

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

CINQUIÈME SECTION

DÉCISION

Requête n° 25363/09
Sylvaine RADO et Jacqueline MAURY
contre la France

La Cour européenne des droits de l'homme (cinquième section), siégeant le 20 mars 2012 en une chambre composée de :

Dean Spielmann, *président,*
Elisabet Fura,
Karel Jungwiert,
Mark Villiger,
Ann Power-Forde,
Ganna Yudkivska,
André Potocki, *juges,*

et de Stephen Phillips, greffier adjoint de section,

Vu la requête susmentionnée introduite le 6 avril 2009,

Vu les observations soumises par le gouvernement défendeur et celles présentées en réponse par les requérantes,

Après en avoir délibéré, rend la décision suivante :

EN FAIT

Les requérantes, Mmes Sylvaine Rado et Jacqueline Maury, sont des ressortissantes françaises, nées respectivement en 1937 et 1940, qui résident à Paris. Elles sont représentées devant la Cour par Me Ricard, avocat à Paris. Le gouvernement français (« le Gouvernement ») est représenté par

son agent, Mme E. Belliard, directrice des Affaires juridiques au ministère des Affaires étrangères.

A. Les circonstances de l'espèce

Les faits de la cause, tels qu'ils ont été exposés par les parties, peuvent se résumer comme suit.

Le 28 septembre 1989, les requérantes obtinrent un permis de construire d'un immeuble sur un terrain situé à Levallois-Perret. Le 25 février 1991, ce permis fut modifié.

Les 23 avril 1991 et 27 octobre 1992, l'administration leur notifia la mise en recouvrement du versement pour dépassement du plafond légal de densité, imposition prévue par l'article L. 112-2 du code de l'urbanisme.

Le 26 avril 1994, les requérantes saisirent le tribunal administratif de Paris pour obtenir la décharge de ce versement, au motif que l'avis de mise en recouvrement avait été signé par une autorité incompétente.

Le 19 octobre 1994, le directeur départemental de l'équipement leur accorda un dégrèvement partiel.

Par un jugement du 24 juin 1998, le tribunal administratif de Paris accueillit la demande des requérantes et leur accorda la décharge du versement dans les limites du dégrèvement déjà accordé le 19 octobre 1994. Il considéra que, contrairement à ce que l'article R. 333-6 du code de l'urbanisme exige, l'avis de mise en recouvrement avait effectivement été signé par une autorité incompétente.

Le 21 décembre 1998, le secrétaire d'Etat au Logement interjeta appel de ce jugement.

Le 31 décembre 1998, la loi de finances rectificative n° 92-1267 du 30 décembre 1998 entra en vigueur. Son article 50 prévoyait que, sauf décisions de justice passées en force de chose jugée, les impositions étaient réputées régulières malgré l'incompétence du signataire de l'avis d'imposition ou du titre de recette.

Le 18 août 1999, en exécution du jugement du 24 juin 1998, la décharge des impositions litigieuses fut prononcée.

Par deux arrêts du 15 février 2001, la cour administrative d'appel de Paris annula le jugement du 24 juin 1998 et remit les impositions à la charge des requérantes sur le fondement de l'article 50 de la loi du 31 décembre 1998.

Le 11 juin 2001, l'administration adressa de nouvelles mises en demeure aux requérantes, leur enjoignant de régler 1 258 220, 54 euros (EUR).

Le 1er juillet 2004, les requérantes reçurent un avis de mise en recouvrement des intérêts de retard, pour un montant de 1 033 515,44 EUR. Ces intérêts de retard étaient calculés à compter des 1er avril 1991 et 1er octobre 1992.

Le 18 octobre 2004, les requérantes saisirent le tribunal administratif de Paris. Elles sollicitèrent la décharge des intérêts de retard mis en recouvrement, invoquant le fait que ces intérêts ne pouvaient courir dès 1991 et 1992 alors que la somme principale n'était exigible qu'à compter de l'entrée en vigueur de la loi de validation rétroactive du 31 décembre 1998.

Par un jugement du 22 décembre 2005, le tribunal administratif de Versailles rejeta leur requête. Il jugea tout d'abord que les dispositions de l'article 50 de la loi du 30 décembre 1998 avaient pour seul objectif de régulariser certaines procédures d'imposition et qu'elles ne modifiaient pas l'appréciation à porter sur les agissements des contribuables antérieurs à leur publication. Les requérantes remplissant toutes les conditions de fond pour être assujetties au versement pour dépassement du plafond légal de densité mis à leur charge au titre des travaux exécutés et autorisés par un permis de construire délivré le 28 septembre 1989 et modifié le 25 février 1991, il jugea que l'administration avait valablement mis à leur charge ces intérêts de retards. Le tribunal précisa que ces intérêts couraient à compter des dates d'éligibilité fixées par les dispositions alors en vigueur du code de l'urbanisme, et ce alors même que le retard serait imputable aux irrégularités de la procédure suivie par l'administration et validées par le législateur. De plus, il considéra que l'article 6 de la Convention n'était pas applicable et que les dispositions de l'article 50 de la loi étaient conformes à l'article 1 du Protocole n° 1. Le 23 février 2006, les requérantes interjetèrent appel.

Le 3 avril 2007, la cour administrative d'appel de Versailles transmit la requête au Conseil d'Etat, les requérantes pouvant seulement se pourvoir en cassation en l'espèce.

Par un arrêt du 24 octobre 2008, le Conseil d'Etat rejeta le pourvoi des requérantes, confirmant les termes du jugement du tribunal administratif.

B. Le droit interne pertinent

Les articles du code de l'urbanisme se lisent comme suit :

L. 112-2

« L'édification d'une construction d'une densité excédant le plafond légal est subordonnée au versement par le bénéficiaire de l'autorisation de construire d'une somme égale à la valeur du terrain dont l'acquisition serait nécessaire pour que la densité de la construction n'excède pas ce plafond.

L'attribution, expresse ou tacite, du permis de construire entraîne pour le bénéficiaire de l'autorisation de construire l'obligation d'effectuer ce versement.

Toutefois, cette obligation n'est pas applicable aux immeubles édifiés par l'Etat, les régions, les départements ou les communes, ni aux immeubles édifiés par les

établissements publics administratifs, lorsqu'ils sont affectés à un service public ou d'utilité générale et qu'ils ne sont pas productifs de revenus.

Dans les conditions de l'article L. 112-1, il peut être décidé que l'obligation résultant des deux premiers alinéas du présent article n'est pas applicable aux immeubles ou parties d'immeubles affectés à l'habitation.

En outre l'autorité compétente peut décider que l'obligation de versement n'est pas applicable aux constructions édifiées dans une zone d'aménagement concerté. Cette décision prend effet au plus tôt lorsque le programme des équipements publics et, s'il en est établi un, le plan d'aménagement de zone ont été approuvés. Elle demeure applicable jusqu'à l'expiration de la validité de l'acte portant création de la zone. »

R. 333-6

« Le responsable du service de l'Etat dans le département, chargé de l'urbanisme, arrête le montant global du versement et le communique avec les indications nécessaires à la détermination de la part revenant à chaque attributaire au directeur des services fiscaux et au maire. Il le communique également au pétitionnaire.

En cas d'application de l'article R. 424-1, le maire est substitué au responsable du service de l'Etat dans le département, chargé de l'urbanisme, et informe celui-ci du montant du versement dans les mêmes conditions. Il en avise également le pétitionnaire.

Le service des impôts notifie le montant du versement au redevable. Le paiement doit être effectué dans les conditions définies aux deuxième et troisième alinéas de l'article L. 333-2.

Lorsque la décision de la juridiction de l'expropriation n'est plus susceptible d'appel ni de pourvoi en cassation, le service des impôts procède, s'il y a lieu, à la mise en recouvrement d'une somme complémentaire ou à la restitution du montant excédentaire. Le paiement du complément doit intervenir dans les conditions indiquées au quatrième alinéa de l'article L. 333-2. »

La disposition pertinente de l'article 1727 du code général des impôts (« CGI ») relatif aux intérêts de retard se lit comme suit :

« IV. - 1. L'intérêt de retard est calculé à compter du premier jour du mois suivant celui au cours duquel l'impôt devait être acquitté jusqu'au dernier jour du mois du paiement. (...) »

L'article 317 septies A de l'Annexe II au CGI dispose :

« La détermination de l'assiette et la liquidation des impositions dont la délivrance du permis de construire constitue le fait générateur sont effectuées par le responsable du service de l'Etat dans le département, chargé de l'urbanisme, ou, en cas d'application de l'article R. 424-1 du code de l'urbanisme, par le maire. (...) »

L'article 50 de la loi de finances rectificative n° 98-1267 pour 1998 du 30 décembre 1998 se lit comme suit :

(...) Sous réserve des décisions de justice passées en force de chose jugée, sont réputées régulières les impositions mentionnées à l'article L. 255 A du livre des

procédures fiscales, assises et liquidées avant la publication de la présente loi au Journal officiel de la République française, en tant qu'elles seraient contestées pour un motif tiré de l'absence de signature ou de l'incompétence du signataire de l'avis d'imposition ou de l'incompétence du signataire du titre de recette. »

GRIEFS

Invoquant l'article 6 § 1 de la Convention et l'article 1 du Protocole nº 1, les requérantes se plaignent de la mise à leur charge d'intérêts de retard antérieurs à la loi de finances rectificative du 31 décembre 1998, alors même que ces intérêts sont attachés à des droits en principal qui ne sont devenus exigibles qu'en raison de l'application rétroactive de cette loi intervenue pendant la procédure.

EN DROIT

1. Les requérantes dénoncent une violation de l'article 6 § 1 de la Convention, dont les dispositions pertinentes se lisent comme suit :

« Toute personne a droit à ce que sa cause soit entendue équitablement (...) par un tribunal (...), 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. (...) »

La Cour rappelle que l'article 6 § 1 n'est pas applicable sous son volet civil aux contentieux fiscaux (*Ferrazzini c. Italie* [GC], nº 44759/98, § 29, CEDH 2001-VII). Il ne l'est pas non plus en l'espèce sous son volet pénal, les pénalités infligées aux requérantes dans le cadre du redressement litigieux étant des intérêts de retard, lesquels n'ont pas un objet punitif (voir, notamment, *Mieg de Boofzheim c. France* (déc.), nº 52938/99, CEDH 2002-X, et *SCI Parc de Vallauris c. France* (déc.), nº 31050/06, 9 décembre 2008).

Partant, ce grief est incompatible *ratione materiae* avec les disposions de la Convention et doit être déclaré irrecevable en application de l'article 35 §§ 3 a) et 4 de la Convention.

2. Les requérantes allèguent également une violation de l'article 1 du Protocole nº 1, qui est 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. »

1. Thèses des parties

Les requérantes soutiennent qu'à partir du moment où l'intérêt de retard vise seulement à « réparer les préjudices de toute nature subis par l'Etat à raison du non-respect par les contribuables de leurs obligations de payer l'impôt aux dates légales », on quitte le domaine de la fiscalité pour tomber dans celui des obligations civiles, de sorte que le droit des Etats de règlementer l'usage des biens trouve sa limite dans le respect dû au droit des biens (*Sporrong et Lönnroth c. Suède*, 23 septembre 1982, § 73, série A nº 52).

Elles ajoutent que la mesure litigieuse est dépourvue de toute proportionnalité et que le fait d'attacher un effet rétroactif au paiement des pénalités de retard n'est pas nécessaire au recouvrement des impôts. L'intérêt général qui pouvait justifier la validation des taxes d'urbanisme, en permettant d'exiger le versement de dépassement du plafond légal de densité des personnes qui remplissaient toutes les conditions de fond pour y être assujetties, n'est pas transposable au cas des intérêts de retard. Les requérantes soutiennent que mettre à leur charge l'obligation de réparer le préjudice causé au Trésor public par le retard dans l'encaissement des impôts en faisant remonter le cours des intérêts à une époque où elles n'étaient pas tenues de payer le principal des droits, le principal n'ayant été décidé qu'ultérieurement par une loi rétroactive, ne répond à aucune impérieuse nécessité. Une telle obligation est manifestement disproportionnée. A leurs yeux, l'exigibilité des impositions litigieuses avait disparu de l'ordonnancement juridique par l'effet de la décharge prononcée par le tribunal administratif.

Le Gouvernement soutient que les intérêts de retard n'ont pas été mis à la charge des requérantes rétroactivement. Ces intérêts, prévus par le code général des impôts, avaient commencé à courir dès la date d'exigibilité de la taxe d'urbanisme, c'est-à-dire à l'expiration des délais prévus par le droit interne. Selon lui, l'article 50 de la loi de finances rectificative du 30 décembre 1998 n'a pas eu d'impact sur cette date d'exigibilité et l'obligation de payer le versement lui aurait préexisté depuis l'obtention du permis de construire. Il n'aurait eu d'effet que sur la validité du titre authentifiant cette créance. En conséquence, et dans la mesure où la loi de finances rectificative n'a pas prévu de report de l'exigibilité des taxes, le point de départ du calcul des intérêts de retard, constitué par le premier jour du mois suivant cette date d'exigibilité, n'a pas non plus été modifié.

Il indique que les intérêts de retard sont un simple accessoire de l'impôt dû en principal, ont le caractère d'une réparation civile et sont dus de plein droit. Il ajoute notamment que l'article 50 de la loi du 30 décembre 1998 n'a pas porté atteinte au droit des requérantes. S'appuyant sur la jurisprudence

de la Cour, il soutient qu'elles ne pouvaient aucunement se prévaloir d'une « espérance légitime » d'obtenir la décharge des sommes mises à leur charge par les avis de mise en recouvrement notifiés les 23 avril 1991 et 27 octobre 1992. Le Gouvernement estime enfin que la mesure de validation opérée par la loi précitée n'est pas disproportionnée. Cette mesure poursuit un objectif d'intérêt général, à savoir le paiement de l'impôt dans les meilleurs délais et dans le respect de l'égalité des contribuables devant les charges publiques. Il ajoute que l'article 50 ne privait pas les contribuables de la possibilité de contester l'impôt par tout moyen de fond, voire par d'autres moyens de procédure.

2. Appréciation de la Cour

La Cour rappelle que toute ingérence dans l'exercice du droit au respect des biens, y compris lorsqu'elle vise à « assurer le paiement des impôts ou d'autres contributions », doit ménager un juste équilibre entre les exigences de l'intérêt général de la communauté et les impératifs de la sauvegarde des droits fondamentaux de l'individu ; dans tous les cas, il doit y avoir un rapport raisonnable de proportionnalité entre les moyens employés et le but visé (voir notamment, *mutatis mutandis*, les arrêts *National & Provincial Building Society, Leeds Permanent Building Society et Yorkshire Building Society c. Royaume-Uni*, du 23 octobre 1997, *Recueil des arrêts et décisions* 1997-VII, pp. 2353-2354, §§ 79-80, et *Buffalo Srl en liquidation c. Italie*, n° 38746/97, § 32, du 3 juillet 2003 ; voir également les décisions *Orion-Břeclav, SRO c. République tchèque*, n° 43783/98, 13 janvier 2004, *Yrjo Paulow c. Finlande* n° 53434/99, 14 février 2006, et *SCI Parc de Vallauris*, précitée). Il y a lieu toutefois à cet égard de tenir compte de la marge d'appréciation particulièrement large dont jouissent les Etats parties en matière fiscale : la Cour respecte l'appréciation portée par le législateur en pareilles matières, sauf si elle est « dépourvue de base raisonnable » (*National & Provincial Building Society, Leeds Permanent Building Society et Yorkshire Building Society* précité, § 80, et *SCI Parc de Vallauris*, précitée)

La Cour relève d'emblée que le grief des requérantes concerne non pas l'imposition principale, due pour dépassement du plafond légal de densité, mais les intérêts de retard qui y sont attachés. En effet, les requérantes ne contestent pas l'intervention législative intervenue en cours de procédure devant les juridictions administratives et dont la cour administrative d'appel a tiré les conséquences dans ses arrêts du 15 février 2001. Elles se plaignent de la mise à leur charge d'intérêts de retard antérieurs à la loi de finances rectificative du 30 décembre 1998, en considérant que ces intérêts sont attachés à des droits en principal qui ne sont devenus exigibles qu'en raison précisément de l'application rétroactive de ladite loi.

La Cour constate cependant que les intérêts de retard réclamés aux requérantes ne sont que l'accessoire des sommes dues au titre de

l'imposition. Aux termes de l'article 1727 du code général des impôts, ils commencent à courir à compter du premier jour du mois suivant celui au cours duquel l'impôt devait être acquitté. La loi de finances rectificative du 30 décembre 1998 n'a pas dérogé à cette règle.

Certes, les parties s'opposent sur la date d'exigibilité.

Sur ce point, la Cour relève que le tribunal administratif de Paris puis le Conseil d'Etat ont jugé que les dispositions de l'article 50 de la loi du 30 décembre 1998 ne visaient qu'à régulariser certaines procédures d'imposition, sans modifier l'appréciation à porter sur les agissements des contribuables avant leur publication. Après avoir constaté que les requérantes ne contestaient pas être redevables du versement de l'imposition au principal et rappelé la date de délivrance du permis de construire, ils en ont déduit que les intérêts de retard devaient être calculés, en vertu de la réglementation applicable, à compter des 1er avril 1991 et 1er octobre 1992, et non à compter de l'entrée en vigueur de la loi de validation. Par ailleurs, ils ont précisé que les intérêts de retard étaient dus dès lors qu'un retard était établi, indépendamment de toute appréciation portée par l'administration fiscale sur le comportement du contribuable. Ils en ont conclu que l'administration n'avait pas porté atteinte à l'article 1 du Protocole no 1.

La Cour partage cette analyse. Elle souligne en particulier, avec les juges internes, que la loi du 30 décembre 1998 a eu pour seul effet, quant aux procédures pendantes au moment de son entrée en vigueur, de régulariser celles qui étaient contestées pour un motif tiré de l'absence de signature ou de l'incompétence du signataire de l'avis d'imposition. Elle constate que ni l'article 50 de cette loi de validation ni les juridictions internes n'ont rétroactivement mis à la charge des requérantes des intérêts de retard. L'intervention législative n'a pas davantage affecté les conditions dans lesquelles des intérêts de retard peuvent être réclamés aux contribuables et la réglementation applicable, s'agissant de la date à retenir pour les calculer, n'a pas été modifiée.

Par ailleurs, la Cour constate que les requérantes avaient la possibilité de contester la validation rétroactive de l'imposition devant les juridictions administratives, ce qu'elles auraient pu faire dès lors que les intérêts de retard n'en sont que l'accessoire : or, il ressort des documents produits à l'appui de la requête qu'elles ne se sont pas pourvue en cassation après les arrêts de la cour administrative d'appel du 15 février 2001 pour se plaindre, ne serait-ce qu'au regard des conséquences sur les intérêts de retard, de l'application immédiate de la loi de validation à la procédure juridictionnelle en cours sur l'imposition. Les requérantes ont en outre pu saisir à nouveau les juridictions internes, à savoir en l'espèce le tribunal administratif et le Conseil d'Etat, pour critiquer spécialement les intérêts de retard réclamés par l'administration pour la période antérieure à l'entrée en vigueur de la loi du 30 décembre 1998.

Dans ces circonstances, et compte tenu notamment de la marge d'appréciation particulièrement large dont disposait l'Etat défendeur, la Cour estime que le recouvrement des intérêts de retard pour la période antérieure à l'adoption de la loi de finances rectificative du 30 décembre 1998 n'a pas porté atteinte au droit des requérantes au respect de leurs biens.

Il s'ensuit que ce grief est manifestement mal fondé et doit être rejeté en application de l'article 35 §§ 3 (a) et 4 de la Convention.

Par ces motifs, la Cour, à l'unanimité,

Déclare la requête irrecevable.

Stephen Phillips
Greffier adjoint

Dean Spielmann
Président