

COMMISSION EUROPEENNE DES DROITS DE L'HOMME

DEUXIEME CHAMBRE

Requête N° 26242/95

Pierre Lemoine

contre

France

RAPPORT DE LA COMMISSION

(adopté le 1er juillet 1998)

TABLE DES MATIERES

	Page
I. INTRODUCTION (par. 1 - 15)	1
A. La requête (par. 2 - 4)	1
B. La procédure (par. 5 - 10)	1
C. Le présent rapport (par. 11 - 15)	2
II. ETABLISSEMENT DES FAITS (par. 16 - 35)	3
A. Circonstances particulières de l'affaire (par. 16 - 30)	3
B. Eléments de droit interne (par. 31 - 35)	4
III. AVIS DE LA COMMISSION (par. 36 - 55)	5
A. Grief déclaré recevable (par. 36)	5
B. Point en litige (par. 37)	5
C. Sur la violation de l'article 1 du Protocole N° 1 (par. 38 - 54)	5
CONCLUSION (par. 55)	8
OPINION DISSIDENTE DE M. F. MARTINEZ	9

ANNEXE I : DECISION PARTIELLE DE LA COMMISSION SUR LA RECEVABILITE DE LA REQUETE	14
ANNEXE II : DECISION FINALE DE LA COMMISSION SUR LA RECEVABILITE DE LA REQUETE	18

I. INTRODUCTION

1. On trouvera ci-après un résumé des faits de la cause, tels qu'ils ont été exposés par les parties à la Commission européenne des Droits de l'Homme, ainsi qu'une description de la procédure.

A. La requête

2. Le requérant, de nationalité française, est né en 1927 et se trouve domicilié à Glomel.

3. La requête est dirigée contre la France. Le gouvernement défendeur est représenté par Monsieur Yves Charpentier, Sous-directeur des Droits de l'Homme au ministère des Affaires étrangères, en qualité d'agent.

4. La requête concerne l'atteinte au droit du requérant au respect de ses biens. Le requérant invoque l'article 1 du Protocole N° 1.

B. La procédure

5. La présente requête a été introduite le 19 septembre 1994 et enregistrée le 18 janvier 1995.

6. Le 29 novembre 1995, la Commission (Deuxième Chambre) a décidé de donner connaissance de la requête au gouvernement français, en application de l'article 48 par. 2 b) de son Règlement intérieur, et d'inviter les parties à présenter des observations sur la recevabilité et le bien-fondé des griefs tirés de la durée de la procédure et de l'atteinte au droit du requérant au respect de ses biens. Elle a déclaré la requête irrecevable pour le surplus.

7. Le Gouvernement a présenté ses observations le 20 mai 1996, après prorogation du délai imparti. Le requérant y a répondu le 1er juillet 1996.

8. Le 2 juillet 1997, la Commission a déclaré recevable le grief du requérant concernant l'atteinte au droit du requérant au respect de ses biens et a déclaré la requête irrecevable pour le surplus.

9. Le 11 juillet 1997, la Commission a adressé aux parties le texte de sa décision sur la recevabilité de la requête et les a invitées à lui soumettre les éléments ou observations complémentaires sur le bien-fondé de la requête qu'elles souhaiteraient présenter.

10. Après avoir déclaré la requête recevable, la Commission, conformément à l'article 28 par. 1 b) de la Convention, s'est mise à la disposition des parties en vue de parvenir à

un règlement amiable de l'affaire. Vu l'attitude adoptée par les parties, la Commission constate qu'il n'existe aucune base permettant d'obtenir un tel règlement.

C. Le présent rapport

11. Le présent rapport a été établi par la Commission (Deuxième Chambre), conformément à l'article 31 de la Convention, après délibérations et votes en présence des membres suivants :

MM. J.-C. GEUS, Président
M.A. NOWICKI
G. JÖRUNDSSON
A. GÖZÜBÜYÜK
J.-C. SOYER
H. DANELIUS
Mme G.H. THUNE
MM. F. MARTINEZ
I. CABRAL BARRETO
D. ŠVÁBY
P. LORENZEN
E. BIELIŪNAS
E.A. ALKEMA
A. ARABADJIEV

12. Le texte du présent rapport a été adopté par la Commission le 1er juillet 1998 et sera transmis au Comité des Ministres du Conseil de l'Europe, en application de l'article 31 par. 2 de la Convention.

13. Ce rapport a pour objet, conformément à l'article 31 de la Convention :

(i) d'établir les faits, et

(ii) de formuler un avis sur le point de savoir si les faits constatés révèlent de la part du gouvernement défendeur une violation des obligations qui lui incombent aux termes de la Convention.

14. Les décisions de la Commission sur la recevabilité de la requête sont jointes au présent rapport (Annexes I et II).

15. Le texte intégral de l'argumentation des parties ainsi que les pièces soumises à la Commission sont conservés dans les archives de la Commission.

II. ETABLISSEMENT DES FAITS

A. Circonstances particulières de l'affaire

16. Le requérant, durant le mois de novembre 1980, a fait l'objet de l'établissement du forfait relatif à son imposition au titre des bénéfiques industriels et commerciaux pour les années 1979 et 1980. L'évaluation forfaitaire de l'imposition donna lieu à une acceptation expresse du requérant le 1er décembre 1980.
17. Le 10 mars 1982, une procédure de contrôle fiscal pour les années 1978, 1979 et 1980, portant vérification de comptabilité de l'exploitation commerciale et vérification approfondie de la situation fiscale d'ensemble du contribuable, fut engagée.
18. Le 7 décembre 1982, le requérant reçut des notifications de redressements de base d'imposition au titre de ces années, dans la catégorie des bénéfiques commerciaux et non commerciaux, des bénéfiques agricoles, des revenus fonciers, de capitaux mobiliers, des revenus non dénommés et des plus-values immobilières.
19. Le 31 juillet 1986, les impositions correspondantes furent mises en recouvrement.
20. Le 23 octobre 1987, le requérant adressa une réclamation au centre des impôts de Guingamp.
21. Les 2 et 30 juin 1988, le Trésor public fit inscrire une hypothèque légale sur les neuf terrains (représentant une surface totale de 155 108 m² pour une valeur estimée par le requérant à plus d'un million de francs) dont le requérant était propriétaire, afin de garantir le paiement des redressements représentant 82 414,90 F. Il ressort de l'attestation du Bureau des hypothèques que cette inscription produira effet jusqu'au 26 mai 1998.
22. Par décision d'admission partielle du 29 juillet 1988, notifiée le 22 septembre 1988, l'administration lui donna partiellement gain de cause mais rejeta sa demande concernant la plus-value immobilière, les revenus de capitaux mobiliers et le bénéfice commercial provenant de l'exploitation d'un bar-restaurant.
23. Le 19 novembre 1988, suite à la décision de l'administration, le requérant saisit le tribunal administratif de Rennes afin d'obtenir un dégrèvement total pour les années 1978 à 1980.
24. Le greffe du tribunal administratif enregistra la requête de saisine le 21 novembre 1988.
25. Le directeur des services fiscaux des Côtes d'Armor, défendeur à l'instance, déposa un mémoire en réponse le 20 mars 1990.
26. Par lettre du 31 mars 1995, le tribunal administratif informa le requérant que l'affaire serait appelée à l'audience du 27 avril 1995.
27. Par jugement du 11 mai 1995, le tribunal administratif de Rennes fit droit à la demande du requérant concernant le redressement en matière de revenus de capitaux

mobiliers mais rejeta sa demande pour le surplus. La dette fiscale du requérant se trouva ainsi réduite de près de la moitié, s'élevant ainsi à 40 609,90 F.

28. Le requérant forma un recours devant la cour administrative d'appel de Nantes, laquelle enregistra son appel le 11 juillet 1995.

29. L'appel n'ayant pas d'effet suspensif en la matière, le requérant versa au Trésor public, par chèque du 26 octobre 1995, le montant de la dette fiscale telle qu'elle résultait du jugement rendu le 11 mai 1995, à savoir la somme de 40 609,90 F. Le requérant a également payé les intérêts de retard qui s'élevaient à 15 318,95 F.

30. L'affaire est actuellement pendante devant la cour administrative d'appel de Nantes.

B. Eléments de droit interne

Code civil

31. Article 2114 : « L'hypothèque est un droit réel sur les immeubles affectés à l'acquittement d'une obligation.

Elle est, de sa nature, indivisible, et subsiste en entier sur tous les immeubles affectés, sur chacun et sur chaque portion de ces immeubles.

Elle les suit dans quelques mains qu'ils passent. »

32. Article 2117 alinéa 1 : « L'hypothèque légale est celle qui résulte de la loi. (...) »

33. Article 2134 alinéa 1 : « Entre les créanciers, l'hypothèque, soit légale, soit judiciaire, soit conventionnelle, n'a rang que du jour de l'inscription prise par le créancier à la conservation des hypothèques, dans la forme et de la manière prescrites par la loi.

(...). »

34. Article 2166 : « Les créanciers ayant privilège ou hypothèque inscrits sur un immeuble, le suivent en quelques mains qu'il passe, pour être colloqués et payés suivant l'ordre de leurs créances ou inscriptions. »

Code général des impôts

35. Article 1929 ter : « Pour le recouvrement des impositions de toute nature et amendes fiscales confié aux comptables mentionnés à l'article L. 252 du Livre des procédures fiscales, le Trésor a une hypothèque légale sur tous les biens immeubles des redevables. Cette hypothèque prend rang à la date de son inscription au bureau des hypothèques. Elle ne peut être inscrite qu'à partir de la date de mise en recouvrement des impositions et pénalités y afférentes lorsque celles-ci résultent d'une procédure de redressement ou d'imposition d'office ou à partir de la date à laquelle le contribuable a encouru une majoration ou pénalité pour défaut de paiement. »

III. AVIS DE LA COMMISSION

A. Grief déclaré recevable

36. La Commission a déclaré recevable le grief du requérant selon lequel il y aurait eu atteinte à son droit au respect de ses biens.

B. Point en litige

37. Le seul point en litige est le suivant :

- Le droit du requérant au respect de ses biens, au sens de l'article 1 du Protocole N° 1, a-t-il été respecté compte tenu de l'hypothèque légale inscrite par le Trésor public sur ses terrains ?

C. Sur la violation de l'article 1 du Protocole N° 1

38. L'article 1 du Protocole N° 1 prévoit que :

« 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. »

39. Le requérant estime que les hypothèques sont disproportionnées, puisqu'elles représentent plus de vingt fois la somme retenue par le tribunal administratif. En outre, le requérant relève notamment que, l'appel n'ayant pas d'effet suspensif, il a déjà payé la somme réclamée et les intérêts de retard à la suite du jugement : les hypothèques n'ont donc plus aucune justification, le paiement étant intervenu. Enfin, il constate que la somme devra lui être restituée s'il obtient gain de cause devant la cour administrative d'appel.

40. Le Gouvernement estime le grief mal fondé, l'hypothèque légale ne pouvant tout au plus être analysée que comme une ingérence dans le droit au respect des biens pour assurer le paiement des impôts tel que prévu au deuxième alinéa de l'article 1 du Protocole N°1. Dans un tel cas, le Gouvernement estime notamment que les Etats sont seuls juges de la mesure prise (Cour eur. D.H., arrêt Gasus Dossier und Fördertechnik GmbH c. Pays-Bas du 23 février 1995, n° 306-B ; mutatis mutandis, arrêt Venditelli c. Italie du 18 juillet 1994, série A n° 293-A).

41. Concernant la règle applicable, la Commission relève que le Trésor public a pris des hypothèques sur ces biens en vue de garantir, au sens du deuxième paragraphe de

l'article 1 du Protocole N° 1, le recouvrement des impôts réclamés au requérant. Cet alinéa réserve explicitement le droit pour les Etats contractants d'édicter les lois qu'ils jugent nécessaires pour assurer le paiement des impôts. L'importance attachée par les auteurs de la Convention à cet aspect du second paragraphe de l'article 1 transparaît du fait qu'à un stade auquel le texte proposé ne contenait pas semblable référence explicite aux impôts, il était déjà compris comme réservant aux Etats le pouvoir d'adopter toutes les lois fiscales jugées par eux souhaitables, pourvu toujours que les mesures dans ce domaine ne s'analysassent pas en une confiscation arbitraire (voir Sir David Maxwell-Fyfe, rapporteur de la Commission des questions juridiques et administratives, deuxième session de l'Assemblée consultative, seizième séance (25 août 1950), Recueil des travaux préparatoires, vol. VI, p. 140, commentaires sur le texte de l'article 10A proposé, *ibidem*, p. 68 ; Cour eur. D.H., *Gasus Dosier und Fördertechnik GmbH c. Pays-Bas* précité, p. 48, par. 59).

42. La Commission rappelle que l'article 1 garantit en substance le droit de propriété. Il comporte trois règles distinctes. La première, qui s'exprime dans la première phrase du premier paragraphe et revêt une portée générale, fixe le principe du droit au respect de ses biens. La deuxième, dans la seconde phrase du même paragraphe, couvre les privations de propriété et les soumet à une série de conditions. La troisième, contenue dans le second paragraphe, reconnaît que les Etats contractants ont le droit de réglementer l'usage des biens conformément à l'intérêt général ou pour assurer le paiement des impôts ou d'autres contributions ou des amendes.

43. Cependant, les trois règles ne sont pas « distinctes » en ce sens qu'elles seraient sans lien entre elles : la deuxième et la troisième concernent des cas particuliers d'atteinte au droit au respect de ses biens et doivent dès lors s'interpréter à la lumière du principe général énoncé dans la première règle (voir, notamment, Cour eur. D.H., arrêts *Agosi c. Royaume-Uni* du 24 octobre 1986, série A n° 108, p. 17, par. 48 et *Gasus Dosier und Fördertechnik GmbH c. Pays-Bas* précité, pp. 46-47, par. 55).

44. Par conséquent, toute ingérence doit ménager un « juste équilibre » entre les exigences de l'intérêt général de la communauté et les impératifs de la protection des droits fondamentaux de l'individu. Le souci de réaliser cet équilibre se reflète dans la structure de l'article 1 tout entier, y compris dans son second paragraphe ; dès lors, il doit y avoir un rapport raisonnable de proportionnalité entre les moyens employés et le but poursuivi (arrêt *Gasus Dosier und Fördertechnik GmbH c. Pays-Bas* précité, p. 49, par. 62).

45. En l'espèce, la Commission constate que les parties ne contestent pas la possibilité, pour le Trésor public, de par la loi française, de procéder à l'inscription d'hypothèques légales sur les terrains appartenant au requérant. En outre, la Commission estime que le fait que les biens hypothéqués aient une valeur supérieure au montant de la dette fiscale ne peut être jugé incompatible, en soi, avec les exigences de l'article 1 du Protocole N° 1.

46. Cependant, la Commission doit s'assurer de ce qu'un rapport de proportionnalité ait été respecté, afin que le requérant n'ait pas eu à subir « une charge spéciale et exorbitante » (arrêt Gasus Dossier und Fördertechnik GmbH c. Pays-Bas précité, p. 51, par. 67)

47. La Commission doit donc examiner le point de savoir si un juste équilibre » a été maintenu et s'il y avait un rapport raisonnable de proportionnalité entre les moyens employés et le but poursuivi.

48. La Commission constate tout d'abord que les hypothèques légales furent inscrites par le Trésor public, sur les neuf terrains dont le requérant était propriétaire, en garantie d'une dette fiscale constatée à la suite d'un contrôle fiscal et d'un montant de 82 414,90 francs. La Commission note que les terrains concernés par l'hypothèque, d'une surface totale de 115 108 m², avaient une valeur estimée à près d'un million de francs, soit une valeur plus de douze fois supérieure à la dette fiscale.

49. La Commission relève que le montant de la dette fiscale s'est trouvé réduit à 40 609,90 francs par jugement du tribunal administratif de Rennes en date du 11 mai 1995. La valeur des terrains hypothéqués équivalait alors à plus de vingt-quatre fois le montant de la dette fiscale.

50. Enfin, la Commission note que le requérant a intégralement réglé la somme fixée par le tribunal administratif de Rennes par chèque du 26 octobre 1995, y compris les intérêts de retard d'un montant de 15 318,95 francs. A compter de cette date, et sous réserve de l'arrêt à intervenir de la cour administrative d'appel saisie depuis le 11 juillet 1995, le requérant n'est plus redevable d'aucune somme au titre des redressements ayant servi de fondement à l'inscription des hypothèques légales sur ses terrains.

51. La Commission note également que la présente affaire se distingue nettement de l'affaire Gasus Dossier und Fördertechnik GmbH précitée, invoquée par le Gouvernement. En l'espèce, il n'est pas question de l'effet de l'intervention du fisc dans les rapports commerciaux de sociétés engagées dans une entreprise commerciale comportant un élément de risque, ni d'une garantie fiscale atteignant les droits non du débiteur fiscal mais d'un tiers. La Commission considère également que le problème ne résidait pas dans la possibilité pour le débiteur de transférer sa propriété à un tiers afin d'éluider ses obligations fiscales.

52. La Commission constate que le Trésor public, plutôt que de procéder à l'évaluation des biens susceptibles de couvrir le montant de la dette, s'est contenté d'inscrire une hypothèque légale sur l'intégralité des biens immobiliers du requérant. La Commission note que cela eut pour effet d'établir, en faveur du fisc, un rapport de un à douze, puis de un à vingt-quatre entre la dette garantie et les biens hypothéqués ; enfin, une fois le jugement du tribunal administratif totalement exécuté, les hypothèques ne reposaient sur aucun fondement ni aucune contre-partie, à l'exception d'une possibilité d'augmentation de la somme par arrêt de la cour administrative d'appel.

53. La Commission relève que si les hypothèques légales n'ont pas pour objet de transférer la propriété ou d'en interdire la cession, il n'en demeure pas moins que le requérant est placé dans une situation nettement moins favorable s'il désire vendre ses biens hypothéqués ou s'il désire obtenir des prêts en hypothéquant ses terrains. La Commission relève que l'hypothèque légale confère à l'administration un « droit de préférence », à savoir le droit d'être payé en priorité sur le prix de vente de l'immeuble et de ses accessoires donnés en garantie (article 2134 du Code civil), ainsi qu'un « droit de suite », à savoir le droit de faire vendre dans les mains d'un acquéreur éventuel (article 2166 du Code civil). De telles prérogatives sont de nature à décourager des acquéreurs potentiels et à gêner, voire interdire en pratique, l'octroi de prêts en contre-partie d'hypothèques conventionnelles sur les terrains visés.

54. La Commission estime en conséquence que l'inscription d'hypothèques légales sur l'intégralité des terrains du requérant, en garantie d'une dette d'abord douze fois, puis vingt-quatre fois inférieure à la valeur des terrains puis, enfin, le maintien des hypothèques nonobstant exécution intégrale du jugement rendu par le tribunal administratif de Rennes en date du 11 mai 1995, n'a pas ménagé, au regard de l'article 1 du Protocole N° 1, un « juste équilibre » respectueux d'un rapport de proportionnalité entre les moyens employés et le but poursuivi, et a fait subir au requérant « une charge spéciale et exorbitante », nonobstant l'existence d'une procédure en cours depuis d'ailleurs près de trois ans devant la cour administrative d'appel de Nantes.

CONCLUSION

55. La Commission conclut par 13 voix contre 1 qu'il y a eu, en l'espèce, violation de l'article 1 du Protocole N° 1.

M.-T. SCHOEPFER
Secrétaire
de la Deuxième Chambre

J.-C. GEUS
Président
de la Deuxième Chambre

(Or. français)

OPINION DISSIDENTE DE M. F. MARTINEZ

A mon grand regret, je ne saurais partager l'avis exprimé par mes éminents collègues.

De prime abord, il me semble que pour la majorité de la Commission (Deuxième Chambre), l'inscription d'une hypothèque au bureau des hypothèques constitue, dans le système juridique français, en quelque sorte un coup de force à l'encontre du droit de propriété, tel que garanti par l'article 1 du Protocole N° 1 à la Convention. Pour moi, tel n'est pas le cas.

Aux termes de l'article 2114 du Code civil français (reproduit au paragraphe 31 du rapport de la Commission), l'hypothèque n'est qu'un droit réel garantissant l'acquittement d'une obligation. L'hypothèque n'empêche pas le propriétaire de jouir, posséder, voire disposer des biens hypothéqués. Enfin, le propriétaire peut tout sauf supprimer la garantie que l'hypothèque offre au créancier. Celle-ci ne constitue donc pas une restriction au droit de propriété.

Il échet de rappeler l'article 2092 du Code civil : « Quiconque s'est obligé personnellement, est tenu de remplir son engagement sur tous ses biens mobiliers et immobiliers, présents et à venir. » Selon cette disposition, le propriétaire voit tous ses biens affectés à l'acquittement de ses obligations et, par conséquent, l'inscription d'une hypothèque ne modifie en rien la situation du propriétaire.

Mais, si tel est le cas, quelle est donc la finalité de l'inscription hypothécaire ? L'hypothèque sert à mieux garantir le droit du créancier, sans pour autant accroître la charge qui pèse sur le débiteur. La créance reste la même qu'il y ait hypothèque ou non, mais le créancier hypothécaire aura le pas sur le créancier ordinaire en ce qu'il pourra se faire payer sur le bien hypothéqué même s'il y a eu, dans l'intervalle, changement de propriétaire après inscription hypothécaire.

L'hypothèque étant une garantie pour le créancier sans pour autant modifier la situation du propriétaire, j'estime que la mesure s'impose pour apprécier dans quelle circonstance celle-ci pourrait être considérée comme une atteinte au droit de propriété.

A cet effet, je rappellerai d'abord le mécanisme du système hypothécaire en droit français pour me prononcer ensuite sur l'appréciation qu'a cru devoir faire la majorité de la Commission des données concrètes du cas d'espèce.

Aux termes de l'article 2116 du Code civil, l'hypothèque est soit légale, soit judiciaire soit conventionnelle. Notre cas relève de l'hypothèque légale ; je m'abstiendrai donc de me prononcer sur les autres cas de figure.

Les hypothèques légales peuvent résulter d'autres codes ou de lois particulières que du Code civil (article 2121 du Code civil) ; mais sous réserve des exceptions résultant d'autres codes, les dispositions du Code civil s'appliquent.

Parmi ces dispositions, il y en a deux qui me paraissent fondamentales pour apprécier le cas d'espèce. Ce sont les articles 2122 et 2161 du Code civil, dont le rapport de la Commission ne tient pas compte :

« Article 2122.- Sous réserve tant des exceptions résultant du présent code, d'autres codes ou des lois particulières que du droit pour le débiteur de se prévaloir des dispositions des articles 2161 et suivants, le créancier bénéficiaire d'une hypothèque légale peut inscrire son droit sur tous les immeubles appartenant actuellement à son débiteur, sauf à se conformer aux dispositions de l'article 2146. Il peut, sous les mêmes réserves, prendre des inscriptions complémentaires sur les immeubles entrés, par la suite, dans le patrimoine de son débiteur.

Article 2161.- Lorsque les inscriptions prises en vertu des articles 2122 et 2123 sont excessives le débiteur peut demander leur réduction en se conformant aux règles de compétence établies dans l'article 2159.

Sont réputées excessives les inscriptions qui grèvent plusieurs immeubles lorsque la valeur d'un seul ou de quelques-uns d'entre eux excède une somme égale au double du montant des créances en capital et accessoires légaux, augmenté du tiers de ce montant. »

L'article 2122 du Code civil consacre, en faveur du créancier bénéficiaire d'une hypothèque légale, l'affectation de tous les biens du débiteur, telle que prévue par l'article 2092 du Code civil.

L'article 1929 ter du Code général des impôts (reproduit au paragraphe 35 du rapport de la Commission) octroie au Trésor public une hypothèque légale sur tous les biens immeubles des redevables. Ainsi le Trésor public est placé dans la situation prévue par l'article 2122 du Code civil.

Lorsque le redevable se voit inscrire l'hypothèque légale du Trésor public sur plusieurs de ces immeubles, rien ne l'empêche d'exercer son droit de réduction, conformément aux dispositions de l'article 2161 du Code civil.

Dans le cas d'espèce, le Trésor public a fait usage du droit énoncé à l'article 1929 ter du Code général des impôts - à savoir l'inscription d'une hypothèque légale sur plusieurs biens immeubles du redevable - tandis que celui-ci a omis de demander la réduction prévue à l'article 2161 du Code civil.

En dépit de cela, l'ensemble des membres de la Commission - à l'exception de moi-même - a conclu à la violation par l'Etat français de l'article 1 du Protocole N° 1 à la Convention. Je me dois de procéder à une analyse juridique de l'opinion majoritaire pour expliquer en quoi je m'en dissocie.

Le Trésor public a agi conformément au droit français en faisant inscrire une hypothèque sur neuf terrains appartenant au requérant. La majorité de la Commission estime qu'il y a violation du Protocole N° 1 en raison de l'inscription hypothécaire sur l'intégralité des biens du requérant, sans qu'il y ait eu évaluation des biens susceptibles de couvrir le montant de la dette (voir paragraphe 52 du rapport).

Toutefois, si le droit interne n'exige pas une telle évaluation préalable à l'inscription hypothécaire, le Protocole crée-t-il une telle obligation ? De mon point de vue, certes non.

Il est évident qu'une telle obligation ne ressort pas du texte du Protocole ; mais, peut-elle se déduire de son esprit ? Je ne le pense pas. Une telle obligation ne pourrait se concevoir que si elle constituait un impératif nécessaire, faute de quoi la règle de base ne pourrait être mise en oeuvre. Or l'article 1 du Protocole N° 1 à la Convention peut s'appliquer sans que l'application de l'article 1929 ter du Code général des impôts soit assortie de la condition de l'évaluation préalable des biens immeubles sur lesquels l'inscription hypothécaire va se réaliser.

Dans son appréciation, la Commission est partie de l'idée d'un « juste équilibre respectueux d'un rapport de proportionnalité entre les moyens employés et le but poursuivi » et de ce que (l'inscription de l'hypothèque) « a fait subir au requérant une charge spéciale et exorbitante, nonobstant l'existence d'une procédure en cours depuis d'ailleurs près de trois ans devant la cour administrative d'appel de Nantes » (sic, voir paragraphe 54 du rapport).

Voici mes commentaires.

La nature même du droit réel que constitue l'hypothèque préserve tout rapport de proportionnalité, peu importe que le bien hypothéqué soit de très grande valeur ; la proportionnalité est assurée par la valeur de l'hypothèque elle-même. Or l'hypothèque ne permet la main mise sur un bien qu'en proportion de la valeur de l'obligation garantie.

Il est vrai que lorsque l'hypothèque est inscrite sur plusieurs immeubles, l'idée de proportionnalité peut préconiser une limitation excluant certains biens. Mais il existe en droit français le droit de réduction énoncé à l'article 2161 du Code civil. Au vu de cette disposition, d'une part, le requérant aurait dû s'abstenir de s'adresser à la Commission, d'autre part, la Commission pouvait éviter de créer l'obligation selon laquelle le Protocole N° 1 à la Convention exige du Trésor public qu'il procède à l'évaluation des biens susceptibles de couvrir le montant de la dette et ne se contente pas d'une inscription d'une hypothèque légale sur l'intégralité des biens du requérant.

En l'espèce, le Trésor public a inscrit une hypothèque légale sur neuf immeubles dont le requérant était propriétaire pour garantir un redressement fiscal de 82 414,90 francs. Il appartient donc de démontrer qu'un seul ou plusieurs de ces immeubles dépassaient la valeur de $192\,300,43$ francs ($82\,414,90$ multiplié par 2) + ($82\,414,90$ divisé par 3) pour demander la réduction de l'inscription hypothécaire conformément à l'article 2161 du Code civil.

Cela étant, je tiens à présent à formuler mes commentaires sur les termes du paragraphe 54 du rapport de la Commission, à savoir que l'on « a fait subir au requérant une charge spéciale et exorbitante, nonobstant l'existence d'une procédure en cours depuis d'ailleurs près de trois ans devant la cour administrative d'appel de Nantes ».

Il est peu aisé de déceler ce que la Commission a voulu exprimer lorsqu'elle tisse un lien entre l'idée d'une charge spéciale et exorbitante avec la procédure en cours devant la cour administrative d'appel de Nantes. A cet effet, je vais utiliser la méthode recommandée par Descartes, c'est-à-dire décomposer ce qui est complexe dans ses éléments les plus simples :

a. « la charge spéciale » : je ne la discerne pas. La dette fiscale du requérant n'a rien d'extraordinaire ; l'hypothèque légale du Trésor public s'applique à tous les redevables ;

b. « la charge exorbitante » : elle n'existe pas davantage. A un redressement fiscal de 82 414,90 francs correspond une hypothèque légale en garantie de ce montant.

Il est vrai qu'il y a eu inscription hypothécaire sur plusieurs biens immobiliers du requérant. Toutefois, dans l'hypothèse où le requérant s'est trouvé dans le cas de figure prévu à l'article 2161 du Code civil, il lui suffisait de demander la réduction. Sur ce point la Commission s'est bornée à accepter les affirmations du requérant.

Il est vrai aussi que le tribunal administratif a réduit de près de la moitié la dette fiscale du requérant ; or tout dépend de la portée de l'appel. Sur ce point, le rapport de la Commission n'est pas clair.

Je vois deux hypothèses possibles : ou bien la cour d'appel ne peut revoir la dette fiscale à la hausse, dans ce cas le requérant, après s'être acquitté auprès du Trésor public de sa dette, pouvait demander la radiation de l'hypothèque, conformément aux articles 2157 et 2160 du Code civil ; ou bien il y a possibilité pour la cour d'appel d'augmenter le montant de la dette - le rapport de la Commission n'est pas clair à cet égard ; il semble en effet qu'il y ait une certaine contradiction entre les paragraphes 52 et 54 -, dans cette hypothèse rien n'empêche le maintien de l'hypothèque jusqu'au paiement de la dette telle qu'elle sera fixée définitivement par un arrêt de la cour d'appel.

Le paragraphe 53 du rapport de la Commission fait état de ce qu'une inscription hypothécaire peut décourager des acquéreurs potentiels et gêner l'octroi de prêts en contre-partie d'hypothèques conventionnelles sur les terrains en question. Je ne pense pas, pour ma part, que c'est là un argument de poids qui milite en faveur d'une violation du droit de propriété.

D'une part, la Commission a pour tâche de se prononcer sur des situations concrètes et réelles et non se livrer à des spéculations sur ce qui pourrait se produire. Sur ce point, le requérant n'a d'ailleurs pas montré qu'il aurait été empêché de vendre ou d'obtenir un quelconque prêt en raison de l'hypothèque inscrite sur ses biens. D'autre part, il échet de relever que la difficulté ne vient pas de l'hypothèque en tant que telle, mais de la dette garantie par cette hypothèque. D'ailleurs le requérant aurait pu, soit payer, soit déduire du prix de vente ou du prêt le montant de la dette, soit enfin demander la réduction de l'hypothèque, conformément à l'article 2161 du Code civil, ainsi que je l'ai évoqué ci-avant, considérations qui n'ont pas été prises en compte par mes collègues.

En résumé :

- 1. l'inscription de l'hypothèque légale du Trésor public sur plusieurs immeubles du requérant est conforme au droit interne et n'est pas en contradiction avec l'article 1 du Protocole N° 1 à la Convention ;
- 2. le droit interne permet au requérant de demander la réduction de l'hypothèque inscrite sur plusieurs biens lorsqu'un seul de ces biens ou plusieurs d'entre eux dépassent le double plus un tiers de la somme garantie par l'hypothèque ;
- 3. rien n'a empêché le requérant de demander la radiation de l'hypothèque lors du paiement de sa dette ;
- 4. en tout état de cause, l'inscription hypothécaire a cessé de produire ses effets depuis le 26 mai 1998 (voir paragraphe 21 du rapport).

En conclusion, je dirai que l'inscription hypothécaire n'a en rien affecté l'aspect patrimonial des biens du requérant. Voilà pourquoi j'ai voté contre la violation.