



La Cour européenne des droits de l'homme accepte la demande d'avis consultatif de la Cour suprême ukrainienne concernant un litige au sujet de la proportionnalité d'une pénalité fiscale dont le montant est forfaitairement fixé par la loi

La Cour européenne des droits de l'homme a accepté, au titre du Protocole n° 16 à la Convention européenne des droits de l'homme, une demande d'avis consultatif (n° P16-2026-001) que la Cour suprême ukrainienne a introduite 7 janvier 2026.

Dans sa demande, la Cour suprême sollicite la Cour afin d'obtenir des indications sur les questions relatives à la Convention qui se posent dans une affaire pendante devant elle, concernant un litige entre une société privée et l'administration fiscale au sujet de la proportionnalité d'une pénalité dont le montant est forfaitairement fixé par la loi.

La demande soulève des questions relatives, d'une part, à la possibilité pour le juge national d'imposer au contribuable une sanction plus clémente mais non prévue par la loi et, d'autre part, aux critères à prendre en considération pour examiner la proportionnalité d'une pénalité.

La demande a été acceptée par un collège de cinq juges de la Grande Chambre le 16 février 2026. À ce stade, seule la question de la recevabilité de la demande en tant que telle a été tranchée par le collège.

L'avis consultatif demandé sera rendu par une Grande Chambre de 17 juges, constituée conformément à l'article 24 du règlement de la Cour.

Les délais qui ont été fixés pour des demandes de tierce intervention dans le cadre de cette procédure, ainsi que pour la présentation des observations écrites, sont indiqués ci-dessous.

Le [Protocole n° 16](#) prévoit la possibilité pour les 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 rendu [7 avis consultatifs](#) depuis l'entrée en vigueur du Protocole n° 16, le 1er août 2018. Pour plus d'informations, consultez les [Questions et réponses](#).

Faits

L'avis consultatif demandé porte sur un litige pendant devant la Cour suprême ukrainienne, qui oppose une société privée à l'administration fiscale.

La société est spécialisée dans la vente au détail de carburant et de boissons alcoolisées, dans le cadre de licences de commerce qui lui ont été délivrées. La législation interne impose l'utilisation d'une caisse enregistreuse électronique qui doit être expressément référencée dans les annexes à ces licences. Le non-respect de cette obligation est passible d'une amende forfaitaire d'un montant égal à 200 % de la valeur des marchandises vendues.

À la suite d'un contrôle de routine effectué en octobre 2023, la société s'est vu reprocher d'avoir, entre le 18 janvier 2023 et le 20 juin 2023, vendu du carburant et des boissons alcoolisées en utilisant une caisse enregistreuse qui n'était pas indiquée dans les annexes aux licences.

Le 7 novembre 2023, l'administration fiscale lui a infligé une pénalité de 63 860 222,48 UAH (soit environ 1 640 000 EUR à cette même date), correspondant au montant de l'amende forfaitairement fixée à 200 % de la valeur des produits vendus (avec un montant minimum de 10 000 UAH).

La société a assigné l'administration fiscale devant le tribunal administratif, afin d'obtenir l'annulation de l'avis d'imposition et de la pénalité. Tout en reconnaissant avoir commis une infraction fiscale involontaire, elle fit notamment valoir que le montant de la pénalité était disproportionné en l'espèce.

Tant le tribunal administratif de Jytomyr que la cour d'appel administrative ont donné raison à la société en annulant la décision de l'administration fiscale, après avoir en particulier relevé que le montant de l'amende dépassait de près de trois fois la valeur des actifs comptables de la société et qu'il était excessif, s'agissant d'une infraction qui avait été corrigée par la société elle-même, sans atteinte à l'intérêt public en rapport avec la sévérité de la sanction infligée.

L'administration fiscale a formé un pourvoi en cassation. Dans ses observations, la société a sollicité le rejet du pourvoi en insistant sur la question de la proportionnalité de la pénalité.

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 sa réponse.

Se référant expressément à certains arrêts et décisions de la Cour, elle considère que les questions relatives aux pénalités fiscales infligées aux entités commerciales constituent des questions de principe au regard de la Convention. Elle ajoute que la jurisprudence de la Cour témoigne de la variété des solutions retenues quant à la proportionnalité de telles mesures, pour en déduire la complexité de cette problématique et la nécessité de préciser les critères que les juridictions nationales doivent prendre en considération lorsqu'elles se prononcent.

De plus, la Cour suprême estime que se pose la question de savoir si le juge interne peut non seulement, d'une part, appliquer la pénalité légale ou l'écarter purement et simplement, mais également, d'autre part, lorsqu'il estime qu'une telle mesure est disproportionnée, imposer une sanction de son choix, qui serait plus clémentaire mais non prévue par la loi, et ce au regard des dispositions du deuxième paragraphe de l'article 1 du Protocole n° 1, lu conjointement avec l'article 7 de la Convention.

Questions posées par la Cour suprême

« 1) Compte tenu du caractère impératif des dispositions fiscales, une juridiction nationale est-elle habilitée à écarter des dispositions légales prévoyant des sanctions financières en cas de non-respect d'obligations fiscales pour appliquer, à la place, des sanctions moins sévères non prévues par la loi ?

2) Sur la base de quels critères la sanction prévue à l'article 17 de la loi n° 481/95-VR du 19 décembre 1995 relative à la réglementation nationale concernant la production et la distribution de l'éthyle, du cognac et des alcools de fruits, des boissons alcoolisées, du tabac, des liquides utilisés dans les cigarettes électroniques et du carburant peut-elle être considérée comme constitutive d'une ingérence disproportionnée dans le droit garanti par l'article 1^{er} du Protocole n° 1 à la Convention ? »

Décision du collège de la Grande Chambre

La demande d'avis consultatif a été introduite le 7 janvier 2026. Elle a été acceptée par le collège de la Grande Chambre le 16 février 2026. À ce stade, seule la question de la recevabilité de la demande en tant que telle a été tranchée par le collège. Lorsque le collège accepte la demande, une Grande

Chambre est constituée conformément à l'article 24 du règlement de la Cour pour examiner la demande et rendre l'avis consultatif.

Information importante : procédure ultérieure et délais

Toute Partie contractante ou personne intéressée souhaitant intervenir dans la présente procédure en qualité de tierce partie (article 44 § 7 du règlement) devra en demander l'autorisation d'ici au **16 mars 2026**. En cas d'autorisation, les observations écrites devront être communiquées à la Cour le **30 mars 2026 au plus tard**.

Protocole n° 16

Le Protocole n° 16 permet aux plus hautes juridictions des États membres qui l'ont ratifié, telles que désignées par ceux-ci, d'adresser à la Cour des demandes d'avis consultatifs sur des questions de principe relatives à l'interprétation ou à l'application des droits et libertés définis par la Convention ou ses protocoles.

L'objectif du Protocole n° 16 est de renforcer le dialogue entre la Cour et les autorités nationales et d'améliorer ainsi la mise en œuvre par les juridictions procédant aux demandes des droits et libertés garantis par la Convention.

La juridiction qui procède à la demande ne peut solliciter un avis consultatif que dans le cadre d'une affaire pendante devant elle. L'acceptation ou le refus de la demande relève du pouvoir d'appréciation de la Cour. Un collège de cinq juges se prononce sur l'acceptation de la demande d'avis consultatif. Tout refus du collège d'accepter la demande est motivé.

Les avis consultatifs sont rendus par la Grande Chambre ; ils ne sont pas contraignants. Le collège et la Grande Chambre comprennent de plein droit le juge élu au titre de la Haute Partie contractante dont relève la juridiction qui a procédé à la demande. Les juges peuvent y joindre une opinion séparée.

Liens utiles :

- [Qu'est-ce qu'une demande d'avis consultatif ?](#)
- [Avis consultatifs en application du Protocole n° 16](#)

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 Bluesky [@echr.coe.int](https://bsky.app/profile/echr.coe.int), X [ECHR CEDH](https://twitter.com/ECHR_CEDH), [LinkedIn](https://www.linkedin.com/company/echr), et [YouTube](https://www.youtube.com/channel/UCv33333333333333333333).

Contactez [ECHRPress](mailto:echrp@echr.coe.int) pour vous abonner aux communiqués de presse.

Où trouver les communiqués de presse ? [HUDOC - Recueil des communiqués de presse](#)

Contacts pour la presse

echrp@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.

Denis Lambert (tel : + 33 3 90 21 41 09) Tracey Turner-Tretz (tel : + 33 3 88 41 35 30)

Inci Ertekin (tel : + 33 3 90 21 55 30)

Jane Swift (tel : + 33 3 88 41 29 04)

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.