

COMMISSION EUROPEENNE DES DROITS DE L'HOMME

Requête No 12547/86

Michel BENDENOUN

contre

FRANCE

RAPPORT DE LA COMMISSION

(adopté le 10 décembre 1992)

TABLE DES MATIERES

Page

I.	INTRODUCTION	
	(par. 1 - 24)	1
	A. La requête	
	(par. 2 - 6)	1
	B. La procédure	
	(par. 7 - 19)	1
	C. Le présent rapport	
	(par. 20 - 24)	3
II.	ETABLISSEMENT DES FAITS	
	(par. 25 - 44)	4
	A. Circonstances particulières de l'affaire	
	(par. 25 - 44)	4
	B. Droit national pertinent	
	(par. 45)	6
III.	AVIS DE LA COMMISSION	
	(par. 46 - 99)	8
	A. Griefs déclarés recevables	
	(par. 46)	8
	B. Points en litige	
	(par. 47)	8
	C. Sur la violation de l'article 6 de la Convention	
	(par. 48 - 93)	8
a)	Applicabilité de l'article 6 de la Convention	
	(par. 50 - 70)	9
b)	Observation de l'article 6 de la Convention	
	(par. 71 - 92)	12
	Conclusion	
	(par. 93)	14
	D. Sur la violation de l'article 1 du Protocole N° 1	
	(par. 94 - 96)	15
	Conclusion	

(par. 97)	15
Récapitulation (par. 98 - 99).	15
Partially dissenting opinion of Sir BASIL HALL.	16

Annexe I : Historique de la procédure	17
---	----

Annexe II : Décision sur la recevabilité	18
--	----

I. INTRODUCTION

1 On trouvera ci-après un résumé de l'affaire, telle qu'elle a été soumise par les parties à la Commission européenne des Droits de l'Homme, ainsi qu'une description de la procédure.

A. La requête

2 Le requérant, ressortissant français né en 1949, est numismate et domicilié à Zurich. Il est représenté dans la procédure devant la Commission par Maîtres Jean Bornert et Eric Vuylsteke, avocats au barreau de Bruxelles.

3 Le Gouvernement est représenté par son Agent, M. Luc Chocheyras, conseiller du tribunal administratif, détaché à la direction des affaires juridiques du ministère des Affaires étrangères.

4 L'affaire concerne l'équité d'une procédure administrative à l'issue de laquelle une amende fiscale a été infligée au requérant.

5 La société A., dont le requérant est président directeur général et le principal actionnaire, fit l'objet d'une vérification de comptabilité suite à une requête de l'administration des douanes. L'administration fiscale procéda à divers redressements par voie de taxation d'office. Les recours du requérant mettant en cause les impôts mis à la charge de sa société, ainsi qu'à sa propre charge, furent rejetés par le tribunal administratif de Strasbourg par jugement du 30 novembre 1981. Par trois arrêts du 28 mai 1986, le Conseil d'Etat rejeta les pourvois du requérant.

6 Le requérant se plaint de ne pas avoir eu accès au dossier douanier dont certaines pièces à la charge du requérant avaient été versées par l'administration fiscale devant les juridictions administratives. Le requérant a formulé des griefs au titre du principe du procès équitable énoncé par l'article 6 de la Convention ainsi qu'au titre de l'article 1er du Protocole N° 1.

B. La procédure

7 La requête a été introduite le 9 septembre 1986 et enregistrée le 21 novembre 1986.

8 Le 14 octobre 1988, la Commission a décidé de donner connaissance de la requête au Gouvernement et d'inviter celui-ci à présenter par écrit ses observations sur la recevabilité et le bien-fondé de la requête.

9 Le Gouvernement a présenté ses observations sur la recevabilité et le bien-fondé de la requête le 2 mars 1989 après prorogation du délai initialement fixé au 27 janvier 1989. Les observations en réponse du requérant sont parvenues le 28 avril 1989.

10 Le 13 février 1990, la Commission a décidé d'inviter les parties à lui présenter oralement au cours d'une audience contradictoire des observations sur la recevabilité et le bien-fondé de la requête.

11 L'audience a eu lieu le 6 juillet 1990. Les parties ont comparu comme suit :

Pour le Gouvernement

- M. Luc CHOCHÉYRAS Conseiller de tribunal administratif, détaché à la Direction des Affaires juridiques du Ministère des Affaires étrangères, en qualité d'Agent du Gouvernement ;
- Madame Isabelle CHAUSSADE Magistrat détachée à la Sous-direction des Droits de l'Homme de la Direction des Affaires juridiques du Ministère des Affaires étrangères, en qualité de conseil ;
- M. Henri OSMONT d'AMILLY Administrateur civil à la Direction générale des Impôts du Ministère de l'Economie, des Finances et du Budget, en qualité de conseil.

Pour le requérant

- Maître Eric VUYLSTEKE Avocat au barreau de Bruxelles.

12 A l'issue de l'audience, la Commission a déclaré la requête recevable, tous moyens de fond réservés. Le 19 septembre 1990, les parties ont été invitées à soumettre les observations complémentaires qu'elles pourraient souhaiter formuler sur le bien-fondé de la requête. Le Gouvernement a également été invité à produire le dossier établi à l'encontre du requérant par l'administration des douanes et utilisé par l'administration fiscale lors des procédures fiscales.

13 Le 25 novembre 1990, le requérant a fait parvenir des observations complémentaires.

14 Le 3 mai 1991, le Gouvernement a présenté des observations complémentaires sur le bien-fondé de la requête. Il a également informé la Commission que le dossier demandé par la Commission dans sa lettre du 19 septembre 1990 avait été détruit dans son intégralité accidentellement sur son lieu d'archivage.

15 Le 3 octobre 1991, le Gouvernement, faisant valoir qu'il était en possession de faits nouveaux, à savoir certains procès-verbaux établis par l'administration des douanes, a demandé à la Commission de surseoir à la rédaction de son Rapport au sens de l'article 31 de la Convention jusqu'à ce qu'il ait produit des observations complémentaires.

16 Le 14 novembre 1991, le Gouvernement défendeur a présenté ses observations complémentaires.

17 Le 18 février 1992, le requérant a présenté ses observations complémentaires en réponse.

18 Le 3 mars 1992, le Gouvernement défendeur a présenté des observations en réponse à celles du requérant.

19 Après avoir déclaré la requête recevable, la Commission, conformément à l'article 28 par. 1 b) de la Convention, s'est mise à la disposition des parties en vue de parvenir à un règlement amiable

de l'affaire. Des consultations suivies ont eu lieu entre le 18 décembre 1990 et le 2 octobre 1991. Vu l'attitude adoptée par les parties, la Commission constate qu'il n'existe aucune base permettant d'obtenir un tel règlement.

C. Le présent rapport

20 Le présent rapport a été établi par la Commission, conformément à l'article 31 de la Convention, après délibérations et votes, en présence des membres suivants :

MM. S. TRECHSEL, Président en exercice
J.A. FROWEIN
E. BUSUTTIL
G. JÖRUNDSSON
A. WEITZEL
J.C. SOYER
H. DANELIUS
Mme G.H. THUNE
Sir BASIL HALL
M. C.L. ROZAKIS
Mme J. LIDDY
M. J.C. GEUS

21 Le texte du présent rapport a été adopté par la Commission le
22 10 décembre 1992 et sera transmis au Comité des Ministres, conformément à l'article 31 par. 2 de la Convention.

23 Ce rapport a pour objet, conformément à l'article 31 par. 1 de la Convention :

- i. d'établir les faits, et
- ii. de formuler un avis sur le point de savoir si les faits constatés révèlent, de la part de l'Etat intéressé, une violation des obligations qui lui incombent aux termes de la Convention.

24 Sont joints au présent rapport un tableau retraçant l'historique de la procédure devant la Commission (Annexe I) et le texte de la décision de la Commission sur la recevabilité de la requête (Annexe II).

25 Le texte intégral de l'argumentation écrite et orale des parties, ainsi que les pièces soumises à la Commission sont conservés dans les archives de la Commission.

II. ETABLISSEMENT DES FAITS

A. Circonstances particulières de l'affaire

26 Le requérant, de nationalité française, né en 1949, a son domicile à Zurich. Il exerce la profession de numismate.

27 En 1973, le requérant avait créé la société anonyme "ARTSBY 1881" ayant pour objet le commerce de monnaies anciennes, d'objets d'art et de pierres précieuses et ayant son siège à Strasbourg. L'intéressé, qui détenait 993 actions sur les 1 000 que constitue le capital social, exerçait les fonctions de président directeur général.

28 En septembre 1976, suite à une enquête de l'administration des douanes, déclenchée sur dénonciation d'un informateur anonyme, la société "ARTSBY 1881" fit l'objet d'une vérification de comptabilité et, à l'issue de celle-ci, il fut constaté que des opérations de vente n'avaient pas été comptabilisées. De ce fait, l'administration fiscale procéda à divers redressements par voie de taxation d'office au motif

qu'une partie importante des ventes de la société aurait été dissimulée.

29 Dans le cadre purement douanier, les poursuites prirent fin par une transaction intervenue le 6 janvier 1978. Suite à cette transaction, l'administration des douanes communiqua à l'administration fiscale l'ensemble du dossier douanier contenant 24 procès-verbaux et 352 documents, en application de l'article L 83 du livre des procédures fiscales.

30 Une instruction fut ouverte sur plainte de l'administration fiscale, ce qui donna lieu à une procédure pénale. Le 15 avril 1978, la Direction nationale des enquêtes douanières communiqua le dossier douanier au procureur de la République près le tribunal de grande instance de Strasbourg. Le 19 avril 1978, l'ensemble du dossier douanier fut confié à un agent de l'administration douanière sur convocation rogatoire du juge d'instruction.

31 Le 21 mai 1980, le procureur de la République requit le renvoi du requérant devant le tribunal de grande instance (chambre correctionnelle) de Strasbourg pour fraude fiscale en matière d'impôts sur le revenu. Le requérant fut condamné le 21 novembre 1980, à une peine d'emprisonnement de 15 mois avec sursis et à une contrainte par corps qui a été fixée au minimum (un an). Le jugement fut confirmé en appel le 22 avril 1981. La procédure pénale s'acheva par un arrêt de la Cour de cassation rendu le 24 mai 1982, rejetant le pourvoi du requérant.

32 Parallèlement à la procédure pénale, une procédure administrative fut diligentée. Le 6 décembre 1977, la société anonyme "ARTSBY 1881", représentée par son président-directeur général (le requérant), déposa deux réclamations auprès du directeur des services fiscaux concernant les impôts mis à la charge de la société au titre de l'impôt sur les sociétés et de la taxe sur la valeur ajoutée. Le requérant déposa une autre réclamation concernant les impositions supplémentaires mis à sa charge au titre de l'impôt sur le revenu.

33 Le directeur régional des impôts de Strasbourg rejeta par décision du 20 avril 1978 les réclamations dirigées contre l'impôt sur les sociétés et la taxe sur la valeur ajoutée, tous deux mis à la charge de la société anonyme "ARTSBY 1881". Par décision du 3 avril 1979, il rejeta également la réclamation dirigée contre l'impôt sur le revenu personnel du requérant.

34 Le 16 juin 1978, le requérant introduisit devant le tribunal administratif de Strasbourg deux requêtes au nom de la société anonyme "ARTSBY 1881", qui mettaient en cause les impôts mis à la charge de celle-ci et, le 7 juin 1979, une autre requête en son nom propre contestant l'imposition supplémentaire de son revenu.

35 Le 29 mai 1979, le conseil du requérant adressa une lettre au président du tribunal administratif de Strasbourg en demandant la transmission au tribunal et à lui-même de la totalité du dossier établi par l'administration des douanes.

36 Le 29 juin 1979, le président du tribunal administratif écrivit une lettre au procureur de la République près le tribunal de grande instance de Strasbourg demandant la production du dossier ouvert à l'encontre du requérant. Il précisa qu'un certain nombre de procès-verbaux avaient en effet un intérêt direct pour le litige administratif.

37 Par lettre du 11 juillet 1979, le procureur de la République déclina cette demande.

38 Le 19 juillet 1979, le conseil du requérant saisit une deuxième fois le président du tribunal administratif d'une demande dans le même

sens, en mettant l'accent sur le fait que l'administration des impôts "invoquait des passages de l'enquête douanière alors que seule la communication de l'intégralité du dossier douanier serait de nature à permettre à Monsieur Michel Bendenoun à formuler utilement des observations".

39 Le requérant présenta le 19 décembre 1980 un mémoire en réplique dans lequel il mentionne "d'autres procès-verbaux, non fournis par l'administration et d'ailleurs introuvables actuellement".

40 Le président du tribunal administratif interpella à nouveau le 30 décembre 1980 le procureur de la République pour obtenir la transmission du dossier.

41 L'administration des impôts produisit devant le tribunal administratif de Strasbourg 4 procès-verbaux établis par l'administration des douanes en annexe à son mémoire du 17 octobre 1980.

42 Par trois jugements rendus le 30 novembre 1981, le tribunal administratif de Strasbourg rejeta les deux requêtes introduites par la société et la requête présentée par le requérant lui-même.

43 Le 1er mars 1982, le requérant agissant en son nom propre ainsi qu'au nom de la société, interjeta appel de ces jugements. Dans des mémoires complémentaires présentés le 1er juillet 1982, il indiqua qu'à aucun moment la totalité du dossier ne lui avait été communiquée et que ce fait constituait une violation des droits de la défense. Par trois arrêts du 28 mai 1986 le Conseil d'Etat rejeta les recours introduits par la société et par le requérant.

44 Le Conseil d'Etat considéra notamment que le requérant avait été mis en mesure de prendre connaissance de toutes les pièces figurant au dossier soumis aux juridictions administratives et de nature à avoir une influence sur la solution du litige. Statuant "sur les pénalités", elle estima que "les faits exposés constitueraient des manoeuvres frauduleuses, que c'est, dès lors, à bon droit que, par application des dispositions (de l'article 1729 du code général des impôts) l'administration a assorti d'une pénalité au taux de 100 % le montant des droits que (la société ou le requérant) a ainsi éludés".

45 En ce qui concerne le requérant, le redressement fiscal était de F 841.366, dont F 422.534 de pénalités. En ce qui concerne la société, les impositions supplémentaires et les pénalités s'élevaient respectivement à F 157.752 plus F 309.738 au titre de la T.V.A., ainsi qu'à F 530.972 dont F 260.660 au titre de l'impôt sur les sociétés. Ces chiffres ont été établis par les jugements du 30 novembre 1981 rendus par le tribunal administratif de Strasbourg.

B. Droit national pertinent

Chapitre II du code général des impôts : pénalités

46 A. Sanctions fiscales

Art. 1728.- Lorsqu'une personne physique ou morale ou une association tenue de souscrire ou de présenter une déclaration ou un acte comportant l'indication de bases ou éléments à retenir pour l'assiette, la liquidation ou le paiement de l'un des impôts, droits, taxes, redevances ou sommes quelconques établis ou recouvrés par la direction générale des impôts déclare ou fait apparaître une base ou des éléments d'imposition insuffisants, inexacts ou incomplets ou effectue un versement insuffisant, le montant des droits éludés est majoré soit de l'indemnité de retard prévue à l'article 1727 s'il s'agit des versements, impôts ou taxes énumérés audit article, soit d'un intérêt de retard calculé dans les conditions fixées à l'article 1734. ...

Art. 1729. - Sous réserve des dispositions des articles 1730, 1731, 1827 et 1829, lorsque la mauvaise foi du redevable est établie, les droits correspondant aux infractions définies à l'article 1728 sont majorés de :

- 30 % si le montant des droits n'excède pas la moitié du montant des droits réellement dus;

- 50 % si le montant des droits est supérieur à la moitié des droits réellement dus;

- 150 % quelle que soit l'importance de ces droits, si le redevable s'est rendu coupable de manoeuvres frauduleuses.

B. Sanctions pénales

Art. 1741. - Sans préjudice des dispositions particulières relatées dans la présente codification, quiconque s'est frauduleusement soustrait ou a tenté de se soustraire frauduleusement à l'établissement ou le paiement total ou partiel des impôts visés dans la présente codification, soit qu'il ait volontairement omis de faire sa déclaration dans les délais prescrits, soit qu'il ait volontairement dissimulé une part des sommes sujettes à l'impôt, soit qu'il ait organisé son insolvabilité ou mis obstacle par d'autres manoeuvres au recouvrement de l'impôt, soit en agissant de toute autre manière frauduleuse, est passible, indépendamment des sanctions fiscales applicables, d'une amende de 5.000 F à 250.000 F et d'un emprisonnement d'un an à cinq ans ou de l'une de ces deux peines seulement. Lorsque les faits ont été réalisés ou facilités au moyen soit d'achats ou de ventes sans facture, soit de factures ne se rapportant pas à des opérations réelles, ou qu'ils ont eu pour objet d'obtenir de l'Etat des remboursements injustifiés, leur auteur est passible d'une amende de 5.000 F à 500.000 F et d'un emprisonnement de deux à cinq ans ou de l'une de ces deux peines seulement. Les dispositions de l'article 463 du code pénal sont applicables.

III. AVIS DE LA COMMISSION

A. Grievs déclarés recevables

47 La Commission a déclaré recevables :

- le grief selon lequel il y a eu atteinte au principe du procès équitable en ce que le dossier des douanes, établi par l'administration et dont certaines pièces avaient été versées par l'administration dans la procédure devant les juridictions administratives, n'a pas été versé au dossier dans son intégralité ;

- le grief selon lequel son droit au respect de ses biens n'a de ce fait pas été respecté.

B. Points en litige

48 Par conséquent, la Commission est appelée à se prononcer sur la question de savoir :

- si le requérant a bénéficié, lors de la procédure incriminée devant les juridictions administratives, d'un procès équitable, tel que garanti par l'article 6 par. 1 (art. 6-1) de la Convention ;

- si les redressements fiscaux infligés au requérant ont enfreint son droit au respect de ses biens garanti par l'article 1 du Protocole N° 1 (P1-1).

C. Sur la violation de l'article 6 (art. 6) de la Convention

49 Le requérant affirme, tant en son nom qu'en sa qualité de président directeur général d'actionnaire majoritaire et de caution solidaire de la société anonyme, n'avoir pu obtenir la communication de l'intégralité du dossier établi par l'administration dans la procédure devant les juridictions administratives portant sur les impositions supplémentaires et les pénalités mises à sa propre charge et à celle de la société. Il invoque, à cet égard, l'article 6 paragraphe 1 (art. 6-1) de la Convention.

50 Cette disposition a la teneur suivante :

"1. Toute personne a droit à ce que sa cause soit entendue équitablement, publiquement et dans un délai raisonnable, par un tribunal indépendant et impartial, établi par la loi, qui décidera, soit des contestations sur ses droits et obligations de caractère civil, soit du bien-fondé de toute accusation en matière pénale dirigée contre elle. Le jugement doit être rendu publiquement, mais l'accès de la salle d'audience peut être interdit à la presse et au public pendant la totalité ou une partie du procès dans l'intérêt de la moralité, de l'ordre public ou de la sécurité nationale dans une société démocratique, lorsque les intérêts des mineurs ou la protection de la vie privée des parties au procès l'exigent, ou dans la mesure jugée strictement nécessaire par le tribunal, lorsque dans des circonstances spéciales la publicité serait de nature à porter atteinte aux intérêts de la justice."

a) Applicabilité de l'article 6 (art. 6) de la Convention

51 Le Gouvernement conteste l'applicabilité, en l'espèce, de l'article 6 (art. 6) de la Convention aux procédures administratives dont le requérant a fait l'objet et par lesquelles des pénalités lui ont été infligées.

52 Le Gouvernement soutient d'emblée que les litiges portant sur des compléments d'impôts proprement dits, réclamés au requérant en raison de ressources dont il aurait dissimulé l'existence, abstraction faite des majorations pour mauvaise foi ou manoeuvres frauduleuses prévues par le Code général des impôts, ne portent pas sur la détermination de "droits et obligations de caractère civil" de l'intéressé compte tenu du caractère spécifique du droit fiscal. En effet, cette matière relève de l'exercice de la puissance publique dans laquelle des aspects de droit public prédominent largement. Le Gouvernement rappelle à cet égard la jurisprudence de la Commission (cf. notamment N° 8903/80, déc. 8.7.80, D.R. 21 p. 246 et N° 9908/82, déc. 4.5.83, D.R. 32 p. 266).

53 Le Gouvernement soutient également que de tels litiges ne s'analysent pas non plus en une "accusation en matière pénale", un complément d'impôt n'ayant pas le caractère d'une sanction.

54 Plus délicate, pour le Gouvernement, est la question de savoir si les majorations à titre de pénalités, mises à la charge du contribuable en sus des compléments d'impôts, ont un caractère pénal au sens de l'article 6 (art. 6) de la Convention.

55 Pour le Gouvernement, les majorations incriminées présentent toutes les caractéristiques d'une sanction administrative au sens de la jurisprudence de la Cour dans les affaires Engel et Öztürk (Cour Eur. D.H., arrêt du 8 juin 1976, série A n° 22, et arrêt du 21 février 1984, série A n° 73).

56 Le Gouvernement estime que l'application au cas d'espèce des critères développés dans ces arrêts ne conduit pas à infirmer la qualification purement administrative que le droit français donne aux pénalités fiscales. Le Gouvernement met l'accent sur la distinction

prévue par la jurisprudence du Conseil d'Etat entre les notions de manoeuvre frauduleuse (notion fiscale) et de soustraction frauduleuse (notion pénale). Il fait observer que la majoration en raison de manoeuvres frauduleuses est directement proportionnelle au montant principal des impôts supplémentaires et qu'il n'a pas été prononcé, en l'espèce, une peine privative de liberté à l'encontre du requérant. Le Gouvernement conclut à la non-applicabilité en l'espèce de l'article 6 (art. 6) de la Convention.

57 Le requérant combat les thèses développées par le Gouvernement défendeur au regard de l'applicabilité de l'article 6 (art. 6) de la Convention.

58 Il estime qu'il y a lieu de se référer aux enseignements à tirer des arrêts rendus dans les affaires Öztürk (arrêt précité) et Lutz (Cour Eur. D.H., arrêt du 25 août 1987, série A n° 123), indépendamment de la qualification donnée par le droit interne à la sanction incriminée, pour en déterminer le caractère pénal au sens de l'article 6 (art. 6) de la Convention. Il conclut, dès lors, à l'applicabilité, en l'espèce, de l'article 6 (art. 6) de la Convention.

59 En ce qui concerne les redressements des impôts dûs par le requérant lui-même et par sa société, plus précisément les compléments d'impôts proprement dits, la Commission rappelle sa jurisprudence selon laquelle l'article 6 (art. 6) n'est pas applicable, en principe, au titre de la notion "droits et obligations de caractère civil", à la procédure de caractère fiscal, même si les mesures fiscales incriminées ont entraîné des répercussions sur les droits patrimoniaux (cf. entre plusieurs autres, N° 2552/65 c/ R.F.A., déc. 15.12.67, Recueil 26 p. 1 ; N° 2717/66 c/ R.F.A., déc. 6.2.69, Annuaire 13, p. 176 et plus récemment N° 9908/82, déc. 4.5.83, D.R. 32, p. 266).

60 Pour ce qui est des "amendes fiscales" infligées au requérant et à sa société, la Commission rappelle l'"autonomie" de la notion de "matière pénale" telle que la conçoit l'article 6 (art. 6) (cf. Cour Eur. D.H., arrêt Engel précité, pp. 34-35, par. 82 ; arrêt Öztürk précité, pp. 17-18, par. 49). Si les Etats Contractants pouvaient, à leur guise, en qualifiant une infraction de "fiscale", écarter les garanties de l'article 6 (art. 6), l'application de ces garanties se trouverait subordonnée à leur volonté souveraine, ce qui risquerait d'être incompatible avec le but et l'objet de la Convention. Il y a lieu donc de rechercher si les "sanctions fiscales" infligées au requérant pour manoeuvres frauduleuses relèvent ou non de la "matière pénale" (arrêt Engel précité, pp. 34-35, par. 82).

61 Il importe d'abord de rechercher si le texte définissant l'infraction en cause ressortit ou non au droit pénal d'après la technique juridique de l'Etat défendeur ; il y a lieu d'examiner ensuite, eu égard à l'objet et au but de l'article 6 (art. 6), au sens ordinaire de ses termes et au droit des Etats Contractants, la nature de l'infraction ainsi que la nature et le degré de gravité de la sanction que risquait de subir l'intéressé.

62 De plus, de tels critères ne sont pas cumulatifs, mais alternatifs : pour que l'article 6 (art. 6) s'applique au titre des mots "accusation en matière pénale", il suffit que l'infraction en cause soit, par nature, "pénale" au regard de la Convention, ou ait exposé l'intéressé à une sanction qui, par sa nature et son degré de gravité, ressortit à la matière pénale (cf. Cour Eur. D.H., arrêt Campbell et Fell du 28 juin 1984, série A n° 80, pp. 35-38, par. 69-73 ; arrêt Lutz précité, p. 23, par. 55).

63 Or, en droit français, les faits reprochés au requérant, à savoir les manoeuvres frauduleuses, revêtaient assurément le caractère d'une "infraction fiscale" qui, comme telle, se doublait d'une "majoration de l'impôt". Ces faits tombaient sous le coup de l'article 1729 du Code général des impôts qui, comme tel, ne ressortit pas au droit pénal.

64 La Commission rappelle que les indications que fournit le droit interne de l'Etat défendeur n'ont qu'une valeur relative. Le deuxième des critères énoncés plus haut - la nature même de l'infraction représente un élément d'appréciation de plus grand poids.

65 Quant à la nature de l'infraction, la Commission relève que la disposition du Code général des impôts concernant les faits reprochés au requérant (article 1729) se réfère en son libellé à la "fraude fiscale". La règle en question ne s'adresse donc pas à un groupe déterminé avec un statut particulier, mais à tous les citoyens en leur qualité de redevable d'impôts. Elle leur prescrit un certain comportement et assortit cette exigence d'une sanction punitive (arrêt Öztürk précité, p. 20, par. 53).

66 Il y a lieu d'ajouter que les "majorations" infligées au requérant au titre de cette disposition sont qualifiées de "pénalités" dans les arrêts du Conseil d'Etat statuant sur le litige en question.

67 Le Gouvernement tire argument du fait, qu'à la différence des sanctions en matière pénale, le montant de l'amende fiscale est proportionnel au redressement fiscal.

68 De l'avis de la Commission, cette particularité ne peut en principe s'opposer à ce qu'une "majoration fiscale" puisse s'analyser en une "sanction pénale". En effet, le fait que le montant d'une sanction pécuniaire soit déterminé en fonction du redressement fiscal ne saurait retirer à cette sanction son caractère préventif et répressif.

69 Aux yeux de la Commission, le degré de gravité de la sanction infligée au requérant joue un rôle primordial en l'espèce afin de déterminer si l'article 6 (art. 6) est applicable au titre de la notion "accusation en matière pénale".

70 La Commission constate en effet que le montant des pénalités dues par le requérant (en son nom et au nom de la société), s'élève à près d'un million de francs. Il s'agit d'une lourde peine pécuniaire susceptible de causer un grave préjudice au requérant. La Commission relève que les pénalités infligées au requérant sont d'un montant beaucoup plus élevé que celles qui avaient été infligées au requérant dans l'affaire von Sydow, déclarée recevable par la Commission et ayant fait l'objet par la suite d'un règlement amiable (No 11464/85, déc. 12.5.87, D.R. 53, p. 85).

71 Prenant ces divers éléments en considération, la Commission est d'avis que les sanctions dont le requérant a été frappé relevaient bien, par leur degré de gravité, de la "matière pénale" au sens de l'article 6 (art. 6) de la Convention.

b) Observation de l'article 6 par. 1 (art. 6-1) de la Convention

72 Le requérant soutient que le dossier douanier dont il aurait dû avoir connaissance au cours de la procédure en cause contenait non seulement l'intégralité des procès-verbaux et des documents relatifs à l'enquête, mais également les pièces à conviction et les éléments pertinents sur lesquels se fondaient les procès-verbaux.

73 Le requérant rappelle l'échange de courrier intervenu à l'époque entre son avocat et la Direction nationale des enquêtes douanières et le tribunal administratif de Strasbourg. Il rappelle également la demande du président du tribunal administratif adressée au parquet près l'instance pénale afin d'obtenir le dossier des douanes et le refus opposé par le parquet. Le requérant fait observer qu'il a expressément soulevé cette question au plan pénal devant la cour d'appel et devant la Cour de cassation et a posé à nouveau le même problème devant les juridictions administratives.

74 Le requérant soutient que la transmission d'une copie du dossier complet aurait pu lui permettre de déceler des éléments à sa décharge. Il aurait pu, par exemple, faire entendre l'informateur anonyme dont la présence n'a été révélée que dans la procédure devant la Commission. En tout état de cause, le requérant estime qu'il ne lui incombe pas de démontrer que le dossier douanier contenait des éléments à sa décharge étant donné qu'il n'a pas eu connaissance du dossier.

75 Le Gouvernement fait observer en premier lieu que le dossier gardé par le service des douanes contenait 24 procès-verbaux dont 4 ont été produits devant le tribunal administratif. Par ailleurs, le requérant était en possession des exemplaires de 5 autres procès-verbaux. Dès lors, le requérant disposait au total de 9 procès-verbaux sur 24 au moment du contentieux fiscal incriminé.

76 Le Gouvernement affirme que parmi les 15 procès-verbaux restants, il n'a pu trouver copie que de 9 procès-verbaux. Le contenu de 6 autres, détruits par accident sur les lieux des archives, peut être déterminé par le biais de références contenues dans d'autres documents.

77 Le Gouvernement expose par ailleurs, qu'en droit interne, les constatations de fait du juge pénal ont le caractère absolu de la chose jugée. Alors que le tribunal administratif de Strasbourg, première instance en l'espèce, ne semblait pas avoir été informé des décisions des juridictions pénales, le Conseil d'Etat disposait des arrêts d'appel d'ordre pénal constatant les faits de fraude.

78 Le Gouvernement soutient encore que le juge fiscal ne se livrant à aucune appréciation personnelle et s'appropriant les constatations du juge pénal, il suffit que les jugements pénaux aient respecté le principe de l'égalité des armes. Il fait valoir à cet égard, qu'en l'espèce, la première instance d'ordre pénal, le tribunal de grande instance de Strasbourg, disposait de l'intégralité du dossier de douane. La cour d'appel de Colmar (pénale), qui ne disposait plus de l'ensemble du dossier, a confirmé en tous points les énonciations du jugement pénal de première instance. La Cour de cassation a enfin confirmé l'arrêt d'appel.

79 Le Gouvernement défendeur conclut que les jugements répressifs dont les constatations sont dotées de l'autorité de la chose jugée qui s'impose au juge fiscal, ont respecté les principes de l'égalité des armes et de l'équité de la procédure dans la mesure où en l'espèce et le tribunal administratif et le Conseil d'Etat ne se sont fondés sur aucune pièce versée au dossier par l'administration qui n'ait été portée à la connaissance du requérant et soumise ainsi à une discussion contradictoire.

80 De l'avis de la Commission, la question qui se pose en l'espèce est de savoir si, à l'occasion du contentieux qui l'a opposé à l'administration fiscale, le requérant a été placé dans une situation désavantageuse et ayant donc pu porter atteinte à l'équité de la procédure, du fait de ne pas avoir disposé de l'intégralité du dossier douanier gardé par l'administration fiscale.

81 La Commission rappelle en effet qu'"un procès ne serait pas équitable au sens de l'article 6 par. 1 (art. 6-1) de la Convention, s'il se déroulait dans des conditions de nature à placer injustement un accusé dans une situation désavantageuse" vis-à-vis de la partie adverse (cf. Cour Eur. D.H., arrêt Delcourt du 17 janvier 1970, série A n° 11, p. 18, par. 34).

82 En l'espèce, la Commission relève en premier lieu que le dossier des douanes contenait 24 procès-verbaux et 352 pièces à conviction (documents ou factures) sur lesquelles se fondaient ces procès-verbaux. La Commission a été en mesure d'établir que lors de la procédure administrative l'opposant aux services des impôts, le requérant a pu

avoir connaissance du contenu de 9 procès-verbaux : 4 procès-verbaux ont été produits par l'administration devant le tribunal administratif de Strasbourg, le double des 5 autres étant déjà en possession du requérant. Il en découle que 15 procès-verbaux des 24 que contenait le dossier douanier n'ont été soumis ni à l'examen du requérant, ni à l'examen des juridictions compétentes.

83 La Commission constate en outre que le requérant ne disposait pas, lors de la procédure en question, des documents (factures, reçus etc) dont le nombre s'élevait, selon les parties, à 352.

84 Le Gouvernement soutient, il est vrai, que les constatations du juge administratif s'appuyaient sur les éléments figurant dans les décisions pénales, décisions revêtues du caractère de la chose jugée et s'imposant ainsi aux juridictions administratives.

85 La Commission note d'emblée qu'elle n'a pas à se prononcer sur la procédure pénale en tant que telle car la requête a été, sur ce point, déclarée irrecevable pour tardiveté. Elle note au demeurant que seul le tribunal correctionnel de Strasbourg a été en possession de l'ensemble du dossier douanier et qu'après la transaction conclue entre les services de douane et le requérant, celui-ci n'a plus eu accès à ce dossier ni devant la cour d'appel de Colmar, ni devant la Cour de cassation.

86 Pour ce qui est du contentieux fiscal, la Commission constate que dans son arrêt le Conseil d'Etat ne s'est aucunement référé, dans ses arrêts du 28 mai 1986, aux constatations du juge pénal.

87 Ainsi, il ressort clairement de cet arrêt que les juridictions administratives, en infligeant au requérant des majorations fiscales (impôts supplémentaires et amendes fiscales), ont administré les preuves et ont jugé le litige devant eux indépendamment des conclusions des juridictions pénales, de sorte qu'aucun lien pertinent ne saurait être établi entre les décisions de ces derniers et le bien-fondé des sanctions fiscales infligées au requérant.

88 Selon le Gouvernement, l'analyse des documents dont le requérant n'a pas eu connaissance au moment du contentieux administratif ne permettrait de déceler aucun élément favorable aux thèses défendues par le requérant devant les juridictions administratives.

89 Le requérant soutient en revanche que la transmission de l'intégralité du dossier aurait pu lui permettre de tirer argument, pour sa défense, de certains éléments de preuve y figurant.

90 La Commission n'a pas à apprécier si les documents se trouvant dans le dossier douanier peuvent être de nature à confirmer ou à infirmer la "culpabilité" du requérant. Il suffit à la Commission de constater que le requérant pouvait, de manière plausible, soutenir que l'ensemble de ces documents pouvait renfermer des éléments de preuve qu'il aurait pu utiliser à sa décharge.

91 La tâche de la Commission consiste donc à rechercher si la procédure litigieuse revêt le caractère équitable voulu par le paragraphe 1 de l'article 6 (art. 6-1). Elle relève à cet égard que le président du tribunal administratif a demandé, à deux reprises, au procureur de la République chargé du dossier pénal, la transmission du dossier douanier concernant le requérant. La Commission prend notamment en considération le fait que le juge administratif a estimé qu'un certain nombre de procès-verbaux avaient effectivement un intérêt direct pour le litige administratif. Elle observe cependant que ces demandes n'ont pas été satisfaites.

92 La Commission considère dès lors que le requérant n'ayant pas disposé de l'intégralité du dossier pourtant accessible à la partie adverse, n'a pas eu la possibilité de contester certains éléments du

dossier et surtout de se servir des éléments qui y étaient contenus afin d'étayer sa thèse. En particulier, il n'a pas eu la possibilité d'examiner les procès-verbaux non communiqués et les 352 documents afin d'y déceler des éléments pouvant contredire les dépositions contenues dans les autres procès-verbaux versés au débat par le service des impôts.

93 Certes, la Commission ne saurait spéculer sur le résultat auquel la procédure litigieuse aurait abouti si l'ensemble du dossier avait été mis à la disposition du requérant. Cependant, elle estime qu'avoir privé ce dernier de la connaissance de l'ensemble des pièces établies en ce qui concernait sa situation fiscale l'a placé dans une situation désavantageuse par rapport à l'administration fiscale.

Conclusion

94 La Commission conclut, par dix voix contre deux, qu'il y a eu, en l'espèce, violation de l'article 6 par. 1 (art. 6-1) de la Convention.

D. Sur la violation de l'article 1 du Protocole N° 1 (P1-1)

95 Se fondant sur les mêmes faits, le requérant allègue une atteinte au respect de ses biens au sens de l'article 1 du Protocole (P1-1) additionnel dans la mesure où il a été amené à verser certains montants à l'Etat français au titre de redressements fiscaux.

96 Le premier alinéa de l'article 1 du Protocole N° 1 (P1-1) se lit ainsi :

"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."

97 Toutefois, vu les circonstances de la cause et la conclusion figurant au paragraphe 93, la Commission ne juge pas nécessaire d'examiner de surcroît le grief tiré de l'article 1 du Protocole N° 1 (P1-1).

Conclusion

98 La Commission conclut, à l'unanimité, qu'il ne s'impose pas de statuer sur le grief tiré de l'article 1 du Protocole N° 1 (P1-1).

Récapitulation

99 La Commission conclut, par 10 voix contre 2, qu'il y a eu en l'espèce violation de l'article 6 par. 1 (art. 6-1) de la Convention (par. 93).

100 La Commission conclut à l'unanimité qu'il ne s'impose pas de statuer sur le grief tiré de l'article 1 du Protocole N° 1 (P1-1) (par. 97)

Le Secrétaire
de la Commission

(H.C. KRÜGER)

Le Président en exercice
de la Commission

(S. TRECHSEL)

Partially dissenting opinion of Sir Basil Hall

I regret that I am unable to agree with the conclusion of the majority of the Commission that there has been a violation of Article 6 para. 1 in this case. It does not seem to me that in a situation in which a prosecution is instituted by or on behalf of a Government department the person prosecuted must be given access to all

the material relating to him in the possession of the department. He must of course be given access to material which may have relevance in the penal proceedings. In this case it does not appear to me that the likelihood has been established of there having been in the files of the douane material not made available to the applicant which would have been relevant in the penal proceedings against him.

A N N E X E I

HISTORIQUE DE LA PROCEDURE DEVANT LA COMMISSION

Date	Acte
a)	Examen de la recevabilité
09.09.1986	Introduction de la requête
21.11.1986	Enregistrement de la requête
14.10.1989	Délibérations de la Commission et décision de celle-ci de porter la requête à la connaissance du Gouvernement défendeur et de l'inviter à soumettre des observations écrites sur la recevabilité et le bien-fondé de la requête
02.04.1989	Observations du Gouvernement
28.04.1989	Observations en réponse du requérant
13.02.1990	Décision de tenir une audience contradictoire sur la recevabilité et le bien-fondé de la requête
06.07.1990	Audience sur la recevabilité et le bien-fondé et décision de déclarer la requête recevable.
b)	Examen du bien-fondé
25.11.1990	Observations complémentaires du requérant
03.05.1991	Observations complémentaires du Gouvernement
14.11.1991	Observations complémentaires du Gouvernement
18.02.1992	Observations complémentaires en réponse du requérant
03.03.1992	Observations complémentaires en réponse du Gouvernement
01.12.1992	Délibérations de la Commission sur le bien-fondé et vote final
.12.1992	Adoption du présent rapport