridictions belge [1] et autrichienne [2] actuellement saisies de recours en droit de la concurrence demandent à la Cour de préciser la protection que la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne (ci-après la « Charte ») confère contre la double incrimination (principe non bis in idem) [3].

La société bpost, l'opérateur historique des services postaux en Belgique, s'est vu infliger des amendes successives par deux autorités belges. Une première amende de 2,3 millions d'euros lui a été infligée par l'autorité de régulation des postes nationale qui a considéré que le régime de rabais appliqué par bpost en 2010 était discriminatoire envers certains de ses clients [4]. Cette décision a ensuite été annulée par la juridiction belge qui, après avoir adressé une demande de décision préjudicielle à la Cour de justice [5], a estimé que le régime en cause ne renfermait pas de discrimination au regard de la réglementation du secteur des postes. Ensuite, l'autorité de la concurrence belge a infligé à bpost une amende de près de 37,4 millions d'euros pour abus de position dominante en raison de l'application de ce même système de rabais entre janvier 2010 et juillet 2011. La société bpost conteste la régularité de cette seconde procédure au nom du principe non bis in idem.

La juridiction autrichienne est saisie, quant à elle, d'une procédure dans laquelle l'autorité de la concurrence autrichienne [6] vise à faire constater que Nordzucker et Südzucker, deux producteurs allemands de sucre, ont enfreint le droit des ententes de l'Union [7] et le droit de la concurrence autrichien. Elle vise également à infliger une amende à Südzucker. Avant cette procédure, l'autorité de la concurrence allemande [8] a estimé que ces deux entreprises avaient enfreint l'article 101 TFUE et le droit de la concurrence allemand et infligé à Südzucker une amende de 195,5 millions d'euros. C'est dans ce contexte que le principe non bis in idem a suscité différentes questions.

Dans les conclusions présentées ce jour, l'avocat général Michal Bobek considère que l'article 50 de la Charte, consacrant le principe non bis in idem, doit avoir la même teneur quel que soit le domaine du droit de l'Union auquel il est appliqué, à moins qu'une disposition spécifique du droit de l'Union garantisse expressément un niveau plus élevé de protection.

[1] La cour d'appel de Bruxelles (Belgique).
[2] L'Oberster Gerichtshof (Cour suprême, Autriche).
[3] Article 50 de la Charte.
[4] Bpost accordait un rabais quantitatif calculé sur la base du volume d'envois déposé, aussi bien aux expéditeurs d'envois en nombre qu'aux intermédiaires. Toutefois, la remise octroyée à ces derniers était calculée non plus sur la base du volume total d'envois en provenance de l'ensemble des expéditeurs d'envois en nombre auxquels ils fournissaient leurs services, mais sur celle du volume d'envois généré individuellement par chacun de leurs clients.
[5] Arrêt du 11 février 2015, bpost, C-340/13.
[6] La Bundeswettbewerbsbehörde.
[7] Article 101 TFUE.
[8] Le Bundeskartellamt.

Il a également souligné que la finalité même du principe non bis in idem est de protéger la partie contre une nouvelle procédure. Il fait barrage. S'il joue dans les conditions voulues, il empêche même l'ouverture d'une procédure ultérieure. Pareil barrage doit être défini ex ante et de manière normative. Il ne peut pas être tributaire d'éléments accidentels propres à une procédure (ultérieure).

Il propose dès lors une approche uniforme du principe non bis in idem inscrit à l'article 50 de la Charte, pour remplacer ce qui est actuellement, selon l'avocat général, une mosaïque fragmentée et en partie contradictoire [9]. **L'approche uniforme doit procéder d'une triple identité du contrevenant, des faits pertinents et de l'intérêt juridique protégé.**

Dans l'affaire bpost, l'avocat général Bobek propose de répondre à la juridiction belge que le principe non bis in idem inscrit dans la Charte n'empêche pas l'autorité administrative compétente d'un État membre d'imposer une amende pour violation du droit de la concurrence national et de l'Union lorsque la même personne a déjà été définitivement acquittée dans une procédure antérieure diligentée par l'autorité de régulation des postes nationale pour un prétendu manquement à la législation postale, à condition que, de manière générale, la procédure ultérieure soit différente en raison soit de l'identité du contrevenant, soit des faits pertinents, soit de l'intérêt juridique protégé que les instruments législatifs respectifs en cause dans les procédures respectives visent à sauvegarder.

Selon l'avocat général, il apparaîtrait que, sous réserve de vérifications par la juridiction belge, les deux infractions qui ont fait l'objet de poursuites successives dans la procédure sectorielle et dans la procédure de droit de la concurrence semblent liées à la protection d'intérêts juridiques différents et à des législations poursuivant des objectifs distincts.

Premièrement, sur le plan de l'intérêt juridique protégé, la réalisation de la libéralisation de certains marchés, auparavant monopolistiques, suit une logique différente que la protection continue et horizontale de la concurrence. Deuxièmement, cela ressort également à l'évidence des conséquences indésirables que la répression de chacune des infractions est censée prévenir. Si l'objectif est de libéraliser un secteur, le préjudice éventuellement causé à la concurrence en amont ou en aval n'est pas nécessairement une question à laquelle un cadre réglementaire doit s'attaquer. En revanche, un abus de position dominante qui aboutit à perturber la concurrence en amont ou en aval de l'entreprise dominante relève bien davantage des règles de la concurrence.

Dans l'affaire Nordzucker e.a., l'avocat général confirme que l'approche uniforme à adopter pour le principe non bis in idem vaudra également dans le domaine spécifique du droit de la concurrence.

À ses yeux, le point de savoir si le droit de la concurrence national et le droit de la concurrence de l'Union protègent le même intérêt juridique doit être établi en examinant les règles spécifiques appliquées. Il s'agit de déterminer si les règles nationales en cause s'écartent de celles de l'Union. **Lorsque les autorités de la concurrence de deux États membres sont appelées à appliquer le droit des ententes de l'Union et le régime correspondant du droit de la concurrence national, elles protègent le même intérêt juridique**.

De surcroît, le fait que, dans une décision antérieure, une autorité de la concurrence nationale a tenu compte, dans les limites de son habilitation en vertu du droit national, des effets

[9] À cet égard, l'avocat général évoque, premièrement, la jurisprudence constante qui soumet l'application du principe non bis in idem dans le contexte du droit de la concurrence de l'Union aux trois critères de l'identité du contrevenant, des faits et de l'intérêt juridique protégé, et, deuxièmement, la jurisprudence relative aux règles Schengen et aux règles relatives au mandat d'arrêt européen, qui s'est toujours fondée sur la prémisse selon laquelle l'intérêt juridique protégé et la qualification juridique des faits n'intéressent pas l'étude de la vocation du principe non bis in idem à s'appliquer. De surcroît, l'avocat général relève que la Cour a déjà suivi une autre approche dans la jurisprudence récente Menci de 2018 concernant de nouvelles procédures (pénales ou administratives) engagées pour évasion fiscale, manipulation de marché et délits d'initié en dépit de procédures antérieures (pénales ou administratives) déjà ouvertes pour les mêmes faits. Dans ce contexte, la Cour a admis les deuxièmes procédures à condition notamment qu'elles soient justifiées par un objectif d'intérêt général lorsque ces poursuites et ces sanctions ont des buts complémentaires, et que l'ensemble des sanctions imposées respectent le principe de proportionnalité.

extraterritoriaux d'un comportement anticoncurrentiel donné a une incidence sur l'examen de la vocation du principe non bis in idem à s'appliquer à la procédure ultérieure. **Le principe non bis in idem inscrit à l'article 50 de la Charte empêche une autorité de la concurrence nationale ou une juridiction de sanctionner un comportement anticoncurrentiel qui a déjà fait l'objet d'une procédure antérieure close par une décision définitive d'une autre autorité de la concurrence nationale, pour autant, cependant, que l'objet des deux procédures se recoupe dans le temps et dans l'espace.**

En substance, **le principe ne bis in idem inscrit à l'article 50 de la Charte s'applique également à une procédure nationale sollicitant le bénéfice d'un programme de clémence qui ne donne pas lieu à une amende.**

RAPPEL : Les conclusions de l'avocat général ne lient pas la Cour de justice. La mission des avocats généraux consiste à proposer à la Cour, en toute indépendance, une solution juridique dans l'affaire dont ils sont chargés. Les juges de la Cour commencent, à présent, à délibérer dans cette affaire. L'arrêt sera rendu à une date ultérieure.

RAPPEL : Le renvoi préjudiciel permet aux juridictions des États membres, dans le cadre d'un litige dont elles sont saisies, d'interroger la Cour sur l'interprétation du droit de l'Union ou sur la validité d'un acte de l'Union. La Cour ne tranche pas le litige national. Il appartient à la juridiction nationale de résoudre l'affaire conformément à la décision de la Cour. Cette décision lie, de la même manière, les autres juridictions nationales qui seraient saisies d'un problème similaire.

Document non officiel à l'usage des médias, qui n'engage pas la Cour de justice.

Le texte intégral des conclusions (C-117/20 et C-151/20) est publié sur le site CURIA le jour de la lecture.

Contact presse : Amanda Nouvel ☎ (+352) 4303 2524.