

Décision n° 2016-555 QPC
du 22 juillet 2016

(M. Karim B.)

LE CONSEIL CONSTITUTIONNEL A ÉTÉ SAISI le 24 mai 2016 par la Cour de cassation (chambre criminelle, arrêt n° 3066 du 19 mai 2016), dans les conditions prévues à l'article 61-1 de la Constitution, d'une question prioritaire de constitutionnalité. Cette question est posée par M. Karim B. Elle a été enregistrée au secrétariat général du Conseil constitutionnel sous le n° 2016-555 QPC. Elle est relative à la conformité aux droits et libertés que la Constitution garantit de l'article 1^{er} de la loi n° 77-1453 du 29 décembre 1977.

Au vu des textes suivants :

- la Constitution ;
- l'ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958 modifiée portant loi organique sur le Conseil constitutionnel ;
- le code de procédure pénale ;
- le livre des procédures fiscales ;
- la loi n° 77-1453 du 29 décembre 1977 accordant des garanties de procédure aux contribuables en matière fiscale et douanière ;
- la loi n° 2009-1674 du 30 décembre 2009 de finances rectificative pour 2009 ;
- le décret n° 81-859 du 15 septembre 1981 portant codification des textes législatifs concernant les procédures fiscales ;
- l'arrêt de la Cour de cassation du 4 février 1991 (chambre criminelle, n° 90-81058) ;
- le règlement du 4 février 2010 sur la procédure suivie devant le Conseil constitutionnel pour les questions prioritaires de constitutionnalité ;

Au vu des pièces suivantes :

– les observations présentées pour le requérant, par la SCP Nataf et Planchat, avocat au barreau de Paris, enregistrées les 3 et 7 juin 2016 ;

– les observations présentées par le Premier ministre, enregistrées les 15 et 30 juin 2016 ;

– les observations en intervention présentées pour la société Foncière Colbert Finance, par Me Jérôme Turot, avocat au barreau de Paris, enregistrées les 15 et 27 juin 2016 ;

– les observations en intervention présentées pour M. Bernard B. par la SELARL Legi Conseils Bourgogne, avocat au barreau de Dijon, enregistrées les 15 et 29 juin 2016 ;

– les observations en intervention présentées pour MM. Jean-Philippe L. et Arnaud R. et la société Lapara SARL, par la SELARL Legi Conseils Bourgogne, enregistrées les 15 et 29 juin 2016 ;

– les observations en intervention présentées pour MM. Daniel A., Michael A., Jérôme C., François K. et Jean-Baptiste André J., par le cabinet Ratheaux, avocat au barreau de Lyon, enregistrées le 30 mai 2016 ;

- les pièces produites et jointes au dossier ;

Après avoir entendu Me Éric Planchat, avocat au barreau de Paris, pour le requérant, Me Rodolphe Mossé, avocat au barreau de Lyon, pour la société Lapara SARL et pour MM. Daniel A., Michael A., Bernard B., Jérôme C., François K., Jean-Baptiste André J., Jean-Philippe L. et Arnaud R., Me Turot pour la société Foncière Colbert Finance, et M. Xavier Pottier, désigné par le Premier ministre, à l'audience publique du 5 juillet 2016 ;

Et après avoir entendu le rapporteur ;

LE CONSEIL CONSTITUTIONNEL S'EST FONDÉ SUR CE QUI SUIT :

1. L'article 1^{er} de la loi du 29 décembre 1977 mentionnée ci-dessus, sur lequel porte la question prioritaire de constitutionnalité renvoyée au Conseil constitutionnel, a été codifié à l'article L. 228 du livre des procédures fiscales par le décret du 15 septembre 1981 mentionné ci-dessus. La question prioritaire de constitutionnalité doit être considérée comme portant sur les dispositions applicables au litige à l'occasion duquel elle a été posée. Il revient donc au Conseil constitutionnel de déterminer quelle est la version de l'article L. 228 du livre des procédures fiscales

applicable au litige. L'administration ayant porté plainte contre M. Karim B. le 22 février 2012, le Conseil constitutionnel est saisi de l'article L. 228 du livre des procédures fiscales dans sa rédaction résultant de la loi du 30 décembre 2009 mentionnée ci-dessus.

2. L'article L. 228 du livre des procédures fiscales prévoit, dans cette rédaction : « Sous peine d'irrecevabilité, les plaintes tendant à l'application de sanctions pénales en matière d'impôts directs, de taxe sur la valeur ajoutée et autres taxes sur le chiffre d'affaires, de droits d'enregistrement, de taxe de publicité foncière et de droits de timbre sont déposées par l'administration sur avis conforme de la commission des infractions fiscales.

« La commission examine les affaires qui lui sont soumises par le ministre chargé du budget. Le contribuable est avisé de la saisine de la commission qui l'invite à lui communiquer, dans un délai de trente jours, les informations qu'il jugerait nécessaires.

« Toutefois, la commission examine l'affaire sans que le contribuable soit avisé de la saisine ni informé de son avis lorsque le ministre chargé du budget fait valoir qu'existent des présomptions caractérisées qu'une infraction fiscale pour laquelle existe un risque de déperissement des preuves résulte :

« 1° Soit de l'utilisation, aux fins de se soustraire à l'impôt, de comptes ou de contrats souscrits auprès d'organismes établis dans un État ou territoire qui n'a pas conclu avec la France de convention d'assistance administrative en vue de lutter contre la fraude ou l'évasion fiscale entrée en vigueur au moment des faits et dont la mise en œuvre permet l'accès effectif à tout renseignement, y compris bancaire, nécessaire à l'application de la législation fiscale française ;

« 2° Soit de l'interposition, dans un État ou territoire mentionné au 1°, de personnes physiques ou morales ou de tout organisme, fiduciaire ou institution comparable ;

« 3° Soit de l'usage d'une fausse identité ou de faux documents au sens de l'article 441-1 du code pénal, ou de toute autre falsification.

« Le ministre est lié par les avis de la commission.

« Un décret en Conseil d'État fixe les conditions de fonctionnement de la commission ».

3. Le requérant reproche à ces dispositions de méconnaître le principe de séparation des pouvoirs, dans des conditions affectant le principe d'indépendance de l'autorité judiciaire, au motif qu'elles subordonnent la mise en mouvement de l'action publique pour la répression de certaines infractions fiscales au dépôt d'une plainte préalable

par l'administration. Il leur reproche également de méconnaître ce principe d'indépendance de l'autorité judiciaire pour le même motif.

4. Le premier alinéa de l'article L. 228 du livre des procédures fiscales impose à l'administration, pour certaines infractions fiscales, de recueillir l'avis conforme de la commission des infractions fiscales préalablement au dépôt d'une plainte auprès du procureur de la République, sous peine d'irrecevabilité de la plainte. La Cour de cassation interprète de manière constante les mots « Sous peine d'irrecevabilité, » figurant dans ce premier alinéa, comme subordonnant la mise en mouvement de l'action publique au dépôt d'une plainte par l'administration.

5. Par conséquent, la question prioritaire de constitutionnalité porte sur les mots « Sous peine d'irrecevabilité, » figurant au premier alinéa de l'article L. 228 du livre des procédures fiscales.

– Sur les interventions :

6. La société Lapara SARL et MM. Bernard B., Jean-Philippe L. et Arnaud R. reprochent aux dispositions sur lesquelles porte la question prioritaire de constitutionnalité de méconnaître le principe de séparation des pouvoirs et le principe d'indépendance de l'autorité judiciaire. MM. Daniel A., Michael A., Jérôme C., François K. et Jean-Baptiste André J. adressent les mêmes reproches aux dispositions contestées. Ils soutiennent également qu'elles méconnaissent le principe d'égalité devant la loi et le principe de nécessité des peines. En revanche, la société Foncière Colbert Finance ne formule, dans ses mémoires en intervention, aucun grief à l'encontre des dispositions sur lesquelles porte la question prioritaire de constitutionnalité. Par suite, elle n'est pas admise à intervenir.

– Sur le fond :

. En ce qui concerne le principe d'égalité devant la loi :

7. Selon l'article 6 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, la loi « doit être la même pour tous, soit qu'elle protège, soit qu'elle punisse ». Le principe d'égalité ne s'oppose ni à ce que le législateur règle de façon différente des situations différentes ni à ce qu'il déroge à l'égalité pour des raisons d'intérêt général, pourvu que, dans l'un et l'autre cas, la différence de traitement qui en résulte soit en rapport direct avec l'objet de la loi qui l'établit.

8. Les dispositions contestées n'instituent, par elles-mêmes, aucune différence de traitement entre les auteurs présumés d'infractions contre lesquels l'administration dépose plainte et ne méconnaissent donc pas le principe d'égalité devant la loi.

. En ce qui concerne le principe d'indépendance de l'autorité judiciaire et le principe de séparation des pouvoirs :

9. Selon l'article 16 de la Déclaration de 1789 : « Toute société dans laquelle la garantie des droits n'est pas assurée, ni la séparation des pouvoirs déterminée, n'a point de Constitution ». Aux termes du premier alinéa de l'article 61-1 de la Constitution : « Lorsque, à l'occasion d'une instance en cours devant une juridiction, il est soutenu qu'une disposition législative porte atteinte aux droits et libertés que la Constitution garantit, le Conseil constitutionnel peut être saisi de cette question sur renvoi du Conseil d'État ou de la Cour de cassation qui se prononce dans un délai déterminé ». La méconnaissance du principe de séparation des pouvoirs ne peut être invoquée à l'appui d'une question prioritaire de constitutionnalité que dans le cas où cette méconnaissance affecte par elle-même un droit ou une liberté que la Constitution garantit.

10. Selon le premier alinéa de l'article 64 de la Constitution : « Le Président de la République est garant de l'indépendance de l'autorité judiciaire ». Il découle de l'indépendance de l'autorité judiciaire, à laquelle appartiennent les magistrats du parquet, un principe selon lequel le ministère public exerce librement, en recherchant la protection des intérêts de la société, l'action publique devant les juridictions pénales.

11. Les dispositions contestées, telles qu'interprétées par une jurisprudence constante, limitent le libre exercice de l'action publique par le procureur de la République « en matière d'impôts directs, de taxe sur la valeur ajoutée et autres taxes sur le chiffre d'affaires, de droits d'enregistrement, de taxe de publicité foncière et de droits de timbre ».

12. Toutefois, en premier lieu, si les dispositions contestées n'autorisent pas le procureur de la République à mettre en mouvement l'action publique en l'absence de plainte préalable de l'administration, elles ne le privent pas, une fois la plainte déposée, de la faculté de décider librement de l'opportunité d'engager des poursuites, conformément à l'article 40-1 du code de procédure pénale.

13. En deuxième lieu, les infractions pour lesquelles une plainte de l'administration préalable aux poursuites est exigée répriment des actes

qui portent atteinte aux intérêts financiers de l'État et causent un préjudice principalement au Trésor public. Ainsi, en l'absence de dépôt d'une plainte de l'administration, à même d'apprécier la gravité des atteintes portées à ces intérêts collectifs protégés par la loi fiscale, qui sont susceptibles de faire l'objet de sanctions administratives, l'absence de mise en mouvement de l'action publique ne constitue pas un trouble substantiel à l'ordre public.

14. En troisième lieu, la compétence pour déposer la plainte préalable obligatoire relève de l'administration qui l'exerce dans le respect d'une politique pénale déterminée par le Gouvernement conformément à l'article 20 de la Constitution et dans le respect du principe d'égalité.

15. Dans ces conditions, les dispositions contestées, telles qu'interprétées par une jurisprudence constante, ne portent pas une atteinte disproportionnée au principe selon lequel le procureur de la République exerce librement, en recherchant la protection des intérêts de la société, l'action publique devant les juridictions pénales. Le grief tiré de la méconnaissance du principe d'indépendance de l'autorité judiciaire doit donc être écarté. Il en va de même du grief tiré de la méconnaissance du principe de séparation des pouvoirs.

. En ce qui concerne le principe de nécessité des peines :

16. Selon l'article 8 de la Déclaration de 1789 : « La loi ne doit établir que des peines strictement et évidemment nécessaires et nul ne peut être puni qu'en vertu d'une loi établie et promulguée antérieurement au délit, et légalement appliquée ».

17. Les dispositions contestées, telles qu'interprétées par une jurisprudence constante, qui n'instituent aucune sanction, ne méconnaissent pas le principe de nécessité des peines.

18. Les mots « Sous peine d'irrecevabilité, » figurant au premier alinéa de l'article L. 228 du livre des procédures fiscales, qui ne méconnaissent aucun autre droit ou liberté que la Constitution garantit, doivent être déclarés conformes à la Constitution.

LE CONSEIL CONSTITUTIONNEL DÉCIDE :

Article 1^{er}.— L'intervention de la société Foncière Colbert Finance n'est pas admise.

Article 2.– Les mots « Sous peine d’irrecevabilité, » figurant au premier alinéa de l’article L. 228 du livre des procédures fiscales sont conformes à la Constitution.

Article 3.– La présente décision sera publiée au *Journal officiel* de la République française et notifiée dans les conditions prévues à l’article 23-11 de l’ordonnance du 7 novembre 1958 susvisée.

Délibéré par le Conseil constitutionnel dans sa séance du 21 juillet 2016, où siégeaient : M. Laurent FABIUS, Président, Mmes Claire BAZY MALAURIE, Nicole BELLOUBET, MM. Michel CHARASSE, Jean-Jacques HYEST, Lionel JOSPIN, Mmes Corinne LUQUIENS, Nicole MAESTRACCI et M. Michel PINAULT.

Rendu public le 22 juillet 2016.