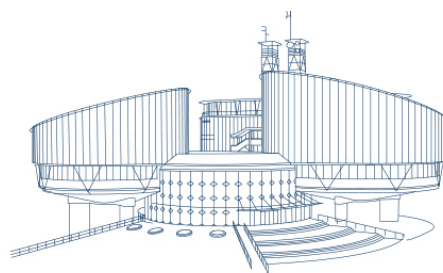


COMMUNIQUÉ DE PRESSE

AVIS CONSULTATIF SUR LA PROPORTIONNALITÉ D'UNE AMENDE FISCALE À TAUX FIXE ET SUR LA POSSIBILITÉ POUR LE JUGE NATIONAL D'APPLIQUER UNE AMENDE MOINS LOURDE

CEDH 238 (2026) 29.09.2026

Communiqué de presse émis par la Greffière de la Cour



La Cour européenne des droits de l'homme a donné aujourd'hui sa réponse à la demande d'avis consultatif (n° P16-2026-001) que la Cour suprême ukrainienne lui avait adressée en vertu du [Protocole n° 16](#) à la Convention européenne des droits de l'homme.

La Cour suprême ukrainienne priait la Cour de rendre un avis sur la manière d'appliquer la Convention dans le contexte de la contestation par une société d'une amende fiscale d'un montant équivalant au triple de la valeur de ses actifs. Elle sollicitait des orientations sur les critères à retenir aux fins de l'analyse de proportionnalité qu'elle était appelée à conduire dans l'affaire dont elle était saisie. Elle demandait également si une juridiction nationale pouvait décider de ne pas imposer une amende légale pour manquement aux exigences du droit fiscal – si celle-ci était disproportionnée –, et d'appliquer plutôt une amende moins lourde non prévue par la loi.

L'avis porte sur l'article 1 du Protocole n° 1 à la Convention, qui protège le droit de propriété. La Cour rappelle que cet article exige que toute ingérence dans le droit de propriété soit légale et poursuive un but légitime, et que les États veillent à ce que leur système juridique offre des garanties contre toute réglementation disproportionnée de l'usage des biens dans les cas d'espèce. Parmi les critères susceptibles d'être retenus pour l'appréciation de la proportionnalité dans tel ou tel cas d'espèce, il y a le choix du moyen employé pour atteindre le but visé et son adéquation avec celui-ci, l'impact de ce moyen sur la société concernée et le comportement de cette dernière.

La Cour ajoute que c'est le cadre juridique dans son ensemble qui doit offrir les garanties nécessaires pour assurer la proportionnalité, et que les modalités relèvent du choix de l'État. La Convention n'interdit pas les sanctions automatiques lorsqu'elles sont proportionnées ; elle ne confère non plus aux juridictions internes aucun pouvoir de moduler le montant des amendes, ni n'exige qu'elles s'en voient conférer un. L'existence d'un tel pouvoir est une question qui relève du droit interne.

Le Protocole n° 16 permet aux plus hautes juridictions nationales des États membres d'adresser à la Cour des demandes d'avis consultatif sur des questions de principe relatives à l'interprétation ou à l'application des droits et libertés définis par la Convention ou ses Protocoles. Les avis consultatifs ne sont pas contraignants. La Cour a désormais rendu [neuf avis consultatifs](#) depuis l'entrée en vigueur du Protocole n° 16, le 1^{er} août 2018. Pour plus d'informations, veuillez consulter les [Questions et réponses](#).

Un résumé juridique de cette affaire sera disponible dans la base de données HUDOC de la Cour ([lien](#)).

Le contexte

L'avis consultatif sollicité porte sur un litige en cours devant la Cour suprême ukrainienne qui oppose une société privée, Ovruch Hazavto, au service fiscal d'État de la région de Jytomyr. La société vend du carburant et des boissons alcoolisées sous licence commerciale. En vertu du droit national, de telles ventes doivent être effectuées au moyen d'une caisse enregistreuse électronique, qui doit être expressément référencée en annexe des licences. Le non-respect est passible d'une amende fixée forfaitairement à 200 % de la valeur des marchandises vendues.

À la suite d'une inspection de routine en octobre 2023, la société a été accusée d'avoir vendu du carburant et de l'alcool entre le 18 janvier 2023 et le 20 juin 2023 au moyen d'une caisse enregistreuse qui n'était pas référencée dans les annexes des licences. En novembre 2023, le fisc a infligé à la société une amende de 22 576 700 hryvnias ukrainiennes, soit environ 1 640 000 euros à l'époque, ce qui correspondait au taux fixe de 200 % de la valeur des produits vendus.

La société a saisi le tribunal administratif d'une action contre l'administration fiscale tendant à l'annulation de l'imposition et de l'amende. Elle reconnaissait qu'elle avait commis une infraction fiscale involontaire mais soutenait, en particulier, que le montant de l'amende était excessif.

Tant le tribunal administratif de Jytomyr que la cour d'appel administrative ont statué en faveur de la société et annulé la décision de l'administration fiscale. Ils ont relevé que le montant de l'amende atteignait pratiquement trois fois la valeur des actifs de la société. Ils ont ajouté que l'infraction avait été corrigée par la société elle-même, sans porter atteinte à l'intérêt public.

L'administration fiscale a formé un pourvoi en cassation. Dans ses conclusions tendant au rejet de l'action, la société mettait l'accent sur la question de la proportionnalité de la sanction.

Le 4 décembre 2025, la Cour suprême a décidé de demander un avis consultatif à la Cour et de suspendre la procédure dans l'attente de la réponse. Elle considère tout d'abord que les questions relatives à la proportionnalité des amendes fiscales appliquées à différentes catégories d'entités commerciales constituent des « questions de principe » au titre de la Convention. Elle ajoute que l'affaire soulève la question de savoir si le juge national peut non seulement, d'une part, appliquer la sanction légale ou l'écarter mais aussi, d'autre part, infliger une sanction plus clémentine de son choix – même non prévue par la loi – lorsqu'il estime une telle mesure disproportionnée.

Les questions posées dans la demande d'avis consultatif

« 1) Les dispositions de droit fiscal étant d'ordre public, une juridiction nationale peut-elle s'abstenir d'appliquer des dispositions d'une législation prévoyant directement des sanctions pécuniaires pour manquement aux obligations tirées de la loi fiscale et appliquer à la place des sanctions moins lourdes non prévues par la loi ?

2) Sur la base de quels critères la sanction prévue à l'article 17 de la loi ukrainienne n° 481/95-VR du 19 décembre 1995 portant réglementation par l'État de la production et de la circulation de l'éthyle, du cognac, de l'alcool de fruits, des boissons alcoolisées, des produits du tabac, des liquides utilisés dans les cigarettes électroniques et du carburant pourrait-elle être qualifiée d'atteinte excessive au droit garanti par l'article 1 du Protocole n° 1 à la Convention ? »

L'avis rendu par la cour

La Cour décide d'examiner d'abord la seconde question, qui porte sur le stade auquel les juridictions internes apprécient la proportionnalité d'une ingérence. Ce n'est que dans l'hypothèse où la juridiction interne conclurait, dans le cadre de l'appréciation qu'il lui appartient de porter, au caractère disproportionné de la sanction prévue par la loi que la problématique en lien avec la première question serait susceptible de devenir pertinente.

Répondant tout d'abord à la seconde question, la Cour rappelle que la première et la plus importante des exigences de l'article 1 du Protocole n° 1 est que toute ingérence d'une autorité publique dans

le droit au respect des biens soit légale. Toute ingérence dans les droits protégés par l'article 1 du Protocole n° 1 doit également poursuivre un but légitime d'intérêt général.

Sur la proportionnalité d'une ingérence, la jurisprudence de la Cour n'offre pas de liste exhaustive de critères à appliquer en toute hypothèse. La Cour prend en considération les circonstances particulières de l'espèce, c'est-à-dire les faits concrets tels qu'établis par les juridictions nationales. Les États doivent veiller à ce que leur cadre juridique, considéré dans son ensemble, offre des garanties propres à empêcher l'imposition de charges disproportionnées dans les circonstances de l'espèce. En ce qui concerne l'imposition d'amendes pour non-respect des exigences du droit fiscal, il convient de veiller à ce qu'un juste équilibre soit ménagé entre les exigences de l'intérêt général de la collectivité et celles de la protection des droits fondamentaux de l'individu. Les décisions en matière d'impôts ou d'autres contributions ou d'amendes impliquent généralement une appréciation de questions politiques, économiques et sociales que la Convention laisse à la compétence des États contractants, ce qui justifie d'accorder une marge d'appréciation particulièrement large aux décideurs nationaux.

La Cour énonce les critères qui peuvent s'avérer pertinents aux fins de l'examen du juste équilibre à ménager dans les circonstances particulières de l'affaire pendante devant la Cour suprême ukrainienne. Il s'agit notamment du choix du moyen employé pour atteindre le but poursuivi et de son adéquation à ces buts, de l'impact des moyens employés sur la société concernée et du comportement de celle-ci.

Revenant à la première question, la Cour émet l'avis que la Convention n'interdit pas le recours à des sanctions automatiques. Elle a déjà jugé qu'un système d'amendes administratives n'est pas contraire à la Convention pour autant que le contribuable puisse saisir les tribunaux de toute décision le concernant. La Convention ne confère toutefois aux juridictions internes aucun pouvoir de modulation, ni n'exige qu'elles s'en voient conférer un. La solution à la première question posée par la juridiction demanderesse ne peut être trouvée que dans l'ordre juridique interne au sein duquel il s'inscrit, par application des moyens pertinents éventuellement disponibles en droit interne, et le choix des moyens appropriés à cet égard appartient à l'État.

La tâche de la Cour n'est pas de déterminer elle-même si le droit national habilite les tribunaux à réduire ou à moduler d'une autre manière la sanction en question, ni de dégager un mécanisme permettant d'assurer le respect de l'article 1 du Protocole n° 1. La Cour mentionne divers mécanismes que l'on trouve dans les ordres juridiques d'autres États contractants pour en assurer le respect, notamment l'octroi aux tribunaux de pouvoirs d'appréciation et de modulation sous le contrôle de la Cour constitutionnelle, ou bien le cadre légal.

La compatibilité avec l'article 1 du Protocole n° 1 dépend non pas du mécanisme choisi, mais de la question de savoir si le cadre juridique, considéré dans son ensemble, offre des garanties propres à empêcher l'imposition de charges disproportionnées.

Rédigé par le greffe, le présent communiqué ne lie pas la Cour. Les décisions et arrêts rendus par la Cour, ainsi que des informations complémentaires au sujet de celle-ci, peuvent être obtenus sur www.echr.coe.int.

SUIVEZ LA COUR SUR :



Contactez [ECHR Press](http://ECHR.Press) pour vous abonner aux communiqués de presse.

Où trouver les communiqués de presse ? [HUDOC - Recueil des communiqués de presse](http://HUDOC-Recueil-des-communiqués-de-presse)

Contacts pour la presse

✉ echrpess@echr.coe.int | tel.: +33 3 90 21 42 08

Les demandes des journalistes peuvent être formulées auprès de l'Unité de la presse par courriel ou téléphone.

Claire Windsor (tel: + 33 3 88 41 24 01)

La Cour européenne des droits de l'homme a été créée à Strasbourg par les États membres du Conseil de l'Europe en 1959 pour connaître des allégations de violation de la Convention européenne des droits de l'homme de 1950.