



Luxembourg, le 20 mars 2018

Arrêts dans les affaires C-524/15 Luca Menci, C-537/16 Garlsson Real Estate SA e.a./Commissione Nazionale per le Società e la Borsa (Consob) et les affaires jointes C-596/16 Enzo Di Puma/Consob et C-597/16 Consob/Antonio Zecca

Presse et Information

Le principe *ne bis in idem* peut être limité dans l'objectif de protéger les intérêts financiers de l'Union et les marchés financiers de celle-ci

Toutefois, une telle limitation ne doit pas excéder ce qui est strictement nécessaire pour atteindre ces objectifs. La réglementation italienne en matière de manipulations de marché pourrait être contraire au droit de l'Union

Le principe *ne bis in idem* dispose que personne ne peut être poursuivi ou puni pénalement deux fois pour la même infraction¹. Ce droit fondamental est reconnu tant par la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne (la « Charte »)² que par la convention européenne des droits de l'homme (CEDH)³. Dans 4 affaires italiennes, il est demandé à la Cour de justice d'interpréter ce principe dans le cadre de la directive TVA⁴ et de la directive sur les marchés financiers⁵.

Affaire C-524/15, Menci – L'administration fiscale italienne a infligé à M. Luca Menci une sanction administrative pour avoir omis de verser la TVA pour l'année 2011. M. Menci a été ensuite poursuivi pénalement pour les mêmes faits devant le Tribunale di Bergamo (tribunal de Bergame, Italie).

Affaire C-537/16, Garlsson Real Estate e.a. – En 2007, la commission nationale italienne des sociétés et de la bourse (Commissione Nazionale per le Società e la Borsa, « Consob ») a infligé une sanction administrative à M. Stefano Ricucci pour manipulations de marché. M. Ricucci a attaqué cette décision devant les juridictions italiennes. Dans le cadre de son recours en cassation devant la Corte suprema di cassazione (Cour de cassation, Italie), il a fait valoir qu'il avait déjà été condamné définitivement en 2008, pour les mêmes faits, à une sanction pénale éteinte par amnistie.

Par leurs demandes de décision préjudicielle, le Tribunale di Bergamo et la Corte suprema di cassazione interrogent notamment la Cour sur la compatibilité du cumul de poursuites et de sanctions avec le principe *ne bis in idem*.

Dans ses arrêts d'aujourd'hui, la Cour estime que, dans les situations mentionnées, un cumul entre des « poursuites/sanctions pénales » et des « poursuites/sanctions administratives de nature pénale » pourrait exister à la charge de la même personne pour les mêmes faits. Un tel cumul de poursuites et de sanctions serait constitutif d'une limitation du principe *ne bis in idem*.

¹ Arrêt du 26 février 2013, Åkerberg Fransson (C-617/10, voir CP n° 19/13).

² Article 50 de la Charte.

³ Protocole n° 7 (article 4) de la convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales.

⁴ Directive 2006/112/CE du Conseil, du 28 novembre 2006, relative au système commun de taxe sur la valeur ajoutée (JO 2006, L 347, p. 1).

⁵ Directive 2003/6/CE du Parlement européen et du Conseil, du 28 janvier 2003, sur les opérations d'initiés et les manipulations de marché (abus de marché) (JO 2003, L 96, p. 16).

La Cour déclare que de telles limitations requièrent une justification, celle-ci étant soumise aux exigences résultant du droit de l'Union⁶. À ce propos, elle précise qu'une réglementation nationale autorisant un cumul de poursuites et de sanctions de nature pénale doit :

- viser un **objectif d'intérêt général** de nature à justifier un tel cumul de poursuites et de sanctions, ces poursuites et sanctions devant avoir des **buts complémentaires** ;
- établir des **règles claires et précises** permettant au justiciable de prévoir quels actes et omissions sont susceptibles de faire l'objet d'un tel cumul de poursuites et de sanctions ;
- assurer que les **procédures sont coordonnées entre elles** pour limiter au strict nécessaire la charge supplémentaire résultant, pour les personnes concernées, d'un cumul de procédures, et
- assurer que la **sévérité de l'ensemble des sanctions** imposées est limitée à ce qui est strictement nécessaire par rapport à la gravité de l'infraction concernée.

Il appartient au juge national de vérifier si ces exigences sont remplies en l'espèce et de s'assurer également que les charges résultant concrètement d'un tel cumul pour la personne concernée ne soient pas excessives par rapport à la gravité de l'infraction commise. La Cour estime enfin que les exigences auxquelles le droit de l'Union soumet un éventuel cumul de poursuites et de sanctions de nature pénale assurent un niveau de protection du principe *ne bis in idem* qui ne méconnaît pas celui garanti par la CEDH. Sur le fondement de ces considérations, la Cour relève, dans son arrêt **Menci**, que l'objectif de garantir la perception de l'intégralité de la TVA due sur les territoires des États membres est de nature à justifier un cumul de poursuites et de sanctions de nature pénale. S'agissant de la réglementation nationale permettant d'engager des poursuites pénales même après l'imposition d'une sanction administrative de nature pénale définitive, la Cour observe, sous réserve de vérification par le juge national, que cette réglementation permet notamment d'assurer que le cumul de poursuites et de sanctions qu'elle autorise n'excède pas ce qui est strictement nécessaire aux fins de la réalisation de l'objectif.

Dans son arrêt **Garlsson Real Estate e.a.**, la Cour constate que l'objectif de sauvegarder l'intégrité des marchés financiers de l'Union et la confiance du public dans les instruments financiers est de nature à justifier un cumul de poursuites et de sanctions de nature pénale. Néanmoins, elle observe, sous réserve de vérification de la part du juge national, que **la réglementation italienne sanctionnant les manipulations de marché ne semble pas respecter le principe de proportionnalité**. En effet, cette réglementation nationale autorise la poursuite d'une procédure administrative de nature pénale pour les mêmes faits qui ont déjà fait l'objet d'une condamnation pénale. Or, la sanction pénale semble être de nature à réprimer elle-même l'infraction de manière effective, proportionnée et dissuasive. Dans ces conditions, la poursuite d'une procédure administrative de nature pénale pour les mêmes faits qui ont déjà fait l'objet d'une telle condamnation pénale **excéderait ce qui est strictement nécessaire** pour réaliser l'objectif de protection des marchés. En outre, cette réglementation ne semble pas assurer que l'ensemble des sanctions est proportionné à la gravité de l'infraction.

Affaires jointes C-596/16 et C-597/16, Di Puma et Zecca – En 2012, la Consob a infligé des sanctions administratives à M. Enzo Di Puma et à M. Antonio Zecca pour des opérations d'initiés. Dans les recours devant la Corte suprema di cassazione, ils ont fait valoir que, dans la procédure pénale pour les mêmes faits entamée parallèlement à la procédure administrative, le juge pénal avait constaté que les opérations d'initiés n'étaient pas établies. L'autorité de la chose jugée de ce jugement pénal définitif de relaxe interdit, selon le droit procédural national, la poursuite de la procédure administrative au titre des mêmes faits. Dans ce contexte, la Corte suprema di cassazione demande à la Cour si, compte tenu du principe *ne bis in idem*, la directive sur les

⁶ Conformément à l'article 52, paragraphe 1, de la Charte, selon lequel « 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 ».

marchés financiers s'oppose à une telle réglementation nationale. Cette directive impose en effet aux États membres l'obligation de prévoir des sanctions administratives effectives, proportionnées et dissuasives pour les violations de l'interdiction des opérations d'initiés.

Dans son arrêt de ce jour, la Cour juge qu'une telle réglementation nationale n'est pas contraire au droit de l'Union, compte tenu **du principe de l'autorité de la chose jugée**, qui revêt une grande importance tant dans l'ordre juridique de l'Union que dans les ordres juridiques nationaux. En outre, lorsqu'**il existe un jugement pénal définitif de relaxe constatant l'absence d'infraction**, la poursuite d'une procédure de sanction administrative pécuniaire de nature pénale serait incompatible avec le principe *ne bis in idem*. En effet, dans une telle situation, la poursuite de cette procédure **dépasserait manifestement ce qui est nécessaire** afin de réaliser l'objectif consistant à sauvegarder l'intégrité des marchés financiers de l'Union et la confiance du public dans les instruments financiers.

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 arrêts ([C-524/15](#), [C-537/16](#) ainsi que [C-596/16](#) et [C-597/16](#)) est publié sur le site CURIA le jour du prononcé.

Contact presse : Gilles Despeux 📞 (+352) 4303 3205.

Des images du prononcé de l'arrêt sont disponibles sur « [Europe by Satellite](#) » 📞 (+32) 2 2964106.