Recueil de la jurisprudence

ARRÊT DE LA COUR (cinquième chambre)

6 octobre 2016*

«Renvoi préjudiciel — Article 6 TUE — Article 49 de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne — Principe de rétroactivité de la loi pénale plus favorable — Ressortissants italiens ayant organisé l'entrée illégale sur le territoire italien de ressortissants roumains — Faits accomplis avant l'adhésion de la Roumanie à l'Union — Effet de l'adhésion de la Roumanie sur le délit d'aide à l'immigration clandestine — Mise en œuvre du droit de l'Union — Compétence de la Cour»

Dans l'affaire C-218/15,

ayant pour objet une demande de décision préjudicielle au titre de l'article 267 TFUE, introduite par le Tribunale ordinario di Campobasso (Tribunal de Campobasso, Italie), par décision du 29 avril 2015, parvenue à la Cour le 11 mai 2015, dans la procédure pénale contre

Gianpaolo Paoletti,

Umberto Castaldi,

Domenico Faricelli,

Antonio Angelucci,

Mauro Angelucci,

Antonio D'Ovidio,

Camillo Volpe,

Giampaolo Canzano,

Raffaele Di Giovanni,

Antonio Della Valle,

LA COUR (cinquième chambre),

composée de M. J. L. da Cruz Vilaça (rapporteur), président de chambre, MM. F. Biltgen, A. Borg Barthet, E. Levits et M^me^ M. Berger, juges,

avocat général : M. Y. Bot,

greffier : M. A. Calot Escobar,

* Langue de procédure : l'italien.

considérant les observations présentées :

— pour M. Paoletti, par M[e] G. Milia, avvocato,

— pour M. Canzano, par M[e] P. Di Giovanni, avvocato,

— pour le gouvernement italien, par M[me] G. Palmieri, en qualité d'agent, assistée de M. L. D'Ascia, avvocato dello Stato,

— pour le gouvernement autrichien, par M. G. Eberhard, en qualité d'agent,

— pour la Commission européenne, par MM. H. Krämer et D. Nardi, en qualité d'agents,

ayant entendu l'avocat général en ses conclusions à l'audience du 26 mai 2016,

rend le présent

Arrêt

1 La demande de décision préjudicielle porte sur l'interprétation de l'article 6 TUE, de l'article 49 de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne (ci-après la « Charte ») et de l'article 7 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, signée à Rome le 4 novembre 1950 (ci-après la « CEDH »).

2 Cette demande a été présentée dans le cadre d'une procédure pénale engagée contre M. Gianpaolo Paoletti et d'autres citoyens italiens, prévenus d'avoir apporté une aide à l'immigration illégale en Italie en faveur de ressortissants roumains avant l'adhésion de la Roumanie à l'Union européenne.

Le cadre juridique

Le droit de l'Union

3 Le considérant 2 de la directive 2002/90/CE du Conseil, du 28 novembre 2002, définissant l'aide à l'entrée, au transit et au séjour irréguliers (JO 2002, L 328, p. 17), énonce :

« Il convient […] de s'attaquer à l'aide apportée à l'immigration clandestine, non seulement lorsqu'elle concerne le franchissement irrégulier de la frontière à proprement parler, mais aussi lorsqu'elle a pour but d'alimenter des réseaux d'exploitation des êtres humains. »

4 L'article 1[er], paragraphe 1, de cette directive prévoit :

« Chaque État membre adopte des sanctions appropriées :

a) à l'encontre de quiconque aide sciemment une personne non ressortissante d'un État membre à pénétrer sur le territoire d'un État membre ou à transiter par le territoire d'un tel État, en violation de la législation de cet État relative à l'entrée ou au transit des étrangers ;

b) à l'encontre de quiconque aide sciemment, dans un but lucratif, une personne non ressortissante d'un État membre à séjourner sur le territoire d'un État membre en violation de la législation de cet État relative au séjour des étrangers. »

5 Conformément à l'article 3 de ladite directive, chaque État membre prend les mesures nécessaires pour assurer que les infractions visées aux articles 1er et 2 de la même directive fassent l'objet de sanctions effectives, proportionnées et dissuasives.

6 L'article 1er, paragraphe 1, de la décision-cadre 2002/946/JAI du Conseil, du 28 novembre 2002, visant à renforcer le cadre pénal pour la répression de l'aide à l'entrée, au transit et au séjour irréguliers (JO 2002, L 328, p. 1), est libellé comme suit :

« Chaque État membre prend les mesures nécessaires pour assurer que les infractions visées aux articles 1er et 2 de la directive [2002/90] fassent l'objet de sanctions pénales effectives, proportionnées et dissuasives susceptibles de donner lieu à extradition. »

Le droit italien

7 L'article 12, paragraphes 3 et 3 bis, du decreto legislativo n. 286 – Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero (décret législatif nº 286, portant texte unique des dispositions concernant la réglementation de l'immigration et les règles relatives à la condition de l'étranger), du 25 juillet 1998 (supplément ordinaire à la GURI nº 191, du 18 août 1998), tel que modifié par la legge n. 94 (loi nº 94), du 15 juillet 2009 (ci-après le « décret législatif nº 286/1998 »), dispose :

« 3. Sauf si les faits sont constitutifs d'un délit plus grave, quiconque, en violation des dispositions du présent texte unique, promeut, dirige, organise, finance ou effectue le transport d'étrangers en Italie ou accomplit d'autres actes visant à leur permettre d'entrer illégalement en Italie ou sur le territoire d'un autre État dont ils ne sont pas ressortissants ou ne disposent pas du titre de résident permanent est passible d'une peine allant de cinq à quinze ans d'emprisonnement et d'une amende de 15 000 euros pour chaque personne, lorsque :

a) les faits concernent l'entrée ou la présence illégale en Italie de cinq personnes ou plus ;

b) la vie ou la sécurité de la personne transportée ont été mises en péril pour lui permettre d'entrer ou de séjourner illégalement sur le territoire ;

c) la personne transportée a été soumise à un traitement inhumain ou dégradant pour lui permettre d'entrer ou de séjourner illégalement sur le territoire ;

d) les faits sont commis par trois personnes ou plus agissant ensemble, ou en utilisant des services de transport internationaux ou des documents falsifiés ou altérés ou en tout état de cause obtenus de façon illicite ;

e) les auteurs des faits disposent d'armes ou de matériel explosif.

3 bis. Si les faits visés au paragraphe 3 sont commis en recourant à deux ou plusieurs des hypothèses visées sous a), b), c), d) et e) du même paragraphe, la peine qui y est prévue est augmentée. »

Le litige au principal et les questions préjudicielles

8 Il ressort de la décision de renvoi que les prévenus au principal, par le biais de la création en Italie d'une société qui constituerait une extension fictive d'Api Construction SRL, société de droit roumain, ont obtenu, au cours des années 2004 et 2005, de la direzione provinciale del lavoro di Pescara (direction provinciale du travail de Pescara, Italie), des autorisations de travail puis des permis de séjour sur le territoire italien en faveur de 30 ressortissants roumains. Ces autorisations ont été

octroyées sur la base de l'article 27, sous g), du décret législatif nº 286/1998, qui permet l'admission temporaire, à la demande de l'employeur et en dehors du contingent de travailleurs étrangers, de travailleurs employés par des entreprises actives en Italie.

9 Il ressort également de la décision de renvoi qu'il est reproché aux prévenus au principal d'avoir organisé l'entrée illégale de ces ressortissants roumains, à une époque antérieure à l'adhésion de la Roumanie à l'Union, « afin de tirer profit de l'exploitation intensive et continue de main-d'œuvre étrangère à bas coût ».

10 La juridiction de renvoi s'interroge sur le point de savoir, d'une part, si, eu égard à l'article 6 TUE, à l'article 49 de la Charte et à l'article 7 de la CEDH, l'adhésion de la Roumanie à l'Union a eu pour effet de supprimer le délit d'aide, par des citoyens italiens, à l'immigration illégale de citoyens roumains commis avant cette adhésion et, d'autre part, si le principe de l'application rétroactive de la loi pénale plus favorable doit s'appliquer aux prévenus au principal.

11 Dans ces conditions, le Tribunale ordinario di Campobasso (tribunal de Campobasso, Italie) a décidé de surseoir à statuer et de poser à la Cour les questions préjudicielles suivantes :

« 1) Convient-il d'interpréter l'article 7 de la CEDH, l'article 49 de la Charte et l'article 6 TUE en ce sens que l'adhésion de la Roumanie à l'Union, intervenue le 1er janvier 2007, a entraîné l'abolition de l'infraction prévue et sanctionnée par l'article 12 du décret législatif nº 286/1998 en ce qui concerne l'aide à l'immigration et au maintien de la présence de ressortissants roumains en Italie ?

2) Convient-il d'interpréter les articles cités en ce sens qu'il est interdit à l'État membre d'appliquer le principe de la rétroactivité in mitius à l'égard de ceux qui se sont rendus responsables, avant le 1er janvier 2007 (ou toute autre date ultérieure déterminant la pleine application du traité), date d'entrée en vigueur de l'adhésion de la Roumanie à l'Union, de la violation de l'article 12 du décret législatif nº 286/1998 pour avoir aidé à l'immigration de ressortissants roumains, fait qui n'est plus considéré comme une infraction à compter du 1er janvier 2007 ? »

Sur la compétence de la Cour

12 Le gouvernement italien conteste la recevabilité des questions préjudicielles au motif que les normes de droit de l'Union évoquées ne trouvent pas à s'appliquer dans une affaire telle que celle au principal. En effet, les dispositions nationales relatives au délit d'aide à l'immigration illégale, y compris quand le délit a été commis au bénéfice de ressortissants roumains avant l'adhésion de la Roumanie à l'Union, ne relèveraient pas du champ d'application du droit de l'Union.

13 À cet égard, il convient de rappeler que le champ d'application de la Charte, pour ce qui est de l'action des États membres, est défini à l'article 51, paragraphe 1, de celle-ci, aux termes duquel les dispositions de la Charte s'adressent aux États membres uniquement lorsqu'ils mettent en œuvre le droit de l'Union (arrêt du 26 février 2013, Åkerberg Fransson, C-617/10, EU:C:2013:105, point 17).

14 Il ressort de la jurisprudence de la Cour que la notion de « mise en œuvre du droit de l'Union » au sens de l'article 51 de la Charte présuppose l'existence d'un lien de rattachement entre un acte du droit de l'Union et la mesure nationale en cause, qui dépasse le voisinage des matières visées ou les incidences indirectes de l'une des matières sur l'autre (voir, en ce sens, arrêt du 6 mars 2014, Siragusa, C-206/13, EU:C:2014:126, point 24).

15 Ces considérations correspondent à celles qui sous-tendent l'article 6, paragraphe 1, TUE, aux termes duquel les dispositions de la Charte n'étendent en aucune manière les compétences de l'Union telles que définies dans les traités (arrêt du 8 mai 2014, Pelckmans Turnhout, C-483/12, EU:C:2014:304, point 21).

16 Certes, la décision de renvoi n'indique pas expressément les dispositions du droit de l'Union qui auraient été mises en œuvre par la réglementation nationale en cause au principal.

17 Toutefois, la directive 2002/90 poursuit l'objectif, conformément à son considérant 2, de réduire l'aide apportée à l'immigration illégale. Pour sa part, l'article 1er, paragraphe 1, de la décision-cadre 2002/946 prévoit que chaque État membre prend les mesures nécessaires pour assurer que les infractions visées aux articles 1er et 2 de cette directive fassent l'objet de sanctions pénales effectives, proportionnées et dissuasives susceptibles de donner lieu à extradition.

18 Indépendamment de la question de savoir si le décret législatif nº 286/1998 a été adopté en vue de transposer dans l'ordre juridique italien les dispositions de la directive 2002/90 et de la décision-cadre 2002/946, les poursuites pénales en vue de réprimer l'aide à l'immigration illégale, telles que celles en cause au principal, ont pour objectif d'assurer la mise en œuvre de cette directive et de cette décision-cadre (voir, par analogie, arrêt du 26 février 2013, Åkerberg Fransson, C-617/10, EU:C:2013:105, points 27 et 28).

19 En outre, il y a lieu de constater que, en l'occurrence, les questions préjudicielles ont trait à la question de savoir quelle est l'incidence de l'acquisition du statut de citoyen de l'Union par les ressortissants roumains, en conséquence de l'adhésion de la Roumanie, sur l'application de ladite législation nationale, mettant ainsi en jeu l'interprétation du droit de l'Union.

20 Il résulte des considérations qui précèdent que la Cour est compétente pour répondre aux questions préjudicielles posées par la juridiction de renvoi.

Sur le fond

Observation liminaire

21 Ainsi que le précise l'article 6, paragraphe 3, TUE, les droits fondamentaux reconnus par la CEDH font partie du droit de l'Union en tant que principes généraux. L'article 52, paragraphe 3, de la Charte dispose, par ailleurs, que les droits contenus dans celle-ci correspondant à des droits garantis par la CEDH ont le même sens et la même portée que ceux que leur confère ladite convention. Cette dernière ne constitue pas pour autant, et tant que l'Union n'y a pas adhéré, un instrument juridique formellement intégré à l'ordre juridique de l'Union (arrêts du 26 février 2013, Åkerberg Fransson, C-617/10, EU:C:2013:105, point 44, et du 15 février 2016, N., C-601/15 PPU, EU:C:2016:84, point 45).

22 Il y a dès lors lieu de se référer uniquement à l'article 6 TUE ainsi qu'à l'article 49 de la Charte (voir, en ce sens, arrêts du 6 novembre 2012, Otis e.a., C-199/11, EU:C:2012:684, point 47, ainsi que du 15 février 2016, N., C-601/15 PPU, EU:C:2016:84, point 46).

Sur les questions préjudicielles

23 Par ses questions, auxquelles il convient de répondre conjointement, la juridiction de renvoi souhaite essentiellement savoir si l'article 6 TUE et l'article 49 de la Charte doivent être interprétés en ce sens que l'adhésion d'un État à l'Union ne fait pas obstacle à ce qu'un autre État membre puisse infliger une sanction pénale à des personnes ayant commis, avant cette adhésion, le délit d'assistance à l'immigration illégale en faveur de ressortissants du premier État.

24 Dans ce contexte, la juridiction de renvoi s'interroge également sur l'application du principe de rétroactivité de la loi pénale plus favorable à des prévenus ayant organisé l'immigration illégale.

25 À cet égard, il convient de rappeler que ce principe, tel que consacré à l'article 49, paragraphe 1, de la Charte, fait partie du droit primaire de l'Union. Même avant l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne, qui a conféré à la Charte la même valeur juridique que les traités, la Cour a jugé que ce principe découlait des traditions constitutionnelles communes aux États membres et, partant, devait être considéré comme faisant partie des principes généraux du droit de l'Union que le juge national doit respecter lorsqu'il applique le droit national (voir, en ce sens, arrêt du 29 mai 1997, Kremzow, C-299/95, EU:C:1997:254, point 14).

26 La seule circonstance que les faits au principal ont eu lieu au cours des années 2004 et 2005, c'est-à-dire avant l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne le 1er décembre 2009, ne fait donc pas obstacle à l'application, en l'occurrence, de l'article 49, paragraphe 1, de la Charte.

27 L'application de la loi pénale plus favorable implique nécessairement une succession de lois dans le temps et repose sur la constatation que le législateur a changé d'avis soit sur la qualification pénale des faits soit sur la peine à appliquer à une infraction.

28 Or, en l'occurrence, il ressort du dossier soumis à la Cour que la législation pénale en cause au principal, à savoir l'article 12, paragraphes 3 et 3 bis, du décret législatif nºº286/1998, n'a pas fait l'objet de modifications depuis la commission des délits reprochés aux prévenus au principal. En effet, l'aide à l'immigration illégale en Italie demeure passible d'une peine allant de cinq à quinze ans d'emprisonnement.

29 Toutefois, la juridiction de renvoi fait observer que le changement législatif à considérer a eu lieu dans le cadre d'une loi « extra-pénale », à savoir l'acte d'adhésion de la Roumanie à l'Union. Elle précise que l'acquisition, par les ressortissants roumains, du statut de citoyen de l'Union après cette adhésion, le 1er janvier 2007, et la levée, le 1er janvier 2014, des dernières restrictions relatives à la libre circulation des travailleurs ont rendu caducs les motifs de répression pénale contre les personnes ayant organisé l'immigration de ces ressortissants à une période antérieure.

30 Cette juridiction ajoute que, dans un arrêt du 10 janvier 2008, la Corte suprema di cassazione (Cour de cassation, Italie), statuant en chambres réunies, a exclu que l'adhésion de la Roumanie à l'Union ait pu retirer à l'aide à l'immigration illégale commise avant cette adhésion son caractère infractionnel, et que cette jurisprudence a été réaffirmée au cours des années 2011 et 2015. Néanmoins, dans l'ordonnance du 8 mai 2007 par laquelle elle avait renvoyé cette affaire devant les chambres réunies, la première chambre de la Corte suprema di cassazione (Cour de cassation) avait soutenu la thèse opposée.

31 La question est ainsi posée de savoir si l'acquisition du statut de citoyen de l'Union par les ressortissants roumains a une incidence sur les éléments constitutifs de l'infraction en matière d'aide à l'immigration illégale et, par conséquent, sur l'application de la réglementation pénale en cause au principal.

32 L'article 12, paragraphes 3 et 3 bis, du décret législatif nº 286/1998 vise, non pas les ressortissants de pays tiers qui entrent illégalement en Italie et y séjournent sans disposer d'un titre de résidence, mais les personnes qui aident à l'entrée et au séjour irréguliers desdits ressortissants sur le territoire de cet État. Le simple fait que, après leur entrée illégale, ces ressortissants sont devenus citoyens de l'Union en raison de l'adhésion de leur État d'origine à l'Union n'est pas susceptible d'influencer le déroulement des procédures pénales ouvertes contre ces personnes qui apportent une aide à l'immigration illégale.

33 En effet, cette acquisition de la citoyenneté de l'Union constitue une situation de fait qui n'est pas de nature à modifier les éléments constitutifs du délit d'aide à l'immigration illégale.

34 Or, ainsi qu'il a été indiqué au point 28 du présent arrêt, la législation pénale en cause au principal, c'est-à-dire l'article 12, paragraphes 3 et 3 bis, du décret législatif n° 286/1998, sanctionne l'aide à l'immigration illégale en Italie d'une peine d'emprisonnement, conformément à l'article 3 de la directive 2002/90 et à l'article 1er de la décision-cadre 2002/946, qui prévoient qu'une telle infraction doit faire l'objet d'une sanction effective, proportionnée et dissuasive.

35 Les éléments constitutifs du délit d'aide à l'immigration illégale dans l'ordre juridique italien sont donc demeurés inchangés, l'adhésion de la Roumanie à l'Union n'ayant produit aucun effet sur la qualification de cette infraction.

36 Ainsi que M. l'avocat général l'a relevé aux points 26 et 27 de ses conclusions, aucune disposition de la directive 2002/90 ou d'un autre texte du droit de l'Union ne permet de considérer que l'acquisition de la citoyenneté de l'Union devrait entraîner la disparition de l'infraction commise par des prévenus, tels que ceux au principal, qui se sont livrés au trafic de main-d'œuvre. Statuer dans un sens contraire reviendrait à encourager ce trafic dès qu'un État aurait engagé le processus d'adhésion à l'Union, puisque les trafiquants seraient assurés de bénéficier ensuite de l'immunité. Le but atteint serait, alors, contraire à celui recherché par le législateur de l'Union.

37 De surcroît, la Cour a jugé itérativement que les dispositions relatives à la citoyenneté de l'Union sont applicables dès leur entrée en vigueur et qu'il y a lieu, dès lors, de considérer qu'elles doivent être appliquées aux effets actuels de situations nées antérieurement (arrêts du 11 juillet 2002, D'Hoop, C-224/98, EU:C:2002:432, point 25, ainsi que du 21 décembre 2011, Ziolkowski et Szeja, C-424/10 et C-425/10, EU:C:2011:866, point 58).

38 Il ressort sans ambiguïté de la décision de renvoi que l'infraction reprochée aux prévenus au principal a été commise au cours des années 2004 et 2005.

39 Or, ainsi que M. l'avocat général l'a relevé aux points 36 et 37 de ses conclusions, le mode de réalisation de l'élément matériel de cette infraction impose de classer celle-ci dans la catégorie des infractions instantanées. En effet, l'aide à l'entrée se trouve réalisée matériellement lorsque le ressortissant d'un pays tiers franchit la frontière extérieure de l'Union, et l'aide au séjour, lorsque lui sont remis les documents, frauduleusement obtenus, qui lui permettent d'offrir l'apparence du droit à bénéficier des avantages attachés à la citoyenneté de l'Union ou à la qualité de travailleur étranger en situation régulière.

40 L'infraction reprochée aux prévenus au principal était donc totalement et définitivement constituée avant l'adhésion, le 1er janvier 2007, de la Roumanie à l'Union et, a fortiori, avant la levée, le 1er janvier 2014, des dernières restrictions relatives à la libre circulation des travailleurs ressortissants de cet État.

41 Il s'ensuit que, en l'occurrence, ladite infraction ne constitue pas une situation née avant l'adhésion de la Roumanie à l'Union et qui n'aurait pas produit tous ses effets avant cette adhésion (voir, en ce sens, arrêt du 3 septembre 2014, X, C-318/13, EU:C:2014:2133, points 22 et 23).

42 Dès lors, compte tenu de l'ensemble des considérations qui précèdent, il y a lieu de répondre aux questions préjudicielles que l'article 6 TUE et l'article 49 de la Charte doivent être interprétés en ce sens que l'adhésion d'un État à l'Union ne fait pas obstacle à ce qu'un autre État membre puisse infliger une sanction pénale à des personnes ayant commis, avant cette adhésion, le délit d'assistance à l'immigration illégale en faveur de ressortissants du premier État.

Sur les dépens

43 La procédure revêtant, à l'égard des parties au principal, le caractère d'un incident soulevé devant la juridiction de renvoi, il appartient à celle-ci de statuer sur les dépens. Les frais exposés pour soumettre des observations à la Cour, autres que ceux desdites parties, ne peuvent faire l'objet d'un remboursement.

Par ces motifs, la Cour (cinquième chambre) dit pour droit :

L'article 6 TUE et l'article 49 de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne doivent être interprétés en ce sens que l'adhésion d'un État à l'Union ne fait pas obstacle à ce qu'un autre État membre puisse infliger une sanction pénale à des personnes ayant commis, avant cette adhésion, le délit d'assistance à l'immigration illégale en faveur de ressortissants du premier État.

Signatures