



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

TROISIEME SECTION

AFFAIRE ZĂINESCU c. ROUMANIE

(Requête n° 26832/03)

ARRÊT

STRASBOURG

23 septembre 2008

DÉFINITIF

23/12/2008

Cet arrêt peut subir des retouches de forme.

En l'affaire Zăinescu c. Roumanie,

La Cour européenne des droits de l'homme (troisième section), siégeant en une chambre composée de :

Josep Casadevall, *président*,
Elisabet Fura-Sandström,
Corneliu Bîrsan,
Boštjan M. Zupančič,
Alvina Gyulumyan,
Ineta Ziemele,
Luis López Guerra, *juges*,

et de Santiago Quesada, *greffier de section*,

Après en avoir délibéré en chambre du conseil le 2 septembre 2008,

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

PROCÉDURE

1. A l'origine de l'affaire se trouve une requête (n° 26832/03) dirigée contre la Roumanie et dont un ressortissant de cet Etat, M. Dănuț Zăinescu (« le requérant »), a saisi la Cour le 4 août 2003 en vertu de l'article 34 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (« la Convention »).

2. Le requérant est représenté devant la Cour par M^e Emilian Mirel Burcea, avocat à Bucarest. Le gouvernement roumain (« le Gouvernement ») est représenté par son agent, M. Răzvan-Horațiu Radu, du ministère des Affaires étrangères.

3. Le 1^{er} septembre 2006, la Cour a décidé de communiquer la requête au Gouvernement. Comme le permet l'article 29 § 3 de la Convention, elle a en outre décidé que seraient examinés en même temps la recevabilité et le fond de l'affaire.

EN FAIT**I. LES CIRCONSTANCES DE L'ESPÈCE**

4. Le requérant, M. Dănuț Zăinescu, est un ressortissant roumain, né en 1953 et résidant à Bucarest.

5. Jusqu'en mai 2000, le requérant était agent de la police des frontières et bénéficiait du statut de militaire. A sa demande, le 31 mai 2000, il fut affecté à l'armée de réserve et mis en retraite anticipée.

6. Lors de son affectation à la réserve, en application de l'article 31 de la loi n° 138 du 20 juillet 1999 (« la loi n° 138/1999 ») sur les salaires et les autres droits des militaires, le requérant se vit accorder une allocation correspondant à trente-trois soldes brutes.

7. De plus, en vertu de l'article 80 de la loi n° 56 du 4 juin 1992 (« la loi n° 56/1992 ») relative à la frontière de l'Etat, tel que modifié par l'ordonnance du Gouvernement n° 80/1999, le requérant reçut une aide financière égale à douze fois la « solde intégrale » du dernier mois d'activité.

8. En ce qui concerne l'allocation prévue par l'article 31 § 1 de la loi n° 138 de 1999, au moment du versement de cette somme, le ministère de l'Intérieur en déduisit le montant correspondant à l'impôt sur le revenu, calculé selon les dispositions de l'ordonnance n° 73 du 27 août 1999 relative à l'impôt sur le revenu (« l'ordonnance n° 73/1999 »), privant ainsi le requérant de 86 761 606 anciens lei roumains (ROL).

9. Pour ce qui est de l'aide financière accordée en vertu de la loi n° 56/1992, le ministère la calcula en fonction de la solde nette, estimant que l'expression « solde intégrale » mentionnée dans ladite loi concernait la solde nette. Par conséquent, le ministère déduisit de l'aide en question 31 549 658 ROL, le montant correspondant à l'impôt sur le revenu, calculé selon les dispositions de l'ordonnance n° 73/1999 relative à l'impôt sur le revenu.

10. Par une action dirigée contre le ministère de l'Intérieur (« le ministère »), le requérant demanda le remboursement de l'impôt perçu en faisant valoir que les lois n°s 138/1999 et 56/1992 exonéraient d'impôt l'allocation et l'aide financière auxquelles il avait droit. Le ministère contesta cette demande en arguant que les impositions en question étaient conformes à l'ordonnance n° 73/1999.

11. Par un jugement du 11 novembre 2002, le tribunal de première instance de Bucarest rejeta l'action.

En ce qui concernait l'allocation prévue par l'article 31 § 1 de la loi n° 138 de 1999, le tribunal estima qu'au moment où le requérant avait été mis à la retraite, l'ordonnance n° 73/1999 était en vigueur et que, par conséquent, l'allocation n'était pas exonérée d'impôt.

Pour ce qui était de l'aide financière versée en vertu de la loi n° 56/1992, le tribunal considéra que « la solde intégrale » mentionnée par ladite loi était en réalité la solde mensuelle nette, et non la solde mensuelle brute, comme le soutenait le requérant.

12. Cette solution fut confirmée par la cour d'appel de Bucarest qui, par un arrêt du 25 février 2003, rejeta le recours du requérant. La cour estima, en ce qui concernait l'allocation de soutien, qu'en vertu de l'article 6 f) de l'ordonnance du Gouvernement n° 73/1999 et du principe général selon lequel tout revenu est imposable, l'indemnité perçue par le requérant avait été correctement soumise à l'impôt. Pour ce qui était de l'aide financière

prévue par la loi n° 56/1992, elle considéra que la solde intégrale était en réalité la solde mensuelle nette.

II. LE DROIT ET LA PRATIQUE INTERNES PERTINENTS

13. Les dispositions légales et la jurisprudence interne pertinentes relatives à l'allocation prévue par la loi n° 138/1999 du 20 juillet 1999 relative aux salaires et aux autres droits des militaires sont décrites dans l'arrêt *Driha c. Roumanie* (n° 29556/02, arrêt du 21 février 2008, §§ 10-17).

14. L'article 80 § 3 de la loi n° 56 du 4 juin 1992 relative à la frontière de l'Etat, telle que modifiée par l'ordonnance du Gouvernement n° 80/1999, est ainsi libellé :

« Les salariés de la Police roumaine des frontières qui ont perdu totalement leur capacité de travail pendant et en liaison avec le travail bénéficient, en dehors des droits qui découlent de la mise à la retraite, d'une aide financière équivalent à douze fois leur solde intégrale du dernier mois d'activité. »

EN DROIT

I. SUR LA VIOLATION ALLÉGUÉE DE L'ARTICLE 1 DU PROTOCOLE N° 1

15. Le requérant allègue que les aides financières perçues en vertu des lois n°s 138/1999 et 56/1992 lors de son départ à la retraite ont été illégalement soumises à l'impôt, en méconnaissance de l'article 1 du Protocole n° 1 qui se lit ainsi :

« 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. »

A. Sur la recevabilité

16. Le Gouvernement soulève une exception tirée de l'inapplicabilité de l'article 1 du Protocole n° 1 à la Convention, estimant que le requérant n'a

ni un « bien », ni une « espérance légitime », relativement aux sommes retenues au titre d'impôts.

17. Pour ce qui est de l'aide financière perçue par le requérant en vertu de la loi n° 56/1992, la Cour constate que l'imposition de celle-ci était prévue par la loi, telle qu'interprétée par les juridictions nationales. Contrairement à l'allocation régie par la loi n° 138/1999, cette aide ne semble pas avoir suscité une jurisprudence contradictoire. Considérant l'ample marge d'appréciation reconnue aux Etats, spécialement quand ils élaborent et mettent en œuvre leur politique en matière fiscale, la Cour n'estime pas que le requérant puisse prétendre avoir un « bien », au sens de la Convention, relativement à la somme qu'il prétend avoir été illégalement retenue en vertu de la loi n° 56/1992.

18. Il s'ensuit que cette partie du grief est incompatible *ratione materiae* avec les dispositions de la Convention au sens de l'article 35 § 3 et doit être rejetée en application de l'article 35 § 4.

19. Pour ce qui est de la partie du grief tirée de l'imposition de l'allocation perçue en vertu de la loi n° 138/1999, la Cour constate que l'exception du Gouvernement est étroitement liée à la substance du grief, de sorte qu'il y a lieu de la joindre au fond.

20. Par ailleurs, elle constate que ce grief n'est pas manifestement mal fondé au sens de l'article 35 § 3 de la Convention et qu'il ne se heurte à aucun autre motif d'irrecevabilité. Il convient donc de le déclarer recevable.

B. Sur le fond

21. La Cour constate que dans l'affaire *Driha contre Roumanie* (n° 29556/02, arrêt du 21 février 2008), elle a traité les mêmes questions que celles soulevées dans la présente affaire. Dans l'arrêt *Driha* précité, elle a conclu à la violation de l'article 1 du Protocole n° 1, pris isolément et combiné avec l'article 14 de la Convention.

22. La Cour considère que le Gouvernement n'a fourni aucun fait ni argument pouvant mener à une conclusion différente. A l'instar de l'affaire en question, elle considère que l'article 1 du Protocole n° 1 trouve à s'appliquer en l'espèce, étant donné qu'en vertu des dispositions claires de l'article 31 de la loi n° 138/1999, le requérant était en droit de s'attendre à ce que son allocation soit exemptée d'impôt, ainsi qu'il ressortait d'ailleurs de la jurisprudence interne au moment où il a contesté l'imposition en question (affaire *Driha* précitée, §§ 14-17).

23. La Cour estime également que l'ingérence dénoncée est manifestement illégale sur le plan du droit interne et, par conséquent, incompatible avec le droit au respect des biens du requérant. Une telle conclusion la dispense de rechercher si les autres conditions prescrites par les dispositions de l'article 1 précité ont été respectées (affaire *Driha* précitée, §§ 22-33).

24. Dès lors, la Cour considère qu'il y a lieu de rejeter l'exception d'incompatibilité ratione materiae soulevée par le Gouvernement et conclut qu'il y a eu en l'espèce violation de l'article 1 du Protocole no 1 à la Convention.

II. SUR LA VIOLATION ALLÉGUÉE DE L'ARTICLE 1 DU PROTOCOLE N° 1 COMBINÉ AVEC L'ARTICLE 14 DE LA CONVENTION

25. Le requérant se plaint de surcroît de ce que, compte tenu du fait que d'autres militaires se trouvant dans la même situation que lui ont bénéficié d'une allocation non soumise à l'impôt, il a subi une discrimination contraire à l'article 1 du Protocole n° 12 à la Convention. La Cour estime que ce grief doit être examiné sous l'angle de l'article 1 du Protocole n° 1 combiné avec l'article 14. L'article 14 de la Convention dispose :

« La jouissance des droits et libertés reconnus dans la (...) Convention doit être assurée, sans distinction aucune, fondée notamment sur le sexe, la race, la couleur, la langue, la religion, les opinions politiques ou toutes autres opinions, l'origine nationale ou sociale, l'appartenance à une minorité nationale, la fortune, la naissance ou toute autre situation. »

26. Le Gouvernement conteste cette thèse en faisant valoir que, dans la grande majorité des cas similaires à celui du requérant, les juridictions internes ont retenu le bien fondé de l'imposition et qu'en tout état de cause le requérant n'indique pas quel serait le fondement de la discrimination alléguée.

27. La Cour relève que ce grief est lié à celui examiné ci-dessus et doit donc aussi être déclaré recevable.

28. La Cour n'aperçoit aucun motif pouvant l'amener à s'écarter de la conclusion à laquelle elle est parvenue dans l'affaire *Driha* (voir les paragraphes 34-39). Elle rappelle qu'au regard de l'article 14 de la Convention, une discrimination consiste à traiter de manière différente, sauf justification objective et raisonnable, des personnes placées dans des situations comparables (*Willis c. Royaume-Uni*, n° 36042/97, § 48, CEDH 2002-IV). En outre, la liste que renferme l'article 14 revêt un caractère indicatif et non limitatif (voir *Engel et autres c. Pays-Bas*, arrêt du 8 juin 1976, série A n° 22, p. 30, § 72 et *Rasmussen c. Danemark*, arrêt du 28 novembre 1984, série A n° 87, p. 13, § 34).

29. La Cour note que, contrairement au requérant, d'autres militaires affectés à la réserve ont bénéficié de cette allocation sans qu'elle soit soumise à l'impôt. Or, la Cour ne trouve, en l'espèce, aucun motif de nature à justifier pareille discrimination.

30. Partant, il y a eu violation de l'article 1 du Protocole n° 1 combiné avec l'article 14 de la Convention.

III. SUR LES AUTRES VIOLATIONS ALLÉGUÉES

31. Invoquant l'article 6 de la Convention, le requérant se plaint du caractère prétendument inéquitable de la procédure, eu égard à la jurisprudence contradictoire des juridictions nationales.

32. La Cour rappelle que le contentieux fiscal échappe au champ des droits et obligations de caractère civil, en dépit des effets patrimoniaux qu'il a nécessairement quant à la situation des contribuables (*Ferrazzini c. Italie* [GC], n° 44759/98, §§ 21-30, CEDH 2001-VII).

33. Il s'ensuit que ce grief est incompatible *ratione materiae* avec les dispositions de la Convention au sens de l'article 35 § 3 et doit être rejeté en application de l'article 35 § 4.

IV. SUR L'APPLICATION DE L'ARTICLE 41 DE LA CONVENTION

34. Aux termes de l'article 41 de la Convention,

« Si la Cour déclare qu'il y a eu violation de la Convention ou de ses Protocoles, et si le droit interne de la Haute Partie contractante ne permet d'effacer qu'imparfaitement les conséquences de cette violation, la Cour accorde à la partie lésée, s'il y a lieu, une satisfaction équitable. »

A. Dommage

35. Le requérant réclame, au titre du préjudice matériel, 22 548 nouveaux lei roumains (RON), soit 6 177 euros (EUR), représentant la valeur réactualisée selon le taux d'inflation des 86 761 606 anciens lei roumains (ROL) retenus à titre d'impôt perçu sur l'allocation versée en vertu de la loi n° 138/1999, auxquels s'ajoutent 8 199 RON, soit 2 246 EUR, valeur réactualisée des 31 549 658 ROL perçus à titre d'impôt sur l'aide financière octroyée en vertu de la loi n° 56/1992. Le requérant réclame également 18 409 RON, soit 5 043 EUR, au titre d'intérêts légaux dus pour les sommes susmentionnées, ainsi que 5 000 EUR, au titre du préjudice moral qu'il aurait subi.

36. Le Gouvernement conteste ces prétentions.

37. La Cour souligne qu'elle n'a conclu qu'à la violation de l'article 1 du Protocole n° 1 pris isolément et combiné avec l'article 14 de la Convention en ce qui concerne l'imposition de l'allocation versée en vertu de la loi n° 138/1999. Statuant en équité comme le veut l'article 41 de la Convention, la Cour estime qu'il y a lieu d'allouer au requérant 5 300 EUR au titre du dommage matériel.

38. Par ailleurs, la Cour considère que les événements en cause ont entraîné pour le requérant un état d'incertitude et des souffrances qu'un constat de violation ne suffit pas à réparer. Elle estime que la somme de

1 000 EUR représente une réparation équitable du préjudice moral subi par le requérant.

B. Frais et dépens

39. Le requérant ne demande pas de remboursement de frais et dépens.

C. Intérêts moratoires

40. La Cour juge approprié de baser le taux des intérêts moratoires sur le taux d'intérêt de la facilité de prêt marginal de la Banque centrale européenne majoré de trois points de pourcentage.

PAR CES MOTIFS, LA COUR, À L'UNANIMITÉ,

1. *Joint au fond* l'exception préliminaire du Gouvernement relative à l'inapplicabilité *ratione materiae* de l'article 1 du Protocole n° 1 à la Convention quant à la partie du grief concernant l'imposition de l'allocation perçue par le requérant en vertu de la loi n° 138/1999 et la rejette ;
2. *Déclare* la requête recevable quant aux griefs tirés de l'article 1 du Protocole n° 1 à la Convention dans sa partie concernant l'imposition de l'allocation perçue par le requérant en vertu de la loi n° 138/1999, pris isolément et combiné avec l'article 14 de la Convention, et irrecevable pour le surplus ;
3. *Dit* qu'il y a eu violation de l'article 1 du Protocole n° 1 à la Convention ;
4. *Dit* qu'il y a eu violation de l'article 1 du Protocole n° 1 combiné avec l'article 14 de la Convention ;
5. *Dit*
 - a) que l'Etat défendeur doit verser au requérant, dans les trois mois à compter du jour où l'arrêt sera devenu définitif en vertu de l'article 44 § 2 de la Convention, les sommes suivantes à convertir dans la monnaie de l'Etat défendeur au taux applicable à la date du règlement :
 - i. 5 300 EUR (cinq mille trois cents euros), plus tout montant pouvant être dû à titre d'impôt, pour dommage matériel ;

- ii. 1 000 EUR (mille euros), plus tout montant pouvant être dû à titre d'impôt, pour dommage moral ;
- b) qu'à compter de l'expiration dudit délai et jusqu'au versement, ces montants seront à majorer d'un intérêt simple à un taux égal à celui de la facilité de prêt marginal de la Banque centrale européenne applicable pendant cette période, augmenté de trois points de pourcentage ;

6. *Rejette* la demande de satisfaction équitable pour le surplus.

Fait en français, puis communiqué par écrit le 23 septembre 2008 en application de l'article 77 §§ 2 et 3 du règlement.

Santiago Quesada
Greffier

Josep Casadevall
Président