



Commentaire

Décision n° 2017-667 QPC du 27 octobre 2017

M. Didier C.

(Amende proportionnelle pour défaut de déclaration des contrats de capitalisation souscrits à l'étranger)

Le Conseil constitutionnel a été saisi le 31 juillet 2017 par le Conseil d'État (décision n° 410452 du 28 juillet 2017) d'une question prioritaire de constitutionnalité (QPC) posée par M. Didier C. portant sur le second alinéa de l'article 1766 du code général des impôts (CGI) dans sa rédaction résultant de la loi n° 2012-354 du 14 mars 2012 de finances rectificative pour 2012.

Dans sa décision n° 2017-667 QPC du 27 octobre 2017, le Conseil constitutionnel a jugé cette disposition contraire à la Constitution.

I. – Les dispositions contestées

A. – Historique et objet des dispositions contestées

1. – L'article 1649 AA du CGI : l'obligation déclarative portant sur les contrats d'assurance-vie souscrits à l'étranger

Les primes versées sur les contrats de capitalisation, au nombre desquels comptent principalement les contrats d'assurance-vie, sont susceptibles de correspondre à des revenus imposables à l'impôt sur le revenu (IR). Par ailleurs, les produits de ces contrats sont, en qualité de revenus de capitaux mobiliers, passibles de l'IR. Ces sommes peuvent également être prises en compte au titre de l'impôt de solidarité sur la fortune (ISF).

Afin de permettre à l'administration fiscale d'exercer son contrôle sur l'assiette de l'impôt et afin de lui faciliter l'accès aux informations relatives à la fois aux flux entrants et aux flux sortants de ces contrats, le CGI fixe des obligations déclaratives particulières. Pour les contrats souscrits en France, ces obligations pèsent sur les organismes d'assurances et assimilés (article 1649 *ter*), tandis que pour les contrats souscrits à l'étranger, elles pèsent sur les souscripteurs de ces contrats (article 1649 AA).

Ainsi, à l'instar des comptes bancaires et des biens ou droits placés dans un trust ouvert, utilisé ou clos à l'étranger, les souscripteurs de contrats de capitalisation

ou de placements de même nature, plus particulièrement de contrats d'assurance-vie, auprès d'organismes établis hors de France, sont tenus de déclarer un certain nombre d'informations à l'administration fiscale.

Le premier alinéa de l'article 1649 AA du CGI prévoit que : « *Lorsque des contrats de capitalisation ou des placements de même nature, notamment des contrats d'assurance vie, sont souscrits auprès d'organismes mentionnés au I de l'article 1649 ter qui sont établis hors de France, les souscripteurs sont tenus de déclarer, en même temps que leur déclaration de revenus, les références des contrats ou placements concernés, la date d'effet et la durée de ces contrats ou placements, les opérations de remboursement et de versement des primes effectuées au cours de l'année précédente et, le cas échéant, la valeur de rachat ou le montant du capital garanti, y compris sous forme de rente, au 1^{er} janvier de l'année de la déclaration. Les modalités d'application du présent alinéa sont fixées par décret* ».

Il en résulte qu'outre la mention faite dans le cadre de la déclaration de revenus, les contrats d'assurance-vie souscrits auprès d'un organisme mentionné au paragraphe I de l'article 1649 *ter* établi à l'étranger¹ doivent faire l'objet d'une déclaration supplémentaire établie sur papier libre.

En application de l'article 344 C de l'annexe III au CGI, les informations devant y figurer sont :

- l'identification du souscripteur : nom, prénom, adresse, date et lieu de naissance ;
- l'adresse du siège de l'organisme d'assurance ou assimilé et, le cas échéant, de la succursale qui accorde la couverture ;
- la désignation du contrat, ses références et la nature des risques garantis ;
- le moment à partir duquel le risque est garanti et la durée de cette garantie ;
- les dates d'effet des avenants et des opérations de dénouement total ou partiel, survenus au cours de l'année civile.

2. – L'article 1766 du CGI : la sanction fiscale de la méconnaissance des obligations déclaratives

La méconnaissance de cette obligation déclarative particulière est sanctionnée d'une amende forfaitaire ou d'une amende proportionnelle, toutes deux définies

¹ Les organismes ainsi visés sont les entreprises d'assurance, les institutions de prévoyance, les unions mentionnées au paragraphe I de l'article L. 132-9-3 du code des assurances, ainsi que les mutuelles ou unions mentionnées à l'article L. 223-10-2 du code de la mutualité et les organismes assimilés.

à l'article 1766 du CGI, objet de la présente QPC. Les amendes sont infligées selon un principe de subsidiarité.

Ainsi, la méconnaissance des obligations déclaratives donne lieu :

- en principe, à une amende de 1 500 euros par contrat non déclaré (premier alinéa de l'article 1766 du CGI) ;
- cette amende forfaitaire est portée à 10 000 euros par contrat si le contrat non déclaré a été souscrit auprès d'un organisme établi dans un État ou territoire qui n'a pas conclu avec la France une convention d'assistance administrative en vue de lutter contre la fraude et l'évasion fiscales permettant l'accès aux renseignements bancaires, (même alinéa) ;
- une amende de 5 % de la valeur de chaque contrat non déclaré, sans que cette amende puisse être inférieure à 1 500 euros ou 10 000 euros, si le total de la valeur des contrats non déclarés atteint un montant égal ou supérieur à 50 000 euros, il est appliqué selon les cas définis à l'alinéa précédent (second alinéa de l'article 1766).

La sanction proportionnelle de 5 % a été introduite par le D du paragraphe I de l'article 14 de la loi du 14 mars 2012, en même temps qu'était introduite une sanction équivalente pour le non-respect de l'obligation déclarative relative aux comptes bancaires détenus à l'étranger. Il s'agit d'une « *mesure destinée à améliorer la lutte contre l'évasion fiscale par un renforcement des sanctions fiscales applicables à la dissimulation des comptes bancaires ou de contrats d'assurance-vie détenus à l'étranger* »². Le dispositif s'inspirait de celui retenu par le législateur, dans une loi du 29 juillet 2011³, pour la sanction de telles omissions en matière de trusts constitués à l'étranger.

Le législateur a ainsi harmonisé le régime de sanction des omissions déclaratives en matière de contrats d'assurance-vie, de comptes bancaires et de trusts ouverts à l'étranger.

En effet, ce type de produits financiers étant perçu comme le support privilégié de la fraude et de l'évasion fiscales, le législateur a souhaité, par ces amendes, dissuader la dissimulation d'actifs à l'étranger.

La rapporteure générale au nom de la commission des finances du Sénat, Mme Nicole Bricq, expliquait à cet égard : « *Prévoir une amende proportionnelle aux montants dissimulés constitue une mesure de bon sens,*

² Rapport n° 4339 (Assemblée nationale – XIII^e législature) de M. Gilles Carrez, fait au nom de la commission des finances, déposé le 8 février 2012, p. 172.

³ Article 14 de la loi n° 2011-900 du 29 juillet 2011 de finances rectificative pour 2011.

conforme à la logique de dissuasion de la fraude constamment défendue par la commission des finances. À cet égard, le relèvement des sanctions applicables à l'encontre des personnes coupables de fraude fiscale ne peut qu'être accueilli favorablement. Il est en effet absolument nécessaire de dissuader la fraude fiscale : la sanction de la fraude doit être supérieure aux gains qui en sont espérés, afin de renverser l'arbitrage du fraudeur »⁴.

3. – La sanction fiscale pour méconnaissance des obligations déclaratives après la censure du Conseil constitutionnel du 22 juillet 2016

Le Conseil constitutionnel a, par sa décision n° 2016-554 QPC⁵, censuré le mécanisme de l'amende proportionnelle pour défaut de déclaration des comptes bancaires ouverts, utilisés ou clos à l'étranger, sur le fondement du principe de proportionnalité des peines.

Le législateur a tiré les conséquences de cette censure dans la loi n° 2016-1918 du 29 décembre 2016 de finances rectificative pour 2016⁶. Il a conservé les obligations déclaratives portant sur les comptes bancaires détenus à l'étranger (art. 1649 A du CGI), sur les contrats d'assurance-vie (art. 1649 AA du CGI) et sur les trusts (art. 1649 AB du CGI). Néanmoins, il a remplacé les amendes proportionnelles de 5 % sanctionnant la méconnaissance de ces obligations par un dispositif de majoration de 80 % des droits dus en cas de rectification du fait de sommes non déclarées. Cette majoration, qui sanctionne ainsi la soustraction à l'impôt, fait l'objet d'un nouvel article 1729-0 A du CGI. Le second alinéa de l'article 1766 du CGI, objet de la présente QPC, a corrélativement été supprimé.

B. – Origine de la QPC et question posée

À l'occasion d'un contrôle, l'administration fiscale a infligé au requérant l'amende proportionnelle de 5 % prévue à l'article 1766 du CGI pour défaut de déclaration d'un contrat d'assurance-vie souscrit auprès d'une société établie à l'étranger.

Le requérant a présenté, le 2 mai 2017, une réclamation tendant à obtenir le dégrèvement de ces amendes. Parallèlement, il a saisi le Conseil d'État d'une requête pour excès de pouvoir tendant à l'annulation du paragraphe 130 du BOI-CF-INF-20-10-50 du 8 mars 2017. À l'appui de cette requête, il a soulevé une QPC portant sur le second alinéa de l'article 1766 du CGI dans sa rédaction issue de la loi n° 2012-354 de finances rectificative du 14 mars 2012.

⁴ Rapport n° 390 (Sénat - 2011-2012) de Mme Nicole Bricq, fait au nom de la commission des finances, déposé le 21 février 2012, p. 250 et 251.

⁵ Décision n° 2016-554 QPC du 22 juillet 2016, *M. Gilbert B. (Amende pour défaut de déclaration de comptes bancaires ouverts, utilisés ou clos à l'étranger II)*.

⁶ Article 110 de la loi n° 2016-1918 du 29 décembre 2016 de finances rectificative pour 2016.

Par la décision du 28 juillet 2017 précitée, le Conseil d'État a renvoyé la QPC au Conseil constitutionnel, au motif que « *Le moyen tiré de ce qu'elle porte atteinte aux droits et libertés garantis par la Constitution, et notamment au principe de proportionnalité des peines qui découle de l'article 8 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen, soulève une question présentant un caractère sérieux* ».

II. – L'examen de la constitutionnalité des dispositions contestées

Le requérant soulevait, à l'encontre de l'amende de 5 % instituée par les dispositions contestées, un unique grief, tiré de la méconnaissance du principe de proportionnalité des peines garanti par l'article 8 de la Déclaration de 1789.

1. – La jurisprudence du Conseil constitutionnel

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* ». Si la nécessité des peines attachées aux infractions relève du pouvoir d'appréciation du législateur, il incombe au Conseil constitutionnel de s'assurer de l'absence de disproportion manifeste entre l'infraction et la peine encourue.

Ainsi que le précise Daniel Gutmann⁷, le Conseil apprécie la proportionnalité des sanctions fiscales en prenant en compte deux éléments :

– il vérifie que la sanction, soit en raison de son taux, soit en raison de son assiette, soit en raison de la combinaison des deux, ne revêt pas un caractère manifestement hors de proportion avec la gravité des faits réprimés ; à cet égard, il tient compte du potentiel de répétition de la sanction, lorsque son montant unitaire est faible mais qu'elle peut se répéter de manière à devenir disproportionnée ;

– il vérifie que l'assiette de la sanction est en rapport avec l'infraction.

Dans son contrôle de l'adéquation de l'amende proportionnelle pour méconnaissance des obligations déclaratives à l'infraction, le Conseil constitutionnel examine également si cette obligation joue un rôle déterminant pour l'établissement de l'impôt et si elle est encourue, même en l'absence de tentative de fraude fiscale.

⁷ Daniel Gutmann, « Le contrôle du Conseil constitutionnel sur les sanctions fiscales », *Droit fiscal*, 2015, n° 13, comm. 233, p. 76.

C'est en appliquant cette grille de lecture que le Conseil constitutionnel a contrôlé, dans sa décision précitée n° 2016-554 QPC, l'amende proportionnelle en cas de défaut de déclaration de comptes bancaires étrangers. Après avoir relevé que l'obligation déclarative ainsi sanctionnée vise à « *faciliter l'accès de l'administration fiscale aux informations bancaires et prévenir la dissimulation de revenus ou de biens à l'étranger* »⁸, ce qui constitue une mise en œuvre de l'objectif de valeur constitutionnelle de lutte contre la fraude et l'évasion fiscales, le Conseil a considéré :

*« L'amende prévue par les dispositions contestées, qui réprime l'absence de déclaration annuelle des comptes bancaires ouverts, utilisés ou clos à l'étranger, est fixée en pourcentage du solde de ces comptes dès lors que le total de ces soldes excède 50 000 euros au 31 décembre de l'année. Cette amende est encourue même dans l'hypothèse où les sommes figurant sur ces comptes n'ont pas été soustraites frauduleusement à l'impôt. En prévoyant une amende proportionnelle pour un simple manquement à une obligation déclarative, le législateur a instauré une sanction manifestement disproportionnée à la gravité des faits qu'il a entendu réprimer. Dès lors, sans qu'il soit besoin d'examiner l'autre grief, les dispositions contestées, qui méconnaissent le principe de proportionnalité des peines, doivent être déclarées contraires à la Constitution »*⁹.

Il en a fait de même dans sa décision relative à la sanction des obligations déclaratives en matière de trusts. Il a jugé ainsi dans sa décision n° 2016-618 QPC du 16 mars 2017 :

« En réprimant la méconnaissance des obligations déclaratives relatives aux trusts posées par les dispositions de l'article 1649 AB du code général des impôts, le législateur a entendu faciliter l'accès de l'administration fiscale aux informations relatives aux trusts et prévenir la dissimulation d'actifs à l'étranger. Il a ainsi poursuivi l'objectif à valeur constitutionnelle de lutte contre la fraude et l'évasion fiscales.

*« En prévoyant une amende dont le montant, non plafonné, est fixé en proportion des biens ou droits placés dans le trust ainsi que des produits qui y sont capitalisés, pour un simple manquement à une obligation déclarative, même lorsque les biens et droits placés dans le trust n'ont pas été soustraits à l'impôt, le législateur a instauré une sanction manifestement disproportionnée à la gravité des faits qu'il a entendu réprimer »*¹⁰.

⁸ Décision n° 2016-554 QPC du 22 juillet 2016 précitée, paragr. 6.

⁹ *Ibid*, paragr. 7.

¹⁰ Décision n° 2016-618 QPC du 16 mars 2017, *Mme Michelle Theresa B. (Amende pour défaut de déclaration de trust)*, paragr. 7 et 8.

Dans ces deux décisions, l'obligation de déclaration de comptes à l'étranger ou de trusts ne permettait pas en elle-même d'établir l'impôt, mais seulement de réaliser des recoupements. La sanction proportionnelle du défaut de déclaration de trusts pouvait être appliquée, alors pourtant que les biens ou sommes placés dans le trust n'étaient pas nécessairement soumis à l'impôt en France ; la sanction de l'absence de déclaration de comptes bancaires à l'étranger pouvait quant à elle être prononcée alors même que les sommes placées sur un tel compte avaient été prises en compte dans les déclarations de revenus des contribuables.

En revanche, le même contrôle de l'adéquation d'une amende proportionnelle a conduit le Conseil, dans sa décision n° 2012-267 QPC du 20 juillet 2012, à valider l'amende proportionnelle réprimant le non-respect d'obligations déclaratives incombant au tiers versant certaines sommes à des contribuables, dès lors que le législateur avait, d'une part, tenu compte de l'importance, pour l'établissement de l'impôt, de l'obligation déclarative sanctionnée et, d'autre part, proportionné la sanction à la gravité des manquements. Le Conseil constitutionnel a ainsi jugé :

« Considérant qu'en réprimant le manquement aux obligations, prévues à l'article 240, au 1 de l'article 242 ter et à l'article 242 ter B du code susvisé, de transmettre à l'administration fiscale des informations relatives aux sommes versées à d'autres contribuables, la disposition contestée sanctionne le non respect d'obligations déclaratives permettant à l'administration fiscale de procéder aux recoupements nécessaires au contrôle du respect, par les bénéficiaires des versements qui y sont mentionnés, de leurs obligations fiscales ;

« Considérant qu'en fixant l'amende encourue par l'auteur des versements en proportion des sommes versées, le législateur a poursuivi un but de lutte contre la fraude fiscale qui constitue un objectif de valeur constitutionnelle ; qu'il a proportionné la sanction en fonction de la gravité des manquements réprimés appréciée à raison de l'importance des sommes non déclarées ; que le taux de 50 % retenu n'est pas manifestement disproportionné ; que, par suite, le grief tiré de la méconnaissance de l'article 8 de la Déclaration de 1789 doit être écarté »¹¹.

Dans sa décision récente n° 2017-636 QPC, *Société Edenred France*, le Conseil a jugé une amende proportionnelle conforme à la Constitution dans la mesure où les obligations déclaratives dont elle sanctionnait la violation servaient à

¹¹ Décision n° 2012-267 QPC du 20 juillet 2012, *Mme Irène L.* (Sanction du défaut de déclaration des sommes versées à des tiers), cons. 4 et 5.

l'établissement de l'impôt et, ainsi, au suivi par l'administration fiscale des décalages d'imposition dans le temps. En outre, l'amende était assise sur les sommes omises. Il a donc estimé que le législateur avait établi une sanction dont la nature était en lien avec le comportement réprimé :

« Les dispositions contestées punissent d'une amende égale à 5 % des résultats omis le défaut de production de cet état de suivi, ainsi que sa production inexacte ou incomplète. Cette sanction est encourue lorsque ces manquements sont commis pendant l'exercice au cours duquel est réalisée l'opération ayant donné lieu au sursis ou au report d'imposition ou pendant les exercices ultérieurs.

« En premier lieu, d'une part, l'obligation déclarative dont la méconnaissance est ainsi sanctionnée porte sur des renseignements qui doivent figurer en annexe de la déclaration annuelle de résultat de l'entreprise et qui sont nécessaires au calcul de l'impôt sur la plus-value à l'issue du sursis ou du report d'imposition. Il ressort des travaux préparatoires qu'en instituant cette obligation, le législateur a entendu assortir d'une contrepartie les régimes fiscaux favorables, dérogatoires au droit commun, dont peuvent bénéficier les contribuables réalisant certaines opérations. En réprimant la méconnaissance d'une telle obligation, qui permet directement le suivi de la base taxable et ainsi l'établissement de l'impôt sur la plus-value placée en sursis ou en report, le législateur a poursuivi l'objectif à valeur constitutionnelle de lutte contre la fraude et l'évasion fiscales. D'autre part, en punissant d'une amende égale à 5 % des résultats omis, qui servent de base au calcul de l'impôt exigible ultérieurement, chaque manquement au respect de l'obligation déclarative incombant aux contribuables bénéficiant d'un régime de sursis ou de report d'imposition, le législateur a instauré une sanction dont la nature est liée à celle de l'infraction. Ainsi, même lorsqu'elle s'applique lors de plusieurs exercices, l'amende n'est pas manifestement disproportionnée à la gravité des faits qu'a entendu réprimer le législateur, compte tenu des difficultés propres au suivi des obligations fiscales en cause »¹².

2. – L'application à l'espèce

La décision commentée s'inscrit dans le droit fil des deux décisions précitées relatives aux amendes proportionnelles pour défaut de déclaration des comptes bancaires et de trusts établis à l'étranger.

Après avoir rappelé sa formulation de principe en matière de proportionnalité

¹² Décision n° 2017-636 QPC du 9 juin 2017, *Société Edenred France (Amende sanctionnant le défaut de production ou le caractère inexact ou incomplet de l'état de suivi des plus-values en sursis ou report d'imposition)*, paragr. 7 et 8.

des peines (paragr. 3) et présenté l'objet des dispositions contestées (paragr. 4), le Conseil constitutionnel s'est ainsi attaché à l'objectif poursuivi par le législateur : « *En réprimant ainsi la méconnaissance de cette obligation déclarative annuelle, le législateur a entendu faciliter l'accès de l'administration fiscale aux informations relatives à ces contrats et prévenir la dissimulation de revenus placés à l'étranger. Il a ainsi poursuivi l'objectif à valeur constitutionnelle de lutte contre la fraude et l'évasion fiscales* » (paragr. 5).

Cet objectif est identique à celui relevé dans les deux décisions précitées. En effet, rien ne distingue, dans son principe, l'obligation déclarative relative aux contrats d'assurance-vie souscrits à l'étranger de celles relatives aux comptes bancaires ou aux trusts détenus, ouverts ou clos à l'étranger : elle vise à faciliter le contrôle par l'administration fiscale de fonds qui, étant localisés à l'étranger, peuvent plus facilement échapper à sa vigilance. En sanctionnant cette obligation d'une amende proportionnelle, le législateur poursuit donc bien l'objectif de valeur constitutionnelle de lutte contre la fraude et l'évasion fiscales.

Le Conseil s'est ensuite interrogé sur le lien existant entre l'amende et la gravité du comportement réprimé. À cet égard, il a relevé qu' « *en prévoyant une amende dont le montant, non plafonné, est fixé en proportion de la valeur des contrats non déclarés, pour un simple manquement à une obligation déclarative, même lorsque les revenus n'ont pas été soustraits à l'impôt, le législateur a instauré une sanction manifestement disproportionnée à la gravité des faits qu'il a entendu réprimer* » (paragr. 6).

Comme dans les deux décisions précitées, d'une part, l'amende est encourue même en l'absence de soustraction à l'impôt des fonds ou produits des contrats d'assurance-vie en cause. D'autre part, il s'agit d'une amende proportionnelle, dans tous les cas, à la valeur du contrat d'assurance-vie. Par ailleurs, contrairement à ce qui avait été relevé par le Conseil constitutionnel dans sa décision n° 2017-636 QPC, *Edenred*, d'une part, l'obligation déclarative ne servait pas directement à établir l'impôt dû et d'autre part, elle n'était pas la contrepartie d'un régime fiscal favorable.

Dans ces conditions, il a donc jugé que les dispositions contestées méconnaissaient le principe de proportionnalité des peines et les a déclarées contraires à la Constitution (paragr. 7). Cette censure prend effet immédiatement (paragr. 9).