

N° 408264

SA Caisse d'épargne et de prévoyance d'Ile-de-France

9ème et 10ème chambres réunies

Séance du 13 février 2019

Lecture du 27 février 2019

CONCLUSIONS

Mme Emilie Bokdam-Tognetti, rapporteur public

La présente affaire vous conduira à prolonger la réflexion déjà entamée à l'occasion de précédentes décisions relatives à l'amende prévue tant au code général des impôts qu'au code monétaire et financier en cas de manquement, par un établissement de crédit, à la réglementation sur l'épargne réglementée.

En vertu de l'article 1739 du CGI dans sa rédaction alors applicable, dont les dispositions reprennent celles qui figuraient, antérieurement au 1^{er} janvier 2006, à l'article 1756 bis du même code, « *I. - Nonobstant toutes dispositions contraires, il est interdit à tout établissement de crédit qui reçoit du public des fonds à vue ou à moins de cinq ans, et par quelque moyen que ce soit, d'ouvrir ou de maintenir ouverts dans des conditions irrégulières des comptes bénéficiant d'une aide publique, notamment sous forme d'exonération fiscale, ou d'accepter sur ces comptes des sommes excédant les plafonds autorisés. / Sans préjudice des sanctions disciplinaires qui peuvent être infligées par la commission bancaire, les infractions aux dispositions du présent article sont punies d'une amende fiscale dont le taux est égal au montant des intérêts payés, sans que cette amende puisse être inférieure à 75 euros. (...)* ».

Ces dispositions sont, emploi de l'expression « amende fiscale » mise à part, le parfait (et inutile) reflet de celles de l'article L. 221-35 (anciennement L. 351-3) du code monétaire et financier – à tel point d'ailleurs, que depuis la loi n° 2017-1775 du 28 décembre 2017 postérieure au présent litige, l'article 1739 du CGI se borne à rappeler l'application des dispositions de ce code, sans en reproduire la substance. Le code monétaire et financier, plus détaillé que le CGI, précise en outre à son article L. 221-36 (dont la substance est reprise de celle de l'ancien article L. 351-3), dans sa rédaction alors applicable, que « *les infractions aux dispositions de l'article L. 221-35 sont constatées comme en matière de timbre : /- par les comptables du Trésor ; /- par les agents des administrations financières./ Les procès-verbaux sont dressés à la requête du ministre chargé de l'économie.* »

Par une décision *Caisse régionale du crédit agricole mutuel de Normandie* du 9 mars 2016 (n° 375818, T. pp. 654-934, RJF 6/16 n° 541, à nos conclusions), vous avez jugé qu'il résultait de l'article L. 351-3 du CMF que cette amende « *ne peut être infligée que sur le fondement d'un*

procès-verbal dressé sous l'autorité du ministre chargé de l'économie » et avez regardé cette obligation comme une garantie pour la personne sanctionnée. Vous en avez déduit l'irrégularité d'amendes établies sur la base d'un procès-verbal dressé par un agent de la direction générale des finances publiques à une date à laquelle cette direction était placée sous la seule autorité du ministre du budget.

Puis, par une décision *Caisse régionale du crédit agricole mutuel du Nord Est* du 26 juin 2017 (n° 392870, T. p. 541, RJF 10/17 n° 963, à nos conclusions), ne vous laissant pas troubler ni par la qualification d' « amende fiscale » de ce dispositif répressif, ni par sa mention au sein du CGI, vous avez jugé que l'administration ne pouvait régulièrement user de la procédure de vérification de comptabilité à la seule fin de constater des infractions aux dispositions de l'article 1739 du CGI. Vous avez tiré cette conclusion de la confrontation entre, d'une part, l'objet de la vérification de comptabilité – contrôler sur place, en vue d'assurer l'établissement d'impôts dus par le contribuable, la sincérité des déclarations fiscales qu'il a souscrites en les comparant avec les écritures ou les pièces justificatives comptables – et d'autre part, l'objet de l'amende litigieuse – sanctionner, non un manquement à l'obligation de sincérité des déclarations souscrites par un établissement de crédit en vue d'assurer l'établissement d'impôts dû par lui, mais le non respect des dispositions légales applicables aux comptes d'épargne réglementée.

La question soulevée par le pourvoi est celle du délai de recours contentieux applicable à la contestation de cette amende.

Se fondant sur l'article 1754 du CGI issu de l'ordonnance n° 2005-1512 du 7 décembre 2005, aux termes duquel « *I. - Le recouvrement et le contentieux des pénalités calculées sur un impôt sont régis par les dispositions applicables à cet impôt. / II. - Le recouvrement et le contentieux des autres pénalités sont régis par les dispositions applicables aux taxes sur le chiffre d'affaires.* », la cour administrative d'appel de Paris a écarté l'application des dispositions de l'article R. 421-5 du CJA subordonnant l'opposabilité des délais de recours contre une décision administrative à leur mention dans la notification, et a jugé que l'action contre l'amende prévue à l'article 1739 du même code devait en vertu de l'article R. 199-1 du LPF être introduite devant le tribunal administratif après réclamation préalable formée dans les conditions prévues à l'article R. 190-1 de ce livre, dans les deux mois suivant la notification par l'administration fiscale de la décision prise sur cette réclamation. Elle en a déduit, dans la présente affaire, la tardiveté du recours de la caisse d'épargne et de prévoyance d'Ile-de-France.

La requérante soutient que la cour a commis une erreur de droit en faisant ainsi application de l'article 1754 du CGI et des règles applicables aux litiges en matière de taxes sur le chiffre d'affaires, alors que l'amende infligée pour manquement à la réglementation sur l'épargne réglementée présente le caractère d'une sanction administrative relevant des règles du plein contentieux administratif de droit commun.

Votre jurisprudence n'a pas déjà expressément pris position sur la nature de l'amende en litige. En particulier, vous n'avez pas jugé, en 2016, que les agents des agents des impôts seraient

incompétents pour prononcer l'amende au motif qu'elle ne serait pas fiscale, mais avez constaté qu'il résultait des dispositions qui la régissent une exigence que l'amende soit prononcée sur la base d'un procès-verbal « dressé à la requête du ministre de l'économie ». Puis en 2017, vous avez seulement jugé qu'une vérification de comptabilité ne pouvait être régulièrement engagée dans le but exclusif de vérifier le respect des règles que cette amende sanctionne en vous fondant, non sur la nature (fiscale ou non fiscale) de cette amende elle-même, mais sur l'objet (contrôler sur place la sincérité des déclarations fiscales du contribuable) et surtout le but (assurer l'établissement d'impôts dus par ce dernier, et non le contrôle des règles légales applicables aux comptes d'épargne réglementée) que l'article L. 13 du LPF assigne à la vérification de comptabilité.

Votre jurisprudence ne nous paraît pas davantage avoir déjà implicitement tranché la question. Si, en vous reconnaissant compétents en 2016 et 2017 pour statuer sur les affaires qui vous étaient alors soumises, vous avez nécessairement jugé que la référence aux règles de recouvrement applicables en matière de timbre n'emportait pas l'application des règles contentieuses relatives au timbre, lequel relève de la juridiction judiciaire, on ne saurait en revanche tirer de la compétence administrative ainsi retenue quoi que ce soit sur la nature fiscale ou non de l'amende en litige. En effet, le juge administratif est compétent pour connaître aussi bien du plein contentieux des sanctions administratives de droit commun que du contentieux d'assiette des taxes sur le chiffre d'affaires, auquel le II de l'article 1754 du CGI renvoie pour les pénalités autres que celles calculées sur un impôt.

Les décharges prononcées au fond en 2016 et 2017 sans opposer d'irrecevabilité, alors qu'étaient ostensiblement en cause des requêtes formées après réclamation préalable dans les délais de recours contentieux fiscaux, ne sauraient davantage avoir tranché ce point. En effet, l'administration ayant jusqu'à aujourd'hui traité les amendes en cause comme des pénalités fiscales jusque dans les informations portées quant aux voies et délais de recours dans les avis de mise en recouvrement de ces sommes, vous n'avez jusqu'ici eu à faire qu'à des contribuables ayant scrupuleusement respecté les voies et délais de recours, même erronés, indiqués.

Toutefois, si la question demeure ouverte, l'approche que vous avez retenue dans vos décisions des 9 mars 2016 et 26 juin 2017 nous paraît, en large part, procéder d'une analyse de l'amende en cause comme relevant d'une logique autre que fiscale.

Ainsi que nous l'avions souligné dans nos conclusions sur votre décision du 26 juin 2017, cette amende a été instituée par un collectif militaire n° 56-760 du 2 août 1956. Cette sanction, qui réprimait alors uniquement le fait de verser, sur les sommes reçues au titre de dépôts à vue, des intérêts supérieurs à ceux fixés par la réglementation en matière de crédit, a été créée dans le but, non de protéger une quelconque morale fiscale ou les intérêts du Trésor, mais selon l'exposé des motifs de la loi, d'éviter que la concurrence entre les établissements de crédit, favorisant la hausse du loyer de l'argent, n'aboutisse à « *une mauvaise distribution du crédit* ». Les travaux préparatoires évoquent ainsi un « *article qui se situe sur le plan général de la défense de la monnaie et de l'économie françaises* ».

L'élargissement du champ des infractions visées par cette amende au fait « *d'ouvrir ou de maintenir ouverts dans des conditions irrégulières des comptes bénéficiant d'une aide publique, notamment sous forme d'exonération fiscale, ou d'accepter sur ces comptes des sommes excédant les plafonds autorisés* », s'est opérée non par une loi de finances, mais par la loi n° 84-46 du 24 janvier 1984 relative à l'activité et au contrôle des établissements de crédit

Comme le révèlent tant cette genèse que la double mention de cette amende au sein du code monétaire et financier, plus détaillé, et du CGI, devenu depuis lors simple code suiveur, sa procédure d'établissement et de prononcé (compétence des agents de la banque de France, autorité du ministre de l'économie) et, surtout, la nature des manquements qu'elle a pour objet de poursuivre, cette amende n'a, en dépit du qualificatif que lui assignait l'article 1739 du code dans sa rédaction applicable au litige, rien de véritablement fiscal.

Son objet ne consiste pas à sanctionner une carence des établissements de crédit en tant que contribuables ou redevables d'un impôt, ni une défaillance de ces établissements dans le respect d'obligations déclaratives qui, tout en ne se rapportant pas au suivi de leur propre matière imposable et concernant des tiers, procèderaient d'une préoccupation et d'une logique directement fiscales. Certes, le manquement en cause n'est pas dépourvu de tout lien avec la fiscalité et les intérêts du Trésor, en ce que les produits d'épargne réglementée, qualifiés de « produits d'épargne générale à régime fiscal spécifique » par le code monétaire et financier, tenus par les établissements sanctionnés ouvrent droit, pour les clients titulaires, à une aide publique sous la forme d'avantages fiscaux. Mais il n'est qu'indirect. L'établissement n'est en effet pas sanctionné en tant qu'« auxiliaire » défailant du fisc, comme pourrait l'être un établissement payeur en cas de manquement aux obligations et responsabilités propres à cette qualité, ni en tant qu'intermédiaire complice d'un montage de fraude fiscale : il est sanctionné en sa qualité d'établissement de crédit, ayant manqué aux règles encadrant la réglementation de l'épargne.

Or seul l'objet et les conditions du prononcé de cette sanction doivent vous guider dans l'examen de sa nature.

La formule d'« amende fiscale » - figurant d'ailleurs uniquement dans l'article 1739 du code général des impôts, non dans la rédaction de l'article L. 221-35 du code monétaire et financier – ne doit pas plus ici vous arrêter qu'elle ne vous a troublée pour la qualification de la sanction anciennement prévue à l'article 1840 N sexies du CGI.

Ce dernier article rendait en effet les infractions aux dispositions de l'article L. 112-6 du CMF relatives à l'interdiction de payer en espèces certaines créances passibles d'une « *amende fiscale* », d'un montant ne pouvant excéder 5 % des sommes indûment réglées en numéraire et « *recouvrée comme en matière de timbre* ». Par une décision *T...* du 22 octobre 1979 (n° 2125, p. 663), le Tribunal des conflits avait jugé que « *le versement, bien que recouvré comme en matière de timbre, ne revêt ni le caractère d'un droit de timbre, ni celui d'un impôt direct ou indirect,*

mais constitue une sanction administrative encourue pour inobservation des prescriptions de l'article 1er de la loi du 22 octobre 1940 » et en avait déduit que « le contentieux en est, dès lors, compris parmi le contentieux général des actes et opérations de puissance publique et relève à ce titre, de la juridiction administrative ». Tirant les conséquences de cette jurisprudence, vous avez, par une décision de Section du 4 décembre 1992, *min. c/ Etablissements Q... fils* (n° 118311, p. 434, RJF 1/93 n° 90), jugé que cette amende présentait le caractère d'une sanction administrative et pouvait être contestée devant la juridiction administrative par la voie du recours pour excès de pouvoir dans le délai de deux mois à compter de la date de la notification de l'avis de mise en recouvrement. Si votre décision d'Assemblée *Société Atom* (CE, 16 février 2009, n° 274000, p. 25, RJF 5/09 n° 470, concl. C. Legras BDCF 5/09 n° 59), rendue à l'occasion d'un litige portant sur l'amende de l'article 1840 N sexies du CGI, est revenue sur la nature du contentieux sur lequel le juge, saisi d'une contestation de cette amende, se prononce, elle n'a en revanche pas remis en cause l'exclusion de cette sanction du champ des sanctions fiscales et son appartenance au régime des sanctions administratives de droit commun – dont l'objet même de la jurisprudence *Atom* est d'avoir fixé le contentieux.

La circonstance qu'une décision de chambres réunies (CE, 16 novembre 2011, *Société Benlux Louvre*, n° 353040, T. p. 790, RJF 2012 n° 157) ait, aux fins de ne pas transmettre une QPC contestant le caractère sommaire des garanties octroyées à une personne sanctionnée sur le fondement de cet article, déduit de la formulation d'« amende fiscale » figurant à l'article 1840 N sexies du CGI l'application de l'obligation de motivation des « sanctions fiscales » et de la procédure contradictoire prévues à l'article L. 80 D du LPF ne saurait être interprétée comme ayant fait basculer cette amende dans le champ des sanctions fiscales dont le contentieux est entièrement régi par ce livre. Elle se borne à illustrer, s'agissant de cette amende non fiscale figurant au CGI, la possibilité d'une application distributive et ciblée de certaines dispositions procédurales du LPF, mais ne saurait avoir remis en cause le régime contentieux de droit commun de ces actes.

Or les règles de délai et de réclamation préalable ne nous semblent pas au nombre des règles pouvant être regardées comme applicables du seul fait de l'usage des termes « amende fiscale ».

Par suite, l'amende prévue aux articles 1739 du CGI et L. 221-35 du CMF ne nous paraît pas revêtir le caractère d'une sanction fiscale mais celui d'une sanction administrative, relevant sauf dispositions contraires des règles de procédure contentieuses de droit commun.

L'article 1754 du CGI ne nous paraît pas constituer une telle disposition contraire.

D'une part, si cet article prévoit par défaut l'application aux pénalités non calculées sur un impôt des règles de recouvrement et de contentieux des taxes sur le chiffre d'affaires, ses dispositions générales nous paraissent devoir céder le pas face aux éventuelles dispositions spéciales propres à chaque pénalité. Or l'article 1739 du CGI et l'article R. 221-35 du CMF dans leurs versions alors applicables renvoient à un décret le soin de fixer leurs conditions d'application et notamment celles dans lesquelles sont constatées et poursuivies les infractions. Le pouvoir réglementaire n'a

pas précisé le régime contentieux de ces amendes, mais déterminé celui de leur recouvrement, qui s'opère comme en matière de timbre, celui du droit de prescription de l'action du Trésor (pour lequel il est renvoyé au deuxième alinéa de l'article L. 188 du LPF) et celui de la remise gracieuse, confiée au ministre de l'économie (v. articles 406 A 16 A à F de l'annexe III au CGI et D. 351-1 et suivants du CMF).

D'autre part, et surtout, l'objet de l'article 1754 du CGI nous paraît nécessairement se limiter aux seules pénalités fiscales, tout comme l'article L. 190 du LPF lorsqu'il vise les « pénalités de toute nature ». Or nous venons de le voir à l'instant : l'amende de l'article 1739 du CGI n'a pas le caractère d'une sanction fiscale.

Par suite, le contentieux d'une telle amende relève du droit commun des recours de plein contentieux dirigées contre les sanctions que l'administration inflige à un administré. En jugeant que l'amende infligée à la société requérante entraine dans le champ des pénalités soumises au régime contentieux des taxes sur le chiffre d'affaires en application du II de l'article 1754 du CGI et que le délai de recours dont elle disposait pour contester cette amende était régi par les articles L. 199 et R.* 199-1 du LPF, la cour a commis une erreur de droit.

Vous casserez l'arrêt attaqué et lui renverrez l'affaire. Se posera alors la question d'une éventuelle transposition de la jurisprudence d'Assemblée C... du 13 juillet 2016 (n° 387763) au contentieux des sanctions ici en cause.

Avant d'en finir, nous voudrions souligner un dernier élément. Les seconds alinéas des articles 1729 du CGI et L. 221-35 du CMF punissant de l'amende en cause les infractions aux règles régissant l'ouverture, le maintien et la rémunération des comptes d'épargne réglementé et fixant son quantum au montant des intérêts payés – sous réserve d'un plancher de 75 euros – disposent que cette amende s'applique « *sans préjudice des sanctions disciplinaires qui peuvent être infligées par la commission bancaire* » (aujourd'hui, l'ACPR). Si ces dispositions n'impliquent selon nous pas que l'amende en cause aurait, quant à elle, une nature autre que disciplinaire, elles révèlent en revanche qu'une autre autorité est compétente pour prononcer, en parallèle, sur des fondements, dans des conditions et selon des procédures qui lui sont propres, d'autres sanctions disciplinaires à raison des mêmes infractions. Il peut donc potentiellement y avoir cumul de sanctions disciplinaires.

Par ces motifs, nous concluons :

- à l'annulation de l'arrêt du 30 décembre 2016 de la cour administrative d'appel de Paris ;
- au renvoi de l'affaire à cette cour ;
- et à ce que l'Etat verse à la Caisse d'Epargne et de Prévoyance d'Ile-de-France 3 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.