

La Cour européenne des droits de l'Homme, par un arrêt du 21 février 2008, vient de condamner la France en raison de la non-conformité de ses procédures fiscales de visites et saisies. Bien qu'il concerne la matière fiscale, l'arrêt *Ravon* devrait avoir des répercussions en droit de la concurrence, dans la mesure où la procédure de visite et saisie de l'article L. 450-4 du Code de commerce présente des similitudes avec la procédure jugée irrégulière par la Cour de Strasbourg.

# Les procédures administratives de visites et saisies à l'épreuve de la Cour européenne des droits de l'Homme



Par Jean-Christophe  
RODA

Docteur en Droit  
Cabinet Racine

1. Par un arrêt en date du 21 février 2008 dit « *Ravon* », la Cour européenne des droits de l'Homme (ci-après la « CEDH ») a condamné la France, jugeant que le système des perquisitions fiscales était contraire au droit conventionnel (CEDH, 21 févr. 2008, aff. C-18497/03, *Ravon* et autres c/ France; cf. également Dr. fisc. 2008, n° 12, note *Ravon* D. et Louit C.; pour une présentation de l'arrêt sous l'angle du droit de la concurrence, cf. Wilhelm P. et Vever F., *Enquêtes de concurrences : les perquisitions « surprises »* remises en cause par la Cour européenne des droits de l'Homme, *Contrats, conc., consom.* 2008, focus n° 27; Maîtrepièrre A., *Concurrences*, 2-2008, chron. Procédures). Si l'arrêt intéresse d'abord la matière fiscale, la solution devrait également avoir des répercussions sur le contentieux de la concurrence. Les deux procédures de visites et saisies sont en effet semblables en de nombreux points et les principes dégagés pour les unes sont généralement transposables aux autres (Boutard-Labarde M.-C., Canivet G., Claudel E., Michel-Amsellem V. et Vialens J., *L'application en France du droit des pratiques anticoncurrentielles*, LGDJ 2008, p. 324). L'arrêt *Ravon* présente donc un intérêt indéniable, non seulement pour les spécialistes du droit fiscal, mais également pour les praticiens du droit antitrust.

2. En l'espèce, M. Ravon contrôlait plusieurs sociétés localisées à Paris et à Marseille. Soupçonnant ce dernier d'avoir soustrait lesdites sociétés à l'impôt direct et à la taxe sur la valeur ajoutée, l'ad-

ministration fiscale saisit le président du TGI de Marseille et le président du TGI de Paris, afin d'obtenir l'autorisation de procéder aux visites et saisies prévues par l'article L. 16 B du Livre des procédures fiscales (LPF). Ce texte prévoit que, « lorsqu'il existe des présomptions qu'un contribuable se soustrait à l'établissement ou au paiement des impôts (...), [l'autorité judiciaire] peut autoriser les agents de l'administration des impôts (...) à rechercher la preuve de ces agissements, en effectuant des visites en tous lieux, même privés, où les pièces et documents s'y rapportant sont susceptibles d'être détenus et procéder à leur saisie, quel qu'en soit le support ». Le texte précise que « chaque visite doit être autorisée par une ordonnance du président du Tribunal de grande instance du ressort dans lequel sont situés les lieux à visiter », cette ordonnance n'étant susceptible que d'un pourvoi en cassation (LPF, art. L. 16 B, II, dernier al.). L'Administration obtint les autorisations nécessaires et, en juillet 2000, les locaux des sociétés et le domicile de M. Ravon furent perquisitionnés.

3. M. Ravon chercha d'abord à contester la régularité des ordonnances qui prescrivait les visites, en exerçant un pourvoi en cassation, sans succès. Puis, estimant que des irrégularités avaient été commises par les enquêteurs, il saisit de deux requêtes distinctes les présidents des TGI de Paris et Marseille, afin de faire annuler l'ensemble des opérations. La première requête fut déclarée irrecevable par une ordonnance indiquant que la seule voie de recours possible pour contester l'ordonnance d'autorisation et le déroulement des visites était le pourvoi en cassation.

La seconde requête fut rejetée, le juge saisi estimant celle-ci mal fondée. Le requérant forma alors un pourvoi en cassation. Le 11 décembre 2002, la Cour de cassation rejeta ce pourvoi au motif que, « selon l'article L. 16 B du Livre des procédures fiscales, la mission du juge chargé de contrôler l'exécution d'une visite domiciliaire, prend fin avec les opérations autorisées; (...) il ne peut être saisi a posteriori d'une éventuelle irrégularité affectant ces opérations, une telle contestation relevant du contentieux dont peuvent être saisies les juridictions appelées sur les poursuites éventuellement engagées sur le fondement des documents appréhendés » (Cass. crim., 11 déc. 2002, n° 01-87.323, D).

4. À l'issue de ces différentes procédures, seules les juridictions amenées à se prononcer sur le fond de l'affaire pouvaient donc connaître de l'éventuelle irrégularité des opérations de visites et saisies menées par l'administration fiscale. Or, après avoir examiné les pièces saisies, celle-ci adressa à la première société et au requérant un avis d'absence de redressement, tandis que la seconde société ne fit l'objet d'aucune vérification à la suite des visites. Ainsi, en l'absence de poursuites fiscales ou pénales au fond, le requérant se trouvait privé de la possibilité de contester devant le juge la régularité des perquisitions. Quant au pourvoi en cassation que le requérant avait préalablement formé, celui-ci ne lui avait permis d'obtenir qu'un contrôle de droit formel du fondement des ordonnances d'autorisation. M. Ravon et ses sociétés estimaient donc ne pas avoir eu un accès à un recours effectif pour contester la régularité des visites et saisies, droit

garanti par les articles 6, paragraphes 1 et 13 de la Convention européenne des droits de l'Homme (ci-après « *Convention EDH* »).

5. Invoquant ces deux articles, M. Ravon et les sociétés perquisitionnées saisirent la CEDH en juin 2003, afin de faire constater la violation de leurs droits et obtenir la réparation du préjudice moral en découlant. Dans un arrêt rendu à l'unanimité, la CEDH fit droit à la demande des requérants et condamna l'État français à verser aux demandeurs une somme de 5 000 euros. Selon elle, « *les requérants n'avaient pas eu un accès à un "tribunal" pour obtenir, à l'issue d'une procédure répondant aux exigences de l'article 6, paragraphe 1 de la Convention, une décision sur leur "contestation"* » (CEDH, aff. 18497/03, pt. 34).

6. En statuant ainsi, la CEDH a remis en cause le système français des perquisitions fiscales (I). La question se pose alors de savoir quelles peuvent être les incidences de cet arrêt en droit de la concurrence, dont on sait que les procédures de visites domiciliaires sont très semblables à celles du contentieux fiscal (II).

## I. – LA REMISE EN CAUSE DU SYSTÈME FRANÇAIS DES PERQUISITIONS FISCALES

7. Admettant l'applicabilité de l'article 6, paragraphe 1 de la Convention EDH aux procédures de visites domiciliaires fiscales (A), la Cour européenne a conclu à l'insuffisance des garanties offertes aux justiciables au regard du droit à un recours effectif (B).

### A. – Applicabilité de l'article 6, paragraphe 1 de la Convention EDH

8. Les requérants fondaient leurs griefs sur les articles 6, paragraphes 1 et 13 de la Convention EDH (notons que ce n'était pas la première fois que la CEDH se prononçait sur la manière dont l'article L. 16 B du LPF avait été appliqué par l'administration fiscale. Dans une précédente décision, la Cour européenne avait jugé ce système de visites domiciliaires conforme à l'article 8 de la Convention sur le droit au respect de la vie privée : cf. CEDH, 8 janv. 2002, aff. 51578/99, *Keslassy c/ France*). Le premier garantit le droit à procès équitable, tandis que le second concerne le droit à un recours effectif. La Cour européenne a toutefois considéré qu'elle pouvait examiner les griefs sur le seul terrain de l'article 6, paragraphe 1 : en effet, cette disposition constitue une *lex specialis* par rapport à l'article 13 ; dans la mesure où les exigences de l'article 6, paragraphe 1, sont plus strictes que celles de l'article 13, ces dernières se trouvent absorbées par

les premières (CEDH, aff. 18497/03, pt. 27). Dès lors, c'est uniquement sous l'angle de l'article 6, paragraphe 1, qu'a été examinée l'application au cas d'espèce de l'article L. 16 B du LPF.

9. Le champ d'application de l'article 6, paragraphe 1 de la Convention EDH se limite aux procédures ayant pour objet une accusation en matière pénale ou une contestation sur des droits et obligations à caractère civil. En l'absence de poursuites pouvant aboutir à des sanctions, il ne pouvait y avoir « *d'accusation* » permettant l'application du volet pénal de l'article 6, paragraphe 1. Il restait alors à déterminer si le volet civil de l'article 6, paragraphe 1 était applicable. Or, dans un précédent arrêt de principe, la Cour européenne avait décidé que la matière fis-

**Les juges de Strasbourg semblent indiquer que les procédures de visites domiciliaires sont justiciables en elles-mêmes, sans que la nature du contentieux dont elles relèvent n'apparaisse déterminante.**

cale était exclue du champ de l'article 6, paragraphe 1, sous son aspect civil (CEDH, 12 juill. 2001, aff. 44759/98, *Ferrazzini c/ Italie*, Rec. CEDH 2001-VII, pt. 29 ; la solution a été réaffirmée plus récemment : cf. CEDH, 13 janv. 2005, aff. 62023/00, *Emesa Sugar N.V. c/ Pays-Bas*). Sans revenir sur cette jurisprudence, la Cour a considéré de manière tout à fait remarquable que la contestation portant sur la régularité des visites menées par l'Administration ne devait pas être appréciée comme relevant du « *contentieux fiscal* ». Selon la Cour, au cœur de cette contestation, se trouvait surtout posée la question essentielle de la méconnaissance ou non du droit au domicile. Celui-ci ayant un caractère manifestement « *civil* », la Cour en a conclu à l'applicabilité du volet civil de l'article 6, paragraphe 1 (CEDH, aff. 18497/03, pt. 24). Les juges de Strasbourg semblent ainsi indiquer que les procédures de visites domiciliaires sont justiciables en elles-mêmes, sans que la nature du contentieux dont elles relèvent n'apparaisse déterminante.

### B. – Insuffisance des garanties offertes aux justiciables au regard du droit à un recours effectif

10. Concernant le fond de l'affaire, la Cour européenne s'est attachée à déter-

miner si les requérants avaient pu avoir un accès effectif aux tribunaux. Selon la Cour, ce droit implique en matière de visites domiciliaires que « *les personnes concernées puissent obtenir un contrôle juridictionnel effectif, en fait comme en droit, de la régularité de la décision prescrivant la visite ainsi que, le cas échéant, des mesures prises sur son fondement* » (CEDH, aff. 18497/03, pt. 28). Ainsi, les personnes visitées doivent pouvoir bénéficier d'un contrôle juridictionnel en fait comme en droit, tant au stade de l'autorisation des visites qu'à celui de leur exécution.

11. Or, en l'espèce, la Cour européenne a considéré que ces exigences n'étaient pas remplies. S'agissant d'abord de la faculté offerte aux personnes visitées de saisir la Cour de cassation à la suite de la décision d'autorisation des visites, les juges de Strasbourg ont estimé que, « *à elle seule, la possibilité de se pourvoir en cassation (...) ne répond pas aux exigences de l'article 6, paragraphe 1 dès lors qu'un tel recours devant la Cour de cassation, juge du droit, ne permet pas un examen des éléments de fait fondant les autorisations litigieuses* » (CEDH, aff. 18497/03, pt. 30). Ensuite, pendant le déroulement des visites domiciliaires, la Cour européenne a constaté que, même si les textes précisaient que ces opérations se déroulaient sous le contrôle du juge qui les avait autorisées, ce contrôle apparaissait « *plus théorique qu'effectif* » (CEDH, aff. 18497/03, pt. 31). S'agissant enfin du contrôle *a posteriori* des visites, la Cour a relevé que les justiciables n'avaient pas la faculté de saisir le juge qui avait autorisé les opérations après l'achèvement de celles-ci. Les contestations ne peuvent avoir lieu que devant les juridictions amenées à statuer sur les poursuites éventuellement engagées sur le fondement des documents saisis. Or, lorsque les poursuites sont abandonnées, comme ce fut le cas en l'espèce, les personnes visitées ne sont jamais en mesure de faire valoir leurs droits (CEDH, aff. 18497/03, pts. 31 et 32).

12. De l'ensemble de ces constatations, la Cour européenne a conclu que les requérants n'avaient pas eu un accès effectif à un tribunal et partant, que l'article 6, paragraphe 1 de la CEDH avait été violé (CEDH, aff. 18497/03, pt. 34). De fait, l'arrêt *Ravon* a invalidé le système français des visites domiciliaires en matière fiscale. En effet, l'incompatibilité de l'article L. 16 B du LPF avec le droit conventionnel, constatée par la Cour, peut être invoquée par les justiciables pour les procédures en cours, tout au moins lors-

qu'elles n'ont pas donné lieu à des poursuites au fond. Face à ce risque de contentieux, les autorités françaises n'ont pas tardé à réagir : celles-ci ont inséré dans le projet de loi de modernisation de l'économie une nouvelle procédure de recours en matière fiscale qui s'applique rétroactivement aux perquisitions déjà réalisées pour tenter de les sécuriser (Projet LME, art. 43 ; cf. Projet de loi de modernisation de l'économie, reproduit in *Dr. fisc.* 2008, n° 19, p. 312).

## II. – LES INCIDENCES EN DROIT DE LA CONCURRENCE

**13.** La similitude des procédures de visites domiciliaires en matière fiscale et antitrust invite à s'interroger sur l'applicabilité de la jurisprudence *Ravon* en droit de la concurrence (A). Cette question intéresse surtout les perquisitions passées ou en cours. Pour les perquisitions à venir, les autorités françaises ont décidé d'intégrer les exigences posées par la Cour européenne dans un projet de réforme du droit de la concurrence (B).

### A. – Applicabilité de la jurisprudence *Ravon* en droit de la concurrence

**14.** Dès la publication de l'arrêt *Ravon*, les spécialistes du droit de la concurrence se sont interrogés sur l'applicabilité de la solution dégagée par la Cour européenne aux procédures de visites domiciliaires de concurrence, prévues à l'article L. 450-4 du Code de commerce et très proches des perquisitions fiscales (Maîtrepierre A., préc., p. 152 ; Wilhelm P. et Vever F., préc.). Les autorités de concurrence peuvent ainsi procéder à des « *visites en tous lieux ainsi qu'à la saisie de documents et de tout support d'information (...) sur autorisation judiciaire donnée par ordonnance du juge des libertés* » (C. com., art. L. 450-4, al. 1<sup>er</sup>). Ce dernier est chargé de vérifier que « *la demande d'autorisation qui lui est soumise est fondée* » et les personnes visitées ont uniquement la possibilité de former un pourvoi en cassation contre la décision d'autorisation (C. com., art. L. 450-4, al. 5). De même, s'agissant de l'exécution des visites domiciliaires, le juge qui les a autorisées vérifie leur bon déroulement. En revanche, à la différence de la procédure fiscale, la compétence du juge des libertés ne prend pas fin avec l'achèvement des visites : en effet, depuis l'introduction de la loi NRE, les personnes perquisitionnées peuvent saisir le juge qui a autorisé les opérations des contestations relatives à leur exécution, dans un délai de 2 mois (C. com., art. L. 450-4, al. 13).

**15.** Dans la mesure où la Cour européenne a paru indiquer que les procédures de perquisitions devaient être considérées de manière autonome et étaient en elles-mêmes justiciables de l'article 6, paragraphe 1, sous son volet civil, l'application de la jurisprudence *Ravon* aux enquêtes de l'article L. 450-4 du Code de commerce semble *a priori* envisageable. Le raisonnement tenu par la Cour européenne a certainement vocation à s'appliquer, s'agissant des ordonnances autorisant les visites des enquêteurs : la seule possibilité de former un pourvoi en cassation ne répond pas aux exigences d'un recours effectif, au sens de la jurisprudence de Strasbourg. Toutefois, la faculté offerte aux justiciables de saisir le juge des libertés après l'achèvement des visites marque une différence notable avec la procédure de l'article L. 16 B du LPF. Or, si la Cour européenne a insisté

**L'arrêt *Ravon* influence d'ores et déjà le droit national de la concurrence, si l'on en juge par l'examen des travaux préparatoires de l'ordonnance portant création de l'autorité unique de concurrence.**

dans l'arrêt *Ravon* sur l'importance d'un recours juridictionnel effectif, à la fois au stade de la décision d'autorisation et à celui de l'exécution des opérations, on peut malgré tout se demander si ce n'est pas le cumul des lacunes qui l'a conduite à conclure à la violation de l'article 6, paragraphe 1. Dès lors, le fait que, dans la procédure de concurrence, le juge des libertés puisse être saisi après le déroulement des visites, pourrait suffire à sauver celle-ci au regard des exigences du procès équitable.

**16.** Ces interrogations ne devraient pas rester longtemps sans réponses, à tout le moins dans l'ordre juridique interne. La jurisprudence *Ravon* aurait en effet déjà été invoquée par plusieurs requérants dans des affaires encore en cours, dans le cadre de pourvois en cassation formés à l'encontre d'ordonnances autorisant des visites de la DGCCRF. Rappelons que, avant que cette décision ne soit rendue, la Haute juridiction française avait jugé que les dispositions de l'article L. 450-4 du Code de commerce « *ne contreviennent pas à celles des ar-*

*ticles 6 et 13 de la Convention européenne des droits de l'Homme, dès lors (...) que les droits à un procès équitable et à un recours effectif sont garantis, tant par l'intervention d'un juge qui vérifie le bien-fondé de la requête de l'Administration, que par le contrôle exercé par la Cour de cassation* » (Cass. crim., 8 mars 2006, n° 04-87.351). Mais, quelle que soit la solution adoptée par la Cour de cassation, l'arrêt *Ravon* influence d'ores et déjà le droit national de la concurrence, si l'on en juge par l'examen des travaux préparatoires de l'ordonnance portant création de l'autorité unique de concurrence.

### B. – Intégration de la jurisprudence *Ravon* dans l'avant-projet d'ordonnance portant création d'une autorité de concurrence

**17.** Avant même qu'une juridiction ne se soit prononcée sur la compatibilité de la procédure de l'article L. 450-4 du Code de commerce avec les exigences posées par la jurisprudence *Ravon*, les autorités nationales ont préféré prendre les devants, en intégrant ces prescriptions dans l'avant-projet d'ordonnance portant création de l'Autorité unique de concurrence (Avant-projet disponible sur le site Internet du journal *Les Échos*). Ce texte, adopté le 4 juin 2008 et qui concrétise l'une des trois cents mesures avancées par la fameuse commission Attali (Attali J. (sous prés.), Rapport de la Commission pour la libération de la concurrence française, pp. 140 et s.), envisage de modifier de nombreux points de l'actuelle législation de concurrence, et notamment les procédures investigations.

**18.** L'article 2 de l'avant-projet prévoit ainsi, s'agissant des enquêtes lourdes, que l'article L. 450-4 du Code de commerce soit rédigé de la manière suivante : « *L'ordonnance mentionnée au 1<sup>er</sup> alinéa du présent article [i.e. l'ordonnance d'autorisation des visites] peut faire l'objet d'un appel devant le premier président de la Cour d'appel (...). Cet appel doit (...) être formé par déclaration au greffe de la cour dans un délai de quinze jours. Ce délai court à compter de la notification de l'ordonnance. Il n'est pas suspensif. L'ordonnance du premier président de la Cour d'appel est susceptible d'un pourvoi en cassation. Le délai de pourvoi en cassation est de quinze jours* ». Le recours pour connaître *a posteriori* d'éventuelles irrégularités est maintenu, mais modifié comme suit : « *Le déroulement des opérations de visite ou saisie principale ou incidente peut faire l'objet d'un recours devant le premier président de la*

