



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

TROISIÈME SECTION

AFFAIRE BIZĂU c. ROUMANIE

(Requête n° 26852/03)

ARRÊT

STRASBOURG

27 janvier 2009

DÉFINITIF

27/04/2009

Cet arrêt peut subir des retouches de forme.

En l'affaire Bizău 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,
Alvina Gyulumyan,
Ineta Ziemele,
Luis López Guerra,
Ann Power, *juges*,

et de Santiago Quesada, *greffier de section*,

Après en avoir délibéré en chambre du conseil le 6 janvier 2009,

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

PROCÉDURE

1. A l'origine de l'affaire se trouve une requête (n° 26852/03) dirigée contre la Roumanie et dont un ressortissant de cet Etat, M. Gheorghe Bizău (« 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 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 20 mars 2007, la Cour a décidé de communiquer la requête au Gouvernement. Comme le permet l'article 29 § 3 de la Convention, il a en outre été 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 est né en 1948 et réside à Sighetu Marmăției.

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

6. Lors de son affectation à la réserve, le requérant se vit accorder une allocation correspondant à vingt-quatre soldes brutes, en application de

l'article 31 de la loi n° 138 du 20 juillet 1999 sur les salaires et les autres droits des militaires. Selon cet article, l'allocation n'était pas imposable.

7. De plus, en vertu de l'article 80 de la loi n° 56 du 4 juin 2002 (« la loi n° 56/1992 ») relative à la frontière de l'Etat, telle que modifiée par l'ordonnance du Gouvernement n° 80/1999, le requérant perçut une aide financière égale à douze fois la « solde intégrale » du dernier mois d'activité.

8. S'agissant de l'allocation prévue par l'article 31 § 1 de la loi n° 138/1999, au moment du versement de celle-ci, le ministère de l'Intérieur en déduisit le montant de 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 »), retenant ainsi un montant de 45 345 644 lei roumains, soit environ 2 446 euros.

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 et non la solde brute. Le requérant estime avoir ainsi été privé d'un montant de 18 844 944 lei roumains, soit environ 1 017 euros, correspondant à l'impôt sur le revenu calculé selon les dispositions de l'ordonnance n° 73/1999.

10. Le requérant saisit le tribunal départemental de Bucarest d'une action contre le ministère de l'Intérieur, en remboursement de l'impôt perçu qu'il estimait avoir été retenu à tort, dans la mesure où les lois n°s 138/1999 et 56/1992 exonéraient d'impôt l'allocation et l'aide financière auxquelles il avait droit. Il demanda aussi la majoration de ces sommes pour tenir compte de l'inflation.

11. Par un jugement du 11 novembre 2002, après une cassation avec renvoi, le tribunal départemental de Bucarest rejeta l'action du requérant. Concernant l'allocation prévue par l'article 31 de la loi n° 138/1999, le tribunal estima qu'au moment où le requérant avait été mis à la retraite, l'ordonnance n° 73/1999 était également en vigueur et que, même si l'allocation litigieuse était calculée en fonction de la solde mensuelle brute, le montant devait être soumis à l'impôt, puisque l'ordonnance n° 73/1999 mentionnait la solde nette.

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, et que cette somme n'avait pas été soumise à l'impôt.

12. Ce jugement fut confirmé par un arrêt définitif du 25 février 2003 de la cour d'appel de Bucarest, qui rejeta le recours du requérant.

II. LE DROIT ET LA PRATIQUE INTERNES PERTINENTS

13. Les dispositions légales et la pratique interne pertinentes sont décrites dans l'arrêt *Driha c. Roumanie* (n° 29556/02, §§ 10-17, 21 février 2008).

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 équivalente à douze fois leur solde intégrale du dernier mois d'activité. »

15. Contrairement à l'allocation prévue par la loi n° 138/1999, l'aide octroyée en vertu de la loi relative à la frontière de l'Etat n'a pas fait l'objet d'une jurisprudence contradictoire au niveau de la Cour suprême de justice, la grande majorité des juridictions nationales amenées à interpréter les termes « solde intégrale » ayant considéré qu'il s'agissait de la solde mensuelle nette.

EN DROIT

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

16. Le requérant allègue que l'allocation et l'aide financière 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, dont les dispositions se lisent 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

17. Invoquant notamment l'affaire *Kopecky c. Slovaquie* ([GC], n° 44912/98, CEDH 2004-IX), le Gouvernement considère que le requérant ne dispose pas d'un bien actuel, ni d'une créance ou d'une espérance

légitime de sorte que l'article 1 du Protocole n° 1 ne trouve pas à s'appliquer en l'espèce, dans la mesure où le requérant ne peut se prévaloir ni d'une décision définitive en sa faveur, ni d'une jurisprudence bien établie en la matière des juridictions internes pour fonder une espérance légitime. Partant, le Gouvernement estime que le grief tiré de l'article 1 du Protocole n° 1 devrait être rejeté comme incompatible *ratione materiae* avec les dispositions de la Convention.

18. Pour ce qui est de l'aide financière perçue par le requérant en vertu de la loi n° 56/1992, la Cour constate que son imposition était prévue par la loi, telle qu'interprétée en l'espèce par les juridictions nationales. Contrairement à l'allocation régie par la loi n° 138/1999, cette aide n'a pas suscité une jurisprudence contradictoire au niveau de la Cour suprême de justice. 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, quant à la somme qu'il prétend avoir été illégalement retenue en vertu de la loi n° 56/1992.

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

20. 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 estime que, eu égard à la nature des griefs et aux éléments du dossier, il y a lieu de joindre au fond l'exception soulevée par le Gouvernement.

21. Par ailleurs, la Cour 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

22. Le Gouvernement estime qu'il n'y a pas de divergences majeures dans la jurisprudence nationale en la matière, ni d'absence d'un mécanisme permettant d'effacer de telles divergences, dans la mesure où, par l'intermédiaire notamment du recours en annulation, la jurisprudence de la Cour suprême de justice est devenue constante dans le sens de l'imposition des allocations en cause.

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

24. La Cour considère que le Gouvernement n'a fourni aucun fait ni argument pouvant mener à une conclusion différente dans la présente affaire. La Cour note en l'espèce, qu'à l'instar de l'affaire *Driha* précitée, le requérant était titulaire d'un bien protégé par l'article 1 du Protocole n° 1

à la Convention, dans la mesure où il s'est vu octroyer une aide ponctuelle, sous la forme d'une allocation, qui constituait une créance à l'égard du ministère de l'Intérieur (arrêt *Driha* précité, §§ 22-25).

25. La Cour estime également que l'ingérence dénoncée par le requérant était manifestement illégale sur le plan du droit interne et, par conséquent, incompatible avec le droit du requérant au respect de ses biens. Une telle conclusion dispense la Cour de rechercher si un juste équilibre a été maintenu entre les exigences de l'intérêt général et les impératifs de la sauvegarde des droits individuels du requérant (arrêt *Driha* précité, §§25-33).

26. Dès lors, la Cour considère qu'il y a lieu de rejeter l'exception d'incompatibilité rationae materiae soulevée par le Gouvernement et conclut qu'il y a eu violation de l'article 1 du Protocole n° 1.

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

27. Le requérant estime avoir été victime d'une discrimination, dans la mesure où d'autres personnes se trouvant dans une situation similaire à la sienne ont perçu leur allocation sans qu'elle soit soumise à l'impôt. Il invoque en substance l'article 14 de la Convention qui prévoit :

« 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. »

28. Le Gouvernement conteste cette thèse, faisant valoir que le requérant n'a pas indiqué quel serait le fondement de la discrimination alléguée et que de toute manière l'autonomie dont jouissent les juridictions internes dans l'interprétation des dispositions légales pertinentes ne saurait être qualifiée de discrimination.

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

30. La Cour ne voit aucune raison de s'écarter de la conclusion à laquelle elle est parvenue dans l'affaire *Driha* précitée (voir les paragraphes 34 à 39). La Cour rappelle qu'au regard 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 de la Convention revêt un caractère indicatif et non limitatif (voir *Engel et autres c. Pays-Bas*, 8 juin 1976, § 72, série A n° 22 et *Rasmussen c. Danemark*, 28 novembre 1984, § 34, série A n° 87).

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

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

III. SUR LES AUTRES VIOLATIONS ALLÉGUÉES

33. Invoquant l'article 6 § 1 de la Convention, le requérant se plaint enfin du caractère prétendument inéquitable de la procédure, eu égard à la jurisprudence contradictoire des juridictions nationales.

34. 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).

35. 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

36. 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

37. Le requérant réclame 12 480,48 nouveaux lei roumains (RON), soit environ 3 871 euros (EUR), représentant la valeur réactualisée selon le taux d'inflation des 45 345 644 lei roumains (ROL) retenus à titre d'impôt perçu sur l'allocation versée en vertu de la loi n° 138/1999, auxquels s'ajoutent 5 186,69 RON, soit environ 1 609 EUR, valeur réactualisée des 18 844 944 ROL prétendument perçus à titre d'impôt sur l'aide financière octroyée en vertu de la loi n° 56/1992. Le requérant réclame également 10 041 RON, soit environ 3 115 EUR, au titre des intérêts légaux dus pour les sommes susmentionnées, ainsi que 5 000 EUR, au titre du préjudice moral qu'il aurait subi.

38. Le Gouvernement s'oppose à l'octroi d'une somme au titre du dommage matériel. S'agissant de la demande au titre du préjudice moral, il estime qu'il n'y a pas de lien de causalité entre le dommage allégué et

les prétendues violations de la Convention et, à titre subsidiaire, qu'un éventuel constat de violation constituerait en soi une réparation satisfaisante à cet égard.

39. 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 3 000 EUR au titre du dommage matériel.

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

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

C. Intérêts moratoires

41. La Cour juge approprié de calquer 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 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 14 combiné avec l'article 1 du Protocole n° 1 à 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 conformément à l'article 44 § 2 de la Convention, les sommes suivantes à convertir dans la monnaie nationale de l'Etat défendeur au taux applicable à la date du règlement :
 - i. 3 000 EUR (trois mille euros), plus tout montant pouvant être dû à titre d'impôt, pour préjudice matériel ;
 - ii. 1 000 EUR (mille euros), plus tout montant pouvant être dû à titre d'impôt, pour préjudice 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 27 janvier 2009, en application de l'article 77 §§ 2 et 3 du règlement.

Santiago Quesada
Greffier

Josep Casadevall
Président