



## Repertoriul jurisprudenței

CONCLUZIILE AVOCATULUI GENERAL  
DOMNUL PRIIT PIKAMĂE  
prezentate la 27 octombrie 2020<sup>1</sup>

**Cauza C-481/19**

**DB**

**împotriva**

**Commissione Nazionale per le Società e la Borsa (Consob)  
cu participarea  
Presidenza del Consiglio dei Ministri**

[cerere de decizie preliminară formulată de Corte costituzionale (Curtea Constituțională, Italia)]

„Trimitere preliminară – Apropierea legislațiilor – Abuzul de piață – Directiva 2003/6/CE – Articolul 14 alineatul (3) – Regulamentul (UE) 596/2014 – Articolul 30 alineatul (1) litera (b) – Necooperare cu autoritățile competente – Sancțiuni administrative și/sau alte măsuri administrative – Interpretare conformă cu drepturile fundamentale – Articolele 47 și 48 din Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene – Dreptul de a păstra tăcerea – Domeniu de aplicare”

1. În prezenta cauză, Curtea este sesizată cu o cerere de decizie preliminară formulată de Corte costituzionale (Curtea Constituțională, Italia) cu privire la interpretarea și la validitatea articolului 14 alineatul (3) din Directiva 2003/6/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 28 ianuarie 2003 privind utilizările abuzive ale informațiilor confidențiale și manipulările pieței (abuzul de piață)<sup>2</sup> și ale articolului 30 alineatul (1) litera (b) din Regulamentul (UE) nr. 596/2014 al Parlamentului European și al Consiliului din 16 aprilie 2014 privind abuzul de piață (regulamentul privind abuzul de piață) și de abrogare a Directivei 2003/6/CE a Parlamentului European și a Consiliului și a Directivelor 2003/124/CE, 2003/125/CE și 2004/72/CE ale Comisiei<sup>3</sup>, care impun statelor membre obligația de a sancționa neîndeplinirea obligației de cooperare cu autoritatea responsabilă de supravegherea pieței (denumită în continuare „autoritatea de supraveghere”).

2. În special, Corte costituzionale (Curtea Constituțională) solicită Curții să se pronunțe cu privire la problema dacă aceste dispoziții pot fi interpretate în mod conform cu dreptul de a păstra tăcerea (*nemo tenetur se detegere*), astfel cum ar rezulta acesta din articolele 47 și 48 din Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene (denumită în continuare „carta”), și, dacă este cazul, cu privire la domeniul de aplicare care trebuie recunoscut acestui drept.

3. Pe scurt, în hotărârea viitoare, Curtea va avea ocazia să se pronunțe cu privire la o serie de probleme juridice delicate, printre care aplicabilitatea dreptului de a păstra tăcerea în cadrul procedurilor administrative care pot conduce la impunerea unei sancțiuni de natură penală, precum și cu privire la domeniul de aplicare exact al unui astfel de drept, a cărui determinare devine problematică din cauza existenței unei pretinse divergențe în această privință între jurisprudența relevantă a Curții Europene a Drepturilor Omului (denumită în continuare „Curtea EDO”) și cea a Curții.

<sup>1</sup> Limba originală: franceza.

<sup>2</sup> JO 2003, L 96, p. 16, Ediție specială, 06/vol. 5, p. 210.

<sup>3</sup> JO 2014, L 173, p. 1.

## I. Cadrul juridic

### A. CEDO

4. Articolul 6 din Convenția europeană pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale, semnată la Roma la 4 noiembrie 1950 (denumită în continuare „CEDO”), prevede:

„1. Orice persoană are dreptul la judecarea în mod echitabil, în mod public și într-un termen rezonabil a cauzei sale, de către o instanță independentă și imparțială, instituită de lege, care va hotărî [...] asupra temeiniciei oricărei acuzații în materie penală îndreptate împotriva sa.

[...]

2. Orice persoană acuzată de o infracțiune este prezumată nevinovată până ce vinovăția sa va fi legal stabilită.

[...]”

### B. Dreptul Uniunii

#### 1. Carta

5. Articolul 47 alineatul (2) din cartă are următorul cuprins:

„Orice persoană are dreptul la un proces echitabil, public și într-un termen rezonabil, în fața unei instanțe judecătorești independente și imparțiale, constituită în prealabil prin lege [...]”

6. În conformitate cu articolul 48 alineatul (1) din cartă:

„Orice persoană acuzată este prezumată nevinovată până ce vinovăția va fi stabilită în conformitate cu legea.”

#### 2. Directiva 2003/6

7. Articolul 12 din Directiva 2003/6 prevede:

„(1) Autoritatea competentă este investită cu toate competențele de supraveghere și de investigație necesare exercitării funcțiilor sale. Autoritatea exercită competențele:

- (a) direct sau
- (b) în colaborare cu alte autorități sau cu alte întreprinderi de pe piață sau
- (c) prin delegare către alte autorități sau întreprinderi de pe piață sub responsabilitatea sa sau
- (d) prin sesizarea autorităților judiciare competente.

(2) Fără a aduce atingere articolului 6 alineatul (7), competențele menționate la alineatul (1) din prezentul articol sunt exercitate în conformitate cu legislația internă și includ cel puțin următoarele drepturi:

[...]

(b) dreptul de a cere informații oricăror persoane, inclusiv celor care intervin succesiv în transmiterea ordinelor sau în efectuarea tranzacțiilor respective, precum și mandatarilor acestora și, dacă este necesar, dreptul de a cita o persoană și de a o audia;

[...]”

8. Articolul 14 din această directivă prevede:

„(1) Fără a aduce atingere dreptului lor de a impune sancțiuni penale, statele membre se asigură că, în conformitate cu legislația internă, se pot lua măsuri administrative corespunzătoare sau că pot fi aplicate sancțiuni administrative persoanelor responsabile de încălcarea dispozițiilor adoptate pentru aplicarea prezentei directive. Statele membre garantează că măsurile în cauză sunt efective, proporționale și cu efect de descurajare.

(2) Comisia stabilește, pentru informare, în conformitate cu procedura menționată la articolul 17 alineatul (2), o listă cu măsurile și sancțiunile administrative menționate la alineatul (1).

(3) Statele membre stabilesc sancțiunile aplicabile în caz de necooperare în cadrul unei investigații care intră sub incidența articolului 12.

(4) Statele membre prevăd că autoritatea competentă poate face publice măsurile sau sancțiunile aplicate pentru nerespectarea dispozițiilor adoptate pentru aplicarea prezentei directive, cu excepția cazurilor în care publicarea lor ar perturba grav piețele financiare sau ar aduce un prejudiciu disproporționat părților implicate.”

### **3. Regulamentul nr. 596/2014**

9. Articolul 23 din Regulamentul nr. 596/2014, intitulat „Atribuțiile autorităților competente”, prevede:

„(1) Autoritățile competente își exercită funcțiile și prerogativele în oricare dintre modurile următoare:

(a) direct;

(b) în colaborare cu alte autorități sau cu alte întreprinderi de pe piață;

(c) prin delegare către alte autorități sau alte întreprinderi de pe piață sub responsabilitate proprie;

(d) prin sesizarea autorităților judiciare competente.

(2) Pentru a-și îndeplini atribuțiile în conformitate cu prezentul regulament, autoritățile competente dispun, conform dreptului intern, cel puțin de următoarele competențe de supraveghere și de investigație:

[...]

- (b) solicită sau dispun transmiterea de informații din partea oricăror persoane, inclusiv a celor care intervin succesiv în emiterea ordinelor sau în efectuarea tranzacțiilor respective, precum și mandatarilor acestora și, dacă este necesar, citează și audiază orice astfel de persoană în vederea obținerii de informații;

[...]”

10. Articolul 30 din acest regulament, intitulat „Sanțiuni administrative și alte măsuri administrative”, prevede:

„(1) Fără a aduce atingere sancțiunilor penale și competențelor de supraveghere ale autorităților competente în conformitate cu articolul 23, statele membre conferă autorităților competente, în conformitate cu dreptul intern, atribuțiile necesare pentru a [decide] sancțiuni administrative și alte măsuri administrative adecvate în ceea ce privește cel puțin următoarele încălcări:

[...]

- (b) necooperare în cadrul unei investigații sau al unei solicitări menționate la articolul 23 alineatul (2).

[...]”

### C. Dreptul italian

11. Republica Italiană a transpus Directiva 2003/6 prin articolul 9 din legea n. 62 – Disposizioni per l'adempimento di obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia alle Comunità europee. Legge comunitaria 2004 (Legea nr. 62 privind dispozițiile destinate executării obligațiilor care decurg din apartenența Italiei la Comunitățile Europene – Lege comunitară din 2004) din 18 aprilie 2005 (GURI nr. 96 din 27 aprilie 2005 – supliment ordinar la GURI nr. 76). Acest articol a integrat în Testo unico delle disposizioni in materia di intermediazione finanziaria, ai sensi degli articoli 8 e 21 della legge n. 52 (Textul unic al dispozițiilor privind intermedierea financiară în sensul articolelor 8 și 21 din Legea nr. 52) din 6 februarie 1996 (denumit în continuare „Textul unic”), care figurează în decreto legislativo n. 58 (Decretul legislativ nr. 58) din 24 februarie 1998 (supliment ordinar la GURI nr. 71 din 26 martie 1998), numeroase dispoziții, printre care articolul 187 bis, referitor la contravenția de utilizare abuzivă a informațiilor confidentiale, și articolul 187 quinquiesdecies, referitor la sancțiunile aplicabile în caz de necooperare în cadrul unei investigații.

12. Articolul 187 bis din Textul unic, în versiunea în vigoare la data faptelor din litigiul principal, era intitulat „Utilizarea abuzivă a informațiilor confidentiale” și avea următorul cuprins:

„1. Fără a aduce atingere sancțiunilor penale aplicabile în cazul în care fapta constituie infracțiune, este pasibilă de o sancțiune administrativă pecuniară cuprinsă între 20 000 de euro și 3 000 000 de euro orice persoană care, fiind în posesia unor informații confidentiale ca urmare a calității sale de membru al organelor de administrație, de conducere sau de supraveghere ale emitentului, a participării la capitalul emitentului sau a exercitării unei activități, a unei profesii sau a unei funcții, inclusiv publice, sau a unei însărcinări:

- a) utilizează informațiile respective pentru a cumpăra, a vinde sau a efectua alte tranzacții cu instrumente financiare, direct sau indirect, în nume propriu sau în numele unui terț;
- b) divulgă informații altor persoane, în afara exercitării normale a activității, a profesiei, a funcției sau a însărcinării;

c) recomandă altor persoane sau le determină ca, pe baza acestor informații, să efectueze una dintre tranzacțiile menționate la litera a).

2. Sancțiunea prevăzută la alineatul 1 se aplică de asemenea oricărei persoane care, fiind în posesia unor informații confidențiale ca urmare a pregătirii sau a comiterii de acte infracționale, realizează una dintre acțiunile prevăzute la alineatul 1 menționat.

[...]

4. Sancțiunea prevăzută la alineatul 1 se aplică de asemenea oricărei persoane care, fiind în posesia unor informații confidențiale și cunoscând sau fiind în măsură să cunoască, dând dovadă de diligență normală, caracterul privilegiat al acestora, realizează una dintre faptele descrise la alineatul menționat.

5. Sancțiunile administrative pecuniare prevăzute la alineatele 1, 2 și 4 se majorează până la de trei ori cuantumul acestora sau până la o sumă mai mare echivalentă cu de zece ori valoarea produsului sau a profitului obținut din fapta ilicită, în cazul în care, având în vedere personalitatea autorului faptei ilicite sau importanța produsului sau a profitului obținut din fapta ilicită, acestea par insuficiente chiar dacă se aplică valoarea maximă.

[...]”

13. În versiunea în vigoare la data faptelor din litigiul principal, articolul 187 quinquiesdecies din Textul unic era intitulat „Protecția activității de supraveghere a Consob” și prevedea:

„1. Cu excepția cazurilor prevăzute la articolul 2638 din codice civile [Codul civil], orice persoană care nu îndeplinește în termen solicitările formulate de Consob sau care întârzie exercitarea funcțiilor acesteia este pasibilă de o sancțiune administrativă pecuniară cuprinsă între 10 000 de euro și 200 000 de euro.”

14. În versiunea în vigoare în prezent, același articol 187 quinquiesdecies din Textul unic, intitulat „Protecția activității de supraveghere a Băncii Italiei și a Consob”, are următorul cuprins:

„1. Cu excepția cazurilor prevăzute la articolul 2638 din codice civile [Codul civil], se sancționează potrivit prezentului articol orice persoană care nu îndeplinește în termen solicitările formulate de Banca d'Italia [Banca Italiei] și de Consob sau care nu cooperează cu aceste autorități în scopul exercitării funcțiilor de supraveghere corespunzătoare ori întârzie exercitarea acestora.

1 bis. În cazul în care fapta ilicită este săvârșită de o persoană fizică, aceasta este pasibilă de o sancțiune administrativă pecuniară cuprinsă între 10 000 de euro și 5 000 000 de euro.

1 ter. În cazul în care fapta ilicită este săvârșită de o societate sau de o instituție, aceasta este pasibilă de o sancțiune administrativă pecuniară cuprinsă între 10 000 de euro și 5 000 000 de euro sau poate atinge 10 % din cifra de afaceri atunci când această valoare este mai mare de 5 000 000 și cifra de afaceri poate fi determinată în temeiul articolului 195 alineatul 1 bis. Fără a aduce atingere dispozițiilor prevăzute pentru societățile și instituțiile împotriva cărora se constată faptele ilicite, sancțiunea administrativă pecuniară menționată la alineatul 1 bis se aplică reprezentanților și personalului societății sau instituției în cazurile prevăzute la articolul 190 bis alineatul 1 litera a).

1 quater. În cazul în care avantajul dobândit de autorul faptei ilicite ulterior faptei ilicite depășește limitele stabilite în prezentul articol, sancțiunea administrativă pecuniară se majorează la dublul valorii avantajului obținut, cu condiția ca această valoare să poată fi determinată.”

## II. Situația de fapt, procedura principală și întrebările preliminare

15. Prin decizia nr. 18199 din 18 mai 2012, Commissione Nazionale per le Società e la Borsa (Consob) (Comisia Națională pentru Societăți și Bursă, Italia) i-a aplicat lui DB sancțiuni pecuniare pentru contravenția de utilizare abuzivă a informațiilor privilegiate, care cuprindea două componente: utilizările abuzive ale informațiilor privilegiate și divulgarea neautorizată a informațiilor privilegiate, săvârșite între 19 și 26 februarie 2009. Aceasta i-a aplicat de asemenea o sancțiune pecuniară în valoare de 50 000 de euro pentru contravenția prevăzută la articolul 187 quinquiesdecies din Textul unic pentru că a amânat în mai multe rânduri data audierii la care a fost citat în calitate de persoană informată cu privire la fapte și pentru că a refuzat să răspundă la întrebările care i-au fost adresate atunci când s-a prezentat. În plus, Consob i-a aplicat lui DB sancțiunea de pierdere temporară a onorabilității prevăzută la articolul 187 quater alineatul 1 din Textul unic pentru o perioadă de 18 luni și a dispus confiscarea prin echivalent a profitului sau a mijloacelor utilizate pentru a-l obține în temeiul articolului 187 sexies din Textul unic.

16. În cadrul procedurii principale care a dat naștere prezentei trimiteri, DB a formulat mai întâi opoziție în fața Corte d'appello di Roma (Curtea de Apel din Roma, Italia), invocând, printre altele, nelegalitatea sancțiunii care i-a fost aplicată în temeiul articolului 187 quinquiesdecies din Decretul legislativ nr. 58 din 24 februarie 1998. În urma respingerii acestei opoziții, DB a formulat recurs. Prin ordonanța din 16 februarie 2018, Corte suprema di cassazione (Curtea de Casație, Italia) a ridicat două probleme incidente de constituționalitate, acestea trebuind să fie examinate de Corte costituzionale (Curtea Constituțională).

17. Prima dintre aceste întrebări privește articolul 187 quinquiesdecies din Textul unic, astfel cum a fost introdus prin articolul 9 din Legea nr. 62 din 18 aprilie 2005, în măsura în care această dispoziție sancționează neîndeplinirea în termen a solicitărilor formulate de Consob sau întârzierea exercitării funcțiilor acesteia, inclusiv în ceea ce privește persoana căreia Consob, în exercitarea funcțiilor sale de supraveghere, îi reproșează utilizarea abuzivă a informațiilor confidențiale.

18. În decizia de trimitere, Corte costituzionale (Curtea Constituțională) arată că articolul 187 quinquiesdecies ar fi contrar mai multor principii, unele provenite din dreptul național (dreptul la apărare și principiul egalității părților în proces, prevăzute la articolul 24 al doilea paragraf și, respectiv, la articolul 111 al doilea paragraf din Constituția italiană), altele provenite din dreptul internațional și din dreptul Uniunii (dreptul la un proces echitabil, prevăzut la articolul 6 din CEDO, la articolul 14 din Pactul internațional cu privire la drepturile civile și politice și la articolul 47 din cartă), încălcarea acestora din urmă putând determina neconstituționalitatea dispoziției în cauză, în temeiul articolului 11 și al articolului 117 primul paragraf din Constituția italiană.

19. Potrivit Corte costituzionale (Curtea Constituțională), nu pare că „dreptul de a păstra tăcerea”, întemeiat pe dispozițiile constituționale, pe dispozițiile dreptului Uniunii și ale dreptului internațional invocate, ar putea justifica în sine refuzul unei persoane de a se prezenta la audierea dispusă de Consob și nici întârzierea acesteia de a se prezenta la această audiere, în măsura în care, spre deosebire de situația din speță, se garantează dreptul său de a nu răspunde la întrebările care i-ar fi adresate în cadrul acestei audieri.

20. Astfel, potrivit Corte costituzionale (Curtea Constituțională), modul de redactare a articolului 187 quinquiesdecies din Textul unic, în versiunea în vigoare la data faptelor și în versiunea în vigoare în prezent, ar acoperi și ipoteza în care audierea personală este dispusă în privința unei persoane pe care Consob a identificat-o deja, pe baza informațiilor aflate în posesia sa, drept autorul posibil al unei fapte ilicite a cărei constatare este de competența sa. Prin urmare, ar trebui să se stabilească dacă dreptul de a păstra tăcerea se aplică nu numai în cadrul procedurilor penale, ci și al audierilor dispuse de Consob în cadrul activității sale de supraveghere. Or, argumentele întemeiate atât pe articolul 24 din Constituția italiană, cât și pe articolul 6 din CEDO, astfel cum a fost interpretat de Curtea EDO, ar pleda în favoarea unui răspuns afirmativ la această întrebare.



21. O concluzie contrară ar implica riscul ca, din cauza obligației de cooperare cu autoritatea de supraveghere, autorul prezumat al unei contravenții care poate conduce la o sancțiune cu caracter „punitiv” să poată contribui de asemenea, în fapt, la formularea unei acuzații penale în privința sa. Astfel, o utilizare abuzivă a informațiilor confidențiale ar constitui în dreptul italian atât o contravenție (articolul 187 bis din textul unic), cât și o infracțiune (articolul 184 din Textul unic). Procedurile aplicabile în materie ar putea fi puse în aplicare și s-ar putea desfășura în paralel, așa cum a fost efectiv cazul lui DB, cu condiția ca acest lucru să fie compatibil cu principiul *ne bis in idem*<sup>4</sup>.

22. Pe de altă parte, Corte costituzionale (Curtea Constituțională) arată că îndoielile astfel exprimate ar fi confirmate și de jurisprudența Curții EDO privind articolul 6 din CEDO.

23. Potrivit Corte costituzionale (Curtea Constituțională), din moment ce articolul 187 quinquiesdecies din Textul unic a fost introdus în ordinea juridică italiană în executarea unei obligații specifice impuse de articolul 14 alineatul (3) din Directiva 2003/6 și constituie în prezent punerea în aplicare precisă a articolului 30 alineatul (1) litera (b) din Regulamentul nr. 596/2014, întrucât aceste două dispoziții par să impună de asemenea autorităților de supraveghere ale statelor membre obligația de a sancționa tăcerea păstrată în cadrul unei audieri de către persoana care a efectuat operațiuni care constituie fapte ilicite ce intră în competența acestor autorități, o eventuală declarare a neconstituționalității articolului 187 quinquiesdecies ar risca să fie contrară dreptului Uniunii. Astfel, ar putea exista îndoieli cu privire la compatibilitatea unei asemenea obligații de sancționare cu articolele 47 și 48 din cartă, care par să recunoască de asemenea un drept fundamental al individului de a nu contribui la propria incriminare și de a nu fi constrâns să facă declarații care au natura unor mărturisiri, în aceleași limite precum cele care rezultă din articolul 6 din CEDO și din articolul 24 din Constituția italiană.

24. În această privință, Corte costituzionale (Curtea Constituțională) precizează că cunoaște jurisprudența Curții de Justiție a Uniunii Europene referitoare la dreptul de a păstra tăcerea în domeniul acțiunilor anticoncurențiale, care, întrucât obligă contravenientul să răspundă la întrebări pur factive, ar echivala totuși cu o limitare semnificativă a întinderii principiului *nemo tenetur se detegere*, în măsura în care acesta din urmă implică în materie penală dreptul persoanei interesate de a nu contribui prin declarațiile sale, nici măcar indirect, la propria incriminare. Ea arată că această jurisprudență – care s-ar fi format în ceea ce privește persoane juridice și non-fizice și într-o mare măsură înainte de a se adopta cartă și de a se atribui acesteia aceeași valoare juridică cu cea a tratatelor – pare dificil de conciliat cu caracterul „punitiv”, recunoscut de Curte însăși în Hotărârea Di Puma și Zecca<sup>5</sup>, al sancțiunilor administrative prevăzute în ordinea juridică italiană în materia utilizării abuzive a informațiilor privilegiate. Acest caracter ar părea să sugereze, potrivit acestei instanțe, necesitatea de a recunoaște autorului prezumat al faptei ilicite o garanție similară celei care îi este recunoscută în materie penală.

25. În plus, Corte costituzionale (Curtea Constituțională) apreciază că jurisprudența Curții nu este pe deplin în linia jurisprudenței Curții EDO, care ar părea, dimpotrivă, să recunoască un domeniu de aplicare mai larg dreptului de a păstra tăcerea de care beneficiază persoana acuzată, inclusiv în cadrul procedurilor administrative în vederea impunerii unor sancțiuni care prezintă un caracter „punitiv”.

26. Întrucât Curtea și legiuitorul Uniunii nu au abordat până în prezent problema dacă articolele 47 și 48 din cartă impun, având în vedere jurisprudența Curții EDO privind articolul 6 din CEDO, recunoașterea existenței acestui drept și în cadrul procedurilor administrative susceptibile să conducă la impunerea unor sancțiuni cu caracter „punitiv”, instanța de trimitere consideră necesar, înainte de a se pronunța cu privire la problema constituționalității cu care este sesizată, să se adreseze Curții pentru ca aceasta să o lămurească cu privire la interpretarea și, dacă este cazul, cu privire la validitatea în

4 A se vedea în această privință Hotărârea din 20 martie 2018, Garlsson Real Estate și alții (C-537/16, EU:C:2018:193, punctele 42-63).

5 Hotărârea din 20 martie 2018 (C-596/16 și C-597/16, EU:C:2018:192).

raport cu articolele 47 și 48 din cartă ale articolului 14 alineatul (3) din Directiva 2003/6, astfel cum se aplică *ratione temporis*, precum și ale articolului 30 alineatul (1) litera (b) din Regulamentul nr. 596/2014. În special, ar fi necesar să se stabilească dacă aceste dispoziții permit unui stat membru să nu sancționeze orice persoană care refuză să răspundă la întrebările autorității de supraveghere din care ar putea rezulta răspunderea sa pentru o faptă ilicită sancționată prin sancțiuni penale sau prin sancțiuni administrative care au un caracter „punitiv”.

27. În aceste condiții, Corte costituzionale (Curtea Constituțională) a hotărât să suspende judecarea cauzei și să adreseze Curții următoarele întrebări preliminare:

- „1) Articolul 14 alineatul (3) din Directiva 2003/6, astfel cum se aplică *ratione temporis*, și articolul 30 alineatul (1) litera (b) din Regulamentul nr. 596/2014 trebuie interpretate în sensul că permit statelor membre să nu sancționeze persoanele care refuză să răspundă la întrebări ale autorității competente din care poate reieși răspunderea lor pentru o faptă ilicită pentru care se prevăd sancțiuni administrative cu caracter «punitiv»?
- 2) În cazul unui răspuns negativ la prima întrebare, articolul 14 alineatul (3) din Directiva 2003/6, astfel cum se aplică *ratione temporis*, și articolul 30 alineatul (1) litera (b) din Regulamentul nr. 596/2014 sunt compatibile cu articolele 47 și 48 din [cartă], inclusiv în lumina jurisprudenței Curții [EDO] cu privire la articolul 6 din CEDO și a tradițiilor constituționale comune ale statelor membre, în măsura în care impun sancționarea și a persoanelor care refuză să răspundă la întrebări ale autorității competente din care poate reieși răspunderea lor pentru o faptă ilicită pentru care se prevăd sancțiuni administrative cu caracter «punitiv»?”

### III. Procedura în fața Curții

28. Aceste întrebări au făcut obiectul unor observații scrise formulate de DB, de guvernul italian, de guvernul spaniol, de Consiliul Uniunii Europene, de Parlamentul European, precum și de Comisia Europeană.

29. Aceleași părți interesate au susținut pledoarii în ședința desfășurată la 13 iulie 2020.

### IV. Analiză

#### A. Cu privire la admisibilitatea întrebărilor preliminare

30. În înscrisurile sale, Consiliul observă că însăși Corte costituzionale (Curtea Constituțională) arată în decizia de trimitere că numai Directiva 2003/6 se aplică *ratione temporis* faptelor în discuție în cauza principală, în timp ce Regulamentul nr. 596/2014, care a abrogat și a înlocuit această directivă, reglementează în prezent materia fără a fi însă altfel legat de situația aflată la originea procedurii naționale în discuție.

31. Subliniind că singura dispoziție relevantă pentru cauza principală este articolul 14 alineatul (3) din Directiva 2003/6, Corte costituzionale (Curtea Constituțională) pare să recunoască implicit, potrivit Consiliului, că răspunsurile la întrebările sale privind interpretarea și validitatea articolului 30 alineatul (1) litera (b) din Regulamentul nr. 596/2014 nu sunt necesare pentru soluționarea litigiului aflat la originea cauzei, ci sunt în esență menite să clarifice situația normativă pentru viitor.

32. Astfel, trebuie să se ridice, cu titlu introductiv, problema dacă articolul 30 alineatul (1) litera (b) din Regulamentul nr. 596/2014 este de asemenea pertinent pentru a permite Corte costituzionale (Curtea Constituțională) să se pronunțe cu privire la trimiterea efectuată de Corte suprema di cassazione (Curtea de Casație).



33. În acest scop, amintim mai întâi că, în temeiul unei jurisprudențe constante, întrebările referitoare la interpretarea dreptului Uniunii adresate de instanța națională în cadrul normativ și factual pe care îl definește sub răspunderea sa și a cărui exactitate Curtea nu are competența să o verifice beneficiază de o prezumție de relevanță. Aceasta nu poate fi înlăturată decât în cazuri excepționale, atunci când este evident că interpretarea solicitată a dreptului Uniunii sau examinarea validității nu are nicio legătură cu realitatea sau cu obiectul litigiului principal, atunci când problema este de natură ipotetică sau atunci când Curtea nu dispune de elementele de fapt sau de drept necesare pentru a răspunde în mod util la întrebările care i-au fost adresate, precum și pentru a înțelege motivele pentru care instanța națională consideră că are nevoie de răspunsurile la aceste întrebări pentru a soluționa litigiul care se află pe rolul său<sup>6</sup>.

34. În speță, considerăm că argumentul invocat de Consiliu se întemeiază pe constatarea că decizia de trimitere nu îndeplinește cerința prevăzută la articolul 94 litera (c) din Regulamentul de procedură al Curții întrucât, pe de o parte, această decizie nu expune motivele care au determinat Corte costituzionale (Curtea Constituțională) să aibă îndoieli cu privire la interpretarea și la validitatea Regulamentului nr. 596/2014 și, pe de altă parte, ea nu stabilește legătura dintre acest regulament și legislația aplicabilă litigiului principal. Potrivit Consiliului, aceste lacune ar determina Curtea să formuleze o opinie consultativă cu privire la întrebări ipotetice și ar conduce astfel la inadmisibilitatea parțială a prezentei trimiteri preliminare.

35. Nu putem fi de acord cu această poziție pentru următoarele motive.

36. În ceea ce privește prima componentă, referitoare la cerința care figurează la articolul 94 litera (c) din Regulamentul de procedură, observăm că, în decizia de trimitere, Corte costituzionale (Curtea Constituțională) arată în mod clar că interpretarea solicitată este justificată de faptul că o eventuală declarație a neconstituționalității articolului 187 quinquiesdecies din Textul unic ar risca de asemenea să fie contrară obligației de sancționare care decurge în prezent din articolul 30 alineatul (1) litera (b) din Regulamentul nr. 596/2014. Procedând astfel, Corte costituzionale (Curtea Constituțională) recunoaște implicit, în opinia noastră, că decizia sa va privi nu numai articolul 187 quinquiesdecies din Textul unic în versiunea în vigoare la data faptelor din litigiul principal, ci și aceeași dispoziție în versiunea în vigoare în prezent. Astfel, după cum constată Comisia în observațiile sale scrise, din articolul 27 din legea n. 87 – Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale (Legea nr. 87 privind Constituția și funcționarea Curții Constituționale) din 11 martie 1953 (GURI nr. 62 din 14 martie 1953) rezultă că, atunci când Corte costituzionale (Curtea Constituțională) admite o cerere sau o acțiune privind constituționalitatea unei legi sau a unui act cu putere de lege, aceasta se pronunță, în limitele obiectului acțiunii, nu numai asupra dispozițiilor legislative care sunt neconstituționale, ci și asupra celor *a căror neconstituționalitate este consecința deciziei adoptate*. Or, lipsa unei referiri exprese în decizia de trimitere la această dispoziție, care delimitează domeniul de aplicare al deciziilor de admitere a cererii sau a acțiunii privind constituționalitatea într-un mod care, cu siguranță, nu este străin de cele ale altor curți constituționale în Uniune, nu este nicidecum suficientă pentru a justifica concluzia potrivit căreia prima componentă a cerinței menționate nu ar fi respectată.

37. În ceea ce privește a doua componentă, este suficient să se arate că, în decizia de trimitere, Corte costituzionale (Curtea Constituțională) precizează că dispoziția internă în discuție, și anume articolul 187 quinquiesdecies din Textul unic, transpunea la data faptelor din litigiul principal articolul 14 alineatul (3) din Directiva 2003/6 și transpune în prezent articolul 30 alineatul (1) litera (b) din Regulamentul nr. 596/2014. Or, deși este adevărat că „legislația aplicabilă litigiului

<sup>6</sup> A se vedea, *ex multis*, Hotărârea din 12 decembrie 2019, Slovenské elektrárne (C-376/18, EU:C:2019:1068, punctul 24 și jurisprudența citată).

principal” este articolul 187 quinquiesdecies din Textul unic în versiunea care transpunea Directiva 2003/6, este de asemenea adevărat că, ținând seama de coerența existentă între dispozițiile Directivei 2003/6 și cele ale Regulamentului nr. 596/2014, legătura dintre acesta din urmă și legislația aplicabilă litigiului principal trebuie, în opinia noastră, să fie considerată stabilită.

38. În consecință, propunem Curții să declare întrebările admisibile.

## B. Cu privire la fond

### 1. Reformularea întrebărilor preliminare

39. Din lectura deciziei de trimitere reiese că Corte costituzionale (Curtea Constituțională) urmărește să obțină, *inter alia*, clarificări cu privire la domeniul de aplicare pe care este obligată să îl recunoască dreptului de a păstra tăcerea al persoanelor fizice, ca urmare a pretensei divergențe cu privire la acest aspect între jurisprudența Curții EDO și cea a Curții<sup>7</sup>.

40. Având în vedere formularea întrebărilor preliminare, precum și raportul de dependență dintre răspunsul la prima întrebare și examinarea celei de a doua întrebări, această problematică ar risca, în opinia noastră, să rămână în afara aprecierii făcute de Curte în hotărârea care urmează să fie pronunțată.

41. Astfel, considerăm că este necesar, în scopul de a oferi instanței de trimitere un răspuns util care să îi permită să elaboreze conținutul hotărârii sale privind constituționalitatea, să se reformuleze întrebările pe care aceasta le-a adresat Curții.

42. În acest sens, trebuie amintit că, în cadrul procedurii de cooperare între instanțele naționale și Curte instituite la articolul 267 TFUE, posibilitatea de care dispune Curtea de a reformula întrebările care îi sunt adresate își găsește justificarea în faptul că aceasta trebuie să ofere instanței naționale un răspuns util, care să îi permită să soluționeze litigiul cu care este sesizată<sup>8</sup>.

43. Pe de altă parte, arătăm că, în opinia noastră, reformularea întrebărilor preliminare este în general un exercițiu delicat, care impune un grad ridicat de circumspecție din partea Curții pentru a evita orice încălcare a competenței instanței de trimitere, căreia îi revine în mod exclusiv sarcina de a aprecia relevanța problemelor de drept ridicate de litigiul cu care este sesizată, precum și necesitatea unei decizii preliminare pentru a fi în măsură să pronunțe o hotărâre<sup>9</sup>.

44. În speță, unele dintre părțile interesate au propus o reformulare a primei întrebări astfel încât aceasta să urmărească să se stabilească în esență dacă articolul 14 alineatul (3) din Directiva 2003/6 și articolul 30 alineatul (1) litera (b) din Regulamentul nr. 596/2014, *citite în lumina articolelor 47 și 48 din cartă*, trebuie interpretate în sensul că permit statelor membre să nu sancționeze orice persoană care refuză să răspundă la întrebările autorității de supraveghere din care ar putea reieși răspunderea sa pentru o faptă ilicită pasibilă de sancțiuni administrative care prezintă un caracter penal.

45. O astfel de reformulare echivalează, în opinia noastră, cu denaturarea obiectului primei întrebări, care privește *însăși posibilitatea statelor membre*, în cadrul adoptării măsurilor de transpunere sau de executare, de a interpreta dispozițiile menționate în conformitate cu dreptul de a păstra tăcerea și cu eludarea *de facto* a problematicii legate de validitatea dispozițiilor în discuție, care face obiectul celei de a doua întrebări.

<sup>7</sup> A se vedea punctul 9.2 din decizia de trimitere.

<sup>8</sup> A se vedea Hotărârea din 14 mai 2020, T-Systems Magyarország (C-263/19, EU:C:2020:373, punctul 45 și jurisprudența citată).

<sup>9</sup> A se vedea Hotărârea din 22 februarie 2018, Kubota (UK) și EP Barrus (C-545/16, EU:C:2018:101, punctul 18 și jurisprudența citată).

46. Pentru a evita un asemenea rezultat, apreciem că reformularea trebuie să privească aspectul dacă, având în vedere modul de redactare a articolului 14 alineatul (3) din Directiva 2003/6 și a articolului 30 alineatul (1) litera (b) din Regulamentul nr. 596/2014, aceste dispoziții *pot* fi interpretate în conformitate cu drepturile fundamentale și în special cu dreptul de a păstra tăcerea, astfel cum ar rezulta acesta din articolele 47 și 48 din cartă, sau dacă o asemenea interpretare ar fi, în schimb, *contra legem*. Este clar că, în cazul în care răspunsul este afirmativ, orice îndoială cu privire la validitatea acestor dispoziții în raport cu articolele menționate din cartă va fi înlăturată. În plus, această reformulare trebuie să ofere Curții posibilitatea de a se pronunța cu privire la problematica referitoare la domeniul de aplicare exact al dreptului de a păstra tăcerea, așa cum este prezentată la punctul 39 din prezentele concluzii.

47. În lumina acestor considerații, propunem Curții să reformuleze cele două întrebări preliminare adresate de instanța de trimitere după cum urmează:

Ce domeniu de aplicare trebuie să se atribuie dreptului de a păstra tăcerea al persoanelor fizice, astfel cum rezultă acesta din articolele 47 și 48 din cartă, având în vedere jurisprudența Curții EDO și jurisprudența [Curții] în materie de acțiuni anticoncurențiale, în ipoteza în care modul de redactare a articolului 14 alineatul (3) din Directiva 2003/6 și a articolului 30 alineatul (1) litera (b) din Regulamentul nr. 596/2014 ar permite interpretarea lor conformă cu dreptul menționat?

## **2. Analizarea întrebării reformulate**

48. În conformitate cu logica internă a întrebării reformulate, vom verifica dacă, având în vedere modul de redactare a articolelor în discuție, este posibilă o interpretare conformă cu dreptul de a păstra tăcerea, caz în care validitatea acestor dispoziții nu poate fi, astfel, repusă în discuție. Aceasta depinde de aspectul dacă dispozițiile menționate trebuie interpretate în sensul că nu impun statelor membre să sancționeze persoanele care refuză să răspundă la întrebările autorității de supraveghere din care poate rezulta răspunderea lor pentru o faptă ilicită pasibilă de sancțiuni administrative care au un caracter penal<sup>10</sup> [(secțiunea b)]. Cu toate acestea, trebuie să se observe că această întrebare presupune un răspuns afirmativ la întrebarea dacă dreptul de a păstra tăcerea este *aplicabil* nu numai în cadrul procedurilor penale, ci și în cadrul procedurilor administrative care pot conduce la impunerea sancțiunilor menționate. Deși prezintă mai multe argumente care militează în favoarea unui asemenea răspuns, instanța de trimitere pare să solicite Curții să înlătore orice îndoială reziduală în această privință. Așadar, vom aborda mai întâi acest aspect [(secțiunea a)]. În sfârșit, ne vom preciza poziția cu privire la domeniul de aplicare care trebuie conferit în acest context dreptului de a păstra tăcerea, astfel cum rezultă acesta din articolele 47 și 48 din cartă [(secțiunea c)].

### ***a) Cu privire la recunoașterea dreptului de a păstra tăcerea în procedurile administrative care pot conduce la impunerea unor sancțiuni care au un caracter penal***

49. Mai întâi, trebuie să se observe că nici articolul 47 alineatul (2) (dreptul la un proces echitabil), nici articolul 48 alineatul (2) (prezumția de nevinovăție) din cartă nu consacră în mod expres un drept de a păstra tăcerea.

<sup>10</sup> Am înlocuit expresia „caracter punitiv”, la care face referire întrebarea preliminară, cu expresia „caracter penal”, întrucât decizia de trimitere arată că se consideră că prima reiese din întrunirea criteriilor rezultate din Hotărârea din 5 iunie 2012, Bonda (C-489/10, EU:C:2012:319).

50. Cu toate acestea, în conformitate cu clauza de omogenitate care figurează la articolul 52 alineatul (3) din cartă, potrivit căreia înțelesul și întinderea drepturilor consacrate de aceasta ce corespund drepturilor garantate prin CEDO trebuie să fie „aceleași ca și cele prevăzute de” articolul corelativ din CEDO, Explicațiile cu privire la cartă precizează, în ceea ce privește articolul 47 alineatul (2), că garanțiile care decurg din articolul 6 paragraful 1 din CEDO „se aplică în mod similar în Uniune” și, în ceea ce privește articolul 48 alineatul (2), că acest drept are „aceiași înțeles și același domeniu de aplicare” cu cel care este consacrat la articolul 6 paragraful 2 din CEDO<sup>11</sup>.

51. Deși este adevărat că textul articolului 6 din CEDO este de asemenea lipsit de orice referire la dreptul de a păstra tăcerea, trebuie amintit că Curtea EDO a statuat în mod repetat că, în pofida lipsei unei astfel de recunoașteri exprese, dreptul de a păstra tăcerea și dreptul de a nu contribui la propria incriminare, în calitate de componentă a dreptului de a păstra tăcerea, sunt „standarde internaționale general recunoscute care se află în centrul noțiunii de proces echitabil consacrat la articolul 6 [din CEDO]”<sup>12</sup>.

52. În ceea ce privește domeniul de aplicare material al articolului 6 din CEDO, din modul său de redactare reiese că latura penală a acestei dispoziții se aplică de fiecare dată când ne aflăm în prezența unei „acuzății în materie penală”.

53. Or, este de notorietate că noțiunea de „materie penală” a făcut obiectul unei interpretări largi de către Curtea EDO, în scopul de a cuprinde nu numai proceduri susceptibile să conducă la impunerea unor sancțiuni clasificate în sfera penală de către legiuitorul național, ci și pe cele care, deși sunt calificate de acesta drept administrative, fiscale sau disciplinare, prezintă un caracter esențial penal. O astfel de interpretare autonomă se întemeiază pe criteriile dezvoltate începând cu Hotărârea Engel<sup>13</sup> și care au fost reținute ulterior de Curte în Hotărârea Bonda<sup>14</sup>, și anume calificarea faptei ilicite în dreptul național, natura acestei fapte ilicite și gradul de severitate a sancțiunii pe care persoana în cauză riscă să o suporte (denumite în continuare „criteriile din Hotărârea Bonda”).

54. Trebuie analizate pe scurt aceste criterii, astfel cum au fost caracterizate în jurisprudența Curții EDO<sup>15</sup>.

55. Primul criteriu, referitor la calificarea faptei ilicite potrivit dreptului național, nu este pertinent atunci când este vorba despre o sancțiune calificată drept administrativă<sup>16</sup>. Într-un asemenea caz, este necesar să se treacă la examinarea celorlalte două criterii.

11 JO 2007, C 303, p. 17.

12 A se vedea Curtea EDO, 25 februarie 1993, Funke împotriva Franței (CE:ECHR:1993:0225JUD001082884, § 44), și Curtea EDO, 28 octombrie 1994, Murray împotriva Regatului Unit (CE:ECHR:1996:0208JUD001873191, § 45).

13 Curtea EDO, 8 iunie 1976, Engel și alții împotriva Țărilor de Jos (CE:ECHR:1976:0608JUD000510071, § 82).

14 Hotărârea din 5 iunie 2012 (C-489/10, EU:C:2012:319, punctele 37-43). A se vedea de asemenea Hotărârea din 26 februarie 2013, Åkerberg Fransson (C-617/10, EU:C:2013:105, punctul 35).

15 Pentru o expunere exhaustivă a acestor elemente, a se vedea Concluziile avocatei generale Kokott prezentate în cauza Bonda (C-489/10, EU:C:2011:845, punctele 47-50) și Concluziile avocatului general Campos Sánchez-Bordona prezentate în cauza Menci (C-524/15, EU:C:2017:667, punctele 44-48).

16 Curtea EDO, 8 iunie 1976, Engel și alții împotriva Țărilor de Jos (CE:ECHR:1976:0608JUD000510071, § 82).

56. Al doilea criteriu, care urmărește înțelegerea adevăratei naturi a faptei ilicite, se apreciază pe baza unei serii de factori, având în vedere că o faptă ilicită va fi de natură penală în special atunci când sancțiunea prevăzută de dreptul național vizează publicul în general, iar nu un grup de destinatari bine definit<sup>17</sup>, atunci când caracterizarea acestei sancțiuni respectă obiective de prevenire și de sancționare<sup>18</sup>, în loc să vizeze numai repararea prejudiciilor patrimoniale<sup>19</sup>, și atunci când dispoziția națională de sancționare protejează un interes juridic a cărui protecție este asigurată în mod normal de dreptul penal<sup>20</sup>.

57. Al treilea criteriu privește în special gradul de severitate a sancțiunii pe care persoana în cauză riscă să o suporte, acesta fiind determinat prin raportare la sancțiunea de care este pasibilă *a priori* persoana în cauză, iar nu la cea efectiv aplicată<sup>21</sup>. Pedepsele privative de libertate sunt, prin definiție, de natură penală<sup>22</sup>, la fel ca sancțiunile pecuniare care pot conduce la o pedeapsă subsidiară cu închisoarea în caz de neîndeplinire a obligațiilor sau care determină o înscriere în registrul cazierului judiciar<sup>23</sup>.

58. Al doilea și al treilea criteriu sunt, în principiu, alternative. O abordare cumulativă poate fi totuși adoptată atunci când o analiză distinctă a fiecărui criteriu nu permite să se ajungă la o concluzie clară cu privire la existența unei acuzații în materie penală<sup>24</sup>.

59. Or, atunci când aprecierea cu privire la aceste criterii arată că procedura administrativă în discuție poate conduce la o sancțiune care se încadrează în „materia penală”, se aplică *gama completă* a garanțiilor aferente laturii penale a articolului 6 din CEDO, inclusiv, așadar, dreptul de a păstra tăcerea. Astfel, atunci când Curtea EDO stabilește că sancțiunea care poate fi aplicată la finalul procedurii examinate are un caracter penal, aceasta nu ridică nicio problemă suplimentară cu privire la aplicabilitatea dreptului specific în discuție, această aplicabilitate constituind consecința inevitabilă a unei asemenea calificări a sancțiunii<sup>25</sup>.

60. În orice caz, trebuie să se sublinieze că, astfel cum observă în mod întemeiat instanța de trimitere, dreptul de a păstra tăcerea a fost recunoscut deja în mai multe rânduri unor persoane care nu au răspuns la întrebările autorităților administrative în cadrul unor proceduri de constatare a unor contravenții. Cu aceste ocazii, Curtea EDO a considerat determinant caracterul penal al sancțiunilor aplicabile de autoritatea administrativă faptelor ilicite care fac obiectul investigației desfășurate de aceasta<sup>26</sup>.

61. Ținând seama de cele ce precedă, trebuie să se concluzioneze că, atunci când sancțiunile examinate sunt calificate drept penale în raport cu criteriile din Hotărârea Bonda, recunoașterea dreptului de a păstra tăcerea are un caracter automat.

17 Curtea EDO, 2 septembrie 1998, Lauko împotriva Slovaciei (CE:ECHR:1998:0902JUD002613895, § 58).

18 Curtea EDO, 25 iunie 2009, Maresti împotriva Croației (CE:ECHR:2009:0625JUD005575907, § 59).

19 Curtea EDO, 23 noiembrie 2006, Jussila împotriva Finlandei (CE:ECHR:2006:1123JUD007305301, § 38).

20 Curtea EDO, 4 martie 2014, Grande Stevens și alții împotriva Italiei (CE:ECHR:2014:0304JUD001864010, § 90).

21 Curtea EDO, 4 martie 2014, Grande Stevens și alții împotriva Italiei (CE:ECHR:2014:0304JUD001864010, § 98).

22 Curtea EDO, 8 iunie 1976, Engel și alții împotriva Țărilor de Jos (CE:ECHR:1976:0608JUD000510071, § 82).

23 Curtea EDO, 31 mai 2011, Zugi împotriva Croației (CE:ECHR:2011:0531JUD000369908, § 68).

24 Curtea EDO, 23 noiembrie 2006, Jussila împotriva Finlandei (CE:ECHR:2006:1123JUD007305301, § 30 și 31).

25 A se vedea în special Curtea EDO, 4 martie 2014, Grande Stevens și alții împotriva Italiei (CE:ECHR:2014:0304JUD001864010, § 101), în care Curtea EDO concluzionează cu privire la aplicabilitatea articolului 6 din CEDO după cum urmează: „Curtea consideră că amenzile aplicate reclamantelor au un caracter penal, astfel încât articolul 6 paragraful 1 se aplică în speță sub latura sa penală” (sublinierea noastră).

26 A se vedea Curtea EDO, 3 mai 2001, J. B. împotriva Elveției (CE:ECHR:2001:0503JUD003182796) (procedură de investigație pentru sustragerea de la plata impozitului), Curtea EDO, 4 octombrie 2005, Shannon împotriva Regatului Unit (CE:ECHR:2005:1004JUD000656303) (procedură pentru fals în contabilitate și înțelegere frauduloasă), precum și Curtea EDO, 5 aprilie 2012, Chambaz împotriva Elveției (CE:ECHR:2012:0405JUD001166304) (procedură de investigație pentru sustragerea de la plata impozitului).



***b) Cu privire la posibilitatea de a interpreta dispozițiile în cauză în conformitate cu dreptul de a păstra tăcerea***

62. În acest stadiu, trebuie să se stabilească dacă, având în vedere modul de redactare a articolului 14 alineatul (3) din Directiva 2003/6 și a articolului 30 alineatul (1) litera (b) din Regulamentul nr. 596/2014, este posibil să se interpreteze aceste dispoziții în mod conform cu dreptul de a păstra tăcerea, cu alte cuvinte, în sensul că nu impun statelor membre să sancționeze orice persoană care refuză să răspundă la întrebările autorității de supraveghere din care ar putea rezulta răspunderea sa pentru o faptă ilicită pasibilă de sancțiuni administrative care prezintă un caracter penal. Astfel, numai în ipoteza în care o asemenea posibilitate ar fi confirmată, întrebarea privind validitatea acestor dispoziții în raport cu articolele 47 și 48 din cartă ar necesita un răspuns afirmativ.

63. În acest scop, este necesar, de la bun început, să se definească pe scurt contextul juridic în care se situează dispozițiile care fac obiectul acestei întrebări.

64. Directiva 2003/6 urmărește combaterea abuzului de piață. Astfel cum reiese din considerentele (2) și (12) ale acesteia, ea interzice utilizările abuzive ale informațiilor confidențiale, precum și manipulările de piață în scopul de a asigura integritatea piețelor financiare și de a consolida încrederea investitorilor în aceste piețe, încredere care se bazează în special pe faptul că acești investitori se vor situa pe picior de egalitate și vor fi protejați împotriva utilizării ilicite a informațiilor confidențiale<sup>27</sup>.

65. Pentru a garanta o eficacitate adecvată acestui cadru normativ, orice încălcare a interdicțiilor prevăzute în conformitate cu Directiva 2003/6 trebuie imediat identificată și sancționată<sup>28</sup>. Din această perspectivă, articolul 14 din această directivă prevede cerințele cu care statele membre sunt obligate să pună în conformitate regimul național de sancțiuni.

66. Având aceleași obiective ca Directiva 2003/6<sup>29</sup>, Regulamentul nr. 596/2014 urmărește să stabilească un cadru juridic mai uniform și mai solid, în special prin consolidarea competențelor de supraveghere, de investigare și de sancționare ale autorității de supraveghere<sup>30</sup>. În materie de sancțiuni, articolul 30 din acest regulament extinde gama de cerințe cu care statele membre trebuie să pună în conformitate regimul național.

67. În ceea ce privește dispozițiile pe care Curtea este chemată să le interpreteze în prezenta cauză, trebuie să se observe că articolul 14 alineatul (3) din Directiva 2003/6 prevede că statele membre trebuie să stabilească sancțiunile administrative aplicabile în caz de necooperare în cadrul unei investigații desfășurate de autoritatea de supraveghere. Or, trimiterea expresă care figurează în acest articol la articolul 12 din aceeași directivă necesită o coroborare a dispoziției în discuție cu articolul 12, care, în ceea ce privește conținutul minim al competențelor autorității de supraveghere, prevede la alineatul (2) litera (b) că aceste competențe trebuie să includă „dreptul de a cere informații oricăror persoane, inclusiv celor care intervin succesiv în transmiterea ordinelor sau în efectuarea tranzacțiilor respective, precum și mandatarilor acestora și, dacă este necesar, dreptul de a cita o persoană și de a o audia”<sup>31</sup>. Cu alte cuvinte, articolul 12 din Directiva 2003/6 arată că întinderea categoriei de persoane în privința cărora poate fi exercitat acest drept al autorității de supraveghere nu are, în principiu, nicio limită.

27 Hotărârea din 23 decembrie 2009, Spector Photo Group și Van Raemdock (C-45/08, EU:C:2009:806, punctul 47), Hotărârea din 7 iulie 2011, IMC Securities (C-445/09, EU:C:2011:459, punctul 27), Hotărârea din 28 iunie 2012, Geltl (C-19/11, EU:C:2012:397, punctul 33), precum și Hotărârea din 11 martie 2015, Lafonta (C-628/13, EU:C:2015:162, punctul 21).

28 A se vedea considerentul (38) al Directivei 2003/6.

29 A se vedea considerentul (24) al Regulamentului nr. 596/2014.

30 A se vedea considerentul (4) al Regulamentului nr. 596/2014.

31 Sublinierea noastră.



68. În ceea ce privește articolul 30 alineatul (1) litera (b), acesta prevede în esență că statele membre trebuie să confere autorității de supraveghere atribuțiile necesare pentru a aplica sancțiuni și măsuri administrative în ceea ce privește „necooperare[a] în cadrul unei investigații sau al unei solicitări”. Întrucât articolul 30 menționat din Regulamentul nr. 596/2014 face trimitere în mod expres la articolul 23 din același regulament, el necesită în mod obligatoriu o coroborare cu această din urmă dispoziție, care, la alineatul (2), stabilește conținutul minim al competențelor de supraveghere și de investigație ale autorității de supraveghere, în sensul că acestea includ printre altele competența de „[a] solicit[a] sau [de a] dispun[e] transmiterea de informații din partea *oricăror* persoane, inclusiv a celor care intervin succesiv în emiterea ordinelor sau în efectuarea tranzacțiilor respective, precum și mandatarilor acestora și, dacă este necesar, [de a] cit[a] și [de a] audia[...] orice astfel de persoană în vederea obținerii de informații”<sup>32</sup>.

69. Puterea semantică a adjectivului „oricăror” coroborată cu faptul că nu este exclusă în mod expres posibilitatea statelor membre de a sancționa pentru necooperare persoanele ale căror răspunsuri ar putea determina răspunderea lor pentru o faptă ilicită care intră în competența autorității de supraveghere poate justifica, potrivit observațiilor scrise ale guvernului italian, o interpretare a articolului 14 alineatul (3) din Directiva 2003/6, precum și a articolului 30 alineatul (1) litera (b) din Regulamentul nr. 596/2014 potrivit căreia statele membre ar fi obligate de asemenea să sancționeze pe cale administrativă persoanele menționate.

70. Cu toate acestea, suntem convinși că o astfel de concluzie este eronată.

71. În această privință, dorim să subliniem, pe de o parte, că adjectivul „oricăror” se referă, în cele două acte juridice în discuție, la persoanele cărora autoritatea de supraveghere are dreptul să le solicite informații sau pe care această autoritate are dreptul să le citeze pentru audiere, iar nu în mod direct la persoanele pe care aceasta este obligată să le sancționeze ca urmare a necooperării în cadrul investigației desfășurate de această autoritate, ceea ce nu este lipsit de incidență asupra solidității acestei interpretări literale. Pe de altă parte și mai ales, considerăm că o interpretare care valorifică lipsa unei excluziuni exprese a posibilității de a sancționa persoanele ale căror răspunsuri ar putea determina răspunderea lor pentru fapta ilicită care intră în competența autorității de supraveghere rezultă în mod necesar din premisa potrivit căreia atât articolul 14 alineatul (3) din Directiva 2003/6, cât și articolul 30 alineatul (1) litera (b) din Regulamentul nr. 596/2014 impun statelor membre să se asigure că neîndeplinirea obligației de cooperare în cadrul investigațiilor desfășurate de această autoritate este sancționată prin *sancțiuni administrative care prezintă un caracter penal*. Astfel, după cum este ilustrat mai sus, dreptul de a păstra tăcerea se aplică numai în procedurile penale sau în procedurile administrative susceptibile să conducă la impunerea unor sancțiuni care prezintă un asemenea caracter.

72. Or, afirmăm deja că utilizarea altor metode exegetice tradiționale ale Curții, precum cele ale interpretării sistematice și istorice a dispozițiilor în discuție, subliniază în mod evident, în opinia noastră, caracterul eronat al acestei interpretări a dispozițiilor în discuție.

73. O interpretare sistematică a articolului 14 alineatul (3) din Directiva 2003/6 implică mai întâi luarea în considerare a alineatului (1) al aceleiași dispoziții, potrivit căruia „[f]ără a aduce atingere dreptului lor de a impune sancțiuni penale, statele membre se asigură că, în conformitate cu legislația internă, se pot lua măsuri administrative corespunzătoare sau că pot fi aplicate sancțiuni administrative persoanelor responsabile de încălcarea dispozițiilor adoptate pentru aplicarea prezentei directive. Statele membre garantează că măsurile în cauză sunt efective, proporționale și cu efect de descurajare”. Or, din acest alineat reiese că, atunci când este vorba despre adoptarea unor măsuri prin care se urmărește sancționarea încălcărilor dispozițiilor naționale de transpunere a Directivei 2003/6, statele membre dispun de o *largă putere de apreciere*. În general, nu numai că acestea nu sunt

<sup>32</sup> Sublinierea noastră.

obligate în mod expres să prevadă, în plus față de eventualele sancțiuni penale, sancțiuni administrative care prezintă un caracter penal, ci au chiar dreptul de a alege să impună simple „măsuri administrative corespunzătoare” în locul sancțiunilor administrative propriu-zise. Mai mult, chiar dacă statele membre decid să introducă în legislația lor națională „sancțiuni administrative”, puterea de apreciere de care dispun în ceea ce privește domeniul de aplicare al acestor sancțiuni este limitată numai de obligația de a garanta că acestea sunt „efective, proporționale și cu efect de descurajare”<sup>33</sup>. Această obligație nu implică în mod necesar, în opinia noastră, obligația de a prevedea sancțiuni care prezintă un caracter penal, dat fiind că sancțiunile care nu au un asemenea caracter pot fi, în principiu, de asemenea efective, proporționale și cu efect de descurajare<sup>34</sup>. Astfel, nu vedem cum s-ar putea exclude posibilitatea ca o sancțiune care nu îndeplinește al doilea criteriu din Hotărârea Bonda din cauza finalității sale exclusiv preventive sau reparatoare sau care nu îndeplinește al treilea criteriu din Hotărârea Bonda din cauza cuantumului său redus să întrunească respectivele caracteristici.

74. Considerăm că această interpretare este de altfel pe aceeași linie cu un fragment din Concluziile prezentate de avocata generală Kokott în cauza Spector Photo Group și Van Raemdonck<sup>35</sup>. După ce a arătat că articolul 14 din Directiva 2003/6 face parte din dispozițiile acestei directive care prevăd „norme minime” și că „statele membre sunt abilitate să adopte dispoziții mai stricte”, avocata generală afirmă că acest articol „prevede numai că statele membre trebuie să ia măsuri eficace și cu efect de descurajare” și că, în consecință, în ceea ce privește modalitatea de sancționare, Directiva 2003/6 nu realizează decât „o armonizare minimală”<sup>36</sup>.

75. În ceea ce privește interpretarea sistematică a articolului 30 alineatul (1) litera (b) din Regulamentul nr. 596/2014, considerăm că nici ea nu permite o concluzie potrivit căreia această dispoziție trebuie interpretată în sensul că impune statelor membre să instituie un sistem de sancțiuni administrative care să prezinte un caracter penal. Desigur, articolul 30 alineatul (1) din acest regulament limitează puterea de apreciere a statelor membre în măsura în care prevede în esență că acestea din urmă sunt obligate să introducă *atât* măsuri administrative, *cât și* sancțiuni administrative în scopul sancționării încălcărilor dispozițiilor sale, fără a le lăsa posibilitatea de a alege între aceste două mecanisme de sancționare. Cu toate acestea, trebuie să se observe că neîndeplinirea obligației de cooperare nu intră în domeniul de aplicare al articolului 30 alineatul (2) din regulamentul menționat, care include, printre măsurile și sancțiunile administrative pe care autoritățile de supraveghere trebuie cel puțin să fie abilitate să le impună în plus față de sancțiunile penale, anumite sancțiuni care au probabil un caracter penal potrivit criteriilor din Hotărârea Bonda<sup>37</sup>.

33 Câteva mici precizări cu privire la definirea unei astfel de limite rezultă din ultima teză a considerentului (38) al Directivei 2003/6, potrivit căruia: „sancțiunile trebuie să fie suficient de descurajatoare și direct proporționale cu gravitatea încălcării și cu beneficiile realizate și trebuie aplicate în mod consecvent”.

34 În schimb, calificarea drept penală a acestor sancțiuni poate decurge din criteriile prevăzute de legislația națională pentru a aprecia caracterul lor efectiv, proporțional și disuasiv. A se vedea în această privință Hotărârea din 23 decembrie 2009, Spector Photo Group și Van Raemdonck (C-45/08, EU:C:2009:806, punctul 71), în care Curtea precizează că „articolul 14 alineatul (1) din Directiva 2003/6 nu stabilește niciun criteriu pentru aprecierea caracterului efectiv, proporțional și disuasiv al unei sancțiuni. Definirea acestor criterii ține de reglementarea națională”.

35 Concluziile avocatei generale Kokott prezentate în cauza Spector Photo Group și Van Raemdonck (C-45/08, EU:C:2009:534).

36 Concluziile avocatei generale Kokott prezentate în cauza Spector Photo Group și Van Raemdonck (C-45/08, EU:C:2009:534, punctul 77).

37 A se vedea în acest sens Concluziile avocatului general Campos Sánchez-Bordona prezentate în cauza Garlsson Real Estate și alții (C-537/16, EU:C:2017:668, punctul 46). Asemenea avocatului general, ne referim în special la următoarele sancțiuni administrative: retragerea sau suspendarea autorizației în cazul societăților de investiții, interdicția temporară sau permanentă de a exercita funcții de conducere în cadrul unei societăți de investiții, interdicția temporară de a tranzacționa pe cont propriu, sancțiuni administrative maxime egale cu cel puțin triplul valorii beneficiilor obținute sau al pierderilor evitate ca urmare a încălcării, în cazul în care acestea pot fi stabilite, sancțiuni administrative care pot ajunge la 5 000 000 de euro pentru persoanele fizice sau la 15 000 000 de euro pentru persoanele juridice. Trebuie să se observe, în orice caz, că, în plus față de aceste sancțiuni, lista care figurează la articolul 30 alineatul (2) din Regulamentul nr. 596/2014 cuprinde de asemenea simple măsuri administrative (ordinul prin care se solicită persoanei responsabile de încălcare să înceteze practicile respective și să nu le mai repete, precum și o avertizare publică care indică persoana și natura încălcării), precum și o sancțiune a cărei natură pur administrativă nu poate, în opinia noastră, să fie repusă în discuție (restituirea profiturilor obținute din încălcare sau a pierderilor evitate prin aceasta, cu condiția ca acestea să poată fi stabilite).

76. Prin urmare, pentru a concluziona că există un eventual caracter penal al sancțiunii, sunt determinante, în opinia noastră, criteriile pe care autoritatea de supraveghere trebuie să le aplice, în conformitate cu dreptul național, pentru a determina tipul și nivelul sancțiunii, în limitele prevăzute la articolul 31 alineatul (1) literele (a)-(g)<sup>38</sup> din Regulamentul nr. 596/2014, precum și ponderea diferită pe care, potrivit aceluiași drept, această autoritate trebuie să o atribuie criteriilor respective.

77. O interpretare istorică a articolului 14 alineatul (3) din Directiva 2003/6 și a articolului 30 alineatul (1) litera (b) din Regulamentul nr. 596/2014 evidențiază de asemenea, în opinia noastră, faptul că, la adoptarea acestor două acte juridice, legiuitorul Uniunii nu dorea să impună statelor membre obligația de a sancționa încălcarea măsurilor de transpunere a Directivei 2003/6 sau a dispozițiilor Regulamentului nr. 596/2014 prin sancțiuni penale sau administrative care au un caracter penal, din moment ce această directivă și acest regulament urmăreau o simplă *armonizare minimală* a regimurilor naționale de sancțiuni. Acest lucru rezultă în mod evident, în ceea ce privește Directiva 2003/6, din propunerea de directivă, în care Comisia preciza că „[normele în materie de sancțiuni] rămân de competența statelor membre” și că „[s]anctiunile trebuie să fie efective, proporționale și cu efect de descurajare. Cu toate acestea, fiecare stat membru este liber să stabilească el însuși sancțiunile aplicabile în cazul încălcării acestor măsuri sau pentru necooperare în cadrul investigațiilor prevăzute la articolul 12 din prezenta directivă”<sup>39</sup>. În ceea ce privește Regulamentul nr. 596/2014, intenția de a urmări același grad de armonizare este la fel de evidentă în fragmentul din propunerea de regulament în care Comisia arată că „prezentul regulament introduce norme minime pentru măsuri, sancțiuni și amenzi administrative. Acest fapt nu împiedică statele membre să fixeze standarde mai ridicate”<sup>40</sup>.

78. Ținând seama de larga putere de apreciere lăsată statelor membre în scopul punerii în aplicare a obligațiilor care le revin în temeiul articolului 14 alineatul (3) din Directiva 2003/6 și al articolului 30 alineatul (1) litera (b) din Regulamentul nr. 596/2014, în cadrul urmăririi unui grad minim de armonizare, nu este surprinzător, în opinia noastră, că legiuitorul Uniunii nu s-a preocupat să precizeze că, în cazul în care sunt adoptate la scară națională sancțiuni administrative care prezintă un caracter penal, acestea nu vor putea fi aplicate persoanelor care, în cadrul unei investigații privind o încălcare pasibilă de asemenea sancțiuni, refuză să răspundă la întrebările autorității de supraveghere din care ar putea reieși răspunderea lor pentru încălcarea în cauză. Astfel, lăsând statelor membre libertatea de a stabili natura și domeniul de aplicare al sancțiunilor care trebuie prevăzute în cazul încălcării obligației de cooperare cu autoritatea de supraveghere, legiuitorul a admis în mod necesar, în opinia noastră, că impunerea unei sancțiuni poate fi exclusă ca urmare a recunoașterii drepturilor fundamentale pe care cartea le asociază cu sancțiunile care prezintă un caracter penal. Cu alte cuvinte, astfel cum arată Consiliul în observațiile sale scrise, faptul că atât articolul 14 alineatul (3) din Directiva 2003/6, cât și articolul 30 alineatul (1) litera (b) din Regulamentul nr. 596/2014 sunt redactate în termeni generali și necondiționați nu înseamnă că nu pot fi introduse pe cale interpretativă excepții legate de respectarea unui drept fundamental.

38 Este vorba despre gravitatea și durata încălcării, precum și despre o serie de alte circumstanțe legate de persoana responsabilă pentru încălcare, și anume gradul de responsabilitate a acestei persoane, puterea sa economică, importanța profiturilor pe care le-a cumulat sau a pierderilor pe care le-a evitat, în măsura în care acestea se pot determina, măsura în care aceasta cooperează cu autoritatea de supraveghere, încălcările anterioare ale acesteia și măsurile pe care le-a luat pentru a împiedica repetarea încălcării.

39 Propunerea de directivă a Parlamentului European și a Consiliului privind utilizările abuzive ale informațiilor confidențiale și manipularile pieței (abuzul de piață) [COM(2001) 281 final – 2001/0118 (COD)] (JO 2001, C 240E, p. 265).

40 Propunerea de directivă a Parlamentului European și a Consiliului privind utilizările abuzive ale informațiilor privilegiate și manipularile pieței (abuzul de piață) [COM/2011/651 final – 2011/0295 (COD)].

79. În această privință este necesar să se observe că considerentul (44) al Directivei 2003/6<sup>41</sup> și considerentul (77) al Regulamentului nr. 596/2014<sup>42</sup> codifică principiul potrivit căruia dispozițiile de drept derivat al Uniunii trebuie interpretate într-un mod conform cu drepturile fundamentale<sup>43</sup>. În cazul de față, acest principiu impune interpretarea obligației de sancționare a necooperării cu autoritatea de supraveghere în conformitate cu dreptul de a păstra tăcerea, astfel cum rezultă acesta din articolele 47 și 48 din cartă, care trebuie recunoscut atunci când o procedură poate conduce la impunerea unor sancțiuni care au un caracter penal.

80. În schimb, este necesar să se precizeze că, contrar a ceea ce pare să aibă în vedere instanța de trimitere, principiul sus-menționat nu impune să se ia în considerare, în cadrul interpretării obligației de sancționare a necooperării cu autoritatea de supraveghere, necesitatea de a respecta standardele de protecție a drepturilor fundamentale asigurate *de legislațiile statelor membre*, în ipoteza în care acestea din urmă ar fi mai ridicate decât cele garantate la nivelul dreptului Uniunii.

81. Mai întâi, o asemenea interpretare nu este confirmată, după cum pare să pretindă instanța de trimitere, de segmentele de frază „în conformitate cu legislația internă” și „în conformitate cu dreptul intern”, care figurează la articolul 14 alineatul (1) din Directiva 2003/6 și, respectiv, la articolul 30 alineatul (1) din Regulamentul nr. 596/2014, care se referă la obligația de sancționare care revine statelor membre. Astfel, considerăm că introducerea acestor segmente de frază urmărește doar să sublinieze faptul că normele în materie de sancțiuni necesită o punere în aplicare de către legiuitorul național<sup>44</sup>.

82. În orice caz, o asemenea interpretare a fost deja respinsă, pe plan general, de Curte în Hotărârea Melloni<sup>45</sup>. În cauza în care s-a pronunțat această hotărâre, a treia întrebare preliminară adresată de Tribunal Constitucional (Curtea Constituțională, Spania) privea aspectul dacă articolul 53 din cartă<sup>46</sup> permite unui stat membru să aplice un nivel de protecție a drepturilor fundamentale mai ridicat, garantat de constituția sa. În această privință, Marea Cameră a Curții a răspuns negativ, ca urmare a faptului că o interpretare în acest sens a articolului 53 menționat ar aduce atingere supremației, unității și caracterului efectiv ale dreptului Uniunii<sup>47</sup>.

83. De asemenea, o astfel de interpretare ar aduce atingere, în prezenta cauză, principiului supremației dreptului Uniunii întrucât ar permite unui stat membru să împiedice aplicarea unor dispoziții ale dreptului Uniunii pe deplin conforme cu cartă, și anume articolul 14 alineatul (3) din Directiva 2003/6 și articolul 30 alineatul (1) din Regulamentul nr. 596/2014, pentru simplul motiv că acestea nu ar respecta drepturile fundamentale garantate de constituția acestui stat. În plus, aceasta ar aduce

41 Acest considerent are următorul cuprins: „Prezenta directivă respectă drepturile fundamentale și principiile recunoscute în mod deosebit de [cartă]”.

42 Potrivit acestui considerent: „Prezentul regulament respectă drepturile fundamentale și principiile recunoscute de [cartă]. În consecință, prezentul regulament ar trebui interpretat și aplicat cu respectarea acestor drepturi și principii [...]”.

43 A se vedea, *ex multis*, Hotărârea din 19 noiembrie 2009, Sturgeon și alții (C-402/07 și C-432/07, EU:C:2009:716, punctul 48 și jurisprudența citată).

44 În această privință trebuie de asemenea să se atragă atenția asupra Propunerii de directivă a Parlamentului European și a Consiliului privind utilizările abuzive ale informațiilor confidențiale și manipulările pieței (abuzul de piață) [COM(2001) 281 final – 2001/0118 (COD)] (JO 2001, C 240E, p. 265), articolul 14, în care, într-o perioadă în care cartă nu fusese încă adoptată, Comisia precizează că „[p]entru a determina sancțiunile și pentru a organiza procedura de sancționare, statele membre vor trebui să respecte principiile prevăzute de [CEDO]”, fără a face nicio mențiune cu privire la drepturile consacrate la nivel național.

45 Hotărârea din 26 februarie 2013 (C-399/11, EU:C:2013:107, punctele 56-64).

46 Articolul 53 din cartă prevede: „Niciuna dintre dispozițiile prezentei carte nu poate fi interpretată ca restrângând sau aducând atingere drepturilor omului și libertăților fundamentale recunoscute, în domeniile de aplicare corespunzătoare, de dreptul Uniunii și dreptul internațional, precum și de convențiile internaționale la care Uniunea sau toate statele membre sunt părți, și în special [CEDO], precum și prin *constituțiile statelor membre*” (sublinierea noastră).

47 A se vedea de asemenea Hotărârea din 26 februarie 2013, Åkerberg Fransson (C-617/10, EU:C:2013:105, punctul 29), Hotărârea din 11 septembrie 2014, A (C-112/13, EU:C:2014:2195, punctul 44), Hotărârea din 29 iulie 2019, Pelham și alții (C-476/17, EU:C:2019:624, punctul 80), precum și Hotărârea din 29 iulie 2019, Spiegel Online (C-516/17, EU:C:2019:625, punctul 19).



atingere unei aplicări uniforme și eficiente a dreptului Uniunii întrucât ar repune în discuție uniformitatea nivelului de protecție a dreptului de a păstra tăcerea în cazul sancționării neîndeplinirii obligației de cooperare cu autoritatea de supraveghere și ar fi susceptibilă să împiedice armonizarea competențelor de sancționare ale autorităților de supraveghere în privința respectivei încălcări.

84. În lumina considerațiilor sus-menționate, considerăm că modul de redactare a articolului 14 alineatul (1) din Directiva 2003/6 și a articolului 30 alineatul (1) litera (b) din Regulamentul nr. 596/2014 permite o interpretare conformă cu dreptul de a păstra tăcerea, astfel cum decurge acesta din articolele 47 și 48 din cartă, și că validitatea lor în raport cu acestea din urmă nu poate fi, așadar, pusă la îndoială. Prin urmare, este posibil să se abordeze problematica legată de domeniul de aplicare al dreptului în discuție.

***c) Cu privire la domeniul de aplicare al dreptului de a păstra tăcerea în sensul articolelor 47 și 48 din cartă***

85. După cum s-a menționat la punctul 39 din prezentele concluzii, instanța de trimitere solicită de asemenea Curții să se pronunțe cu privire la domeniul de aplicare care trebuie recunoscut dreptului persoanelor fizice de a păstra tăcerea, astfel cum decurge acesta din articolele 47 și 48 din cartă, în cadrul procedurilor administrative desfășurate în vederea impunerii unor sancțiuni care prezintă un caracter penal, precum cele prevăzute de legislația națională prin care se urmărește sancționarea abuzurilor de piață<sup>48</sup>. În această privință, instanța de trimitere subliniază că jurisprudența Curții EDO referitoare la articolul 6 din CEDO pare să confere acestui drept un domeniu de aplicare mai larg decât cel care rezultă din jurisprudența Curții în materie de acțiuni anticoncurențiale.

86. Această problematică va fi examinată la punctele următoare. În special, vom analiza problema dacă dreptului de a păstra tăcerea, așa cum decurge acesta din articolele 47 și 48 din cartă, trebuie să i se atribuie în speță același domeniu de aplicare precum cel care i-a fost recunoscut de jurisprudența Curții și vom răspunde negativ (secțiunea 1). Vom încerca astfel, în conformitate cu clauza de omogenitate care figurează la articolul 52 alineatul (3) din cartă și cu explicațiile cu privire la aceasta<sup>49</sup>, să definim domeniul de aplicare al acestui drept în speță prin referire la jurisprudența Curții EDO privind articolul 6 din CEDO (secțiunea 2).

87. Înainte de a începe această analiză se impune o precizare. Instanța de trimitere a exclus deja, în mod întemeiat, în opinia noastră, posibilitatea ca dreptul de a păstra tăcerea să justifice în sine refuzul unei persoane de a se prezenta la audierea dispusă de autoritatea de supraveghere sau întârzierea nejustificată de a se prezenta la o astfel de audiere, fără a aduce atingere posibilității acestei instanțe de a aprecia dacă și în ce măsură acest refuz poate fi motivat prin faptul că persoana interesată nu a primit garanția că dreptul său de a păstra tăcerea va fi respectat. Acesta este motivul pentru care analiza noastră va privi numai ipoteza factuală a refuzului de a răspunde la întrebările autorității menționate.

***1) Dreptul de a păstra tăcerea în jurisprudența Curții***

88. După cunoștințele noastre, Curtea s-a pronunțat cu privire la domeniul de aplicare al dreptului de a păstra tăcerea numai în domeniul dreptului concurenței.

<sup>48</sup> Instanța de trimitere și anumite părți interesate amintesc în mod întemeiat că Curtea a răspuns deja în mod afirmativ la întrebarea dacă procedura care îl vizează pe reclamantul din litigiul principal și sancțiunea de care este pasibil pentru încălcarea articolului 187 bis din Textul unic prezintă un caracter penal în sensul jurisprudenței Bonda. A se vedea Hotărârea din 20 martie 2018, Di Puma și Zecca (C-596/16 și C-597/16, EU:C:2018:192, punctul 38).

<sup>49</sup> A se vedea punctul 50 din prezentele concluzii.

89. Punctul de plecare al oricărei examinări a acestei jurisprudențe este Hotărârea de principiu Orkem/Comisia<sup>50</sup>.

90. În cauza în care s-a pronunțat această hotărâre, societatea reclamantă a invocat un motiv întemeiat pe argumentul potrivit căruia solicitarea de informații care i-a fost adresată de Comisie în urma unei verificări efectuate de aceasta din urmă cu privire la eventuala participare a societății menționate la acorduri sau la practici concertate avea ca efect obligarea acesteia să se autoincrimineze prin mărturisirea încălcării normelor de concurență. Ca răspuns la acest argument, Curtea a arătat mai întâi, pe de o parte, inexistența unui astfel de drept în ordinea juridică comunitară și, pe de altă parte, existența unei „obligații de cooperare activă” care revine întreprinderilor care fac obiectul unei investigații prin care se urmărește să se stabilească dacă acestea au săvârșit o încălcare a dreptului concurenței. În continuare, Curtea a considerat că pot fi totuși recunoscute anumite limitări competențelor de investigație ale Comisiei ca urmare a necesității de a respecta dreptul la apărare al întreprinderilor, pentru a se asigura că acest drept nu poate fi compromis în mod iremediabil în cadrul procedurilor de investigație prealabilă care pot avea un caracter determinant pentru dovedirea comportamentului nelegal al acestor întreprinderi<sup>51</sup>. Aceste limitări sunt definite de Curte după cum urmează: „[D]eși [...] Comisia are dreptul să oblige întreprinderea să furnizeze toate informațiile necesare privind faptele de care aceasta poate avea cunoștință și să îi comunice, dacă este cazul, documentele aferente care sunt în posesia sa, chiar dacă acestea pot fi utilizate, împotriva sa ori împotriva unei alte întreprinderi, la stabilirea existenței unui comportament anticoncurențial, totuși aceasta nu poate [...] să impună întreprinderii obligația de a furniza răspunsuri prin care aceasta ar fi pusă în situația să admită existența încălcării, în privința căreia sarcina probei revine Comisiei”<sup>52</sup>.

91. Or, din hotărârile pronunțate ulterior reiese, așa cum sugerează instanța de trimitere, că definirea acestor limitări nu a fost modificată în mod substanțial de Curte<sup>53</sup>. Dimpotrivă, aceasta a considerat că domeniul de aplicare astfel conferit dreptului de a păstra tăcerea este conform cu articolele 47 și 48 din cartă ca urmare a faptului că cerința de a asigura efectivitatea dreptului concurenței impune efectuarea unei evaluări comparative a dreptului de a păstra tăcerea și a interesului public care stă la baza urmării încălcărilor dreptului concurenței<sup>54</sup>. Astfel, recunoașterea unui drept de a păstra tăcerea care ar acoperi de asemenea toate întrebările pur factuale („dreptul absolut de a păstra tăcerea”) ar fi, potrivit acestei jurisprudențe, contrară a ceea ce este necesar pentru a proteja dreptul la apărare al întreprinderilor și ar constitui un obstacol nejustificat în calea îndeplinirii de către Comisie a misiunii care i-a fost încredințată de a asigura respectarea normelor privind concurența pe piața internă. Tot potrivit acestei jurisprudențe, nimic nu s-ar opune ca întreprinderea care a răspuns la întrebări pur factuale să demonstreze ulterior în cadrul procedurii administrative sau într-o procedură în fața instanței Uniunii că situația de fapt expusă în răspunsurile sale are o altă semnificație decât cea reținută de Comisie.

50 Hotărârea din 18 octombrie 1989 (374/87, EU:C:1989:387).

51 Hotărârea din 18 octombrie 1989, Orkem/Comisia (374/87, EU:C:1989:387, punctele 27-33).

52 Hotărârea din 18 octombrie 1989, Orkem/Comisia (374/87, EU:C:1989:387, punctele 34 și 35).

53 A se vedea în special Hotărârea din 20 februarie 2001, Mannesmannröhren-Werke/Comisia (T-112/98, EU:T:2001:61, punctul 65), Hotărârea din 15 octombrie 2002, Limburgse Vinyl Maatschappij și alții/Comisia (C-238/99 P, C-244/99 P, C-245/99 P, C-247/99 P, C-250/99 P-C-252/99 P și C-254/99 P, EU:C:2002:582, punctul 273), Hotărârea din 29 iunie 2006, Comisia/SGL Carbon (C-301/04 P, EU:C:2006:432, punctul 41), Hotărârea din 24 septembrie 2009, Erste Group Bank și alții/Comisia (C-125/07 P, C-133/07 P și C-137/07 P, EU:C:2009:576, punctul 271), precum și Hotărârea din 25 ianuarie 2007, Dalmine/Comisia (C-407/04 P, EU:C:2007:53, punctul 34).

54 A se vedea în special Hotărârea din 20 februarie 2001, Mannesmannröhren-Werke/Comisia (T-112/98, EU:T:2001:61, punctele 66 și 78), Hotărârea din 29 iunie 2006, Comisia/SGL Carbon (C-301/04 P, EU:C:2006:432, punctul 49), Hotărârea din 28 aprilie 2010, Amann & Söhne și Cousin Filterie/Comisia (T-446/05, EU:T:2010:165, punctele 326 și 328), precum și Hotărârea din 14 martie 2014, Buzzi Unicem/Comisia (T-297/11, EU:T:2014:122, punctele 60 și 62).



92. Pe scurt, potrivit Curții, dreptul de a păstra tăcerea nu acoperă răspunsurile la întrebările privind situația de fapt, cu excepția cazului în care acestea au ca obiect obținerea recunoașterii de către întreprinderea în cauză în ceea ce privește săvârșirea încălcării investigate de Comisie. Cu alte cuvinte, astfel cum a precizat Curtea în Hotărârea *Limburgse Vinyl Maatschappij și alții/Comisia*, protecția asigurată de acest drept presupune să se stabilească dacă răspunsul întreprinderii căreia i se adresează întrebările menționate *este în esență echivalent* cu recunoașterea unei încălcări<sup>55</sup>.

93. În caz contrar, întrebarea este considerată ca fiind „pur factuală”<sup>56</sup> sau „de natură pur factuală”<sup>57</sup> și, ca urmare a acestui fapt, nu intră în domeniul de aplicare al dreptului de a păstra tăcerea, chiar dacă răspunsul întreprinderii în cauză *poate fi utilizat pentru a stabili în privința sa existența unei încălcări a normelor de concurență*.

94. În observațiile sale scrise, guvernul italian susține în esență că această jurisprudență se poate aplica prin analogie atunci când este vorba despre stabilirea domeniului de aplicare al dreptului de a păstra tăcerea al persoanelor fizice în cadrul unor proceduri administrative prin care se urmărește identificarea abuzurilor de piață. Mai precis, cerința de a garanta efectivitatea dispozițiilor de drept derivat care impun sancționarea unor astfel de abuzuri, precum articolul 14 din Directiva 2003/6 și articolul 30 din Regulamentul nr. 596/2014, ar obliga, potrivit guvernului menționat, la stabilirea domeniului de aplicare al dreptului de a păstra tăcerea prin intermediul unei evaluări comparative între acesta și interesul public de a asigura integritatea piețelor financiare și de a consolida încrederea investitorilor în aceste piețe<sup>58</sup>.

95. În ceea ce ne privește, nu putem fi de acord.

96. Stabilită prin raportare la întreprinderile care fac obiectul unor investigații referitoare la încălcări ale dreptului concurenței, această jurisprudență nu privește în mod vădit decât *persoanele juridice*, așa cum observă de altfel instanța de trimitere. Astfel, întreprinderile și asocierile de întreprinderi sunt singurele subiecte ale dreptului Uniunii în domeniul concurenței, precum și singurele entități cărora Comisia le poate impune amenzi pentru încălcarea articolelor 101 și 102 TFUE<sup>59</sup>. În schimb, considerăm că problema referitoare la domeniul de aplicare al dreptului de a păstra tăcerea al persoanelor fizice nu a fost examinată până în prezent de Curte.

55 Hotărârea din 15 octombrie 2002 (C-238/99 P, C-244/99 P, C-245/99 P, C-247/99 P, C-250/99 P-C-252/99 P și C-254/99 P, EU:C:2002:582, punctul 273). A se vedea în această privință Concluziile avocatului general Wahl prezentate în cauza HeidelbergCement/Comisia (C-247/14 P, EU:C:2015:694, punctul 154).

56 Hotărârea din 14 decembrie 2006, Raiffeisen Zentralbank Österreich și alții/Comisia (T-259/02-T-264/02 și T-271/02, EU:T:2006:396, punctul 539).

57 Hotărârea din 20 februarie 2001, Mannesmannröhren-Werke/Comisia (T-112/98, EU:T:2001:61, punctul 77).

58 A se vedea considerentul (2) al Directivei 2003/6 și al Regulamentului nr. 596/2014.

59 A se vedea Concluziile avocatului general Geelhoed prezentate în cauza Comisia/SGL Carbon (C-301/04 P, EU:C:2006:53, punctul 63).

## 2) Dreptul de a păstra tăcerea în jurisprudența Curții EDO

97. Spre deosebire de Curte, Curtea EDO nu s-a pronunțat niciodată, cu excepția unei erori din partea noastră, cu privire la posibilitatea unei persoane juridice de a se prevala de dreptul de a păstra tăcerea în cadrul unei proceduri penale sau administrative în vederea impunerii unor sancțiuni care au un caracter penal desfășurată în privința sa. Cu alte cuvinte, aplicabilitatea acestui drept, astfel cum este definită în liniile sale generale în cuprinsul punctelor următoare, nu a fost recunoscută până în prezent decât în privința *persoanelor fizice*<sup>60</sup>.

98. Acest lucru rezultă foarte clar din modul în care Curtea EDO a caracterizat rațiunea de a fi a dreptului de a păstra tăcerea și a dreptului de a nu se autoincrimina, acesta din urmă fiind o componentă a primului. Astfel, această rațiune de a fi ține, potrivit Curții EDO, de protecția persoanelor care fac obiectul unei „acuzății în materie penală” împotriva unei coerciții abuzive din partea autorităților. Potrivit acestei instanțe, o asemenea protecție vizează să evite erorile judiciare și să garanteze rezultatul urmărit de articolul 6 din CEDO<sup>61</sup> și, mai precis, să asigure că, într-o cauză penală, acuzația urmărește să își întemeieze argumentația fără a recurge la elemente de probă obținute prin constrângere sau prin presiune, *cu încălcarea voinței persoanei acuzate*. Acest din urmă element este întărit de precizarea potrivit căreia dreptul de a nu se autoincrimina „privește în primul rând respectarea deciziei unei persoane acuzate de a păstra tăcerea”<sup>62</sup>.

99. Cu alte cuvinte, după cum a arătat Comisia în observațiile sale scrise, respectarea persoanei și a libertății sale de a decide, prin prevenirea constrângerii asupra formării voinței sale exercitate de autoritățile publice, se află în centrul finalităților dreptului de a păstra tăcerea, așa cum este avut în vedere de Curtea EDO. Astfel, dreptul în discuție este înțeles de această instanță ca fiind o componentă a demnității umane, după cum a observat în mod întemeiat domnul judecător Martens în opinia sa separată anexată la Hotărârea Saunders împotriva Regatului Unit, care precizează că Curtea EDO pare să fi achiesat la punctul de vedere potrivit căruia „respectarea demnității și a libertății omului impune ca orice suspect să fie complet liber să decidă asupra atitudinii care trebuie adoptată față de acuzațiile formulate împotriva sa”<sup>63, 64</sup>. În aceste condiții, aplicabilitatea atribuită de această jurisprudență dreptului de a păstra tăcerea nu pare a putea fi transpusă ca atare în cazul persoanelor juridice<sup>65</sup>.

60 A se vedea în acest sens Wils, W., „Self-Incrimination in EC Antitrust Enforcement: A Legal and Economic Analysis”, *World Competition: Law and Economics Review*, vol. 26, nr. 4, 2003, p. 577, și Oliver, P., „Companies and their Fundamental Rights: a Comparative Perspective”, *International and Comparative Law Quarterly*, Wolters Kluwer, vol. 64, nr. 3, 2015, p. 686. Astfel cum au subliniat unele dintre părțile interesate din prezenta cauză, este de altfel aceeași interpretare pe care a dat-o legiuitorul Uniunii în Directiva (UE) 2016/343 a Parlamentului European și a Consiliului din 9 martie 2016 privind consolidarea anumitor aspecte ale prezumției de nevinovăție și a dreptului de a fi prezent la proces în cadrul procedurilor penale (JO 2016, L 65, p. 1), al cărui articol 7 protejează „dreptul de a păstra tăcerea” și „dreptul de a nu se autoincrimina”. A se vedea în special considerentul (13) al acesteia, potrivit căruia „[p]rezența directivă recunoaște nevoile și nivelurile diferite de protecție aferente anumitor aspecte ale prezumției de nevinovăție în ceea ce privește persoanele fizice și juridice. Protecția persoanelor fizice este reflectată în jurisprudența consacrată a Curții [EDO]. Cu toate acestea, [Curtea] a recunoscut că drepturile care decurg din prezumția de nevinovăție nu se aplică în același mod pentru persoanele juridice ca pentru cele fizice”.

61 Curtea EDO, 8 februarie 1996, Murray împotriva Regatului Unit (CE:ECHR:1996:0208JUD001873191, § 45).

62 Curtea EDO, 17 decembrie 1996, Saunders împotriva Regatului Unit (CE:ECHR:1996:1217JUD001918791, § 69).

63 Curtea EDO, 17 decembrie 1996, Saunders împotriva Regatului Unit (CE:ECHR:1996:1217JUD001918791), punctele 9 și 10 din opinia separată a domnului judecător Martens, la care a achiesat domnul judecător Kūris.

64 Sublinierea noastră.

65 De altfel, din jurisprudența sa referitoare la alte drepturi fundamentale se poate deduce că Curtea EDO face uneori distincție între nivelul de protecție acordat persoanelor fizice, pe de o parte, și persoanelor juridice, pe de altă parte. Exemplul clasic este Hotărârea Niemitz împotriva Germaniei (Curtea EDO, 16 decembrie 1992, CE:ECHR:1992:1216JUD001371088), în care Curtea EDO a statuat că o percheziție efectuată de poliție la cabinetul unui avocat independent unde acesta locuia constituia o violare a „domiciliului” său. Totuși, această instanță a arătat că dreptul de ingerință al statelor în conformitate cu articolul 8 paragraful 2 din CEDO ar putea merge mai departe „în ceea ce privește spațiile sau activitățile profesionale sau comerciale decât în alte cazuri” (§ 31). Trebuie să se observe că în Hotărârea din 18 iunie 2015, Deutsche Bahn și alții/Comisia (C-583/13 P, EU:C:2015:404), Curtea s-a întemeiat pe această jurisprudență pentru a confirma aprecierea Tribunalului potrivit căreia lipsa unei autorizații judiciare prealabile nu este de natură să determine ca atare nelegalitatea unei măsuri de inspecție adoptate de Comisie în cadrul competențelor sale de investigare în materie de concurență (punctele 20-25).

100. Având în vedere domeniul de aplicare pe care Curtea EDO îl recunoaște dreptului de a păstra tăcerea al persoanelor fizice, trebuie amintit mai întâi că, potrivit acestei instanțe, acest drept ține de protecția persoanelor care fac obiectul unei acuzații în materie penală împotriva unei *coerciții abuzive* din partea autorităților.

101. Rezultă că, în cadrul examinării prin care se urmărește să se stabilească dacă articolul 6 din CEDO a fost încălcat, Curtea EDO ridică mai întâi problema exercitării dovedite a unei constrângeri în vederea obținerii unor elemente de probă și verifică ulterior dacă o asemenea constrângere trebuie calificată drept abuzivă. În jurisprudența sa, aceasta a identificat mai multe situații de natură să creeze temerea că există o constrângere abuzivă, prima fiind „cea a unui suspect care, amenințat că va suporta sancțiuni dacă nu depune mărturie, fie depune mărturie, fie este pedepsit pentru că a refuzat să facă acest lucru”<sup>66</sup>. Pentru a stabili dacă această temere se traduce printr-o realitate, Curtea EDO apreciază natura și gradul constrângerii, astfel cum sunt evidențiate de tipul și de severitatea sancțiunii asociate refuzului de a răspunde<sup>67</sup>, și existența garanțiilor adecvate în procedura în discuție<sup>68</sup>.

102. Curtea EDO a arătat însă în mai multe rânduri că nu toate formele de constrângere directă în privința unei persoane acuzate pentru a o determina să formuleze declarații incriminatoare împotriva voinței sale sunt de natură să determine o încălcare a articolului 6 din CEDO. Astfel, întrucât dreptul de a păstra tăcerea nu are, potrivit acestei instanțe, caracter absolut<sup>69</sup>, gradul de constrângere aplicat de autorități este incompatibil cu această dispoziție dacă are ca efect golirea acestui drept de însăși substanța sa<sup>70</sup>. Ceea ce este esențial în cadrul unei asemenea aprecieri este, potrivit Curții EDO, *utilizarea* în cursul unei proceduri penale a elementelor obținute sub constrângere<sup>71</sup> atât în contextul procedurii înseși, cât și în afara unui asemenea context<sup>72</sup>.

103. Acest din urmă criteriu permite în special identificarea caracterului eventual abuziv al coerciției atunci când întrebările adresate persoanei acuzate privesc *faptele*. Această problemă a fost abordată pentru prima dată de Curtea EDO în cauza Saunders împotriva Regatului Unit. Ca răspuns la argumentul invocat de guvernul Regatului Unit potrivit căruia dreptul de a nu contribui la propria incriminare nu era aplicabil în împrejurările acestei cauze din cauza faptului că reclamantul nu fusese obligat să furnizeze răspunsuri având o natură autoincriminatoare, Curtea EDO a declarat în prealabil că dreptul de a păstra tăcerea „nu se poate limita în mod rezonabil la mărturisirea faptelor sau la observațiile care îl pun în discuție în mod direct”, apoi a precizat că „[o] mărturie obținută sub constrângere, care pare la prima vedere lipsită de caracter incriminator – precum observațiile care îl disculpă pe autorul lor sau *simplele informații cu privire la chestiuni de fapt* –, poate fi ulterior utilizată în procedura penală în susținerea tezei acuzării”<sup>73, 74</sup>.

104. În această privință au fost aduse ulterior precizări esențiale în Hotărârea Corbet împotriva Franței. Astfel, după ce a constatat existența unei coerciții, precum și lipsa caracterului autoincriminator al declarațiilor persoanelor acuzate, Curtea EDO a considerat, având în vedere utilizarea declarațiilor privind faptele date sub constrângere, că existența unei încălcări a articolului 6 din CEDO presupune ca aceste declarații să fi avut „impact asupra verdictului privind vinovăția sau pedeapsa”<sup>75</sup>. Considerăm

66 Curtea EDO, 13 septembrie 2016, Ibrahim și alții împotriva Regatului Unit (CE:ECHR:2016:0913JUD005054108, § 267).

67 Curtea EDO, 21 decembrie 2000, Heaney și McGuinness împotriva Irlandei (CE:ECHR:2000:1221JUD003472097, § 53) (pedeapsă cu închisoarea de șase luni).

68 Curtea EDO, 29 iunie 2007, O'Halloran și Francis împotriva Regatului Unit (CE:ECHR:2007:0629JUD001580902, § 59).

69 A se vedea în special Curtea EDO, 21 decembrie 2000, Heaney și McGuinness împotriva Irlandei (CE:ECHR:2000:1221JUD003472097, § 47).

70 Curtea EDO, 8 februarie 1996, Murray împotriva Regatului Unit (CE:ECHR:1996:0208JUD001873191, § 49).

71 Curtea EDO, 17 decembrie 1996, Saunders împotriva Regatului Unit (CE:ECHR:1996:1217JUD001918791, § 71).

72 Curtea EDO, 8 aprilie 2004, Weh împotriva Austriei (CE:ECHR:2004:0408JUD003854497, § 42-44).

73 Curtea EDO, 17 decembrie 1996, Saunders împotriva Regatului Unit (CE:ECHR:1996:1217JUD001918791, § 71).

74 Sublinierea noastră.

75 Curtea EDO, 19 martie 2015, Corbet și alții împotriva Franței (CE:ECHR:2015:0319JUD000749411, § 34).

că, din moment ce limbajul propriu materiei penale propriu-zise se justifică numai prin specificitatea cadrului factual al acestei cauze, trebuie să se considere că acest principiu este aplicabil și atunci când aceste declarații au avut impact asupra *condamnării sau sancțiunii aplicate* la finalul unei proceduri administrative care se încadrează în materia penală în sensul articolului 6 din CEDO.

105. În plus, Curtea EDO a precizat că domeniul de aplicare al dreptului de a păstra tăcerea nu poate fi redus prin evaluarea comparativă a acestuia cu un interes de natură publică. Această orientare a fost reținută începând cu Hotărârea Sanders împotriva Regatului Unit, în care Curtea EDO a respins teza guvernului potrivit căreia interesul public esențial în urmărirea fraudelor din domeniul societăților și în sancționarea persoanelor responsabile poate justifica faptul că dreptul de a nu se autoincrimina nu este recunoscut persoanei acuzate<sup>76</sup>.

106. Prin urmare, domeniul de aplicare al dreptului de a păstra tăcerea al persoanelor fizice în cadrul procedurilor administrative care pot conduce la impunerea unei sancțiuni care prezintă un caracter penal, precum cea din cauza principală, acoperă și răspunsurile la întrebările privind faptele care nu implică în mod necesar o mărturisire a vinovăției, cu condiția ca acestea să fi avut impact asupra motivării deciziei adoptate sau a sancțiunii aplicate la finalul acestei proceduri. În vederea stabilirii acestui domeniu de aplicare, interesul public care stă la baza urmării faptei ilicite în cauză este lipsit de orice relevanță.

107. În această privință, este necesar să se adopte o poziție cu privire la argumentul dezvoltat de Comisie, atât în observațiile sale scrise, cât și în cursul ședinței, potrivit căruia principiul care decurge din hotărârea pronunțată de Marea Cameră a Curții EDO în cauza Jussila împotriva Finlandei (denumită în continuare „Hotărârea Jussila”)<sup>77, 78</sup>, pe care Tribunalul Uniunii Europene l-a aplicat în Hotărârea Schindler Holding Ltd și alții/Comisia<sup>79</sup>, ar permite o aplicare „atenuată” a dreptului de a păstra tăcerea în domenii precum cel al sancționării abuzurilor de piață, astfel încât acest drept ar avea un domeniu de aplicare la fel de redus precum cel recunoscut persoanelor juridice de jurisprudența Curții în materie de acțiuni anticoncurențiale.

108. Trebuie amintit că în această cauză Curtea EDO era sesizată cu privire la compatibilitatea cu articolul 6 din CEDO a unei omisiuni a audierii într-o procedură de apel privind o majorare a impozitului decisă de administrația fiscală finlandeză. Cu această ocazie, Curtea EDO a consolidat principiul potrivit căruia, dintre toate procedurile care conduc la aplicarea unor sancțiuni care trebuie să fie calificate drept penale în conformitate cu articolul 6 din CEDO, trebuie să se facă distincție între procedurile și sancțiunile care țin de „nucleul dur al dreptului penal”, care presupun un „caracter infamant” pentru cei pe care îi vizează, și cele care se situează în afara acestuia. Astfel, după ce a amintit că interpretarea autonomă a noțiunii de „acuză penală” adoptată de Curtea EDO a condus la o extindere progresivă a aplicării laturii penale a articolului 6 din CEDO la domenii care nu se încadrează în mod formal în categoriile tradiționale ale dreptului penal, Curtea EDO a precizat că, în ceea ce privește categoriile care nu fac parte din nucleul dur al dreptului penal, garanțiile aferente laturii penale a articolului 6 din CEDO „nu trebuie să se aplice neapărat cu toată rigoarea”<sup>80</sup>.

76 Curtea EDO, 17 decembrie 1996, Saunders împotriva Regatului Unit (CE:ECHR:1996:1217JUD001918791, § 74). Deși este adevărat că o asemenea evaluare comparativă pare să fie validată de Curtea EDO în Hotărârea din 11 iulie 2006, Jalloh împotriva Germaniei (CE:ECHR:2006:0711JUD005481000, § 117), este de asemenea adevărat că Hotărârea din 13 septembrie 2016, Ibrahim și alții împotriva Regatului Unit (CE:ECHR:2016:0913JUD005054108, § 252) limitează împrejurările care permit luarea în considerare a interesului public la cele legate de urmărirea faptelor ilicite care țin de probleme deosebit de sensibile, precum terorismul sau alte infracțiuni grave.

77 Curtea EDO, 23 noiembrie 2006, Jussila împotriva Finlandei (CE:ECHR:2006:1123JUD007305301).

78 La lectura observațiilor scrise ale Comisiei, acest argument pare să fie invocat în cadrul interpretării propuse, potrivit căreia jurisprudența Curții EDO cu privire la dreptul de a păstra tăcerea se aplică persoanelor fizice, în timp ce jurisprudența Curții nu se aplică decât persoanelor juridice. În ceea ce ne privește, considerăm că acest argument merită să fie examinat în mod autonom.

79 Hotărârea din 13 iulie 2011 (T-138/07, EU:T:2011:362, punctul 52).

80 Curtea EDO, 23 noiembrie 2006, Jussila împotriva Finlandei (CE:ECHR:2006:1123JUD007305301, § 43).



109. Din moment ce dreptul de a păstra tăcerea face parte din aceste garanții, s-ar putea susține astfel că întinderea aplicabilității recunoscute de Curtea EDO acestui drept depinde de aspectul dacă domeniul de aplicare al articolului 6 din CEDO ține de nucleul dur al dreptului penal, așa încât, în cazul unui răspuns negativ, această aplicabilitate trebuie să fie considerată mai redusă și să corespundă, prin urmare, celei care îi este recunoscută de jurisprudența Curții în materie de acțiuni anticoncurențiale.

110. În opinia noastră, acest argument nu poate fi admis în prezenta cauză, în măsura în care Curtea EDO a considerat deja, în Hotărârea Grande Stevens și alții împotriva Italiei, că sancțiunile adoptate de legiuitorul italian pentru transpunerea Directivei 2003/6 țin de nucleul dur al dreptului penal, caracterul lor infamant rezultând din faptul că pot aduce atingere onoarei profesionale și creditului persoanelor vizate<sup>81</sup>.

111. În orice caz, avem îndoieli cu privire la însăși posibilitatea de a invoca principiul care decurge din Hotărârea Jussila pentru a justifica o interpretare mai strictă a domeniului de aplicare al dreptului de a păstra tăcerea.

112. Mai întâi, trebuie subliniat că, deși Tribunalul a aplicat efectiv acest principiu cu câteva ocazii<sup>82</sup>, Curtea nu l-a utilizat niciodată, deși a fost invitată de avocații săi generali în trei rânduri în acest sens<sup>83</sup>.

113. În plus, nu trebuie să uităm că aplicarea acestuia este încadrată în două moduri. În primul rând, deși este adevărat că punctul 43 din această hotărâre face referire în mod generic la „garanțiile oferite de latura penală a articolului 6”, trebuie să se observe de asemenea că jurisprudența ulterioară a Curții EDO a lăsat să se înțeleagă în mod clar că această aplicare mai puțin riguroasă a laturii penale a articolului 6 din CEDO privește numai *unele* dintre aceste garanții. Cu titlu de exemplu, în Hotărârea Kammerer împotriva Austriei, această instanță a considerat că abordarea adoptată în Hotărârea Jussila „nu era limitată la problema omisiunii unei audieri, ci *putea fi extinsă* la alte garanții procedurale acoperite de articolul 6, precum, în prezenta cauză, prezența persoanei acuzate la ședință”<sup>84, 85</sup>. Având în vedere această considerație, este îndoielnic, în opinia noastră, că se poate accepta o aplicare mai puțin riguroasă a unei garanții precum dreptul de a păstra tăcerea, care se situează, potrivit jurisprudenței Curții EDO, „în centrul noțiunii de proces echitabil”. În al doilea rând, împărtășim pe deplin interpretarea potrivit căreia principiul care decurge din Hotărârea Jussila nu implică o eliminare sau o limitare a domeniului de aplicare al garanției examinate, ci doar *înlocuirea* acesteia cu modalități alternative de protecție a dreptului la un proces echitabil<sup>86, 87</sup>. Astfel, această hotărâre a concluzionat că nu există o încălcare a articolului 6 din CEDO în urma unei aprecieri *contextuale* privind aspectul dacă problematicile juridice cu care era sesizată instanța erau de natură să permită în mod excepțional autorităților naționale să respingă cererea de organizare a unei ședințe.

81 Curtea EDO, 4 martie 2014, Grande Stevens și alții împotriva Italiei (CE:ECHR:2014:0304JUD001864010, § 122).

82 Pe lângă hotărârea citată la punctul 107 din prezentele concluzii, Hotărârea din 13 septembrie 2013, Total/Comisia (T-548/08, nepublicată, EU:T:2013:434, punctele 183-185), și Hotărârea din 11 iulie 2014, Sasol și alții/Comisia (T-541/08, EU:T:2014:628, punctele 206-208).

83 Concluziile avocatei generale Sharpston prezentate în cauza KME Germany și alții/Comisia (C-272/09 P, EU:C:2011:63, punctul 67), Concluziile avocatului general Mengozzi prezentate în cauza Elf Aquitaine/Comisia (C-521/09 P, EU:C:2011:89, punctele 30 și 31), precum și Concluziile avocatei generale Kokott prezentate în cauza Schindler Holding și alții/Comisia (C-501/11 P, EU:C:2013:248, punctele 25-27).

84 Curtea EDO, 12 mai 2010, Kammerer împotriva Austriei (CE:ECHR:2010:0512JUD003243506, § 27) (traducere liberă). A se vedea de asemenea în acest sens Curtea EDO, 10 iulie 2014, Marčan împotriva Croației (CE:ECHR:2014:0710JUD004082012, § 35).

85 Sublinierea noastră.

86 A se vedea Smits, C., și Waelbroeck, D., „When the Judge Prosecutes, Power Prevails Over Law”, în Govaere, I., Quick, R., și Bronckers, M. (ed.), *Trade and Competition Law in the EU and Beyond*, Edward Elgar Publishing, 2011, p. 452.

87 Apreciem că acest lucru este rezumat de ultima frază a punctului 42 din hotărâre, care are următorul cuprins: „Trebuie în acest caz [...] să se țină seama înainte de toate de principiul echității consacrat la articolul 6, a cărui importanță este fundamentală [...]”.

114. Rezultă că principiul introdus prin Hotărârea Jussila nu ar putea să justifice ca răspunsurile la întrebările autorității de supraveghere privind fapte care servesc la stabilirea existenței unei fapte ilicite să nu fie acoperite de dreptul de a păstra tăcerea decât dacă într-o astfel de ipoteză sunt aplicabile modalități alternative de protecție a dreptului la un proces echitabil, ceea ce ar trebui verificat prin intermediul unei aprecieri de natură contextuală.

115. Această a doua considerație este valabilă, în opinia noastră, și pentru a exclude relevanța Hotărârii A. Menarini Diagnostics s.r.l. împotriva Italiei (denumită în continuare „Hotărârea Menarini”) <sup>88</sup>, aceasta fiind de asemenea evocată de Comisie în acest context ca urmare a principiului conex care este exprimat în ea și potrivit căruia, „[d]eși [diferențele dintre o procedură administrativă și o procedură penală în sensul strict al termenului] nu pot exonera statele contractante de obligația lor de a respecta toate garanțiile oferite de latura penală a articolului 6, acestea pot totuși să influențeze modalitățile lor de aplicare” <sup>89</sup>. În această hotărâre, răspunsul negativ dat de Curtea EDO cu privire la eventuala încălcare a dreptului oricărei persoane la judecarea în mod echitabil a cauzei sale de către un organ care beneficiază de plenitudinea de competență, cu ocazia controlului efectuat de instanța administrativă italiană cu privire la deciziile autorității naționale de concurență, era în esență motivat de faptul că, chiar dacă legislația și jurisprudența italiană încurajau instanța administrativă să nu efectueze decât un simplu control de legalitate, Consiliul de Stat a efectuat, *în împrejurările cauzei*, un control de fond <sup>90</sup>.

116. În consecință, considerăm că nici principiul care decurge din Hotărârea Jussila, nici cel care rezultă din Hotărârea Menarini nu pot fi invocate pentru a susține argumentul potrivit căruia dreptul persoanelor fizice de a păstra tăcerea în cadrul procedurilor administrative care pot conduce la impunerea unei sancțiuni care are un caracter penal trebuie să aibă un domeniu de aplicare la fel de redus precum cel pe care îl are atunci când de acesta beneficiază o persoană juridică, în conformitate cu jurisprudența Curții în materie de acțiuni anticoncurențiale.

117. În concluzie, considerăm că, având în vedere clauza de omogenitate care figurează la articolul 52 alineatul (3) din cartă, domeniul de aplicare care trebuie recunoscut dreptului de a păstra tăcerea al persoanelor fizice, astfel cum decurge acesta din articolele 47 și 48 din cartă, în cadrul procedurilor administrative care pot conduce la impunerea unei sancțiuni de natură penală trebuie să corespundă celui definit de jurisprudența relevantă a Curții EDO, în special, atunci când este vorba despre răspunsuri la întrebări privind faptele, de Hotărârea Corbet și alții împotriva Franței <sup>91</sup>.

## V. Concluzie

118. În lumina considerațiilor care precedă, propunem Curții să răspundă la cele două întrebări preliminare adresate de Corte costituzionale (Curtea Constituțională, Italia), astfel cum au fost reformulate, după cum urmează:

Modurile de redactare a articolului 14 alineatul (3) din Directiva 2003/6/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 28 ianuarie 2003 privind utilizările abuzive ale informațiilor confidențiale și manipulările pieței (abuzul de piață) și a articolului 30 alineatul (1) litera (b) din Regulamentul (UE) nr. 596/2014 al Parlamentului European și al Consiliului din 16 aprilie 2014 privind abuzul de piață (regulamentul privind abuzul de piață) și de abrogare a Directivei 2003/6/CE a Parlamentului European și a Consiliului și a Directivelor 2003/124/CE, 2003/125/CE și 2004/72/CE ale Comisiei

<sup>88</sup> Curtea EDO, 27 septembrie 2011, A. Menarini Diagnostics s.r.l. împotriva Italiei (CE:ECHR:2011:0927JUD004350908).

<sup>89</sup> Curtea EDO, 27 septembrie 2011, A. Menarini Diagnostics s.r.l. împotriva Italiei (CE:ECHR:2011:0927JUD004350908, § 62).

<sup>90</sup> Curtea EDO, 27 septembrie 2011, A. Menarini Diagnostics s.r.l. împotriva Italiei (CE:ECHR:2011:0927JUD004350908), opinia concordantă a domnului judecător Sajó. A se vedea în această privință Muguet-Poullennec, G., și Domenicucci, D. P., „Amende infligée par une autorité de concurrence et droit à une protection juridictionnelle effective: les enseignements de l’arrêt Menarini de la CEDH”, *Revue Lamy de la concurrence*, nr. 30, 1 ianuarie 2012.

<sup>91</sup> Curtea EDO, 19 martie 2015, Corbet și alții împotriva Franței (CE:ECHR:2015:0319JUD000749411).



permit interpretarea acestora conformă cu dreptul de a păstra tăcerea, astfel cum decurge acesta din articolele 47 și 48 din Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene, din moment ce aceste articole trebuie înțelese în sensul că nu impun statelor membre să sancționeze persoanele care refuză să răspundă la întrebări ale autorității de supraveghere din care ar putea rezulta răspunderea lor pentru o faptă ilicită pasibilă de sancțiuni administrative care prezintă un caracter penal. Domeniul de aplicare care trebuie recunoscut dreptului de a păstra tăcerea al persoanelor fizice în cadrul procedurilor administrative care pot conduce la impunerea unei sancțiuni care are un caracter penal este, în temeiul clauzei de omogenitate care figurează la articolul 52 alineatul (3) din Carta drepturilor fundamentale, cel care rezultă din jurisprudența relevantă a Curții Europene a Drepturilor Omului, potrivit căreia acest drept acoperă printre altele răspunsurile la întrebările privind faptele, cu condiția ca ele să aibă impact asupra condamnării sau sancțiunii aplicate la finalul procedurilor menționate.