



## AFFAIRE JOUBERT c. FRANCE

(Requête n° 30345/05)

23 juillet 2009

### **LA QUESTION DE LA LOI DE FINANCES RETROACTIVE**

#### **Une loi rétroactive est elle une ingérence dans le droit de propriété ?**

**Les requérants estiment que le caractère rétroactif de l'article 122 de la loi de finances pour 1997 les a privés de leurs biens dans la mesure où cette disposition a mis fin de manière définitive au litige les opposant à l'administration.**

**Ils invoquent l'article 1 du Protocole n° 1 à la Convention qui se lit comme suit**

*« Toute personne physique ou morale a droit au respect de ses biens. Nul ne peut être privé de sa propriété que pour cause d'utilité publique et dans les conditions prévues par la loi et les principes généraux du droit international.*

*Les dispositions précédentes ne portent pas atteinte au droit que possèdent les Etats de mettre en vigueur les lois qu'ils jugent nécessaires pour réglementer l'usage des biens conformément à l'intérêt général ou pour assurer le paiement des impôts ou d'autres contributions ou des amendes. »*

Les faits .....	1
Appréciation de la cour .....	3
a) sur l'existence d'un bien au sens de l'article 1 du protocole n° 1 .....	3
b) sur l'existence d'une ingérence .....	3
c) sur la justification de l'ingérence .....	4
i. prévue par la loi .....	4
ii. « pour cause d'utilité publique » .....	4

## **LES FAITS**

1. les requérants détenaient 99 % du capital de la société M. En 1990, ils cédèrent l'ensemble de ces parts à la société B. pour un montant de 7,5 millions de francs français (FRF). Dans leur déclaration fiscale personnelle, ils déclarèrent, au titre de la plus-value réalisée pour l'année 1990, la somme de 3 252 000 FRF.

2. A la suite de la vérification par l'administration fiscale de la comptabilité de la société B. qui avait acquis les titres, la direction des vérifications nationales et internationales (DVNI) de la direction générale des impôts notifia aux requérants, le 13 septembre 1993, un redressement au titre de la plus-value réalisée lors de cette cession, estimant que ladite plus-value était supérieure de 4 millions de francs à la

somme qu'ils avaient déclarée. Des pénalités de mauvaise foi, d'un taux de 40 %, leur furent imputées à cette occasion.

3. Dans un courrier du 23 septembre 1993 adressé à l'administration fiscale, les requérants reconnurent qu'ils auraient dû déclarer la totalité du prix de vente dans leur déclaration. Ils demandèrent cependant la levée des pénalités fiscales qui leur avaient été appliquées. La DVNI refusa de faire droit à cette demande par courrier du 10 novembre 1993.

4. L'imposition supplémentaire, d'un montant total de 1 058 947 FRF, fut mise en recouvrement le 30 novembre 1994.

5. Le 12 janvier 1995, en vertu de l'article L. 76 A du livre des procédures fiscales (paragraphe 27 ci-dessous), les requérants saisirent l'administration fiscale d'une réclamation tendant à obtenir la décharge des cotisations supplémentaires à l'impôt auxquelles ils avaient été assujettis au titre de l'année 1990 ainsi que des pénalités y afférentes. L'administration ne répondit pas à cette demande.

6. Son silence équivalant à un refus, les requérants saisirent, le 18 septembre 1995, le tribunal administratif de Bordeaux. A l'appui de leur demande, ils firent notamment valoir que le service fiscal leur ayant notifié le redressement litigieux, et dont la compétence était expressément déterminée par les dispositions d'un arrêté du 24 mai 1982, n'était pas habilité à procéder à ce contrôle et au redressement qui s'en est suivi.

7. Le 31 décembre 1996, **alors que la procédure était pendante devant le tribunal administratif, fut publiée au Journal Officiel de la République française la loi n° 96-1181 portant loi de finances pour l'année 1997.** L'article 122 de cette loi disposait que, sous réserve des seules décisions passées en force de chose jugée, les contrôles effectués par l'administration fiscale et contestés en raison d'une prétendue incompétence territoriale ou matérielle du service qui avait procédé à ce contrôle, étaient réputés réguliers, à condition toutefois que ces contrôles aient été effectués conformément aux nouvelles règles de compétences posées par l'arrêté du 12 septembre 1996 (paragraphe 25 ci-dessous).

8. Dans un mémoire en réponse déposé devant le tribunal administratif de Bordeaux le 21 avril 1998, les requérants firent valoir que l'article 122 de la loi de finances ne pouvait s'appliquer aux instances en cours, arguant d'une violation de l'article 6 de la Convention.

9. Par un jugement prononcé le 8 juin 1999, le tribunal administratif de Bordeaux accueillit la demande des requérants.

10. Le 21 octobre 1999, le ministre de l'Economie, des Finances et de l'Industrie interjeta appel de ce jugement. Il soutenait que l'article 122 de la loi de finances pour 1997 était applicable à l'instance en cours.

11. Par un arrêt rendu le 10 février 2004, la cour administrative d'appel de Bordeaux reforma le jugement attaqué

12. Ils saisirent le Conseil d'Etat d'un pourvoi en cassation. Par une décision du 23 février 2005, le Conseil d'Etat considéra qu'aucun des moyens de cassation soulevés par les requérants n'était de nature à permettre l'admission du pourvoi.

13. Les requérants estiment que le caractère rétroactif de l'article 122 de la loi de finances pour 1997 les a privés de leurs biens dans la mesure où cette disposition a mis fin de manière définitive au litige les opposant à l'administration. Ils invoquent l'article 1 du Protocole n° 1 à la Convention qui se lit comme suit :

« Toute personne physique ou morale a droit au respect de ses biens. Nul ne peut être privé de sa propriété que pour cause d'utilité publique et dans les conditions prévues par la loi et les principes généraux du droit international.

Les dispositions précédentes ne portent pas atteinte au droit que possèdent les Etats de mettre en vigueur les lois qu'ils jugent nécessaires pour réglementer l'usage des biens conformément à l'intérêt général ou pour assurer le paiement des impôts ou d'autres contributions ou des amendes. »

## **Appréciation de la Cour**

### ***Sur l'existence d'un bien au sens de l'article 1 du Protocole n° 1***

14. La Cour observe que les parties ont des points de vue divergents quant à la question de savoir si les requérants disposaient d'un bien susceptible d'être protégé par l'article 1 du Protocole n° 1. Elle rappelle que, selon sa jurisprudence, un requérant ne peut alléguer une violation de l'article 1 du Protocole n° 1 que dans la mesure où les décisions qu'il incrimine se rapportent à ses « biens » au sens de cette disposition. La notion de « biens » peut recouvrir tant des « biens actuels » que des valeurs patrimoniales, y compris, dans certaines situations bien définies, des créances. Pour qu'une créance puisse être considérée comme une « valeur patrimoniale » tombant sous le coup de l'article 1 du Protocole n° 1, il faut que le titulaire de la créance démontre que celle-ci a une base suffisante en droit interne, par exemple qu'elle est confirmée par une jurisprudence bien établie des tribunaux. Dès lors que cela est acquis, peut entrer en jeu la notion d'« espérance légitime » (*Maurice c. France* [GC], n° 11810/03, § 63, CEDH 2005-IX).

15. La Cour constate que le tribunal administratif de Bordeaux, se fondant sur l'arrêté du 24 mai 1982, disposition légale applicable au moment où les requérants ont introduit leur recours, a, par son jugement du 8 juin 1999, décidé que la DVNI n'était pas compétente pour connaître de la situation fiscale des requérants, ceux-ci n'ayant selon lui aucune relation d'intérêt avec la société B. précédemment contrôlée par la DVNI. Par le même jugement, le tribunal a écarté comme incompatible avec la Convention l'application de l'article 122 de la loi de finances pour 1997, invoquée en défense par l'administration.

16. Par ailleurs, la cour administrative d'appel, infirmant par son arrêt du 10 février 2004 ce jugement du tribunal administratif a considéré que l'application de l'article 122 était compatible avec la Convention, dès lors que l'article 6 § 1 de la Convention était inapplicable *ratione materiae* et que, pour des motifs d'intérêt général, cette application ne contrevenait pas à l'article 1 du Protocole 1. En outre, c'est pour ce seul motif que la cour administrative d'appel a renversé la solution à laquelle avait abouti le tribunal administratif. Appliquant la loi nouvelle, la cour administrative d'appel n'a pas eu à se prononcer sur l'existence de relations d'intérêt entre les requérants et la société B., au sens de l'arrêté du 24 mai 1982.

17. Compte tenu de ces décisions juridictionnelles, et de la jurisprudence des juridictions administratives (§ 28 ci-dessus), la Cour considère, contrairement à ce que soutient le Gouvernement (§ 43 ci-dessus), que les requérants bénéficiaient, avant l'intervention de la loi de finances pour 1997, d'un intérêt patrimonial qui constituait, sinon une créance à l'égard de leur adversaire, du moins une « espérance légitime », de pouvoir obtenir le remboursement de la somme litigieuse et qui avait le caractère d'un « bien » au sens de la première phrase de l'article 1 du Protocole n° 1 (voir notamment *Lecarpentier et autre*, précité, § 38, et *S.A. Dangeville c. France*, n° 36677/97, § 48, CEDH 2002-III). L'article 1 du Protocole n° 1 est donc applicable au cas d'espèce.

### ***b) Sur l'existence d'une ingérence***

18. La Cour estime que la loi litigieuse, en réglant définitivement le fond du litige, a entraîné une ingérence dans l'exercice des droits que les requérants pouvaient faire

valoir en vertu de la loi et de la jurisprudence en vigueur et, partant, de leur droit au respect de leurs biens.

19. Elle relève que, dans les circonstances de l'espèce, cette ingérence s'analyse en une privation de propriété au sens de la seconde phrase du premier alinéa de l'article 1 du Protocole n° 1 (voir notamment, *mutatis mutandis*, *Maurice et Draon c. France* [GC], nos 28719/95 et 1513/03, CEDH 2005-IX, respectivement §§ 80 et 72, et *Lecarpentier et autre*, précité, § 40). Il lui faut donc rechercher si l'ingérence dénoncée se justifie sous l'angle de cette disposition.

### **c) Sur la justification de l'ingérence**

#### **i. Prévues par la loi**

20. Il n'est pas contesté que l'ingérence litigieuse ait été « prévue par la loi », comme le veut l'article 1 du Protocole n° 1.

#### **ii. « Pour cause d'utilité publique »**

21. En revanche, les avis des parties divergent quant à la légitimité d'une telle ingérence. Dès lors, la Cour doit rechercher si celle-ci poursuivait un but légitime, à savoir s'il existait une « cause d'utilité publique », au sens de la seconde phrase du premier alinéa de l'article 1 du Protocole n° 1.

22. La Cour estime que, grâce à une connaissance directe de leur société et de ses besoins, les autorités nationales se trouvent en principe mieux placées que le juge international pour déterminer ce qui est « d'utilité publique ». Dans le mécanisme de protection créé par la Convention, il leur appartient par conséquent de se prononcer les premières sur l'existence d'un problème d'intérêt général justifiant des privations de propriété. Dès lors, elles jouissent ici d'une certaine marge d'appréciation.

23. De plus, la notion d'« utilité publique » est ample par nature. En particulier, la décision d'adopter des lois portant privation de propriété implique d'ordinaire l'examen de questions politiques, économiques et sociales. Estimant normal que le législateur dispose d'une grande latitude pour mener une politique économique et sociale, la Cour respecte la manière dont il conçoit les impératifs de l'« utilité publique », sauf si son jugement se révèle manifestement dépourvu de base raisonnable (*Pressos Compania Naviera S.A. et autres c. Belgique*, 20 novembre 1995, § 37, série A n° 332, et *Broniowski c. Pologne* [GC], n° 31443/96, § 149, CEDH 2004-V).

24. En l'espèce, la Cour est appelée à se prononcer sur le point de savoir si le but poursuivi par l'article 122 de la loi de finances pour 1997 dépassait le simple intérêt financier de l'Etat. Elle rappelle qu'en principe ce seul intérêt financier ne permet pas de justifier l'intervention rétroactive d'une loi de validation (voir, *mutatis mutandis*, *Zielinski et Pradal et Gonzalez et autres c. France* [GC], nos 24846/94 et 34165/96 à 34173/96, § 59, CEDH 1999-VII).

25. Le Gouvernement entend faire valoir que cette disposition visait à éviter un contentieux prévisible et abondant, mais reconnaît également la difficulté d'évaluer de manière précise l'étendue du risque potentiel. La Cour n'est pas convaincue par cet argument car elle doute de la prévisibilité et de l'ampleur du contentieux invoqué par le Gouvernement. En effet, l'augmentation du nombre de recours formés par les contribuables invoquée par le Gouvernement pour justifier du caractère rétroactif de la loi de finances pour 1997, restait purement hypothétique au moment de l'adoption de cette disposition.

26. Au demeurant, la Cour ne voit pas en quoi cette potentielle augmentation du nombre de recours se départirait de l'intérêt financier de l'Etat. Elle estime en effet que le but invoqué par le Gouvernement, à savoir la réduction des contentieux devant les juridictions administratives, visait en réalité à préserver le seul intérêt financier de

l'Etat en diminuant le nombre de procédures fiscales annulées par les juridictions administratives.

27. La Cour constate également que le Gouvernement ne prétend pas que le montant des recettes dont l'Etat aurait pu être privé en raison du constat d'incompétence de ses agents par les juridictions administratives, à savoir environ 1,1 milliard de FRF, aurait une telle importance sur son budget que l'intérêt général s'en trouverait affecté.

28. Compte tenu de ce qui précède, l'intervention de l'article 122 de la loi de finances pour 1997, qui réglait de manière rétroactive et définitive le litige opposant les requérants à l'administration fiscale, n'était pas justifiée par l'intérêt général.

29. Dans ces conditions, la Cour émet des doutes sur le point de savoir si l'ingérence dans le respect des biens des requérants servait une « cause d'utilité publique ».

30. En tout état de cause, elle rappelle qu'une mesure d'ingérence dans le droit au respect des biens doit ménager un juste équilibre entre les exigences de l'intérêt général de la communauté et les impératifs de la sauvegarde des droits fondamentaux de l'individu (voir, parmi d'autres, *Sporrong et Lönnroth c. Suède*, 23 septembre 1982, § 69, série A n° 52) et qu'un rapport raisonnable de proportionnalité entre les moyens employés et le but visé par toute mesure privant une personne de sa propriété doit exister (*Pressos Compania Naviera S.A. et autres*, précité, § 38).

31. En l'espèce, l'intervention législative litigieuse a définitivement empêché les requérants de faire valoir leur grief tiré de l'incompétence des agents de la DVNI devant les juridictions administratives, les privant ainsi d'un bien dont ils pouvaient espérer obtenir le remboursement.

32. De l'avis de la Cour, l'adoption de l'article 122 de la loi de finances pour 1997 a fait peser une « charge anormale et exorbitante » sur les requérants et l'atteinte portée à leurs biens a revêtu un caractère disproportionné, rompant le juste équilibre entre les exigences de l'intérêt général et la sauvegarde des droits fondamentaux des individus (voir, *mutatis mutandis*, *Lecarpentier et autre*, précité, §§ 48 à 53). En conséquence, elle considère que la marge d'appréciation dont disposaient les autorités, même élargie s'agissant d'un litige de nature fiscale, est en l'espèce dépassée.

### **33. Partant, il y a eu violation de l'article 1 du Protocole n° 1.**