



COUR EUROPÉENNE DES DROITS DE L'HOMME
EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS

COUR (CHAMBRE)

AFFAIRE HENTRICH c. FRANCE

(Requête n°13616/88)

ARRÊT

STRASBOURG

22 septembre 1994

En l'affaire Hentrich c. France*,

La Cour européenne des Droits de l'Homme, constituée, conformément à l'article 43 (art. 43) de la Convention de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales ("la Convention") et aux clauses pertinentes de son règlement, en une chambre composée des juges dont le nom suit:

MM. R. RYSSDAL, *président*,

F. GÖLCÜKLÜ,

L.-E. PETTITI,

J. De MEYER,

N. VALTICOS,

S.K. MARTENS,

A.B. BAKA,

L. WILDHABER,

J. MAKARCZYK,

ainsi que de MM. M.-A. EISSEN, *greffier*, et H. PETZOLD, *greffier adjoint*,

Après en avoir délibéré en chambre du conseil les 24 février et 25 août 1994,

Rend l'arrêt que voici, adopté à cette dernière date:

PROCEDURE

1. L'affaire a été déférée à la Cour par la Commission européenne des Droits de l'Homme ("la Commission") le 12 juillet 1993, dans le délai de trois mois qu'ouvrent les articles 32 par. 1 et 47 (art. 32-1, art. 47) de la Convention. A son origine se trouve une requête (n° 13616/88) dirigée contre la République française et dont une ressortissante de cet Etat, Mme Liliane Hentrich, avait saisi la Commission le 14 décembre 1987 en vertu de l'article 25 (art. 25).

La demande de la Commission renvoie aux articles 44 et 48 (art. 44, art. 48) ainsi qu'à la déclaration française reconnaissant la juridiction obligatoire de la Cour (article 46) (art. 46). Elle a pour objet d'obtenir une décision sur le point de savoir si les faits de la cause révèlent un manquement de l'Etat défendeur aux exigences des articles 6 paras. 1 et 2, 13 et 14 (art. 6-1, art. 6-2, art. 13, art. 14) de la Convention, et 1 du Protocole n° 1 (P1-1).

* Note du greffier: l'affaire porte le n° 23/1993/418/497. Les deux premiers chiffres en indiquent le rang dans l'année d'introduction, les deux derniers la place sur la liste des saisines de la Cour depuis l'origine et sur celle des requêtes initiales (à la Commission) correspondantes.

2. En réponse à l'invitation prévue à l'article 33 par. 3 d) du règlement, la requérante a manifesté le désir de participer à l'instance et a désigné son conseil (article 30).

3. La chambre à constituer comprenait de plein droit M. L.-E. Pettiti, juge élu de nationalité française (article 43 de la Convention) (art. 43), et M. R. Ryssdal, président de la Cour (article 21 par. 3 b) du règlement). Le 25 août 1993, celui-ci a tiré au sort le nom des sept autres membres, à savoir M. F. Gölcüklü, M. J. De Meyer, M. N. Valticos, M. S.K. Martens, M. A.B. Baka, M. L. Wildhaber et M. J. Makarczyk, en présence du greffier (articles 43 in fine de la Convention et 21 par. 4 du règlement) (art. 43).

4. En sa qualité de président de la chambre (article 21 par. 5 du règlement), M. Ryssdal a consulté, par l'intermédiaire du greffier, l'agent du gouvernement français ("le Gouvernement"), l'avocat de la requérante et le délégué de la Commission au sujet de l'organisation de la procédure (articles 37 par. 1 et 38). Conformément à l'ordonnance rendue en conséquence, le greffier a reçu les mémoires de la requérante et du Gouvernement les 20 et 23 décembre 1993. Le 6 janvier 1994, le secrétaire adjoint de la Commission l'a informé que le délégué s'exprimerait à l'audience.

5. Ainsi qu'en avait décidé le président, les débats se sont déroulés en public le 22 février 1994, au Palais des Droits de l'Homme à Strasbourg. La Cour avait tenu auparavant une réunion préparatoire.

Ont comparu:

- pour le Gouvernement

Mlle M. PICARD, magistrat détaché
à la direction des affaires juridiques, ministère des
Affaires étrangères, *agent*,
MM. J.-M. SOMMER, chef du bureau du droit immobilier,
direction des affaires civiles et du sceau, ministère de la
Justice,
E. BOURGOIN, inspecteur principal des impôts,
direction générale des impôts, ministère du Budget,
conseils;

- pour la Commission

M. A. WEITZEL, *délégué*;

- pour la requérante

Me G. ALEXANDRE, avocat, *conseil*.

La Cour a entendu en leurs déclarations Mlle Picard, M. Bourgoïn, M. Weitzel et Me Alexandre, ainsi que des réponses à ses questions et à celle d'un juge.

Le Gouvernement et la requérante ont déposé divers documents lors de l'audience.

EN FAIT

I. LES CIRCONSTANCES DE L'ESPÈCE

6. De nationalité française, Mme Liliane Hentrich réside à Strasbourg.

7. Le 11 mai 1979, elle et son époux, M. Wolfgang Peukert, achetèrent à Strasbourg pour un prix global de 150 000 francs français (f) un terrain non constructible d'une superficie de 67,66 ares, cadastré sur différentes parcelles: 21,26 ares de terre, 4,06 ares de sol, maison et bâtiments accessoires, 1,30 ares de sol et étable, 23,53 ares de jardin, sol et hangar, et 17,51 ares de jardin.

8. La vente était conclue sous la condition suspensive du non-exercice par la SAFER (société d'aménagement foncier et d'établissement rural) d'Alsace de son droit de préemption sur l'immeuble dans un délai de deux mois. La recette principale des impôts de Molsheimregistra l'acte contre le paiement des droits, d'abord le 28 mai 1979 puis le 13 août 1979, la vente étant définitive à cette date en raison de l'expiration du délai légal, la SAFER n'ayant pas fait usage de sa prérogative.

A. La mesure de préemption

9. Le 5 février 1980, Mme Hentrich et son mari se virent notifier par huissier la décision suivante:

"(...) [le directeur général des impôts] estimant insuffisant le prix de cession déclaré dans l'acte (...) exerce au profit du Trésor, avec tous les effets qui y sont attachés, le droit de préemption prévu par l'article 668 du code général des impôts sur l'ensemble des biens et droits immobiliers [acquis par eux]; (...) [le directeur général des impôts] offre de verser aux époux (...) ou à tous autres ayants droit:

- a) le montant du prix stipulé dans l'acte,
- b) la majoration du dixième prévue par la loi,
- c) au vu de toutes les justifications utiles les frais et loyaux coûts du contrat."

B. La contestation judiciaire de la mesure de préemption

1. La procédure devant le tribunal de grande instance de Strasbourg

10. Le 31 mars 1980, la requérante et son époux assignèrent le directeur des services fiscaux du Bas-Rhin devant le tribunal de grande instance de Strasbourg. Ils réclamaient l'annulation de la mesure de préemption pour non-respect du délai d'exercice du droit, nullité de la notification - ils y

renoncèrent à l'audience -, détournement de pouvoir et violation de la Convention et du Protocole n° 1 (P1). Subsidiairement, ils demandaient une expertise judiciaire de la valeur vénale des biens litigieux et l'audition des vendeurs.

11. Le tribunal de grande instance les débouta le 16 décembre 1980. Fixant au 13 août 1979 le point de départ du délai d'exercice du droit de préemption, il déclara "que l'on ne saurait faire grief à l'Etat de ne pas avoir exercé son droit de préemption tant que l'acte n'était pas devenu définitif et restait soumis à la condition suspensive".

12. Il écarta en ces termes les griefs tirés de la Convention:

"Sur la violation de la Convention (...) que constituerait le droit de préemption de l'art. 668 du CGI [code général des impôts]:

(...)

Attendu que si le tribunal en arrivait à considérer que l'article 668 CGI est en opposition avec les dispositions de la Convention des Droits de l'Homme, ce serait donc à bon droit que les époux (...) soutiennent que les juridictions françaises doivent dorénavant refuser d'appliquer l'article 668 CGI;

(...)

Attendu que les époux (...) commencent par soutenir que l'article 668 du code général des impôts serait en contradiction flagrante avec l'article 1 par. 1 du Protocole additionnel à la Convention (P1-1) qui stipule que toute personne physique ou morale a droit au respect de ses biens et que nul ne peut être privé de sa propriété que pour cause d'utilité publique;

Mais attendu que l'article (P1-1) ainsi invoqué comporte un second alinéa qui prévoit que 'les dispositions précédentes ne portent pas atteinte au droit que possèdent les Etats de mettre en vigueur les lois qu'ils jugent nécessaires (...) pour assurer le paiement des impôts (...)';

Que précisément l'Etat français, face à une fraude fiscale de plus en plus importante, a estimé devoir édicter les dispositions de l'article 668 du code général des impôts;

Que c'est grâce à cet article que l'Etat espère assurer le paiement régulier des droits prélevés sur les actes de vente;

Que le texte litigieux ne se trouve donc pas en contradiction avec les dispositions invoquées;

Attendu que les époux (...) ont soutenu ensuite que l'article 668 se heurte à l'article 6 par. 2 (art. 6-2) de la Convention (...) qui prévoit que toute personne accusée d'une infraction est présumée innocente jusqu'à ce que sa culpabilité ait été légalement établie;

Que l'exercice du droit de préemption par l'administration des impôts constitue une sanction contre le 'présupposé délit de fraude fiscale';

Qu'ils sont donc considérés par le fait même de l'exercice du droit de préemption comme des fraudeurs avec tout ce que cela comporte de déshonorant et sans qu'ils aient une quelconque possibilité de se disculper;

Mais attendu que l'article 668 dit que le service des impôts peut exercer un droit de préemption sur les immeubles dont il estime le prix de vente insuffisant;

Que ce texte n'exige donc pas pour son application la preuve d'une fraude fiscale;

Qu'il suffit que le prix apparaisse à l'administration comme insuffisant sans que l'administration ait à rechercher le motif de cette insuffisance qui en réalité sera peut-être tout autre que de frauder le fisc (ignorance de la valeur réelle, bienveillance, etc.);

Que certes le texte a été promulgué uniquement pour parer aux fraudes fiscales, mais qu'il n'en reste pas moins que ceux à l'encontre desquels il est appliqué ne sont pas nécessairement des fraudeurs, qu'ils ne sauraient être considérés comme tels, qu'aucune sanction n'est prise à leur égard et que l'Etat leur verse même 10 % du prix en sus de celui qu'ils ont payé;

Que cette prime de 10 % a été prévue précisément parce qu'il se pourra que par mégarde le droit de préemption sera appliqué en des cas où il n'y avait aucune tentative de fraude fiscale chez les intéressés;

Que c'est donc à tort que les époux (...) se considèrent comme déshonorés et comme faisant l'objet d'une sanction pour avoir commis une fraude fiscale;

Attendu que les époux (...) soutiennent aussi l'existence d'une violation de l'article 6 par. 1 (art. 6-1) de la Convention (...) qui veut qu'une sanction ne peut intervenir qu'après audition de celui dont les droits sont contestés ou qui est accusé d'une infraction pénale;

Mais attendu que l'article 668 CGI ne conteste en rien les droits de celui qui a acquis un bien et que cet acquéreur n'est accusé d'aucune infraction;

Que le texte se borne à attribuer à l'Etat un privilège dans le but d'assurer le paiement des impôts;

Que point n'est donc besoin comme le voudraient les époux (...) de les autoriser à justifier du juste prix qu'ils ont payé et de l'absence de toute dissimulation de prix de leur part;

Attendu enfin que les époux (...) affirment qu'ils seraient victimes d'une mesure discriminatoire interdite par l'article 14 (art. 14) de la Convention (...)

Que la mesure serait discriminatoire par rapport à d'autres acheteurs de propriétés voisines à un prix quasiment identique et à l'égard desquels l'administration fiscale n'a pas recouru à l'exercice de son droit de préemption;

Mais attendu que les services fiscaux ont liberté totale d'exercer leur droit de préemption comme ils l'entendent;

Qu'aucun élément du dossier ne permet de prétendre que l'Etat se serait laissé guider par des considérations de race, de nationalité, de langue, d'opinion politique ou encore par les autres critères prévus par l'article 14 (art. 14) de la Convention;

(...)"

2. La procédure devant la cour d'appel de Colmar

13. Le 23 janvier 1981, Mme Hentrich et son époux interjetèrent appel devant la cour de Colmar. Le 4 décembre 1981, le conseiller de la mise en état leur enjoignit de conclure pour le 5 février 1982.

Après avoir obtenu une prorogation jusqu'au 7 mai, les intéressés soumièrent le 29 avril 1982 des conclusions reprenant l'argumentation développée en première instance. Ils complétaient leur grief de traitement discriminatoire en signalant l'existence d'un autre terrain qui aurait pu selon eux faire l'objet d'une préemption, et en reprochant à l'administration des impôts d'avoir choisi la procédure exceptionnelle de préemption au lieu de la procédure de droit commun de redressement fiscal. Ils faisaient aussi valoir que la décision d'exercer le droit de préemption ne comportait pas la motivation exigée par l'article 3 de la loi n° 79-587 du 11 juillet 1979 (paragraphe 22 ci-dessous).

14. L'administration déposa son mémoire le 3 février 1983; le conseiller de la mise en état l'y avait invitée le 5 novembre 1982. Le délai de réplique fixé au 5 mai 1983 pour les époux fut reporté au 3 juin puis au 7 octobre. Ils formulèrent leurs conclusions le 19 septembre 1983. La clôture de la procédure d'appel fut prononcée le 6 janvier 1984.

15. La cour d'appel de Colmar tint une audience le 21 janvier 1985 et rendit son arrêt le 19 février 1985. Confirmant la date fixée par les premiers juges comme point de départ du délai d'exercice du droit de préemption, elle débouta les appelants pour les raisons ci-après:

"Attendu qu'il y a lieu de rejeter le moyen tenant à l'illégalité de l'acte du 5 février 1980 pour absence de la motivation exigée par l'article 3 de la loi n° 79-587 du 11 juillet 1979, compte tenu de ce que ce moyen n'apparaît pas suffisamment sérieux pour constituer une question préjudicielle de nature administrative, alors qu'apparemment ledit acte énonce le fondement juridique et la raison de fait qui ont déterminé l'administration à exercer la préemption;

Attendu que, pour le surplus, la cour entend adopter sans la moindre réserve les excellents motifs par lesquels les premiers juges ont écarté les moyens relatifs d'une part à l'abus de pouvoir dont se serait rendu coupable l'administration en agissant dans un but spéculatif et d'autre part à la violation par l'article 668 du code général des impôts de plusieurs principes fondamentaux définis par la Convention (...)"

3. La procédure devant la Cour de cassation

16. La requérante et son époux formèrent un pourvoi en cassation le 13 juin 1985, et déposèrent un mémoire ampliatif le 13 novembre suivant.

Ils formulaient deux moyens, tirés le premier du non-respect du délai d'exercice du droit de préemption et le second de la violation des articles 1 du Protocole n° 1 et 6 paras. 1 et 2 de la Convention (P1-1, art. 6-1, art. 6-2).

A l'appui du second moyen - le seul qui présente de l'intérêt en l'occurrence -, ils soutenaient d'abord:

"(...)

(...) qu'il résulte de la combinaison de ces textes [articles 1 du Protocole n° 1 et 6 par. 1 de la Convention (P1-1, art. 6-1)] que nul ne saurait se voir priver de sa propriété, fût-ce par une loi fiscale, sans pouvoir se défendre en justice; qu'il est cependant constant que le droit de préemption de l'article 668 du CGI (devenu l'article L.18 du livre des procédures fiscales) est discrétionnairement exercé par l'Etat qui n'a pas à justifier de l'insuffisance de prix alléguée, et que ce texte n'autorise pas l'acquéreur évincé à démontrer sa bonne foi ou le caractère normal dudit prix; qu'en l'espèce, la cour [d'appel], qui relève le caractère discrétionnaire du droit de l'Etat et l'impossibilité pour la partie expropriée d'être entendue en sa défense et conclut cependant à la conformité de l'article 668 du CGI aux dispositions des articles 1er du Premier protocole additionnel (P1-1) et 6 par. 1 de la Convention (art. 6-1) (...), n'a pas tiré de ses propres constatations les conséquences légales qui s'en évinçaient et a ainsi violé les textes susvisés;"

Ils affirmaient ensuite:

"(...) qu'il résulte de l'article 6 par. 2 (art. 6-2) de la Convention (...) que 'toute personne accusée d'une infraction est présumée innocente jusqu'à ce que sa culpabilité ait été légalement établie'; qu'il est de principe constant que l'article 668 du CGI a pour finalité la lutte contre la fraude fiscale et édicte une sanction à l'égard des fraudeurs; qu'en l'espèce, la cour [d'appel], qui dénie cette finalité et cette nature à la préemption de l'Etat pour ne pas lui faire application des dispositions de l'article 6 par. 2 (art. 6-2) de la Convention, a méconnu le sens et la portée de l'article 668 du CGI (devenu l'article L.18 du livre des procédures fiscales) et, partant, a violé ce texte;

et alors, enfin, que la cour [d'appel], qui relève que l'administration fiscale peut exercer son droit de préemption sans avoir à démontrer la culpabilité de la partie expropriée et sans que cette dernière puisse justifier de son innocence, mais qui estime cependant qu'une telle mesure ne contrevient pas à l'article 6 par. 2 (art. 6-2) de la Convention, a violé ce texte par refus d'application."

17. Le mémoire en défense des services fiscaux fut enregistré le 7 mars 1986. Le conseiller rapporteur, désigné le 18 avril 1986, déposa son rapport le 18 novembre 1986. L'avocat général fut choisi le 2 janvier 1987. L'affaire, initialement audiençée au 31 mars 1987, fut renvoyée au 19 mai 1987 devant l'assemblée plénière de la chambre commerciale de la Cour de cassation.

18. Le 16 juin 1987, la Cour de cassation (chambre commerciale) rendit quatre arrêts de principe dont un arrêt rejetant le pourvoi de Mme Hentrich et de son époux.

Au sujet du moyen relatif à la violation des dispositions de la Convention, elle s'exprima en ces termes:

"(...) attendu, en premier lieu, que lorsque l'administration des impôts use des pouvoirs qu'elle tient de l'article 668 du code général des impôts, l'acquéreur évincé peut demander à un tribunal de se prononcer sur sa contestation tendant à établir que les conditions d'application du texte susvisé n'étaient pas réunies;

Attendu, en second lieu, que l'exercice du droit de préemption de l'Etat dans les conditions prévues par l'article 668 susvisé n'implique pas que l'acquéreur évincé ait commis une infraction pénale, d'où il suit que cet exercice n'entre pas dans les prévisions de l'article 6, alinéa 2 (art. 6-2), de la Convention (...)

Que le moyen n'est donc fondé en aucune de ses branches."

19. Le terrain est devenu constructible sous condition depuis 1981; il n'a pas été revendu mais laissé à la disposition d'un maraîcher voisin. Sa valeur est actuellement de l'ordre de 33 000 f l'are.

II. LE DROIT ET LA PRATIQUE INTERNES PERTINENTS

A. Le droit de préemption de l'administration fiscale

20. A l'époque de la préemption litigieuse, l'article 668 du code général des impôts se lisait ainsi:

"Sans préjudice des dispositions de l'article 1649 quinquies A et pendant un délai de six mois à compter du jour de l'accomplissement de la formalité d'enregistrement ou de la formalité fusionnée [de l'enregistrement et de la publicité foncière] le service des impôts peut exercer au profit du Trésor un droit de préemption sur les immeubles, droits immobiliers, fonds de commerce ou clientèles, droit à un bail ou au bénéfice d'une promesse de bail portant sur tout ou partie d'un immeuble, dont il estime le prix de vente insuffisant, en offrant de verser aux ayants droit le montant de ce prix majoré d'un dixième.

Le délai de six mois est ramené à trois mois lorsque la formalité a eu lieu au bureau de la situation des biens.

La décision d'exercer le droit de préemption est notifiée par exploit d'huissier."

21. Le 1er janvier 1982, l'article 668 est devenu l'article L.18 du livre des procédures fiscales et a désormais le libellé suivant:

"Pendant un délai de six mois à compter de la date de l'enregistrement ou de l'accomplissement de la formalité fusionnée [de l'enregistrement et de la publicité foncière], l'Etat, représenté par l'administration des impôts, peut exercer un droit de préemption sur les immeubles, droits immobiliers, fonds de commerce ou clientèles, droit à un bail ou au bénéfice d'une promesse de bail portant sur tout ou partie d'un immeuble, dont l'administration estime le prix de vente insuffisant, en offrant de verser à l'acquéreur ou à ses ayants droit le montant de ce prix majoré d'un dixième.

Le délai de six mois est ramené à trois mois lorsque la formalité a eu lieu au bureau de la situation des biens.

La décision d'exercer le droit de préemption est notifiée à l'acquéreur, au vendeur ou à leurs ayants droit par un acte d'huissier de justice.

L'exercice de ce droit ne fait pas obstacle à la possibilité pour l'administration d'engager, s'il y a lieu, la procédure de redressement contradictoire prévue à l'art. L.55."

22. La décision administrative d'exercer le droit de préemption prévu par ce texte doit - la circulaire du Premier ministre du 10 janvier 1980 le précise - être motivée conformément à la loi n° 79-587 du 11 juillet 1979, qui est entrée en vigueur le 11 janvier 1980 et dont les articles pertinents se lisent ainsi:

Article 1

"Les personnes physiques ou morales ont le droit d'être informées sans délai des motifs des décisions administratives individuelles défavorables qui les concernent.

A cet effet, doivent être motivées les décisions qui:

- restreignent l'exercice des libertés publiques ou, de manière générale, constituent une mesure de police;
- infligent une sanction;
- subordonnent l'octroi d'une autorisation à des conditions restrictives ou imposent des sujétions;
- retirent ou abrogent une décision créatrice de droits;
- opposent une prescription, une forclusion ou une déchéance;
- refusent un avantage dont l'attribution constitue un droit pour les personnes qui remplissent les conditions légales pour l'obtenir."

Article 3

"La motivation exigée par la présente loi doit être écrite et comporter l'énoncé des considérations de droit et de fait qui constituent le fondement de la décision."

B. L'étendue du contrôle juridictionnel

23. Le recours contre une décision de préemption au titre de l'article 668 du code général des impôts relève de la compétence des juridictions de l'ordre judiciaire.

D'une part, dans un arrêt du 22 décembre 1950 (Dalloz 1951, jurisprudence, p. 547), le Conseil d'Etat s'est déclaré incompétent en considérant "qu'en raison de l'atteinte grave que la faculté accordée à l'administration (...) d'exercer un droit de préemption sur l'immeuble vendu

porte au droit de propriété, (...), c'est aux tribunaux de l'ordre judiciaire (...) qu'il appartient de connaître des litiges relatifs au droit de préemption". D'autre part, les juridictions de l'ordre judiciaire ont accepté de statuer sur des contestations de décisions de préemption. Elles ont d'abord examiné la seule régularité formelle de la préemption (cour d'appel de Lyon, arrêt du 14 avril 1947, Gazette du Palais 1947, 2, 48). Elles ont par la suite approfondi leur contrôle en s'assurant que ladite mesure ne poursuivait pas un but spéculatif et ne révélait aucun détournement de pouvoir (Cour de cassation, chambre commerciale, arrêts Lucan du 5 février 1957, Juris-Classeur périodique 1957, I, 9875, 9876).

Se fondant sur le caractère discrétionnaire du droit de préemption, la Cour de cassation estimait toutefois que le juge ne pouvait contrôler l'appréciation faite par l'administration de l'insuffisance du prix déclaré.

Par ses quatre arrêts de principe du 16 juin 1987 (paragraphe 18 ci-dessus), la Cour de cassation a considérablement élargi le contrôle judiciaire. Se déjugeant explicitement quant au caractère discrétionnaire du droit de préemption, elle a déclaré que la motivation de la décision d'exercice de ce droit doit être écrite et comporter l'énoncé des considérations de droit et de fait qui en constituent le fondement. Elle en a déduit qu'elle était déficiente, parce que "trop sommaire et trop générale", la seule motivation selon laquelle "l'administration estime le prix de vente insuffisant", "alors que [celle-ci] était tenue de préciser les éléments sur lesquels elle se fondait pour estimer insuffisant le prix de vente stipulé (...) en vue de permettre à l'acquéreur évincé de contester cette appréciation et d'établir que le prix convenu correspond à la valeur vénale réelle du bien".

Dans deux de ces affaires la Cour de cassation accueillit le pourvoi pour violation des textes ainsi interprétés; dans les deux autres, dont celle de Mme Hentrich et son époux, elle le rejeta. Ces derniers furent les seuls acquéreurs évincés qui n'obtinrent pas gain de cause devant la Cour suprême.

C. La pratique de la préemption

24. En 1980, l'administration a exercé son droit de préemption une seule fois dans le département du Bas-Rhin - à l'égard de la requérante et son mari - et à vingt-cinq reprises dans le reste de la France.

Entre 1980 et 1986, elle a procédé à quatre-vingt-huit opérations de ce type.

Depuis les arrêts de 1987 (paragraphe 18 ci-dessus), elle s'est abstenue de recourir à cette pratique.

PROCEDURE DEVANT LA COMMISSION

25. Mme Hentrich a saisi la Commission le 14 décembre 1987. Selon elle, l'exercice du droit de préemption avait constitué une ingérence injustifiée dans son droit de propriété, en violation de l'article 1 du Protocole n° 1 (P1-1). Il aurait fait peser sur elle une présomption de fraude fiscale, contraire à l'article 6 par. 2 (art. 6-2) de la Convention. Le bénéfice du droit d'accès à un tribunal lui assurant un procès équitable dans un délai raisonnable lui aurait été refusé, au mépris des articles 6 et 13 (art. 6, art. 13) de la Convention. Enfin, il y aurait eu traitement discriminatoire, contraire à l'article 14 (art. 14) de la Convention, dans la jouissance des droits reconnus par les dispositions précitées.

26. La Commission a retenu la requête (n° 13616/88) le 5 décembre 1991. Dans son rapport du 4 mai 1993 (article 31) (art. 31), elle conclut

a) qu'il y a eu violation de l'article 1 du Protocole n° 1 (P1-1) (douze voix contre une);

b) qu'il y a eu violation de l'article 6 par. 1 (art. 6-1) de la Convention en ce qui concerne l'équité et la durée de la procédure (douze voix contre une);

c) qu'il n'y a pas eu violation des articles 6 par. 2 et 14 (art. 6-2, art. 14) de la Convention (douze voix contre une);

d) qu'il ne s'impose pas d'examiner séparément le grief tiré de l'article 13 (art. 13) de la Convention (unanimité).

Le texte intégral de son avis et des quatre opinions partiellement dissidentes dont il s'accompagne figure en annexe au présent arrêt*.

CONCLUSIONS PRESENTEES PAR LE GOUVERNEMENT

27. Dans son mémoire le Gouvernement invite la Cour à

"bien vouloir rejeter la requête introduite par Mme Hentrich en jugeant que les griefs tirés de la violation des articles 6 par. 1 (art. 6-1) de la Convention et 1 du Protocole n° 1 (P1-1) ne sont pas recevables pour défaut d'épuisement des voies de recours internes et subsidiairement qu'ils ne sont pas fondés, que l'article 6 par. 2 (art. 6-2) de la Convention n'est pas applicable à l'espèce et subsidiairement que le grief s'y rapportant est mal fondé, que le grief tiré du dépassement du délai raisonnable de la procédure n'est pas fondé et enfin que les griefs tirés de la violation des articles 13 et 14 (art. 13, art. 14) de la Convention ne sont pas fondés".

* Note du greffier: pour des raisons d'ordre pratique il n'y figurera que dans l'édition imprimée (volume 296-A de la série A des publications de la Cour), mais chacun peut se le procurer auprès du greffe.

EN DROIT

I. INTRODUCTION

28. Pour l'essentiel, Mme Hentrich se prétend victime d'une violation de l'article 1 du Protocole n° 1 (P1-1) en raison de l'exercice, par l'administration fiscale, du droit de préemption tiré de l'article 668 du code général des impôts. Elle soutient en outre que la procédure nationale ne lui a pas offert une occasion adéquate d'exposer sa cause devant les juridictions françaises, au mépris de l'article 6 paras. 1 et 2 (art. 6-1, art. 6-2) de la Convention.

II. SUR LES EXCEPTIONS PRELIMINAIRES DU GOUVERNEMENT

29. Le Gouvernement plaide, comme déjà devant la Commission, l'absence d'épuisement des voies de recours internes.

La première branche du second moyen devant la Cour de cassation mentionnerait l'article 1 du Protocole n° 1 (P1-1), mais ne viserait pas l'utilité publique et la proportionnalité de l'ingérence. Elle tendrait à critiquer l'article 668 du code général des impôts en ce qu'il n'autorise pas l'acquéreur évincé à démontrer sa bonne foi, et non à soutenir que le droit de préemption méconnaît le droit des individus au respect de leurs biens.

En outre, Mme Hentrich n'aurait pas mis la Cour de cassation en mesure de censurer les défauts de la procédure nationale, faute d'avoir allégué devant elle la violation de la loi n° 79-587 du 11 juillet 1979.

30. La Cour rappelle d'abord que l'article 26 (art. 26) de la Convention doit s'appliquer "avec une certaine souplesse et sans formalisme excessif" (arrêt *Castells c. Espagne* du 23 avril 1992, série A n° 236, p. 19, par. 27).

Elle constate, avec la Commission, que la requérante a expressément invoqué, à tous les stades de la procédure nationale, les dispositions pertinentes de la Convention et indiqué en substance devant les juridictions internes les griefs qu'elle formule à présent à Strasbourg.

31. En ce qui concerne les arguments de Mme Hentrich tirés de l'incompatibilité de l'article 668 du code général des impôts avec l'article 1 du Protocole n° 1 (P1-1), la Cour note qu'il ne s'agit pas là de griefs nouveaux, l'intéressée se bornant à développer devant les organes de la Convention la thèse déjà examinée par les juridictions françaises, à savoir celle de la non-conformité de l'article 668 avec les dispositions, entre autres, de l'article 1 du Protocole n° 1 (P1-1).

32. Quant aux griefs relatifs à la procédure, Mme Hentrich, certes, ne s'est pas appuyée en cassation, comme elle l'a fait en appel, sur la loi n° 79-587. On ne saurait pourtant ignorer que la cour de Colmar (paragraphe 15 ci-dessus), comme d'autres cours d'appel à l'époque, s'était conformée à la

doctrine restrictive qui était jusque-là celle de la Cour de cassation. L'omission de la requérante ne pourrait donc justifier cette branche de l'exception que si le Gouvernement avait persuadé la Cour que lors de l'introduction du pourvoi une allégation de violation de ladite loi aurait permis un tel espoir de succès qu'il y avait recours effectif. Or il n'a pas cité une seule décision de la Cour de cassation qui, à l'époque, serait allée dans ce sens.

Enfin, le Gouvernement n'a pas expliqué de manière convaincante la position de la Cour de cassation: d'une part, elle ne doutait pas de la compatibilité de l'exercice du droit de préemption avec les articles 6 de la Convention et 1 du Protocole n° 1 (art. 6, P1-1), dès lors que l'acquéreur évincé a la possibilité de faire examiner par un tribunal la réunion des conditions de son exercice (paragraphe 18 ci-dessus); d'autre part, elle ne pouvait ignorer qu'en l'espèce, en application de sa propre doctrine antérieure, les acquéreurs évincés avaient été privés de cette faculté. Or elle n'a pas cassé l'arrêt de la cour d'appel pour violation desdits textes.

33. Ainsi, Mme Hentrich a donné aux juridictions françaises l'occasion que l'article 26 (art. 26) a pour finalité de ménager en principe aux Etats contractants: éviter ou redresser les violations alléguées contre eux (voir, entre autres, l'arrêt *Guzzardi c. Italie* du 6 novembre 1980, série A n° 39, p. 27, par. 72).

Il échet donc d'écarter les exceptions.

III. SUR LA VIOLATION ALLÉGUÉE DE L'ARTICLE 1 DU PROTOCOLE N° 1 (P1-1)

34. Selon la requérante, la préemption de son bien par l'administration fiscale équivaut à une expropriation de fait et enfreint l'article 1 du Protocole n° 1 (P1-1), ainsi libellé:

"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.

Les dispositions précédentes ne portent pas atteinte au droit que possèdent les Etats de mettre en vigueur les lois qu'ils jugent nécessaires pour réglementer l'usage des biens conformément à l'intérêt général ou pour assurer le paiement des impôts ou d'autres contributions ou des amendes."

35. En raison de l'exercice du droit de préemption, Mme Hentrich a été privée de sa propriété au sens de la seconde phrase du premier alinéa de l'article 1 (P1-1), ce que le Gouvernement ne conteste pas.

36. Il incombe donc à la Cour de s'assurer de l'observation des exigences de la disposition en cause.

A. Finalité de l'ingérence

37. Aux yeux de la requérante, la lutte contre la fraude fiscale ne peut constituer un but d'utilité publique que si l'on présume le propriétaire coupable de fraude fiscale et donne à son bien une destination d'utilité publique. L'administration ne pourrait retirer à l'acquéreur d'un bien immobilier l'éventuel bénéfice réalisé au moment de l'achat, sauf manoeuvre frauduleuse. Or l'insuffisance du prix pourrait s'expliquer par des raisons anodines, telles que la bienveillance, l'ignorance ou l'urgence.

38. Le Gouvernement affirme au contraire que la procédure de préemption est l'unique moyen dont dispose l'administration pour moraliser et réguler le marché immobilier, et lutter contre l'évasion fiscale. L'intérêt de ladite procédure, considérée comme particulièrement efficace par le fisc, tiendrait à son caractère dissuasif et exceptionnel, en ce qu'elle ne serait utilisée - comme en l'espèce - qu'en cas d'insuffisance manifeste du prix.

39. La Cour note, avec la Commission, que seule l'inadéquation du prix déclaré à la valeur reconnue par l'administration au bien immobilier acheté entraîne l'exercice du droit de préemption. Ce dernier ne vise pas à sanctionner une fraude fiscale et joue même si le prix déclaré égale le prix effectivement payé, mais il tend à prévenir la non-perception de droits d'enregistrement supérieurs. La bonne ou mauvaise foi de l'acquéreur n'a donc aucune incidence.

La Cour rappelle que la notion d'"utilité publique" est ample par nature et que les Etats disposent d'une certaine marge d'appréciation pour définir et organiser leurs politiques en matière fiscale et élaborer des mécanismes - tel le droit de préemption - pour assurer le paiement des impôts. Elle reconnaît que la prévention de la fraude fiscale constitue un objectif légitime relevant de l'utilité publique. Elle n'a pas à décider en l'espèce si le droit de préemption pourrait aussi viser légitimement à réguler le marché de l'immobilier.

B. Légalité de l'ingérence

40. Selon Mme Hentrich, la procédure de préemption est arbitraire, faute pour l'administration d'avoir motivé sa décision et pour la contribuable d'avoir pu en connaître et en critiquer les raisons.

41. Le Gouvernement soutient que la mesure de préemption doit répondre aux exigences de la loi n° 79-587 du 11 juillet 1979 et relève du contrôle des juridictions. La notion d'insuffisance de prix serait certes peu précise, mais elle s'apprécierait par référence aux mutations de même type opérées dans des circonstances similaires, et l'évaluation pourrait être contestée par le propriétaire évincé.

42. A la différence de la Commission, la Cour estime nécessaire de se prononcer sur la question de la légalité de l'ingérence.

Si le système du droit de préemption ne prête pas à critiques en tant qu'attribut de la souveraineté de l'Etat, il n'en va pas de même lorsque son exercice est discrétionnaire et qu'en même temps la procédure n'est pas équitable.

En l'espèce, la mesure de préemption a joué de manière arbitraire, sélective et guère prévisible, et n'a pas offert les garanties procédurales élémentaires: en particulier, tel qu'interprété jusqu'alors par la Cour de cassation et tel qu'appliqué à la requérante, l'article 668 du code général des impôts ne satisfaisait pas suffisamment aux exigences de précision et de prévisibilité qu'implique la notion de loi au sens de la Convention.

Une décision de préemption ne peut avoir de légitimité en l'absence d'un débat contradictoire et respectueux du principe de l'égalité des armes, qui permette de discuter la question de la sous-évaluation du prix et, par voie de conséquence, la position de l'administration; autant d'éléments qui ont manqué dans la présente affaire.

La Cour prend acte de ce que le système juridique français a précisément subi une modification sur ce point, avec désormais l'obligation de soumettre au principe du contradictoire la motivation de la décision administrative de préemption. Cependant, elle doit constater que cette évolution n'a pas profité à l'intéressée, alors qu'elle l'eût pu.

C. Proportionnalité de l'ingérence

43. D'après Mme Hentrich, l'impossibilité de se défendre contre l'effet, qualifié par elle d'infamant, de la mesure de préemption la rend disproportionnée, au même titre que l'insuffisance de la compensation payée pour l'expropriation.

44. Le Gouvernement conteste pour sa part l'avis de la Commission, qui conclut à la disproportion de la mesure par rapport à l'objectif recherché en raison de l'existence de la procédure contradictoire de redressement fiscal. Il affirme que celle-ci n'a ni le même but ni les mêmes effets. La préemption, qui aurait une valeur d'exemplarité plus marquée, tendrait essentiellement à empêcher que le prix de vente de l'immeuble concerné serve de base de référence, alors que le redressement fiscal, d'application plus générale, serait inadapté à ce type de situation. Le redressement constituerait une sanction fiscale, dénuée d'impact sur l'économie générale du marché immobilier et aux conséquences juridiques limitées aux parties à la vente, et plus spécifiquement à l'acquéreur.

L'acheteur évincé n'éprouverait aucune perte financière puisqu'il reçoit, outre le prix versé pour l'acquisition de l'immeuble, une majoration de 10 %, et qu'il peut prétendre au remboursement des frais et loyaux coûts du contrat et, sur justificatifs, à celui des sommes engagées avant la préemption. Le préjudice purement moral éventuellement subi ne serait certainement pas disproportionné par rapport au but poursuivi.

Quelle que soit la cause de l'insuffisance du prix déclaré, la collectivité subirait un dommage important en matière de droit de mutation, ce qui nécessiterait une réponse adaptée.

45. Pour apprécier la proportionnalité de l'ingérence, la Cour a égard au degré de protection offert contre l'arbitraire par les procédures mises en oeuvre en l'espèce.

46. En l'occurrence, les juridictions du fond ont interprété la loi interne comme autorisant l'Etat à faire usage de son droit de préemption sans avoir à indiquer les motifs, en droit et en fait, de sa décision.

47. La Cour constate d'abord que l'administration fiscale peut, par l'exercice de son droit de préemption, se substituer à tout acquéreur, même de parfaite bonne foi, à seule fin de mettre en garde autrui contre toute tentation de fraude fiscale. Ce droit de préemption, qui ne semble pas avoir d'équivalent dans les systèmes fiscaux des autres Etats parties à la Convention, n'entre pas systématiquement en jeu, c'est-à-dire chaque fois qu'il y a sous-estimation plus ou moins nette du prix, mais rarement et de manière guère prévisible. En outre, l'Etat dispose d'autres techniques propres à décourager la fraude fiscale, quand il a des raisons sérieuses d'en soupçonner l'existence; il peut ainsi poursuivre judiciairement le recouvrement des taxes éludées et infliger au besoin des amendes fiscales. Un usage systématique de ces actions, conjugué avec la menace de poursuites pénales, devrait constituer une arme suffisante.

48. La Cour juge devoir étudier aussi la question de la proportionnalité au regard du risque que court tout acheteur d'être frappé par la mesure de préemption et donc sanctionné par la privation de son bien, dans le seul but de décourager d'éventuelles sous-estimations. Or l'exercice du droit de préemption emporte des conséquences suffisamment sérieuses pour que la mesure atteigne un seuil de gravité certain. Le seul remboursement du prix payé - majoré de 10 % - et des frais et loyaux coûts du contrat ne saurait suffire à compenser la perte d'un bien acquis sans intention frauduleuse.

49. Prenant en compte l'ensemble de ces éléments, la Cour estime que, victime sélective de l'exercice du droit de préemption, la requérante a "supporté une charge spéciale et exorbitante", que seule aurait pu rendre légitime la possibilité, qui lui fut refusée, de contester utilement la mesure prise à son égard: il y a donc eu rupture du "juste équilibre devant régner entre la sauvegarde du droit de propriété et les exigences de l'intérêt général" (voir, mutatis mutandis, les arrêts *Sporrong et Lönnroth c. Suède* du 23 septembre 1982, série A n° 52, p. 28, par. 73, et *AGOSI c. Royaume-Uni* du 24 octobre 1986, série A n° 108, p. 19, par. 55, et p. 21, par. 62).

D. Conclusion

50. Partant, il y a eu violation de l'article 1 du Protocole n° 1 (P1-1).

IV. SUR LA VIOLATION ALLÉGUÉE DE L'ARTICLE 6 PARAS. 1 ET 2 (art. 6-1, art. 6-2) DE LA CONVENTION

51. Mme Hentrich se prétend victime de violations de l'article 6 paras. 1 et 2 (art. 6-1, art. 6-2) de la Convention, ainsi libellé:

"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 (...)

2. Toute personne accusée d'une infraction est présumée innocente jusqu'à ce que sa culpabilité ait été légalement établie."

52. Avec les comparants, la Cour estime l'article 6 par. 1 (art. 6-1) applicable en l'espèce.

A. Caractère équitable de la procédure

53. La requérante reproche à l'administration et aux juridictions compétentes de ne pas avoir entendu sa cause "équitablement". Elle n'aurait pu discuter utilement l'appréciation de l'autorité publique en fournissant la preuve de sa bonne foi et de la justesse du prix payé. Bref, il y aurait eu atteinte au principe de l'égalité des armes.

54. Tel est aussi l'avis de la Commission.

55. Le Gouvernement concède que Mme Hentrich a été dans l'impossibilité de se défendre devant le tribunal de grande instance de Strasbourg et la cour d'appel de Colmar, ceux-ci ayant considéré que l'article 668 du code général des impôts donnait un pouvoir discrétionnaire à l'administration fiscale, et que dès lors un acquéreur évincé ne pouvait pas contester valablement une mesure de préemption. Il considère cependant qu'elle n'a pas su profiter de l'occasion que lui ouvrait le pourvoi en cassation pour obtenir le redressement des éventuels manquements des juges du fond, et soutient en tout cas que le procès a revêtu un caractère équitable.

56. La Cour constate d'abord que, pour toute défense sur ce point, le Gouvernement se borne à réitérer l'exception qui a déjà été rejetée (paragraphe 32 et 33 ci-dessus).

Elle rappelle ensuite qu'une des exigences d'un "procès équitable" est "l'égalité des armes", laquelle implique l'obligation d'offrir à chaque partie une possibilité raisonnable de présenter sa cause dans des conditions qui ne la placent pas dans une situation de net désavantage par rapport à son adversaire (voir l'arrêt *Dombo Beheer B.V. c. Pays-Bas* du 27 octobre 1993, série A n° 274, p. 19, par. 33). Or en l'espèce la procédure sur le fond n'a pas offert à la requérante une telle possibilité: d'un côté, les juges du fond

ont permis à l'administration de se borner à motiver sa décision d'exercice du droit de préemption en qualifiant d'"insuffisant le prix de cession déclaré dans l'acte" (paragraphe 9 et 15 ci-dessus), motivation trop sommaire et générale pour permettre à Mme Hentrich de présenter une contestation raisonnée de cette appréciation; de l'autre, les juges du fond n'ont pas voulu permettre à la requérante d'établir que le prix convenu entre les parties correspondait à la valeur vénale réelle du bien.

Il y a donc eu violation de l'article 6 par. 1 (art. 6-1) sur ce point.

B. Durée de la procédure

57. La requérante dénonce aussi la durée de la procédure.

58. La période à considérer a débuté le 31 mars 1980, date de l'assignation devant le tribunal de grande instance de Strasbourg, pour s'achever le 16 juin 1987, avec le prononcé de l'arrêt de la Cour de cassation. Elle s'étend donc sur sept ans et près de trois mois.

59. Le caractère raisonnable de la durée d'une procédure s'apprécie à l'aide des critères consacrés par la jurisprudence de la Cour et suivant les circonstances de la cause, lesquelles commandent en l'occurrence une évaluation globale.

60. Selon le Gouvernement, l'affaire ne présentait aucune complexité, sauf devant la Cour de cassation, Mme Hentrich a contribué à ralentir le déroulement de la procédure, et les autorités judiciaires ne peuvent passer pour responsables d'un dépassement anormal de délai, compte tenu de l'encombrement du rôle de la cour d'appel de Colmar.

61. Avec la Commission, la Cour relève que si la phase de première instance se déroula à un rythme acceptable, la procédure connut des retards surtout à hauteur d'appel (elle y a pris quatre ans), et dans une moindre mesure devant la Cour de cassation (elle y a pris deux ans). Pour l'essentiel, la durée de la procédure d'appel tient à l'encombrement du rôle de la cour de Colmar, circonstance qui, selon la jurisprudence constante, ne saurait l'excuser. En revanche, la longueur de la procédure en cassation est surtout imputable au souhait de la Cour suprême de réunir les quatre affaires qui posaient des problèmes similaires, souhait compréhensible mais qui, sous l'angle de l'article 6 (art. 6) de la Convention, ne saurait justifier un retard considérable.

Dès lors, et eu égard à l'enjeu du litige pour la requérante, la Cour ne saurait trouver "raisonnable" le laps de temps écoulé en l'espèce.

Il y a donc eu violation de l'article 6 par. 1 (art. 6-1) à cet égard.

C. Présomption d'innocence

62. L'intéressée prétend enfin que la mesure de préemption litigieuse équivalait, au mépris de la présomption d'innocence, à une accusation de

fraude fiscale. Elle se réfère à la doctrine française selon laquelle la préemption est une sanction qui vise à punir d'éventuels fraudeurs sans pour autant que l'administration ait la charge de la preuve de cette infraction.

63. Le Gouvernement conclut, à titre principal, à l'inapplicabilité de l'article 6 par. 2 (art. 6-2) en l'espèce: la procédure de préemption ne présenterait aucun caractère pénal, tant au regard du droit interne que sous l'angle de la Convention; elle n'appréhenderait qu'un fait matériel, l'insuffisance du prix d'une mutation, et n'impliquerait pas nécessairement une fraude constitutive d'une infraction pénale. Subsidiairement, il tient le grief pour mal fondé, l'acquéreur évincé ayant la possibilité de contester la décision de préemption devant les juridictions judiciaires.

64. Avec la Commission, la Cour estime que la mise en oeuvre de la mesure de préemption n'équivaut pas à une déclaration de culpabilité.

V. SUR LA VIOLATION ALLÉGUÉE DE L'ARTICLE 13 (art. 13) DE LA CONVENTION

65. Vu sa décision relative à l'article 6 par. 1 (art. 6-1), la Cour juge inutile d'examiner l'affaire sous l'angle de l'article 13 (art. 13) de la Convention; les exigences de cette disposition sont en effet moins strictes que celles de l'article 6 par. 1 (art. 6-1) et absorbées par elles en l'espèce (voir, entre autres, l'arrêt Pudas c. Suède du 27 octobre 1987, série A n° 125-A, p. 17, par. 43).

VI. SUR LA VIOLATION ALLÉGUÉE DE L'ARTICLE 14 DE LA CONVENTION COMBINÉ AVEC LES ARTICLES 1 DU PROTOCOLE N° 1, ET 6 ET 13 DE LA CONVENTION (art. 14+P1-1, art. 14+6-1, art. 14+6-2)

66. Les constats figurant aux paragraphes 50, 56, 61, 64 et 65 ci-dessus dispensent la Cour d'étudier de surcroît le grief selon lequel la requérante aurait subi une discrimination contraire à l'article 14 (art. 14) de la Convention dans la jouissance de ses droits garantis par les articles 1 du Protocole n° 1, et 6 et 13 (P1-1, art. 6, art. 13) de la Convention.

VII. SUR L'APPLICATION DE L'ARTICLE 50 (art. 50) DE LA CONVENTION

67. Aux termes de l'article 50 (art. 50) de la Convention,

"Si la décision de la Cour déclare qu'une décision prise ou une mesure ordonnée par une autorité judiciaire ou toute autre autorité d'une Partie Contractante se trouve entièrement ou partiellement en opposition avec des obligations découlant de la (...) Convention, et si le droit interne de ladite Partie ne permet qu'imparfaitement

d'effacer les conséquences de cette décision ou de cette mesure, la décision de la Cour accorde, s'il y a lieu, à la partie lésée une satisfaction équitable."

En vertu de ce texte, Mme Hentrich demande la réparation d'un dommage et le remboursement de frais.

A. Dommage

68. La requérante affirme que le terrain saisi est devenu constructible et que sa valeur est désormais de l'ordre de 1 000 000 f. Elle en déduit que l'exercice du droit de préemption a permis l'enrichissement sans cause de l'Etat à ses dépens pour au moins 800 000 f, et réclame ce montant en réparation du préjudice matériel.

Elle allègue en outre un dommage moral mais laisse à la Cour le soin d'en apprécier l'ampleur.

69. Le Gouvernement conteste la réalité du préjudice financier allégué et considère qu'en tout état de cause le calcul doit reposer sur les éléments existant à la date de la préemption, sauf à reconnaître le caractère purement spéculatif de l'achat.

70. Quant au délégué de la Commission, il s'en remet à la sagesse de la Cour.

71. La Cour considère que Mme Hentrich a pu éprouver un dommage moral, mais que le présent arrêt lui fournit une compensation suffisante à cet égard.

En revanche, la question ne se trouve pas en état pour le préjudice matériel. Vu la violation constatée de l'article 1 du Protocole n° 1 (P1-1), la meilleure forme de réparation consisterait en principe dans la rétrocession du terrain par l'Etat. Faute de quoi, le calcul du préjudice matériel doit partir de la valeur vénale actuelle du terrain. Les comparants n'ont cependant pas fourni de renseignements bien précis sur ce point. Partant, il y a lieu de réserver la question et de fixer la procédure ultérieure en tenant compte de l'éventualité d'un accord entre l'Etat défendeur et la requérante (article 54 paras. 1 et 4 du règlement).

B. Frais et dépens

72. Mme Hentrich sollicite le remboursement de ses frais de représentation devant les juridictions françaises (29 075 f) puis les organes de la Convention (27 000 f).

73. Le Gouvernement ne se prononce pas sur le montant des honoraires d'avocat, mais rappelle que seuls les frais réellement exposés peuvent donner lieu à remboursement.

74. Le délégué de la Commission, lui, ne trouve pas exorbitantes les sommes réclamées.

75. La Cour accueille en entier la demande de l'intéressée.

PAR CES MOTIFS, LA COUR

1. Rejette, à l'unanimité, les exceptions préliminaires du Gouvernement;
 2. Dit, par cinq voix contre quatre, qu'il y a eu violation de l'article 1 du Protocole n° 1 (P1-1);
 3. Dit, à l'unanimité, que faute de procès équitable, il y a eu violation de l'article 6 par. 1 (art. 6-1) de la Convention;
 4. Dit, à l'unanimité, qu'il y a eu violation de l'article 6 par. 1 (art. 6-1) en raison de la durée de la procédure;
 5. Dit, à l'unanimité, qu'il n'y a pas eu violation de l'article 6 par. 2 (art. 6-2) de la Convention;
 6. Dit, à l'unanimité, qu'il n'y a pas lieu d'examiner séparément les griefs tirés des articles 13 et 14 (art. 13, art. 14) de la Convention;
 7. Dit, à l'unanimité, que le présent arrêt constitue par lui-même une satisfaction équitable suffisante quant au préjudice moral allégué;
 8. Dit, à l'unanimité, que l'Etat défendeur doit verser à la requérante, dans les trois mois, 56 075 (cinquante-six mille soixante-quinze) francs français pour frais et dépens;
 9. Dit, à l'unanimité, que la question de l'article 50 (art. 50) ne se trouve pas en état pour le dommage matériel;
- En conséquence,
- a) la réserve sur ce point;
 - b) invite le Gouvernement et la requérante à lui adresser par écrit, dans les trois mois, leurs observations sur ladite question et notamment à lui donner connaissance de tout accord auquel ils pourraient aboutir;
 - c) réserve la procédure ultérieure et délègue au président le soin de la fixer au besoin.

Fait en français et en anglais, puis prononcé en audience publique au Palais des Droits de l'Homme, à Strasbourg, le 22 septembre 1994.

Rolv RYSSDAL
Président

Herbert PETZOLD
Greffier f.f.

Au présent arrêt se trouve joint, conformément aux articles 51 par. 2 (art. 51-2) de la Convention et 53 par. 2 du règlement, l'exposé des opinions séparées suivantes:

- opinion partiellement dissidente de MM. Ryssdal et Baka;
- opinion partiellement dissidente de MM. Pettiti et Valticos.

R. R.
H. P.

OPINION PARTIELLEMENT DISSIDENTE DE MM. LES
JUGES RYSSDAL ET BAKA

(Traduction)

Nous souscrivons à l'avis de la Cour qu'il y a eu en l'espèce violation de l'article 6 par. 1 (art. 6-1) de la Convention tant par l'absence d'un procès équitable que par la durée de la procédure.

Nous avons toutefois voté contre la conclusion de violation de l'article 1 du Protocole n° 1 (P1-1).

En effet, nous estimons qu'il y a eu privation de propriété au sens de la deuxième phrase de l'article 1 (P1-1). Il faut alors trancher la question de savoir si cette privation est intervenue pour cause d'utilité publique et dans les conditions prévues par la loi, comme le requiert cette disposition.

La préemption du bien de la requérante se fondait sur l'article 668 du code général des impôts, qui donne aux services fiscaux le droit d'acquérir par préemption toute propriété dont ils estiment le prix de cession insuffisant. Dans ce cas, les autorités peuvent exercer ce droit au bénéfice du Trésor public "en offrant de verser aux ayants droit le montant de ce prix majoré d'un dixième". Le droit de préemption vise à parer la fraude fiscale et, à l'instar de la majorité de la Cour (paragraphe 39), nous estimons que la prévention générale de la fraude fiscale constitue un objectif légitime relevant de l'utilité publique.

A notre avis, la préemption a été exercée aussi dans les conditions prévues par la loi. Plus particulièrement, l'article 668 du code général des impôts était convenablement accessible et formulé avec une précision suffisante.

Selon la jurisprudence de la Cour, "il doit aussi exister un rapport raisonnable de proportionnalité entre les moyens employés et le but visé" (arrêt *Lithgow et autres c. Royaume-Uni* du 8 juillet 1986, série A n° 102, p. 50, par. 120). Or, un élément important pour apprécier le caractère proportionné de la mesure est l'indemnité à verser. Comme déjà indiqué, en cas de préemption, le montant de cette dernière est fixé par la loi au prix d'achat majoré d'un dixième. De plus, l'administration fiscale devait acquitter les frais et loyaux coûts du contrat.

Compte tenu de l'indemnité payée et de la marge d'appréciation que l'article 1 du Protocole n° 1 (P1-1) laisse aux autorités nationales, nous arrivons à la conclusion qu'il n'y a pas eu violation de cette disposition en l'espèce.

OPINION PARTIELLEMENT DISSIDENTE DE MM. LES
JUGES PETTITI ET VALTICOS

Nous avons voté la violation de l'article 6 par. 1 (art. 6-1) de la Convention européenne des Droits de l'Homme retenant que la procédure n'avait pas été équitable et que sa durée avait été excessive. Nous n'avons pas voté la violation du Protocole n° 1 (P1).

Il nous est apparu que l'examen du mécanisme adopté en France en matière de droit de préemption portant sur des ventes immobilières devait avant tout tenir compte du droit national applicable en telle matière et de ses particularités, différentes de celles d'autres Etats membres du Conseil de l'Europe.

Vendeurs et acquéreurs sont dûment informés des obligations de sincérité des déclarations de prix. Ainsi pour les fausses affirmations de sincérité: plusieurs dispositions du code général des impôts (CGI) obligent les parties à un acte de vente d'immeuble ou de fonds de commerce, à un droit au bail ou à une promesse de bail, ainsi qu'aux contrats de partage ou d'échange portant sur des immeubles ou un fonds de commerce à porter au pied de l'acte une mention certifiant que l'acte "exprime, sous les peines édictées par la loi du 18 avril 1918 (article 1837 du CGI), l'intégralité du prix ou de la soulte convenus" (article 850 du CGI).

Une obligation comparable est faite par l'article 863 du CGI au notaire recevant un acte de vente, d'échange ou de partage, d'aviser les parties de l'existence des sanctions édictées par les articles 850 et 1837 du même code ainsi que par l'article 366 du code pénal. De la même façon, l'article 864 fait obligation au notaire dressant un acte emportant mutation d'un immeuble, d'un fonds de commerce ou d'un office ministériel, d'informer les parties des sanctions relatives aux dissimulations, de faire mention de cette information dans l'acte et d'y affirmer "qu'à sa connaissance cet acte n'est modifié ou contredit par aucune contre-lettre contenant une augmentation du prix" (Bruron, Droit pénal fiscal, Paris, Librairie générale de droit et de jurisprudence).

Ceci est distinct du droit de préemption mais comporte bien la même finalité de prévisibilité et de dissuasion. Le droit de préemption intervient pour assurer une répartition de la charge des droits d'enregistrement en régulant le marché immobilier. Pour éviter les sous-estimations ou minorations qui finalement pénalisent les déclarants totalement sincères en modifiant la masse de perception, chaque Etat adopte un système particulier qui fait partie de sa politique générale fiscale.

Ces politiques fiscales, en tant que telles, ne sont pas visées par la Convention européenne et le Protocole n° 1 (P1). A notre sens, ce n'est que dans la mesure où des dispositions fiscales pouvant constituer une ingérence dans les biens ou l'usage des biens ne sont pas assorties de possibilités de recours conformes à l'article 6 (art. 6) de la Convention qu'il pourrait y

avoir, par hypothèse, violation combinée du Protocole n° 1 et de l'article 6 (P1, art. 6), et non-violation autonome du Protocole n° 1 (P1).

Citons quelques mécanismes adoptés par d'autres Etats pour lutter contre la dissimulation, la minoration ou la sous-estimation.

Allemagne

Les contraventions fiscales (*Steuerordnungswidrigkeiten*) comprennent par exemple la minoration fiscale sans intention frauduleuse, la souscription de déclarations inexactes, les actes visant à compromettre la rentrée de l'impôt sans intention frauduleuse ou encore à obtenir ou maintenir des avantages fiscaux injustifiés, les manquements à l'obligation de retenir et reverser l'impôt retenu à la source, etc. Elles sont sanctionnées par des amendes administratives.

Le délit de fraude fiscale est défini comme suit par l'article 370 de la loi cadre fiscale:

"Est passible d'une peine privative de liberté pouvant aller jusqu'à 5 ans ou d'une amende pénale, quiconque:

1. fournit aux autorités financières ou à d'autres autorités des informations inexactes ou incomplètes sur des faits présentant une importance du point de vue fiscal;
2. laisse, au mépris de ses obligations, les autorités financières dans l'ignorance de faits présentant une importance du point de vue fiscal;
3. (...)"

La tentative de fraude est réprimée au même titre que le délit de fraude fiscale.

Commets un délit particulièrement grave celui qui minore de façon importante ses revenus ou prétend à des avantages fiscaux injustifiés au moyen de ses propres agissements.

Pays-Bas

L'article 68 de la loi générale sur l'impôt de l'Etat (*Algemene Wet inzake Rijksbelastingen*) prévoit la répression pénale de la fraude fiscale. Celle-ci est constituée par l'absence de déclaration, les déclarations incomplètes ou inexactes, le défaut de présentation de documents, l'absence de comptabilité, la présentation de documents falsifiés, le défaut de conservation de documents ou de livres comptables. Ces faits sont susceptibles de donner lieu à une peine de prison d'un maximum de six mois et/ou d'une amende de troisième catégorie (article 68-1). Il s'agit donc d'une définition extrêmement large puisque l'intention frauduleuse n'a pas à être démontrée, et que, dans la rigueur des principes, la négligence ou l'erreur peuvent faire l'objet de poursuites pénales.

Italie

La fraude fiscale constitue un délit prévu et réprimé par la loi n° 4 du 7 janvier 1929 instituant les règles générales de la répression des violations des lois financières, ainsi que par des lois fiscales spéciales, notamment en

matière de TVA et d'impôts directs (décret-loi n° 429 du 10 juillet 1982, loi n° 516 du 7 août 1982, loi n° 154 du 15 mai 1991); à défaut de texte spécifique, la répression est poursuivie dans le cadre du code de procédure pénale. Ces textes énumèrent de façon exhaustive les différentes infractions et les sanctions qui les frappent. Les mêmes peines frappent les minoration de déclarations.

Certes ces mesures ne fixent pas un droit de préemption mais l'objectif de la politique fiscale est du même ordre. Plusieurs Etats connaissent également des dispositifs de préemption pour des biens agricoles ou des biens du patrimoine artistique.

La Cour a retenu à juste titre la légitimité de l'ingérence quant au but poursuivi au regard du Protocole n° 1 (P1).

Mais nous considérons que la majorité a retenu à tort une violation au titre de la légalité de l'ingérence faute de précision et de prévisibilité (paragraphes 40 à 42 de l'arrêt), critiquant ainsi indirectement la qualité de la loi résultant des textes et de la jurisprudence (voir les arrêts *Kruslin* et *Huvig c. France* du 24 avril 1990, série A n° 176-A et B). La prévisibilité était assurée tant par les textes applicables que par la pratique constante notariale informant vendeurs et acquéreurs avant la conclusion de la vente.

A tort aussi, selon nous, la majorité a retenu la violation au titre de la proportionnalité (paragraphes 45 à 48 de l'arrêt). Elle se situe par rapport à la notion d'arbitraire des procédures et au risque que court tout acheteur d'être frappé par la mesure de préemption. Ces considérations concernent davantage soit la prévisibilité, soit l'équité du procès, que la proportionnalité.

Le droit de préemption est en effet exercé par une sélection des cas présentant les sous-estimations les plus fortes sur le marché de l'immobilier. C'est l'absence de contrôle judiciaire sur ces critères de sélection après enquête comparative qui peut constituer une violation.

La majorité paraît avoir été influencée par les considérations portant sur la bonne foi ou la fraude ou l'exactitude formelle de la déclaration de prix. Mais dans le système français, il peut y avoir sous-estimation non par fraude ni par dissimulation du prix réellement payé, mais par une sous-estimation qui cache un avantage consenti à l'acquéreur et qui peut, par exemple, être assimilé à une donation partielle déguisée, ce qui alors conduit à une soustraction des droits d'enregistrement à acquitter. Le droit de préemption n'est donc pas exercé "à seule fin de mettre en garde autrui contre toute tentation de fraude fiscale".

Il est évident que le mécanisme français d'exercice du droit de préemption, avant l'évolution de la jurisprudence de la Cour de cassation, était défaillant au regard de l'article 6 (art. 6) de la Convention; en cela il pouvait être en opposition avec le Protocole n° 1 combiné avec l'article 6 (P1-1, art. 6).

L'exercice était tombé presque en désuétude mais le texte gardait son effet dissuasif et de moralisation du marché.

La légitime préoccupation de la majorité (paragraphe 49 de l'arrêt) de voir respecter le "juste équilibre entre la sauvegarde du droit de propriété et les exigences de l'intérêt général" se trouvait suffisamment satisfaite par la constatation de violation de l'article 6 par. 1 (art. 6-1).