

Conseil constitutionnel et jurisprudence de la CEDH

Hélène SURREL - Professeur, Sciences Po Lyon IDEDH, EA 3976

NOUVEAUX CAHIERS DU CONSEIL CONSTITUTIONNEL N° 53 - OCTOBRE 2016

Les décisions QPC rendues durant les mois d'avril à juin 2016 attestent d'une réelle convergence des standards constitutionnel et européen excepté, toutefois, pour le principe non bis in idem.

I – LES DROITS PROCÉDURAUX

Garantie des droits

Le constat de violation de l'article 16 de la Déclaration dans la décision n° 2016-538 QPC, du 22 avril 2016, *Époux M. D.*, apporte la confirmation de cette convergence s'agissant de la compatibilité des lois rétroactives⁽¹⁾, le Conseil pointant ici l'absence de « motif d'intérêt général suffisant » de nature à justifier une atteinte aux situations légalement acquises ou une remise en cause des « effets qui peuvent être légitimement attendus de telles situations » (par. 12).

Était en cause, en l'espèce, l'exclusion rétroactive, pour la détermination du revenu net global soumis au barème progressif de l'impôt sur le revenu, du bénéfice de l'abattement pour durée de détention pour les plus-values placées en report d'imposition avant la date d'entrée en vigueur du 1^{er} et du A 1^{quater} de l'article 150-0 D du code général des impôts (CGI), dans leur rédaction issue de la loi de finances rectificative pour 2014, du 29 décembre 2014. L'imposition du contribuable à raison de ces plus-values était, en effet, liquidée selon des règles fixées postérieurement à la période au cours de laquelle le fait générateur de l'imposition était intervenu. Ce dispositif ne porte pas atteinte à la Déclaration lorsque le contribuable a volontairement demandé, comme l'y autorisait la loi, le report de l'imposition d'une plus-value dans la mesure où il doit, dès lors « être regardé comme ayant accepté les conséquences du rattachement de cette plus-value à l'année au cours de laquelle intervient l'événement qui met fin au report d'imposition » (par. 14). En revanche, si le report d'imposition est obligatoire c'est-à-dire s'impose au contribuable, « seul un motif d'intérêt général suffisant », qui fait défaut en l'espèce, serait de nature à justifier que « la plus-value soit ainsi rétroactivement soumise à des règles de liquidation qui n'étaient pas déterminées à la date de sa réalisation » (par. 15).

Principes de nécessité des délits et des peines et de proportionnalité des peines

De nouveau appelé à se prononcer sur le cumul de poursuites et de sanctions « pénales » au sens de la CEDH (décisions n° 2016-545 QPC, *M. Alec Wet a.*, et n° 2016-546 QPC, *M. Jérôme C.*, du 24 juin 2014), le Conseil n'épouse pas la conception européenne du principe *non bis in idem* qui interdit de poursuivre ou de juger pénalement une personne « pour une seconde » infraction « pour autant que celle-ci a pour origine des faits identiques ou des faits qui sont en substance les mêmes »⁽²⁾. Il était ici interrogé sur la conformité des articles 1741 -- sanction pénale pour fraude fiscale -- et 1729 -- pénalité fiscale pour insuffisance de déclaration -- du CGI au regard de ce principe et de ceux de nécessité des délits et des peines et de proportionnalité des peines, les requérants arguant de l'inconstitutionnalité de l'application combinée de ces deux dispositions dans le cas d'une insuffisance volontaire de déclaration.

Examinant séparément, en premier lieu, les dispositions litigieuses, il les juge conformes à l'article 8 de la DDHC mais précise que l'article 1741 du CGI ne saurait, sans méconnaître le principe de nécessité des délits et des peines, « permettre qu'un contribuable qui a été déchargé de l'impôt par une décision juridictionnelle devenue définitive pour un motif de fond puisse être condamné pour fraude fiscale » (par. 13). Ce faisant, le Conseil réceptionne les exigences européennes⁽³⁾, empêchant, dès lors, la Cour de cassation de considérer que la décision du juge de l'impôt ne peut avoir, au pénal, autorité de la chose jugée et, partant, d'admettre la condamnation pénale d'un contribuable alors qu'il a été déchargé, pour un motif de bien-fondé, de toute imposition par le juge de l'impôt⁽⁴⁾.

Après avoir rappelé que les principes énoncés à l'article 8 de la Déclaration sont également applicables à « toute sanction ayant le caractère d'une punition », le Conseil réaffirme que le « principe de nécessité des délits et des peines ne fait pas obstacle à ce que les mêmes faits commis par une même personne puissent faire l'objet de poursuites différentes aux fins de sanctions de nature administrative ou pénale en application de corps de règles distincts » (par. 8), ce qui contrevient à la jurisprudence européenne⁽⁵⁾. Les critères dégagés, dans la décision n° 2014-453/454 et n° 2015-462 QPC, *M. John L. et a.*, du 18 mars 2015, et repris ensuite dans la décision n° 2015-513/514/526 QPC, *M. Alain D. et a.*, du 14 janvier

2016⁽⁶⁾, sont cependant modifiés, le Conseil n'évoquant plus les conditions relatives au fait que la répression du manquement ou du délit protège les « mêmes intérêts sociaux », que la nature des sanctions encourues ne soit pas « différente » et que celles-ci relèvent du « même ordre de juridiction », **conditions** qui limitaient le champ d'application de l'interdiction du cumul de poursuites et de sanctions « pénales » au sens de la Convention⁽⁷⁾.

La question de l'application combinée des deux dispositions en cause, susceptible de conduire à un cumul de poursuites pour les mêmes faits, en raison d'insuffisances volontaires de déclaration d'éléments servant à la détermination de l'assiette de l'impôt et à sa liquidation, est ensuite examinée à la lumière de l'objectif de valeur constitutionnelle de lutte contre la fraude fiscale, objectif découlant de l'article 13 de la DDHC qui revêt un grand poids.

Aux yeux du Conseil, les sanctions pécuniaires régies par l'article 1729 du CGI et infligées notamment en cas de manquement délibéré, d'abus de droit ou de manœuvres frauduleuses, « visent à garantir la perception de la contribution commune et à préserver les intérêts financiers de l'État » et « assurent le bon fonctionnement du système fiscal » (par. 18). Réprimant la dissimulation frauduleuse d'éléments nécessaires à l'établissement de l'impôt essentiellement par l'infliction d'amendes et de peines d'emprisonnement, les dispositions de l'article 1741 du CGI visent « à garantir l'accomplissement volontaire par les contribuables de leurs obligations fiscales » et permettent également le recouvrement de la contribution commune (par. 19). Ainsi, les dispositions litigieuses permettent-elles « d'assurer ensemble la protection des intérêts financiers de l'État ainsi que l'égalité devant l'impôt, en poursuivant des finalités communes, à la fois dissuasive et répressive » (par. 20). Dans cette perspective, « (l)e recouvrement de la nécessaire contribution publique et l'objectif de lutte contre la fraude fiscale justifient l'engagement de procédures complémentaires dans les cas de fraudes les plus graves », la gravité pouvant « résulter du montant des droits fraudés, de la nature des agissements de la personne poursuivie ou des circonstances de leur intervention » (par. 20 et 21). En d'autres termes, l'infliction de pénalités fiscales et celle de sanctions pénales peuvent se cumuler puisque le « principe de nécessité des délits et des peines ne saurait interdire au législateur de fixer des règles distinctes permettant l'engagement de procédures conduisant à l'application de plusieurs sanctions afin d'assurer une répression effective des infractions » (par. 21). Et de rappeler classiquement qu'en cas de cumul de sanctions, le principe de proportionnalité des peines implique cependant que le montant global des sanctions prononcées ne dépasse pas le montant le plus élevé de l'une des sanctions encourues.

À défaut de la respecter, ces décisions montrent bien que le Conseil est à l'écoute de la jurisprudence européenne et même attentif à sa possible évolution. Le critère de l'existence de procédures complémentaires -- et non de procédures différentes -- semble, en effet, faire écho à des débats au sein de la Cour. La Grande chambre est actuellement saisie, à la suite du dessaisissement de la chambre, d'une requête portant sur une allégation de violation de l'article 4 du Protocole 7 en raison de l'infliction à deux contribuables, dans le cadre de procédures distinctes mais parallèles, de majorations d'impôt puis de sanctions pénales pour fraude fiscale pour les mêmes faits, l'infliction des majorations d'impôt ayant été prise en compte lors de la fixation de la peine dans le cadre des procédures pénales (affaire *Frisvold et Flom-Jacoben c. Norvège*). Or, la Cour suprême norvégienne pour l'un des requérants et une cour d'appel pour l'autre ont estimé que les deux procédures -- fiscale et pénale -- étaient rattachées par un lien temporel et matériel suffisamment étroit pour considérer qu'elles formaient une seule procédure. Ce faisant, elles se sont fondées sur les décisions *R.T. c/ Suisse*⁽⁸⁾ et *Nilsson c/ Suède*⁽⁹⁾, dans lesquelles la Cour a considéré qu'il n'y avait pas violation de l'article 4 du Protocole 7 dans la mesure où il existait entre les sanctions en cause (peines d'emprisonnement avec sursis et retrait de permis), infligées par deux autorités différentes dans le cadre de procédures distinctes, un lien suffisamment étroit, que ce soit en substance ou dans le temps, pour considérer que le retrait de permis faisait partie des sanctions prévues par le droit suédois pour les infractions de conduite en état d'ivresse aggravée et de conduite illégale. Le retrait du permis de l'intéressé ne signifie donc pas que celui-ci avait été jugé ou puni une nouvelle fois pour une infraction pour laquelle il avait déjà fait l'objet d'une condamnation définitive⁽¹⁰⁾. Depuis lors, ce critère a fait l'objet d'une application au domaine des infractions routières, dans l'arrêt *Boman c/ Finlande* du 17 février 2015, dans lequel la Cour a conclu à l'absence de violation, les procédures en cause parce qu'intrinsèquement liées n'en formant qu'une seule au sens de l'article 4 du Protocole 7⁽¹¹⁾. Limitant le champ d'application du *bis* en raison de l'existence d'un lien étroit, matériel et temporel, entre les procédures en jeu, ce critère est également appliqué à propos du cumul de pénalités fiscales (majorations d'impôt) et de condamnations pénales pour fraude fiscale dans l'arrêt *Glantz c/ Finlande* (20 mai 2014). En l'espèce, la Cour conclut à la violation de l'article 4 du Protocole 7 en l'absence d'un tel lien entre deux procédures, parallèles et distinctes (§§ 61-62). Mais l'application de ce critère n'est pas généralisée et s'avère discutée. Le juge Wojtyczek, dans une opinion dissidente dans l'affaire *Boman*, pointe ainsi son caractère obscur et inapplicable, invitant, par ailleurs, à prendre en compte les buts complémentaires des sanctions non susceptibles d'être atteints *via* une procédure unique. Exerçant sa fonction régulatrice, la Grande chambre devrait donc permettre de clarifier sa portée dans l'affaire *Frisvold et Flom-Jacoben c. Norvège*. Pour autant, la position du Conseil ne semble pas, en l'état actuel de la jurisprudence, conforme à l'article 4 du Protocole 7.

II – LES DROITS SUBSTANTIELS

Droit de propriété

La décision n° 2016-540 QPC, *Société civile Groupement foncier rural Namín et Co*, du 10 mai 2016 retient l'attention en raison des affinités, déjà relevées ⁽¹²⁾, existant entre le contrôle exercé par le Conseil et celui effectué par la Cour européenne. En l'espèce, était en cause la constitutionnalité de l'article L. 145-3, § 1, alinéa 2, du code de l'urbanisme qui permet à l'autorité administrative de subordonner la délivrance d'un permis de construire ou l'absence d'opposition à une déclaration de travaux à l'institution d'une servitude interdisant ou limitant l'usage des chalets d'alpage et des bâtiments d'estive non desservis par des voies et réseaux, en période hivernale. En présence, non pas d'une privation de propriété au sens de l'article 17 de la DDHC mais d'« une limitation à l'exercice du droit de propriété » (par. 6), il revient au Conseil de vérifier si, conformément à l'article 2 de la Déclaration, l'atteinte litigieuse est justifiée par un motif d'intérêt général et proportionnée par rapport à l'objectif poursuivi. Les modalités de son contrôle font résolument écho à celles de la Cour de Strasbourg qui, confrontée à une réglementation de l'usage d'un bien au sens de l'article 1, § 2 du Protocole 1 soit une mesure visant à « limiter ou contrôler » l'usage de la propriété ⁽¹³⁾, examine si celle-ci poursuit bien un but d'intérêt général et revêt un caractère proportionné, en d'autres termes, si elle ne fait pas subir une « charge spéciale et exorbitante » au propriétaire concerné ⁽¹⁴⁾.

Visant un but d'intérêt général -- éviter, d'une part, que l'autorisation de réaliser des travaux sur ces bâtiments ait pour conséquence de faire peser de nouvelles obligations de desserte de ceux-ci par les voies et réseaux et, d'autre part, garantir la sécurité des personnes en période hivernale --, la servitude en cause constitue une atteinte proportionnée au droit de propriété. S'appliquant uniquement aux chalets d'alpage et bâtiments d'estive conçus à usage saisonnier et qui, soit ne sont pas desservis par des voies et réseaux, soit sont desservis par des voies et réseaux non utilisables en période hivernale, elle ne peut être instituée qu'à l'occasion de la réalisation de travaux exigeant un permis de construire ou d'une déclaration de travaux. Elle s'applique, en outre, uniquement pendant la période hivernale, ne pouvant « excéder ce qui est nécessaire compte tenu de l'absence de voie ou de réseau » (par. 8). Par ailleurs, la décision d'établissement de la servitude est placée sous le contrôle du juge administratif, le propriétaire concerné ayant également la possibilité, au regard de changements de circonstances, d'en demander l'abrogation à l'autorité administrative.

L'absence de réponse du Conseil à l'argument relatif à l'absence d'indemnisation du préjudice subi par le propriétaire fait également écho à la position de la Cour européenne qui, en matière de réglementation de l'usage d'un bien, n'exige pas, en principe, l'octroi d'une indemnisation ⁽¹⁵⁾.

Droit au respect de l'inviolabilité du domicile

Dans la décision n° 2016-541 QPC, *Société Euroshipping Charter Company Inc et a.*, du 18 mai 2016, le Conseil veille au respect du droit à un recours effectif, au regard des articles 2 et 16 de la DDHC, en harmonie avec la jurisprudence européenne qui requiert, au titre de l'article 8 de la CEDH ou de son article 6, l'existence d'un contrôle juridictionnel effectif *a posteriori* des mesures de mise en œuvre des visites domiciliaires ⁽¹⁶⁾. Était en cause, en l'espèce, la possibilité de contester la régularité des opérations de visite de locaux de navires affectés à un usage privé ou d'habitation par des agents des douanes (articles 62 et 63 du code des douanes), pour les personnes indirectement intéressées par une visite douanière qui leur ferait grief.

Droit au respect de la vie privée et familiale

Dans la décision n° 2016-543 QPC, *Section française de l'observatoire international des prisons*, du 24 mai 2016, la requérante alléguait tout d'abord une méconnaissance du droit à un recours effectif pendant l'instruction, les décisions relatives au permis de visite de personnes autres que les membres de la famille de la personne placée en détention provisoire (article 145-4 du code de procédure pénale (CPP)), de même que celles relatives à son accès au téléphone (article 39 de la loi pénitentiaire du 24 novembre 2009) ne pouvant alors être contestées. Or, pour le Conseil, « (a)u regard des conséquences qu'entraînent ces refus » pour l'intéressé, l'absence de voie de recours viole logiquement l'article 16 de la DDHC et prive aussi de garanties légales la protection du droit au respect de la vie privée et du droit de mener une vie familiale normale (par. 14). L'OIP pointait également le fait qu'aucun délai n'était prescrit au juge d'instruction pour statuer sur les demandes de permis de visite d'un membre de la famille d'un prévenu. Certes la décision de refus d'un permis de visite du juge d'instruction pouvait, en vertu de l'article 145-4 du CPP, être déférée par l'intéressé au président de la chambre d'instruction, lequel devait statuer dans un délai de cinq jours. Mais il n'existait, en méconnaissance de la Constitution, aucune voie de recours en l'absence de réponse du juge.

Cette décision fait bien évidemment écho à la jurisprudence européenne, dont on sait qu'elle a fortement contribué à une reconnaissance progressive des droits des détenus par son influence tant à l'égard du législateur que des juridictions nationales. Promotrice du « droit au juge » dès l'arrêt *Golder c/ Royaume-Uni* du 21 février 1975, à propos d'un détenu placé dans l'impossibilité de contacter un avocat en vue d'intenter une action en diffamation à l'encontre d'un gardien, la Cour a affirmé, dans l'arrêt *Hirst c/ Royaume-Uni (n° 2)* (Gr. Ch., 6 octobre 2005, § 69), qu'un détenu continue de jouir de tous les droits garantis par la CEDH, à l'exception du droit à la liberté, et notamment du droit au respect de la

vie familiale⁽¹⁷⁾. Elle est, en outre, particulièrement attentive au fait que les personnes placées en détention provisoire ne fassent pas l'objet de traitements moins favorables que ceux réservés aux autres détenus en matière de visites⁽¹⁸⁾.

- (1) Cour EDH, 28 octobre 1999, *Zielinski et Pradal, Gonzalez et a. c/ France*, voy. F. Sudre (dir.), *Les grands arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme*, PUF, 2015, ci-après *GACEDH*, n° 29.
- (2) Gr. Ch., 10 février 2009, *Zolotoukhine c/ Russie*, § 82.
- (3) Cour EDH, 27 novembre 2014, *Lucky Dev c/ Suède*.
- (4) Cass. crim., 13 juin 2012, n° 11-84.092. Voy. Cons. const., commentaire site internet, p. 21.
- (5) Lorsque des personnes sont acquittées par une juridiction pénale par une décision devenue définitive, les poursuites, pour les mêmes faits, devant les juridictions administratives (amendes administratives pour délit de contrebande) ne peuvent se poursuivre, sauf à violer l'article 4 du Protocole 7 et l'article 6 § 2 de la Convention (30 avril 2015, *Kapetanios c/ Grèce*, § 72).
- (6) Cette chron. cette *Revue*, juin 2016, n° 52, p. 158.
- (7) Cons. 27 ; cette chron., cette *Revue*, juin 2015, n° 48, p. 234.
- (8) Déc., 30 mai 2000, n° 31982/96.
- (9) Déc., 13 décembre 2005, n° 73661/01.
- (10) Dans l'arrêt *Maszni c/ Roumanie* du 21 septembre 2006, le principe *non bis in idem* n'est pas applicable en cas de cumul d'une sanction pénale et d'une sanction administrative, pénale au sens de la Convention, lorsque cette dernière constitue une peine complémentaire à la condamnation pénale. Tel est le cas lorsque l'annulation du permis de conduire par la police intervient après une condamnation pénale pour infraction au code de la route. L'annulation du permis étant « la conséquence directe et prévisible de la condamnation pénale » est intervenue sans l'ouverture d'une nouvelle procédure (§ 68). Même s'il ne semble pas certain que la condamnation pénale entraînait automatiquement l'annulation du permis, « en tout état de cause, l'étroite connexion entre les deux sanctions amène la Cour à conclure que l'annulation en question s'apparente à une peine complémentaire à la condamnation pénale, dont elle fait partie intégrante » (§ 69).
- (11) §§ 42-43. L'infliction d'une interdiction de conduire présuppose que la personne ait été auparavant reconnue coupable d'une infraction routière ou d'une conduite sans permis. Ainsi la décision de la police d'infliger une seconde interdiction, intervenue peu de temps après la procédure pénale était directement fondée sur la condamnation pénale définitive et, de fait, n'avait pas nécessité un examen séparé de l'infraction par la police.
- (12) Voy. Cons. const., décision n° 2014-294 QPC, du 7 mai 2014, *Société Casuca*, cette chron., cette *Revue*, octobre 2014, n° 45, p. 238.
- (13) Cour EDH, 23 septembre 1982, *Sporrong et Lönnroth c/ Suède*, § 65 ; *GACEDH, op. cit.*, n° 67.
- (14) Cour EDH, Gr. Ch., 29 avril 1999, *Chassagnou et a. c/ France*, *GACEDH, op. cit.*, n° 69.
- (15) Cour EDH, Gr. Ch., 30 août 2007, *J. A. Pye (Oxford) LTD et a. c/ Royaume-Uni*, § 79.
- (16) Parmi d'autres, Cour EDH, 21 février 2008, *Ravon et a. c/ France*. Voy., dans le même sens, Cons. const., décision n° 2013-357 QPC, *Société Wésgate Charters Ltd*, 29 novembre 2013, cette chron., cette *Revue*, avril 2014, n° 43, p. 212.
- (17) 28 septembre 2000, *Messina c/ Italie (n° 2)*. La Cour souligne qu'il est « essentiel au respect de la vie familiale que l'administration pénitentiaire aide le détenu à maintenir un contact avec sa famille proche » (§ 61). Voy. aussi, Gr. Ch., 30 juin 2015, *Khoroshenko c/ Russie*, restrictions s'agissant des visites et de l'accès au téléphone.
- (18) 13 décembre 2011, *Laduna c/ Slovaquie*.