

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

GRANDE CHAMBRE

AFFAIRE JESUS PINHAL c. PORTUGAL

(Requêtes n°s 48047/15 et 2276/20)

ARRÊT

Art 4 P7 • Droit à ne pas être jugé ou puni deux fois • Trois procédures ouvertes par les juridictions pénales, la Commission du Marché des Valeurs Mobilières (« CMVM ») et la Banque du Portugal (« BdP ») pour diverses infractions pénales et administratives commises par le requérant en tant que vice-président du conseil d'administration de la banque *Banco Comercial Português* • Invalidité de la réserve du Portugal relative à l'art 4 P7 • Compétence *ratione materiae* de la Cour • Nouvelle approche de la Grande Chambre relativement à l'examen de chacune des trois composantes du principe *non bis in idem* : la notion de « procédure pénale » ; la notion d'« infraction » (*idem*) ; et les critères pour déterminer s'il y a combinaison de procédures relevant d'un système répressif intégré (*bis*) • Application en l'espèce de la nouvelle approche • Trois procédures en cause relevant d'un système intégré de procédures visant à sanctionner les différents aspects des faits litigieux afférents à la transmission de fausses informations à la BdP et à la CMVM • Procédures permettant de réprimer les faits litigieux sous leurs différents aspects de manière prévisible et proportionnée • Procédures formant un tout cohérent n'ayant causé aucune injustice au requérant • Absence de répétition des poursuites

Préparé par le Greffe. Ne lie pas la Cour.

STRASBOURG

9 juillet 2026

Cet arrêt est définitif. Il peut subir des retouches de forme.

COUNCIL OF EUROPE
CONSEIL DE L'EUROPE

Table des matières

PROCÉDURE **1**

INTRODUCTION **3**

EN FAIT **3**

LES CIRCONSTANCES DE L'ESPÈCE 3

A. Contexte de l'affaire 3

B. La procédure engagée par la BdP 4

1. Les réquisitions de la BdP 5

2. La décision de la BdP du 27 avril 2010 6

3. Le jugement du tribunal d'instance criminelle de Lisbonne du 29 août 2014 6

4. L'arrêt de la cour d'appel de Lisbonne du 9 juin 2015 7

C. La procédure pénale 10

1. L'enquête et l'instruction 10

2. Les réquisitions du parquet 11

3. Le renvoi de l'affaire en jugement 11

4. Le jugement de la huitième chambre criminelle (8ª Vara criminal) du tribunal de Lisbonne du 2 mai 2014 12

5. L'arrêt de la cour d'appel de Lisbonne du 25 février 2015 13

6. L'arrêt du Tribunal constitutionnel du 12 novembre 2015 14

7. Développements postérieurs 15

D. La procédure engagée par la CMVM 16

1. La procédure principale 16

a) Les réquisitions de la CMVM 16

b) La décision de la CMVM du 9 juillet 2010 16

c) Le jugement du tribunal d'instance criminelle de Lisbonne du 18 janvier 2013 17

d) L'arrêt de la cour d'appel de Lisbonne du 6 mars 2014 17

e) L'arrêt du Tribunal constitutionnel du 27 mars 2015 18

2. La procédure relative à la fixation de la sanction cumulée 18

a) Les jugements du tribunal d'instance criminelle de Lisbonne du 23 octobre 2015 et du 8 juin 2018 18

b) L'arrêt de la cour d'appel de Lisbonne du 11 juillet 2019 21

c) Le recours constitutionnel et l'arrêt du Tribunal constitutionnel du 5 novembre 2020 22

LE CADRE JURIDIQUE PERTINENT.....23
I. LE DROIT ET LA PRATIQUE INTERNE PERTINENTS 23
A. La Constitution.....23
B. Le code de procédure pénale (le « CPP ») 23
C. Le code pénal 23
D. Le régime général des établissements de crédit et des sociétés financières (le « RGICSF »).....25
E. Le code des valeurs mobilières (le « CVM »).....27
F. Le régime général des infractions administratives (le « RGCO ») 33
G. Le code de procédure civile (le « CPC ») 36
H. La déclaration du Portugal concernant le Protocole nº 7 à la Convention 36
I. La jurisprudence interne.....37
1. La jurisprudence du Tribunal constitutionnel.....37
a) L'arrêt nº 102/99 du Tribunal constitutionnel (3e section) du 10 février 1999.....37
b) L'arrêt nº 244/99 du Tribunal constitutionnel (2e section) du 29 avril 1999.....37
c) L'arrêt nº 356/2006 du Tribunal constitutionnel (2e section) du 8 juin 2006.....37
d) L'arrêt nº 265/2016 du Tribunal constitutionnel (2e section) du 4 mai 2016 38
e) L'arrêt nº 298/2021 du Tribunal constitutionnel (3e section) du 13 mai 2021 38
f) L'arrêt nº 816/2024 du Tribunal constitutionnel (1re section) du 8 novembre 2024 39
2. La jurisprudence de la Cour suprême.....40
II. LE DROIT INTERNATIONAL ET EUROPÉEN 42
A. Textes internationaux 42
1. Le Pacte international relatif aux droits civils et politiques (le « PIDCP ») 42
2. La Convention de Vienne sur le droit des traités 42
3. Le Guide de la pratique sur les réserves aux traités adopté par la Commission du droit international.....44
B. Textes du Conseil de l'Europe 45
C. Droit de l'Union Européenne et jurisprudence de la Cour de Justice de l'Union Européenne 47
1. Le droit de l'Union européenne.....47
a) La Convention d'application de l'Accord de Schengen (la « CAAS ») du 14 juin 1985 47
b) La Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne (la « Charte ») 48

c) La décision-cadre 2002/584/JAI du Conseil du 13 juin 2002 relative au mandat d'arrêt européen et aux procédures de remise entre États membres 48
2. La jurisprudence pertinente de la CJUE 49
a) Arrêt de la CJUE *Van Esbroeck* du 9 mars 2006 (C-436/04, EU:C:2006:165) 49
b) Arrêt de la CJUE *Kraaijenbrink* du 18 juillet 2007 (C-367/05, EU:C:2007) 49
c) Arrêt de la CJUE (Grande Chambre) *Menci* du 20 mars 2018 (C-524/15, EU:C:2018:197) 50
d) Arrêt de la CJUE (Grande Chambre) *Garlsson Real Estate et autres* du 20 mars 2018 (C-537/16, EU:C:2018:193) 51
e) Arrêt de la CJUE (Grande Chambre) *Di Puma et Zecca* du 20 mars 2018 (C-596/16 et C-597/16, EU:C:2018:192) 52
f) Arrêt de la CJUE (Grande Chambre) *bpost* du 22 mars 2022 (C-117/20, EU:C:2022:202) 53
g) Arrêt de la CJUE *Engie România SA* du 30 janvier 2025 (C-205/23, EU:C:2025:43) 55
h) Arrêt de la CJUE *MSIG* du 11 septembre 2025 (C-802/23, EU:C:2025:688) 56

EN DROIT 58
I. SUR LA DISJONCTION DES REQUÊTES ET l'OBJET DE L'AFFAIRE 58
II. SUR LA VIOLATION DE L'ARTICLE 4 DU PROTOCOLE n° 7 À LA CONVENTION 59
A. Sur la déclaration du Portugal relative à l'article 4 du Protocole n° 7 à la Convention 59
1. Thèses des parties 59
a) Le Gouvernement 59
b) Le requérant 59
2. Observations du gouvernement italien tiers intervenant 60
3. L'arrêt de la chambre 61
4. Appréciation de la Cour 61
a) Principes généraux 61
i. Sur la question de savoir si une déclaration doit être qualifiée de « réserve » ou de « déclaration interprétative » 61
ii. Sur la validité des réserves ou déclarations interprétatives .. 62
b) Application de ces principes à la présente espèce 64
c) Conclusion 65
B. Sur le bien-fondé du grief 66
1. Thèses des parties 66
a) Le requérant 66

i. Les procédures en cause en l'espèce étaient-elles de nature pénale ? 66
ii. Les infractions étaient-elles les mêmes (idem) ? 66
iii. Y-a-t-il eu répétition des poursuites (bis) ?....66
b) Le Gouvernement 68
i. Les procédures en cause en l'espèce étaient-elles de nature pénale ? 68
ii. Les infractions étaient-elles les mêmes (idem) ? 69
iii. Y-a-t-il eu répétition des poursuites (bis) ?....70
2. Observations des tiers intervenants 71
a) Le gouvernement italien 71
i. Sur la notion de procédure pénale au sens de l'article 4 du Protocole nº 7 71
ii. Sur la notion d'infraction au sens de l'article 4 du Protocole nº 7 (idem) 72
iii. Sur les critères requis pour déterminer si les procédures relèvent d'un système intégré ou s'il y a répétition des poursuites (bis)....73
b) L'European Criminal Bar Association (ECBA) 73
3. L'arrêt de la chambre....74
4. Appréciation de la Cour....75
a) Principes généraux....75
b) La méthodologie et les critères utilisés à ce jour relativement au principe *non bis in idem* 76
i. Les critères pour déterminer si une procédure revêt une nature pénale et relève du champ d'application de l'article 4 du Protocole nº 7 76
ii. Les critères pour déterminer si les infractions au sens de l'article 4 du Protocole nº 7 sont les mêmes (idem) 76
iii. Les critères pour déterminer s'il y a combinaison de procédures formant un tout cohérent (bis) 77
c) Considérations relatives à la méthodologie actuelle et à ses effets 80
i. Sur la notion de « procédure pénale » employée à l'article 4 du Protocole nº 7 81
ii. Sur la notion d'« infraction » employée à l'article 4 du Protocole nº 7 (idem) 82
iii. Sur les critères établis dans l'arrêt A et B c. Norvège pour déterminer s'il y a combinaison de procédures formant un tout cohérent (bis) 83
d) La nouvelle approche à retenir relativement au principe *non bis in idem* 88
i. Sur la notion de « procédure pénale » au sens de l'article 4 du Protocole nº 7 89

ii. Sur la notion d'« infraction » au sens de l'article 4 du Protocole nº 7 (idem) 89
iii. Sur les critères pour déterminer s'il y a combinaison de procédures relevant d'un système répressif intégré (bis)..90
e) Application de cette approche à la présente espèce.....91
i. Les procédures en cause en l'espèce étaient-elles de nature pénale ? 91
ii. Les infractions étaient-elles les mêmes (idem) ? 93
iii. Les trois procédures s'inscrivent-elles dans un système répressif intégré (bis) ?.....96
iv. Conclusion 101
III. SUR LA VIOLATON ALLÉGUÉE DE L'ARTICLE DE L'ARTICLE 13 DE LA CONVENTION 102
DISPOSITIF 103
OPINION EN PARTIE DISSIDENTE DU JUGE PAVLI.....104
OPINION DISSIDENTE DU JUGE SERGHIDES 116

En l'affaire Jesus Pinhal c. Portugal,

La Cour européenne des droits de l'homme, siégeant en une Grande Chambre composée de :

Mattias Guyomar, *président,*
Arnfinn Bårdsen,
Lado Chanturia,
Ioannis Ktistakis,
Kateřina Šimáčková,
Georgios A. Serghides
Lətif Hüseynov,
Darian Pavli,
Erik Wennerström,
Raffaele Sabato,
Lorraine Schembri Orland,
Andreas Zünd,
Alain Chablais,
Artūrs Kučs,
András Jakab,
Anna Adamska-Gallant, *juges*,
João Manuel da Silva Miguel, *juge* ad hoc,

et de Abel Campos, *greffier adjoint*,

Après en avoir délibéré en chambre du conseil les 17 septembre 2025 et 6 mai 2026,

Rend l'arrêt que voici, adopté à cette date :

PROCÉDURE

1. À l'origine de l'affaire se trouvent deux requêtes (n°s 48047/15 et 2276/20) dirigées contre la République portugaise et dont un ressortissant, M. Filipe de Jesus Pinhal (« le requérant »), a saisi la Cour les 24 septembre 2015 et 3 janvier 2020, respectivement, en vertu de l'article 34 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (« la Convention »).

2. Le requérant a été représenté par Mes V. Costa Ramos et L. Prata Cordeiro, avocates à Lisbonne. Le gouvernement portugais (« le Gouvernement ») a été représenté par son agente, désignée en dernier, Mme H. Carvalho Martins Leitão, procureure-générale adjointe.

3. À la suite du déport de Mme Ana Maria Guerra Martins, juge élue au titre du Portugal (article 28 § 2 b) du règlement de la Cour), le président de la Grande Chambre a désigné M. João Manuel da Silva Miguel pour siéger en qualité de juge *ad hoc* (article 29 du règlement)

4. Invoquant l'article 13 de la Convention et l'article 4 du Protocole n° 7 à la Convention, le requérant soutenait avoir été poursuivi et jugé trois fois pour les mêmes faits par les juridictions pénales, la Commission du marché

des valeurs mobilières (la « CMVM ») et la Banque du Portugal (la « BdP »), respectivement (requête n° 48047/15). Il formulait également des griefs sous l'angle des articles 6 et 7 de la Convention (requête n° 2276/20).

5. Les requêtes ont été attribuées à la quatrième section de la Cour (article 52 § 1 du règlement). Le 8 février 2021, elles ont été communiquées au Gouvernement.

6. Par un arrêt du 8 octobre 2024, une chambre de ladite section, composée des juges Gabriele Kucsko-Stadlmayer, Faris Vehabović, Branko Lubarda, Anja Seibert-Fohr, Anne Louise Bormann, Sebastian Răduleţu, João Manuel da Silva Miguel, juge *ad hoc*, et Andrea Tamietti, greffier de section, a rendu un arrêt dans lequel elle a, à l'unanimité, décidé de joindre les requêtes et déclaré recevable le grief soulevé par le requérant sous l'angle de l'article 4 du Protocole n° 7 à la Convention, incluant le grief tiré de l'article 13 de la Convention, et irrecevables les griefs soulevés sous l'angle des articles 6 § 1 et 7 de la Convention. Elle a ensuite, à l'unanimité, dit qu'il n'y avait pas eu violation de l'article 4 du Protocole n° 7 à la Convention.

7. Le 8 janvier 2025, le requérant a sollicité le renvoi de l'affaire devant la Grande Chambre au titre de l'article 43 de la Convention. Le 17 mars 2025, le collège de la Grande Chambre a fait droit à cette demande.

8. La composition de la Grande Chambre a été arrêtée conformément aux articles 26 §§ 4 et 5 de la Convention et 24 du règlement.

9. Tant le requérant que le Gouvernement ont déposé des observations écrites sur le fond de l'affaire (article 59 § 1 du règlement).

10. Des observations écrites ont également été reçues du gouvernement italien et de l'European Criminal Bar Association, que le président de la Grande Chambre avait autorisés, à leur demande, à intervenir en qualité de tierces parties tant dans la procédure écrite que dans la procédure orale devant la Cour (article 36 § 2 de la Convention et articles 44 § 3 et 71 § 1 du règlement).

11. Une audience s'est déroulée en public au Palais des droits de l'homme, à Strasbourg, le 17 septembre 2025.

Ont comparu :

– pour le Gouvernement

Mme H. Carvalho Martins Leitão, agente,
Mme A. GARCIA MARQUES, *co-agente,*
M. H. RIGOR RODRIGUES, *conseiller ;*

– POUR LE REQUÉRANT

Me V. COSTA RAMOS,
Me C. CALÇADA SOARES, CONSEILS;

– pour le gouvernement italien
M. L. D'ASCIA, *agent,*
M. F. MONTANARO,
me C. DE NICOLA, *conseillère ;*

– pour l'European Criminal Bar Association (ECBA)
M. A. BARLETTA,
M. A.-A. ANAGNOSTAKIS, *conseillers.*

La Cour a entendu Mme H. Carvalho Martins Leitão, Mme A. Garcia Marques, Me V. Costa Ramos, M. L. D'Ascia, M. A. Barletta et M. A.-A. Anagnostakis en leurs déclarations et en leurs réponses aux questions posées par les juges. Les comparants ont présenté des réponses écrites complémentaires dans le délai fixé par le président avant la clôture de l'audience (articles 71 § 1 et 38 § 1 du règlement).

INTRODUCTION

12. L'affaire concerne trois procédures ouvertes contre le requérant respectivement par les juridictions pénales, par la Commission du marché des valeurs mobilières (la « CMVM ») et par la Banque du Portugal (la « BdP ») – la banque centrale du Portugal – pour diverses infractions pénales et administratives commises alors qu'il était membre et vice-président du conseil d'administration de la banque *Banco Comercial Português* (la « BCP »). Le requérant soutient qu'il a été porté atteinte à son droit de ne pas être « jugé ou puni deux fois » pour les mêmes faits, tel que garanti par l'article 4 du Protocole no 7 à la Convention, et que l'absence de tout recours effectif au niveau interne pour faire valoir son droit a emporté violation de l'article 13 de la Convention.

EN FAIT

LES CIRCONSTANCES DE L'ESPÈCE

13. Le requérant est né en 1946 et réside à Lisbonne

A. Contexte de l'affaire

14. Membre du conseil d'administration de la BCP depuis 1994, le requérant en devint vice-président en janvier 1998. En août 2007, il prit la tête du comité exécutif de la BCP.

Entre 1999 et 2007, dans le cadre d'une stratégie visant à augmenter le capital social de la banque, le conseil d'administration de la BCP mit en place

un système de « trading circulaire » impliquant plusieurs groupes de sociétés, dont :

- un groupe de 17 sociétés offshores domiciliées dans les îles Caïman (désigné comme le « groupe Caïman »),
- un groupe de quatre sociétés offshores domiciliées dans l'île de Man, les îles Vierges britanniques et à Gibraltar (désigné comme « le groupe G.F. »), et
- un groupe de sociétés opérant dans le secteur de l'immobilier (désigné comme « le groupe E.A. »).

Il accorda d'importants crédits à ces sociétés pour leur permettre d'acheter et de vendre des actions de la banque et d'autres sociétés appartenant au groupe BCP, influençant ainsi le cours de ces titres sur le marché des valeurs mobilières.

15. Malgré cette stratégie, qui avait pour but d'accroître la valeur des actions de la BCP, cette dernière subit près de 590 millions d'euros (EUR) de pertes.

16. La BCP chercha à cacher lesdites pertes au moyen de diverses opérations financières, qu'elle omit de répertorier dans ses rapports comptables.

17. Par une lettre du 28 novembre 2007, complétée par un écrit additionnel du 11 décembre 2007, J.B., un actionnaire de la BCP, dénonça les manœuvres susmentionnées à la CMVM et à la BdP. Le 14 décembre 2007, il transmit une copie de ces documents au procureur général de la République.

18. Faisant suite au signalement de J.B., le parquet près le tribunal de Lisbonne, la CMVM et la BdP engagèrent des procédures contre le requérant et d'autres représentants de la BCP relativement aux faits dénoncés. Il ressort du dossier que le parquet, la CMVM et la BdP échangèrent des informations au fur et à mesure de l'avancement des procédures pendantes devant chacune de ces autorités.

B. La procédure engagée par la BdP

19. Le 26 décembre 2007, la BdP ouvrit une procédure administrative (*processo de contraordenação*) contre la BCP et dix personnes liées à celle-ci. Le requérant fut poursuivi pour présentation à la BdP d'informations fausses et incomplètes et faux en écriture comptable (*falsificação de contabilidade*), en application de l'article 211 g) et r) du régime général des établissements de crédit et des sociétés financières (*Regime Geral das Instituições de Crédito e Sociedades Financeiras*, le « RGICSF » – paragraphes 93 et 94 ci-dessous).

20. Par une lettre datée du 26 février 2008, le président de la CMVM transmit à la BdP un rapport concernant l'enquête que la CMVM avait effectuée sur la BCP au sujet de l'activité de certaines sociétés offshores. Dans cette lettre, il faisait référence à des réunions qui s'étaient tenues entre

les deux entités relativement à l'affaire de la BCP, et précisait être à la disposition de la BdP pour toute information et tout échange complémentaires afin de garantir une approche concertée de l'affaire, qu'il estimait fondamentale dans les phases ultérieures de la procédure.

1. Les réquisitions de la BdP

21. Le 16 avril 2008, le requérant fut entendu dans le cadre de la procédure administrative devant la BdP.

22. Le 11 décembre 2008, la BdP formula ses réquisitions.

En premier lieu, pour autant que le requérant était concerné, elle l'accusa, sur le fondement de l'article 211 r) du RGICSF (paragraphe 94 ci-dessous), de trois infractions administratives (*contraordenações*) de présentation à la BdP d'informations fausses et incomplètes pendant la période allant de 2000 à 2007, période au cours de laquelle la banque centrale avait lancé un processus de suivi plus étroit et spécifique du portefeuille de crédit de la BCP, qui comportait des demandes d'informations précises ainsi que des inspections et des réunions visant à apprécier la véritable situation financière de la banque concernée. Elle reprochait plus particulièrement à l'intéressé d'avoir pris connaissance, à partir de l'année 2002, de l'existence de sociétés qui se trouvaient sous contrôle effectif de la BCP– se référant en particulier aux 17 sociétés du groupe Caïman, aux quatre sociétés du groupe G.F., et aux sociétés du groupe E.A. (paragraphe 14 ci-dessus) – et d'avoir omis de l'informer à cet égard ainsi qu'au sujet des crédits financiers de plusieurs millions d'euros accordés par la banque, avec son accord entre 2002 et 2007, à ces sociétés en vue de leur faire acquérir et vendre des titres de la BCP ou d'autres sociétés appartenant au groupe financier BCP, crédits qui avaient abouti à des pertes financières importantes. Elle l'accusait également d'avoir, entre 2002 et 2007, répondu de façon évasive, incomplète et fausse aux diverses questions et demandes de clarification qu'elle lui avait adressées au cours de cette période, et d'avoir ainsi manqué au devoir d'information que l'article 120 du RGICSF faisait peser sur lui (paragraphe 94 ci-dessous).

En deuxième lieu, la BdP imputa au requérant six infractions administratives de faux en écriture comptable, en application de l'article 211 g) du RGICSF (paragraphe 94 ci-dessous). Reprochant à l'intéressé de l'avoir empêchée d'appréhender la situation patrimoniale réelle de la banque et, partant, de prendre les mesures de redressement nécessaires, elle l'accusait d'avoir dissimulé dans les rapports comptables de la BCP et du groupe financier BCP la relation de contrôle que la BCP exerçait sur les sociétés offshores susmentionnées et les crédits que celle-ci leur avait accordés, ainsi que les pertes financières subies par la banque à la suite de la dépréciation de la valeur de ses titres à partir de l'année 2001.

2. La décision de la BdP du 27 avril 2010

23. Par une décision du 27 avril 2010, la BdP reconnut le requérant coupable de deux infractions administratives de présentation d'informations fausses et incomplètes et de quatre infractions administratives de faux en écriture comptable.

24. Elle le condamna à une amende administrative globale de 425 000 EUR pour les deux infractions administratives de présentation d'informations fausses et incomplètes prévues à l'article 211 r) du RGICSF. Conformément à l'article 208 du RGICSF (paragraphe 94 ci-dessous), elle ne lui infligea pas d'amende pour les infractions de faux en écriture comptable visées à l'article 211 g) du RGICSF au motif que les faits qui lui étaient reprochés faisaient déjà l'objet de poursuites, dans le cadre de la procédure pénale, pour faux et usage de faux (*falsificação de documento*), en application de l'article 256 § 1 d) et e) du code pénal (paragraphe 92 ci-dessous).

25. En outre, la BdP prononça contre le requérant, sur le fondement de l'article 212 du RGICSF, les deux sanctions accessoires suivantes :

– la publication de la sanction définitive, et

– une incapacité d'exercer des fonctions sociales, de direction, de gestion ou d'administration dans un établissement de crédit ou une société financière pendant sept ans.

3. Le jugement du tribunal d'instance criminelle de Lisbonne du 29 août 2014

26. Le 16 juillet 2010, le requérant attaqua la décision de la BdP devant le tribunal d'instance criminelle de Lisbonne (*tribunal de pequena instância criminal* – le « TPIC »), se plaignant, entre autres, d'une atteinte au principe *non bis in idem*, tel que garanti par l'article 29 § 5 de la Constitution et par l'article 4 du Protocole n° 7 à la Convention. Pour sa défense, il demanda son audition ainsi que celle de 42 témoins, et produisit un certain nombre de documents, dont la copie des réquisitions qui avaient été formulées contre lui dans le cadre de la procédure pénale (paragraphe 38 ci-dessous).

27. Le 11 avril 2011, le TPIC tint sa première audience. Le procès se déroula ensuite sur près de cent audiences et fut interrompu par un recours intermédiaire du requérant concernant des éléments de preuve, lequel donna lieu à un arrêt de la cour d'appel de Lisbonne du 4 juillet 2012. Le procès fut clôturé le 1er août 2014.

28. Par une décision du 26 février 2014, le TPIC de Lisbonne déclara l'action publique prescrite pour deux infractions de faux en écriture comptable, prévues à l'article 211 g) du RGICSF, concernant les faits relatifs aux 17 sociétés du groupe Caïman.

29. Par un jugement du 29 août 2014, il rejeta ensuite le grief tiré par le requérant d'une atteinte au principe *non bis in idem*. Il reconnut que ce principe s'appliquait également en matière de procédure administrative mais

estima qu'il n'avait pas été enfreint en l'espèce étant donné que les procédures pénales et administratives, engagées respectivement par la CMVM et par la BdP, ne portaient pas sur les mêmes faits. D'après le TPIC, il existait en l'occurrence un concours d'infractions (*concurso de crimes*), entre l'infraction pénale de faux et usage de faux et l'infraction administrative de faux en écriture comptable, qui requérait, en application de l'article 208 du RGICSF, la conduite de deux procédures afin de punir, d'une part l'infraction pénale et, d'autre part, l'infraction administrative. Tenant compte des documents figurant dans le dossier ainsi que des déclarations des témoins et des accusés, il condamna le requérant à une amende administrative globale de 425 000 EUR pour les deux infractions administratives visées à l'article 211 r) du RGICSF (paragraphes 24 ci-dessus et 94 ci-dessous). Il confirma aussi les deux sanctions accessoires qui avaient été infligées à l'intéressé par la BdP en application de l'article 212 du RGICSF.

4. L'arrêt de la cour d'appel de Lisbonne du 9 juin 2015

30. Le 9 octobre 2014, le requérant fit appel du jugement du TPIC devant la cour d'appel de Lisbonne. À cette occasion, il invoqua de nouveau une atteinte au principe *non bis in idem*.

31. Le 9 juin 2015, la cour d'appel de Lisbonne rendit son arrêt. Elle observa que le Tribunal constitutionnel, notamment dans ses arrêts n°s 102/99, 244/99, et 356/06 (paragraphes 108-110 ci-dessous), avait considéré que le concours entre une infraction pénale et une infraction administrative n'était pas contraire à l'article 29 § 5 de la Constitution, eu égard à l'intérêt juridique protégé *(bem jurídico protegido*). Elle indiqua que la condition de l'*idem* pouvait passer pour satisfaite s'il existait une identité historique et factuelle prenant en compte l'intérêt juridique protégé, et que l'identité pleine des faits supposait l'identité des intérêts juridiques protégés. Elle en déduisit qu'il était possible de poursuivre deux infractions dans le cadre d'un concours effectif (*concurso efetivo*) d'infractions, alors que, dans le cadre d'un concours apparent (*concurso aparente*) d'infractions (voir, à cet égard, la jurisprudence interne citée aux paragraphes 108 et 116 ci-dessous), les poursuites engagées pour l'une des infractions empêchaient de poursuivre les autres infractions. Dès lors, elle considéra qu'il y avait atteinte au principe *non bis in idem* lorsque les infractions en cause concernaient le même contrevenant et les mêmes faits, portant atteinte au même intérêt juridique protégé.

Elle estima que, dans le cas d'espèce, même si les faits étaient dans l'ensemble proches, les infractions pénales et les infractions administratives en cause, prévues par le code des valeurs mobilières (le « CVM ») et par le RGICSF, respectivement, étaient différentes tant au niveau des faits pertinents pour chacune de ces infractions que des intérêts juridiques protégés par celles-ci, et ce pour les raisons suivantes.

La cour d'appel releva, tout d'abord, que la BdP avait diligenté une procédure administrative contre le requérant, au titre de l'article 211 g) et r) du RGICSF (paragraphe 94 ci-dessous), pour présentation d'informations fausses et incomplètes concernant les sociétés offshores litigieuses, pendant la période allant de 2000 à 2007, et pour faux en écriture comptable (paragraphe 22 ci-dessus). Elle considéra que cette procédure découlait de la relation d'information qui existait entre la BdP et la BCP et, plus spécifiquement, de l'obligation de cette dernière d'informer la BdP de sa situation financière afin de lui permettre de remplir la mission qui lui incombait de veiller à la stabilité du système bancaire pour éviter tout risque systémique. Elle précisa que la protection des consommateurs et des clients bancaires était également l'un des objectifs poursuivis par l'infraction administrative de présentation de fausses informations.

La cour d'appel observa, ensuite, que la procédure pénale portait sur la transmission de fausses informations, entre 2000 et 2007, au système de diffusion de l'information de la CMVM (paragraphes 38 et 101 ci-dessous), et donc aux investisseurs, concernant non seulement la situation financière de la BCP mais aussi la valeur de ses titres, ce qui avait perturbé le bon fonctionnement du marché boursier. Elle estima également que l'infraction pénale d'escroquerie se distinguait de l'infraction pénale de manipulation de marché en ce que ces deux délits protégeaient deux intérêts différents, à savoir le patrimoine d'une personne en particulier pour le premier, et le marché des valeurs mobilières où ont lieu les opérations financières pour le second. Ainsi, l'infraction pénale de manipulation de marché visait à garantir la formation régulière des prix en empêchant leur fixation au travers de mécanismes frauduleux ou fictifs.

La cour d'appel considéra, enfin, que la procédure administrative devant la CMVM avait trait quant à elle à la divulgation d'informations erronées dans les rapports relatifs aux comptes de la BCP pour les années 2003 à 2006, au dernier trimestre de 2007 et dans un communiqué du 23 décembre 2007 (paragraphe 62 ci-dessous). D'après elle, cette procédure répondait ainsi au besoin de transparence et de fiabilité des informations qui sont essentielles pour les investisseurs et pour le fonctionnement régulier du marché des valeurs mobilières.

32. Cela étant, la cour d'appel reconnut que l'infraction administrative de faux en écriture comptable, imputée au requérant par la BdP au titre de l'article 211 g) du RGICSF (paragraphe 94 ci-dessous), se superposait à l'infraction pénale de faux et usage de faux, prévue à l'article 256 § 1 d) et e) du code pénal (paragraphe 92 ci-dessous), qui était reprochée au requérant dans le cadre de la procédure pénale. Elle en déduisit que les faits pertinents étaient les mêmes mais que, au vu des intérêts juridiques protégés distincts, il existait entre les infractions un concours idéal et effectif (*concurso efetivo e ideal*) au sens de l'article 20 du régime général des infractions administratives (le « RGCO » ; paragraphe 103 ci-dessous) et de l'article 208 du RGICSF

(paragraphe 94 ci-dessous), dont il découlait une obligation de sanctionner l'infraction pénale, sans préjudice de l'application des sanctions accessoires prévues pour l'infraction administrative. Par ailleurs, elle releva que dans le cas d'un concours d'infractions pénales et administratives, tant l'article 208 du RGICSF que l'article 420 § 1 du CVM (paragraphes 94 et 96 ci-dessous) prescrivaient l'ouverture de deux procédures différentes, l'article 420 § 1 du CVM prévoyant toutefois un système de combinaison des sanctions pénales et administratives. Sur ce point, la cour d'appel se prononça comme suit :

« (...)

L'infraction [pénale] de faux et usage de faux vise à protéger les intérêts juridiques de la sécurité et de la fiabilité de la force probatoire des documents juridiquement en circulation *(tráfego jurídico*), alors que l'infraction bancaire de faux et usage de faux, comme l'affirme la Banque du Portugal, [a pour sa part] une finalité (*teleologia*) spécifique et propre au secteur bancaire : la nécessité de garantir à l'entité de contrôle les moyens qui lui permettent d'exercer pleinement sa fonction de supervision des établissements de crédit et du système bancaire en général et, au final, par cette voie, de protéger l'intérêt juridique à la préservation de la stabilité du système bancaire et, ainsi, à la prévention des risques systémiques (la protection des consommateurs et des clients bancaires est aussi une finalité pertinente au regard de l'infraction de diffusion de fausses informations).

Ainsi, entre l'infraction pénale de faux et usage de faux, faisant l'objet de la procédure pénale engagée en l'espèce, et l'infraction administrative de faux en écriture comptable, prévue par le RGICSF et objet de la présente espèce, il existe un concours d'infractions, au sens de l'article 20 du RGCO et de l'article 208 du RGICSF – autrement dit un concours idéal et effectif d'infractions.

L'application [des dispositions] des articles 20 du RGCO et 208 du RFICSF, dont découle la peine encourue pour l'infraction pénale sans préjudice de l'application des sanctions accessoires prévues pour l'infraction administrative, ne porte donc pas atteinte au principe *non bis in idem* ni à aucun autre principe constitutionnel.

(...)

L'article 420 du CVM dispose, quant à lui, que « lorsqu'un même acte constitue à la fois une infraction pénale et une infraction administrative, la responsabilité de l'auteur est engagée pour les deux infractions, et deux procédures distinctes sont menées et tranchées par les autorités compétentes.

La différence principale [entre l'article 208 du RGICSF et l'article 420 du CVM] se situe au niveau du régime des sanctions : alors que le RGICSF maintient le système du RGCO – combinant des sanctions fondées sur l'idée d'absorption (application de la sanction pénale comme étant la plus grave) et des sanctions accessoires établies pour les infractions administratives – le CVM opte pour un cumul matériel entre sanctions pénales et administratives.

Cela dit, malgré cette différence, du point de vue procédural, dans les deux cas, c'est au juge pénal qu'il appartient de connaître de l'affaire aux fins de l'application d'une sanction pénale (...) alors que la Banque du Portugal, conformément à l'article 208 du RGICSF, examine l'affaire afin de décider sur ce qui reste, (...) autrement dit l'application, le cas échéant, des sanctions accessoires (...)

> Un tel régime s'explique par la spécificité du secteur bancaire et financier en général, par la complexité et la difficulté d'enquêter sur les questions qui se posent en la matière et par le traitement hautement spécialisé de ces questions (...). »

33. Concernant la violation alléguée de l'article 4 du Protocole n° 7, la cour d'appel de Lisbonne observa que la jurisprudence de la Cour avait du mal à définir clairement le fondement et la portée du principe *non bis in idem* garanti par cette disposition. Elle releva notamment l'existence de contradictions quant à la définition de l'*idem*, se référant, à titre d'exemple, aux arrêts *Gradinger c. Autriche* (23 octobre 1995, série A n° 328-C), *Oliveira c. Suisse* (30 juillet 1998, *Recueil des arrêts et décisions* 1998-V), *Franz Fischer c. Autriche* (n° 37950/97, 29 mai 2001), *Göktan c. France* (n° 33402/96, CEDH 2002-V), *Gauthier c. France* (déc.) (n° 61178/00, 24 juin 2003), *Garretta c. France* (déc.) (n° 2529/04, 4 mars 2008), et *Hauser-Sporn c. Autriche* (n° 37301/03, 7 décembre 2006). Elle nota toutefois que depuis l'arrêt *Sergueï Zolotoukhine c. Russie* ([GC], n° 14939/03, CEDH 2009), la Cour se rapportait, pour établir l'*idem*, d'abord aux faits matériels puis aux éléments essentiels des infractions en cause. Elle en déduisit que la Cour n'avait pas de position claire relativement à la situation du concours idéal d'infractions, concluant dès lors, dans l'affaire dont elle était saisie, à l'absence de toute atteinte au droit garanti par l'article 4 du Protocole n° 7 et l'article 29 § 5 de la Constitution (paragraphe 87 ci-dessous).

34. Quant au fond, la cour d'appel de Lisbonne statua comme suit. S'agissant des deux infractions administratives de transmission d'informations fausses et incomplètes à la BdP, au titre de l'article 211 r) du RGICSF (paragraphe 94 ci-dessous), elle constata la prescription de l'action publique concernant les faits commis avant le 9 juin 2007. Pour le reste, qui ne portait que sur le groupe E.A. (paragraphes 14 et 22 ci-dessus), la cour d'appel décida d'acquitter le requérant des infractions administratives qui lui étaient reprochées au titre de l'article 211 g) et r) du RGICSF, en tenant compte du fait que, dans le cadre de la procédure pénale, il avait été établi qu'il n'existait aucune situation de contrôle de la BCP vis-à-vis des sociétés qui faisaient partie de ce groupe (paragraphe 43 ci-dessous).

35. Le 26 juin 2015, l'arrêt de la cour d'appel de Lisbonne devint définitif.

C. La procédure pénale

1. L'enquête et l'instruction

36. Le 21 décembre 2007, faisant suite à la plainte de J.B., le parquet près le tribunal de Lisbonne ouvrit une enquête pénale contre le requérant pour :

– manipulation de marché, en application de l'article 379 § 1 du CVM (paragraphe 96 ci-dessous),

– faux et usage de faux (*falsificação de documento*), sur le fondement de l'article 256 § 1 d) et e) du code pénal (paragraphe 92 ci-dessous) et

– escroquerie qualifiée (*burla qualificada*), en application des articles 217 § 1et 218 § 2 a) du code pénal.

37. Le 13 avril 2009, le requérant fut entendu par deux procureurs adjoints du parquet, en présence de son avocat.

2. Les réquisitions du parquet

38. Le 23 juin 2009, le parquet présenta ses réquisitions, inculpant le requérant de manipulation de marché, faux et usage de faux et escroquerie qualifiée. Il lui reprochait d'avoir, entre la fin des années 90 et le début des années 2000, contribué, en qualité de vice-président du conseil d'administration de la BCP, à la constitution et au financement de sociétés offshores placées sous le contrôle de la banque dans le but de leur faire acquérir et vendre des actions de cette dernière afin d'augmenter de façon artificielle la valeur de ces titres sur le marché des valeurs mobilières. Il accusait aussi le requérant d'avoir dissimulé aux autorités de supervision et au marché des valeurs mobilières, jusqu'à la fin de l'année 2007, la véritable valeur des actions et les pertes réelles de la banque qui découlaient, dans les deux cas, de l'activité de ces mêmes sociétés offshores, augmentant ainsi la part de sa rémunération qui dépendait des résultats de la banque. Le parquet se référait notamment à des campagnes de communication visant à promouvoir la vente des actions de la BCP tout en dissimulant leur valeur réelle, notamment auprès des clients de la banque, ainsi qu'aux rapports relatifs aux comptes individuels et consolidés de la BCP, annuels et trimestriels, de 1999 à 2007, approuvés par l'assemblée générale de la banque puis transmis au système de diffusion de l'information de la CMVM. Il reprochait, par ailleurs, au requérant d'avoir perçu, en qualité de membre du conseil d'administration de la BCP, entre les années 2000 et 2004, au moins 2 931 448 EUR sur la base de bilans financiers surévalués, portant ainsi préjudice aux intérêts patrimoniaux de la banque.

39. À l'appui de ses réquisitions, le parquet tint compte, entre autres, des déclarations du requérant et de ses coaccusés, des éléments de preuve versés par ces derniers, des réquisitions qui avaient été formulées par la BdP, ainsi que des copies des dossiers des procédures administratives devant la CMVM et la BdP.

3. Le renvoi de l'affaire en jugement

40. Le requérant attaqua la décision du parquet devant le tribunal d'instruction criminelle de Lisbonne, demandant l'ouverture d'une instruction contradictoire (*instrução*).

41. Par une décision du 27 juillet 2010, le juge d'instruction près le tribunal d'instruction criminelle de Lisbonne renvoya le requérant en jugement (*pronúncia*) pour manipulation de marché et faux et usage de faux,

estimant qu'il n'y avait pas lieu de le poursuivre (*não pronúncia*) du chef d'escroquerie qualifiée.

*4. Le jugement de la huitième chambre criminelle (*8ª Vara criminal*) du tribunal de Lisbonne du 2 mai 2014*

42. Le procès se déroula sur plus de cent trente audiences, au cours desquelles les quatre accusés furent entendus, ainsi que des experts et des témoins, dont notamment des agents de la CMVM et de la BdP. Il se conclut en novembre 2013.

43. Par un jugement du 2 mai 2014, la huitième chambre criminelle du tribunal de Lisbonne (le « tribunal de Lisbonne »), statuant en formation de trois juges, reconnut le requérant coupable de manipulation de marché et de faux et usage de faux pour avoir notamment transmis, entre 1998 et 2008, de fausses informations sur les sociétés litigieuses (paragraphe 14 ci-dessus) et leur financement, ainsi que sur la situation financière de la BCP et la valeur réelle de ses actions, tant au marché des valeurs mobilières que dans les rapports sur les comptes consolidés et trimestriels communiqués au système de diffusion de l'information de la CMVM. Elle jugea que l'achat et la vente des actions de la BCP à travers lesdites sociétés offshores avaient faussé l'offre et la demande puisque les sociétés en question agissaient sous le contrôle et pour le compte de la BCP, écartant toutefois l'existence d'un contrôle de la BCP sur les sociétés du groupe E.A.

Le tribunal considéra également que la manipulation de marché et le faux et usage de faux étaient deux infractions différentes, qui protégeaient des intérêts juridiques différents. Il observa que la première visait à assurer le fonctionnement régulier du marché des valeurs mobilières alors que la deuxième visait à garantir la sécurité et la crédibilité des documents juridiques. Il ajouta que la manipulation de marché pouvait résulter des divers comportements prévus à l'article 379 § 1 du CVM (paragraphe 96 ci-dessous), à savoir la divulgation d'informations fausses, incomplètes, exagérées ou tendancieuses, par tout type de moyen. Cela étant, il estima que la falsification de documents avait été utilisée comme moyen pour divulguer de fausses informations et manipuler ainsi le marché. Il en déduisit que le concours d'infractions constaté en l'espèce devait être qualifié d'apparent et que le requérant ne devait répondre que de l'infraction de manipulation de marché, l'infraction de faux et usage de faux ne constituant qu'une circonstance aggravante aux fins de la détermination de la peine à appliquer.

44. Il décida, sur ce fondement, d'acquitter (*absolver*) le requérant de l'infraction de faux et usage de faux et de le condamner pour manipulation de marché, en application de l'article 379 § 1 du CVM (paragraphe 96 ci-dessous), à une peine de deux ans d'emprisonnement avec sursis en contrepartie du versement d'un montant de 300 000 EUR à une institution caritative. Cette peine était assortie, conformément à l'article 380 § 1 a) du CVM, d'une interdiction d'exercer des fonctions d'administration, de

direction et de contrôle dans un établissement de crédit ou une société financière pendant quatre ans.

5. L'arrêt de la cour d'appel de Lisbonne du 25 février 2015

45. Le parquet fit appel du jugement du tribunal de Lisbonne. Il contestait, entre autres, l'établissement des faits et l'analyse selon laquelle les faits relevant de l'infraction pénale de faux et usage de faux étaient absorbés par l'infraction de manipulation de marché (paragraphe 43 ci-dessus), soutenant que ces deux infractions constituaient plutôt un concours effectif d'infractions (voir, à cet égard, la jurisprudence interne citée aux paragraphes 108 et 116 ci-dessous).

46. Le 9 juin 2014, le requérant interjeta également appel de ce jugement devant la cour d'appel de Lisbonne. Il contestait les faits qui lui étaient reprochés et invoquait, par ailleurs, l'article 29 § 5 de la Constitution (paragraphe 87 ci-dessous) et l'article 4 du Protocole n° 7 à la Convention, arguant d'une violation du principe *non bis in idem* compte tenu des procédures administratives que la CMVM et la BdP avaient engagées contre lui relativement à des faits, selon lui, identiques à ceux sur lesquels portait la procédure pénale, à savoir l'utilisation, en qualité d'administrateur de la BCP, d'un ensemble de sociétés offshores financées par la BCP pour intervenir sur le marché des valeurs mobilières et la dissimulation de la perte de valeur de ces sociétés, notamment à l'égard des autorités de contrôle, par la falsification de rapports comptables. Le requérant soutenait, en particulier, que l'article 420 § 1 du CVM violait le principe *non bis in idem* en rendant possible la punition des mêmes faits par une sanction administrative et une sanction pénale, et ajoutait que lui-même avait fait l'objet de trois procédures portant sur les mêmes faits et que les dispositions qui le permettaient, à savoir l'article 420 § 1 du CVM et l'article 208 du RGICSF (paragraphes 96 et 94 ci-dessous), étaient contraires à l'article 29 § 5 de la Constitution (paragraphe 87 ci-dessous) et à l'article 4 du Protocole n° 7 à la Convention. Il faisait observer qu'au vu de l'ensemble des sanctions prononcées dans ces trois procédures, il avait été condamné à deux ans d'emprisonnement avec sursis, au paiement d'une somme totale de 1 450 000 EUR, correspondant aux 300 000 EUR conditionnant le sursis à exécution de la peine d'emprisonnement (paragraphe 44 ci-dessus) auxquels s'ajoutaient les montants de 700 000 EUR et de 425 000 EUR dus au titre des sanctions infligées, respectivement, par la CMVM et par la BdP (paragraphes 67 ci-dessous et 24 ci-dessus) et, au total, à seize ans d'interdiction d'exercer des fonctions dans le secteur financier, soit la somme des sanctions d'interdiction de quatre ans, de sept ans et de deux fois deux ans et six mois imposées dans le cadre de la procédure pénale, de la procédure devant la BdP et de la procédure devant la CMVM, respectivement. Il en déduisait qu'il avait été condamné de façon disproportionnée au regard des faits litigieux.

47. Le 28 janvier 2015, la cour d'appel de Lisbonne tint une audience au cours de laquelle les avocats des accusés présentèrent leurs plaidoiries.

48. Par un arrêt du 25 février 2015, la cour d'appel de Lisbonne confirma le jugement du tribunal de Lisbonne.

49. Après avoir relevé que le requérant faisait l'objet, parallèlement à la procédure pénale, de deux procédures administratives engagées, respectivement, par la CMVM et par la BdP, elle rejeta l'argument tiré d'une violation du principe *non bis in idem*, considérant que les faits incriminés et les infractions en cause différaient d'une procédure à l'autre. Elle observa en outre ce qui suit :

– il existait un concours d'infractions, au sens de l'article 208 du RGICSF (paragraphe 94 ci-dessous), concernant l'infraction administrative de faux en écriture comptable et l'infraction pénale de faux et usage de faux, et toutes deux devaient être poursuivies au moyen de procédures séparées ;

– l'article 420 § 1 du CVM (paragraphe 96 ci-dessous) disposait que si un même fait était constitutif d'une infraction pénale et d'une infraction administrative, des procédures distinctes devaient être diligentées par les autorités compétentes, sauf s'il s'agissait d'une infraction d'opération d'initiés (*violação do regime da informação privilegiada*), laquelle ne pouvait donner lieu qu'à l'ouverture d'une procédure pénale.

Se référant à l'arrêt du Tribunal constitutionnel n° 244/99 (paragraphe 109 ci-dessous), la cour d'appel considéra que, quand bien même les circonstances factuelles étaient identiques, la condamnation pour un même acte au titre d'une infraction pénale et d'une infraction administrative n'était pas contraire au principe *non bis in idem*, tel que garanti par l'article 29 § 5 de la Constitution, en ce qu'il ne s'agissait pas de la même infraction. Citant l'arrêt du Tribunal constitutionnel n° 356/2006 (paragraphe 110 ci-dessous), elle ajouta que seule était proscrite la double sanction pour un fait touchant le même intérêt juridique protégé.

6. L'arrêt du Tribunal constitutionnel du 12 novembre 2015

50. Le 13 mars 2015, le requérant saisit le Tribunal constitutionnel d'un recours constitutionnel dans lequel il soulevait, notamment, la question de l'inconstitutionnalité, pour atteinte au principe *non bis in idem* consacré à l'article 29 § 5 de la Constitution (paragraphe 87 ci-dessous), de l'interprétation normative de l'article 20 du RGCO et de l'article 208 du RGICSF selon laquelle l'identité des faits était déterminée au regard des faits au sens normatif, et non au sens matériel.

51. Par une décision sommaire du 12 novembre 2015, statuant en formation de juge unique, le Tribunal constitutionnel le débouta.

52. Le 27 novembre 2015, le requérant attaqua la décision sommaire devant un comité de trois juges du Tribunal constitutionnel.

53. Le 15 décembre 2015, il informa le Tribunal constitutionnel au sujet d'une demande qu'il avait formulée devant la cour d'appel de Lisbonne (paragraphe 55 ci-dessous).

54. Par un arrêt du 4 mai 2016, le comité de trois juges du Tribunal constitutionnel confirma la décision sommaire du 12 novembre 2015. Concernant l'atteinte alléguée au principe *non bis in idem*, il se référa à son arrêt nº 356/2006 (paragraphe 110 ci-dessous) pour rappeler que, selon une jurisprudence constante, il considérait que l'*idem* était une notion purement normative. La question était donc de savoir si une situation concrète emportait différentes appréciations juridiques (*valorações juridicas*) pour constituer un concours effectif et idéal d'infractions de nature différente, auquel cas le concours d'infractions n'était pas contraire au principe *non bis in idem*. Le Tribunal constitutionnel ajouta que cette approche était conforme à la jurisprudence de la Cour, citant notamment les arrêts *Sergueï Zolotoukhine* (précité) et *Grande Stevens et autres c. Italie* (nos 18640/10 et 4 autres, 4 mars 2014), ainsi que la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne (la « CJUE »).

7. Développements postérieurs

55. Dans une demande du 15 décembre 2015, le requérant informa la cour d'appel de Lisbonne que la procédure engagée contre lui par la BdP s'était achevée par un arrêt d'acquittement. Il exposait que cet arrêt était devenu définitif le 26 juin 2015 (paragraphes 34 et 35 ci-dessus) et réclamait, en conséquence, l'abandon de la procédure pénale, sous peine d'une atteinte au principe *non bis in idem*. Il ne précisait toutefois pas les motifs pour lesquels il avait été acquitté par la BdP.

56. Le 14 juillet 2016, la condamnation pénale du requérant acquit force de chose jugée.

57. Le 8 septembre 2016, le requérant demanda au tribunal de Lisbonne de surseoir à l'exécution de sa condamnation dans l'attente d'une décision concernant sa demande visant à l'abandon de la procédure pénale.

58. Le 14 et le 21 octobre 2016, le tribunal de Lisbonne débouta le requérant de ses demandes du 15 décembre 2015 et du 8 septembre 2016. Il rejeta les arguments fondés sur l'atteinte au principe *non bis in idem* en renvoyant aux arrêts qui avaient été rendus sur ce point par la cour d'appel de Lisbonne et par le Tribunal constitutionnel (paragraphes 49, 51 et 54 ci-dessus) dans le cadre de la procédure pénale, estimant que la décision définitive rendue à l'issue de la procédure devant la BdP n'y changeait rien.

59. Le 4 juin 2017, le requérant informa le tribunal qu'il avait versé un chèque de 300 000 EUR à une institution caritative. Le 6 novembre 2018, le tribunal déclara l'extinction de la peine d'emprisonnement infligée au requérant.

D. La procédure engagée par la CMVM

1. La procédure principale

a) Les réquisitions de la CMVM

60. Le 7 décembre 2007, la CMVM ouvrit une procédure de supervision (*ação de supervisão*) contre la BCP, en tant qu'entité émettrice de valeurs mobilières admise à la négociation sur le marché réglementé des valeurs mobilières.

61. Le 16 septembre 2008, donnant suite à une demande de la CMVM, la BdP transmit à celle-ci une copie des déclarations qui avaient été formulées dans le cadre de la procédure menée devant elle, ainsi que des informations sur plusieurs sociétés liées à la BCP, dont des sociétés offshores, conformément à l'article 81 § 1 du RGICSF (paragraphe 94 ci-dessous).

62. Le 29 décembre 2008, la CMVM instaura une procédure administrative contre divers membres du conseil d'administration de la BCP, dont le requérant. Elle lui imputa six infractions administratives très graves de violation du devoir de transmettre une information de qualité, au sens des articles 7, 388 § 1 a) et 389 § 1 a) du CVM (paragraphes 96 à 98 ci-dessous). Elle lui reprochait, en sa qualité de membre puis de vice-président du conseil d'administration, et enfin de président du comité exécutif (paragraphe 14 ci-dessus) de la BCP :

- d'avoir approuvé, entre 2004 et 2007, la présentation à l'assemblée générale de la BCP de rapports relatifs aux comptes, pour les années 2003 à 2006, qui étaient faux et incomplets ;
- d'avoir approuvé, le 17 octobre 2007, le rapport financier relatif au troisième trimestre de 2007, qui était faux et incomplet ;
- d'avoir approuvé, le 23 décembre 2007, la divulgation au marché des valeurs mobilières d'un communiqué qui n'était pas véridique.

En l'occurrence, la CMVM considérait que les informations qui figuraient dans ces documents et qui avaient ensuite été transmises au système de diffusion de l'information étaient fausses pour autant qu'elles concernaient la liquidité des actions mises en vente par la BCP sur le marché des valeurs mobilières, et incomplètes dès lors qu'elles ne précisaient ni l'existence du groupe Caïman et du groupe G.F. (paragraphe 14 ci-dessus), sous contrôle de la banque, ni les pertes financières subies par cette dernière.

b) La décision de la CMVM du 9 juillet 2010

63. Par une décision de la CMVM du 9 juillet 2010, le requérant fut reconnu coupable de violations du devoir de transmettre une information de qualité, tel que prévu à l'article 7 du CVM (paragraphe 96 ci-dessous), constitutives de six infractions administratives très graves, lesquelles résultaient de la divulgation de fausses informations dans les rapports relatifs aux comptes consolidés pour les années 2003 à 2007 qui avaient été transmis

au système de diffusion de l'information de la CMVM. Plus spécifiquement, il fut condamné pour avoir, d'une part, entre janvier 2004 et octobre 2007, approuvé cinq rapports relatifs aux comptes et, d'autre part, le 23 décembre 2007, autorisé la divulgation d'informations et la publication d'un communiqué au marché des valeurs mobilières (voir paragraphe 62 ci-dessus). Les informations en question étaient :

– fausses, en ce que les résultats y étaient surévalués, les pertes n'y étaient pas reflétées et le bilan financier de la BCP présenté était supérieur au bilan réel de la banque ;

– incomplètes, car les sociétés offshores litigieuses n'y figuraient pas comme entités appartenant au groupe financier BCP ;

– illégales, compte tenu de la violation des dispositions en vertu desquelles la BCP avait l'obligation de déclarer sa véritable situation financière.

Conformément aux articles 388 § 1 a), 389 § 1) a), 404 § 1 b) et c) et 405 du CVM (paragraphes 96 à 98 ci-dessous) et à l'article 19 du RGCO (paragraphe 103 ci-dessous), le requérant fut condamné à une amende administrative globale de 800 000 EUR, assortie des deux sanctions accessoires suivantes :

– une interdiction d'exercer la profession ou l'activité faisant l'objet de l'infraction administrative pendant une période de cinq ans ;

– une incapacité d'exercer des fonctions d'administration, de direction ou de contrôle ou, de manière générale, de représentation d'intermédiaire financier dans le cadre de l'activité d'intermédiation financière, pendant une période de cinq ans.

c) Le jugement du tribunal d'instance criminelle de Lisbonne du 18 janvier 2013

64. Le requérant attaqua la décision de la CMVM devant le TPIC de Lisbonne. Dans son recours, il formulait plusieurs griefs, dont un tiré de la violation du principe *non bis in idem* à raison des poursuites pénales dirigées contre lui pour les mêmes faits, selon lui, que ceux sur lesquels portait la procédure engagée par la CMVM. Pour sa défense, il demandait son audition et celle de soixante et un témoins ; il produisait aussi un certain nombre de documents, dont certains relatifs à la procédure pénale et à la procédure de la BdP qui étaient alors dirigées contre lui.

65. Par un jugement du 18 janvier 2013, le TPIC de Lisbonne, statuant en formation de juge unique, confirma les sanctions qui avaient été prononcées à l'égard du requérant. Il se fonda, à cette fin, sur les documents figurant dans le dossier ainsi que sur les déclarations des accusés et les dépositions des témoins.

d) L'arrêt de la cour d'appel de Lisbonne du 6 mars 2014

66. Le requérant interjeta appel du jugement du TPIC devant la cour d'appel de Lisbonne. Il invoquait, entre autres, la prescription de certaines

des infractions administratives qui lui étaient reprochées et affirmait, en outre, que le TPIC n'avait pas répondu à la question relative à la violation du principe *non bis in idem*.

67. Par un arrêt du 6 mars 2014, la cour d'appel de Lisbonne fit partiellement droit au recours du requérant. Elle jugea que l'action publique était prescrite à l'égard de deux des infractions administratives qui lui étaient reprochées, respectivement, pour les faits commis en 2004 et en 2005, et elle condamna l'intéressé, conformément aux articles 388 § 1 a) et 389 § 1 a) du CVM et à l'article 19 du RGCO (paragraphes 62 ci-dessus et paragraphes 96 à 98 et 103 ci-dessous), à une amende globale de 700 000 EUR pour les quatre infractions administratives très graves restantes, qui portaient sur les faits commis en 2006 et en 2007 (paragraphe 62 ci-dessus). Par ailleurs, en application des articles 404 et 405 du CVM, elle ramena les deux sanctions accessoires à une période de deux ans et six mois. Elle ne se prononça pas sur l'atteinte alléguée au principe *non bis in idem*.

68. Le requérant demanda l'annulation de cet arrêt. Il fut débouté par un arrêt de la cour d'appel de Lisbonne du 26 juin 2014.

e) L'arrêt du Tribunal constitutionnel du 27 mars 2015

69. Le 24 mars 2014, le requérant avait également saisi le Tribunal constitutionnel d'un recours dans lequel il soutenait, notamment, que l'interprétation qui avait été faite des articles 388 § 1 a), 389 § 1 b) et 420 du CVM (paragraphes 96 à 98 ci-dessous) avait entraîné une atteinte au principe *non bis in idem*, tel que garanti par l'article 29 § 5 de la Constitution (paragraphe 87 ci-dessous).

70. Par une décision sommaire du 8 janvier 2014, confirmée par un arrêt de comité de trois juges du 27 mars 2015, le Tribunal constitutionnel déclara le recours constitutionnel irrecevable au motif que la question litigieuse ne portait pas sur une inconstitutionnalité normative.

2. La procédure relative à la fixation de la sanction cumulée

a) Les jugements du tribunal d'instance criminelle de Lisbonne du 23 octobre 2015 et du 8 juin 2018

71. À une date non précisée, antérieure au 27 mars 2015 (paragraphe 70 ci-dessus), le requérant avait invoqué devant le TPIC de Lisbonne la prescription de l'action publique sur le fondement de l'article 418 du CVM (paragraphe 96 ci-dessous) concernant deux des infractions administratives pour lesquelles il avait été condamné (paragraphe 67 ci-dessus). Il avait réclamé, en conséquence, conformément à l'article 19 du RGCO (paragraphe 103 ci-dessous), la réévaluation des sanctions administratives globales (*cúmulo jurídico das sanções*) qui lui avaient été infligées par la CMVM.

72. Par un jugement du 23 octobre 2015, le TPIC de Lisbonne fit partiellement droit à l'exception soulevée, déclarant l'action publique prescrite concernant l'une des quatre infractions administratives pour lesquelles l'intéressé avait été condamné. Il décida en outre qu'il y avait lieu d'attendre que le jugement qu'il venait de rendre passât en force de chose jugée pour procéder à la réévaluation des sanctions administratives globales.

73. Le 4 avril 2018, le requérant invoqua de nouveau devant le TPIC une violation du principe *non bis in idem*, tel que garanti par l'article 29 § 5 de la Constitution (paragraphe 87 ci-dessous), l'article 4 du Protocole n° 7 à la Convention et l'article 50 de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne (la « Charte », paragraphe 126 ci-dessous). Il faisait valoir, à cet égard, l'acquittement prononcé en sa faveur dans une décision du 9 juin 2015, ayant acquis force de chose jugée le 26 juin 2015 (paragraphes 31, 34 et 35 ci-dessus), à l'issue de la procédure administrative engagée par la BdP pour des faits qu'il estimait identiques à ceux qui lui étaient reprochés par la CMVM. Il ajoutait qu'il avait également été condamné dans le cadre d'une procédure pénale, selon lui, toujours pour les mêmes faits, par une décision prononcée par la cour d'appel de Lisbonne le 25 février 2015 et passée en force de chose jugée le 14 juillet 2016 (paragraphes 48 à 56 ci-dessus). Le requérant demandait au tribunal de poser une question préjudicielle à la CJUE concernant l'interprétation de l'article 50 de la Charte, et invoquait à cet effet la jurisprudence de la Cour en la matière, ainsi qu'un arrêt de la CJUE du 20 mars 2018 rendu dans l'affaire *Garlsson Real Estate et autres* (paragraphe 133 ci-dessous).

74. Par un jugement du 8 juin 2018, le TPIC de Lisbonne constata d'abord que la décision rendue au fond par la cour d'appel de Lisbonne le 6 mars 2014 avait acquis force de chose jugée le 27 mars 2015 (paragraphes 67 et 70 ci-dessus), et que les décisions de condamnation et d'acquittement prononcées, respectivement, à l'issue de la procédure pénale et à l'issue de la procédure administrative engagée par la BdP étaient elles aussi passées en force de chose jugée, le 14 juillet 2016 pour la première et le 26 juin 2015 pour la seconde. Il considéra, en outre, que le principe *non bis in idem* n'était pas applicable à une procédure portant sur le calcul de l'amende administrative globale.

75. À cet égard, le TPIC s'exprima comme suit :

> « (...)
>
> Ainsi, il apparaît que les décisions sur le fond qui ont examiné les faits imputés [au requérant] et [ont condamné ce dernier] à des amendes administratives [et] à des sanctions accessoires, peines principales et peines accessoires (...) dans la présente espèce, tant dans la procédure pénale n° 7327/07.9TDLSB que dans la procédure administrative engagée par la BdP n° 1453/10.4TFLSB, ont acquis force de chose jugée (...)
>
> À cela il faut ajouter que [la réévaluation] de l'amende administrative globale et des sanctions accessoires consécutivement à la déclaration de prescription de l'action

publique prononcée dans la décision, définitive, du 23 octobre 2015 ne diffère pas l'acquisition de la chose jugée survenue le 27 mars 2015 dans la présente espèce. En effet, avec celle-ci se sont trouvés établis les faits, l'application du droit à ces faits aux fins d'une condamnation ou d'un acquittement, les amendes administratives ainsi que les sanctions accessoires auxquelles [le requérant a été condamné] relativement à chacune des infractions. (...) les [instances ayant rendu ces décisions] ont ainsi vu leur pouvoir juridictionnel épuisé, la seule question à trancher à présent étant celle de la fixation [des sanctions administratives globales]. Contrairement à ce [qu'allègue le requérant], la question ne porte plus sur une procédure, pénale ou administrative, en cours ou sur l'appréciation ou l'application du droit aux faits ou encore sur des moyens de preuve (...). Autrement dit, il ne s'agit plus de rendre une décision sur le fond pour étayer les faits, condamner ou acquitter.

Au contraire, ce qui est en cause, comme nous l'avons déjà dit, c'est le fait de revoir le calcul de l'amende administrative globale ainsi que les sanctions accessoires.

(...) »

76. Le TPIC rappela ensuite qu'une décision judiciaire devenue définitive ne pouvait être modifiée que dans le cadre d'un recours en révision, conformément aux articles 79 § 2, 80 et 81 du RGCO (paragraphe 103 ci-dessous).

77. Il nota que même si l'on considérait, conformément aux articles 2 § 4 du code pénal (paragraphe 92 ci-dessous), 3 § 2 du RGCO (paragraphe 103 ci-dessous) et 388 § 5 du CVM (paragraphe 96 ci-dessous), que l'article 420 § 2 du CVM, dans sa rédaction issue de la loi n° 28/2017 du 30 mai 2017 (paragraphe 99 ci-dessous), relevait du droit matériel et était plus favorable, il n'était pas applicable en l'espèce étant donné que les trois décisions rendues contre le requérant avaient déjà acquis force de chose jugée.

78. Il rejeta, en outre, la demande de renvoi préjudiciel devant la CJUE concernant l'atteinte alléguée au principe *non bis in idem*, tel que garanti par l'article 50 de la Charte, considérant que, à la différence de la décision de condamnation rendue par la CMVM en l'espèce, l'affaire *Garlsson Real Estate et autres* invoquée (paragraphe 133 ci-dessous) portait sur une décision qui n'avait pas encore acquis force de chose jugée. Il retint, de plus, que dans l'affaire en question, le cumul de sanctions en cause portait sur une peine d'emprisonnement et une peine d'amende, alors que l'espèce soumise à son examen avait trait, d'une part, à une infraction pénale punie uniquement, à titre principal, d'une peine d'emprisonnement et, d'autre part, à des infractions administratives passibles d'amendes administratives. Enfin, d'après lui, il n'existait pas de cumul de peines d'amende en l'espèce. Il rejeta donc la demande du requérant de voir le montant de 300 000 EUR payé par lui aux fins de la suspension de la peine d'emprisonnement prononcée à son encontre à l'issue de la procédure pénale (paragraphes 44 et 48 ci-dessus) déduit de l'amende administrative à laquelle il avait été condamné à l'issue de la procédure devant la CMVM (paragraphe 67 ci-dessus).

79. Le TPIC procéda ensuite au calcul de l'amende administrative globale, en application des articles 19 du RGCO (paragraphe 103 ci-dessous)

et 404, 405 §§ 1 et 2 a), b), c), d) et 4 du CVM (paragraphe 96 ci-dessous), dans sa version applicable au moment des faits et dans sa version issue de la loi n° 28/2017, conformément à l'article 3 § 2 du RGCO (paragraphes 99 et 103 ci-dessous). Il fixa l'amende administrative globale à 480 000 EUR pour trois infractions très graves de transmission de fausses informations au marché des valeurs mobilières.

80. Le TPIC ramena, par ailleurs, les sanctions accessoires à une période d'un an et trois mois, et constata que les sanctions en question avaient été purgées en exécution des condamnations rendues à l'issue de la procédure pénale et de la procédure devant la BdP. Il jugea donc que les deux sanctions accessoires qui avaient été prononcées en l'espèce étaient éteintes (*extintas*), en application de l'article 420 § 3 du CVM, dans sa version issue de la loi n° 28/2017 du 30 mai 2017 (paragraphe 99 ci-dessous), qui était, sur ce point, plus favorable au requérant.

b) L'arrêt de la cour d'appel de Lisbonne du 11 juillet 2019

81. Le 23 juillet 2018, le requérant interjeta appel de ce dernier jugement devant la cour d'appel de Lisbonne. Dans son mémoire, il invoquait de nouveau une violation du principe *non bis in idem*. Il contestait la non-application de l'article 420 § 2 du CVM dans sa version issue de la loi n° 28/2017 du 30 mai 2017 (paragraphe 99 ci-dessous), qui, selon lui, lui était plus favorable. Il soutenait également qu'en application de l'article 420 § 3 du CVM, le montant de 300 000 EUR qu'il avait versé dans le cadre de la procédure pénale (paragraphes 44 et 59 ci-dessus) aurait dû être déduit de l'amende administrative qui lui avait été infligée. Il demandait qu'une question préjudicielle fût posée à la CJUE à cet égard et réclamait enfin, sur le fondement de l'article 411 § 5 du code de procédure pénale (le « CPP », paragraphe 90 ci-dessous), applicable à la procédure devant la CMVM, la tenue d'une audience publique devant la cour d'appel de Lisbonne pour débattre de toutes les questions que soulevait l'affaire et, plus particulièrement, celles afférentes au droit de l'Union européenne.

82. Par un arrêt du 11 juillet 2019, la cour d'appel de Lisbonne débouta le requérant de ses prétentions, confirmant le jugement qui avait été rendu par le TPIC. Elle rejeta la demande formulée par l'intéressé en vue de la tenue d'une audience publique devant elle, faute pour celui-ci d'avoir indiqué les points qu'il souhaitait voir discuter au cours de cette audience, comme l'exigeait l'article 411 § 5 du CPP (paragraphe 90 ci-dessous). Elle considéra ensuite qu'elle ne pouvait pas se prononcer sur le grief tiré d'une atteinte au principe *non bis in idem*, étant donné que les décisions de condamnation étaient toutes définitives et que la procédure devant elle ne concernait que le calcul de l'amende administrative globale consécutivement à la prescription de l'une des infractions administratives pour lesquelles le requérant avait été condamné. Elle ajouta que ces éléments rendaient aussi sans pertinence le renvoi d'une question préjudicielle devant la CJUE.

83. La cour d'appel de Lisbonne estima également que la sanction administrative principale imposée dans le cadre de la procédure menée par la CMVM (paragraphe 79 ci-dessus) était d'une nature différente de la sanction infligée dans le cadre de la procédure pénale (paragraphes 44 et 48 ci-dessus), la première étant une amende administrative alors que la deuxième était une somme versée à une institution caritative aux fins de la suspension d'une peine d'emprisonnement. Elle conclut, par conséquent, qu'il n'y avait pas lieu d'appliquer l'article 420 § 3 du CVM (paragraphe 99 ci-dessous), en tant que loi plus favorable, relativement à la sanction administrative en question.

c) Le recours constitutionnel et l'arrêt du Tribunal constitutionnel du 5 novembre 2020

84. Le 12 décembre 2019, le requérant saisit le Tribunal constitutionnel d'un recours constitutionnel dans lequel il invoquait notamment l'inconstitutionnalité des interprétations normatives qui avait été faites :

– de l'article 420 § 2 du CVM, tant dans sa version en vigueur après la loi n° 28/2017 du 30 mai 2017 que dans sa version antérieure (paragraphes 96 et 99 ci-dessous) ;

– de l'article 420 § 3 du CVM, dans sa version issue de la loi n° 28/2017 du 30 mai 2017 (paragraphe 99 ci-dessous) ;

– de l'article 7 du CPP concernant le caractère autonome de la procédure pénale (paragraphe 89 ci-dessous).

85. Par une décision sommaire du 24 avril 2020, le Tribunal constitutionnel estima qu'il n'y avait pas lieu de se prononcer sur la constitutionnalité des interprétations normatives qui avaient été faites de l'article 420 § 2 du CVM, dans les deux versions indiquées, et de l'article 7 du CPP dès lors que le tribunal de Lisbonne avait conclu qu'il ne pouvait examiner la question relative au principe *non bis in idem* au motif que la décision de condamnation rendue le 6 mars 2014 (paragraphe 67 ci-dessus) avait acquis force de chose jugée. Il jugea qu'il en allait de même concernant l'article 420 § 3 du CVM, considérant, sur ce point, que la détermination de la nature des sanctions en cause ne relevait pas de son contrôle car il s'agissait d'une question d'application de la norme aux faits concrets de l'espèce.

86. Le requérant présenta une réclamation devant le comité de trois juges du Tribunal constitutionnel, lequel, par un arrêt du 5 novembre 2020, confirma l'intégralité de la décision sommaire qui avait été rendue.

LE CADRE JURIDIQUE PERTINENT

I. LE DROIT ET LA PRATIQUE INTERNE PERTINENTS

A. La Constitution

87. Dans ses parties pertinentes en l'espèce, l'article 29 de la Constitution est ainsi libellé :

> « 1. Nul ne peut être condamné pénalement sinon en vertu d'une loi antérieure qui punit l'action ou l'omission, ni subir une mesure de sûreté dont une loi antérieure ne définit pas les conditions d'application.
>
> (...)
>
> 3. Ne peuvent être appliquées une peine ou une mesure de sûreté que si elles étaient expressément prévues dans une loi antérieure.
>
> 4. Nul ne peut subir une peine ni une mesure de sûreté plus lourde que celle prévue au moment de la commission de l'infraction ou de la vérification des éléments constitutifs de celle-ci. Les lois pénales au contenu plus favorable à l'accusé s'appliquent de façon rétroactive.
>
> 5. Nul ne peut être jugé plus d'une fois pour la même infraction pénale (*crime*).
>
> (...) »

88. Les droits procéduraux en matière pénale sont énoncés à l'article 32 de la Constitution. Dans toute procédure pénale, les droits de la défense et le droit à un recours sont garantis (article 32 § 1). Dans toute procédure relative à une infraction administrative, l'accusé dispose du droit à être entendu et du droit de se défendre (article 32 § 10).

B. Le code de procédure pénale (le « CPP »)

89. L'article 7 § 1 du CPP dispose que chaque procédure pénale est traitée indépendamment de toute autre et doit trancher toutes les questions déterminantes pour la cause.

90. Aux termes de l'article 411 § 5 du CPP, l'appelant peut demander dans son mémoire en recours la tenue d'une audience, en spécifiant les points qu'il souhaite y voir débattus.

91. Les motifs de révision d'un jugement définitif rendu à l'issue d'une procédure pénale sont exposés à l'article 449 du CPP (voir, à cet égard, *Moreira Ferreira c. Portugal* (n° 2) [GC], n° 19867/12, § 27, 11 juillet 2017).

C. Le code pénal

92. Les dispositions du code pénal pertinentes en l'espèce sont ainsi libellées :

Article 1 § 1
[Principe de la légalité des peines]

« Seul peut être puni pénalement un fait décrit et déclaré passible d'une peine par une loi antérieure. »

Article 2 § 4
[Application dans le temps]

« Lorsque les dispositions pénales en vigueur au moment des faits répréhensibles sont différentes de celles établies dans des lois postérieures, on appliquera toujours le régime concrètement le plus favorable à l'auteur ; en cas de condamnation, même si elle a acquis force de chose jugée, l'exécution et ses effets au niveau pénal cessent lorsque la partie de la peine ayant été purgée atteint la peine maximale prévue par la loi postérieure. »

Article 30
Concours d'infractions et infraction continue

« 1. Le nombre d'infractions est déterminé par le nombre d'incriminations (*tipos de crime*) différentes effectivement en jeu, ou par le nombre de fois où le comportement de l'auteur relève de la même incrimination.

2. La commission répétée, selon des modalités pour l'essentiel homogènes, de faits relevant de la même incrimination ou de plusieurs incriminations protégeant fondamentalement le même intérêt juridique (...) est constitutive d'une seule infraction continue.

3. Les dispositions du paragraphe précédent ne s'appliquent pas aux infractions commises contre des intérêts éminemment personnels. »

Article 217 § 1
Escroquerie (*burla*)

« Quiconque, dans l'intention d'obtenir pour lui-même ou pour un tiers un enrichissement indu, mène autrui, en utilisant des faits erronés, à l'accomplissement d'actes qui causent un préjudice patrimonial à celui-ci ou à une autre personne, sera puni d'une peine d'emprisonnement pouvant aller jusqu'à trois ans ou d'une amende. »

Article 218
Escroquerie qualifiée (*burla qualificada*)

« 1. Quiconque commet les actes prévus au paragraphe 1 de l'article précédent sera puni, si le préjudice patrimonial est élevé, d'une peine d'emprisonnement pouvant aller jusqu'à cinq ans ou d'une amende pouvant aller jusqu'à 600 jours-amende.

2. Une peine d'emprisonnement allant de deux ans à huit ans [est infligée] si :

a) Le préjudice est d'une importance considérable.

(...) »

Article 256 § 1
[Faux et usage de faux] (*falsificação (...) de documento*)

« Quiconque, dans l'intention de porter préjudice à autrui ou à l'État, d'obtenir pour lui-même ou pour autrui un bénéfice illégitime, ou de préparer, faciliter, exécuter ou dissimuler une autre infraction :

a) fabrique ou élabore un faux document, ou un élément destiné à y figurer (*qualquer dos componentes destinados a corporizá-lo*) ;

b) falsifie ou modifie un document ou l'un des éléments qui le composent ;

c) abuse de la signature d'une autre personne pour falsifier ou contrefaire un document ;

d) inscrit de manière fallacieuse (*falsamente*) un fait juridiquement pertinent dans un document ou dans l'un de ses éléments ;

e) utilise un document visé aux précédents alinéas ;

f) remet ou détient, par n'importe quel moyen, un document falsifié ou contrefait ;

est puni d'une peine d'emprisonnement pouvant aller jusqu'à trois ans ou d'une amende. »

D. Le régime général des établissements de crédit et des sociétés financières (le « RGICSF »)

93. Le RGICSF a été approuvé par le décret-loi n° 298/92 du 31 décembre 1992. Il régit l'accès aux établissements de crédit et aux sociétés financières, l'exercice par ceux-ci de leurs activités ainsi que la supervision desdites entités (article 1). Tout établissement de crédit est soumis à une autorisation de la BdP (article 16), qui est la banque centrale portugaise (article 92). En cette qualité, il incombe à celle-ci de surveiller l'activité desdits établissements et sociétés financières, en coopérant notamment avec les autorités du système européen de surveillance financière (le SESF) ou du Comité européen du risque systémique (le CERS) (article 93). Dans le cadre de cette mission, il revient plus particulièrement à la BdP d'assurer le suivi de l'activité des établissements de crédit et de contrôler le respect des normes qui encadrent l'activité en question, d'émettre des recommandations pour remédier aux irrégularités détectées et de sanctionner les infractions commises (article 116).

94. Dans leur version en vigueur au moment des faits, les dispositions du RGICSF pertinentes en l'espèce se lisaient ainsi :

Article 81
Coopération avec d'autres entités

« 1. La Banque du Portugal peut échanger des informations avec les autorités suivantes (...) :

a) (...) la CMVM (...) ;

(...) »

Article 120
Devoir d'information

« 1. Les établissements de crédit sont tenus de fournir à la Banque du Portugal les informations qu'elle juge nécessaires pour vérifier :

a) leur degré de liquidité et de solvabilité ;

b) les risques auxquels ils sont exposés ;

c) le respect des normes légales et réglementaires qui régissent leur activité ;

d) leur organisation administrative ;

e) l'efficacité de leurs contrôles internes ;

f) leurs processus de sécurité et de contrôle dans le domaine informatique ;

(...)

2. Les établissements de crédit permettent à la Banque du Portugal d'effectuer l'inspection de leurs établissements et l'examen sur place de leurs registres, ainsi que tous les autres éléments que la Banque juge pertinents pour vérifier les aspects mentionnés au paragraphe précédent.

3. La Banque du Portugal peut se procurer des copies et des extraits de toute documentation pertinente.

(...)

5. Pendant une période de cinq ans, les établissements de crédit doivent mettre à la disposition de la Banque du Portugal les données pertinentes concernant les transactions relatives aux services d'investissement fournis dans d'autres États membres de la Communauté européenne concernant des instruments négociés sur des marchés réglementés, même si ces transactions n'ont pas été réalisées sur un marché réglementé.

6. La Banque du Portugal peut exiger que les établissements de crédit lui présentent des rapports de travaux liés à des questions de supervision prudentielle, réalisés par une entité dûment habilitée et acceptée à cet effet par la Banque. »

Article 208
Concours d'infractions

« Si, pour un même fait, une personne doit répondre à la fois d'une infraction pénale et d'une infraction administrative *(ilícito de mera ordenação social*), on appliquera le RGCO, mais des procédures distinctes seront engagées respectivement devant le juge pénal et devant la Banque du Portugal, à laquelle incombera l'application, le cas échéant, des sanctions accessoires prévues dans le présent texte. »

Article 211
Infractions spécialement graves

« Sont punies d'une amende de 500 000 à 50 000 000 Escudos Portugais (PTE) ou de 200 000 à 20 000 000 PTE, selon qu'elle est appliquée à une personne morale ou physique, les infractions figurant ci-après :

(...)

g) le faux en écriture comptable (*falsificação de contabilidade*) et l'absence de comptabilité organisée, ainsi que le non-respect d'autres règles comptables applicables fixées par la loi ou par la Banque du Portugal lorsque ce non-respect porte gravement

préjudice à la connaissance de la situation patrimoniale et financière de l'entité en cause ;

(...)

r) la présentation à la Banque du Portugal d'informations fausses ou incomplètes pouvant mener à des conclusions erronées avec un effet identique ou similaire à celui qu'auraient des informations fausses sur le même sujet ;

(...) »

Article 212
Sanctions accessoires

« 1. En complément des amendes administratives prévues à [l'article 211], les sanctions suivantes pourront être appliquées à l'auteur de l'infraction :

(...)

b) la publication par la Banque du Portugal de la sanction définitive ;

c) lorsque l'accusé est une personne physique, l'incapacité (*inibição*) d'exercer des fonctions sociales et des fonctions d'administration, de direction, de gestion ou de supervision (*chefia*) dans un établissement de crédit ou une société financière (...) pendant une période pouvant aller de un à dix ans, dans les cas prévus à l'article 211.

(...)

2. Les publications indiquées au paragraphe précédent seront faites au Journal Officiel ou dans l'un des journaux les plus lus (...) du lieu de résidence [de l'auteur de l'infraction, s'il s'agit d'une personne physique]. »

Article 227
Force exécutoire (*exequibilidade*) de la décision

« 1. Sans préjudice de ce qui est prévu au paragraphe suivant, la décision finale est exécutoire si elle n'est pas attaquée par voie de recours.

2. La décision qui applique une des sanctions prévues aux alinéas c) et d) de l'article 212 est, quant à elle, immédiatement exécutoire, jusqu'à ce qu'une décision judiciaire définitive l'annule.

(...) »

E. Le code des valeurs mobilières (le « CVM »)

95. Le CVM, qui a été approuvé par le décret-loi nº 486/99 du 13 novembre 1999, a fait l'objet de plusieurs modifications successives, la dernière en date ayant été adoptée par le décret-loi nº 66/2023 du 8 août 2023. En vertu de ce code, toute activité d'intermédiation mobilière donne lieu à un enregistrement préalable auprès de la CMVM afin de permettre à celle-ci de vérifier le respect des conditions d'exercice de l'activité en question et de la contrôler (articles 295 et 296). La CMVM est aussi chargée de la réglementation et de la supervision des marchés des valeurs mobilières et des systèmes centralisés de valeurs mobilières (article 353 § 1 a) et b)). L'exercice de ses pouvoirs de supervision vise notamment à protéger les investisseurs, à

garantir l'efficience et la régularité du fonctionnement des marchés financiers, à contrôler l'information et à prévenir tout risque systémique (article 358). Les procédures pour infractions administratives relèvent de la compétence du conseil d'administration de la CMVM (article 408).

96. Dans leur version issue du décret-loi n° 357-A/2007 du 31 octobre 2007, en vigueur au moment des faits, les dispositions pertinentes du CVM étaient ainsi libellées :

Article 5
Publications

« 1. Sauf disposition légale contraire, les publications obligatoires sont faites à travers un moyen de communication largement diffusé au Portugal et accessible aux destinataires de l'information.

2. La CMVM définit, par règlement, les moyens de communication appropriés à chaque type de publication. »

Article 7
Qualité de l'information

« 1. L'information relative aux instruments financiers, aux formes organisées de négociation, aux activités d'intermédiation financière, à la liquidation et à la compensation des opérations, aux offres publiques de valeurs mobilières et aux émetteurs doit être complète, avérée, actuelle, claire, objective et licite.

2. Ce qui est prévu au paragraphe précédent s'applique quel que soit le moyen de divulgation (...)

(...) »

Article 244
Règles générales

« 1. Les entités suivantes envoient à la CMVM les documents et informations visés dans les articles suivants, jusqu'au moment de leur divulgation, sauf si un autre délai est spécialement prévu :

a) Les émetteurs, soumis au droit portugais, d'actions et de valeurs mobilières représentatives de dette d'une valeur nominale inférieure à 1 000 euros, admis à la négociation sur un marché réglementé situé ou opérant au Portugal ou dans un autre État membre.

(...) »

Article 245
Rapport et comptes annuels

« 1. Les entités visées au paragraphe 1 de l'article 244 doivent divulguer, dans un délai de quatre mois à compter de la date de clôture de l'exercice, et maintenir à la disposition du public pendant cinq ans :

a) le rapport de gestion, les comptes annuels, la certification légale des comptes et les autres documents comptables exigés par la loi ou par le règlement, même s'ils n'ont pas été soumis à l'approbation de l'assemblée générale ;

b) un rapport établi par un auditeur inscrit auprès de la CMVM ;

(...)

3. Les émetteurs tenus d'établir des comptes consolidés divulguent les informations visées au paragraphe 1 sous forme individuelle, établie conformément à la législation nationale, et sous forme consolidée, établie conformément au Règlement (CE) nº 1606/2002.

4. Les émetteurs non tenus d'établir des comptes consolidés divulguent les informations visées au paragraphe 1 sous forme individuelle, établie conformément à la législation nationale.

5. Si le rapport et les comptes annuels ne donnent pas une image exacte du patrimoine, de la situation financière et des résultats de la société, la CMVM peut ordonner la publication d'informations complémentaires.

6. Les documents constituant le rapport et les comptes annuels sont envoyés à la CMVM dès qu'ils sont mis à la disposition des actionnaires. »

Article 355
Échange d'informations

« 1. Si l'exercice de leurs fonctions respectives le requiert, la CMVM peut échanger des informations sur les faits et les éléments couverts par le secret avec les autorités suivantes, lesquelles sont également tenues au devoir de confidentialité :

a) La Banque du Portugal (...) ;

(...) »

Article 367
Diffusion d'informations

« 1. La CMVM organise un système informatique de diffusion de l'information accessible au public, pouvant intégrer, entre autres éléments, ceux figurant dans ses registres, des décisions présentant un intérêt public ainsi que d'autres informations qui lui sont communiquées ou qu'elle approuve, notamment les informations privilégiées (...), les participations qualifiées, les documents comptables et les prospectus.

2. Les prospectus mentionnés au point précédent doivent rester accessibles pendant au moins un an. »

Article 374 § 1
Coopération avec d'autres entités

« Pour ce qui est des entités relevant de la supervision d'autres autorités, et notamment de la Banque du Portugal (...), la CMVM et ces autorités coopèrent entre elles aux fins d'un exercice coordonné de leurs pouvoirs de supervision et de réglementation. »

Article 379 § 1
Manipulation du marché

« Quiconque diffuse des informations fausses, incomplètes, exagérées, tendancieuses ou trompeuses, réalise des opérations fictives ou se livre à d'autres pratiques frauduleuses de nature à changer de façon artificielle le fonctionnement du marché des valeurs mobilières ou d'autres instruments financiers, est puni d'une peine d'emprisonnement pouvant aller jusqu'à trois ans ou d'une amende. »

Article 380 § 1
Sanctions accessoires

« Aux infractions pénales indiquées précédemment peuvent être appliquées, outre celles indiquées dans le code pénal, les sanctions accessoires suivantes :

a) l'interdiction, pour une période pouvant aller jusqu'à cinq ans, pour l'auteur [de l'infraction pénale] d'exercer la profession ou l'activité faisant l'objet de l'infraction pénale, ce qui inclut l'incapacité d'exercer des fonctions d'administration, de direction, de supervision ou de contrôle et, d'une manière générale, de représentation dans toute entité soumise à la supervision de la CMVM ;

(...) »

Article 387
Devoir de notification

« Les décisions prises au cours des procédures pénales pour des infractions au marché des valeurs mobilières ou tout autre instrument financier sont notifiées au conseil directeur de la CMVM. »

Article 388
Dispositions communes

« 1. Les amendes administratives (*coimas*) suivantes sont applicables aux infractions administratives (*contraordenações*) prévues dans la présente section :

a) entre 25 000 EUR et 2 500 000 EUR lorsque [les infractions] sont qualifiées de très graves ;

(...)

5. Lorsqu'une loi ou un règlement de la CMVM modifie les conditions ou les modalités d'exécution d'une obligation figurant dans une loi ou un règlement antérieurs, on appliquera la loi antérieure aux faits commis alors qu'elle était en vigueur, et la nouvelle loi aux faits postérieurs, sauf si, au vu de la similitude des faits, il y a lieu d'appliquer la loi concrètement la plus favorable. »

Article 389 § 1
Information

« Constitue une infraction administrative très grave :

a) la communication ou la divulgation, par n'importe quel moyen, d'une information qui n'est pas complète, avérée, actuelle, claire, objective ou licite ;

(...) »

Article 394 § 1
Formes organisées de négociation

«Constitue une infraction administrative très grave :

(...)

i) l'opération d'initiés (*violação do regime da informação privilegiada*), sauf dans le cas où un tel fait constitue une infraction pénale.

(...) »

Article 404 § 1
Sanctions accessoires

« Outre celles prévues par le régime général des infractions administratives, les sanctions accessoires suivantes peuvent être appliquées cumulativement aux sanctions administratives à l'égard des responsables de toute infraction administrative :

(...)

b) l'interdiction temporaire pour l'auteur de l'infraction d'exercer la profession ou l'activité faisant l'objet de l'infraction administrative ;

c) l'incapacité d'exercer des fonctions d'administration, de gestion, de direction, de supervision ou de contrôle et, de manière générale, de représentation de tout intermédiaire financier dans le cadre d'une ou de toutes les activités d'intermédiation de valeurs mobilières ou d'autres instruments financiers ;

(...) »

Article 405
Détermination de la sanction applicable

« 1. L'amende administrative et les sanctions accessoires sont fixées en fonction de l'illicéité des faits en cause, de la culpabilité (*culpa*) de l'auteur de l'infraction, des bénéfices obtenus, des exigences liées à la prévention ainsi que de la qualité de particulier ou de personne morale de l'auteur de l'infraction.

2. Pour apprécier le caractère illicite des faits et la culpabilité des personnes morales (...), il faut prendre en considération, entre autres, les circonstances suivantes :

a) la mise en danger (*perigo*) ou le dommage causés aux investisseurs ou au marché des valeurs mobilières (...) ;

b) le caractère occasionnel ou répété de l'infraction ;

c) l'existence d'actes visant à occulter les faits pour entraver la découverte de l'infraction ;

d) l'existence d'actes de l'auteur destinés, à son initiative, à réparer les dommages ou à remédier à la mise en danger causée par l'infraction.

(...)

4. Sont également pris en compte, pour déterminer la sanction applicable, la situation économique de l'auteur de l'infraction et son comportement antérieur. »

Article 407
Droit subsidiaire

« Le régime général des infractions administratives s'applique aux infractions administratives prévues dans le présent code et aux procédures y relatives, sauf s'il en dispose autrement. »

Article 418 § 1
Prescription

« La procédure pour des infractions administratives se prescrit par cinq ans. »

Article 420
Concours d'infractions

« 1. Lorsqu'un même acte constitue à la fois une infraction pénale et une infraction administrative, la responsabilité de l'auteur est engagée pour les deux infractions, et deux procédures distinctes sont menées et tranchées par les autorités compétentes (...).

2. Dans les situations prévues à l'article 394 § 1 i), lorsque le fait qui peut constituer à la fois une infraction pénale et une infraction administrative est imputé au même auteur au titre de la même action (*título de imputação subjetiva*), il y a lieu d'engager une seule procédure pénale. »

97. Dans la version initiale du CVM, issue du décret-loi nº 486/99 du 13 novembre 1999, l'article 7 § 1 était ainsi libellé :

« Toute information relative à des valeurs mobilières, à des offres publiques, aux marchés des valeurs mobilières, aux activités d'intermédiation financière ou aux émetteurs [de valeurs mobilières] qui est susceptible d'influencer les décisions des investisseurs ou est transmise aux entités de supervision ou aux entités de gestion des marchés, des systèmes de liquidation et des systèmes centralisés des valeurs mobilières doit être complète, avérée, actuelle, claire, objective ou licite. »

98. L'article 389 § 1 du CVM, dans cette même version initiale, se lisait quant à lui comme suit :

« Constitue une infraction administrative très grave la communication ou la divulgation, par n'importe quel moyen, d'une information relative à des valeurs mobilières ou à d'autres instruments financiers qui n'est pas complète, avérée, actuelle, claire, objective ou licite. »

Dans sa version issue du décret-loi nº 52/2006 du 15 mars 2006, l'article 389 § 1 du CVM disposait ce qui suit :

« Constitue une infraction administrative très grave la communication ou la divulgation, par n'importe quel moyen, d'une information qui n'est pas complète, avérée, actuelle, claire, objective ou licite. »

99. Le CVM a été modifié par la loi nº 28/2017 du 30 mai 2017 portant transposition au niveau interne de la Directive 2014/57/UE du Parlement européen et du Conseil du 16 avril 2014 et adaptation du droit portugais au Règlement (UE) nº 596/2014 du Parlement européen et du Conseil du 16 avril 2014 sur les abus de marché. Dans sa version applicable après l'entrée en vigueur de la loi, le code contient un nouvel article 399-A, qui prévoit que la violation de l'interdiction de manipulation de marché constitue une infraction administrative très grave, sauf si le comportement en question relève également d'une infraction pénale. De plus, il dispose, en son article 420 § 2, que si la violation de l'interdiction de manipulation de marché visée à l'article 399-A § 1 b) fait par ailleurs l'objet d'une incrimination pénale, seule une procédure pénale est engagée. Dans un paragraphe 3 inséré dans ce même article 420, il est en outre précisé que lorsqu'un même fait a donné lieu à une pluralité d'infractions et à des procédures relevant de la compétence de différentes autorités, les sanctions ayant déjà été exécutées dans l'une de ces

procédures peuvent être prises en compte aux fins de la détermination des sanctions imposées dans le cadre des procédures postérieures.

100. Quant au paragraphe 4 de l'article 405 du CVM, il indique, dans sa version issue de la loi nº 28/2017 du 30 mai 2017, que la sanction infligée est également fixée en tenant compte de la situation économique de l'auteur et de son comportement antérieur et postérieur à l'infraction, tel que sa coopération ou collaboration avec la CMVM ou le tribunal dans le cadre de la procédure.

101. Au moment des faits, en application de l'article 5 § 2 du CVM (paragraphe 96 ci-dessus), le règlement nº 4/2004 de la CMVM datant du 27 mai 2004 disposait que les obligations d'information établies dans le CVM devaient être satisfaites au moyen du système de diffusion de l'information de la CMVM, d'un moyen électronique de divulgation de l'information sécurisé d'accès simple pour les investisseurs et géré par l'entité gestionnaire du marché, et d'un journal de grande diffusion nationale (article 1 § 1 a), b) et c)). En outre, toutes les informations sur les émetteurs de valeurs mobilières autorisés à négocier sur un marché réglementé communiquées à la CMVM devaient également être transmises à l'entité gestionnaire du marché des valeurs mobilières et publiées sur le site internet de l'émetteur (article 1 § 2). Le règlement prévoyait que les rapports et les comptes annuels devaient, en plus des informations prévues à l'article 245 du CVM, inclure notamment le bilan des comptes annuels, le procès-verbal de l'assemblée générale ayant approuvé ces comptes et la liste des détenteurs de participations qualifiées (article 8).

F. Le régime général des infractions administratives (le « RGCO »)

102. Le décret-loi nº 433/82 du 27 octobre 1982, applicable aux faits de la cause en vertu de l'article 407 du CVM (paragraphe 96 ci-dessus), régit le RGCO. Le préambule de ce décret-loi se lit ainsi :

> « 1. (...) l'apparition du droit des infractions administratives (*contraordenações*) découle de l'orientation de plus en plus interventionniste de l'État contemporain, qui étend progressivement son action normative aux domaines de l'économie, de la santé, de l'éducation, de la culture, des équilibres écologiques, etc. Cette caractéristique, commune à la plupart des États des sociétés techniques modernes, prend chez nous une acuité particulière en raison des profondes et bien connues transformations des dernières années, lesquelles se reflètent dans la Constitution de 1976.
>
> La nécessité de donner une consistance pratique aux injonctions normatives résultant de ce nouvel interventionnisme croissant de l'État, en les convertissant en règles effectives de conduite, requiert naturellement le recours à un cadre spécifique de sanctions. Or cela ne peut se faire, comme le reconnaissent unanimement les spécialistes les plus qualifiés des sciences criminologiques et pénales, en élargissant le champ du droit pénal.
>
> En effet, ceci signifierait, outre une dégradation manifeste du droit pénal – qui entraînerait la perte irréparable de sa force de persuasion et de prévention –,

l'impossibilité d'affecter en priorité les ressources disponibles pour les tâches de prévention et de répression de la criminalité la plus grave.

Or c'est précisément cette criminalité qui met le plus gravement en danger la sécurité des citoyens, l'intégrité de leur vie et de leurs biens et, de façon générale, leur qualité de vie.

(...) le droit pénal ne doit être utilisé que comme *ultima ratio* de la politique pénale et n'être destiné qu'à sanctionner les atteintes intolérables aux valeurs ou aux intérêts fondamentaux de la vie en société. Il n'est pas légitime d'y recourir pour punir des infractions dont la gravité pénale n'est pas démontrée.

(...) le nouveau code pénal, en optant pour une politique équilibrée de dépénalisation, laisse un vaste champ ouvert au droit des infractions administratives dans les domaines où les comportements, bien que socialement intolérables, n'atteignent pas la gravité requérant une sanction pénale.

Mais ce sont surtout les réformes nécessaires dans des domaines tels que les pratiques restrictives de concurrence, les infractions contre l'économie nationale et l'environnement, ainsi que la protection des consommateurs, qui rendent le régime des infractions administratives véritablement indispensable.

(...). »

103. Les dispositions du décret-loi nº 433/82 pertinentes en l'espèce sont libellées comme suit :

Article 1
Définition

« Est une infraction administrative (*contraordenação*) tout acte illicite et prohibé constitutif d'une catégorie de délit (*tipo legal*) passible d'une amende administrative (*coima*). »

Article 3 § 2
[Application dans le temps]

« Si la loi en vigueur au moment des faits a été modifiée, on appliquera la loi la plus favorable à l'accusé, sauf si celui-ci a été condamné par une décision définitive ou passée en force de chose jugée et déjà exécutée. »

Article 18 § 1
Détermination de la sanction administrative

« La sanction administrative est déterminée en fonction de la gravité de l'infraction administrative, de la culpabilité de l'auteur de l'infraction, de sa situation économique et du bénéfice économique qu'il a retiré de l'infraction administrative. »

Article 19
Concours d'infractions administratives

« 1. Quiconque commet plusieurs infractions administratives est sanctionné d'une amende administrative [qui ne peut dépasser] la limite maximale [correspondant à] la somme des amendes administratives fixées pour chacune des infractions en concours.

2. L'amende administrative infligée ne peut dépasser le double de la limite maximale la plus élevée encourue pour les infractions administratives en concours.

3. L'amende administrative infligée ne peut être inférieure à l'amende la plus élevée encourue pour les infractions en concours. »

Article 20
Concours d'infractions

« Si un même acte constitue à la fois une infraction pénale et une infraction administrative, son auteur sera puni au titre de l'infraction pénale sans préjudice de l'application des sanctions accessoires prévues pour les infractions administratives. »

Article 41 § 1
Droit subsidiaire

« Sauf disposition contraire du présent texte, les dispositions régissant la procédure pénale s'appliquent, après avoir été dûment adaptées. »

Article 75 § 1
Étendue et effet du recours

« La deuxième instance ne peut connaître que des éléments de droit, sauf disposition contraire du présent texte. Sa décision n'est pas susceptible d'appel. »

Article 79
Portée de la décision définitive et de la force de la chose jugée (*caso julgado*)

« 1. Le caractère définitif de la décision de l'autorité administrative qui a apprécié les faits en tant qu'infraction administrative ou le passage en force de chose jugée de la décision judiciaire qui les a appréciés en tant qu'infraction pénale empêchent que ces mêmes faits soient de nouveau jugés en tant qu'infraction administrative.

2. Le passage en force de chose jugée d'un jugement ou d'une décision judiciaire (*despacho judicial*) qui apprécie les faits en tant qu'infraction administrative empêche également que ceux-ci soient de nouveau jugés en tant qu'infraction pénale. »

Article 80
Recevabilité de la révision

« 1. La révision des décisions définitives ou passées en force de chose jugée en matière d'infraction administrative obéit aux prescriptions de l'article 449 du CPP, sauf disposition contraire du présent texte.

2. La [demande de] révision sur la base de nouveaux faits ou moyens de preuve d'une procédure tranchée en faveur de l'accusé ne sera pas recevable lorsque :

a) l'accusé a été condamné à une amende administrative inférieure à 37,41 euros ;

b) cinq ans se sont écoulés après le passage en force de chose jugée ou le caractère définitif de la décision objet de la révision.

3. La révision d'une procédure administrative tranchée en défaveur de l'accusé n'est possible que si elle porte sur sa condamnation pour une infraction pénale. »

Article 81
Régime de la procédure de révision

« 1. La révision de la décision d'une autorité administrative appartient au tribunal compétent pour connaître des recours.

2. La révision peut être demandée par l'accusé, l'autorité administrative ou le parquet.

3. Il appartient à l'autorité administrative de remettre le dossier au représentant du parquet près le tribunal compétent.

4. La révision d'un jugement relève de la compétence de la cour d'appel (...) »

G. Le code de procédure civile (le « CPC »)

104. L'article 677 du CPC (correspondant à l'article 628 dans la version du CPC actuellement en vigueur), dans sa version en vigueur à l'époque des faits, se lisait comme suit :

« Une décision acquiert force de chose jugée lorsqu'elle ne peut plus faire l'objet d'un recours ordinaire ou d'une réclamation (...) »

H. La déclaration du Portugal concernant le Protocole nº 7 à la Convention

105. Par la Résolution nº 22/90 du 13 juillet 1990, le Parlement a approuvé le Protocole nº 7 aux fins de sa ratification, en y insérant une « réserve » (*reserva*) aux termes de laquelle, par « infraction pénale » et « infraction » au sens des articles 2 et 4 du Protocole, le Portugal comprenait uniquement les faits constitutifs d'une infraction pénale selon le droit interne. Par décret présidentiel nº 51/90 du 27 septembre 1990, le président de la République a procédé à la ratification du Protocole nº 7, en se référant à la même « réserve ».

106. Dans l'instrument de ratification du Protocole nº 7 à la Convention, déposé le 20 décembre 2004 près le Secrétaire Général du Conseil de l'Europe, le Portugal a formulé la « déclaration » suivante :

« Par « infraction pénale » et « infraction », aux articles 2 et 4 du présent Protocole, le Portugal considère seulement les faits qui constituent une infraction pénale d'après son droit interne. »

107. Dans l'avis nº 264/2005 du 12 mai 2005, le ministère des Affaires étrangères rendit publics le dépôt de l'instrument de ratification relatif au Protocole nº 7 près le Secrétaire Général du Conseil de l'Europe avec la « déclaration » (*declaração*) susmentionnée et son entrée en vigueur le 1er mars 2005.

I. La jurisprudence interne

1. La jurisprudence du Tribunal constitutionnel

a) L'arrêt n° 102/99 du Tribunal constitutionnel (3e section) du 10 février 1999

108. Dans son arrêt n° 102/99 du 10 février 1999, le Tribunal constitutionnel (3e section) a considéré que pour constater une éventuelle atteinte à l'article 29 § 5 de la Constitution, il convenait de déterminer si les faits de l'espèce étaient constitutifs de la « même infraction » ou d'un concours effectif, réel (*real)* ou idéal, d'infractions, eu égard à l'intérêt juridique que la norme entendait protéger. Il a estimé qu'il n'y avait pas violation du principe *non bis in idem* dans le cas d'un concours effectif d'infractions. Renvoyant à un autre de ses arrêts, il a conclu que les infractions de trafic de stupéfiants et de participation à une association de malfaiteurs, poursuivies dans le cadre de la même procédure pénale, relevaient du concours réel d'infractions car les intérêts juridiques protégés étaient différents, le premier visant à la protection de la vie et de la santé publique alors que le second visait à la protection de la paix publique.

b) L'arrêt n° 244/99 du Tribunal constitutionnel (2e section) du 29 avril 1999

109. Dans son arrêt n° 244/99 du 29 avril 1999, le Tribunal constitutionnel (2e section) a précisé que l'article 29 § 5 de la Constitution garantissait le droit de toute personne de ne pas être poursuivie ou condamnée deux fois pour les mêmes faits, mais qu'il n'empêchait pas de sanctionner différents aspects d'un même comportement infractionnel. Il a estimé qu'il y avait atteinte au principe *non bis in idem* lorsque les normes sanctionnant le même comportement visaient à protéger le même intérêt juridique. Notant que ce principe s'appliquait également aux procédures administratives, il a considéré que le cumul de poursuites ou de sanctions au titre d'une infraction pénale et d'une infraction administrative protégeant les mêmes intérêts juridiques était contraire au principe *non bis in idem*.

c) L'arrêt n° 356/2006 du Tribunal constitutionnel (2e section) du 8 juin 2006

110. Dans son arrêt n° 356/2006 du 8 juin 2006, le Tribunal constitutionnel (2e section) a rappelé que si le même comportement portait atteinte au même intérêt juridique protégé, il ne pouvait être sanctionné deux fois. Il a ensuite jugé que la condamnation d'un individu à une peine d'amende pour conduite en état d'ébriété et à une amende administrative assortie d'une interdiction temporaire de conduire à raison d'une infraction administrative à la règle sur le changement de voie à gauche, quand bien même les faits avaient eu lieu dans le même contexte factuel, n'était pas contraire à l'article 29 § 5 de la Constitution étant donné que les intérêts juridiques protégés par ces dispositions étaient différents. Il a conclu que

l'infraction pénale et l'infraction administrative en cause étaient dès lors distinctes et que, par conséquent, elles relevaient d'un concours d'infractions non contraire au principe *non bis in idem*.

d) L'arrêt n° 265/2016 du Tribunal constitutionnel (2e section) du 4 mai 2016

111. Dans son arrêt n° 265/2016 du 4 mai 2016, le Tribunal constitutionnel (2e Section) a renvoyé à son arrêt n° 356/06 (paragraphe 110 ci-dessus) pour rappeler que, dans l'examen du respect du principe *non bis in idem*, il convenait de prendre en compte les fins poursuivies par les normes en cause, afin de déterminer si une situation donnée constituait ou non un concours effectif et idéal d'infractions différentes, non contraire à l'article 29 § 5 de la Constitution.

e) L'arrêt n° 298/2021 du Tribunal constitutionnel (3e section) du 13 mai 2021

112. Dans son arrêt n° 298/2021 du 13 mai 2021, se référant aux arrêts nos 244/99 et 356/2006 (paragraphes 109-110 ci-dessus), le Tribunal constitutionnel (3e section) a rappelé que seul le concours entre une infraction pénale et une infraction administrative au titre de dispositions pénales et administratives protégeant les mêmes intérêts juridiques était contraire au principe *non bis in idem*, tel que garanti par l'article 29 § 5 de la Constitution. Citant sa jurisprudence constante à cet égard, il a ajouté que les faits devaient être analysés non d'un point de vue matériel, mettant l'accent sur l'acte interdit, mais d'un point de vue normatif, prenant en compte l'appréciation juridique du comportement en cause. Il a conclu que la condition de l'*idem factum illicitum* n'est satisfaite que lorsque le même intérêt juridique protégé est en cause.

113. Dans cet arrêt, le Tribunal constitutionnel a également observé que, même lorsque la condition de l'*idem*, au sens de la jurisprudence susmentionnée, pouvait passer pour satisfaite dans une situation de concours d'une infraction pénale et d'une infraction administrative, le législateur avait souhaité préserver l'autonomie de la procédure administrative par rapport à la procédure pénale dans certains secteurs d'activités, en raison des caractéristiques propres et du statut spécialisé des autorités administratives exerçant des pouvoirs de contrôle, de régulation et de supervision, telles que la BdP, la CMVM ou, dans l'affaire examinée, l'agence nationale de l'aviation civile. Il a considéré que celles-ci étaient des autorités administratives spécialement compétentes dans le cadre d'un secteur réglementé, donc techniquement habilitées, comme n'importe quelle autre autorité, à apprécier toute violation des règles administratives applicables à l'infraction administrative en cause. Il en a déduit que, dans les circonstances de l'espèce, l'ouverture d'une procédure administrative autonome, concomitamment à des poursuites pénales, ne portait pas atteinte au principe *non bis in idem* dès lors que toute condamnation au titre de l'infraction

administrative serait empêchée une fois prononcée la condamnation pénale pour les mêmes faits, en application de la législation applicable en l'espèce.

f) L'arrêt n° 816/2024 du Tribunal constitutionnel (1re section) du 8 novembre 2024

114. Dans son arrêt n° 816/2024 du 8 novembre 2024, le Tribunal constitutionnel (1re section) a considéré que l'interprétation normative de l'article 208 du RGICSF permettant de poursuivre et condamner une personne pour une infraction pénale de faux et usage de faux, au titre de l'article 256 du code pénal (paragraphe 92 ci-dessus), et une infraction administrative au titre de l'article 211 g) du RGICSF (paragraphe 94 ci-dessus), n'était pas contraire au principe *non bis in idem* consacré à l'article 29 § 5 de la Constitution. Pour en décider ainsi, se fondant sur son arrêt n° 298/2021 du 13 mai 2021 (paragraphe 112 ci-dessus), il a précisé que les faits litigieux devaient être entendus au sens juridico-normatif et non matériel, et s'est prononcé comme suit :

« (...)

Envisageant le fait – « le même fait » – non d'un point de vue matériel, qui met l'accent sur l'action interdite, mais d'un point de vue normatif, qui prend en compte l'appréciation juridique du comportement (*valoração jurídica da conduta*), le Tribunal a considéré que la condition de l'*idem factum illicitum* est satisfaite lorsque les incriminations en présence protègent le même « intérêt juridique » ou expriment le même type de « valeur négative » (*desvalor jurídico*) (arrêt n° 244/1999). Inversement, il a estimé que cette condition n'est pas satisfaite lorsque « la même conduite, au sens matériel (...) correspond à la commission de faits requérant une appréciation juridique différente » et que, « du point de vue du degré de la valeur négative », le législateur considère de manière fondée qu'il existe une valeur négative supplémentaire dans la commission d'une infraction administrative par rapport à celle qui est sous-jacente à l'infraction pénale, optant, sur la base de cette « valeur négative supplémentaire », pour une solution de « concours effectif (*concurso efetivo*) » entre infraction pénale et infraction administrative, plutôt que pour « d'autres solutions fondées sur une logique de concours idéal (*concurso ideal*) », étant donné que « la Constitution n'impose pas une solution juridique unique en la matière » (arrêt n° 356/2006) (...) »

115. Il a conclu que les infractions en cause étaient différentes dès lors qu'elles protégeaient des intérêts juridiques différents. En outre, il a jugé que le comportement constitutif de l'infraction pénale n'englobait pas l'ensemble du comportement de l'agent et que la sanction pénale n'était pas suffisante pour le réprimer entièrement, notamment sur le plan des dommages matériels causés. À cet égard, il s'est prononcé comme suit :

« (...)

Les situations de chevauchement entre le droit pénal et le droit des infractions administratives sont aujourd'hui plus fréquentes, compte tenu de l'extension du droit des infractions administratives à des domaines très variés, en particulier économiques et financiers ; il convient de noter l'apparition de plusieurs textes législatifs relatifs à des secteurs réglementant un domaine particulier des infractions administratives –, domaines qui, en raison de leur spécificité, s'écartent du modèle classique ou

traditionnel des infractions administratives, entraînant parfois, et en conséquence, des dérogations au régime général des infractions administratives.

(...) la spécificité et la gravité de certaines infractions administratives justifient leur autonomisation, notamment au niveau procédural, d'où la création d'autorités indépendantes de régulation et de surveillance sur lesquelles le législateur mise, en raison de leur compétence technique, de leur capacité à répondre rapidement et, à un autre niveau, de leur indépendance vis-à-vis du pouvoir politique. D'une part, cette spécificité se traduit par la poursuite d'objectifs propres, par la protection spécifique d'un bien ou d'un intérêt juridique déterminé – même si, apparemment, ce même bien ou intérêt est protégé par des normes de droit pénal –, ainsi que par une « valeur juridique négative » (*desvalor jurídico*) qui lui est propre et ne doit pas être confondue avec la valeur juridique négative sous-jacente à une norme pénale prévoyant une sanction (*norma sancionatória de direito penal*). D'autre part, le caractère plus générique de certaines infractions pénales ne permet pas de sanctionner de manière appropriée les infractions administratives les plus graves.

Enfin, il convient de souligner l'importance des sanctions accessoires dans le domaine des infractions économiques et financières (par exemple, l'interdiction d'exercer certaines professions ou activités, ou d'occuper certaines fonctions sociales), en particulier dans des situations telles que celle de l'espèce où, pendant plus d'une décennie, de fausses informations ont été fournies et les registres comptables de l'établissement bancaire en question ont été falsifiés, avec les conséquences négatives que tout le monde connaît, tant pour la stabilité du secteur bancaire et financier (intérêt juridique d'intérêt public) que du point de vue de la protection de la confiance des déposants, des épargnants et des investisseurs individuels.

En ce qui concerne le dernier aspect susmentionné, la longue crise financière qui a marqué les premières décennies de ce siècle démontre bien l'importance de la communication bancaire et financière entre les institutions bancaires et financières et les autorités de régulation, plus particulièrement, dans le cas portugais, la Banque du Portugal et la CMVM. Or, cette communication exige la transparence des informations bancaires et financières (par exemple, au sujet du type de produits commercialisés et sur l'existence de fonds propres). Il appartient aux autorités indépendantes, sur la base des informations qui leur sont fournies, d'évaluer, par exemple, le niveau des fonds propres de chaque établissement bancaire, son exposition aux risques et les mécanismes prévus pour l'évaluation et la gestion des risques. Les informations fausses ou peu transparentes et la falsification des registres comptables, surtout lorsqu'elles sont généralisées et perpétuées dans le temps, peuvent entraîner, au minimum, la chute d'un établissement bancaire et/ou financier donné et, dans le pire des cas, un krach économique et financier avec les graves conséquences économiques et sociales qui en découlent. (...) »

2. La jurisprudence de la Cour suprême

116. Dans un arrêt du 13 octobre 2004, la Cour suprême a défini le concours d'infractions comme suit :

« (...)

5. (...) La question relative au concours d'infractions (unité et pluralité des infractions), qui est l'une des plus complexes de la théorie générale du droit pénal, trouve dans l'article 30 du code pénal l'indication d'un principe général en vue de sa résolution : le nombre d'infractions est déterminé par le nombre d'incriminations (*tipos*

de crime) différentes effectivement en jeu, ou par le nombre de fois où le comportement de l'auteur relève de la même incrimination.

Le critère déterminant du concours est donc, comme l'indique la disposition susmentionnée, celui qui résulte de la prise en considération des incriminations en jeu, ce qui montre que le critère décisif se réfère à l'intérêt juridique protégé (*o bem jurídico*) protégé.

La loi accueille ainsi les constructions théoriques et les catégories dogmatiques qui, élaborées successivement, s'expriment dans les notions de concours réel (*concurso real*) et de concours idéal (*concurso ideal*). Il y a concours réel lorsque l'agent commet plusieurs actes qui relèvent de plusieurs incriminations autonomes ou plusieurs fois la même infraction (pluralité d'actions), et concours idéal lorsque, par une même action, plusieurs normes pénales ou la même norme sont violées à plusieurs reprises (unité d'action).

(...) il est important de distinguer les cas de concours effectif (*concurso efetivo*) (pluralité d'infractions commises au travers d'une ou plusieurs actions) des situations où, même si plusieurs incriminations sont en jeu, il n'existe pas un concours effectif d'infractions (les cas de concours apparent (*concurso aparente*) ou d'infraction continue).

Outre les cas de concours effectif (idéal ou réel), il existe en effet des situations où les lois pénales concourent seulement en apparence, l'une d'entre elles excluant les autres. L'idée centrale de ce type de situations est que la valeur négative d'une action peut être déterminée de façon exhaustive par l'une des lois pénales en jeu. Il s'agit alors d'un concours impropre ou d'une unité légale.

La détermination des cas de concours apparent se fait, conformément aux définitions majoritaires, selon les règles de la spécialité, de la subsidiarité et de l'absorption.

(...)

6. Le critère opérationnel de distinction entre les catégories, qui permet de déterminer si, en cas de pluralité d'actions ou de pluralité d'infractions commises, il existe effectivement une unité ou une pluralité d'infractions, c'est-à-dire un concours légal (ou apparent), réel ou idéal, renvoie à l'intérêt juridique protégé et à la définition concrète qui est sous-jacente à chaque incrimination. (...)

(...)

7. (...) Le critère de l'effectivité du concours d'infractions (« incriminations différentes effectivement en jeu ») énoncé à l'article 30 du code pénal est, comme indiqué ci-dessus, un critère téléologique, renvoyant essentiellement au critère de l'intérêt juridique protégé par chaque incrimination, à son sens et à sa portée.

Étant donné que les incriminations, telles que légalement définies, protègent des intérêts juridiques, la convergence ou la pluralité de la protection doivent s'avérer décisives pour réduire la pluralité (apparente) à l'unité (effective), sous peine d'atteinte au principe de l'interdiction de la double incrimination (*dupla valoração*) (...) »

II. LE DROIT INTERNATIONAL ET EUROPÉEN

A. Textes internationaux

1. Le Pacte international relatif aux droits civils et politiques (le « PIDCP »)

117. L'article 14 du PIDCP se lit ainsi dans ses parties pertinentes en l'espèce :

> « 1. Tous sont égaux devant les tribunaux et les cours de justice. Toute personne a droit à ce que sa cause soit entendue équitablement et publiquement par un tribunal compétent, indépendant et impartial, établi par la loi, qui décidera soit du bien-fondé de toute accusation en matière pénale dirigée contre elle, soit des contestations sur ses droits et obligations de caractère civil. (...)
>
> (...)
>
> 7. Nul ne peut être poursuivi ou puni en raison d'une infraction pour laquelle il a déjà été acquitté ou condamné par un jugement définitif conformément à la loi et à la procédure pénale de chaque pays. »

2. La Convention de Vienne sur le droit des traités

118. Les dispositions pertinentes en l'espèce de la Convention de Vienne sur le droit des traités « la Convention de Vienne », adoptée le 23 mai 1969 et ratifiée par le Portugal le 7 août 2003 par le décret présidentiel n° 46/2003, se lisent comme suit :

> **Article 2**
> **Expressions employées**
>
> « (...)
>
> d) L'expression « réserve » s'entend d'une déclaration unilatérale, quel que soit son libellé ou sa désignation, faite par un État quand il signe, ratifie, accepte ou approuve un traité ou y adhère, par laquelle il vise à exclure ou à modifier l'effet juridique de certaines dispositions du traité dans leur application à cet État ;
>
> (...) »
>
> **Article 19**
> **Formulation des réserves**
>
> « Un État, au moment de signer, de ratifier, d'accepter, d'approuver un traité ou d'y adhérer, peut formuler une réserve, à moins :
>
> a) Que la réserve ne soit interdite par le traité ;
>
> b) Que le traité ne dispose que seules des réserves déterminées, parmi lesquelles ne figure pas la réserve en question, peuvent être faites ; ou
>
> c) Que, dans les cas autres que ceux visés aux alinéas a) et b), la réserve ne soit incompatible avec l'objet et le but du traité. »

Article 21
Effets juridiques des réserves (...)

« 1. Une réserve établie à l'égard d'une autre partie conformément aux articles 19, 20 et 23 :

a) Modifie pour l'État auteur de la réserve dans ses relations avec cette autre partie les dispositions du traité sur lesquelles porte la réserve, dans la mesure prévue par cette réserve ; et

b) Modifie ces dispositions dans la même mesure pour cette autre partie dans ses relations avec l'État auteur de la réserve.

(...) »

Article 22
Retrait des réserves (...)

« 1. À moins que le traité n'en dispose autrement, une réserve peut à tout moment être retirée sans que le consentement de l'État qui a accepté la réserve soit nécessaire pour son retrait.

(...)

3. À moins que le traité n'en dispose ou qu'il n'en soit convenu autrement :

a) le retrait d'une réserve ne prend effet à l'égard d'un autre État contractant que lorsque cet État en a reçu notification ;

(...) »

Article 31
Règle générale d'interprétation

« 1. Un traité doit être interprété de bonne foi suivant le sens ordinaire à attribuer aux termes du traité dans leur contexte et à la lumière de son objet et de son but.

(...)

3. Il sera tenu compte, en même temps que du contexte :

a) De tout accord ultérieur intervenu entre les parties au sujet de l'interprétation du traité ou de l'application de ses dispositions ;

b) De toute pratique ultérieurement suivie dans l'application du traité par laquelle est établi l'accord des parties à l'égard de l'interprétation du traité ;

c) De toute règle pertinente de droit international applicable dans les relations entre les parties.

4. Un terme sera entendu dans un sens particulier s'il est établi que telle était l'intention des parties. »

119. La question des réserves est également régie par les articles 19 à 23 de la Convention de Vienne sur le droit des traités entre États et organisations internationales ou entre organisations internationales du 21 mars 1986, et par l'article 20 de la Convention de Vienne sur la succession d'États en matière de traités du 23 août 1978.

3. Le Guide de la pratique sur les réserves aux traités adopté par la Commission du droit international

120. La Commission du droit international a adopté, lors de sa soixante-troisième session en 2011, un Guide de la pratique sur les réserves aux traités, comprenant un ensemble de directives, de commentaires y afférents ainsi qu'une annexe sur le dialogue réservataire. Par une résolution A/RES/68/111, lors de sa soixante-huitième séance plénière tenue le 16 décembre 2013, l'Assemblée générale a pris note du Guide et recommandé qu'il soit diffusé le plus largement possible.

121. Les directives du Guide pertinentes en l'espèce sont ainsi libellées :

1.1 Définition des réserves

« 1. L'expression « réserve » s'entend d'une déclaration unilatérale, quel que soit son libellé ou sa désignation, faite par un État ou par une organisation internationale à la signature, à la ratification, à l'acte de confirmation formelle, à l'acceptation ou à l'approbation d'un traité ou à l'adhésion à celui-ci ou quand un État fait une notification de succession à un traité, par laquelle cet État ou cette organisation vise à exclure ou à modifier l'effet juridique de certaines dispositions du traité dans leur application à cet État ou à cette organisation.

2. Le paragraphe premier doit être interprété comme incluant les réserves visant à exclure ou à modifier l'effet juridique de certaines dispositions d'un traité, ou du traité dans son ensemble sous certains aspects particuliers, dans leur application à l'État ou à l'organisation internationale qui formule la réserve. »

1.1.1 Déclarations visant à limiter les obligations de leur auteur

« Une déclaration unilatérale formulée par un État ou par une organisation internationale, au moment où cet État ou cette organisation exprime son consentement à être lié par un traité, par laquelle son auteur vise à limiter les obligations que lui impose le traité, constitue une réserve. »

1.2 Définition des déclarations interprétatives

« L'expression « déclaration interprétative » s'entend d'une déclaration unilatérale, quel que soit son libellé ou sa désignation, faite par un État ou par une organisation internationale, par laquelle cet État ou cette organisation vise à préciser ou à clarifier le sens ou la portée d'un traité ou de certaines de ses dispositions. »

1.3 Distinction entre réserves et déclarations interprétatives

« La qualification d'une déclaration unilatérale comme réserve ou déclaration interprétative est déterminée par l'effet juridique que son auteur vise à produire. »

1.3.1 Méthode de détermination de la distinction entre réserves et déclarations interprétatives

« Pour déterminer si une déclaration unilatérale formulée par un État ou une organisation internationale au sujet d'un traité est une réserve ou une déclaration interprétative, il convient d'interpréter cette déclaration de bonne foi suivant le sens

ordinaire à attribuer à ses termes, en vue d'en dégager l'intention de son auteur, à la lumière du traité sur lequel elle porte. »

1.4 Déclarations interprétatives conditionnelles

« 1. Une déclaration interprétative conditionnelle est une déclaration unilatérale formulée par un État ou par une organisation internationale à la signature, à la ratification, à l'acte de confirmation formelle, à l'acceptation ou à l'approbation d'un traité ou à l'adhésion à celui-ci ou quand un État fait une notification de succession à un traité, par laquelle cet État ou cette organisation internationale subordonne son consentement à être lié par ce traité à une interprétation spécifiée du traité ou de certaines de ses dispositions.

2. Les déclarations interprétatives conditionnelles sont soumises aux règles applicables aux réserves. »

3.1 Validité substantielle d'une réserve

« Un État ou une organisation internationale, au moment de signer, de ratifier, de confirmer formellement, d'accepter, d'approuver un traité ou d'y adhérer, peut formuler une réserve, à moins :

a) que la réserve ne soit interdite par le traité ;

b) que le traité ne dispose que seules des réserves déterminées, parmi lesquelles ne figure pas la réserve en question, peuvent être faites ; ou

c) que, dans les cas autres que ceux visés aux alinéas a) et b), la réserve ne soit incompatible avec l'objet et le but du traité. »

3.1.5 Incompatibilité d'une réserve avec l'objet et le but du traité

« Une réserve est incompatible avec l'objet et le but du traité si elle porte atteinte à un élément essentiel du traité, nécessaire à son économie générale, de telle manière que sa raison d'être se trouve compromise. »

4.2 Effets d'une réserve établie
4.2.6 Interprétation des réserves

« Une réserve doit être interprétée de bonne foi, en tenant compte de l'intention de son auteur telle qu'elle est reflétée en priorité par le texte de la réserve, ainsi que de l'objet et du but du traité et des circonstances dans lesquelles la réserve a été formulée. »

B. Textes du Conseil de l'Europe

122. Le rapport explicatif du Protocole n° 7 se lit comme suit dans ses parties pertinentes en l'espèce :

«27. Les mots « par les juridictions du même État » limitent l'application de l'article au plan national. Plusieurs autres conventions du Conseil de l'Europe, telles que la Convention européenne sur l'extradition (1957), la Convention européenne sur la valeur internationale des jugements répressifs (1970) et la Convention européenne sur la transmission des procédures répressives (1972), règlent l'application de ce principe au plan international.

(...)

32. L'article 4 ne s'applique qu'au jugement et à la condamnation d'une personne dans le cadre d'un procès pénal. Il n'empêche donc pas que cette personne fasse, pour le même acte, l'objet de poursuites pénales et d'une action d'un caractère différent (par exemple d'une procédure disciplinaire, dans le cas d'un fonctionnaire). »

123. Dans sa Recommandation nº 1671 (2004) « Ratification des protocoles et retrait des réserves et des dérogations à la Convention européenne des Droits de l'Homme », adoptée le 7 septembre 2004, l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe s'est exprimée ainsi :

« 1. L'Assemblée parlementaire souligne le rôle unique et exemplaire de la Convention européenne des Droits de l'Homme pour la protection et le développement des droits de l'homme en Europe au cours des cinquante dernières années. Elle rend hommage à la vitalité et au caractère dynamique de la Convention, illustrés par la jurisprudence de la Cour européenne des Droits de l'Homme aussi bien que par l'adoption de treize protocoles dont certains ont modifié le mécanisme de contrôle tandis que d'autres ont ajouté de nouveaux droits.

2. Afin de répondre à de nouveaux besoins ou de renforcer certains droits déjà protégés, l'Assemblée a invité, à plusieurs reprises, le Comité des Ministres à ajouter de nouveaux droits à la Convention par le biais de protocoles additionnels. S'il s'agit de poursuivre cette politique aussi longtemps que nécessaire, il importe également d'assurer que l'ensemble de l'acquis conventionnel – la Convention et tous les protocoles additionnels – soit ratifié par tous les États membres et appliqué sur la totalité de leur territoire sans exception. L'Assemblée entend tout mettre en œuvre pour y parvenir.

(...)

5. En outre, l'Assemblée, étant toujours soucieuse de la mise en œuvre de l'ensemble des droits garantis par la Convention européenne des Droits de l'Homme et des décisions de la Cour dans tous les États membres du Conseil de l'Europe, a constaté que les réserves et les dérogations à la Convention en limitent la portée.

6. Certains États membres, en ratifiant la Convention, ont émis une ou plusieurs réserves en application de l'article 57 de la Convention et certaines de ces réserves, émises il y a plusieurs années, n'ont pas été levées.

7. De telles réserves sont autorisées dans la mesure où une loi alors en vigueur sur le territoire de l'État partie n'est pas conforme à une disposition particulière de la Convention. Elles ne sauraient donc avoir un caractère permanent et devraient se limiter à la période nécessaire à la mise en conformité de la loi en question avec la Convention.

(...)

9. Il convient cependant de reconnaître que de nombreux États ont en réalité retiré leurs réserves, déclarations ou dérogations, comme le veut la pratique. L'Assemblée se réjouit de cette attitude et félicite les États en question pour leur engagement en faveur de la protection des droits de l'homme et leur respect des principes du droit international.

10. En conséquence, l'Assemblée recommande au Comité des Ministres d'inviter les États parties à la Convention européenne des Droits de l'Homme :

(...)

10.2 à lever les réserves qu'ils ont faites en ratifiant la Convention européenne des Droits de l'Homme après avoir, le cas échéant, modifié la législation qui avait motivé

la réserve pour la mettre en conformité avec la Convention, dans un délai de trois ans à compter de l'adoption de la présente recommandation ;

(...) »

124. Dans sa réponse à la Recommandation n° 1671 (2004) de l'Assemblée parlementaire, adoptée le 8 juin 2005 lors de la 929e réunion des Délégués des Ministres, le Comité des Ministres a estimé qu'il convenait d'encourager toutes les Parties contractantes à retirer les réserves à la Convention ou à ses protocoles (voir le document CM/AS(2005)Rec1671-final, § 2). Toutefois, il n'a pas estimé nécessaire de fixer un délai général de trois ans pour le retrait de réserves (*idem*, § 8).

C. Droit de l'Union Européenne et jurisprudence de la Cour de Justice de l'Union Européenne

1. Le droit de l'Union européenne

a) La Convention d'application de l'Accord de Schengen (la « CAAS ») du 14 juin 1985

125. Les dispositions pertinentes en l'espèce de la CAAS sont ainsi libellées :

Article 54

« Une personne qui a été définitivement jugée par une Partie Contractante ne peut, pour les mêmes faits, être poursuivie par une autre Partie Contractante, à condition que, en cas de condamnation, la sanction ait été subie ou soit actuellement en cours d'exécution ou ne puisse plus être exécutée selon les lois de la Partie Contractante de condamnation. »

Article 55

« 1. Une Partie Contractante peut, au moment de la ratification, de l'acceptation ou de l'approbation de la présente Convention, déclarer qu'elle n'est pas liée par l'article 54 dans l'un ou plusieurs des cas suivants :

a) lorsque les faits visés par le jugement étranger ont eu lieu soit en tout, soit en partie sur son territoire ; dans ce dernier cas, cette exception ne s'applique cependant pas si ces faits ont eu lieu en partie sur le territoire de la Partie Contractante où le jugement a été rendu ;

b) lorsque les faits visés par le jugement étranger constituent une infraction contre la sûreté de l'État ou d'autres intérêts également essentiels de cette Partie Contractante ;

c) lorsque les faits visés par le jugement étranger ont été commis par un fonctionnaire de cette Partie Contractante en violation des obligations de sa charge.

2. Une Partie Contractante qui a fait une déclaration concernant l'exception mentionnée au paragraphe 1, point b), précisera les catégories d'infractions auxquelles cette exception peut s'appliquer.

3. Une Partie Contractante pourra, à tout moment, retirer une telle déclaration relative à l'une ou plusieurs des exceptions mentionnées au paragraphe 1.

4. Les exceptions qui ont fait l'objet d'une déclaration au titre du paragraphe 1 ne s'appliquent pas lorsque la Partie Contractante concernée a, pour les mêmes faits, demandé la poursuite à l'autre Partie Contractante ou accordé l'extradition de la personne concernée. »

b) La Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne (la « Charte »)

126. L'article 50 de la Charte dispose ce qui suit :

« Nul ne peut être poursuivi ou puni pénalement en raison d'une infraction pour laquelle il a déjà été acquitté ou condamné dans l'Union par un jugement pénal définitif conformément à la loi. »

127. L'article 52 de la Charte se lit ainsi :

« 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 trouvent leur fondement dans les traités communautaires ou dans le traité sur l'Union européenne 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. »

c) La décision-cadre 2002/584/JAI du Conseil du 13 juin 2002 relative au mandat d'arrêt européen et aux procédures de remise entre États membres

128. La décision-cadre 2002/584/JAI du Conseil du 13 juin 2002 relative au mandat d'arrêt européen et aux procédures de remise entre États membres, telle que modifiée par la décision-cadre 2009/299/JAI du Conseil du 26 février 2009, portant modification des décisions-cadres 2002/584/JAI, 2005/214/JAI, 2006/783/JAI, 2008/909/JAI et 2008/947/JAI (ci-après la « décision-cadre relative au mandat d'arrêt européen »), vise à renforcer les droits procéduraux des personnes et à favoriser l'application du principe de reconnaissance mutuelle aux décisions rendues en l'absence de la personne concernée lors du procès.

129. Elle prévoit, en son article 3, les motifs de non-exécution obligatoire du mandat d'arrêt européen. Cet article dispose, en son paragraphe 2, que l'autorité judiciaire d'exécution refuse d'exécuter le mandat d'arrêt européen « s'il résulte des informations à la disposition de l'autorité judiciaire d'exécution que la personne recherchée a fait l'objet d'un jugement définitif pour les mêmes faits par un État membre, à condition que, en cas de condamnation, celle-ci ait été subie ou soit actuellement en cours d'exécution

ou ne puisse plus être exécutée selon les lois de l'État membre de condamnation ».

2. La jurisprudence pertinente de la CJUE

a) Arrêt de la CJUE *Van Esbroeck* du 9 mars 2006 (C-436/04, EU:C:2006:165)

130. Sur l'interprétation de l'article 54 de la CAAS et la question de savoir s'il vise la seule matérialité des faits en cause, à l'exclusion de leur qualification juridique, la CJUE s'est exprimée comme suit :

> « 30. Le principe *ne bis in idem*, consacré à ce dernier article, implique nécessairement qu'il existe une confiance mutuelle des États contractants dans leurs systèmes respectifs de justice pénale et que chacun desdits États accepte l'application du droit pénal en vigueur dans les autres États contractants, quand bien même la mise en œuvre de son propre droit national conduirait à une solution différente (arrêt *Gözütok* et *Brügge*, précité, point 33).
>
> (...)
>
> 35. Or, en raison de l'absence d'harmonisation des législations pénales nationales, un critère fondé sur la qualification juridique des faits ou sur l'intérêt juridique protégé serait de nature à créer autant d'obstacles à la liberté de circulation dans l'espace Schengen qu'il existe de systèmes pénaux dans les États contractants.
>
> 36. Dans ces conditions, le seul critère pertinent aux fins de l'application de l'article 54 de la CAAS est celui de l'identité des faits matériels, compris comme l'existence d'un ensemble de circonstances concrètes indissociablement liées entre elles.
>
> (...)
>
> 42. Au vu de ces considérations, il y a donc lieu de répondre à la seconde question que l'article 54 de la CAAS doit être interprété en ce sens que :
>
> – le critère pertinent aux fins de l'application dudit article de la CAAS est constitué par celui de l'identité des faits matériels, compris comme l'existence d'un ensemble de faits indissociablement liés entre eux, indépendamment de la qualification juridique de ces faits ou de l'intérêt juridique protégé ;
>
> – les faits punissables consistant en l'exportation et en l'importation des mêmes stupéfiants et poursuivis dans différents États contractants à la CAAS sont, en principe, à considérer comme « les mêmes faits » au sens de cet article 54, l'appréciation définitive à cet égard appartenant aux instances nationales compétentes.
>
> (...) »

b) Arrêt de la CJUE *Kraaijenbrink* du 18 juillet 2007 (C-367/05, EU:C:2007)

131. Toujours sur l'interprétation de l'article 54 de la CAAS, la CJUE s'est prononcée ainsi :

> « 28. (...) le point de départ de l'appréciation de la notion de « mêmes faits » au sens de l'article 54 de la CAAS est une prise en considération globale des comportements illicites concrets qui ont donné lieu à des poursuites pénales devant des juridictions des deux États contractants. Ainsi, l'article 54 de la CAAS ne peut devenir applicable que lorsque l'instance saisie de la seconde procédure pénale constate que les faits matériels,

par leurs liens dans le temps, dans l'espace et par leur objet forment un ensemble indissociable.

29. En revanche, si les faits matériels ne forment pas un tel ensemble, la seule circonstance que l'instance saisie de la seconde procédure constate que l'auteur présumé de ces faits a agi avec la même intention criminelle ne saurait suffire pour assurer l'existence d'un ensemble de circonstances concrètes indissociablement liées entre elles qui relève de la notion de « mêmes faits » au sens de l'article 54 de la CAAS.

(...)

36. Au vu de ces considérations, il y a lieu, par conséquent, de répondre à la première question que l'article 54 de la CAAS doit être interprété en ce sens que :

– le critère pertinent aux fins de l'application dudit article est celui de l'identité des faits matériels, compris comme l'existence d'un ensemble de faits indissociablement liés entre eux, indépendamment de la qualification juridique de ces faits ou de l'intérêt juridique protégé ;

– des faits différents consistant, notamment, d'une part, à détenir dans un État contractant des sommes d'argent provenant d'un trafic de stupéfiants et, d'autre part, à écouler dans des bureaux de change situés dans un autre État contractant des sommes d'argent provenant également d'un tel trafic ne doivent pas être considérés comme des « mêmes faits » au sens de l'article 54 de la CAAS en raison du seul fait que l'instance nationale compétente constate que lesdits faits sont reliés par la même intention criminelle ;

– il appartient à ladite instance nationale d'apprécier si le degré d'identité et de connexité entre toutes les circonstances factuelles à comparer est tel qu'il est possible, au vu du critère pertinent susmentionné, de constater qu'il s'agit des « mêmes faits » au sens de l'article 54 de la CAAS.

(...) »

c) Arrêt de la CJUE (Grande Chambre) *Menci* du 20 mars 2018 (C-524/15, EU:C:2018:197)

132. Saisie d'une demande de renvoi préjudiciel dans une affaire concernant un contribuable, propriétaire d'une entreprise individuelle homonyme, qui s'était vu infliger une sanction administrative pour non-paiement de la TVA et contre qui, après la clôture de la procédure administrative, des poursuites pénales avaient également été engagées pour les mêmes faits, la CJUE s'est prononcée comme suit :

« 35. Selon la jurisprudence de la Cour, le critère pertinent aux fins d'apprécier l'existence d'une même infraction est celui de l'identité des faits matériels, compris comme l'existence d'un ensemble de circonstances concrètes indissociablement liées entre elles qui ont conduit à l'acquittement ou à la condamnation définitive de la personne concernée (voir, par analogie, arrêts du 18 juillet 2007, *Kraaijenbrin*k, C-367/05, EU:C:2007:444, point 26 et jurisprudence citée, ainsi que du 16 novembre 2010, *Mantello*, C-261/09, EU:C:2010:683, points 39 et 40). Ainsi, l'article 50 de la Charte interdit d'infliger, pour des faits identiques, plusieurs sanctions de nature pénale à l'issue de différentes procédures menées à ces fins.

36. En outre, la qualification juridique, en droit national, des faits et l'intérêt juridique protégé ne sont pas pertinents aux fins de la constatation de l'existence d'une même

infraction, dans la mesure où la portée de la protection conférée à l'article 50 de la Charte ne saurait varier d'un État membre à l'autre.

(...)

49. Quant à son caractère strictement nécessaire, une réglementation nationale telle que celle en cause au principal doit, tout d'abord, prévoir 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.

(...)

62. Ainsi, les exigences auxquelles l'article 50 de la Charte, en combinaison avec l'article 52, paragraphe 1, de celle-ci, soumet un éventuel cumul de poursuites et de sanctions pénales ainsi que de poursuites et de sanctions administratives de nature pénale, ainsi qu'il ressort des points 44, 49, 53, 55 et 58 du présent arrêt, assurent un niveau de protection du principe *ne bis in idem* qui ne méconnaît pas celui garanti à l'article 4 du protocole n° 7 à la CEDH, tel qu'interprété par la Cour européenne des droits de l'homme.

63. Eu égard à l'ensemble des considérations qui précèdent, il convient de répondre à la question posée que l'article 50 de la Charte doit être interprété en ce sens qu'il ne s'oppose pas à une réglementation nationale en vertu de laquelle des poursuites pénales peuvent être engagées contre une personne pour omission de verser la TVA due dans les délais légaux, alors que cette personne s'est déjà vu infliger, pour les mêmes faits, une sanction administrative définitive de nature pénale au sens de cet article 50, à condition que cette réglementation :

– vise un objectif d'intérêt général qui est de nature à justifier un tel cumul de poursuites et de sanctions, à savoir la lutte contre les infractions en matière de TVA, ces poursuites et ces sanctions devant avoir des buts complémentaires,

– contienne des règles assurant une coordination limitant au strict nécessaire la charge supplémentaire qui résulte, pour les personnes concernées, d'un cumul de procédures, et

– prévoie des règles permettant d'assurer que la sévérité de l'ensemble des sanctions imposées soit limitée à ce qui est strictement nécessaire par rapport à la gravité de l'infraction concernée.

64. Il appartient à la juridiction nationale de s'assurer, compte tenu de l'ensemble des circonstances au principal, que la charge résultant concrètement pour la personne concernée de l'application de la réglementation nationale en cause au principal et du cumul des poursuites et des sanctions que celle-ci autorise n'est pas excessive par rapport à la gravité de l'infraction commise.

(...) »

d) Arrêt de la CJUE (Grande Chambre) *Garlsson Real Estate et autres* du 20 mars 2018 (C-537/16, EU:C:2018:193)

133. Saisie d'une question préjudicielle dans une affaire où la Commission nationale italienne des sociétés et de la bourse (la « CONSOB ») avait infligé une amende administrative à deux sociétés et à un particulier pour violation de la législation relative à la manipulation de marché, et où les mêmes actes de manipulation avaient également donné lieu à des poursuites pénales contre le particulier conduisant à sa condamnation à une peine

d'emprisonnement qui avait finalement été éteinte par amnistie, la CJUE s'est prononcée comme suit :

> « 55. S'agissant, d'une part, du cumul de procédures de nature pénale qui, ainsi qu'il ressort des éléments figurant dans le dossier, sont conduites de manière indépendante, l'exigence rappelée au point précédent implique l'existence de règles assurant une coordination visant à réduire au strict nécessaire la charge supplémentaire que comporte un tel cumul pour les personnes concernées.
>
> (...)
>
> 57. (...) il convient de souligner que, dans le cas où une condamnation pénale a été prononcée en vertu de l'article 185 du TUF au terme d'une procédure pénale, la poursuite de la procédure de sanction administrative pécuniaire de nature pénale excède ce qui est strictement nécessaire aux fins de la réalisation de l'objectif visé au point 46 du présent arrêt, dans la mesure où cette condamnation pénale est de nature à réprimer l'infraction commise de manière effective, proportionnée et dissuasive.
>
> (...)
>
> 60. Il convient d'ajouter, s'agissant du cumul de sanctions autorisé par la réglementation en cause au principal, que celle-ci paraît se borner à prévoir à l'article 187 terdecies du TUF que, lorsque, pour les mêmes faits, une amende pénale et une sanction administrative pécuniaire de nature pénale ont été infligées, le recouvrement de la première est limité à la partie excédant le montant de la seconde. Or, dans la mesure où cet article 187 terdecies semble uniquement viser le cumul de peines pécuniaires et non le cumul d'une sanction administrative pécuniaire de nature pénale et d'une peine d'emprisonnement, il apparaît que ledit article ne garantit pas que la sévérité de l'ensemble des sanctions imposées soit limitée à ce qui est strictement nécessaire par rapport à la gravité de l'infraction concernée.
>
> (...) »

e) Arrêt de la CJUE (Grande Chambre) *Di Puma et Zecca* du 20 mars 2018 (C-596/16 et C-597/16, EU:C:2018:192)

134. Dans cette affaire, la CONSOB avait infligé des amendes administratives à deux justiciables pour des opérations d'initiés. Ces derniers avaient également fait l'objet de poursuites pénales pour les mêmes faits, à l'issue desquelles ils avaient été définitivement acquittés. Saisie d'une demande de renvoi préjudiciel, la CJUE a jugé que l'objectif de protéger l'intégrité des marchés financiers et la confiance du public dans les instruments financiers pouvait justifier un cumul de poursuites et de sanctions de nature pénale uniquement lorsque ces poursuites et sanctions visaient des buts complémentaires ayant pour objet des aspects différents du même comportement illicite (point 42). Elle a également rappelé que ce cumul était soumis au strict respect du principe de proportionnalité (point 43). Elle a estimé que l'engagement d'une procédure visant à infliger une amende administrative de nature pénale, alors qu'un jugement pénal définitif avait établi que les faits susceptibles de constituer une infraction au regard de la législation sur le délit d'initié n'étaient pas établis, excédait manifestement

ce qui est nécessaire pour atteindre l'objectif poursuivi (point 44, cité ci-dessous). Les parties de l'arrêt pertinentes en l'espèce sont ainsi libellées :

« (...)

31. En outre, compte tenu de l'importance que revêt le principe de l'autorité de la chose jugée tant dans l'ordre juridique de l'Union que dans les ordres juridiques nationaux, la Cour a jugé que le droit de l'Union n'exige pas d'écarter l'application des règles de procédure nationales conférant l'autorité de la chose jugée à une décision juridictionnelle (voir en ce sens, en ce qui concerne le principe d'effectivité, arrêts du 10 juillet 2014, *Impresa Pizzarotti*, C-213/13, EU:C:2014:2067, points 58 et 59, ainsi que du 6 octobre 2015, *Târşia*, C-69/14, EU:C:2015:662, points 28 et 29).

(...)

44. Or, dans une situation telle que celles en cause au principal, la poursuite d'une procédure de sanction administrative pécuniaire de nature pénale dépasserait manifestement ce qui est nécessaire afin de réaliser l'objectif visé au point 42 du présent arrêt, dès lors qu'il existe un jugement pénal définitif de relaxe constatant l'absence d'éléments constitutifs de l'infraction que l'article 14, paragraphe 1, de la directive 2003/6 vise à sanctionner.

(...)

46. Eu égard à l'ensemble des considérations qui précèdent, il convient de répondre à la première question que l'article 14, paragraphe 1, de la directive 2003/6, lu à la lumière de l'article 50 de la Charte, doit être interprété en ce sens qu'il ne s'oppose pas à une réglementation nationale selon laquelle une procédure de sanction administrative pécuniaire de nature pénale ne peut être poursuivie à la suite d'un jugement pénal définitif de relaxe ayant constaté que les faits susceptibles de constituer une infraction à la législation sur les opérations d'initiés, sur la base desquels avait également été ouverte cette procédure, n'étaient pas établis.

(...) »

f) Arrêt de la CJUE (Grande Chambre) *bpost* du 22 mars 2022 (C-117/20, EU:C:2022:202)

135. Cette affaire concernait le prestataire historique de services postaux en Belgique. L'autorité de régulation du secteur postal lui avait infligé une amende pour violation du principe de non-discrimination tarifaire, en raison d'une différence de traitement injustifiée entre les clients directs et les entreprises de routage, des intermédiaires fournissant eux-mêmes des services en amont du service de distribution postale par la préparation du courrier et le dépôt des envois. L'autorité belge de la concurrence lui avait ensuite également infligé une amende pour abus de position dominante, en tenant compte, dans le calcul du montant de cette seconde amende, de celle déjà imposée par le régulateur postal. Saisie d'une demande de renvoi préjudiciel, la Grande Chambre de la CJUE a dit ce qui suit :

« (...)

25. En ce qui concerne l'appréciation de la nature pénale des poursuites et des sanctions en cause, qu'il revient à la juridiction de renvoi d'effectuer, il y a lieu de rappeler que trois critères sont pertinents. Le premier est la qualification juridique de

l'infraction en droit interne, le deuxième la nature même de l'infraction et le troisième le degré de sévérité de la sanction que risque de subir l'intéressé (voir, en ce sens, arrêts du 5 juin 2012, *Bonda*, C-489/10, EU:C:2012:319, point 37, ainsi que du 20 mars 2018, *Menci*, C-524/15, EU:C:2018:197, points 26 et 27).

26. Il convient de souligner, à cet égard, que l'application de l'article 50 de la Charte ne se limite pas aux seules poursuites et sanctions qui sont qualifiées de « pénales » par le droit national, mais s'étend – indépendamment d'une telle qualification en droit interne – à des poursuites et à des sanctions qui doivent être considérées comme présentant une nature pénale sur le fondement des deux autres critères visés au point précédent (voir, en ce sens, arrêt du 20 mars 2018, *Menci*, C-524/15, EU:C:2018:197, point 30).

(...)

34. En outre, il ressort de la jurisprudence de la Cour que la qualification juridique en droit national des faits et l'intérêt juridique protégé ne sont pas pertinents aux fins de la constatation de l'existence d'une même infraction, dans la mesure où la portée de la protection conférée à l'article 50 de la Charte ne saurait varier d'un État membre à l'autre (arrêts du 20 mars 2018, *Menci*, C-524/15, EU:C:2018:197, point 36, ainsi que du 20 mars 2018, *Garlsson Real Estate e.a.*, C-537/16, EU:C:2018:193, point 38).

35. Il en va de même aux fins de l'application du principe *ne bis in idem* consacré à l'article 50 de la Charte dans le domaine du droit de la concurrence de l'Union, dans la mesure où, ainsi que l'a relevé M. l'avocat général aux points 95 et 122 de ses conclusions, la portée de la protection conférée à cette disposition ne saurait, sauf disposition contraire du droit de l'Union, varier d'un domaine de celui-ci à un autre.

36. À cet égard, il convient encore de préciser que, eu égard à la jurisprudence rappelée au point 33 du présent arrêt, la condition *idem* requiert que les faits matériels soient identiques. En revanche, le principe *ne bis in idem* n'a pas vocation à s'appliquer lorsque les faits en cause sont non pas identiques, mais seulement similaires.

37. En effet, l'identité des faits matériels s'entend comme un ensemble de circonstances concrètes découlant d'événements qui sont, en substance, les mêmes, en ce qu'ils impliquent le même auteur et sont indissociablement liés entre eux dans le temps et dans l'espace (voir, en ce sens, Cour EDH, 10 février 2009, *Sergueï Zolotoukhine c. Russi*e, CE:ECHR:2009:0210JUD001493903, § 83 et 84, ainsi que Cour EDH, 20 mai 2014, *Pirttimäki c. Finlande*, CE:ECHR:2014:0520JUD003523211, § 49 à 52).

(...)

49. À cet égard, il convient de souligner que les autorités publiques peuvent légitimement opter pour des réponses juridiques complémentaires face à certains comportements nuisibles pour la société au moyen de différentes procédures formant un tout cohérent de manière à traiter sous ses différents aspects le problème social en question, pourvu que ces réponses juridiques combinées ne représentent pas une charge excessive pour la personne en cause (voir, en ce sens, Cour EDH, 15 novembre 2016, *A et B c. Norvège*, CE:ECHR:2016:1115JUD002413011, § 121 et 132). Dès lors, le fait que deux procédures poursuivent des objectifs d'intérêt général distincts qu'il est légitime de protéger de manière cumulée peut être pris en compte, dans le cadre de l'analyse de la proportionnalité d'un cumul de poursuites et de sanctions, en tant que facteur tendant à justifier ce cumul, à condition que ces procédures soient complémentaires et que la charge supplémentaire que représente ledit cumul puisse être justifiée ainsi par les deux objectifs poursuivis.

(...)

51. Quant au caractère strictement nécessaire d'un tel cumul de poursuites et de sanctions, il convient d'apprécier s'il existe des règles claires et précises permettant de prévoir quels actes et omissions sont susceptibles de faire l'objet d'un cumul de poursuites et de sanctions ainsi que la coordination entre les différentes autorités, si les deux procédures ont été menées de manière suffisamment coordonnée et rapprochée dans le temps et si la sanction le cas échéant infligée à l'occasion de la première procédure sur le plan chronologique a été prise en compte lors de l'évaluation de la seconde sanction, de telle sorte que les charges résultant, pour les personnes concernées, d'un tel cumul sont limitées au strict nécessaire et que l'ensemble des sanctions imposées corresponde à la gravité des infractions commises (voir, en ce sens, arrêt du 20 mars 2018, *Menci*, C-524/15, EU:C:2018:197, points 49, 52, 53, 55 et 58, ainsi que Cour EDH, 15 novembre 2016, *A et B c. Norvège*, CE:ECHR:2016:1115JUD002413011, § 130 à 132).

(...) »

g) Arrêt de la CJUE *Engie România SA* du 30 janvier 2025 (C-205/23, EU:C:2025:43)

136. Dans cette affaire, l'autorité nationale roumaine de protection des consommateurs avait reproché à une entreprise fournissant du gaz naturel des pratiques commerciales trompeuses et agressives après que cette dernière avait unilatéralement modifié le prix du gaz, trois mois après l'offre initiale, alors que ce prix devait rester valable pendant douze mois. L'autorité avait alors ordonné à Engie de cesser ces pratiques, de suspendre son activité jusqu'à leur cessation, et de ne pas modifier le prix du gaz naturel pour les clients résidentiels. Un mois plus tard, l'autorité nationale de régulation de l'énergie avait également sanctionné Engie România pour manque de transparence, et lui avait infligé une amende totale de 800 000 RON (environ 160 000 euros), en raison d'irrégularités dans ses offres et d'un manque de clarté sur la possibilité de modifier les prix dans les contrats. Saisie de l'affaire en appel, dans le cadre de la procédure engagée par cette deuxième autorité, le tribunal de grande instance de Bucarest avait décidé de surseoir à statuer et de soumettre à la CJUE diverses questions préjudicielles, dont l'une portait sur l'interprétation de l'article 50 de la Charte. Dans ses parties pertinentes, l'arrêt de la CJUE se lit comme suit :

« 55. En ce qui concerne la condition *bis*, pour qu'une décision judiciaire puisse être regardée comme ayant statué définitivement sur les faits soumis à une seconde procédure, il est nécessaire non seulement que cette décision soit devenue définitive, conformément à la législation nationale applicable, mais également qu'elle ait été rendue à la suite d'une appréciation portant sur le fond de l'affaire (arrêt du 22 mars 2022, *bpost*, C-117/20, EU:C:2022:202, point 29 et jurisprudence citée). Lorsqu'une telle décision existe, l'article 50 de la Charte exclut qu'une poursuite pénale pour les mêmes faits puisse être entamée ou maintenue (voir, en ce sens, arrêt du 14 septembre 2023, *Volkswagen Group Italia* et *Volkswagen Aktiengesellschaft*, C-27/22, EU:C:2023:663, point 59).

(...)

58. Dès lors que la condition *idem* requiert que les faits matériels soient identiques, l'article 50 de la Charte n'a pas vocation à s'appliquer lorsque les faits en cause sont seulement similaires. En effet, l'identité des faits matériels s'entend comme un ensemble de circonstances concrètes découlant d'événements qui sont, en substance, les mêmes, en ce qu'ils impliquent le même auteur et sont indissociablement liés entre eux dans le temps et dans l'espace (voir, en ce sens, arrêt du 22 mars 2022, *bpost*, C-117/20, EU:C:2022:202, points 36 et 37).

(...)

63. Un cumul de sanctions peut toutefois se justifier lorsque les poursuites engagées par deux autorités différentes visent des buts complémentaires, ayant pour objet des aspects différents du même comportement infractionnel. En effet, les autorités publiques peuvent légitimement opter pour des réponses juridiques complémentaires face à certains comportements nuisibles pour la société au moyen de différentes procédures formant un tout cohérent de manière à traiter sous ses différents aspects le problème social en question, pourvu que ces réponses juridiques combinées ne représentent pas une charge excessive pour la personne en cause (voir, en ce sens, arrêt du 22 mars 2022, *bpost*, C-117/20, [...] points 49 et 50).

(...) »

h) Arrêt de la CJUE *MSIG* du 11 septembre 2025 (C-802/23, EU:C:2025:688)

137. Cette affaire portait sur une question relative au respect du principe *non bis in idem* en raison de l'ouverture en France puis en Espagne de deux procédures pénales à l'encontre d'une même personne pour des faits de terrorisme. L'intéressée avait été condamnée à une peine d'emprisonnement en France pour participation à une association de malfaiteurs, en l'occurrence l'ETA, en vue de la préparation d'un acte de terrorisme. Cette condamnation était notamment relative à des faits de préparation d'attentats en Espagne à partir du territoire français. Après avoir purgé sa peine en France, l'intéressée avait été remise aux autorités espagnoles à la suite d'une demande d'extradition en vue d'être jugée en Espagne pour participation, à partir du territoire français, en tant que dirigeante de l'ETA, à des actes de terrorisme commis en Espagne. Saisie de l'affaire, l'*Audiencia Nacional* (Cour centrale) avait décidé de surseoir à statuer et de poser à la CJUE la question préjudicielle de savoir si les faits pour participation à une association terroriste pour lesquels l'intéressée avait été condamnée en France et les faits d'actes de terrorisme jugés en Espagne étaient « les mêmes » au sens de l'article 54 de la CAAS, lu à la lumière de l'article 50 de la Charte. Dans ses parties pertinentes, l'arrêt de la CJUE se lit comme suit :

« (...)

37. La condition *idem* requiert, selon une jurisprudence bien établie, que les faits matériels soient identiques. Par conséquent, le principe *ne bis in idem* n'a pas vocation à s'appliquer lorsque les faits en cause sont non pas identiques, mais seulement similaires [arrêts du 18 juillet 2007, *Kraaijenbrink,* C-367/05, EU:C:2007:444, point 27 ; du 23 mars 2023, *Generalstaatsanwaltschaft Bamberg* (Exception au principe *ne bis in idem*), C-365/21, EU:C:2023:236, point 37, ainsi que du 12 octobre 2023, INTER CONSULTING, C-726/21, EU:C:2023:764, point 74].

38. La notion d'identité des faits matériels s'entend comme un ensemble de circonstances concrètes découlant d'événements qui sont, en substance, les mêmes, en ce qu'ils impliquent le même auteur et sont indissociablement liés entre eux dans le temps et dans l'espace [voir, en ce sens, arrêts du 18 juillet 2007, *Kraaijenbrink,* C-367/05, EU:C:2007:444, points 26 et 27 ; du 28 octobre 2022, *Generalstaatsanwaltschaft München* (Extradition et *ne bis in idem*), C-435/22 PPU, EU:C:2022:852, point 128, ainsi que du 12 octobre 2023, INTER CONSULTING, C-726/21, EU:C:2023:764, point 75].

39. En revanche, si les faits matériels ne forment pas un tel ensemble, la seule circonstance que l'instance saisie de la seconde procédure constate que l'auteur présumé de ces faits a agi avec la même intention criminelle ne saurait suffire pour assurer l'existence d'un ensemble de circonstances concrètes indissociablement liées entre elles qui relève de la notion de « mêmes faits », au sens de l'article 54 de la CAAS (arrêts du 18 juillet 2007, *Kraaijenbrink,* C-367/05, EU:C:2007:444, points 29 et 30, ainsi que du 12 octobre 2023, *INTER CONSULTING*, C-726/21, EU:C:2023:764, point 76).

40. En outre, il est de jurisprudence constante que tant l'article 54 de la CAAS que l'article 50 de la Charte visent la seule matérialité des faits indépendamment de la qualification juridique de ces faits ou de l'intérêt juridique protégé, dans la mesure où la protection conférée par ces dispositions ne saurait varier d'un État membre à un autre [voir, en ce sens, arrêts du 16 novembre 2010, *Mantello*, C-261/09, EU:C:2010:683, point 39 ; du 22 mars 2022, *Nordzucker e.a.*, C-151/20, EU:C:2022:203, point 39, ainsi que du 12 octobre 2023, *INTER CONSULTING*, C-726/21, EU:C:2023:764, point 73 et jurisprudence citée].

(...)

43. Dans cette perspective, il convient de préciser d'emblée que, eu égard à la jurisprudence rappelée au point 40 du présent arrêt, et pour autant qu'il est établi que la procédure pénale au principal et les jugements français auxquels se réfère la juridiction de renvoi portaient sur des faits matériellement identiques, la circonstance que ces jugements portaient sur des infractions différentes de celles en cause au principal est dépourvue de pertinence aux fins de l'appréciation de la condition *idem* (voir, en ce sens, arrêt du 25 janvier 2024, *Parchetul de pe lângă Curtea de Apel Craiova*, C-58/22, EU:C:2024:70, point 70).

44. En effet, est pertinente, à cet égard, non pas la question de savoir si les éléments constitutifs des infractions en cause dans les jugements français étaient ou non identiques, mais celle de savoir si les faits reprochés à la personne concernée dans le cadre de ces jugements et de la procédure pénale au principal se réfèrent à la même conduite. Lorsqu'est en cause une même conduite, par la même personne, ayant eu lieu dans le même cadre temporel, il convient de vérifier si les faits pour lesquels cette personne a d'abord été condamnée et ceux visés par la procédure pénale postérieure sont identiques ou sont en substance les mêmes (Cour EDH, 19 décembre 2017*, Ramda c. France*, CE:ECHR:2017:1219JUD007847711, § 87 et jurisprudence citée).

(...)

54. Eu égard à l'ensemble des considérations qui précèdent, il convient de répondre à la première question que l'article 54 de la CAAS, lu à la lumière de l'article 50 de la Charte, doit être interprété en ce sens que la notion de « mêmes faits » couvre les faits reprochés à une personne dans le cadre d'une procédure pénale engagée dans un État membre du chef d'actes de terrorisme lorsque cette personne a déjà été condamnée dans

un autre État membre, en raison des mêmes actes, du chef d'actes de participation à une association terroriste en vue de la préparation d'un acte de terrorisme.

(...) »

EN DROIT

I. SUR LA DISJONCTION DES REQUÊTES ET L'OBJET DE L'AFFAIRE

138. Selon la jurisprudence constante de la Cour, l'« affaire » renvoyée devant la Grande Chambre englobe tous les aspects de la requête telle qu'elle a été précédemment examinée par la chambre dans son arrêt, l'étendue de sa compétence relativement à « l'affaire » étant limitée uniquement par la décision de la chambre sur la recevabilité (voir, par exemple, *Fedotova et autres c. Russie* [GC], nos 40792/10 et 2 autres, § 83, 17 janvier 2023 et *Savran c. Danemark* [GC], no 57467/15, § 169, 7 décembre 2021). Par conséquent, l'« affaire » renvoyée devant la Grande Chambre est la requête telle qu'elle a été déclarée recevable et comprend aussi les griefs qui n'ont pas été déclarés irrecevables (*Ilias et Ahmed c. Hongrie* [GC], no 47287/15, § 177, 21 novembre 2019, *Grosam c. République tchèque* [GC], no 19750/13, § 60, 1er juin 2023, et *Communauté genevoise d'action syndicale (CGAS) c. Suisse* [GC], no 21881/20, § 78, 27 novembre 2023). Il s'ensuit que la Grande Chambre ne peut pas examiner les griefs qui ont été préalablement déclarés irrecevables (*X. et autres c. Bulgarie* [GC], no 22457/16, § 141, 2 février 2021, et *Semenya c. Suisse* [GC], no 10934/21, § 93, 10 juillet 2025).

139. En l'espèce, dans son arrêt rendu le 8 octobre 2024, la chambre a décidé de joindre les requêtes nos 48047/15 et 2276/20 eu égard à la similarité de leur objet (voir le paragraphe 6 ci-dessus, ainsi que le paragraphe 129 de l'arrêt de la chambre). Elle a toutefois déclaré irrecevable l'ensemble des griefs qui avaient été soulevés par le requérant dans le cadre de la requête no 2276/20 (paragraphes 156 et 221 de l'arrêt de la chambre). À l'aune de sa jurisprudence susmentionnée, la Cour juge dès lors approprié de disjoindre la requête no 2276/20 de la requête no 48047/15 et de ne faire porter son examen que sur cette dernière. En outre, aucun des aspects des griefs soulevés par le requérant dans le cadre de cette dernière requête n'ayant été déclarés irrecevables préalablement, l'objet de l'affaire comprend les griefs que le requérant a formulés sur le terrain de l'article 13 de la Convention et de l'article 4 du Protocole no 7 à la Convention (paragraphe 4 ci-dessus).

II. SUR LA VIOLATION DE L'ARTICLE 4 DU PROTOCOLE N° 7 À LA CONVENTION

140. Le requérant soutient qu'il a été poursuivi trois fois pour les mêmes faits, par les juridictions pénales, par la BdP et par la CMVM, en violation de l'article 4 du Protocole n° 7 à la Convention, lequel est ainsi libellé :

> « 1. Nul ne peut être poursuivi ou puni pénalement par les juridictions du même État en raison d'une infraction pour laquelle il a déjà été acquitté ou condamné par un jugement définitif conformément à la loi et à la procédure pénale de cet État.
>
> 2. Les dispositions du paragraphe précédent n'empêchent pas la réouverture du procès, conformément à la loi et à la procédure pénale de l'État concerné, si des faits nouveaux ou nouvellement révélés ou un vice fondamental dans la procédure précédente sont de nature à affecter le jugement intervenu.
>
> 3. Aucune dérogation n'est autorisée au présent article au titre de l'article 15 de la Convention. »

A. Sur la déclaration du Portugal relative à l'article 4 du Protocole n° 7 à la Convention

1. Thèses des parties

a) Le Gouvernement

141. Dans ses observations devant la chambre, le Gouvernement soutenait que les procédures administratives qui avaient été engagées par la BdP et la CMVM contre le requérant ne relevaient pas du champ d'application de l'article 4 du Protocole n° 7 à la Convention étant donnée la déclaration formulée par le Portugal dans l'instrument de ratification du Protocole n° 7, aux termes de laquelle il fallait entendre par « infraction », au sens des articles 2 à 4 du Protocole n° 7, toute infraction qualifiée de pénale par le droit interne (paragraphes 132 et 133 de l'arrêt de la chambre).

142. Le Gouvernement n'a pas réitéré ces arguments dans la procédure devant la Grande Chambre.

b) Le requérant

143. Dans ses observations devant la chambre, le requérant avait contesté l'exception soulevée par le Gouvernement, soutenant que la déclaration formulée par le Portugal devait être jugée invalide pour les mêmes raisons que celles qui avaient amené la Cour, dans l'affaire *Grande Stevens et autres c. Italie* (nos 18640/10 et 4 autres, §§ 207 et 211, 4 mars 2014), à rejeter la déclaration formulée par l'Italie au même titre (paragraphes 134 à 136 de l'arrêt de la chambre).

144. Le requérant n'a formulé, dans la procédure devant la Grande Chambre, aucun commentaire au sujet de la déclaration en question.

2. Observations du gouvernement italien tiers intervenant

145. Le gouvernement italien avance que la déclaration formulée par le Portugal dans l'instrument de ratification du Protocole n° 7 à la Convention (paragraphe 105 ci-dessus), à l'instar de celle formulée par l'Italie au même titre, doit être analysée non comme une « réserve », au sens strict de l'article 57 de la Convention, mais comme une « déclaration interprétative ».

146. Il observe que la Convention ne fait aucune référence aux « déclarations interprétatives » et que l'article 57 de la Convention ne précise pas l'efficacité des réserves, et qu'il est donc nécessaire de se référer au droit international, notamment à la Convention de Vienne sur les traités ainsi qu'au Guide de la pratique sur les réserves aux traités publié par les Nations unies (ci-après le « Guide », paragraphes 118 et 120-121 ci-dessus). D'après lui, pour déterminer si une « déclaration » doit être qualifiée de « déclaration interprétative » ou de « réserve », il convient de l'interpréter de bonne foi afin d'en dégager l'intention effective de l'État déclarant (directive 1.3.1 du Guide), l'objet et le but du texte en cause, ainsi que les circonstances qui existaient au moment de sa ratification (directive 4.2.6 du Guide). Il s'agit donc, selon le tiers intervenant, de faire une interprétation substantielle tenant compte du contenu de la déclaration, indépendamment du titre lui ayant été formellement attribué. Le gouvernement italien cite à cet égard l'arrêt *Belilos c. Suisse* (29 avril 1988, §§ 48-49, série A n° 132). Il en déduit que tant la déclaration formulée par le Portugal que celle formulée par l'Italie constituent des « déclarations interprétatives conditionnelles » qui, en raison de leur caractère exclusif (directive 1.4 du Guide), empêchent l'application de l'article 4 du Protocole n° 7 aux procédures qui ne sont pas qualifiées de « pénales » par le droit interne.

147. Il ajoute que même si la déclaration interprétative du Portugal devait être qualifiée de réserve, elle devrait être considérée comme valable au regard de l'article 57 de la Convention pour les raisons suivantes. Premièrement, le but de cette déclaration, similaire à celle formulée par l'Italie, ne serait ni de déroger aux obligations des États au titre de l'article 4 du Protocole n° 7 ni de faire échapper à tout contrôle certaines dispositions internes ou certains régimes administratifs, mais de clarifier, grâce à sa fonction interprétative, ce qu'il faut entendre par « procédure pénale » au regard du droit interne, afin de déterminer la portée de l'article 4 du Protocole n° 7. Deuxièmement, cette déclaration n'aurait pas un « caractère général » au sens proscrit par l'article 57, dès lors qu'elle n'établirait aucune exclusion indéterminée ou ouverte. En l'occurrence, à l'instar de la déclaration formulée par l'Italie, elle s'appuierait sur une distinction prévisible et claire, établie par le droit interne, entre les infractions pénales et les infractions administratives.

3. L'arrêt de la chambre

148. Dans son arrêt du 8 octobre 2024, la chambre a rejeté, à l'unanimité, l'exception du Gouvernement fondée sur la déclaration faite par le Portugal dans l'instrument de ratification du Protocole nº 7 à la Convention, déposé le 20 décembre 2004. Elle a qualifié la déclaration du Portugal de « réserve » au sens de l'article 57 de la Convention. En se fondant sur l'approche qui avait été suivie dans les affaires *Gradinger* (arrêt précité, § 50) et *Grande Stevens et autres* (arrêt précité, § 211), elle a ensuite conclu que la déclaration ne satisfaisait pas aux exigences posées par l'article 57 § 2 de la Convention et n'était donc pas valable (paragraphes 143 et 144 de l'arrêt de la chambre).

4. Appréciation de la Cour

149. La Cour note que le Gouvernement n'a pas soulevé devant la Grande Chambre, ni dans ses observations écrites ni dans ses plaidoiries orales, l'exception fondée sur la déclaration du Portugal relative à l'article 4 du Protocole nº 7 à la Convention qu'il avait invoquée devant la chambre (paragraphe 142 ci-dessus). En outre, il ne s'est pas prononcé sur les observations écrites et orales présentées par le gouvernement italien sur ce point (paragraphes 145-147 ci-dessus). Le requérant n'a pas non plus fait de commentaires à ce sujet (paragraphe 144 ci-dessus).

150. La Cour souligne cependant qu'une telle question touche à sa compétence *ratione materiae* (*Kozlova et Smirnova c. Lettonie* (déc.), nº 57381/00, CEDH 2001-XI, *Blečić c. Croatie* [GC], nº 59532/00, § 67, CEDH 2006-III, et *Benavent Díaz c. Espagne* (déc.), nº 46479/10, § 47, 31 janvier 2017). Il convient dès lors de l'examiner *proprio motu* (voir, à titre de comparaison, *Medvedyev et autres c. France* [GC], nº 3394/03, § 71, CEDH 2010, et *Béláné Nagy c. Hongrie* [GC], nº 53080/13, § 71, 13 décembre 2016) et de déterminer si la déclaration formulée par le Portugal satisfait aux exigences de l'article 57 de la Convention qui est ainsi libellé :

> « 1. Tout État peut, au moment de la signature de la (...) Convention ou du dépôt de son instrument de ratification, formuler une réserve au sujet d'une disposition particulière de la Convention, dans la mesure où une loi alors en vigueur sur son territoire n'est pas conforme à cette disposition. Les réserves de caractère général ne sont pas autorisées aux termes du présent article.
>
> 2. Toute réserve émise conformément au présent article comporte un bref exposé de la loi en cause. »

a) Principes généraux

i. Sur la question de savoir si une déclaration doit être qualifiée de « réserve » ou de « déclaration interprétative »

151. Pour dégager la nature juridique d'une « déclaration », il y a lieu de regarder au-delà de son seul intitulé et de s'attacher à en cerner le contenu

matériel (*Belilos*, précité, § 49). Pour qualifier une déclaration de « réserve » ou de « déclaration interprétative », l'intention de l'auteur de la déclaration et l'effet juridique qu'il vise à produire sont déterminants (*Temeltasch c. Suisse*, n° 9116/80, rapport de la Commission du 5 mai 1982, Décisions et rapports (DR) 31, p. 130, § 73).

152. Par ailleurs, la Cour rappelle qu'en dépit de son caractère particulier d'instrument de protection des droits de l'homme, la Convention est un traité international à interpréter conformément aux normes et principes du droit international public, et notamment à la lumière de la Convention de Vienne sur le droit des traités (paragraphe 118 ci-dessus). En effet, la Cour n'a jamais considéré les dispositions de la Convention comme le seul cadre de référence pour l'interprétation des droits et libertés qu'elle contient. Au contraire, elle doit également prendre en considération toute règle et tout principe de droit international applicables aux relations entre les Parties contractantes (*Chypre c. Turquie* (satisfaction équitable) [GC], n° 25781/94, § 23, CEDH 2014, et les références qui y sont citées, et *Ukraine c. Russie (Crimée)* [GC], n^{os}20958/14 et 38334/18, § 912, 25 juin 2024). Ainsi, conformément à l'article 31 § 1 de la Convention de Vienne, tout traité doit être interprété de bonne foi et à la lumière de son objet et de son but. Il sera également tenu compte, en même temps que du contexte, de toute pratique ultérieurement suivie dans l'application du traité et de toute règle pertinente de droit international applicable dans les relations entre les parties (article 31 § 3 b) et c) de la Convention de Vienne).

153. Pour finir, pour les besoins de l'espèce, la Cour relève que, selon les articles 2 d) et 21 de la Convention de Vienne, l'expression « réserve » s'entend d'une déclaration unilatérale, quel que soit son libellé ou sa désignation, faite par un État qui vise à exclure ou à modifier l'effet juridique d'une disposition d'un traité (paragraphe 118 ci-dessus) dans cet État.

ii. Sur la validité des réserves ou déclarations interprétatives

154. La Cour rappelle que, conformément à l'article 19 de la Convention, il lui appartient d'assurer le respect des engagements résultant pour les Hautes Parties contractantes de la Convention et de ses protocoles. Aux termes de l'article 32 § 1 de la Convention, sa compétence s'étend à toutes les questions concernant l'interprétation et l'application de la Convention et de ses protocoles qui lui seront soumises (*Ukraine et Pays-Bas c. Russie* [GC], n°s 8019/16 et 3 autres, § 159, 9 juillet 2025), ainsi que la validité d'une déclaration interprétative ou d'une réserve (*Belilos*, précité, § 50, *Slivenko et autres c. Lettonie* (déc.) [GC], n° 48321/99, § 60, CEDH 2002-II (extraits) et *Bénavent Díaz*, décision précitée, § 53).

155. Conformément à l'article 57 de la Convention, pour être valable, une réserve doit répondre aux conditions suivantes : a) elle doit être émise au moment où la Convention ou ses protocoles sont signés ou ratifiés, b) elle doit concerner une disposition particulière de la Convention, c) elle doit

porter sur des lois déterminées en vigueur à l'époque de la ratification, d) elle ne doit pas revêtir un caractère général et e) elle doit comporter un bref exposé de la loi visée (*Põder et autres c. Estonie* (déc.), nº 67723/01, CEDH 2005-VIII, *Liepājnieks c. Lettonie* (déc.), nº 37586/06, § 45, 2 novembre 2010, *Schädler-Eberle c. Liechtenstein*, nº 56422/09, § 60, 18 juillet 2013, et *Benavent Díaz,* décision précitée, § 47).

156. Par « réserve de caractère général », l'article 57 § 1 de la Convention entend une réserve ne se rapportant pas à une disposition spécifique de la Convention, ou bien rédigée en des termes trop vagues ou amples pour que l'on puisse en apprécier le sens et le champ d'application exacts. Le libellé de la déclaration doit permettre de mesurer au juste la portée de l'engagement de l'État contractant, en particulier quant aux catégories de litiges visés, et ne doit pas se prêter à différentes interprétations (*Belilos,* précité, § 55, *Kozlova et Smirnova,* décision précitée, et *Benavent Díaz,* décision précitée, § 50).

157. L'article 57 § 1 de la Convention exige de la part des États contractants « précision et clarté », en leur demandant de soumettre un bref exposé de la loi en cause. Cette disposition n'impose pas une « simple exigence de forme » mais édicte une « condition de fond » qui constitue « à la fois un élément de preuve et un facteur de sécurité juridique » (*Belilos,* précité, §§ 55 et 59, *Weber c. Suisse*, 22 mai 1990, § 38, série A nº 177, *Eisenstecken c. Autriche*, nº 29477/95, § 24, CEDH 2000-X, *Grande Stevens et autres,* précité, § 208, et *Benavent Díaz,* décision précitée, § 48). Elle vise à offrir, notamment aux Parties contractantes et aux organes de la Convention, la garantie que la réserve ne va pas au-delà des dispositions explicitement écartées par l'État concerné (*Belilos*, précité, § 59, et *Dacosta Silva c. Espagne*, nº 69966/01, § 37, CEDH 2006-XIII).

158. Pour sa part, la Convention de Vienne prévoit une condition de nature substantielle à l'article 19 c), qui dispose qu'un État ne peut formuler une réserve qui soit « incompatible avec l'objet et le but du traité » (paragraphe 118 ci-dessus). Une telle exigence substantielle est conforme à la règle générale d'interprétation des traités établie à l'article 31 § 1 de la Convention de Vienne, citée ci-dessus (paragraphe 118 ci-dessus). Elle figure d'ailleurs également dans la directive 3.1 du Guide (paragraphe 121 ci-dessus).

159. La Cour prend note, pour finir, de la Recommandation nº 1671 (2004) adoptée le 7 septembre 2004 par l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, laquelle y appelait les États à lever les réserves formulées au moment de la ratification de la Convention après avoir, le cas échéant, modifié la législation qui avait motivé la réserve pour la mettre en conformité avec la Convention, recommandation suivie de la réponse adoptée le 8 juin 2005 par le Comité des Ministres encourageant toutes les Parties Contractantes à retirer les réserves à la Convention ou à ses protocoles (paragraphes 123-124 ci-dessus).

b) Application de ces principes à la présente espèce

160. La Cour constate que dans l'instrument de ratification du Protocole nº 7 à la Convention, déposé le 20 décembre 2004, le Portugal a formulé une « déclaration » par laquelle il a précisé que par « infraction pénale » et « infraction », aux articles 2 et 4 du Protocole en question, il entendait les faits constitutifs d'une infraction pénale selon son droit interne (paragraphe 105 ci-dessus). Il s'agit de l'une des cinq « déclarations » formulées par un État contractant dans le cadre du Protocole nº 7, qui précisent que les mots « pénal » ou « pénalement » au sens de ce protocole doivent être entendus en tenant compte de la législation interne (*A et B c. Norvège,* précité, § 117).

161. La Cour relève que le Portugal a d'abord songé à formuler une « réserve » au Protocole nº 7, et non une « déclaration ». En effet, tant la résolution du Parlement nº 22/90 du 13 juillet 1990 approuvant le Protocole nº 7 aux fins de sa ratification que le décret présidentiel nº 51/90, datant du 27 septembre 1990, par lequel le président de la République a procédé à la ratification du Protocole nº 7, se réfèrent à une « réserve » (paragraphe 105 ci-dessus). L'avis du ministère des Affaires étrangères nº 264/2005 du 12 mai 2005, rendant public le dépôt de l'instrument de ratification relatif au Protocole nº 7, indique bien, quant à lui, qu'une « déclaration » a été formulée à ce titre (paragraphe 107 ci-dessus).

162. En se penchant sur le libellé de la « déclaration » du Portugal, la Cour constate que celui-ci précise l'interprétation souhaitée des articles 2 et 4 du Protocole nº 7 (paragraphe 105 ci-dessus). Plus particulièrement, cette déclaration signifie que l'application de ces dispositions au niveau interne est conditionnée par la définition donnée par le droit interne aux termes « infraction pénale » et « infraction ». Autrement dit, les procédures qui ne sont pas qualifiées de pénales par le droit portugais ne rentreraient pas dans le champ d'application de l'article 4 du Protocole nº 7 par rapport au Portugal.

163. Le gouvernement italien en déduit que la déclaration du Portugal devrait s'analyser en une « déclaration interprétative conditionnelle » selon le sens donné par la directive 1.4 du Guide, dès lors que le consentement donné par le Portugal à être lié par les articles 2 et 4 du Protocole nº 7 serait subordonné à cette interprétation (paragraphes 121 et 146 ci-dessus). La Cour estime cependant, à la lumière du contenu matériel de la déclaration, que l'intention de l'État déclarant était de restreindre à son égard la portée des articles 2 et 4 du Protocole nº 7 et d'exclure du champ d'application de ces dispositions toute procédure relative à des infractions non qualifiées de pénales au niveau interne. En subordonnant l'application des articles 2 et 4 du Protocole nº 7 à la condition qu'ils soient interprétés d'une façon précise, l'objectif recherché était bien de produire un effet juridique sur leur application au niveau interne. La déclaration du Portugal s'analyse donc bien en une « réserve » au sens de l'article 57 de la Convention et des articles 2 et 21 de la Convention de Vienne (paragraphe 118 ci-dessus).

164. Pour en venir à la validité de la déclaration en question, la Cour note que, dans l'arrêt de chambre, cette déclaration a été considérée comme non conforme aux exigences de forme posées par l'article 57 § 2 de la Convention (paragraphe 148 ci-dessus). Au vu de son contenu, la Grande Chambre estime qu'elle risque de mettre en cause la substance même de l'article 4 du Protocole n° 7 puisqu'il suffit qu'une infraction ne soit pas qualifiée de « pénale » par le droit interne pour qu'elle soit exclue du champ d'application de cette disposition. À ce titre, elle est incompatible avec l'objet et le but de l'article 4 du Protocole n° 7, qui sont précisément de protéger tout individu contre une double incrimination en vertu d'un droit absolu n'admettant aucune dérogation (paragraphe 200 ci-après). Il s'ensuit qu'elle n'est pas valide.

165. Au surplus, la Grande Chambre considère que, faute d'un « bref exposé » de la loi alors en vigueur au Portugal qui, au moment de la signature du Protocole n° 7 de la Convention ou du dépôt de son instrument de ratification, n'était pas conforme à la disposition visée par la déclaration, les exigences posées par l'article 57 § 2 de la Convention n'ont pas non plus été respectées. En effet, comme la Cour vient de le rappeler, l'article 57 § 1 de la Convention exige de la part des États contractants « précision et clarté », l'exigence d'un « bref exposé de la loi » en cause constituant « à la fois un élément de preuve et un facteur de sécurité juridique » (*Belilos,* précité, §§ 55 et 59, *Weber,* précité, § 38, *Grande Stevens et autres,* précité, § 208, et *Benavent Díaz,* décision précitée, § 48). La réserve du Portugal ne précisant pas quelles sont les dispositions spécifiques du droit portugais qui excluent des infractions ou des procédures du champ d'application de l'article 4 du Protocole n° 7, elle n'offre pas, dès lors, à un degré suffisant, la garantie qu'elle ne va pas au-delà des dispositions explicitement écartées par l'État contractant (voir, à titre de comparaison, *Eisenstecken*, précité, § 29, et *Grande Stevens*, précité, § 210 ; voir également, *a contrario, Chorherr c. Autriche,* 25 août 1993, § 20, série A n° 266-B, *Kozlova et Smirnova*, décision précitée, *Steck-Risch c. Liechtenstein* (déc.), n° 63151/00, CEDH 2004-II, et *Benavent Díaz*, décision précitée, § 62). À cet égard, la Cour réitère que même des difficultés pratiques importantes dans l'indication et la description de toutes les dispositions concernées par une réserve ne sauraient justifier le non-respect des conditions édictées à l'article 57 de la Convention (*Grande Stevens*, précité, § 210 *in fine*).

166. En l'occurrence, l'absence d'un « bref exposé de la loi en cause » invalide donc également la réserve formulée par le Portugal au titre de cette disposition.

c) Conclusion

167. La Cour conclut qu'elle est compétente *ratione materiae* pour examiner le grief du requérant fondé sur l'article 4 du Protocole n° 7 à la Convention.

B. Sur le bien-fondé du grief

1. Thèses des parties

a) Le requérant

i. Les procédures en cause en l'espèce étaient-elles de nature pénale ?

168. Le requérant soutient que les procédures administratives engagées contre lui par la BdP et la CMVM étaient de nature pénale au sens de l'article 4 du Protocole n° 7, dès lors qu'elles visaient à la fois un but préventif et répressif.

*ii. Les infractions étaient-elles les mêmes (*idem*) ?*

169. Le requérant allègue que les procédures engagées contre lui par la BdP, les juridictions pénales et la CMVM, à la suite du même signalement d'un actionnaire de la BCP, portaient sur un ensemble de circonstances factuelles indissociablement liées entre elles dans le temps et l'espace, à savoir la mise en place d'un système de « trading circulaire » au travers de sociétés offshores placées sous le contrôle de la BCP, dont il était vice-président du conseil d'administration. En se fondant sur le critère de l'*idem factum* retenu dans l'arrêt *Sergueï Zolotoukhine* (précité, § 82), il soutient que les trois procédures portaient sur les mêmes faits.

170. Il fait observer que, même si les juridictions internes ont reconnu que les faits qui lui étaient imputés dans le cadre des trois procédures étaient proches, elles ont considéré qu'ils n'étaient pas les mêmes au regard du critère de l'*idem crimen,* qui prend en compte l'intérêt juridique protégé par l'infraction en cause, alors que la jurisprudence de la Cour et celle de la CJUE se fondent sur l'*idem factum*.

*iii. Y-a-t-il eu répétition des poursuites (*bis*) ?*

171. Le requérant affirme que la jurisprudence établie dans l'arrêt *A et B c. Norvège* (précité) a réduit la portée et l'essence du droit garanti par l'article 4 du Protocole n° 7 alors qu'il s'agit d'un droit intangible et indérogeable. Pour lui, cet arrêt met en cause l'autorité de la chose jugée et le principe de la sécurité juridique, et donne un blanc-seing aux États pour multiplier les autorités et les procédures visant à poursuivre une même personne pour les mêmes faits.

172. Il argue que, pour respecter le principe *non bis idem*, les États devraient mettre en place des procédures pénales uniques permettant de sanctionner, pleinement et de façon proportionnée, les comportements illicites les plus sérieux et les plus complexes tout en garantissant les droits de la défense et en évitant le fardeau découlant des procédures multiples. D'après lui, les critères établis dans l'arrêt *A et B c. Norvège* pour déterminer si des procédures sont unies par un « lien matériel et temporel » suffisamment

étroit sont imprécis. Il met en cause plus particulièrement la réintroduction *de facto*, dans cet arrêt, de l'intérêt juridique protégé ou de la qualification juridique de l'infraction comme critère pour déterminer l'existence d'une répétition ou non de procédures, alors même que ce critère avait été exclu de l'analyse de l'*idem* dans l'arrêt *Sergueï Zolotoukhine*. Il soutient qu'à travers l'exigence de proportionnalité des sanctions, l'arrêt *A et B c. Norvège* permet une exception au principe *non bis in idem* incompatible avec le caractère absolu et indérogeable du droit garanti par l'article 4 du Protocole nº 7. D'après lui, aucun impératif ne devrait justifier la restriction de ce principe. Il invite la Cour à revenir à la jurisprudence énoncée dans les arrêts *Sergueï Zolotoukhine* (précité) et *Grande Stevens et autres* (précité) pour limiter la marge d'appréciation des États en matière répressive et mieux protéger les individus contre l'incertitude et l'arbitraire.

173. Le requérant affirme que, si la Grande Chambre choisissait de se référer aux critères établis dans l'arrêt *A et B c. Norvège* pour analyser la présente espèce, elle devrait reconnaître l'absence de « lien matériel et temporel » entre les trois procédures litigieuses et conclure, pour les raisons qui suivent, qu'il y a eu répétition des poursuites contre le requérant pour les mêmes faits, en violation de l'article 4 du Protocole nº 7.

174. En premier lieu, les procédures litigieuses ne poursuivaient pas, selon lui, de buts complémentaires. À cet égard, il soutient que l'intérêt juridique poursuivi par la procédure pénale, à savoir l'intérêt général de la société de disposer d'un marché financier qui fonctionne de façon régulière, englobe les intérêts visés par les procédures administratives de la CMVM et de la BdP, à savoir la protection des investisseurs et du système bancaire.

En deuxième lieu, l'intéressé soutient qu'il n'aurait pas pu prévoir, malgré sa qualité de vice-président du conseil d'administration de la BCP, l'ouverture de trois procédures contre lui pour les mêmes faits.

En troisième lieu, il allègue que le droit interne ne prévoyait aucune règle pour éviter la répétition dans le recueil et l'appréciation des éléments de preuve. Il admet que les autorités se sont réunies et ont eu quelques interactions mais n'y voit aucune coordination, ce dont atteste, selon lui, la durée des procédures sur une période de douze ans. Il souligne que 147 témoins et les dix accusés ont été entendus dans le cadre des trois procédures litigieuses, certains plusieurs fois. Il dit avoir lui-même été entendu trente-quatre fois. Il soutient aussi qu'une condamnation pénale avec application de sanctions accessoires aurait été suffisante pour réprimer les faits litigieux et que, à tout le moins, la procédure devant la CMVM aurait dû être clôturée après que la condamnation pénale eut acquis force de chose jugée.

175. En quatrième lieu, il fait valoir que ni son acquittement à l'issue de la procédure engagée par la BdP ni sa condamnation, à l'issue de la procédure pénale, à une peine de prison avec sursis en contrepartie du versement d'un montant de 300 000 EUR à une institution caritative n'ont été pris en compte

dans le cadre de la procédure devant la CMVM. Il soutient que les juridictions internes auraient dû tenir compte de son acquittement, se référant à cet égard à la décision de la CJUE dans l'affaire *Di Puma et Zecca* (citée au paragraphe 134 ci-dessus) qui portait, comme en l'espèce, sur une infraction de manipulation de marché. D'après lui, le refus de la CMVM de prendre en compte, aux fins de la fixation de la sanction globale au terme de la procédure engagée devant elle, la peine d'emprisonnement précédemment infligée, au motif que les sanctions étaient de nature différente, contredit les fins poursuivies par le principe *non bis in idem*. Le requérant cite sur ce point l'arrêt de la CJUE *Garlsson Real Estate et autres*, dans lequel la CJUE a dit que l'article 50 de la Charte empêchait la poursuite d'une procédure administrative après une condamnation pénale (point 60 de l'arrêt cité au paragraphe 133 ci-dessus). Il critique donc l'analyse faite par la chambre sur ce point, estimant qu'elle n'a procédé à aucun contrôle de proportionnalité des sanctions qui lui ont été infligées.

176. En cinquième lieu, le requérant relève l'absence de lien temporel entre les trois procédures au vu de l'écart de quatre ans qui sépare, d'une part, le terme de la procédure pénale et de la procédure engagée par le BdP et, d'autre part, le terme de la procédure devant la CMVM, se référant sur ce point, à titre de comparaison, aux arrêts *Goulandris et Vardinogianni c. Grèce* (n° 1735/13, §§ 79-80, 16 juin 2022) et *Nodet c. France* (n° 47342/14, §§ 52-53, 6 juin 2019).

b) Le Gouvernement

i. Les procédures en cause en l'espèce étaient-elles de nature pénale ?

177. Le Gouvernement soutient que les procédures administratives menées par la BdP et par la CMVM ne peuvent être considérées comme des procédures de nature pénale pour les raisons qui suivent. Premièrement, il indique que les sanctions infligées dans le cadre de ces procédures sont qualifiées d'administratives (et non de pénales) et ne sont, en conséquence, pas inscrites au casier judiciaire. Deuxièmement, il précise que ces sanctions sont de nature purement patrimoniale et ne peuvent être remplacées par une peine privative de liberté en cas de non-paiement. Troisièmement, il ajoute que ces sanctions s'adressent à une catégorie limitée et prédéfinie de personnes présentant des qualités précises. Quatrièmement, il affirme que les sanctions infligées visent à garantir le bon fonctionnement des autorités administratives concernées. Le Gouvernement invite la Cour à apprécier la sévérité des sanctions non *in abstracto* mais *in concreto*. Il observe, pour finir, que dans l'affaire *Prina c. Roumanie* (n° 37697/13, §§ 53-54, 8 septembre 2020), la Cour avait conclu que l'amende litigieuse, qui présentait des points communs, tant du point de vue matériel que procédural, avec les amendes administratives qui font l'objet de la présente espèce, n'était

pas une sanction « pénale » au sens de sa jurisprudence et que, partant, l'article 4 du Protocole n° 7 ne trouvait pas à s'appliquer.

178. Le Gouvernement avance que les critères pour déterminer si une procédure donnée revêt une « nature pénale » aux fins de l'article 4 du Protocole n° 7 ne doivent pas nécessairement coïncider avec les critères utilisés pour apprécier l'existence d'une « accusation en matière pénale » au sens de l'article 6 de la Convention.

*ii. Les infractions étaient-elles les mêmes (*idem*) ?*

179. Le Gouvernement soutient qu'en dépit du contexte général commun aux trois procédures litigieuses, les faits reprochés au requérant étaient différents. Il conteste ainsi la conclusion à laquelle la chambre est parvenue dans son arrêt du 8 octobre 2024, en se fondant sur le critère de l'*idem factum* établi dans l'arrêt *Sergueï Zolotoukhine* (précité). Pour conclure que les faits étaient les mêmes, il aurait fallu, selon lui, qu'ils fussent « identiques », puisque le caractère « similaire » des faits ne saurait suffire, et encore moins un contexte similaire. Il se réfère à cet égard aux arrêts de la CJUE *Engie România* (point 58 de l'arrêt cité au paragraphe 136 ci-dessus) et *bpost* (point 36 de l'arrêt cité au paragraphe 135 ci-dessus).

180. Le Gouvernement relève que, même s'il existe un contexte commun, les faits ont été commis sur une période de plus de dix ans, en interaction avec d'autres agents, dans divers domaines et à des fins différentes, citant à titre de comparaison l'affaire *Ramda c. France* (n° 78477/11, 19 décembre 2017). Il soutient qu'il serait excessif de les condenser pour les intégrer dans un unique *idem* factuel. Il fait également observer que les juridictions internes ont écarté toute identité des faits et considéré les infractions comme différentes eu égard aux éléments objectifs et subjectifs afférents à chacune d'entre elles, concluant ainsi que le principe *non bis in idem* n'avait pas été méconnu. Pour cette raison, il est d'avis que les procédures en cause en l'espèce ne portaient pas sur un ensemble de circonstances factuelles indissociablement liées entre elles dans le temps et l'espace et ne concernaient pas la même conduite, le même contrevenant et la même période dans le temps, se référant sur ce point à l'arrêt *Maresti c. Croatie* (n° 55759/07, § 63, 25 juin 2009). Il souligne qu'il n'existait aucune coïncidence entre les faits sur lesquels portaient les procédures litigieuses, relevant notamment ce qui suit :

- la procédure menée par la CMVM concernait l'information fausse et incomplète qui avait été transmise, à travers le système d'information financière, aux investisseurs à des dates spécifiques, à savoir le 31 mars 2004, le 11 avril 2005, le 20 avril 2006, le 28 juin 2007, le 6 novembre 2007 et le 23 novembre 2007 ;

- la procédure engagée par la BdP était relative aux informations qui lui avaient été transmises, entre les années 2002 et 2007, dans le cadre de sa

mission de supervision, ainsi qu'aux informations comptables transmises dans des lettres et au cours de réunions ;

- la procédure pénale portait, relativement à l'infraction de manipulation du marché, sur la stratégie mise en place pour modifier artificiellement le cours des actions de la BCP, élément qui était absent de la procédure devant la CMVM. L'infraction de faux et usage de faux portait, quant à elle, sur l'information relative à la liquidité des actions divulguée dans des rapports et sur la comptabilité des années 2000 à 2003, alors que la procédure de la CMVM se rapportait à l'information transmise au système d'information financière.

181. Le Gouvernement fait valoir que la notion d'infraction ne peut ignorer complètement l'intérêt juridique protégé sous-jacent à chaque infraction. D'après lui, la Cour devrait réfléchir à la nécessité ou non de revoir le critère *idem* retenu dans l'arrêt *Sergueï Zolotoukhine*, étant donné que le contexte a changé, surtout après la crise financière de 2008. Il invite la Cour à s'inspirer de l'*idem factum illicitum*, critère retenu dans la jurisprudence du Tribunal constitutionnel, renvoyant à cet égard aux arrêts n°s 298/2021 et 816/2024 (paragraphes 112 et 114-115 ci-dessus). D'après lui, lorsque les intérêts juridiques protégés divergent, des procédures complémentaires devraient être admises. En revanche, si les intérêts juridiques protégés coïncident, alors il y aurait une répétition de procédures contraire à l'article 4 du Protocole n° 7.

*iii. Y-a-t-il eu répétition des poursuites (*bis*) ?*

182. Le Gouvernement reconnaît que l'article 4 du Protocole n° 7 ne se réfère pas au « lien matériel et temporel » entre différentes procédures. Nonobstant, il soutient que les principes établis dans l'arrêt *A et B c. Norvège* permettent d'aboutir à un juste équilibre entre le respect du principe *non bis in idem* et le devoir pour tous les États de réprimer les comportements illicites, si besoin au moyen de procédures complémentaires. Il souligne que l'ouverture concomitante de procédures pénales et administratives est souvent nécessaire lorsque les questions litigieuses requièrent une expertise technique élevée, notamment dans les secteurs du marché des valeurs mobilières, de l'environnement, de l'énergie et de l'aviation civile. Il est d'avis qu'empêcher les États de sanctionner, au moyen de procédures appropriées, des faits qui ont porté atteinte au secteur financier au Portugal et à sa crédibilité pendant des décennies minerait la crédibilité de l'État et de ses institutions et laisserait les citoyens sans protection.

183. Le Gouvernement argue que réprimer ce type d'infractions au travers d'une procédure unique aboutirait à des procédures extrêmement complexes et lentes, et empêcherait ainsi l'application rapide et efficace de sanctions. Pour le Gouvernement, les critères établis dans l'arrêt *A et B c. Norvège* sont donc suffisamment précis pour apporter une sécurité juridique tant aux États qu'aux justiciables. En outre, la jurisprudence de la Cour convergerait avec

celle de la CJUE (il fait notamment référence aux arrêts *Menci, Garlsson Real Estates et autres, Di Puma et Zecca, bpost, et Engie România*, cités aux paragraphes 132-136 ci-dessus).

184. Pour ce qui est de la présente espèce, le Gouvernement affirme que la question de l'existence d'une décision « définitive » n'est pas pertinente, dès lors que les procédures ont été menées en parallèle.

185. Il demande ensuite à la Cour de conclure qu'il n'y a pas eu répétition des poursuites à l'encontre du requérant étant donné que les procédures litigieuses étaient unies par un « lien matériel et temporel » suffisamment étroit pour former un tout cohérent, conforme à l'article 4 du Protocole n° 7, pour les raisons qui suivent. Il fait observer premièrement, eu égard aux différents intérêts juridiques protégés, que les procédures visaient à sanctionner différents aspects du comportement répréhensible du requérant et étaient donc complémentaires. Deuxièmement, il affirme que les procédures litigieuses étaient non seulement prévisibles mais aussi justifiées. Il souligne qu'en sa qualité de vice-président du conseil d'administration de la BCP, le requérant s'est volontairement placé sous la supervision des autorités administratives de régulation des secteurs financiers et bancaires et qu'il était donc normal qu'il fasse l'objet de procédures différentes eu égard à la violation des devoirs auxquels il était tenu vis-à-vis de ces autorités. Troisièmement, il indique que le droit interne prévoit la coopération continue entre les autorités judiciaires et administratives menant des procédures parallèles. Sur ce point, il note que, s'il y a eu répétition dans le recueil des éléments de preuves, plus particulièrement l'audition du requérant et des témoins par les trois autorités de poursuites, c'est à la demande du requérant. Quatrièmement, il allègue que les sanctions appliquées dans le cadre de la procédure pénale et de la procédure menée par la BdP ont été prises en compte au terme de la procédure engagée par la CMVM puisque le temps pendant lequel les sanctions accessoires avaient été exécutées a été pris en considération dans le jugement du TPIC du 8 juin 2018, confirmé par la cour d'appel de Lisbonne le 11 juillet 2019 (paragraphes 80 et 82 ci-dessus). Cinquièmement, en dépit du laps de temps qui a séparé la procédure devant la CMVM des deux autres procédures, le Gouvernement avance qu'il existe un « lien temporel » entre les procédures dès lors qu'elles se sont déroulées la majeure partie du temps en parallèle.

2. Observations des tiers intervenants

a) Le gouvernement italien

i. Sur la notion de « procédure pénale » au sens de l'article 4 du Protocole n° 7

186. Le Gouvernement italien affirme que la notion de « procédure pénale » doit être interprétée à la lumière des expressions « accusation pénale » et « peine » figurant respectivement à l'article 6 et à l'article 7 de la

Convention. Il admet que ces notions puissent être interprétées de façon autonome à condition qu'elles ne s'écartent pas des systèmes juridiques auxquelles elles appartiennent. En effet, selon lui, les contours des notions autonomes doivent toujours tenir compte du contexte du droit interne, se référant sur ce point aux arrêts *Engel* (8 juin 1976, § 82, série A nº 22) et *Öztürk c. Allemagne* (nº 8544/79, §§ 49-53, 21 février 1984) et à l'opinion dissidente du juge Matscher jointe à l'arrêt *König c. Allemagne* (28 juin 1978, série A nº 27). Le gouvernement italien soutient qu'une étude comparative des différents systèmes juridiques des États membres montrerait que les procédures et les sanctions administratives, telles que celles de la présente espèce, ne relèvent pas de la matière pénale au sens de l'article 4 du Protocole nº 7.

187. En ce qui concerne les critères *Engel* sur lesquels la Cour s'appuie pour déterminer si une procédure relève de la matière pénale, le gouvernement italien formule plusieurs observations. En premier lieu, il souligne que, dans l'application du deuxième critère, relatif à la nature de l'infraction et de la mesure appliquée, il est important de déterminer si la loi en question vise ou non un groupe déterminé de personnes dotées d'un statut particulier (*Bendenoun c. France*, 24 février 1994, § 47, série A nº 284) et si les procédures associées à son adoption et à son exécution sont pénales (*Welch c. Royaume-Uni*, 9 février 1995, § 28, série A nº 307-A). En deuxième lieu, il avance que le troisième critère, relatif à la sévérité de la sanction, devrait être apprécié non seulement dans l'abstrait mais aussi en tenant compte de la sanction concrète effectivement infligée à la personne concernée, se référant sur ce point à l'arrêt *Campbell et Fell c. Royaume-Uni* (28 juin 1984, §§ 72-73, série A nº 80).

188. Le gouvernement italien précise qu'il est important de distinguer le champ d'application de l'article 4 du Protocole nº 7 de celui des articles 6 et 7 de la Convention, la matière pénale au sens de l'article 4 du Protocole nº 7 devant, selon lui, être interprétée de façon restrictive. Citant l'arrêt *Vegotex International S.A. c. Belgique* ([GC], nº 49812/09, § 76, 3 novembre 2022), il affirme que, pour les infractions qui ne font pas partie des catégories traditionnelles relevant du « noyau dur » du droit pénal, les garanties offertes par l'article 4 du Protocole nº 7 ne devraient pas s'appliquer dans toute leur rigueur.

*ii. Sur la notion d'« infraction » au sens de l'article 4 du Protocole nº 7 (*idem*)*

189. Le gouvernement italien invite la Cour à revoir la notion d'« infraction » retenue par elle dans sa jurisprudence et à y intégrer d'autres éléments objectifs tels que le lien de causalité, l'effet du comportement en cause, l'identité de la victime. Il ajoute que l'intérêt juridique protégé devrait être pris en considération, en complément des faits matériels. D'après lui, étant donné que la notion d'intérêt juridique protégé est proche de la notion

conventionnelle de « but poursuivi », l'existence d'intérêts juridiques protégés différents devrait toujours pouvoir justifier une double sanction.

*iii. Sur les critères requis pour déterminer si les procédures relèvent d'un système intégré ou s'il y a répétition des poursuites (*bis*)*

190. Le gouvernement italien fait observer, en se référant aux arrêts *Menci, Garlsson Real Estate et autres* et *Di Puma et Zecca* (précités, paragraphes 132-134 ci-dessus), que la jurisprudence de la CJUE s'aligne sur celle de la Cour pour considérer qu'une combinaison de procédures présentant des buts complémentaires est acceptable pour réprimer différents aspects d'un acte répréhensible.

191. Pour autant, il affirme qu'une clarification est nécessaire en ce qui concerne la notion de « lien temporel » établie dans l'arrêt *A et B c. Norvège* (précité). D'après lui, la durée des procédures ne saurait être un critère pertinent pour déterminer si un tel lien existe, la durée des procédures pouvant varier en raison, d'une part, des caractéristiques propres à chacune d'entre elles et, d'autre part, de l'exercice des droits de la défense par les personnes qu'elles visent. Aussi, l'écart temporel entre deux procédures pourrait se justifier par les buts différents et complémentaires poursuivis et par les modalités différentes de recueil et d'appréciation des moyens de preuve.

b) L'European Criminal Bar Association (ECBA)

192. L'ECBA souligne, à titre liminaire, que le principe *non bis in idem* est la pierre angulaire du principe de la sécurité juridique et qu'il présente une dimension tant substantielle (liée à la rationalité et à la proportionnalité des sanctions) que procédurale (liée à la multiplication des procédures), d'où la nécessité d'une interprétation stricte et protectrice des droits de l'individu. Ce principe serait ainsi une garantie contre l'abus de pouvoir des États, conférant à toute personne jugée et condamnée le droit de passer à autre chose.

193. L'ECBA reconnaît que l'arrêt *A et B c. Norvège* a marqué un tournant par rapport à l'interprétation plus rigide que faisait auparavant la Cour du principe *non bis in idem*, et qu'il a contribué dans de nombreux contextes pratiques à garantir un certain degré de rationalité et de proportionnalité dans les procédures à double voie. Il affirme que cet arrêt mériterait cependant d'être clarifié, afin que des garanties procédurales rigoureuses et des limites soient mises en place.

194. L'ECBA avance que, même lorsqu'un lien matériel et temporel suffisamment étroit est établi entre différentes procédures, aux fins de la compatibilité avec l'article 4 du Protocole n° 7, il est important que le principe de la proportionnalité soit respecté, notamment aux trois niveaux suivants.

Premièrement, le cumul des sanctions, l'impact sur la réputation de la personne concernée et le stress psychologique découlant du dédoublement des procédures devraient être proportionnés à la gravité des infractions

commises et ne pas mettre en cause l'équité globale d'un tel système répressif. En outre, une limite maximale devrait être fixée dans la loi à tout cumul de sanctions pénales et administratives. Cette limite devrait aussi tenir compte de l'ensemble des préjudices psychologiques et moraux subis en raison de la multitude des procédures. Un tel cadre légal devrait être établi pour garantir la proportionnalité de tout cumul de sanctions par rapport à la gravité des infractions en cause, comme s'il s'agissait d'une procédure unique et intégrée.

Deuxièmement, les procédures en cause devraient non seulement être coordonnées au niveau procédural mais aussi être harmonisées au fond pour éviter que le même aspect du comportement infractionnel soit puni deux fois. Dès lors, des mécanismes de coordination devraient prévoir que le *quantum* global des sanctions ne dépasse pas certaines limites et que toute sanction déjà infligée soit prise en compte dans le cadre d'une procédure subséquente.

Troisièmement, à la lumière du principe de la sécurité juridique, les personnes devraient non seulement pouvoir prévoir la possibilité que des procédures mixtes soient engagées contre elles, mais aussi compter sur le respect de l'autorité de la chose jugée.

195. L'ECBA soutient que l'existence de procédures multiples prolongées dans le temps constitue à elle seule une punition pour toute personne concernée, indépendamment du résultat. Aussi, une telle situation devrait demeurer exceptionnelle et être fondée sur des motifs impérieux. En outre, même si l'on admet l'existence de procédures mixtes, celles-ci ne devraient pas mettre en cause les droits de la défense des personnes concernées. Or, la fragmentation des procédures et leur attribution à des autorités différentes, appliquant des règles procédurales différentes dans des délais différents, empêcheraient la mise en place de stratégies de défense cohérentes et effectives. D'après l'ECBA, les personnes concernées finissent par devoir se défendre simultanément et successivement dans le cadre de procédures parallèles dirigées contre elles, qui peuvent aboutir à des incohérences dans l'appréciation des faits, au mépris du droit à un procès équitable. L'ECBA affirme que la question la plus inquiétante concerne l'obligation, pour les personnes accusées, de coopérer dans le cadre des procédures administratives sous peine de sanctions, alors même que leurs déclarations pourront être utilisées dans le cadre d'une procédure pénale. Elle y voit une atteinte au droit des personnes accusées à garder le silence et à ne pas s'auto-incriminer. Des règles claires devraient donc être prévues pour éviter le transfert et l'utilisation des informations obtenues de cette manière.

3. L'arrêt de la chambre

196. Dans son arrêt du 8 octobre 2024, la chambre a conclu, à l'unanimité, à la non-violation du droit du requérant tel que garanti par l'article 4 § 1 du Protocole n° 7. Elle a tout d'abord considéré que les trois procédures litigieuses en l'espèce étaient de nature pénale. Elle a ensuite estimé pouvoir

« accepter que les faits ayant fait l'objet des trois procédures litigieuses étaient essentiellement les mêmes ». Elle a enfin jugé, à l'aune des principes établis dans l'affaire *A et B c. Norvège*, que les trois procédures litigieuses étaient unies par un « lien matériel et temporel suffisamment étroit » et qu'elles formaient ainsi un tout cohérent pour les raisons qui suivent.

197. Premièrement, les trois procédures litigieuses en l'espèce visaient des buts complémentaires et concernaient, non seulement *in abstracto* mais aussi *in concreto*, des aspects différents de l'acte socialement répréhensible en cause.

Deuxièmement, ces procédures étaient une conséquence prévisible, autant en droit qu'en pratique, du même comportement réprimé.

Troisièmement, elles avaient été conduites de manière coordonnée par les juridictions pénales, la CMVM et la BdP afin d'éviter, autant que possible, la répétition dans le recueil et dans l'appréciation des éléments de preuve.

Quatrièmement, la sanction accessoire imposée à l'issue de la procédure pénale et également exécutée dans le cadre de la procédure devant la BdP avait été prise en compte dans la procédure devant la CMVM.

Cinquièmement, la chambre a constaté l'existence d'un lien temporel étant donné que les trois procédures avaient été ouvertes plus ou moins au même moment (entre fin 2007 et début 2008) et que, même si la procédure devant la CMVM n'avait été conclue que quatre ans plus tard, compte tenu de la nécessité de réévaluer la sanction administrative globale après la déclaration de prescription de l'une des infractions administratives pour lesquelles le requérant avait été condamné, elles s'étaient déroulées en parallèle jusqu'en 2015.

4. Appréciation de la Cour

198. La Cour passera tout d'abord en revue les principes généraux issus de sa jurisprudence relative à l'interprétation et à l'application du principe *non bis in idem* énoncé à l'article 4 du Protocole n° 7 (points a) à c) ci-dessous). Elle s'attachera à en tirer les conclusions nécessaires, en apportant les éclaircissements et modifications requis à la méthodologie et aux critères pertinents (point d) ci-dessous). Enfin, elle appliquera ce principe, dans l'interprétation qu'elle en aura dégagée, aux faits dénoncés par le requérant (point e) ci-dessous).

a) Principes généraux

199. L'article 4 du Protocole n° 7 à la Convention consacre un droit fondamental en vertu duquel nul ne peut être poursuivi ou puni pénalement en raison d'une infraction pour laquelle il a déjà été acquitté ou condamné par un jugement définitif (*Sergueï Zolotoukhine*, précité, § 58, *Velkov c. Bulgarie*, n° 34503/10, § 44, 21 juillet 2020, et *Mihalache c. Roumanie* [GC], n° 54012/10, § 48, 8 juillet 2019). La réitération des poursuites, du

procès ou de la peine est l'élément central de la situation juridique visée par l'article 4 du Protocole nº 7 (*Nikitine c. Russie,* nº 50178/99, § 35, CEDH 2004-VIII, et *Mihalache,* précité, § 48).

200. À l'instar des articles 2, 3, 4 § 1 et 7 de la Convention, cette disposition, comme le précise son paragraphe 3, n'est susceptible d'aucune dérogation au titre de l'article 15 (*A et B c. Norvège*, précité, § 106). Le droit qu'elle consacre ne peut pas non plus faire l'objet de limitations par les États et doit donc être garanti en tout lieu, à toute personne et en toutes circonstances.

201. Le premier paragraphe de l'article 4 du Protocole nº 7 énonce les trois composantes du principe *non bis in idem* : les différentes procédures engagées par les « juridictions du même État » (voir le paragraphe 27 du rapport explicatif au Protocole nº 7 cité au paragraphe 122 ci-dessus) doivent être de nature « pénale », elles doivent viser les mêmes faits et il doit s'agir d'une répétition des poursuites (*Mihalache,* précité, § 49, et, *Velkov,* précité, § 44).

b) La méthodologie et les critères utilisés à ce jour relativement au principe *non bis in idem*

i. Les critères pour déterminer si une procédure revêt une nature pénale et relève du champ d'application de l'article 4 du Protocole nº 7

202. L'article 4 du Protocole nº 7 ne s'applique qu'en matière pénale. Le paragraphe 32 du rapport explicatif du Protocole nº 7 précise, en effet, que « [l]'article 4 ne s'applique qu'au jugement et à la condamnation d'une personne dans le cadre d'un procès pénal. Il n'empêche donc pas que cette personne fasse, pour le même acte, l'objet de poursuites pénales et d'une action d'un caractère différent (par exemple d'une procédure disciplinaire, dans le cas d'un fonctionnaire) » (paragraphe 122 ci-dessus).

203. Pour déterminer si une procédure revêt une nature pénale et relève du champ d'application de l'article 4 du Protocole nº 7, la Cour s'appuie sur les trois critères *Engel* relatifs à la notion d'« accusation en matière pénale » au sens de l'article 6 § 1 de la Convention (*Engel et autres,* précité, § 82) à savoir : 1) la qualification juridique de l'infraction en droit interne, 2) la nature même de l'infraction, et 3) le degré de sévérité de la sanction dont l'intéressé est passible, les deuxième et troisième critères étant alternatifs et pas nécessairement cumulatifs, mais sans exclure une approche cumulative (*Sergueï Zolotoukhine*, précité, § 53).

*ii. Les critères pour déterminer si les infractions au sens de l'article 4 du Protocole nº 7 sont les mêmes (*idem*)*

204. Dans l'arrêt *Sergueï Zolotoukhine* (précité, § 82), la Cour a dit que l'article 4 du Protocole nº 7 devrait être compris comme interdisant de poursuivre ou de juger une personne pour une seconde « infraction » pour

autant que celle-ci a pour origine des « faits identiques » ou des faits qui sont « en substance les mêmes » que ceux de la première infraction.

205. L'examen par la Cour de la question de savoir si les faits des deux procédures sont identiques ou sont en substance les mêmes a pour point de départ la comparaison de l'exposé des faits concernant l'infraction pour laquelle le requérant a déjà été jugé avec l'exposé des faits se rapportant à la seconde infraction. Peu importe quelles parties des nouvelles accusations sont finalement retenues ou écartées dans la procédure ultérieure puisque l'article 4 du Protocole n° 7 énonce une garantie contre de nouvelles poursuites ou le risque de nouvelles poursuites, et non l'interdiction d'une seconde condamnation ou d'un second acquittement (*ibidem*, § 83).

*iii. Les critères pour déterminer s'il y a combinaison de procédures formant un tout cohérent (*bis*)*

206. Dans l'arrêt *A et B c. Norvège* (précité, § 123), la Cour a dit que l'article 4 du Protocole n° 7 ne bannissait pas les systèmes juridiques qui traitaient de manière « intégrée » le méfait pour la société en question, notamment en réprimant celui-ci dans le cadre de phases parallèles menées par des autorités différentes à des fins différentes. Elle a ajouté qu'un juste équilibre devait toutefois être ménagé entre la préservation nécessaire des intérêts de l'individu protégés par le principe *non bis in idem*, d'une part, et la prise en compte du particulier intérêt pour la société de pouvoir réglementer de manière calibrée le domaine en question, d'autre part (*ibidem*, § 124).

207. L'article 4 du Protocole n° 7 n'exclut pas la conduite de procédures mixtes, même jusqu'à leur terme, pourvu que certaines conditions soient remplies. En particulier, pour convaincre la Cour de l'absence de réitération des poursuites, du procès ou de la peine (*bis*) proscrite par l'article 4 du Protocole n° 7, l'État défendeur doit établir de manière probante que les procédures mixtes en question sont unies par un « lien matériel et temporel suffisamment étroit ». Autrement dit, il doit être démontré que ces procédures se combinent de manière à être intégrées dans un tout cohérent. Cela signifie non seulement que les buts poursuivis et les moyens utilisés pour y parvenir doivent être en substance complémentaires et présenter un lien temporel, mais aussi que les éventuelles conséquences découlant d'une telle organisation du traitement juridique du comportement en question doivent être proportionnées et prévisibles pour le justiciable (*ibidem,* § 130).

α) Les critères pertinents pour déterminer l'existence d'un lien matériel

208. À ce jour, les éléments pertinents pour statuer sur l'existence d'un lien suffisamment étroit du point de vue matériel sont notamment les suivants (*A et B c. Norvège,* précité, § 132) :

– le point de savoir si les différentes procédures visent des buts complémentaires et concernent ainsi, non seulement *in abstracto* mais aussi

in concreto, des aspects différents de l'acte préjudiciable à la société en cause ;

– le point de savoir si la mixité des procédures en question est une conséquence prévisible, aussi bien en droit qu'en pratique, du même comportement réprimé (*idem*) ;

– le point de savoir si les procédures en question ont été conduites d'une manière qui évite autant que possible toute répétition dans le recueil et dans l'appréciation des éléments de preuve, notamment grâce à une interaction adéquate entre les diverses autorités compétentes, faisant apparaître que l'établissement des faits effectué dans l'une des procédures a été repris dans l'autre ;

– et, surtout, le point de savoir si la sanction imposée à l'issue de la procédure arrivée à son terme en premier a été prise en compte dans la procédure qui a pris fin en dernier, de manière à ne pas faire porter pour finir à l'intéressé un fardeau excessif, ce dernier risque étant moins susceptible de se présenter s'il existe un mécanisme compensatoire conçu pour assurer que le montant global de toutes les peines prononcées est proportionné.

209. La Cour a eu l'occasion de souligner, dans l'affaire *A et B c. Norvège,* précitée, et dans plusieurs affaires par la suite, que des procédures mixtes satisferont plus vraisemblablement aux critères de complémentarité et de cohérence si les sanctions imposables dans la procédure non formellement qualifiée de « pénale » sont spécifiques au comportement en question et ne relèvent pas, par leur nature, leur degré de sévérité ou leur caractère infamant ou non du « noyau dur du droit pénal » (*ibidem*, § 133, faisant référence à l'arrêt *Jussila c. Finlande* [GC], n° 73053/01, § 33, CEDH 2006-XIV ; voir aussi, pour un exemple plus récent, *Goulandris et Vardinogianni*, précité, § 74, s'agissant d'une amende administrative pour construction illégale, sanction jugée spécifique à la conduite en cause et dépourvue de caractère stigmatisant).

210. La Cour a également été amenée à examiner, dans le contexte des procédures mixtes, la question de savoir si la poursuite de la deuxième procédure, alors qu'un acquittement avait été rendu à l'issue de la première, constituait une atteinte au droit garanti par l'article 4 du Protocole n° 7 à la Convention. Dans l'arrêt *Kapetanios et autres c. Grèce* (n°s 3453/12 et 2 autres, § 67, 30 avril 2015), antérieur à l'arrêt *A et B c. Norvège*, précité, la Cour a considéré que la poursuite des procédures devant les juridictions administratives contre les requérants, alors que des acquittements avaient été rendus en leur faveur à l'issue d'une première procédure devant les juridictions pénales, constituait une atteinte au droit garanti par l'article 4 du Protocole n° 7 étant donné l'identité de la nature des deux séries de procédures en cause, des faits litigieux et des éléments constitutifs des infractions concernées (*Kapetanios et autres*, précité, § 74 ; voir aussi *Sismanidis et Sitaridis c. Grèce*, n°s 66602/09 et 71879/12, §§ 45-46, 9 juin 2016). Dans un arrêt plus récent, *C.Y. c. Belgique* (n° 19961/17, 14 novembre 2023), la Cour

est parvenue à un constat différent : après avoir noté que le requérant avait bénéficié d'une décision d'acquittement définitive à l'issue d'une procédure pénale concernant des faits matériels qui faisaient également l'objet d'une procédure administrative (*ibidem*, §§ 60 et 64), et soulignant la complémentarité des buts poursuivis par chacune des deux procédures, la Cour a conclu, à l'aune des critères retenus dans l'arrêt *A et B c. Norvège* (précité), que les procédures pénales et administratives étaient unies par un lien matériel suffisamment étroit dans les circonstances de l'espèce, avant de conclure à la non-violation de l'article 4 du Protocole n° 7 (*C.Y. c. Belgique*, précité, § 68). Relevant que le motif de l'acquittement qui avait été rendu au pénal, tenant à l'absence d'intention frauduleuse, avait bien été examiné par les juridictions statuant dans le cadre de la procédure administrative subséquente (*ibidem*, § 67), la Cour a considéré que la procédure administrative portant sur les mêmes faits pouvait se poursuivre dès lors qu'elle concernait la méconnaissance, par négligence – et non en vertu d'une intention frauduleuse – de la législation pertinente.

211. De façon plus générale, la Cour a précisé dans sa jurisprudence qu'une décision constitue un « acquittement » ou une « condamnation » lorsqu'il y a eu établissement de la responsabilité « pénale » de l'accusé à l'issue d'une appréciation des circonstances de l'affaire, autrement dit une appréciation du fond de l'affaire. L'autorité appelée à statuer doit ainsi être investie par le droit interne d'un pouvoir décisionnel lui permettant d'examiner le fond d'une affaire. Elle doit alors se livrer à l'étude ou à l'évaluation des preuves versées au dossier et porter une appréciation sur la participation du requérant à l'un ou à l'ensemble des événements ayant conduit à la saisine des organes d'enquête, afin de déterminer si la responsabilité « pénale » a été établie (*Mihalache,* précité, § 97 ; voir aussi *Smoković c. Croatie*, n° 57849/12, § 45, 12 novembre 2019, dans laquelle la Cour a conclu qu'un non-lieu fondé sur la prescription de l'action publique ne constituait pas un « acquittement » ou une « condamnation » aux fins de l'article 4 du Protocole n° 7, lequel était donc inapplicable en l'espèce).

β) Les critères pertinents pour déterminer l'existence d'un lien temporel

212. En ce qui concerne le lien temporel, dans son arrêt *A et B c. Norvège* (précité, § 134), la Cour a dit ceci :

> « De plus, ainsi qu'il a déjà été dit implicitement ci-dessus, même lorsque le lien *matériel* est suffisamment solide, la condition du lien *temporel* demeure et doit être satisfaite. Il ne faut pas en conclure pour autant que les deux procédures doivent être menées simultanément du début à la fin. L'État doit avoir la faculté d'opter pour la conduite des procédures progressivement si ce procédé se justifie par un souci d'efficacité et de bonne administration de la justice, poursuit des finalités sociales différentes et ne cause pas un préjudice disproportionné à l'intéressé. Toutefois, ainsi qu'il a déjà été précisé, il doit toujours y avoir un lien temporel. Ce lien doit être suffisamment étroit pour que le justiciable ne soit pas en proie à l'incertitude et à des lenteurs, et pour que les procédures ne s'étalent pas trop dans le temps (voir, comme

exemple de lacune de ce type, *Kapetanios et autres*, précité, § 67), même dans l'hypothèse où le régime national pertinent prévoit un mécanisme « intégré » comportant un volet administratif et un volet pénal distincts. Plus le lien temporel est ténu, plus il faudra que l'État explique et justifie les lenteurs dont il pourrait être responsable dans la conduite des procédures. »

γ) Sur la non-pertinence de la question relative à l'existence d'une décision interne définitive en matière de procédures mixtes

213. La question du caractère « définitif » ou non d'une décision interne ne se pose pas dès lors qu'il y a non pas une répétition des poursuites à proprement parler, mais plutôt une combinaison de procédures dont on peut considérer qu'elles forment un tout intégré (*A et B c. Norvège*, précité, § 126 ; voir aussi, *Mihalache*, précité, § 82).

c) Considérations relatives à la méthodologie actuelle et à ses effets

214. La Cour constate qu'en dépit de leur simplicité apparente, l'interprétation et l'application du principe *non bis in idem* par les juridictions nationales à l'aune des critères susmentionnés ont suscité des difficultés et parfois des incertitudes, comme le relèvent les parties et les tierces parties dans leurs observations devant la Grande Chambre (paragraphes 171, 179, 189, 191 et 193 ci-dessus). Les nombreuses questions préjudicielles posées par les juridictions nationales à la CJUE concernant l'application de ces critères aux procédures menées par des autorités administratives instituées en vertu de réglementations européennes pour réprimer, par exemple, l'évasion fiscale, le blanchiment d'argent, l'atteinte à l'environnement ou pour faire respecter la législation en matière de concurrence en témoignent également (voir les exemples cités aux paragraphes 132 à 136 ci-dessus).

215. Comme le montre bien la présente espèce, l'organisation des systèmes juridiques nationaux a été rendue de plus en plus complexe afin de réprimer plus efficacement les formes de plus en plus sophistiquées de criminalité ou de protéger les sociétés démocratiques actuelles des nombreux défis auxquels elles sont confrontées. Un nombre croissant d'autorités administratives indépendantes, dotées d'une expertise particulière dans un certain domaine et de moyens d'action spécifiques, ont vu le jour sous l'effet de politiques de dépénalisation ainsi que pour répondre aux besoins de régulation dans divers domaines, tels que les secteurs bancaires et financiers, la concurrence, l'environnement, l'énergie et l'aviation civile (voir le paragraphe 102 ci-dessus, et les observations faites par le Tribunal constitutionnel dans son arrêt cité au paragraphe 115 ci-dessus). Ces autorités disposent non seulement de pouvoirs de régulation par rapport à des secteurs économiques, sociaux et environnementaux, mais aussi de pouvoirs de contrôle, de supervision et de sanction. En raison de leur nombre croissant, les procédures administratives instaurées par ces autorités pour sanctionner les manquements à leur réglementation tendent également à se multiplier,

s'ajoutant parfois aux procédures pénales ordinaires qui visent, elles aussi, à protéger des intérêts fondamentaux de la société.

216. La Cour reconnaît la multitude de défis auxquels les sociétés démocratiques actuelles sont confrontées. L'obligation pesant sur les autorités nationales de prévenir les comportements délictueux et d'en sanctionner efficacement les auteurs, si besoin au travers de procédures différentes, tout en respectant le principe de sécurité juridique et l'autorité de la chose jugée inhérents au respect du principe *non bis in idem* (*Mihalache,* précité, § 116) invite la Cour à réfléchir à la pertinence de la méthodologie et des critères utilisés à ce jour dans sa jurisprudence sur le terrain de l'article 4 du Protocole n° 7, la Convention étant un instrument vivant à interpréter à la lumière des conditions de vie et du contexte actuels.

i. Sur la notion de « procédure pénale » employée à l'article 4 du Protocole n° 7

217. Dans son arrêt *A et B c. Norvège* (précité, § 107), tout en s'interrogeant sur la pertinence de s'appuyer sur les trois critères *Engel* pour déterminer si une procédure donnée peut être qualifiée de « pénale » aux fins de l'article 4 du Protocole n° 7, la Cour a décidé de ne pas remettre en cause cette approche qu'elle a continué à appliquer de façon constante dans sa jurisprudence ultérieure sans soulever de difficultés dans la pratique (voir, parmi de nombreux autres exemples, *Šimkus c. Lituanie*, n° 41788/11, §§ 41-42, 13 juin 2017, *Bjarni Ármannsson c. Islande*, n° 72098/14, § 40, 16 avril 2019, *Mihalache*, précité, §§ 54-55, *Velkov*, précité, §§ 46-52, *Milošević c. Croatie*, n° 12022/16, §§ 29-30, 31 août 2021, *Goulandris et Vardinogianni,* précité, §§ 51-52, *Vasile Sorin Marin c. Roumanie*, n° 17412/16, §§ 41-42, 3 octobre 2023, et *C.Y. c. Belgique*, précité, §§ 36-37).

218. Attachée à la stabilité et à la cohérence de sa jurisprudence, la Cour ne voit aucune raison de revenir sur la définition de la notion de « procédure pénale » employée à l'article 4 du Protocole n° 7, d'autant que celle-ci converge avec l'interprétation de cette notion par la CJUE, qui s'appuie elle aussi sur les critères *Engel* pour déterminer si une procédure revêt une nature pénale aux fins de tout examen portant sur le principe *non bis in idem* tel que garanti par différents textes du droit de l'Union (voir les points 25 et 26 de l'arrêt *bpost* cité au paragraphe 135 ci-dessus, ainsi que l'arrêt *Kapetanios et autres,* précité, § 73, qui constatait déjà la convergence entre les deux juridictions européennes dans l'interprétation de la notion de procédure « pénale »).

219. Par ailleurs, la Cour rappelle que la Convention doit se lire comme un tout et s'interpréter de manière à promouvoir sa cohérence interne et l'harmonie entre ses diverses dispositions (voir, entre autres, *Stec et autres c. Royaume-Uni* (déc.) [GC], nos 65731/01 et 65900/01, § 48, CEDH 2005 X, *Marguš c. Croatie* [GC], n° 4455/10, § 128, CEDH 2014 (extraits), *Merabishvili c. Géorgie* [GC], n° 72508/13, § 293, 28 novembre 2017, *M.A. c. Danemark* [GC], n° 6697/18, § 144, 9 juillet 2021, et *H.F. et autres*

c. France [GC], nos 24384/19 et 44234/20, § 208, 14 septembre 2022). Un même terme employé dans différentes dispositions de la Convention ou de ses protocoles additionnels devrait dès lors renvoyer à la même notion (voir, dans le même sens, *Göktan c. France*, no 33402/96, § 48, CEDH 2002-V, et *Merabishvili*, précité, § 293). Pour la Cour, les termes « procédure pénale » employés dans le texte de l'article 4 du Protocole no 7 doivent donc être interprétés à la lumière des principes généraux applicables aux expressions « accusation en matière pénale » (*criminal charge*) et « peine » (*penalty*) figurant respectivement à l'article 6 et à l'article 7 de la Convention (*Sergueï Zolotoukhine,* précité, § 52, avec d'autres références).

220. Conformément aux règles d'interprétation prévues aux articles 31 à 33 de la Convention de Vienne (paragraphe 118 ci-dessus), il incombe à la Cour de rechercher le sens ordinaire à attribuer aux termes dans leur contexte et à la lumière de l'objet et du but de la disposition dont ils sont tirés (*Magyar Helsinki Bizottság c. Hongrie* [GC], no 18030/11, §§ 118-119, 8 novembre 2016). Or, comme cela a été relevé ci-dessus (paragraphe 164 ci-dessus), le fait d'exclure des procédures du champ d'application de l'article 4 du Protocole no 7 sur la base de la qualification, en droit interne, de la matière pénale, ou de réserver une application stricte de l'article 4 du Protocole no 7 aux infractions passibles de sanctions relevant du « noyau dur du droit pénal », autrement dit passibles des sanctions les plus sévères ayant un caractère infamant (paragraphe 209 ci-dessus), risquerait de vider de sa substance une disposition dont l'objet et le but sont précisément de protéger tout individu contre une double incrimination, en vertu d'un droit absolu n'admettant aucune dérogation (paragraphe 200 ci-dessus).

*ii. Sur la notion d'« infraction » employée à l'article 4 du Protocole no 7 (*idem*)*

221. Depuis l'arrêt *Sergueï Zolotoukhine*, précité, la condition *idem* – fondée sur l'*idem factum* (paragraphe 204 ci-dessus) – est remplie lorsque des poursuites menées pour une seconde « infraction » ont pour origine des faits « identiques » ou des faits « en substance les mêmes » par rapport à ceux qui ont constitué l'élément matériel de la première infraction.

222. Or, cette approche a eu pour effet d'élargir le champ d'application de l'article 4 du Protocole no 7, tout en conduisant parfois à des difficultés d'application de cette disposition, voire à des incertitudes, notamment lorsque les faits matériels afférents aux différentes procédures présentaient, comme en l'espèce, un degré certain de complexité, s'étendaient sur un laps de temps important ou n'étaient pas tous repris, d'un point de vue matériel ou chronologique, d'une procédure à l'autre.

223. La Cour convient donc avec le gouvernement défendeur (paragraphe 179 ci-dessus) que, face aux défis auxquels les autorités nationales sont confrontées pour protéger leurs populations contre des formes de plus en plus sophistiquées de criminalité et de délinquance, l'exigence de faits « en substance les mêmes », posée par la jurisprudence actuelle pour

considérer comme satisfaite la condition *idem*, n'est pas suffisante pour établir qu'il s'agit de la même « infraction » poursuivie dans le cadre de procédures différentes. La condition *idem* ne sera désormais remplie que si les faits matériels qui ont constitué l'objet matériel de la première « infraction » sont identiques à ceux à l'origine de nouvelles poursuites, une simple similarité n'étant pas suffisante.

224. La Cour estime utile de préciser que la notion d'identité des faits matériels s'entend comme un ensemble de circonstances concrètes découlant d'évènements qui sont, en substance, les mêmes, en ce qu'ils impliquent le même auteur et sont indissociablement liés entre eux dans le temps et dans l'espace. L'examen par la Cour de la question de savoir si les faits des deux procédures sont identiques doit avoir pour point de départ la comparaison de l'exposé des faits concernant l'infraction pour laquelle le requérant a été jugé en premier avec l'exposé des faits se rapportant à l'infraction qui a occasionné, ultérieurement, de nouvelles poursuites. Aux fins de l'appréciation de la condition *idem*, la question pertinente est, donc, de savoir si les faits reprochés à la personne concernée se réfèrent à la même conduite, sans que les qualifications juridiques différentes que leur auraient données les autorités nationales n'entrent en ligne de compte.

225. La Cour juge également utile de clarifier, s'agissant précisément des procédures mixtes ou menées en parallèle qui ne convergent que par rapport à une partie des faits (matériellement ou chronologiquement) ou qui divergent sur des détails mineurs, qu'une telle circonstance n'empêche pas la condition *idem* d'être remplie. En effet, même si les ensembles factuels ne coïncident pas intégralement, cette condition peut passer pour satisfaite dès lors que les faits matériels se rapportant aux éléments essentiels de l'infraction en cause sont identiques. En revanche, une simple similarité ou une connexité contextuelle ne suffit pas. Si le requérant n'a pas été poursuivi pour les mêmes faits au cours des procédures mixtes ou menées en parallèle, et donc pour la même « infraction », il n'y a pas de « répétition des poursuites » au sens de l'article 4 du Protocole n° 7 à la Convention.

226. La Cour observe par ailleurs que, selon la jurisprudence de la CJUE, le principe *non bis in idem* tel que garanti par différents textes du droit de l'UE n'a pas non plus vocation à s'appliquer lorsque les faits en cause ne sont pas identiques mais seulement similaires (voir, par exemple, le point 36 de l'arrêt *bpost*, cité au paragraphe 135 ci-dessus, le point 58 de l'arrêt *Engie România*, cité au paragraphe 136 ci-dessus, et le point 37 de l'arrêt *MSIG*, cité au paragraphe 137 ci-dessus).

*iii. Sur les critères établis dans l'arrêt A et B c. Norvège pour déterminer s'il y a combinaison de procédures formant un tout cohérent (*bis*)*

227. Comme cela a été rappelé précédemment, dans *l'arrêt A et B c. Norvège* (précité, § 132), la Cour a dit que l'article 4 du Protocole n° 7 n'exclut pas la conduite de procédures mixtes, même jusqu'à leur terme,

pourvu que certaines conditions soient remplies. En particulier, pour convaincre la Cour de l'absence de répétition des poursuites pénales, du procès ou de la peine (*bis*) proscrite par l'article 4 du Protocole nº 7, l'État défendeur doit établir de manière probante que les procédures mixtes en question sont unies par un « lien matériel et temporel suffisamment étroit ». La Cour a alors énuméré quatre critères pour vérifier l'existence d'un lien matériel entre différentes procédures (paragraphe 208 ci-dessus). À cette liste, elle a ajouté l'exigence d'un lien temporel entre les procédures en cause (*ibidem*, § 134, paragraphe 212 ci-dessus).

228. La Grande Chambre estime qu'il y a lieu de confirmer cette approche « modulée » retenue dans l'arrêt *A et B c. Norvège* (précité, § 107), tout en clarifiant et en affinant les critères utilisés dans cet arrêt et dans la jurisprudence subséquente de la Cour pour déterminer si la procédure pénale litigieuse constitue, dans sa substance ou dans ses effets, une double incrimination contraire à l'article 4 du Protocole nº 7 ou si, au contraire, elle est le fruit d'un système intégré permettant de réprimer un méfait sous ses différents aspects, de manière prévisible et proportionnée, et formant un tout cohérent, en sorte de ne causer aucune injustice à l'intéressé (*ibidem,* § 122).

α) Les critères visant à apprécier l'existence d'un lien matériel entre différentes procédures

229. S'agissant du premier critère identifié par l'arrêt *A et B c. Norvège* (précité, § 132) pour statuer sur l'existence d'un lien suffisamment étroit du point de vue matériel entre les procédures en cause, la jurisprudence de la Cour postérieure à l'arrêt *A et B c. Norvège* démontre que l'examen relatif à la différence et à la complémentarité des « buts poursuivis » par chacune des procédures en cause a occupé une place prépondérante dans l'établissement du lien matériel entre les différentes procédures (voir, par exemple, *Velkov*, précité, § 78, concernant une procédure administrative et une procédure pénale pour troubles à l'ordre public, *Tsonyo Tsonev c. Bulgarie* (nº 4), nº 35623/11, § 51, 6 avril 2021, concernant une procédure administrative et une procédure pénale relativement à une altercation survenue au domicile d'un tiers, *Milošević*, précité, §§ 39-40, concernant une procédure pour infraction mineure et une procédure pénale pour utilisation de mazout comme carburant automobile, et *Vasile Sorin Marin,* précité, § 58, concernant une procédure administrative et une procédure pénale pour troubles à l'ordre public dans une boîte de nuit).

230. Sur ce point, la Grande Chambre juge important de préciser qu'il conviendra dorénavant de se référer, dans le cadre de l'examen de la condition *bis*, à la différence et à la complémentarité des intérêts juridiques ou des valeurs sociales protégés auxquels les procédures visent à répondre en poursuivant le contrevenant pour les mêmes faits litigieux. En effet, la Cour considère que, dans un système répressif fondé sur une combinaison de procédures, la prise en compte des intérêts juridiques ou des valeurs sociales

protégés est plus appropriée puisque ces notions font référence, tout en restant proches de la notion de « buts poursuivis », à la fois aux intérêts individuels ou particuliers et aux besoins et valeurs de la collectivité que l'infraction en cause affecte ou avec lesquels elle interfère, permettant ainsi de mieux comprendre en quoi les procédures en question répondent à différents aspects du comportement répréhensible (voir, pour des exemples d'intérêts juridiques ou de valeurs sociales protégés, *Garretta* (décision précitée) s'agissant de la protection de la confiance en matière contractuelle, *A. Menarini Diagnostic S.R.L.*, précité, § 40, relativement à la protection de la libre concurrence sur le marché, *Grande Stevens et autres*, précité, § 96, concernant le respect de l'intégrité des marchés financiers et de la confiance du public dans la sécurité des transactions, et *Faller et Steinmetz c. France* [comité], n° 59389/16, § 47, 29 septembre 2020, s'agissant de la protection de la confiance du public dans les professions médicales).

231. Aux yeux de la Cour, la prise en compte, au stade de l'examen de la condition *bis*, de l'intérêt juridique ou de la valeur sociale protégés permettra également de renforcer l'exigence tenant à la prévisibilité de la mixité des procédures dans l'ordre juridique interne, aussi bien en droit qu'en pratique. Pour la Cour, ce deuxième critère identifié par l'arrêt *A et B c. Norvège* (précité) garde toute sa pertinence pour statuer sur l'existence d'un lien suffisamment étroit du point de vue matériel entre les procédures en cause. Dès lors qu'un système répressif permet de réprimer un méfait pour la société dans le cadre de différentes procédures ou de phases parallèles menées par des autorités différentes à des fins différentes, une telle organisation doit reposer sur des règles claires et cohérentes, afin que toutes les autres poursuites ou procédures soient prévisibles. La Cour reviendra sur ce point (paragraphes 236 et 237 ci-dessous).

232. Pour en venir au troisième critère établi dans l'arrêt *A et B c. Norvège* (précité), qui vise à déterminer si les procédures ont été conduites de manière à éviter autant que possible toute répétition dans le recueil et dans l'appréciation des éléments de preuve, notamment grâce à une interaction adéquate entre les diverses autorités compétentes, la Cour reconnaît qu'une telle exigence peut entrer en conflit avec d'autres impératifs, notamment celui d'assurer l'indépendance des juridictions lorsqu'elles statuent sur une affaire, ou porter préjudice aux droits de la défense des personnes visées eu égard notamment aux différents régimes de preuve applicables dans les procédures pénales et les procédures administratives, les premières étant soumises à des exigences plus strictes en matière de preuve des faits qui doivent être établis « au-delà de tout doute raisonnable » pour protéger les droits de l'accusé, tandis que les secondes, qui visent principalement à établir la réalité matérielle, sont plus souples et régies par un standard de preuve moins strict, comme le relève l'ECBA dans ses observations (paragraphe 195 ci-dessus). L'exigence que les procédures aient été conduites de manière à éviter autant que possible toute répétition dans le recueil et dans l'appréciation des

éléments de preuve peut donc parfois nuire, si elle est appliquée de manière stricte et automatique, au respect des droits de la défense des accusés ; ceci explique, par exemple, pourquoi dans l'arrêt *Galović* (précité, § 120) la Cour a considéré que le lien matériel était établi entre les deux procédures en cause en dépit de la répétition de certains moyens de preuve, qui lui a semblé justifiée au regard des droits de la défense de l'accusé.

233. La Cour tient donc à préciser que, si ce critère relatif au recueil et à l'appréciation coordonnée des éléments de preuve pour éviter autant que possible toute répétition (paragraphe 208 ci-dessus) garde sa pertinence dans l'examen du lien matériel entre les procédures, un tel lien matériel pourrait être établi entre les deux procédures en cause en dépit de la répétition des moyens de preuve, lorsque celle-ci est justifiée par d'autres impératifs légitimes, tels que ceux énoncés au paragraphe 232 ci-dessus.

234. Pour en venir maintenant au dernier critère identifié par l'arrêt *A et B c. Norvège* (précité) afin de statuer sur l'existence d'un lien suffisamment étroit du point de vue matériel entre les procédures en cause, celui portant sur la question de savoir si la sanction imposée à l'issue de la procédure arrivée à son terme en premier a été prise en compte dans la procédure qui a pris fin en dernier et, partant, si la sanction globale infligée au contrevenant est proportionnée, la Grande Chambre précise que même s'il apparaît en dernière position sur la liste des critères à respecter, il devrait occuper une place primordiale, voire déterminante, pour statuer sur l'existence d'un lien suffisamment étroit du point de vue matériel entre les procédures en cause.

235. Il semble en effet décisif, dès lors que l'article 4 du Protocole n° 7 permet de traiter de manière « intégrée » le méfait pour la société en question, notamment en réprimant celui-ci dans le cadre de phases parallèles menées par des autorités différentes à des fins différentes, qu'une telle organisation du système répressif ne fasse pas porter à l'intéressé un fardeau excessif (voir, dans le même sens, la jurisprudence de la CJUE, et notamment les arrêts *Menci*, point 63, *Garlsson Real Estate*, point 55, et *bpost*, point 51, cités aux paragraphes 132, 133 et 135 ci-dessus). Aux yeux de la Cour, ce risque est moins susceptible de se présenter s'il existe des règles claires, efficaces et cohérentes pour assurer la conduite coordonnée des procédures dans le respect des droits de la défense et l'application d'une sanction globale proportionnée à la gravité des faits litigieux.

236. Il est dès lors essentiel que le droit interne prévoie de telles règles, par exemple au moyen de dispositions faisant prévaloir une procédure sur l'autre en vertu de la spécialité ou de l'absorption, ou fixant les limites maximales que les sanctions globales (entendues comme la totalité des sanctions infligées au contrevenant dans les différentes procédures dirigées contre lui pour des faits identiques) ne pourront dépasser. Il est également important, dans la pratique, que les autorités nationales qui examinent les mêmes faits litigieux dans le cadre de procédures parallèles menées à des fins différentes fournissent des motifs pertinents et suffisants à l'appui de leurs

décisions, en indiquant de manière explicite si la sanction imposée à l'issue de la procédure arrivée à son terme en premier ou une éventuelle décision d'acquittement ont été prises en compte dans la procédure qui s'est conclue en dernier et, le cas échéant, dans quelle mesure.

237. En somme, pour déterminer s'il y a un lien matériel suffisamment étroit entre les procédures mixtes en cause, il conviendra d'examiner, à l'aune de l'exigence de prévisibilité et de proportionnalité, s'il existe des règles claires, cohérentes et efficaces en droit interne susceptibles d'assurer la conduite coordonnée des procédures et l'application d'une sanction globale proportionnée à la gravité des faits litigieux. Dans l'hypothèse où un acquittement a été prononcé à l'issue de la procédure arrivée à son terme en premier, il convient également de s'assurer que les motifs d'une telle décision ont bien été pris en compte par les autorités statuant en dernier. Il conviendra ensuite d'établir si les différentes procédures en cause ont effectivement été conduites de manière coordonnée, dans le respect des droits de la défense, et si la sanction globale infligée au contrevenant est bien proportionnée à la gravité des faits qui lui sont reprochés. Cette manière de faire doit permettre d'éviter de faire porter, au terme de la dernière procédure en jeu, un fardeau excessif à l'intéressé ou de remettre en cause l'autorité de la chose jugée d'une précédente décision définitive d'acquittement.

β) Les critères visant à déterminer l'existence d'un lien temporel entre différentes procédures

238. En ce qui concerne l'établissement du lien temporel, la Cour constate que, dans les affaires postérieures à l'arrêt *A et B c. Norvège* (précité), elle s'est appuyée, pour vérifier si ce lien était établi, sur les critères permettant de déterminer, sur le terrain de l'article 6 § 1 de la Convention, le caractère raisonnable ou non de la durée d'une procédure. Elle a ainsi conclu à l'existence d'un lien temporel lorsque les procédures mixtes en cause avaient été menées pour l'essentiel en parallèle (voir, par exemple, *A et B c. Norvège*, précité, § 146, et *C.Y. c. Belgique*, précité, § 69) et à l'absence d'un lien temporel lorsqu'il existait un écart de durée entre les procédures en cause (voir, par exemple, *Jóhannesson et autres*, précité, § 54, *Nodet,* précité, §§ 52-53, et *Goulandris et Vardinogianni*, précité, §§ 79-80).

239. Cependant, la Cour convient avec le gouvernement tiers intervenant (paragraphe 191 ci-dessus) qu'établir l'existence d'un lien temporel en se fondant sur les critères relatifs à la durée des procédures n'est pas nécessairement judicieux. En effet, les procédures administratives sont, en règle générale, traitées de façon plus expéditive que les procédures pénales (voir, à titre d'exemple, *Bjarni Ármannsson*, précité, § 56, *Nodet*, précité, § 52, et *Vasile Sorin Marin*, précité, § 55). De plus, l'allongement d'une procédure s'explique souvent par des circonstances qui ne sont pas toujours imputables aux juridictions nationales, par exemple des retards causés par la

nécessité d'assurer les droits de la défense, voire par le comportement dilatoire des personnes concernées.

240. À la lumière de ces considérations, la Cour juge important de clarifier que l'allongement de la durée d'une procédure par rapport à une autre, qui serait menée en parallèle, n'est pas en soi un problème, susceptible de briser le lien temporel entre les procédures en cause, et, par là, d'entraîner automatiquement la méconnaissance de l'article 4 du Protocole n° 7. Pour autant, la condition du lien temporel telle que définie dans l'affaire *A et B c. Norvège* précité (§ 134), demeure et doit être satisfaite même lorsque le lien matériel entre des procédures mixtes dirigées contre le même contrevenant est suffisamment solide : dans l'hypothèse où le régime national pertinent prévoit un mécanisme « intégré » comportant un ou plusieurs volets administratifs et un volet pénal distincts, il doit toujours y avoir un lien temporel entre les différentes procédures. Ce lien doit être suffisamment étroit pour que le justiciable en cause ne soit pas en proie à l'incertitude et à des lenteurs. Plus le lien temporel est faible, en raison d'écarts trop importants entre les différentes procédures, plus il faudra que l'État explique et justifie les lenteurs qui en sont à l'origine (*ibidem*).

γ) Sur la non-pertinence de la question relative à l'existence d'une décision interne définitive en matière de procédures mixtes

241. La Cour confirme que la question du caractère « définitif » ou non d'une décision interne ne se pose pas dès lors qu'il y a non pas une répétition des poursuites à proprement parler, mais plutôt une combinaison de procédures dont on peut considérer qu'elles forment un tout intégré (paragraphe 213 ci-dessus). Cela dit, cette question garde néanmoins sa pertinence dans l'examen du respect de l'exigence de proportionnalité de la sanction globale infligée au même contrevenant pour des faits identiques : comme la Cour vient de le souligner, la sanction imposée à l'issue de la procédure arrivée à son terme en premier, autrement dit la procédure qui s'est conclue par une décision interne « définitive », devra avoir été prise en compte – de façon motivée – dans la procédure qui prendra fin en dernier (paragraphe 236 ci-dessus). La Cour réitère qu'un raisonnement insuffisant ou des lacunes dans le raisonnement des autorités nationales dotées d'un pouvoir de sanction peuvent conduire à un constat de violation de l'article 4 du Protocole n° 7 lorsque de telles lacunes auraient pour effet de l'empêcher d'exercer un contrôle effectif sur le respect, par ces autorités, des normes établies par sa jurisprudence (paragraphe 236 *in fine* ci-dessus).

d) La nouvelle approche à retenir relativement au principe *non bis in idem*

242. La Cour réitère que la garantie que consacre l'article 4 du Protocole n° 7 occupe une place primordiale dans le système de protection de la Convention, comme l'atteste le fait que l'article 15 n'y autorise aucune dérogation en temps de guerre ou en cas d'autre danger public (*Mihalache*

précité, § 47 ; voir aussi les principes généraux rappelés aux paragraphes 199-200 ci-dessus).

243. Comme la Cour vient de le souligner, la présente affaire lui a donné l'occasion, face à la complexité croissante de l'organisation des systèmes juridiques nationaux et aux nombreux défis auxquels les sociétés démocratiques actuelles sont confrontées (paragraphes 215-216 ci-dessus), de réfléchir sur la pertinence de la méthodologie et des critères à utiliser pour examiner chacune des trois composantes du principe *non bis in idem* rappelées au paragraphe 201 ci-dessus. La nouvelle approche à retenir dorénavant est résumée ci-dessous.

i. Sur la notion de « procédure pénale » au sens de l'article 4 du Protocole n° 7

244. Il y a lieu de maintenir l'approche fondée sur les critères *Engel* pour déterminer si une procédure présente une nature « pénale » qui la fait tomber dans le champ d'application de l'article 4 du Protocole n° 7. Comme cela a été indiqué précédemment (paragraphe 203 ci-dessus), il convient de tenir compte, dans le cadre de cet examen, 1) de la qualification donnée en droit interne à l'infraction objet de la procédure, 2) de la nature même de l'infraction, et 3) du degré de sévérité de la sanction dont l'intéressé est passible, les deuxième et troisième critères étant alternatifs et pas nécessairement cumulatifs, mais sans exclure une approche cumulative (*Sergueï Zolotoukhine*, précité, § 53). Si, au terme de cet examen, il s'avère que deux ou plusieurs procédures dirigées contre le même contrevenant présentent une nature « pénale » aux fins de l'article 4 du Protocole n° 7, il convient alors d'examiner si l'intéressé a été jugé et puni plus d'une fois pour la « même infraction » (*idem*).

*ii. Sur la notion d'« infraction » au sens de l'article 4 du Protocole n° 7 (*idem*)*

245. Pour que la condition *idem* soit remplie, les faits matériels reprochés au même contrevenant dans le cadre de deux ou plusieurs procédures doivent être identiques. Si deux ou plusieurs ensembles de faits ne sont pas semblables en tous points (matériellement ou chronologiquement) ou s'ils divergent sur des détails mineurs, la condition *idem* peut passer pour satisfaite dès lors que les faits se rapportant aux éléments essentiels de l'infraction se recoupent (paragraphes 223 à 225 ci-dessus). Le point de départ de cet examen est la comparaison de l'exposé des faits reprochés au contrevenant dans les différentes procédures tels qu'ils ressortent des actes de poursuite ou d'accusation ou des décisions internes pertinentes (paragraphe 224 ci-dessus). Cette comparaison devrait permettre de déterminer, sur la base des circonstances concrètes mises en exergue par les autorités judiciaires ou administratives internes compétentes, si les procédures litigieuses portent sur les mêmes faits (paragraphe 224 ci-dessus) et impliquent le même contrevenant.

246. Lorsque le requérant n'a pas été poursuivi, au cours des procédures mixtes, pour les mêmes faits et donc pour la même « infraction », autrement dit s'il n'y a pas de double identité – du contrevenant et des faits matériels – alors il n'y a pas de « répétition des poursuites » prohibée par l'article 4 du Protocole nº 7 à la Convention. La question du caractère « définitif » ou non d'une décision ne se posera alors pas, ni celle de savoir s'il y a combinaison de procédures relevant d'un système répressif intégré.

*iii. Sur les critères pour déterminer s'il y a combinaison de procédures relevant d'un système répressif intégré (*bis*)*

247. Dans l'hypothèse où le même contrevenant a bel et bien été poursuivi pour la même « infraction » au cours de procédures mixtes, l'approche « modulée » retenue dans l'arrêt *A et B c. Norvège* (précité, § 107) reste applicable pour déterminer si la procédure pénale litigieuse constitue, dans sa substance ou dans ses effets, une double incrimination contraire à l'article 4 du Protocole nº 7 ou si, au contraire, elle est le fruit d'un système intégré permettant de réprimer un méfait sous ses différents aspects, de manière prévisible et proportionnée, et formant un tout cohérent, en sorte de ne causer aucune injustice à l'intéressé (*ibidem,* § 122).

248. La Cour confirme à cet égard que l'article 4 du Protocole nº 7 n'exclut pas la conduite de procédures mixtes, même jusqu'à leur terme, pourvu que certaines conditions soient remplies. En particulier, pour convaincre la Cour de l'absence de répétition des poursuites, du procès ou de la peine (*bis*) proscrite par l'article 4 du Protocole nº 7, l'État défendeur doit établir de manière probante que les procédures mixtes en question sont unies par un « lien matériel et temporel suffisamment étroit ». Autrement dit, il doit être démontré que celles-ci se combinent de manière à être intégrées dans un tout cohérent. Cela signifie non seulement que les intérêts juridiques protégés à travers chacune des procédures en cause sont différents, mais aussi que les moyens utilisés pour y parvenir sont en substance complémentaires et présentent un certain lien temporel. Plus particulièrement, les conséquences découlant du traitement juridique du comportement répréhensible doivent être prévisibles et proportionnées pour le justiciable.

249. Il semble en effet primordial, aux yeux de la Cour, qu'une telle organisation du système répressif basée sur une combinaison de procédures ne fasse pas porter à l'intéressé un fardeau excessif, ce risque étant moins susceptible de se présenter s'il existe des règles claires, efficaces et cohérentes pour assurer la conduite coordonnée des procédures et l'application d'une sanction globale proportionnée à la gravité des faits litigieux. La Cour renvoie aux paragraphes 234-237 ci-dessus sur le caractère déterminant de l'exigence de proportionnalité de la sanction globale infligée au contrevenant par rapport à la gravité des faits qui lui sont reprochés et sur les différents moyens pour assurer le respect de cette exigence aussi bien au niveau législatif que dans la pratique.

250. Pour résumer, les critères à remplir pour que les procédures en cause puissent être regardées comme présentant un lien matériel et temporel suffisant, et donc comme compatibles avec l'article 4 du Protocole n° 7, sont les suivants :

– le point de savoir si les procédures litigieuses visent à répondre à des intérêts juridiques protégés différents ;

– le point de savoir si la mixité des procédures est prévue par le droit interne et était prévisible ;

– le point de savoir si le droit interne prévoit des règles claires et efficaces pour assurer la conduite coordonnée des procédures dans le respect des droits de la défense de la personne visée, et l'application d'une sanction globale proportionnée à la gravité des faits litigieux ;

– le point de savoir si les procédures en cause ont été conduites de manière coordonnée, tout en respectant les droits de défense de la personne visée, et, surtout, si la sanction globale infligée est proportionnée à la gravité des faits litigieux, de manière à ne pas faire porter, au terme de la dernière procédure en jeu, un fardeau excessif à l'intéressé ou à ne pas remettre en cause l'autorité de la chose jugée d'une précédente décision définitive d'acquittement ;

– le point de savoir si les procédures en cause présentaient un lien temporel suffisamment étroit pour que le justiciable visé ne soit pas en proie à l'incertitude et à des lenteurs.

251. Si les critères susmentionnés sont remplis, les procédures mixtes contre le même contrevenant pour des faits identiques peuvent être considérées comme s'inscrivant dans un système intégré permettant de réprimer un comportement répréhensible sous ses différents aspects de manière prévisible, proportionnée et cohérente, afin de ne causer aucune injustice à l'intéressé. Il n'existe ainsi pas de « répétition de procédures » prohibée par l'article 4 du Protocole n° 7.

e) Application de cette approche à la présente espèce

i. Les procédures en cause en l'espèce étaient-elles de nature pénale ?

252. En l'espèce, la nature pénale de la procédure engagée par le parquet de Lisbonne contre le requérant est évidente. La question ne se pose donc que par rapport aux procédures engagées contre l'intéressé par la BdP et par la CMVM.

253. En ce qui concerne la procédure devant la CMVM, la Cour note qu'elle a déjà considéré dans l'affaire *Costa Santos* ((déc.), n° 64144/14, §§ 60-62, 19 septembre 2023) que cette procédure concernait une « accusation en matière pénale » qui rendait applicable l'article 6 de la Convention sous son volet pénal (voir, dans le même sens, *Messier c. France* (déc.), n° 25041/07, 19 mai 2009, *Grande Stevens et autres*,

précité, §§ 95-99, et *Nodet*, précité, § 43, arrêts qui concernaient tous des procédures menées par des autorités de régulation du marché financier).

254. La Cour estime que le raisonnement suivi alors pour aboutir à cette conclusion est transposable aux fins de l'examen du cas d'espèce sur le terrain de l'article 4 du Protocole n° 7. Si les infractions administratives de violation du devoir de transmettre une information de qualité pour lesquelles le requérant a été poursuivi par la CMVM ne sont pas formellement qualifiées de pénales par le droit interne, plusieurs éléments montrent cependant qu'elles revêtent une nature pénale.

255. Premièrement, les sanctions qui s'y rapportent sont infligées par la CMVM, en sa qualité d'autorité de supervision et de régulation du marché des valeurs mobilières (paragraphe 95 ci-dessus), afin qu'elle puisse, dans l'intérêt général, mener à bien sa mission visant à assurer le fonctionnement régulier des marchés financiers mais aussi punir les agissements pouvant le perturber. La Cour en déduit que les objectifs poursuivis par ces infractions sont à la fois préventifs et répressifs, à l'instar de toute procédure pénale classique (*Sergueï Zolotoukhine*, précité, § 55 ; comparer avec *A. Menarini Diagnostics S.R.L.* précité, § 40).

256. Deuxièmement, l'imposition d'une sanction administrative en application de l'article 405 §§ 1 et 2 du CVM suppose un constat de culpabilité (voir, *a contrario*, *Produkcija Plus Storitveno podjetje d.o.o. c. Slovénie*, n° 47072/15, § 42, 23 octobre 2018) et prend en compte la mise en danger ou le dommage causés aux investisseurs et au marché des valeurs mobilières, ainsi que le caractère occasionnel ou répété de l'infraction. Les sanctions infligées par la CMVM ne s'adressent donc pas uniquement à un groupe déterminé de personnes physiques ou morales.

257. Troisièmement, s'agissant du degré de sévérité de la sanction, qui est déterminé en fonction de la sanction maximale encourue et non de la sanction effectivement infligée (*Ezeh et Connors c. Royaume-Uni* [GC], n°s 39665/98 et 40086/98, § 120, CEDH 2003-X, et *Mihalache*, précité, § 61), la Cour note que l'article 388 § 1 a) du CVM, en vigueur au moment des faits, prévoyait une amende administrative (*coima*) pouvant aller jusqu'à 2 500 000 EUR, qui pouvait être assortie de l'une des sanctions accessoires prévues à l'article 404 du CVM (paragraphe 96 ci-dessus), lesquelles visent aussi à punir et à prévenir la récidive. Même si l'amende administrative en question ne pouvait être remplacée par une peine d'emprisonnement en cas de non-paiement, la Cour estime que la sévérité des sanctions encourues par le requérant pour les infractions administratives qui lui étaient reprochées est incontestable. Au surplus, elle note qu'à l'issue de la procédure, l'intéressé a été condamné à une amende d'un montant non négligeable de 480 000 EUR (comparer avec *A. Menarini Diagnostics S.R.L.*, précité, § 41).

258. S'agissant de la procédure menée par la BdP, la Cour observe que le requérant était poursuivi pour trois infractions administratives de présentation à la BdP d'informations fausses et incomplètes et six infractions

administratives de faux en écriture comptable (paragraphe 22 ci-dessus). Pour les mêmes raisons que celles mentionnées dans l'analyse qui précède relativement à la procédure devant la CMVM, elle estime que, quand bien même ces infractions n'étaient pas qualifiées de pénales par le droit interne, elles revêtent une coloration pénale. Tout comme une infraction pénale, elles poursuivent, en effet, des buts tant préventifs que répressifs, à savoir prévenir la récidive, eu égard à la mission d'intérêt général dont est investie la BdP en sa qualité de banque centrale du Portugal chargée de garantir la stabilité du système financier afin d'éviter tout effet systémique (paragraphe 93 ci-dessus, voir aussi, à cet égard, *Freire Lopes c. Portugal* (déc.), n° 58598/21, § 58, 31 janvier 2023). La sévérité des sanctions encourues par le requérant dans le cadre de la procédure devant la BdP ne fait pas non plus de doute puisque ce dernier était passible d'une amende administrative qui pouvait aller jusqu'à 20 000 000 PTE, soit environ 100 000 EUR, pour chaque infraction administrative, conformément à l'article 211 du RGICSF, amende qui pouvait aussi être assortie des sanctions accessoires prévues par l'article 212 du RGICSF (paragraphe 94 ci-dessus).

259. Eu égard aux observations qui précèdent, la Cour conclut que les infractions reprochées au requérant revêtaient une nature pénale au sens autonome de l'article 4 du Protocole n° 7. Les procédures engagées contre lui par la BdP et par la CMVM constituaient donc bien des procédures pénales aux fins de cette disposition.

*ii. Les infractions étaient-elles les mêmes (*idem*) ?*

260. La Cour note que les ensembles de faits reprochés au requérant dans le cadre des trois procédures menées en parallèle à son encontre par les autorités pénales, par la BdP et par la CMVM ne se recoupent, matériellement et chronologiquement, qu'en partie. Comme la Cour vient de l'indiquer (paragraphes 225 et 245 ci-dessus), la condition *idem* peut être satisfaite dans une telle situation lorsque les faits matériels se rapportant aux éléments essentiels de l'infraction en cause sont identiques.

261. En comparant les exposés des faits reprochés au requérant par les différentes autorités pénales et administratives dans le cadre des procédures mixtes menées contre lui, la Cour constate que l'intéressé a, en premier lieu, été poursuivi par la BdP pour les faits suivants :

– concernant les infractions administratives de présentation d'informations fausses et incomplètes (article 211 r) du RGICSF, paragraphe 94 ci-dessus), pour avoir, pendant la période comprise entre 2000 et 2007, omis d'informer la BdP de l'existence de sociétés offshores sous contrôle de la BCP et des prêts qui leur avaient été accordés en vue de leur faire acquérir et vendre des titres de la BCP ou d'autres sociétés appartenant au groupe financier BCP, et avoir répondu de façon évasive, incomplète et fausse aux diverses questions et demandes de clarification qui lui avaient été adressées par la BdP entre 2000 et 2007 (paragraphe 22 ci-dessus) ;

– concernant les infractions administratives de faux en écriture comptable (article 211 g) du RGICSF), pour avoir dissimulé dans les rapports comptables de la BCP et du groupe financier BCP la relation de contrôle que la BCP exerçait sur les sociétés offshores et les pertes financières subies par la banque à la suite de la dépréciation de la valeur de ses titres à partir de l'année 2001 (paragraphe 22 ci-dessus).

262. En deuxième lieu, le requérant a été poursuivi par le parquet près le tribunal de Lisbonne pour les faits suivants :

– concernant l'infraction pénale de manipulation de marché (article 379 § 1 du CVM, paragraphe 96 ci-dessus), pour avoir contribué, entre la fin des années 90 et le début des années 2000, à la constitution et au financement de sociétés offshores placées sous le contrôle de la BCP dans le but de leur faire acquérir et vendre des actions de cette dernière afin d'augmenter de façon artificielle la valeur de ces titres sur le marché des valeurs mobilières (paragraphe 38 ci-dessus) ;

– concernant l'infraction pénale d'escroquerie qualifiée (articles 217 § 1 et 218 § 2 a) du code pénal, paragraphe 92 ci-dessus), pour avoir perçu, en qualité de membre du conseil d'administration de la BCP, entre les années 2000 et 2004, au moins 2 931 448 EUR à titre de dividendes sur la base de bilans surévalués (paragraphe 38 ci-dessus) ;

– concernant l'infraction pénale de faux et usage de faux (article 256 § 1 d) et e) du code pénal, paragraphe 92 ci-dessus), pour avoir transmis, entre 1998 et 2008, de fausses informations sur les sociétés offshores et leur financement, ainsi que sur la situation financière de la BCP et la valeur réelle de ses actions aux autorités de supervision et au marché des valeurs mobilières dans le cadre de campagnes de communication visant à promouvoir la vente des actions de la BCP, et dans les rapports relatifs aux comptes individuels et consolidés, annuels et trimestriels entres les années 1999 et 2007 transmis au système de diffusion de l'information de la CMVM (paragraphe 38 ci-dessus).

263. En troisième lieu, le requérant a été poursuivi par la CMVM pour violation du devoir de lui transmettre une information de qualité (articles 7, 388 § 1 a) et 389 § 1 a) du CVM, voir paragraphes 96-98 ci-dessus) pour les faits suivants : contribution, en sa qualité de membre, puis de vice-président du conseil d'administration, et enfin président du comité exécutif de la BCP, à la transmission au système de diffusion de l'information d'informations fausses et incomplètes dans ses rapports relatifs aux comptes consolidés pour les années 2003 à 2007, approuvés par l'assemblée générale de la BCP, ainsi que dans un communiqué au marché des valeurs mobilières de décembre 2007 au sujet de l'existence des sociétés offshores, de la liquidité des actions mises en vente par la BCP sur le marché des valeurs mobilières et des pertes financières subies (paragraphe 62 ci-dessus).

264. Chacune de ces procédures n'a porté, d'un point de vue matériel ou chronologique, que sur une partie des faits qui faisaient l'objet des autres

procédures, tout en se recoupant sur certains aspects. En l'occurrence, les faits tenant à la constitution des sociétés offshores litigieuses et aux transactions financières opérées par elles pour manipuler le cours des actions de la BCP ainsi que ceux relatifs aux dividendes versés au requérant n'ont été imputés à ce dernier que dans le cadre de la procédure pénale (paragraphe 38 ci-dessus).

265. Les juridictions pénales ont toutefois également poursuivi le requérant pour la transmission de fausses informations à la BdP et à la CMVM (paragraphe 38 ci-dessus), faits pour lesquels ces dernières avaient aussi engagé des procédures contre l'intéressé. Celui-ci a bel et bien été poursuivi, à la fois par les autorités pénales, par la BdP et par la CMVM, pour avoir transmis de fausses informations à ces dernières au cours de la même période allant de 2003 à 2007 (paragraphes 261-263 ci-dessus). Il existe donc bien une identité par rapport aux faits matériels se rapportant aux éléments essentiels des infractions pour lesquelles le requérant a été poursuivi dans le cadre de la procédure pénale et de la procédure devant la BdP, d'une part, et dans le cadre de la procédure pénale et de la procédure devant la CMVM, d'autre part. La condition de l'*idem factum* est, dès lors, remplie.

266. La Cour constate qu'en l'espèce les juridictions nationales saisies des trois procédures ouvertes contre le requérant pour des infractions pénales et administratives en lien avec les fonctions de membre puis de vice-président du conseil d'administration d'une banque privée exercées par l'intéressé ont considéré que les infractions pour lesquelles ce dernier était poursuivi dans le cadre des procédures menées en parallèle n'étaient pas les mêmes, étant donné que les intérêts juridiques protégés auxquels ces infractions visaient à répondre étaient différents (paragraphes 31-32, 48 et 54 ci-dessus). Dans leur raisonnement, les juridictions internes se sont fondées sur une jurisprudence constante du Tribunal constitutionnel et de la Cour suprême (paragraphes 108 à 116 ci-dessus) pour donner effet, en droit interne, au principe *non bis in idem,* tel que garanti par l'article 4 du Protocole n° 7 et par l'article 29 § 4 de la Constitution portugaise (paragraphe 87 ci-dessus). La Cour note que cette approche ne coïncide pas avec celle préconisée dans sa jurisprudence depuis l'arrêt *Sergueï Zolotoukhine* (précité, § 82), qui fonde la condition *idem* sur l'*idem factum* et non sur les intérêts juridiques protégés auxquels les infractions visaient à répondre (paragraphe 204 ci-dessus), et que la Grande Chambre entend réaffirmer dans le présent arrêt (paragraphes 245 et 246 ci-dessus).

267. Dès lors, il revient à la Cour, après avoir appliqué le critère de la double identité – du contrevenant et des faits matériels – et en avoir conclu que la condition de l'*idem factum* était remplie, de vérifier si les différentes procédures litigieuses relevaient d'un système répressif intégré.

*iii. Les trois procédures s'inscrivent-elles dans un système répressif intégré (*bis*) ?*

268. Pour répondre à cette question il y a lieu d'examiner si les trois procédures en cause étaient unies par un lien matériel et temporel à la lumière des critères révisés retenus (paragraphe 250 ci-dessus).

α) Les procédures visaient-elles à sanctionner les faits litigieux en raison de l'atteinte à différents intérêts juridiques protégés ?

269. La Cour souscrit à l'analyse faite par la cour d'appel de Lisbonne dans son arrêt du 9 juin 2015 quant aux intérêts juridiques protégés par chacune des trois procédures litigieuses (paragraphes 31-32 ci-dessus).

270. À l'instar de la cour d'appel, la Cour observe que l'intérêt juridique protégé à travers la procédure engagée par les autorités pénales à raison de la transmission de fausses informations au marché des valeurs mobilières (la sauvegarde de la confiance du public en l'authenticité des informations disponibles pour guider leur choix en matière d'investissements financiers) diffère de celui protégé par la procédure portant sur la transmission de fausses informations à la BdP. Compte tenu de la mission de cette autorité, c'est la stabilité bancaire et l'économie nationale que l'infraction administrative en question visait, en effet, à protéger. Quant à la transmission de fausses informations à la CMVM, l'intérêt juridique protégé était, là aussi, différent : compte tenu de la mission de cette dernière, c'est le fonctionnement régulier et l'intégrité du marché des valeurs mobilières dans son ensemble qui étaient visés. Les intérêts juridiques protégés auxquels les trois procédures visaient à répondre étaient donc bel et bien distincts.

β) La mixité des procédures était-elle prévue par le droit interne et prévisible ?

271. La Cour note que le requérant a été poursuivi par la BdP au titre de l'article 211 g) et r) du RGICSF (paragraphe 94 ci-dessus). Elle observe à cet égard qu'en sa qualité de membre puis de vice-président du conseil d'administration, et enfin président du comité exécutif de la BCP (paragraphe 14 ci-dessus), l'intéressé avait l'obligation d'informer la BdP au sujet notamment de la situation financière de la banque et des risques auxquels elle était exposée, comme l'exigeait l'article 120 du RGICSF. Aux yeux de la Cour, le contenu de cette disposition était suffisamment clair pour permettre au requérant de prévoir qu'il encourait des poursuites s'il fournissait de fausses informations à la BdP.

272. La Cour constate ensuite que, conformément aux articles 5, 244 et 245 du CVM (paragraphe 96 ci-dessus), il incombait au requérant, en sa qualité de membre puis de vice-président du conseil d'administration de la BCP, qui était une banque émettrice d'actions, de transmettre des informations à la CMVM relativement aux rapports et aux comptes annuels, aux fins de leur diffusion par la CMVM au travers du système informatique de diffusion de l'information accessible au public mis en place en application

de l'article 367 du CVM. Par ailleurs, en vertu de l'article 7 du CVM, l'intéressé avait le devoir de fournir à la CMVM une information complète, avérée, actuelle, claire, objective et licite concernant les instruments financiers émis par la BCP, ses activités d'intermédiation financière ainsi que la liquidation et la compensation des opérations, les offres publiques de valeurs mobilières et les émetteurs (paragraphe 96 ci-dessus). La Cour en déduit que le requérant ne pouvait ignorer qu'en transmettant de façon frauduleuse les informations susmentionnées, il encourait des sanctions de la CMVM.

273. Les poursuites engagées par les autorités pénales pour faux et usage de faux l'ont été au titre de l'article 256 du code pénal, dont l'application peut viser n'importe quel citoyen commettant des actes frauduleux de ce type.

274. Eu égard à ces éléments, la Cour estime que le requérant n'échappait pas à l'adage selon lequel « nul n'est censé ignorer la loi », et qu'en sa qualité de membre et de vice-président du conseil d'administration d'un établissement bancaire émetteur d'actions, il n'était pas dispensé de prendre connaissance des obligations qui lui incombaient en vertu des dispositions du RGICSF et du CVM (voir, *mutatis mutandis*, *K.-H.W. c. Allemagne* [GC], nº 37201/97, § 73, CEDH 2001-II (extraits)). L'intéressé aurait, dès lors, pu prévoir qu'il encourait des sanctions pénales et administratives du fait de son comportement.

γ) Le droit interne prévoyait-il des règles claires et efficaces pour assurer la conduite coordonnée des procédures, dans le respect des droits de la défense de la personne visée, et l'application d'une sanction globale proportionnée à la gravité des faits litigieux ?

275. Il reste à savoir si le droit interne prévoyait des règles précises et efficaces pour assurer la conduite coordonnée des procédures en question, dans le respect des droits de la défense de la personne visée, et l'application d'une sanction cumulée proportionnée à la gravité des faits litigieux.

276. À cet égard, la Cour relève que tant l'article 81 § 1 du RGICSF que les articles 355 § 1 a), 374 et 387 du CVM prévoyaient la coopération et l'échange d'informations entre les juridictions pénales, la BdP et la CMVM (paragraphes 94 et 96 ci-dessus).

277. S'agissant du respect des droits de la défense des personnes visées par des procédures administratives, la Cour note que l'article 32 § 10 de la Constitution garantit à toute personne mise en cause dans une telle procédure le droit d'être entendue et de se défendre (paragraphe 88 ci-dessus). Toute personne visée par une procédure administrative dispose donc du droit de se défendre par rapport aux preuves obtenues au moyen de cet échange d'informations entre différentes autorités. Par ailleurs, si une répétition de preuves collectées par les différentes autorités dans le cadre des procédures mixtes semble possible (paragraphe 280 ci-après), elle vise à faire respecter

les droits de la défense de la personne visée, un impératif légitime, comme indiqué au paragraphe 232 ci-dessus.

278. Quant au cumul des sanctions, la Cour observe qu'il y a, dans le droit interne, un mécanisme de règles précises qui garantissent efficacement l'application d'une sanction globale proportionnée à la gravité des faits litigieux. Elle note en effet que l'article 20 du RGCO (paragraphe 103 ci-dessus), auquel renvoie l'article 208 du RGICSF (paragraphe 94 ci-dessus), prévoit que si un même acte constitue à la fois une infraction pénale et une infraction administrative, une sanction est infligée au titre de la seule infraction pénale, sans préjudice de l'application de sanctions accessoires au titre de l'infraction administrative. La Cour relève que l'article 420 du CVM (paragraphe 96 ci-dessus) prévoit, quant à lui, la possibilité du cumul d'une sanction pénale et d'une sanction administrative pour un acte constituant une infraction pénale et une infraction administrative du ressort de la CMVM. L'article 420 § 3, issu de la loi n° 28/2017 du 30 mai 2017 (paragraphe 99 ci-dessus), dispose toutefois que si un même acte a donné lieu à une pluralité d'infractions et à des procédures relevant de la compétence de différentes autorités, les sanctions ayant déjà été exécutées dans l'une de ces procédures peuvent être prises en compte aux fins de la détermination des sanctions imposées dans le cadre des procédures postérieures, comme cela s'est produit en l'espèce (paragraphe 281 ci-dessous).

δ) Les procédures ont-elles été conduites de manière coordonnée dans le respect de droits de défense, la sanction globale infligée est-elle proportionnée à la gravité des faits litigieux, et les décisions rendues en dernier étaient-elles de nature à remettre en cause l'autorité de la chose jugée d'une précédente décision définitive d'acquittement ?

279. La Cour relève d'emblée que, si la première procédure administrative menée par la BdP contre le requérant a démarré à seulement quelques jours d'intervalle avec la procédure pénale, elle s'est terminée bien avant celle-ci (voir, *a contrario*, *Kapetanios et autres*, précité, § 65, paragraphe 210 ci-dessus). La seconde procédure administrative, celle devant la CMVM, qui s'est déroulée pour l'essentiel en même temps que les deux autres, s'est quant à elle terminée bien après (paragraphes 19, 36, 35, 56 et 83 ci-dessus). Force est de constater que la question de la coordination entre ces différentes procédures a été une préoccupation constante des juridictions nationales, lesquelles ont cherché aux différents stades de chaque procédure à s'assurer, avec méticulosité et soin, qu'elles n'entravaient pas le droit du requérant de ne pas être poursuivi ou puni plusieurs fois pour la même infraction.

280. La Cour constate, tout d'abord, que les autorités pénales et administratives ont échangé régulièrement des informations au sujet de l'avancement de leurs procédures respectives (paragraphes 18, 20 et 61

ci-dessus). Elles ont tenu compte des réquisitions des autres autorités et les juridictions pénales ont entendu des agents de la CMVM et de la BdP (paragraphes 26, 39 et 42 ci-dessus). S'il est vrai que les juridictions saisies ont établi les faits en entendant souvent les mêmes témoins, la Cour estime qu'un tel cumul répondait à la demande du requérant et s'imposait pour garantir les droits de la défense de ce dernier dans chacune des procédures (paragraphes 26, 64 et 88 ci-dessus).

281. La Cour relève ensuite que, dans le cadre de la procédure pénale et de la procédure engagée par la BdP, les juridictions compétentes sont convenues que les faits de transmission de fausses informations comptables à la BdP constituaient à la fois une infraction pénale de faux et usage de faux et une infraction administrative de faux en écriture comptable. Elles ont aussi considéré que, dès lors que les intérêts juridiques protégés visés étaient différents, ces infractions devaient être poursuivies, conformément au RGICSF, dans le cadre de procédures distinctes, quand bien même la sanction administrative infligée à l'issue de la procédure de la BdP devait être absorbée par la sanction pénale, exception faite des sanctions accessoires (paragraphes 24, 29 et 32 ci-dessus). Elles ont également observé que le CVM prévoyait un cumul de sanctions pénales et administratives pour les faits qui relevaient à la fois de l'infraction pénale de faux et usage de faux et de l'infraction administrative de non-présentation d'une information de qualité à la CMVM (paragraphes 32, 49 et 77 ci-dessus).

282. Il reste à examiner si le cumul des sanctions infligées au requérant en raison de cette approche des juridictions internes, basée sur l'existence d'intérêts juridiques protégés différents pour justifier les poursuites dirigées contre lui dans le cadre de procédures distinctes, était proportionné à la gravité des faits matériels identiques qui lui étaient reprochés (paragraphe 265 ci-dessus) et si les motifs invoqués à l'appui des décisions des juridictions internes étaient, ou non, de nature à remettre en cause l'autorité de la chose jugée de la décision définitive d'acquittement rendue en faveur de l'intéressé à l'issue de la procédure qui s'est terminée en premier (paragraphe 279 ci-dessus).

283. À cet égard, la Cour relève tout d'abord qu'à l'issue de la procédure engagée par la BdP, le requérant a bénéficié d'un non-lieu pour cause de prescription concernant les faits relatifs à la présentation d'informations fausses et incomplètes à la BdP commis avant 2007. Elle rappelle qu'un non-lieu pour cause de prescription ne constitue pas un « acquittement » aux fins de l'article 4 du Protocole n° 7 (voir le paragraphe 211 ci-dessus et la jurisprudence qui y est citée). Dans le cadre de la même procédure, le requérant a néanmoins été acquitté pour les autres faits qui lui étaient reprochés par la BdP en lien avec le groupe E.A., la cour d'appel de Lisbonne ayant alors tenu compte du fait que, dans le cadre de la procédure pénale, il avait été établi qu'il n'existait aucune situation de contrôle de la BCP

vis-à-vis des sociétés qui faisaient partie de ce groupe (paragraphe 43 ci-dessus).

284. Ensuite, à l'issue de la procédure pénale, le requérant a été « acquitté » de l'infraction pénale de faux et usage de faux, non parce que les faits n'avaient pas été établis, mais au motif que les circonstances tenant à la falsification et à l'usage de faux relevaient déjà de l'infraction pénale de manipulation de marché. Il ne s'agissait donc pas d'un « acquittement » aux fins de l'article 4 du Protocole n° 7 (paragraphe 211 ci-dessus), les faits reprochés au requérant au titre de l'infraction de faux et usage de faux ayant été pris en compte en tant que circonstance aggravante aux fins de la détermination, par les juridictions pénales compétentes, de la peine à appliquer au titre de l'infraction pénale de manipulation de marché (paragraphe 43 ci-dessus). Quant à la gravité de la sanction pénale que le requérant s'est vu infligée à ce titre, à savoir deux ans d'emprisonnement avec sursis en contrepartie du versement d'un montant de 300 000 EUR à une institution caritative, la Cour note qu'elle couvrait l'ensemble des faits pour lesquels il a été condamné au titre de l'infraction pénale de manipulation de marché, et non uniquement les faits tenant à la transmission de fausses informations à la BdP et à la CMVM (paragraphes 43, 48 et 262 ci-dessus). Cela étant, cette condamnation ne visait pas les faits matériels qui se rapportaient aux sociétés du groupe E.A., et pour lesquels il avait été acquitté à l'issue de la procédure engagée par la BdP (paragraphe 43 ci-dessus).

285. Pour finir, la Cour constate qu'au terme de la procédure engagée par la CMVM, la cour d'appel a confirmé la condamnation du requérant à une amende administrative globale de 480 000 EUR pour trois infractions très graves de violation du devoir de transmettre une information de qualité (paragraphes 79 et 82 ci-dessus), alors que l'amende administrative maximale qu'il encourait était beaucoup plus élevée, à savoir 2 500 000 EUR en vertu de l'article 388 § 1 a) du CVM (paragraphe 96 ci-dessus). Si la cour d'appel a refusé de faire droit à la demande par laquelle le requérant sollicitait la prise en compte de la sanction qui lui avait été infligée à l'issue de la procédure pénale (paragraphe 78 ci-dessus), au motif que cette sanction était d'une nature différente de l'amende administrative prononcée au titre du CVM, elle a cependant considéré comme éteintes les sanctions accessoires prononcée à l'égard de l'intéressé, étant donné qu'il en avait déjà exécuté une partie (paragraphes 80 et 83 ci-dessus).

286. À la lumière des motifs fournis par les juridictions nationales à l'appui de leurs décisions, la Cour considère que l'acquittement du requérant à l'issue de la procédure engagée par la BdP n'a pas été remis en cause par la suite. Alors même qu'elles estimaient que les infractions pour lesquelles le requérant était poursuivi dans le cadre des procédures menées en parallèle n'étaient pas les mêmes, étant donné que les intérêts juridiques protégés auxquels ces infractions visaient à répondre étaient différents, les juridictions nationales ont indiqué de manière explicite, là où elles le jugeaient nécessaire,

si l'acquittement du requérant ou la sanction qui lui avait été imposée à l'issue des procédures arrivées à leur terme en premier étaient pertinents dans les procédures ultérieures. De plus, eu égard à la gravité des faits reprochés au requérant dans le cadre de ces procédures, la Cour considère que les sanctions globales infligées au requérant ne sont pas disproportionnées par rapport aux préjudices qu'il a pu causer au marché des valeurs mobilières et à l'économie nationale. Le requérant n'a donc pas fait l'objet d'une répression abusive, et encore moins arbitraire.

ε) Les procédures en cause présentaient-elles un lien temporel suffisamment étroit pour que le requérant ne soit pas en proie à l'incertitude et à des lenteurs ?

287. La Cour constate que les trois procédures ont été déclenchées de manière rapprochée dans le temps (paragraphes 18, 19, 36 et 60 ci-dessus) et se sont déroulées pour l'essentiel de façon parallèle (paragraphe 279 ci-dessus). Elle estime que, même si elles ne se sont pas terminées au même moment, le lien temporel entre les procédures en cause était suffisamment étroit : comme elle vient de le relever au paragraphe 280 ci-dessus, les autorités pénales et administratives ont pris le soin d'échanger régulièrement des informations au sujet de l'avancement de leurs procédures respectives et ont tenu compte des réquisitions des autres autorités. La complexité des faits faisant l'objet de chacune des procédures et la répétition de certains éléments de preuve (paragraphes 26, 39 et 42 ci-dessus) pour répondre aux demandes du requérant pouvaient légitimement justifier l'allongement de certaines procédures afin de garantir les droits de la défense de l'intéressé dans chacune d'entre elles, ce qui constitue un impératif légitime, comme indiqué au paragraphe 232 ci-dessus. Dans l'ensemble, la Cour ne constate pas l'existence des lenteurs qui auraient excessivement allongé la durée des procédures, et rien dans la manière dont les procédures se sont progressivement déroulées ne donne à penser que le requérant aurait été laissé en proie à l'incertitude. L'existence d'un lien temporel entre ces différentes procédures est donc établie.

iv. Conclusion

288. Les observations qui précèdent démontrent que les trois procédures en cause en l'espèce relevaient d'un système intégré de procédures visant à sanctionner les différents aspects des faits litigieux afférents à la transmission de fausses informations à la BdP et à la CMVM. Lesdites procédures permettaient de réprimer les faits litigieux sous leurs différents aspects de manière prévisible et proportionnée, et formaient ainsi un tout cohérent n'ayant causé aucune injustice au requérant. Elles n'ont donc pas constitué une répétition des poursuites.

289. Partant, la Cour conclut à la non-violation de l'article 4 du Protocole n° 7 à la Convention.

III. SUR LA VIOLATON ALLÉGUÉE DE L'ARTICLE DE L'ARTICLE 13 DE LA CONVENTION

290. Le requérant se plaint du rejet de tous les recours qu'il avait formés au niveau interne pour faire valoir son grief fondé sur l'article 4 du Protocole n° 7. Il y voit une atteinte à son droit garanti par l'article 13 de la Convention, qui se lit ainsi :

> « Toute personne dont les droits et libertés reconnus dans la (...) Convention ont été violés, a droit à l'octroi d'un recours effectif devant une instance nationale, alors même que la violation aurait été commise par des personnes agissant dans l'exercice de leurs fonctions officielles. »

291. La chambre s'est abstenue de statuer sur la recevabilité et le fond de ce grief. Après avoir rappelé qu'elle était maîtresse de la qualification des faits de la cause (*Radomilja et autres c. Croatie* [GC], nos 37685/10 et 22768/12, §§ 114 et 126, 20 mars 2018), elle a jugé approprié d'examiner la requête sous l'angle du seul article 4 § 1 du Protocole n° 7 (paragraphe 6 ci-dessus et paragraphe 130 de l'arrêt de la chambre du 8 octobre 2024).

292. Dans son arrêt *Tsaava et autres c. Géorgie* ([GC], nos 13186/20 et 4 autres, § 225, 11 décembre 2025), la Grande Chambre a précisé ce qui suit :

> « 225. Il est loisible à la Cour de ne pas examiner des griefs qui, parce qu'ils portent sur les mêmes faits et qu'ils concernent des questions qui s'inscrivent, et sont donc absorbées, dans des questions plus larges déjà examinées par elle, se recoupent entièrement ou dans une certaine mesure avec des griefs sur lesquels elle s'est déjà penchée. Par ailleurs, lorsqu'elle est saisie d'un grief formulé sur le terrain de deux dispositions de la Convention qui, au vu des faits de l'espèce, régissent la même question mais diffèrent par leur niveau de spécificité (*lex generalis* et *lex specialis*), la Cour, en règle générale, examine le grief uniquement sous l'angle de la seconde, parfois en l'interprétant à la lumière de la première. »

293. Au vu de ce principe, la question se pose de savoir si, en l'espèce, le grief soulevé par le requérant sur le terrain de l'article 13 de la Convention appelle un examen séparé par rapport à celui tiré de l'article 4 du Protocole n° 7 à la Convention ou si, au contraire, les deux griefs se recoupent.

294. À cet égard, la Cour constate, en premier lieu, que tant le grief tiré de l'article 4 du Protocole n° 7 que celui formulé sur le terrain de l'article 13 de la Convention concernent les mêmes faits, à savoir l'ouverture de trois procédures de nature pénale contre le requérant par la BdP, par la CMVM et par les juridictions pénales (paragraphes 140 et 290 ci-dessus).

En deuxième lieu, elle relève que tous deux se rapportent également à la même question fondée sur l'atteinte au principe *non bis in idem*. En effet, sous l'angle de l'article 4 du Protocole n° 7, le requérant allègue avoir été poursuivi trois fois pour les mêmes faits et, sur le terrain de l'article 13 de la Convention, il conteste le rejet des recours qu'il avait formés pour se plaindre d'une atteinte au principe *non bis in idem* dans le cadre de la procédure engagée par la BdP (paragraphes 26 et 30 ci-dessus), de la procédure pénale

(paragraphes 46 et 50 ci-dessus) et de la procédure menée par la CMVM (paragraphes 64, 66, 69, 73, 81 et 84 ci-dessus).

295. Dans ces conditions, eu égard à la conclusion à laquelle elle est parvenue sur le terrain de l'article 4 du Protocole n° 7 (paragraphe 289 ci-dessus), la Grande Chambre estime qu'il n'y a pas lieu d'examiner la recevabilité et le fond du grief formulé sous l'angle de l'article 13 (voir, *mutatis mutandis, Tsaava*, précité, § 450), dans la mesure où ce dernier est absorbé par l'examen plus large auquel elle a procédé sur le terrain de l'article 4 du Protocole n° 7, qui constitue ainsi la *lex specialis* par rapport aux exigences plus générales de l'article 13.

PAR CES MOTIFS, LA COUR

1. *Disjoint*, à l'unanimité, la requête no 2276/20 de la requête no 48047/15 ;

2. *Dit*, à l'unanimité, qu'elle est compétente *ratione materiae* pour examiner le grief fondé sur l'article 4 du Protocole no 7 à la Convention ;

3. *Dit*, par quinze voix contre deux, qu'il n'y a pas eu violation de l'article 4 du Protocole no 7 à la Convention ;

4. *Dit*, par seize voix contre une, qu'il n'y a pas lieu d'examiner la recevabilité et le fond du grief formulé sous l'angle de l'article 13 de la Convention.

Fait en français et en anglais, puis prononcé en audience publique au Palais des Droits de l'homme à Strasbourg, le 9 juillet 2026, en application de l'article 77 §§ 2 et 3 du règlement.

Abel Campos Greffier adjoint	Mattias Guyomar Président

Au présent arrêt se trouve joint, conformément aux articles 45 § 2 de la Convention et 74 § 2 du règlement, l'exposé des opinions séparées suivantes :

– opinion en partie dissidente du juge Pavli ;
– opinion dissidente du juge Serghides.

OPINION EN PARTIE DISSIDENTE DU JUGE PAVLI

(Traduction)

1. La doctrine de la « répétition intégrée », telle que confirmée par le présent arrêt, atteint un nouveau sommet de créativité judiciaire, mais malheureusement pas au service des droits fondamentaux. Cette doctrine part du postulat que la répétition des poursuites pour une même infraction n'est pas réellement une répétition – le *bis* n'est pas *bis* – si les deux procédures sont « suffisamment intégrées » du point de vue matériel et temporel. La majorité a décidé de poursuivre sur la voie choisie dans l'arrêt rendu dans l'affaire *A et B c. Norvège* ([GC], nos 24130/11 et 29758/11, 15 novembre 2016), lorsque cette nouvelle interprétation de l'article 4 du Protocole no 7 a été adoptée pour la première fois par la Grande Chambre, après plusieurs décennies d'une interprétation constante en sens contraire. Qui plus est, les deux formations de Grande Chambre l'ont fait sans chercher à expliquer en quoi cette interprétation du principe *non bis in idem* s'accorde avec le libellé même de la disposition de la Convention, avec ses travaux préparatoires ou avec son objet et son but.

2. En ce qui concerne le dispositif, j'ai voté contre le constat indifférencié de non-violation de l'article 4 du Protocole no 7 en l'espèce (point 3 du dispositif) relativement à trois procédures distinctes dirigées contre le même requérant. Je considère qu'il y a eu violation de cette disposition à raison d'une répétition entre la procédure pénale et l'une des procédures administratives (celle engagée par la CMVM), mais pas en ce qui concerne l'autre procédure (celle engagée par la BdP). En outre, je suis parvenu à ces conclusions sur la base de critères différents de ceux invoqués par la majorité.

Sur la découverte d'exceptions silencieuses

3. La disposition à interpréter est plutôt simple : « [n]ul ne peut être *poursuivi ou puni pénalement* (...) en raison d'une infraction pour laquelle il a déjà été acquitté ou condamné » au sein de la même juridiction (italiques ajoutés). Le sens ordinaire de cette formulation est qu'une fois qu'une première procédure a abouti à un acquittement ou à une condamnation définitifs, poursuivre ou, à tout le moins, porter à son terme une seconde procédure pour la même infraction emporte violation de la Convention. Étant donné que cette disposition établit une protection fondamentale et insusceptible de dérogation contre une double incrimination, sans autres limitations ou réserves (que celles prévues dans son deuxième paragraphe), elle appelle une interprétation stricte, sans exception implicite. De fait, depuis qu'elle a commencé à être appliquée par la Cour, cette disposition a essentiellement soulevé des dilemmes d'interprétation sur ce qui peut être qualifié de « pénal » et ce qu'il faut entendre par « la même infraction », en

d'autres termes sur la notion d'*idem*, qui est également celle à laquelle la plupart des systèmes juridiques nationaux ont historiquement été confrontés. La notion du *bis* n'a pas suscité beaucoup d'énergie interprétative, car il y a peu à en dire au vu du libellé même de la disposition (*Sergueï Zolotoukhine c. Russie* [GC], nº 14939/03, § 107, CEDH 2009). Tel a été le cas jusqu'à l'arrêt rendu dans l'affaire *A et B c. Norvège* (précité) et sa découverte radicale d'une exception silencieuse dans le contexte de procédures parallèles.

4. Si l'on se tourne vers l'intention des rédacteurs, telle qu'elle est exprimée dans le rapport explicatif du Protocole nº 7 et dans les autres travaux préparatoires pertinents, on n'y trouve rien qui puisse étayer cette exception de la « répétition intégrée ». Et les deux arrêts de Grande Chambre en cause n'ont pas non plus apporté d'éléments de preuve en ce sens. Pour autant que les rédacteurs semblent avoir envisagé la possibilité de procédures *parallèles* – ce qu'on pourrait juger en soi contraire à l'esprit du principe *non bis in idem*, si ce n'est contraire à la lettre *stricto sensu* de la disposition de la Convention – ils ne l'ont fait que dans l'hypothèse, qui ne prête pas à controverse, où l'une de ces procédures ne serait pas de nature « pénale », comme l'illustre la référence à une procédure disciplinaire « pour le même acte »[1]. Cette seule exception donne à penser que les rédacteurs n'ont envisagé aucune autre répétition parallèle *pour la même infraction pénale*.

5. Enfin, il est loin d'être évident que la notion de « répétition intégrée » puisse coïncider avec l'objet et le but de l'interdiction de la double incrimination. Historiquement, ce principe reflète l'idée qu'il est intrinsèquement injuste et contraire à la sécurité juridique de poursuivre une personne à plusieurs reprises pour une seule et même infraction (*Sergueï Zolotoukhine*, précité, § 110). Il ne s'agit pas seulement d'empêcher une punition excessive ; c'est la répétition du procès lui-même qui est « le mal à éviter »[2]. Ironiquement, le rejet par la Grande Chambre de la déclaration formulée par le Portugal au moment de la ratification du Protocole nº 7 au motif inédit qu'elle serait incompatible avec l'objet et le but de la disposition de la Convention (paragraphe 164 du présent arrêt) vient étayer cette lecture historique de la protection contre la double incrimination. Cette lecture suppose aussi que les États ne devraient pas pouvoir contourner ce « droit absolu n'admettant aucune dérogation » (*ibidem*) en jouant avec la définition de ce qui constitue une « accusation en matière pénale » ou par une répétition créative de procédures « suffisamment intégrées ».

---

[1] Voir le rapport explicatif du Protocole nº 7, paragraphe 32 : « L'article 4 ne s'applique qu'au jugement et à la condamnation d'une personne dans le cadre d'un procès pénal. Il n'empêche donc pas que cette personne fasse, pour le même acte, l'objet de poursuites pénales et d'une action d'un caractère différent (par exemple d'une procédure disciplinaire, dans le cas d'un fonctionnaire). » Consultable à la page https://rm.coe.int/16800c972b

[2] Voir *Black's Law Dictionary*, 440 (5e éd., 1979) : « Le mal que l'on cherche à éviter est le double procès et la double condamnation, pas nécessairement la double peine ».

6. Mais ce que la majorité a aujourd'hui pris au Portugal sous l'aspect de l'*idem*, elle le lui a généreusement rendu sous l'aspect du *bis*. C'est là, en effet, le véritable but et effet de la doctrine de l'arrêt *A et B c. Norvège* (précité) : permettre aux systèmes juridiques qui ont été ambivalents dès le début sur l'interdiction de la double incrimination – qu'ils aient ou non formulé des déclarations interprétatives à cet effet – de poursuivre et d'achever librement des procédures *pénales et administratives* distinctes pour (ce que notre jurisprudence considère comme) la même infraction. Cela a été fait au nom de l'État administratif moderne et de la dépénalisation progressive de certains actes qui sont désormais de plus en plus poursuivis en tant qu'infractions administratives (paragraphe 215 du présent arrêt). Il en découle que, pour faciliter cette *dépénalisation*, la Cour continuera de traiter ces transgressions comme des infractions « pénales » tout en autorisant la répétition de poursuites, à la seule condition de quelques exigences d'« intégration ».

7. On peut discerner un discours similaire autour de la définition de l'*idem*, la Grande Chambre ayant été invitée à adopter la notion de triple identité, selon laquelle un ensemble d'actions interdites commises par la même personne ne serait considéré comme une même « infraction » que si les interdictions légales pertinentes servaient également le même « intérêt protégé » (paragraphe 189 du présent arrêt). Si la Grande Chambre avait souscrit à une telle position, elle aurait de fait renversé l'interprétation qu'elle avait donnée dans l'arrêt *Sergueï Zolotoukhine* (précité), fondée sur la notion d'*idem factum*, et elle aurait vidé de sa substance l'essentiel du reste de la protection découlant de l'article 4 du Protocole n° 7. La majorité a refusé de suivre pleinement cette voie, elle s'est contentée d'intégrer la diversité des intérêts protégés dans les critères d'une « intégration suffisante » (paragraphe 229 du présent arrêt). Une fois encore, ce qui a été refusé d'une main est rendu de l'autre.

8. Pour confirmer cette approche, la Cour s'est éloignée de plus en plus de l'orbite originelle de l'article 4 du Protocole n° 7, au point qu'elle ne se préoccupe plus guère de la double incrimination en tant que telle, mais simplement d'éviter une « charge excessive » ou de modérer le poids combiné des sanctions résultant de poursuites doubles (voire triples !). Pour reprendre les termes de Michal Bobek, ancien avocat général de la CJUE, il ne s'agit plus « d'une protection contre une double incrimination. C'est une simple protection *ex post* contre le caractère disproportionné de peines combinées ou cumulées » (voir ses conclusions présentées le 2 septembre 2021 dans l'affaire *bpost*, C-117/20, EU:C:2021:680, point 109 ; voir également les conclusions de l'avocat général Sanchez-Bordona dans l'affaire *Menci*, C-524/15, EU:C:2017:667).

9. Sans surprise, ce recadrage a conduit, à la microgestion des doubles poursuites depuis Strasbourg, tandis que les critères applicables sont devenus de plus en plus complexes et que les juridictions nationales ont de plus en

plus de mal à suivre le rythme des ajustements et clarifications constants de la part de la Cour. L'arrêt rendu aujourd'hui fournit une preuve supplémentaire de cette incursion dans la spirale de la « répétition intégrée », et je soupçonne que le processus d'affinement ne s'arrêtera pas là. Nous sommes parvenus, d'une manière ou d'une autre, à transformer l'une des interdictions essentielles et inconditionnelles de la Convention en l'un des critères les plus surqualifiés jamais conçus par la Cour.

10. Enfin, un autre défi mis en lumière par l'arrêt rendu ce jour concerne les droits de la défense dans le cadre de procédures mixtes, qui va toutefois bien au-delà de la nécessité d'assurer une coordination dans le recueil des éléments de preuve (paragraphes 232-233 du présent arrêt). Comme le soutiennent le requérant et les tiers intervenants, une procédure parallèle peut avoir une incidence sur les garanties fondamentales d'équité du procès pénal, telles que le droit de ne pas contribuer à sa propre incrimination. Les difficultés tiennent au fait que, même si ces procédures mixtes (pénales et administratives) peuvent toutes deux être qualifiées de « pénales » au sens de l'article 6 de la Convention, elles peuvent être soumises à des exigences assez différentes au niveau national en ce qui concerne les règles de preuve, les critères de preuve et les garanties procédurales pour la personne faisant l'objet de l'enquête. Ces différences peuvent mettre la personne en cause pour la même conduite dans le cadre de procédures parallèles face à des dilemmes procéduraux difficiles à trancher. Une telle tension est, du reste, ancrée dans la jurisprudence *Engel* (8 juin 1976, § 82, série A n° 22).

11. Je voudrais, ne serait-ce qu'à titre d'exercice purement intellectuel, proposer une voie alternative à la « répétition intégrée ». Il y a, à mon sens, un lien évident entre le rétrécissement progressif des protections découlant de la branche *bis* de l'article 4 du Protocole n° 7 et l'élargissement de la définition du terme « pénal » sous l'angle de la branche *idem*. Ce dernier est le résultat de l'expansion débridée de cette même notion sous le volet pénal de l'article 6 de la Convention, conformément à la doctrine *Engel*. Cela signifie que de nombreuses infractions ou sanctions qui sont traitées comme étant de nature purement administrative dans les systèmes juridiques nationaux déclenchent à Strasbourg la panoplie (presque) complète des garanties pénales. Si cette approche peut être raisonnable, en fonction de la nature et de la gravité des sanctions administratives en jeu, il n'y a guère, à mon avis, de justification à traiter presque automatiquement comme une sanction pénale une suspension de 18 mois du permis de conduire (*Nilsson c. Suède* (déc.), n° 73661/01, 13 décembre 2005)[3].

[3] Ce n'est peut-être pas une simple coïncidence si c'est dans l'affaire *Nilsson* que la Cour a introduit pour la première fois la notion de « lien matériel et temporel suffisamment étroit » et conclu à la non-violation du principe *non bis in idem* sur ce fondement. Elle l'a fait en un seul paragraphe final, au mépris flagrant du libellé de l'article 4 du Protocole n° 7 et des principes de l'interprétation des traités.

12. J'estime donc qu'un réexamen partiel de l'approche *Engel* s'impose, au motif qu'une « salve » de sanctions secondaires ne devrait pas suffire à déclencher des protections pénales si l'intérêt principal de la sanction administrative est préventif ou réparateur (plutôt que punitif). D'une part, cette approche serait conforme à l'intention des rédacteurs de l'article 4 du Protocole nº 7, qui ont prévu la possibilité de procédures *disciplinaires* distinctes pour les mêmes actes, malgré leur aspect manifestement punitif. D'autre part, elle serait plus cohérente avec les tendances générales de dépénalisation en Europe, par rapport à l'édulcoration « indirecte » de la notion de *bis*. Je note à cet égard que le gouvernement italien intervenant a avancé des arguments similaires en faveur du rétrécissement des critères *Engel* (paragraphe 187 du présent arrêt), une suggestion à laquelle la majorité a choisi de ne pas souscrire.

13. Il est enfin important de noter que la perte de la pleine protection « pénale » ne serait pas tragique pour des sanctions moins graves car des alternatives existent pour garantir un procès équitable. L'une d'entre elles pourrait être la protection du volet civil de l'article 6, le cas échéant. Par ailleurs, la jurisprudence sur les dispositions *matérielles* de la Convention – dont l'article 8 qui protège le droit au respect de la vie privée dans ses multiples manifestations – a développé au fil du temps des protections *procédurales* solides et autonomes. C'est désormais l'option privilégiée par les requérants qui contestent, par exemple, de graves sanctions disciplinaires ou autrement liées à l'emploi, que ce soit dans le secteur public ou dans le secteur privé (*Denisov c. Ukraine* [GC], nº 76639/11, 25 septembre 2018).

14. Dans la suite de la présente opinion, je chercherai à appliquer l'interdiction de la double incrimination, fondée sur le sens évident de la disposition de la Convention, aux circonstances de cette affaire complexe. Je le ferai sans m'aventurer dans le domaine de la « peine proportionnée », qui est somme toute une question qu'il vaut mieux laisser à la sagesse des juridictions pénales nationales.

Application aux faits de l'espèce

15. L'analyse doit se dérouler en trois étapes. Il convient de déterminer : i) si les trois procédures dirigées contre le requérant en l'espèce étaient de nature pénale ; ii) si elles concernaient, en tout ou en partie, des poursuites pour la même « infraction », et iii) dans l'affirmative, si les deuxième et troisième procédures ont été menées à leur terme après que la première a abouti à l'acquittement ou à la condamnation définitifs du requérant. Suivant l'ordre chronologique, je désignerai la procédure engagée par la BdP – qui a été conclue en premier – comme la première procédure, la procédure pénale proprement dite comme la deuxième et celle engagée par la CMVM comme la troisième.

a) Sur le point de savoir si les procédures administratives étaient de nature pénale

16. Il est évident que la procédure engagée par le parquet de Lisbonne (paragraphe 36 du présent arrêt) était pénale par nature. Il reste à déterminer si celles respectivement engagées par la BdP et la CMVM l'étaient également.

17. En ce qui concerne la procédure engagée par la BdP, la majorité juge suffisant que les objectifs poursuivis soient à la fois préventifs et répressifs (paragraphe 255 du présent arrêt). Ce n'est pas nécessairement déterminant pour moi, si le but préventif est prédominant et l'effet punitif n'est qu'un aspect secondaire et inévitable du premier (paragraphe 12 de la présente opinion). De même, les sanctions accessoires d'incapacité d'exercer certaines fonctions au sein de l'industrie bancaire pendant un certain nombre d'années ne suffisaient pas à rendre pénale la procédure engagée par la BdP, dont la fonction première était sans doute préventive et protectrice du système bancaire dans son ensemble. Cela étant, les sanctions maximales applicables, d'un montant d'environ 100 000 euros (EUR) par violation administrative, étaient suffisamment graves pour être qualifiées de pénales aux fins de la présente affaire, même si l'on tient compte des bénéfices importants perçus par le requérant et des sommes qu'il a obtenues grâce aux agissements professionnels pour lesquels il a été poursuivi.

18. Des considérations similaires s'appliquent à la procédure engagée par la CMVM, dans le cadre de laquelle le requérant encourait une amende maximale de 2,5 millions EUR et s'est vu condamné à une amende effective de 480 000 EUR. Les sanctions accessoires n'étaient toutefois pas suffisantes, à mon sens, pour rendre pénale la procédure en question.

b) Sur le point de savoir si les infractions étaient les mêmes (*idem*)

19. Il est à ce stade important de rappeler les critères applicables, tels que définis dans l'arrêt *Sergueï Zolotoukhine* (précité), qui font toujours jurisprudence après l'arrêt rendu aujourd'hui : sur la base d'une comparaison de l'exposé des faits reprochés au contrevenant dans chacune des procédures, la Cour devait faire porter son examen sur « ces faits qui constituent un ensemble de circonstances factuelles concrètes impliquant le même contrevenant et indissociablement liées entre elles dans le temps et l'espace, *l'existence de ces circonstances devant être démontrée pour qu'une condamnation puisse être prononcée* ou que des poursuites pénales puissent être engagées » (*Sergueï Zolotoukhine*, précité, § 84, italiques ajoutés). Cet examen est donc lié aux éléments essentiels des infractions telles que définies en droit national.

20. À titre d'introduction, il convient de noter que les actions et omissions du requérant en l'espèce ont contribué à une série d'opérations de « trading circulaire » dont le but était de modifier artificiellement la valeur des actions de sa banque. Outre les machinations financières, le secret des opérations a

été déterminant pour le succès de l'ensemble du dispositif, du point de vue de la banque. Par conséquent, la manipulation de marché au travers du « trading circulaire » était étroitement liée à sa dissimulation par la transmission de fausses informations et de rapports comptables falsifiés tant aux autorités de régulation bancaires et financières, telles que la BdP et la CMVM, qu'au marché financier dans son ensemble. Cela donne à penser que les actions en jeu, qui ont été entreprises sur une longue période, s'analysaient en une entreprise criminelle unifiée. Il n'est dès lors pas surprenant qu'à la suite de la procédure en question, la législation portugaise sur la manipulation de marché ait été modifiée de manière à indiquer que cette infraction ne devrait faire l'objet que de poursuites pénales, et non de plusieurs procédures (pénales et administratives).

21. J'en viens maintenant aux accusations spécifiques retenues dans chaque procédure. Dans la procédure engagée par la BdP, trois infractions de transmission d'informations fausses et incomplètes à la BdP et six infractions de faux en écriture comptable, consistant en la dissimulation de la relation de contrôle que la BCP exerçait sur les sociétés offshores et d'autres aspects connexes, étaient imputées au requérant. Ces infractions avaient supposément été commises entre 2000 et 2007.

22. La deuxième procédure était fondée sur des accusations de manipulation de marché et de falsification. Concernant cette dernière infraction, les juridictions pénales et les juridictions saisies de la procédure engagée par la BdP se sont accordées à reconnaître que, pour l'essentiel, la même infraction avait fait l'objet de poursuites pénales et administratives sur la base de ce que la cour d'appel de Lisbonne, dans son arrêt du 9 juin 2015, a qualifié de « concours idéal et effectif d'infractions » (paragraphe 32 du présent arrêt). Le fait que les juridictions saisies de la procédure engagée par la BdP n'aient pas prononcé de sanctions à ce titre, en se fondant sur le régime juridique de leur absorption par les sanctions pénales, ne change rien à l'existence de doubles poursuites pour falsification. Il en va de même pour le fait que, en fin de compte, les juridictions pénales saisies de la deuxième procédure ont considéré que les accusations de falsification étaient absorbées par celles de manipulation du marché et qu'elles devaient être prises en compte comme une simple circonstance aggravante de cette dernière infraction.

23. Quant aux accusations de manipulation de marché dans le cadre de la deuxième procédure, elles étaient fondées, au moins en partie, sur la transmission par le requérant de fausses informations aux deux autorités de régulation, la BdP et la CMVM. L'infraction était définie à l'article 379 § 1 du CVM comme l'acte consistant à « diffuse[r] des informations fausses, incomplètes, (...) réalise[r] des opérations fictives ou se livre[r] à d'autres pratiques frauduleuses de nature à changer de façon artificielle le fonctionnement » du marché financier. Ni le parquet ni les juridictions n'ont distingué la transmission de fausses informations *aux autorités de régulation*

des autres éléments essentiels de l'infraction dont il fallait démontrer l'existence pour qu'une condamnation puisse être prononcée (paragraphe 20 de la présente opinion). Il apparaît, en effet, qu'ils ont considéré ces actions ou omissions à l'égard des autorités de régulation comme « un ensemble de circonstances factuelles indissociablement liées entre elles dans le temps et l'espace », au sens de la Convention.

24. Ainsi, le parquet reprochait aux dirigeants de la banque d'avoir pris, entre 1998 et 2008, des mesures visant à dissimuler la véritable valeur des actions de la banque et l'état réel de ses pertes qui découlaient, dans les deux cas, de l'activité de sociétés offshores secrètement placées sous leur contrôle (paragraphes 38 et 39 du présent arrêt). La conclusion de la cour d'appel pénale, qui a choisi de considérer les actes de falsification (notamment dans des documents déposés auprès des deux autorités de régulation) comme une circonstance aggravante de l'infraction générale de manipulation de marché, va dans le même sens.

25. Des considérations similaires valent pour la troisième procédure engagée par la CMVM, dans le cadre de laquelle le requérant était accusé d'avoir contribué à la transmission d'informations fausses et incomplètes dans des rapports et autres déposés auprès de cette autorité de régulation entre 2003 et 2007. Comme cela a déjà été relevé, la définition que le droit pénal national donne de la manipulation de marché fait qu'il est assez difficile de distinguer le fait de mentir aux autorités de régulation et le fait de tromper le marché dans son ensemble. À cet égard, il apparaît que la conclusion de la majorité selon laquelle « [c]hacune de ces procédures n'a porté, d'un point de vue matériel ou chronologique, que sur une partie des faits qui faisaient l'objet des autres procédures, tout en se recoupant sur certains aspects » (paragraphe 264 du présent arrêt) opère une distinction plutôt artificielle ou formelle sous l'angle des critères énoncés dans l'arrêt *Zolotoukhine* (précité).

26. Je conclus donc que le requérant a été poursuivi pour la même « infraction » dans les première et deuxième procédures, ainsi que dans les deuxième et troisième procédures. Les deux procédures administratives ne se sont pas nécessairement recoupées, mais il n'est pas indispensable de parvenir à une conclusion définitive sur ce point.

c) Sur le point de savoir s'il y a eu une répétition de poursuites (*bis*) contraire à l'article 4 du Protocole n° 7

27. À ce stade, la disposition de la Convention nous impose d'apprécier si le requérant a fait l'objet d'une deuxième ou d'une troisième procédure qui s'est poursuivie même après qu'il avait « déjà été acquitté ou condamné par un jugement définitif » pour la ou les mêmes infractions.

28. Tout d'abord, tant la législation portugaise que la jurisprudence de la juridiction constitutionnelle nationale apparaissent avoir été (et être toujours) fondées sur le principe de la triple identité, selon lequel un problème ne se pose sous l'angle du *bis in idem* que lorsque les deux infractions visent à

protéger le même « intérêt juridique » – même si elles sont fondées sur les mêmes actes essentiels, commis par la même personne. Pareille approche est tout simplement incompatible avec la conception que la Cour a de l'*idem factum*, telle qu'énoncée dans l'affaire *Zolotoukhine* (arrêt précité) et largement confirmée dans l'arrêt rendu aujourd'hui. Il en résulte que les juridictions nationales n'ont pas cherché, dès le départ, à éviter la répétition des poursuites en se fondant sur une bonne interprétation de la Convention. La majorité de la Grande Chambre reconnaît ce fait, mais cherche à en minimiser les conséquences (paragraphe 266 du présent arrêt).

i. Sur le point de savoir s'il y a eu répétition entre la première et la deuxième procédures

29. C'est la procédure engagée par la BdP qui s'est achevée en premier, par un arrêt de la cour d'appel de Lisbonne sur le fond de l'affaire devenu définitif le 26 juin 2015. Seule une partie des accusations initialement formulées était encore examinée à ce stade à raison de l'application de règles de prescription à des stades antérieurs de la procédure. Relativement aux accusations restantes de transmission de fausses informations à la BdP, la cour d'appel de Lisbonne a constaté la prescription de l'action publique concernant les faits commis avant le 9 juin 2007 et acquitté le requérant des accusations restantes de transmission de fausses informations et de faux en écriture comptable concernant le groupe E.A. Elle a toutefois confirmé les sanctions accessoires précédemment prononcées par la BdP, compte tenu de l'absence d'effet suspensif de l'appel (paragraphe 34 du présent arrêt).

30. Le 26 juin 2015, la deuxième procédure était pendante devant le Tribunal constitutionnel, que le requérant avait saisi d'un recours constitutionnel contre l'arrêt rendu par la cour d'appel le 25 février 2015, invoquant pour l'essentiel les mêmes arguments fondés sur la Convention que ceux qu'il a ensuite formulés devant la Cour (paragraphes 50 et suiv. du présent arrêt). Le 15 décembre 2015, le requérant avait par ailleurs saisi la cour d'appel de Lisbonne d'une demande d'abandon de la procédure pénale au motif que la procédure engagée par la BdP s'était achevée par un arrêt d'acquittement (paragraphes 55 et suiv. du présent arrêt). Tant le Tribunal constitutionnel que la cour d'appel de Lisbonne ayant rejeté ces arguments tirés d'une double incrimination, la condamnation pénale est devenue définitive le 14 juillet 2016.

31. Que faut-il faire de ces circonstances particulières liées à la nature du verdict prononcé dans la première procédure ? Tout d'abord, je souscris à la position de la majorité selon laquelle un non-lieu pour cause de prescription ne saurait être assimilé à un acquittement en bonne et due forme aux fins de l'article 4 du Protocole n° 7 (paragraphe 283 du présent arrêt). En ce qui concerne l'acquittement du requérant dans la première procédure pour les chefs d'accusation liés au groupe E.A., il importe de noter que la cour d'appel de Lisbonne s'est expressément appuyée, à cet égard, sur les conclusions

formulées par le tribunal de Lisbonne dans la deuxième procédure, selon lesquelles le contrôle exercé par la BCP sur le groupe E.A. n'avait pas été prouvé (paragraphe 43 du présent arrêt). Cette dernière conclusion remontait au 2 mai 2014, et il ne semble pas que le parquet ait interjeté appel à cet égard. Dès lors, on ne saurait dire que le requérant restait passible de poursuites – concernant le groupe E.A. – dans le cadre de la deuxième procédure après qu'il avait été définitivement acquitté de ces mêmes chefs d'accusation dans le cadre de la première procédure. Dès lors, je dois conclure qu'il n'y a pas eu violation de l'article 4 du Protocole n° 7 en ce qui concerne les première et deuxième procédures.

32. Enfin, sur le plan de la stratégie juridique, on pourrait soutenir que le recours du requérant devant le Tribunal constitutionnel était voué à l'échec, compte tenu de la position claire et établie de cette juridiction sur le principe *non bis in idem*. Il est possible d'admettre de manière générale – et sans laisser entendre que telle était l'intention du requérant en l'espèce – que, par le recours à des stratégies procédurales dilatoires, les défendeurs peuvent chercher à influencer celle des procédures qui, parmi plusieurs procédures parallèles, prend fin en premier. Même si cet élément peut être pertinent, la tentative du requérant de chercher à modifier la position du Tribunal constitutionnel national ne saurait, à mon avis, passer pour déraisonnable, compte tenu, entre autres, de l'évolution progressive de la jurisprudence de la Cour elle-même vers une interprétation plus cohérente de l'article 4 du Protocole n° 7.

ii. Sur le point de savoir s'il y a eu répétition entre la deuxième et la troisième procédures

33. La condamnation prononcée à l'égard du requérant dans le cadre de deuxième procédure pour manipulation de marché est devenue définitive et a acquis force de chose jugée le 14 juillet 2016 (paragraphe 56 du présent arrêt) La procédure engagée par la CMVM s'est poursuivie au-delà de cette date et s'est finalement achevée (paragraphe 86 du présent arrêt) par des sanctions pécuniaires et accessoires supplémentaires infligées au requérant. Ayant constaté que ces deux procédures dirigées contre le requérant se recoupaient en substance de manière significative, je dois conclure à la violation de l'article 4 du Protocole n° 7 sur ce point.

Des procédures mixtes peuvent-elles être conformes à la Convention ?

34. La gravité des actions et des omissions imputées au requérant en l'espèce, s'inscrivant dans un plan plus large de manipulation de marché exécuté par plusieurs générations de dirigeants de la BCP, ne fait guère de doute. Ce plan a causé un grave préjudice aux intérêts des investisseurs de la banque et au système financier du pays, et rien dans la présente opinion

séparée n'entend suggérer le contraire. En effet, tout bien considéré, la relative légèreté des sanctions prononcées par les juridictions pénales à l'issue de la deuxième procédure est quelque peu surprenante.

35. Plus généralement, une question légitime peut se poser quant à la possibilité pour les États d'engager des procédures mixtes (formellement pénales et administratives) dans certains domaines complexes du droit administratif moderne si la Cour devait adopter l'interprétation que le juge Serghides et moi-même avons donnée de l'article 4 du Protocole n° 7 – sans perdre de vue que ce n'est pas une question de choix pour ceux d'entre nous qui sont enclins à prendre au sérieux le texte de la Convention. D'une manière générale, il n'appartient pas à la Cour de dire aux États comment organiser leur système juridique de manière à rester, dans l'ensemble, dans les limites posées par la Convention. Les États jouissent à cet égard d'une grande latitude, comme en témoignent les diverses législations et pratiques en vigueur en Europe sur cette question et des questions connexes. Les États peuvent notamment choisir d'établir des règles de priorité ou de primauté parmi la pluralité d'« intérêts protégés » visés par des réglementations pénales ou administratives, chercher à intégrer des accusations multiples dans la même procédure ou adopter d'autres approches qui peuvent être tirées des meilleures pratiques européennes.

36. Dans le contexte d'affaires telles que celle de l'espèce, et sans aucune ambition de fournir des lignes directrices exhaustives, il me semble que plusieurs options s'offrent aux autorités nationales. Premièrement, il devrait être possible de concevoir des sanctions administratives de manière à les maintenir en-deçà du seuil défini dans l'arrêt *Engel* (précité). Comme je l'ai déjà exposé, la Cour pourrait faciliter ce processus en revoyant les critères *Engel* ou, tout au moins, les modalités rigoureuses selon lesquelles ils ont parfois été appliqués dans la pratique. En particulier, les sanctions professionnelles ne devraient pas automatiquement être qualifiées de « pénales » et, l'ampleur des sanctions pécuniaires elle-même pourrait prendre en compte la nature des atteintes et le secteur économique pertinent. Une amende donnée ne cause pas autant de souffrance à un banquier chevronné qu'à un chauffeur de taxi.

37. Deuxièmement, dans certaines affaires, il est possible, voire plus effectif, de poursuivre les différentes infractions dans le cadre d'une seule procédure pénale (ou peut-être administrative). Les récentes réformes législatives au Portugal qui prévoient des poursuites pénales unifiées pour l'infraction de manipulation de marché vont dans cette direction. Cela semble préférable à une situation où la législation nationale interdit les sanctions cumulatives mais pas l'ouverture de procédures pénales et administratives parallèles pour la même infraction (comme c'était le cas pour les infractions de faux en écriture comptable dans la procédure engagée par la BdP contre le requérant dans la présente affaire).

38. Troisièmement, il est possible que différentes procédures reposent sur des faits ou des actes illégaux suffisamment distincts, évitant ainsi tout recoupement de l'*idem factum*, tel que déterminé par les critères énoncés dans l'arrêt *Zolotoukhine* (précité). Ainsi, les autorités nationales pourraient faire valoir, par exemple, que la transmission de fausses informations à différentes autorités de surveillance, qui exercent des fonctions de régulation différentes sur la base de régimes réglementaires différents, ne devrait pas nécessairement être considérée comme une « même infraction », même si ces pratiques portent sur des événements sous-jacents liés entre eux. Comme cela a été relevé, les critères énoncés dans l'arrêt *Zolotoukhine* (précité) ne devraient pas s'appliquer *in abstracto*, mais à la lumière des éléments essentiels de chacune des infractions reprochées. Dans le même temps, pareille approche nécessiterait une certaine division du travail et une coordination *a priori* entre les différentes autorités de poursuite.

39. Enfin, d'un point de vue stratégique, les procureurs pourraient s'efforcer de faire en sorte que la procédure pénale principale soit achevée avant que toute autre procédure parallèle ne se conclue, de manière à empêcher que la procédure pénale puisse être contestée sur le terrain de la double incrimination. Je comprends, toutefois, que cela peut dépendre de multiples considérations avec lesquelles il n'est pas toujours possible jongler.

40. En conclusion, il est évident que l'option de la « répétition intégrée » privilégiée par la majorité de la Grande Chambre est la moins onéreuse pour les États. Mais la voie de la moindre résistance n'est généralement pas la meilleure pour les droits fondamentaux.

OPINION DISSIDENTE DU JUGE SERGHIDES

(Traduction)

A. Introduction

1. L'affaire concerne trois procédures ouvertes contre le requérant par les juridictions pénales, la Commission du Marché des Valeurs Mobilières (la « CMVM ») et la Banque du Portugal (la « BdP »), pour diverses infractions pénales et administratives commises alors qu'il était membre puis vice-président du conseil d'administration de la banque Banco Comercial Português (la « BCP »). Les griefs formulés par le requérant étaient doubles : il soutenait, premièrement, qu'il avait été porté atteinte à son droit de ne pas être jugé ou puni deux fois pour les mêmes faits (*non bis in idem*), tel que garanti par l'article 4 du Protocole n° 7 à la Convention, et, deuxièmement, que l'absence de tout recours effectif pour faire valoir son droit au niveau interne avait emporté violation de l'article 13 de la Convention.

2. Avec tout le respect que je dois à mes collègues, je ne peux souscrire au constat de non-violation de l'article 4 du Protocole n° 7 et à la conclusion selon laquelle il n'y a pas lieu d'examiner la recevabilité ou le fond du grief formulé sous l'angle de l'article 13. C'est pourquoi j'ai voté contre les points 3 et 4 du dispositif du présent arrêt.

3. Je vais expliquer ci-dessous les raisons de mon désaccord sur ces deux points mais, avant de le faire, je souhaite insister sur le fait que le principe *non bis in idem* est la pierre angulaire de la sécurité juridique, l'une des garanties les plus fondamentales du procès équitable et une garantie importante contre l'abus de pouvoir de l'État.

B. Mon désaccord sur le constat de non-violation de l'article 4 du Protocole n° 7 à la Convention – l'érosion du principe *non bis in idem* suscitée par l'approche de l'« ensemble cohérent » ou du « système répressif intégré »

4. À mon humble avis, l'interprétation selon laquelle l'article 4 du Protocole n° 7 à la Convention autorise de multiples procédures à condition qu'elles forment un « ensemble cohérent » ou relèvent d'un « système répressif intégré », comme cela a été établi dans l'arrêt rendu dans l'affaire *A et B c. Norvège* ([GC], nos 24130/11 et 29758/11, 15 novembre 2016) et approfondi dans le présent arrêt, est fondamentalement inconciliable avec le principe *non bis in idem*.

5. À la base, pareille approche porte atteinte au caractère *absolu* et *insusceptible de dérogation* du droit en question (voir, à cet égard, l'article 4 § 3 du Protocole n° 7). Le principe *non bis in idem* consacre une *règle*

catégorique qui n'est soumise à aucune clause limitative, contrairement aux droits conditionnels garantis par les articles 8 à 11 de la Convention, qui contiennent certaines limitations dans leur deuxième paragraphe. La clause de « réouverture » contenue à l'article 4 § 2 du Protocole nº 7, concernant l'apparition de faits nouveaux ou nouvellement découverts ou la découverte d'un vice fondamental dans la procédure, ne remet pas en cause le caractère absolu du droit, *en ce qu'elle s'applique à des situations dans lesquelles la décision initiale ne saurait être considérée comme ayant acquis le caractère définitif ou la validité requis*.

6. À cet égard, il convient de souligner que le caractère non absolu des exigences de sécurité juridique ne doit pas être confondu avec le caractère absolu du droit en question. Dans ce contexte, l'observation faite par la Grande Chambre dans l'arrêt rendu dans l'affaire *Mihalache c. Roumanie* ([GC], nº 54012/10, § 129, 8 juillet 2019), selon laquelle l'exigence de sécurité juridique n'est pas absolue, devrait être comprise comme se référant au caractère définitif de la décision antérieure dans les circonstances particulières envisagées à l'article 4 § 2 du Protocole nº 7. Elle ne saurait être interprétée comme laissant à entendre que la garantie contre le fait d'être jugé ou puni deux fois est en elle-même un droit conditionnel ou non absolu. Par conséquent, la possibilité de rouvrir la procédure dans l'hypothèse de l'apparition de faits nouveaux ou nouvellement découverts ou de la découverte d'un vice fondamental dans la procédure précédente ne saurait servir de fondement pour affaiblir la garantie absolue consacrée par l'article 4 du Protocole nº 7.

7. En conséquence, correctement interprété, le principe *non bis in idem* opère *comme un obstacle procédural strict* : une fois qu'une décision définitive a été rendue, il est définitivement interdit à l'État de poursuivre ultérieurement la procédure pour les mêmes faits. Comme l'observe le professeur W. A. Schabas, le droit découlant de l'article 4 du Protocole nº 7 « s'applique non seulement à une deuxième condamnation pour la même infraction, mais également à une deuxième procédure »[1] ou, pour le dire autrement, « il suffit que la deuxième procédure ait seulement commencé »[2]. La doctrine du « système intégré » porte, toutefois, effectivement atteinte à cette garantie en transformant une interdiction catégorique en règle conditionnelle qui dépend du degré de connexité entre les procédures. Ce faisant, elle introduit des considérations de mise en balance qui sont intrinsèquement incompatibles avec la nature même d'un droit absolu.

8. Cela ne signifie pas que la Cour devrait ignorer la deuxième procédure dans son ensemble. Au contraire, l'examen de la procédure ultérieure est indispensable pour déterminer si la condition de l'*idem* est remplie. Reconnaître l'existence d'une procédure ultérieure afin d'identifier une

[1] William A. Schabas, *The European Convention on Human Rights: A Commentary* (Oxford Commentaries on International Law, 2015), p. 1150.

[2] *Ibidem*, p. 1148.

répétition est toutefois fondamentalement différent de considérer les deux procédures comme des éléments d'une seule procédure intégrée. Cette dernière approche risque de neutraliser la fonction protectrice de la garantie *non bis in idem*. Elle peut aussi porter atteinte à l'intégrité et au caractère définitif de la première procédure, affaiblissant à la fois le travail judiciaire effectué et l'autorité de la décision elle-même.

9. Avec tout le respect que je dois à mes collègues, il me semble que l'approche susmentionnée est manifestement incompatible avec le principe d'effectivité (effet utile), qui est un principe fondamental de la Convention[3]. Autoriser les États à diviser délibérément les procédures en deux voies parallèles, administratives et pénales, pour les requalifier *a posteriori* d'« ensemble cohérent » ne permet pas d'assurer une protection effective du principe *non bis in idem*. Du point de vue de l'individu, la réalité de sa situation demeure inchangée, avec de multiples procédures, une exposition répétée à la sanction et une insécurité juridique prolongée. Une garantie qui permet pareille issue n'est autre qu'une construction formelle et illusoire, dépourvue de toute valeur pratique.

10. Plus précisément, l'approche en question engendre une insécurité juridique structurelle, car le critère décisif – l'existence d'un « lien suffisamment étroit » entre des procédures – est formulé en des termes larges et indéterminés, sans limites claires ni critères précis. La notion de « lien suffisamment étroit » manque de précision et prête à une application incohérente et discrétionnaire, ce qui porte atteinte à la prévisibilité et à la prééminence du droit. Parallèlement, elle risque d'institutionnaliser la double peine, car des sanctions cumulatives infligées dans le cadre de différentes procédures peuvent, en substance, reproduire la répétition même que cette disposition est censée interdire. L'approche examinée est donc incompatible avec le principe de la dignité humaine, car elle soumet les individus à l'insécurité juridique et à des processus répressifs potentiellement répétitifs, portant ainsi atteinte à leur qualité de personnes autonomes ayant droit à la prévisibilité, à la sécurité juridique et à un traitement équitable en vertu de la loi.

11. Avec tout le respect que je dois à mes collègues, je considère que les contre-arguments avancés à l'appui de cette approche ne sont pas convaincants et sont erronés sur le plan doctrinal. Il est inapproprié de se fonder sur la proportionnalité de la sanction globale : le principe *non bis in idem* interdit la répétition des poursuites en tant que telle, indépendamment de la gravité des sanctions qui en résultent. Plus important, le caractère absolu du droit garanti par l'article 4 du Protocole n° 7 signifie que la proportionnalité n'a aucun rôle à jouer : il n'existe aucune restriction

[3] Sur ce principe, voir Daniel Rietiker, « The principle of 'effectiveness' in the recent jurisprudence of the European Court of Human Rights: its different dimensions and its consistency with public international law – no need for the concept of treaty *sui generis* », *Nordic Journal of International Law*, 79 (2010), pp. 245 et suiv.

admissible à mettre en balance. La présente affaire va encore plus loin : la Cour y procède effectivement à une mise en balance rétroactive, appréciant le respect du droit en question par référence à des procédures ultérieures examinées avec la première. De même, la prévisibilité de procédures multiples ne saurait légitimer une possible violation de la Convention : une atteinte prévisible reste une atteinte. La référence à des intérêts juridiques distincts ne peut pas non plus justifier de multiples procédures, car la condition de l'*idem* est fondée sur l'identité des faits et non sur leur qualification juridique. Le principe *non bis in idem*, bien qu'il ne figure pas à l'article 6 de la Convention, demeure une garantie d'équité du procès et doit se voir accorder le même poids normatif et doctrinal que celui contenu dans l'article 6[4].

12. Affirmer le contraire reviendrait à ouvrir la porte à la fragmentation artificielle d'un comportement unique en plusieurs éléments susceptibles de donner lieu à des poursuites. En conclusion, l'approche du « système répressif intégré » fausse et affaiblit fondamentalement la nature du principe *non bis in idem*. Elle remplace une garantie claire et solide par un critère souple et facilement manipulable, privant ainsi le droit en jeu de son caractère absolu et non susceptible de dérogation, ainsi que de son effectivité pratique dans le système de la Convention.

---

[4] Malheureusement, les difficultés inhérentes au fait que la Cour s'appuie sur une appréciation globale ne se limitent pas à l'article 4 du Protocole n° 7. Cette tendance méthodologique peut également être observée dans d'autres domaines du système de la Convention, où la mise en balance de considérations concurrentes peut parfois affecter le niveau de protection accordé aux droits individuels. Une question comparable se pose sur le terrain de l'article 6 de la Convention, où la Cour a parfois examiné des défaillances dans les garanties d'un procès équitable sous l'angle de l'« équité globale », nonobstant les implications pratiques de telles défaillances pour l'exercice effectif des droits de la défense de l'accusé. Cette approche est illustrée dans l'arrêt rendu dans l'affaire *Ibrahim et autres c. Royaume-Uni* ([GC], n° 50541/18 et 3 autres, 13 septembre 2016), où des restrictions à l'accès précoce à l'assistance juridique ont été appréciées au regard de la procédure dans son ensemble, malgré des craintes quant aux répercussions significatives que ces restrictions pouvaient avoir eu sur l'équité du procès dès le début. Une pareille approche risque de réduire la visibilité des vices procéduraux et de rendre le droit à un procès équitable plus théorique que pratique. (J'ai respectueusement critiqué l'approche de la Cour dans cette affaire dans mon opinion en partie dissidente jointe à l'arrêt rendu dans l'affaire *Simeonovi c. Bulgarie* [GC], n° 21980/04, 12 mai 2017, et dans mon opinion dissidente jointe à l'arrêt rendu dans l'affaire *W.R. c. Pays-Bas,* n° 989/18, 27 avril 2024). Une dynamique de mise en balance similaire peut être observée sur le terrain de l'article 18 de la Convention, où le constat de violation nécessite la preuve d'un but non conventionnel « prédominant », tel qu'énoncé dans l'arrêt rendu dans l'affaire *Merabishvili c. Géorgie* ([GC], n° 72598/13, 28 novembre 2017). Ce critère permet des motifs mixtes lorsqu'un objectif légitime est considéré comme prédominant dans l'ensemble, limitant potentiellement le contrôle de l'instrumentalisation des droits garantis par la Convention. (J'ai critiqué ce « critère du but prédominant » dans mon opinion concordante jointe à l'arrêt précité). Si les exemples qui précèdent ne vont pas directement dans le sens de la thèse ici avancée, ils illustrent néanmoins les difficultés méthodologiques plus larges inhérentes au fait que la Cour s'appuie sur une appréciation globale.

13. Au vu de ce qui précède, et compte tenu des circonstances de la présente espèce, j'aurais conclu à la violation de l'article 4 du Protocole nº 7.

14. Je ne peux non plus souscrire à la thèse de la Cour selon laquelle son approche dans la présente affaire peut être considérée comme une application de la doctrine de l'« instrument vivant » (paragraphe 216 du présent arrêt). J'ai eu l'occasion, en d'autres lieux, d'examiner en détail la question de savoir si un recul ou une régression dans la protection de l'un des droits de l'homme, comme cela s'est produit en l'espèce, peut à proprement parler être considéré comme une application de la doctrine de l'« instrument vivant »[5]. J'ai conclu qu'il convenait d'y répondre par la négative.

15. Cette conclusion me paraît tout aussi impérieuse dans les circonstances de l'espèce. La doctrine de l'« instrument vivant » doit être comprise comme une expression ou une manifestation spécifique du principe d'effectivité, à la fois en tant que méthode d'interprétation et en tant que norme de droit international. Par conséquent, elle ne saurait être utilisée pour s'écarter de son fondement même, à savoir le principe d'effectivité lui-même, ni pour aller à l'encontre de celui-ci. Admettre le contraire reviendrait à priver la doctrine de sa cohérence normative et à la transformer en un instrument susceptible de justifier des résultats contraires à l'objet et au but de la Convention. Bien comprise, la doctrine de l'« instrument vivant » sert à renforcer la protection des droits garantis par la Convention et à faire en sorte qu'ils demeurent concrets, effectifs et adaptés aux conditions d'aujourd'hui. Elle ne saurait être invoquée pour justifier une diminution de cette protection.

16. En ce sens, cette doctrine est intrinsèquement téléologique et directionnelle : elle opère de manière à renforcer, et non à affaiblir, le niveau de protection précédemment atteint. De plus, la jurisprudence constante de la Cour a toujours lié l'interprétation évolutive à la nécessité de veiller à ce que les droits soient « concrets et effectifs » plutôt que « théoriques ou illusoires ».

17. Une interprétation aboutissant à un abaissement des normes de protection existantes se concilie mal avec cette exigence, car elle risque de rendre les garanties antérieurement protégées moins effectives en pratique. Il s'ensuit qu'une interprétation régressive ne saurait, sans contradiction, être englobée dans la logique de l'interprétation évolutive. Ce point de vue est également soutenu par Gerards, qui expose à juste titre ce qui suit :

> « (...) le principe d'effectivité et le préambule de la Convention n'étayent pas une telle possibilité d'« évolution régressive » ou, comme l'ont plus récemment appelée Helfer et Voeten, de « marche arrière ». Le préambule de la Convention indique que le but du Conseil de l'Europe est « la sauvegarde et le développement » des droits de l'homme

[5] *The Principle of Effectiveness and its Overarching Role in the Interpretation and Application of the ECHR – The norm of all norms and the method of all methods* (Strasbourg, 2022), pp. 441-446. J'évite généralement de citer mon propre travail doctrinal dans mes opinions séparées, mais il me semble approprié de le faire ici, à titre exceptionnel.

> et des libertés fondamentales, ce qui suggère une dynamique à sens unique dans le sens d'offrir une protection plus étendue, et non moins étendue, des droits de l'homme.
>
> (...) Il est clair (...) qu'en principe, [la Convention] s'efforce d'évoluer progressivement afin de permettre le « développement » des droits protégés par la Convention »[6] (traduit par le greffe)

18. Cette lecture est en outre corroborée par le cadre interprétatif énoncé aux articles 31 et 32 de la Convention de Vienne de 1969 sur le droit des traités, qui exige qu'un traité soit interprété de bonne foi à la lumière de son objet et de son but. Dans le cas de la Convention, cet objet et ce but – tels qu'ils sont énoncés dans le préambule et constamment réaffirmés dans la jurisprudence de la Cour – consistent dans le développement progressif et la protection effective des droits fondamentaux.

19. Une interprétation qui permettrait une régression serait donc difficilement conciliable avec ces règles générales d'interprétation. En effet, la Convention est un instrument vivant non parce qu'elle permet l'érosion des droits, mais parce qu'elle cherche à assurer que la protection des droits de l'homme évolue d'une manière concrète, effective et adaptée aux conditions des sociétés démocratiques contemporaines. Son caractère « vivant » dénote une adaptabilité au service d'une protection renforcée, et non une souplesse dans le sens de la restriction. L'évolution du droit de la Convention doit rester fidèle à l'objet et au but de la Convention, à savoir la protection effective et progressive des droits de l'homme.

20. Toute dérogation à l'objet et au but de la Convention risque de porter atteinte à la légitimité de l'autorité interprétative de la Cour et à la cohérence du système de la Convention dans son ensemble.

21. J'ai le regret de dire qu'en l'espèce, non seulement la Cour a suivi une approche qui fait marche arrière sur la protection du droit en question, mais elle semble aussi affirmer que cette approche n'implique pas un tel retour en arrière. Si un droit absolu, tel que celui examiné ici, est traité comme un droit conditionnel et, en même temps, d'une manière qui porte manifestement atteinte à sa protection effective, on voit mal comment on pourrait y voir autre chose qu'une régression qui risque de vider la notion de droit « absolu » de tout contenu significatif.

C. Mon désaccord sur la conclusion selon laquelle il n'y a pas lieu d'examiner la recevabilité et le fond du grief formulé sous l'angle de l'article 13 de la Convention

22. Le requérant se plaignait d'avoir été débouté de tous les recours internes qu'il avait exercés relativement à son grief fondé sur l'article 4 du Protocole n° 7 et soutenait que, par conséquent, il y avait eu violation de ses

[6] Janneke Gerards, *General Principles of the European Convention on Human Rights*, 2e éd. (Cambridge University Press, 2023), § 4.3.4, pp. 115-116.

droits découlant de l'article 13 de la Convention, qui garantit le droit à un recours effectif. Dans le présent arrêt, la Cour déclare, toutefois, qu'il n'y a pas lieu d'examiner la recevabilité et le fond de ce grief (paragraphe 295 du présent arrêt et point 4 de son dispositif).

23. Pour parvenir à cette conclusion, elle commence par se référer à l'approche de la chambre, à savoir la décision de cette dernière de ne pas statuer séparément sur la recevabilité et le fond du grief en se fondant sur le principe selon lequel la Cour est « maîtresse de la qualification juridique des faits de la cause » (*jura novit curia*) et, sur cette base, de juger approprié d'analyser la requête sous l'angle du seul article 4 § 1 du Protocole n° 7 (paragraphe 131 de l'arrêt de la chambre du 8 octobre 2024). Le dispositif de l'arrêt de la chambre ne fait aucune mention du grief formulé par le requérant sur le terrain de l'article 13, entièrement absorbé par le grief fondé sur l'article 4 § 1 du Protocole n° 7, dont la violation n'a en fin de compte pas été constatée.

24. Il semble, en revanche, que ce n'est pas sur ce principe de requalification que la Grande Chambre s'appuie dans le présent arrêt pour éviter d'examiner le grief fondé sur l'article 13 de la Convention, mais *sur un autre principe*, s'appuyant sur la logique de la *lex specialis* pour qu'un droit de la Convention puisse être absorbé par un autre. À cet égard, elle cite le passage suivant de l'arrêt rendu dans l'affaire *Tsaava et autres c. Géorgie* ([GC], nos 13186/20 et 4 autres, § 225, 11 décembre 2025) :

> « Il est loisible à la Cour de ne pas examiner des griefs qui, parce qu'ils portent sur les mêmes faits et qu'ils concernent des questions qui s'inscrivent, et sont donc absorbées, dans des questions plus larges déjà examinées par elle, se recoupent entièrement ou dans une certaine mesure avec des griefs sur lesquels elle s'est déjà penchée. Par ailleurs, lorsqu'elle est saisie d'un grief formulé sur le terrain de deux dispositions de la Convention qui, au vu des faits de l'espèce, régissent la même question mais diffèrent par leur niveau de spécificité (*lex generalis* et *lex specialis*), la Cour, en règle générale, examine le grief uniquement sous l'angle de la seconde, parfois en l'interprétant à la lumière de la première. »

25. Se fondant sur le principe énoncé dans l'arrêt précité, la Cour indique dans le présent arrêt que la question se pose de savoir si, en l'espèce, le grief soulevé par le requérant sur le terrain de l'article 13 appelle un examen distinct de celui portant sur le grief fondé sur l'article 4 du Protocole n° 7 ou si, au contraire, les deux griefs « se recoupent » (paragraphe 293 du présent arrêt).

26. À cet égard, elle constate que les deux griefs en question concernent les mêmes faits, à savoir l'ouverture de trois procédures de nature pénale contre le requérant par la BdP, par la CMVM et par les juridictions pénales (paragraphe 294 du présent arrêt). Elle relève, en outre, que ces deux griefs se rapportent également à la même question fondée sur l'atteinte au principe *non bis in idem*, puisque, sous l'angle de l'article 4 du Protocole n° 7, le requérant allègue avoir été poursuivi trois fois pour les mêmes faits et, sur le terrain de l'article 13 de la Convention, il conteste le rejet des recours qu'il

avait formés pour se plaindre d'une atteinte au principe *non bis in idem* dans le cadre de la procédure engagée par la BdP, de la procédure pénale et de la procédure menée par la CMVM (*ibidem*).

27. Au vu des circonstances susmentionnées, la Grande Chambre conclut qu'il n'y a pas lieu d'examiner la recevabilité et le fond du grief formulé sous l'angle de l'article 13, dans la mesure où ce dernier est absorbé par l'examen plus large auquel elle a procédé sur le terrain de l'article 4 du Protocole n° 7, qui constitue ainsi la *lex specialis* par rapport aux exigences plus générales de l'article 13 (paragraphe 295 du présent arrêt).

28. Il convient de noter que tant la chambre que la Grande Chambre considèrent dans la présente affaire le grief fondé sur l'article 13 comme étant absorbé par le grief fondé sur l'article 4 du Protocole n° 7. Pourtant, *seul l'arrêt de la Grande Chambre inclut dans son dispositif un point indiquant qu'il n'y a pas lieu d'examiner le grief fondé sur l'article 13*. Il ne nous est pas donné de savoir si cette issue résulte de l'utilisation par la Cour d'une méthodologie différente pour éviter d'examiner le grief fondé sur l'article 13. Plus précisément, l'arrêt de la chambre s'est appuyé sur le principe de la requalification juridique avant son examen, alors que la Grande Chambre renvoie *in fine* au principe de la *lex specialis*. Dans les deux cas, la Cour a *procédé à une forme d'absorption procédurale*. Dans le premier cas, cette absorption était si absolue qu'elle a exclu toute mention de l'article 13 dans le dispositif de l'arrêt. Dans le second cas, toutefois, l'absorption est moins opaque. Si la Cour estime qu'il n'y a pas lieu d'examiner la recevabilité ou le fond du grief, elle inscrit néanmoins explicitement cette décision dans le dispositif. Cette divergence soulève d'importantes questions quant à la transparence du raisonnement de la Cour et donne à penser qu'une telle « absorption » masque en fait un simple manquement à l'obligation d'examiner une violation procédurale distincte.

29. Dans l'arrêt rendu dans l'affaire *Tsaava et autres* (précité), sur lequel la conclusion en cause est fondée, la Grande Chambre a dit qu'à la lumière des constats opérés sur le terrain de l'article 3 de la Convention sous son volet procédural, il n'y avait pas lieu d'examiner la recevabilité et le fond du grief fondé sur l'article 13 (§ 450). J'ai joint audit arrêt une opinion en partie dissidente dans laquelle je critiquais cette approche, et je souhaiterais également renvoyer à un certain nombre d'opinions que j'ai écrites sur des questions identiques ou similaires (voir, par exemple, mes deux opinions les plus récentes : une opinion en partie dissidente jointe à l'arrêt *Batou c. Suisse*, n° 30781/22, 7 mai 2026, et une opinion dissidente jointe à l'arrêt *Eisenauer et autres c. France*, n°s 47090/22 et 9 autres, 12 mai 2026).

30. Avec tout le respect que je dois à mes collègues, je ne peux souscrire à l'approche susmentionnée adoptée par la Grande Chambre dans la présente affaire pour les raisons exposées ci-dessous. L'absorption n'est pas une étape analytique neutre, *mais une décision de fond* de ne pas statuer sur un grief. Sans démonstration du fait que tous les éléments essentiels du grief non

examiné ont été pleinement pris en compte, l'affirmation de recoupement demeure sommaire. Elle risque de remplacer une décision motivée par une équivalence présumée, privant ainsi les requérants d'une résolution juridictionnelle effective sur chaque grief formulé. Le droit à un recours effectif est autonome et explicite. Il ne peut être remplacé par le droit de ne pas être jugé ou puni deux fois, tel que garanti par l'article 4 § 1 du Protocole nº 7. Ces deux droits sont distincts sur le plan conceptuel et fonctionnel. Leur nature, leur portée et leur but sont différents. À mon humble avis, la Grande Chambre elle-même a souligné au paragraphe 227 de l'arrêt *Tsaava et autres* (précité) un point qu'elle semble avoir négligé ou insuffisamment pris en compte tant dans sa propre conclusion que dans le présent arrêt. Elle a, en particulier, observé que, bien qu'ils puissent découler des mêmes faits, les griefs ne se recoupent pas nécessairement, car il peut y avoir des différences dans la nature des intérêts protégés par les dispositions respectives. Les griefs fondés sur l'article 4 du Protocole nº 7 et sur l'article 13 peuvent bien découler des mêmes faits, mais le recoupement factuel n'est pas une équivalence normative.

31. Au paragraphe 294 du présent arrêt, la Cour fournit une motivation supplémentaire : les deux griefs se rapportent à la même question fondée sur l'atteinte au principe *non bis in idem*. Ce raisonnement ne tient toutefois pas compte du fait que l'article 13 concerne par nature la violation d'un droit pour lequel aucun recours interne effectif n'était prévu. Par conséquent, le point commun avec le grief essentiel (le principe *non bis in idem*) n'exclut pas nécessairement l'exigence procédurale distincte de fournir une voie de recours fonctionnelle aux fins de l'article 13. En amalgamant une possible violation du droit garanti par l'article 4 du Protocole nº 7 avec le droit procédural à un recours, la logique de la Cour *conduit* inéluctablement *à la conclusion qu'un grief fondé sur l'article 13 ne pourrait jamais être soulevé de manière indépendante*. Pareil résultat équivaut en réalité à une négation du droit lui-même, rendant la garantie d'un recours effectif illusoire et théorique, plutôt que concrète et effective

32. L'article 13 concrétise le principe de subsidiarité consacré par le préambule de la Convention : il impose aux États d'offrir des recours au niveau national avant que l'individu ne saisisse la Cour. Si la Cour refuse d'examiner un grief fondé sur l'article 13 parce qu'elle a déjà examiné un grief fondé sur l'article 4 § 1 du Protocole nº 7, elle risque de vider l'article 13 de toute signification indépendante et de priver les États de conseils sur ce que des recours effectifs nécessitent en pratique. Par conséquent, en n'examinant pas le grief fondé sur l'article 13, la Cour a manqué une occasion cruciale d'apporter aux États des éclaircissements sur la nature et la portée d'un « recours effectif » et sur ce que pareil recours devrait impliquer en pratique. À cet égard, la motivation de la Cour dans l'arrêt *Kudła c. Pologne* ([GC], nº 30210/96, § 152, CEDH 2000-XI) est particulièrement instructive :

> « (...) en énonçant de manière explicite l'obligation pour les États de protéger les droits de l'homme en premier lieu au sein de leur propre ordre juridique, l'article 13 établit au profit des justiciables une garantie supplémentaire de jouissance effective des droits en question. Tel qu'il se dégage des travaux préparatoires (*Recueil des Travaux préparatoires de la Convention européenne des Droits de l'Homme*, vol. II, pp. 485 et 490, et vol. III, p. 651), l'objet de l'article 13 est de fournir un moyen au travers duquel les justiciables puissent obtenir, au niveau national, le redressement des violations de leurs droits garantis par la Convention, avant d'avoir à mettre en œuvre le mécanisme international de plainte devant la Cour. Vu sous cet angle, le droit de chacun à voir sa cause entendue dans un délai raisonnable ne peut être que moins effectif s'il n'existe aucune possibilité de saisir d'abord une autorité nationale des griefs tirés de la Convention, et les exigences de l'article 13 doivent être regardées comme renforçant celles de l'article 6 § 1 plutôt que comme étant absorbées par l'obligation générale, imposée par cet article, de ne pas soumettre les justiciables à des procédures judiciaires anormalement longues. »

33. Le recours à la logique de la *lex specialis* pour éviter d'examiner un droit séparément est conceptuellement incorrect *lorsqu'il n'y a pas de véritable conflit* normatif. La maxime *lex specialis derogat legi generali*, ou *generalia specialibus non derogat*, est un outil de résolution des conflits entre les normes juridiques[7]. Elle s'applique lorsque deux règles aboutissent à des résultats incompatibles entre eux et que l'une d'entre elles doit prévaloir. Les droits garantis par l'article 4 du Protocole n° 7 et ceux découlant de l'article 13 ne sont toutefois pas en conflit. Au contraire, le second supporte le premier en offrant un recours effectif en cas de violation. Ces deux dispositions peuvent s'appliquer simultanément et se renforcer mutuellement.

34. Dans l'arrêt rendu dans l'affaire *Tsaava et autres* (précité, § 225), la Grande Chambre a rappelé que lorsque deux dispositions régissent la même question mais diffèrent par leur niveau de spécificité, la Cour, en règle générale, examine le grief uniquement sous l'angle de la *lex specialis*. Cela suppose, toutefois l'existence d'une hiérarchie ou d'un conflit de normes, qui n'existe pas dans le système de la Convention. La relation entre les nombreux droits garantis par la Convention n'est pas hiérarchique mais complémentaire. Leur applicabilité concurrente reflète la protection stratifiée voulue par la Convention, par leur redondance.

35. Comme cela a été évoqué ci-dessus, chaque droit découlant de la Convention a son propre libellé, son propre but, sa propre portée, ses propres obligations positives et négatives et ses propres conséquences en matière de redressement. Absorber un droit dans un autre revient à estomper ces distinctions. Cela risque de confondre les critères juridiques, de masquer les obligations souscrites par l'État et d'affaiblir la cohérence doctrinale de la Convention. *La Convention n'est pas un réservoir indifférencié de droits dans lequel la Cour peut choisir une disposition et y verser les autres. Il s'agit d'une charte structurée de garanties distinctes*. Chaque disposition est un

[7] Jenkins, *Centuries of Reports*, p. 120, et *Bennion on Statutory Interpretation: A Code*, 5e éd. (LexisNexis, 2008), Section 88, pp. 306-307.

récipient distinct contenant sa propre substance juridique. Combiner ces substances en un « cocktail » juridique modifie à la fois la composition et la fonction de ces dispositions. L'interprétation et l'application des droits garantis par la Convention ne permettent pas non plus de recourir à une forme d'« alchimie judiciaire » par laquelle la substance d'une garantie se transformerait en une autre sous couvert de souplesse interprétative. Une telle approche risque non seulement de dénaturer l'intégrité des droits individuels, mais aussi de transformer subtilement le caractère de la Convention, le faisant passer d'un traité de protection des droits de l'homme à un instrument moins déterminé et moins cohérent structurellement.

36. Le risque est en outre de déplacer les limites de principe inhérentes à chaque disposition, y compris les conditions spécifiques dans lesquelles des ingérences peuvent être justifiées, et de porter ainsi atteinte à l'équilibre soigneusement calibré que la Convention ménage entre les droits individuels et les intérêts collectifs. Par ailleurs, la discipline méthodologique de la jurisprudence de la Cour – fondée sur des critères, des seuils et des cadres justificatifs distincts pour chaque droit – s'érode lorsque les garanties se fondent les unes dans les autres, entraînant une imprévisibilité et une perte de clarté normative. Une telle approche peut également affaiblir les garanties procédurales, étant donné que chacun des droits entraîne des normes de contrôle, des exigences en matière de preuve et des conséquences en matière de redressement qui sont différentes les unes des autres. En fin de compte, l'intégrité du système de la Convention dépend du maintien de l'autonomie analytique de chaque droit, tout en permettant une interaction fondée sur des principes plutôt qu'une fusion non structurée.

37. Même si la Cour déclare interpréter la *lex specialis* « à la lumière » de la *lex generalis*, pareille interprétation ne saurait se substituer à un examen autonome. En l'absence d'une appréciation distincte, la contribution normative spécifique de la disposition dite « générale » n'est ni claire ni vérifiée.

38. L'approche de la *lex specialis* suscite également de sérieuses préoccupations sur le terrain de la prééminence du droit. Les requérants et les États sont laissés dans l'incertitude quant aux hypothèses où un grief sera examiné et celles où il sera considéré comme absorbé, redondant ou se recoupant avec un autre. Souvent, la Cour omet d'indiquer avec précision quels éléments du droit qui n'est pas examiné sont censés être couverts par celui qui l'est. En l'absence d'une telle explication, il est impossible de savoir si le grief qui n'a pas été examiné a réellement été pris en compte, s'il ne l'a été que partiellement ou s'il a été tout simplement ignoré. La conclusion selon laquelle « aucune question distincte ne se pose » peut alors devenir un dispositif de rejet plutôt que le résultat d'une décision motivée.

39. Cette approche est encore plus problématique si on l'examine à la lumière des exigences de la Cour elle-même sur le terrain de l'article 6 de la Convention. Les juridictions internes sont tenues de procéder à un examen

effectif des prétentions des parties et de répondre de manière spécifique et explicite aux arguments déterminants. Si elle veut rester crédible, la Cour ne peut avoir de telles exigences à l'égard des juridictions nationales tout en refusant, sans motivation suffisante, d'examiner les griefs principaux qui lui sont soumis sur le terrain de la Convention. La légitimité de la Cour dépend non seulement de l'issue des affaires dont elle est saisie, mais aussi de la transparence, de l'exhaustivité et de l'intelligibilité de son raisonnement.

40. Ne pas examiner certains griefs nuit également à l'évolution de la jurisprudence issue de la Convention. La Convention est un instrument vivant dont l'interprétation progressive dépend de la clarification graduelle de chaque droit. Lorsque des griefs sont absorbés ou rejetés car jugés redondants (« pas lieu d'examiner »), des occasions sont perdues de définir le contenu de dispositions telles que l'article 13. Au fil du temps, cela pourrait conduire à une stagnation doctrinale, laissant d'importants domaines de la protection des droits de l'homme en état de sous-développement.

41. Lorsqu'un requérant soulève un grief distinct et défendable sur le terrain d'une disposition distincte de la Convention, la Cour devrait l'examiner explicitement. Même si le raisonnement se recoupe avec l'analyse sous l'angle d'une autre disposition, la Cour devrait dire si cet autre droit a été violé. Elle ne devrait pas omettre d'examiner ce droit en procédant à une requalification, en appliquant la formule de l'arrêt *Câmpeanu* (qui distingue les griefs principaux des griefs secondaires) ou en effectuant l'analyse superficielle de la *lex specialis*. Dans la présente affaire, elle a choisi de suivre la troisième méthode pour ne pas examiner un grief. Telles qu'appliquées par la Cour, ces trois méthodes sont toutefois, à mon humble avis, contraires au principe d'effectivité des droits concernés. Elles aboutissent non seulement à une limitation, mais aussi à une privation de la protection conférée par ces droits en pratique, les rendant théoriques et illusoires, plutôt que concrets et effectifs.

42. En conclusion, l'effectivité des droits garantis par la Convention exige que chacun d'entre eux conserve sa force autonome. La Cour ne s'acquitte pas de son rôle de gardienne des droits de l'homme lorsqu'elle sélectionne un grief et qualifie les autres de redondants. Le droit de recours individuel garantit un véritable examen judiciaire des violations alléguées, pas seulement l'accès à une décision sur certaines d'entre elles. Une pratique qui laisse sans réponse des violations alléguées de droits risque de rendre ces droits théoriques et illusoires, de porter atteinte à la subsidiarité, d'affaiblir la sécurité juridique et d'éroder la confiance dans le système de la Convention. L'approche appropriée est donc celle de l'exhaustivité fondée sur des principes : tout grief distinct et défendable fondé sur la Convention devrait faire l'objet d'un examen judiciaire distinct, motivé et effectif.

43. À la lumière de ce qui précède, si je n'avais pas été dans la minorité, j'aurais examiné le grief formulé sous l'angle de l'article 13. Comme cela a été relevé ci-dessus, une pratique générale consistant à dire qu'« il n'y a pas

lieu d'examiner la recevabilité et le fond du grief formulé sous l'angle de l'article 13 de la Convention » risque de rendre cette disposition illusoire et affaiblit les propres standards de la Cour. C'est pourquoi je ne peux approuver cette pratique.

D. Conclusion

44. Si je n'avais pas été dans la minorité, j'aurais constaté une violation de l'article 4 du Protocole n° 7 et octroyé au requérant une satisfaction équitable. Pour toutes les raisons exposées ci-dessus, j'aurais également examiné le grief sous l'angle de l'article 13.