

CURTEA EUROPEANĂ A DREPTURILOR OMULUI

CAUZA HENTRICH contra Franței
Cererea nr. 13616/88

Hotărâre
19 februarie 1998

În cauza Hentrich c. Franței¹,

Curtea europeană a Drepturilor Omului, constituită, în conformitate cu articolul 43 din Convenția europeană a Drepturilor Omului („Convenția”) și cu clauzele pertinente din regulamentul său, într-o cameră alcătuită din următorii judecători:

Dnii R. Ryssdal, *președinte*,
F. Gölcüklü,
L.-E. Pettiti,
J. De Meyer,
N. Valticos,
S.K. Martens,
A.B. Baka,
L. Wildhaber,
J. Makarczyk,
precum și Dnii M.-A. Eissen, *grefir*, și H. Petzold, *grefier adjunct*,

După ce a deliberat în camera de consiliu la 24 februarie și 25 august 1994.

Pronunță prezenta hotărâre, adoptată la această ultimă dată:

PROCEDURA

1. Cazul a fost deferit Curții de către Comisia europeană a Drepturilor Omului („Comisia”) la 12 iulie 1993, în termenul de trei luni prevăzut de articolele 32 § 1 și 47 din Convenție. La originea sa se află o cerere (nr. 13616/88) îndreptată împotriva Republicii franceze și pe care cetățeanul acestui Stat, Dna Liliane Hentrich, a înaintat-o Comisiei la 14 decembrie 1987 în virtutea articolului 25.

Cererea Comisiei face trimitere la articolele 44 și 46 precum și la declarația Franței prin care este recunoscută jurisdicția obligatorie a Curții (articolul 46). Ea are drept scop obținerea unei decizii asupra punctului de a ști dacă faptele expuse în cauză denotă o încălcare din partea Statului pârât a prevederilor articolelor 6 §§ 1 și 2, 13 și 14 din Convenție, și 1 din Protocolul nr. 1.

2. Răspunzând invitației prevăzute de articolul 33 § 3 d) din regulament, reclamanta și-a manifestat dorința de a participa la proces și a desemnat un reprezentant (articolul 30).
3. Camera constituită îi includea cu drepturi depline pe Dl L.-E. Pettiti, judecător ales din partea Franței (articolul 43 din Convenție), și Dl R. Ryssdal, președintele Curții (articolul

¹ Cazul poartă numărul 23/1993/418/497. Primele două cifre indică poziția cazului pe lista cazurilor transmise Curții în anul corespunzător (a doua cifră). Ultimele două numere indică poziția lui pe lista cazurilor transmise Curții de la crearea sa și pe lista cererilor inițiale corespunzătoare la Comisie.

21 § 3 b) din regulament). La 25 august 1993, președintele Curții prin tragere la sorți a numit ceilalți șapte judecători: Dnii F. Gölcüklü, J. De Meyer, N. Valticos, S.K. Martens, A.B. Baka, L. Wildhaber și J. Makarczyk, în prezența grefierului (articolele 43 *in fine* din Convenție și 21 § 4 din regulament).

4. În calitate de președinte al camerei (articolul 21 § 5 din regulament), Dl Ryssdal a consultat, prin intermediul grefierului, agentul guvernului francez („Guvernul”), reprezentantul reclamantei și delegatul Comisiei cu privire la organizarea procedurii (articolele 37 § 1 și 38). În conformitate cu ordonanța adoptată în consecință, grefierul a primit memoriile reclamantei și Guvernului la 20 și, respectiv, la 23 decembrie 1993. La 6 ianuarie 1994, secretarul adjunct al Comisiei l-a informat că delegatul se va exprima în cadrul audierilor.
5. Conform deciziei președintelui, dezbaterile s-au desfășurat în public la 22 februarie 1994, la Palatul Drepturilor Omului la Strasbourg. În prealabil Curtea a avut o ședință de pregătire

S-au prezentat:

- *din partea Guvernului*

Dra	M. Picard, magistrat detașat la direcția afaceri juridice, ministerul pentru Afaceri externe,	<i>agent,</i>
Dnii	J.-M. Sommer, șef de birou de drept imobiliar, Direcția afaceri juridice, ministerul Justiției, E. Bourgoin, inspector principal pentru impozite, direcția generală pentru impozite, ministerul pentru Buget,	<i>consilieri;.</i>

- *din partea Comisiei*

Dl	A. Weitzel,	<i>delegat;</i>
----	-------------	-----------------

- *din partea reclamantei*

Dl	G. Alexandre, avocat,	<i>reprezentant.</i>
----	-----------------------	----------------------

Curtea a ascultat pledoariile Dnei Picard, Dlui Bourgoin, Dlui Weitzel și Dlui Alexandre, precum și răspunsul la întrebările sale și ale unuia dintre judecători.

Guvernul și reclamanta au prezentat la audiere diverse documente.

ÎN FAPT

I. CIRCUMSTANȚELE SPEȚEI

6. Doamna Liliane Hentrich este cetățeană a Franței și locuiește la Strasbourg.
7. La 11 mai 1978, dânsa și soțul său, Dl Wolfgang Peukert, au procurat la Strasbourg contra unei sume globale de 150 000 franci francezi (f) un teren fără autorizație de construcție cu o suprafață de 67,66 ari, cadastrat pe diferite parcele: 21,26 ari de pământ, 4,06 ari sol, casă și construcții auxiliare, 1,30 ari sol și ocol, 23,53 ari grădină, sol și hambar, și 17,51 ari de grădină.

8. Vânzarea a fost efectuată cu condiția precedentă ca SAFER (societatea de amenajare funciară și de construcție rurală) din Alsacia nu-și va exercita dreptul său de preemțiune asupra imobilului pe o perioadă de două luni. Biroul principal pentru impozite din Molsheim a înregistrat actul contra plății impozitelor, mai întâi la 28 mai 1979, apoi la 12 august 1979, vânzarea fiind definitivă la această dată din cauza expirării termenului legal, SAFER nu și-a utilizat prerogativa.

A. Măsura de preemțiune

9. La 5 februarie 1980, portărelul a notificat Dnei Hentrich și soțului său următoarea decizie:

„ (...) [directorul general pentru impozite] a considerat insuficient prețul de cesiune declarat în contract (...) exercitat în profitul Trezoreriei, cu toate efectele respective, dreptul de preemțiune prevăzut de articolul 668 din codul general de impozite asupra tuturor bunurilor și drepturilor imobiliare [achiziționate de ei]; (...) [directorul general pentru impozite] permite soților (...) sau oricărei persoane care are drepturi depline să plătească:

- a) prețul specificat în actul de vânzare,
- b) majorarea cu zece procente prevăzută de lege, și
- c) costurile și cheltuielile loiale prevăzute în contract pentru producerea tuturor documentelor justificatoare adecvate.”

B. Contestarea judiciară a măsurii de preemțiune

1. Procedura în fața tribunalului de mare instanță din Strasbourg

10. La 31 martie 1980, reclamanta și soțul său au citat directorul pentru servicii fiscale din Bas-Rhin în fața tribunalului de mare instanță de la Strasbourg. Ei au pretins anularea măsurii de preemțiune pentru nerespectarea termenului de exercitare a dreptului, nulitatea notificării – ei au renunțat la această motiv la audiere -, abuz de putere și încălcarea Convenției și Protocolului nr. 1. Alternativ, ei au solicitat o expertiză judiciară a prețului de vânzare a bunurilor litigioase și un audit al vânzătorilor.
11. Tribunalul de mare instanță i-a refuzat la 16 decembrie 1980. Fixând pentru 13 august 1979, punctul de plecare pentru termenul de exercitare a dreptului de preemțiune, el a declarat „că Statul nu ar trebui să fie acuzat de faptul că nu și-a exercitat dreptul de preemțiune deoarece actul de vânzare nu era definitiv și rămânea supus condiției suspensive”.
12. El a respins plângerile invocate în baza Convenției:

„Cu privire la încălcarea Convenției (...) care constituise dreptul de preemțiune, art. 669 din CGI [codul general de impozite]:

(...)

Având în vedere faptul că dacă tribunalul va ajunge la concluzia că articolul 668 CGI este în contradicție cu dispozițiile Convenției pentru Drepturile Omului, soții vor putea legitim să afirme că jurisdicțiile franceze ar trebui să refuze pe viitor aplicarea articolului 668 CGI;

(...)

Având în vedere faptul că soții (...) au pornit de la afirmarea că articolul 668 din codul general de impozite ar fi în contradicție flagrantă cu articolul 1 § 1 din Protocolul adițional la Convenție care stipulează că orice persoană fizică sau juridică are dreptul la respectarea bunurilor sale și că nimeni nu poate fi lipsit de proprietatea sa decât pentru o cauză de utilitate publică;

Dar, având în vedere că articolul astfel invocat cuprinde un al doilea alineat care prevede că „dispozițiile precedente nu aduc atingere dreptului statelor de a adopta legile pe care le consideră necesare (...) pentru asigurarea plății impozitelor (...)”;

Deoarece Statul francez, confruntându-se cu o sporire a fraudei fiscale, a considerat necesar de a legifera dispozițiile articolului 668 din codul general al impozite;

Deoarece acest articol Statul aspiră să asigure plata regulată a impozitelor percepute de la actele de vânzare; Deoarece textul litigios nu se află deci în contradicție cu dispozițiile invocate;

Având în vedere că soții (...) au afirmat în continuare că articolul 668 contravine articolului 6 § 2 din Convenție (...) care prevede că orice persoană acuzată de o infracțiune este prezumată nevinovată până când vinovăția sa va fi legal stabilită;

Că exercitarea dreptului de preemțiune prin administrarea impozitelor constituie o sancțiune contra „presupusului delict de fraudă fiscală”;

Că ei sunt deci considerați, prin însăși faptul exercitării dreptului de preemțiune, ca fiind delapidatori cu toate consecințele dezonorante și fără posibilitatea de a se dezvinovăți;

Dar având în vedere că articolul 668 prevede că serviciul de impozite poate exercita un drept de preemțiune asupra imobilelor al căror preț de vânzare îl consideră insuficient;

Că textul nu are nevoie deci pentru aplicarea sa de o dovadă a fraudei fiscale;

Că este suficient ca prețul aparent să fie considerat de administrație insuficient fără ca administrația să cerceteze motivul acestei insuficiențe, care în realitate probabil ar fi oricare altul decât fraudarea fiscoului (ignoranta valorii reale, bunăvoința, etc.);

Că desigur textul a fost promulgat doar pentru a preveni fraudele fiscale, dar că el nu înseamnă cătuși de puțin că cei împotriva cărora el este aplicat sunt neapărat delapidatori, că ei nu ar trebui considerați ca atare, că nici o sancțiune nu este aplicată împotriva lor și că Statul le plătește chiar cu 10 % mai mult decât prețul pe care l-au plătit;

Că această primă de 10 % a fost prevăzută cu precizie deoarece s-ar putea întâmpla ca din greșeală dreptul de preemțiune să fie aplicat în cazul în care nu a avut loc nici o tentativă de fraudă fiscală din partea celor vizați;

Că este deci greșit că soții (...) se consideră dezonorați și că au constituit obiectul unei sancțiuni pentru comiterea unei fraude fiscale;

Având în vedere că soții (...) susțin și existența unei încălcări a articolului 6 § 1 din Convenție (...) care prevede că o sancțiune nu poate interveni decât după audierea celui a cărui drepturi sunt contestate sau care este acuzat de o infracțiune penală;

Dar având în vedere că articolul 668 CGI nu contestă prin nimic drepturile celui care a procurat un bun și că acest cumpărător nu este acuzat de nici o infracțiune;

Că textul se limitează să acorde Statutului un privilegiu în scopul asigurării plății impozitelor;

Că nu este deci deloc necesar după cum doreau soții (...) de a-i autoriza să justifice prețul adevărat pe care l-au plătit și lipsa oricărei disimulări a prețului din partea lor;

Având în vedere în fine că soții (...) afirmă că au fost victimele unei măsuri discriminatorii interzise de articolul 14 din Convenție (...)

Că măsura ar fi discriminatorie în raport cu alți cumpărători ai proprietăților vecine la un preț aproape identic și față de care administrația fiscală nu a recurs la exercitarea dreptului său de preemțiune;

Dar având în vedere că serviciile fiscale au libertatea deplină de a-și exercita dreptul de preemțiune după cum doresc,

Că nici un element al dosarului nu permite de a pretinde că Statul s-ar fi lăsat condus de considerațiuni de rasă, naționalitate, limbă, opinie politică sau alte criterii prevăzute de articolul 14 din Convenție; (...)

2. Procedura în fața curții de apel din Colmar

13. La 23 ianuarie 1981, Dna Hentrich și soțul său au introdus un apel în fața curții din Colmar. La 4 decembrie 1981, judecătorul responsabil de pregătirea cazului pentru judecare i-a sfătuit să depună memoriul la 5 februarie 1982.

După ce obținuse o prelungire până la 7 mai, cei vizați și-au înaintat, la 29 aprilie 1982, concluziile reluând argumentele prezentate în primă instanță. Ei și-au formulat plângerea de tratament discriminatoriu semnalând existența unui alt motiv care a putut constitui, în opinia lor, obiectul unei preemțiuni, și reproșând administrației de impozite că au ales procedura excepțională de preemțiune în locul procedurii de drept comun pentru redresarea fiscală. Ei, de asemenea, au pretins că decizia de exercitare a dreptului de preemțiune nu cuprinde motivația prevăzută de articolul 3 din legea nr. 79-587 din 11 iulie 1979 (paragraful 22 de mai jos).

14. Administrația și-a depus memoriul la 3 februarie 1983; judecătorul responsabil de pregătirea cazului a invitat-o la 5 noiembrie 1982. Termenul de răspuns, fixat pentru 5 mai 1983, pentru soți fusese amânat pentru 3 iunie apoi pentru 7 octombrie. Ei și-au formulat concluziile la 19 septembrie 1983. Încheierea procedurii de apel fusese pronunțată la 6 ianuarie 1984.

15. Curtea de apel din Colmar a avut o ședință la 21 ianuarie 1985 și a pronunțat hotărârea la 19 februarie 1985. Confirmând data fixată de către primii judecători ca punct de plecare pentru termenul de exercitare a dreptului de preemțiune, ea a respins apelul din următoarele considerente:

„Având în vedere că este cazul de a respinge motivul apelului privind ilegalitatea actului din 5 februarie 1980 pentru lipsa motivării pretinse de articolul 3 din legea nr. 79-587 din 1 iulie 1979, ținând cont de faptul că acest mijloc nu pare a fi destul de serios pentru a constitui o problemă prejudiciabilă de natură administrativă, pe când acest act aparent prezintă un temei juridic și motivul faptului care a determinat administrația să exercite preemțiunea;

Având în vedere că, pentru surplus, curtea acceptă fără cea mai mică rezervă motivele excelente pentru care primii judecători au respins mijloacele relative, pe de o parte, la abuzul de putere de care se făcea vinovată administrația acționând în scop speculativ și, pe de altă parte, la încălcarea din către articolul 668 din codul general de impozite a mai multor principii fundamentale definite de Convenție (...)

3. *Procedura în fața Curții de casație*

16. Reclamanta și soțul său au formulat un recurs în anulare la 13 iunie 1985, și au depus un memoriu suplimentar al 13 noiembrie.

Ei au formulat două motive, bazate primul - pe nerespectarea termenului de exercitare a dreptului de preemțiune și al doilea - pe încălcarea articolelor 1 din Protocolul nr. 1, și 6 §§ 1 și 2 din Convenție.

În susținerea celui de-al doilea motiv – singurul care prezintă interes în aceste împrejurări -, ei susțineau mai întâi:

„(...)

(...) că din combinația acestor texte [articolul 1 din Protocolul nr. 1 și 6 § 1 din Convenție] rezultă că nimeni nu poate fi lipsit de proprietatea sa, chiar printr-o lege fiscală, fără a se putea apăra în justiție; că totodată este constatat că dreptul de preemțiune al articolului 668 din CGI (devenit articolul L.18 din cartea de proceduri fiscale) este în mod discreționar exercitat de Stat care nu este obligat să justifice insuficiența prețului pretins, și că acest text nu autorizează cumpărătorul depozitat să-și demonstreze bunăcredința sau caracterul normal al prețului; că în speță, curtea [de apel], care a notat caracterul discreționar al dreptului Statului și imposibilitatea pentru partea expropriată de a fi audiată în apărarea sa și a stabilit totodată conformitatea articolului 668 din CGI cu dispozițiile articolelor 1 din Primul protocol adițional și 6 § 1 din Convenție (...), nu și-a făcut propriile constatări privind consecințele legale care au decurs și astfel a *încălcat textele menționate mai sus*;”

În continuare ei afirmau:

„(...) că din articolul 6 § 2 din Convenție (...) rezultă că „orice persoană acuzată de o infracțiune este prezumată nevinovată până când vinovăția sa va fi legal stabilită”; că este un principiu stabilit că articolul 668 din CGI are drept scop lupta împotriva fraudei fiscale și prevede o sancțiune față de delapidatori; că în speță, curtea [de apel], care a negat acest scop și această natură a preemțiunii de Stat pentru a nu face aplicabile Statului dispozițiile articolului 6 § 2 din Convenție, a *contestat sensul și conținutul articolului 668 din CGI (devenit articolul L.18 din cartea de proceduri fiscale) și, în consecință, a încălcat acest text*;

și în final, că curtea [de apel], care a notat că administrația fiscală își poate exercita dreptul de preemțiune fără a demonstra vinovăția părții expropriate și fără ca aceasta din urmă să-și poată justifica nevinovăția, dar care a considerat totodată că o asemenea măsură nu contravine articolului 6 § 2 din Convenție, a *încălcat textul prin refuzul de a-l aplica*.”

17. Memoriul de apărare al serviciilor fiscale fusese înregistrat la 7 martie 1986. Consilierul raportor, desemnat la 18 aprilie 1986, a depus raportul său la 18 noiembrie 1986. Avocatul general fusese ales la 2 ianuarie 1987. Cauza, inițial audiată la 31 martie 1987, fusese retrimisă la 19 mai 1987 în fața adunării plenare a camerei comerciale a Curții de casație.
18. La 16 iunie 1987, Curtea de casație (camera comercială) a pronunțat patru hotărâri de principiu dintre care o hotărâre a respins recursul Dnei Hentrich și a soțului său.

În ceea ce privește motivul relativ la încălcarea dispozițiilor Convenției, ea s-a exprimat astfel:

„(...) având în vedere, în primul rând, că administrația de impozite utilizează împuternicirile pe care le deține în baza articolului 668 din codul general de impozite, cumpărătorul expropriat poate cere unui tribunal să se pronunțe cu privire la contestația sa care tinde să stabilească dacă condițiile de aplicare ale textului vizat nu au fost întrunite;

Având în vedere, într-al doilea rând, că exercitarea dreptului de preemțiune a Statului în condițiile prevăzute de articolul 668 vizat mai sus nu implică faptul ca cumpărătorul expropriat a comis o infracțiune penală, de unde urmează că această exercitare nu face parte din prevederile articolului 6, alineatul 2, din Convenție (...)

Că motivul nu este deci fondat în fiecare din laturile sale.”

19. Din 1981 terenul a fost autorizat să fie utilizat pentru construcții condiționat; el nu a fost revândut dar a fost lăsat la dispoziția unui grădinar din vecinătate. Valoarea sa actualmente este de 33 000 f un ar.

II. DREPTUL ȘI PRATICA INTERNĂ PERTINENTE

A. Dreptul de preemțiune al administrației fiscale

20. La epoca preemțiunii litigioase, articolul 668 din codul general de impozite prevedea următoarele:

„Fără a prejudicia dispozițiile articolului 1649 *quinquies* A și pe parcursul unui termen de șase luni începând din ziua îndeplinirii formalității de înregistrare sau a formalității fuzionate [înregistrarea și publicarea funciară] serviciul de impozite poate exercita în profitul Trezoreriei un drept de preemțiune cu privire la imobile, drepturi imobiliare, fonduri de comerț sau clientelă, dreptul la un contract de închiriere sau în profitul unei promisiuni de contract de închiriere asupra întregului sau a unei părți a imobilului, al cărui preț de vânzare îl consideră insuficient, oferind să plătească reclamanților cu drepturi depline suma acestui preț majorată cu zece procente.

Termenul de șase luni este redus la trei luni dacă formalitatea a avut loc la biroul teritorial unde este situat bunul.

Decizia de exercitare a dreptului de preemțiune este notificată prin intermediul portărelului.”

21. La 1 ianuarie 1982, articolul 668 a devenit articolul L.18 din cartea de proceduri fiscale și de acum înainte prevedea următoarele:

„Într-un termen de șase luni începând cu data înregistrării sau îndeplinirii formalității fuzionate [înregistrarea și publicarea funciară], serviciul de impozite poate exercita, în profitul Trezoreriei, un drept de preemțiune cu privire la imobile, drepturi imobiliare, fonduri de comerț sau clientelă, dreptul la un contract de închiriere sau în profitul unei promisiuni de contract de închiriere asupra întregului sau a unei părți a imobilului, al cărui preț de vânzare îl consideră insuficient, oferind să plătească reclamanților cu drepturi depline suma acestui preț majorată cu zece procente.

Termenul de șase luni este redus la trei luni dacă formalitatea a avut loc la biroul teritorial unde este situat bunul.

Decizia de exercitare a dreptului de preemțiune este notificată cumpărătorului, vânzătorului sau succesorilor lor cu drepturi depline prin intermediul portărelului.

Exercitarea acestui drept nu constituie un obstacol pentru posibilitatea administrației de a intenta, dacă va fi necesar, o procedură de redresare contradictorie prevăzută de art. L.55.”

22. Decizia administrativă de a exercita dreptul de preemțiune prevăzut de acest text trebuie – după cum precizează circulara Primului ministru din 10 ianuarie 1980 – să fie motivată în

conformitate cu legea nr. 79-587 din 11 iulie 1979, care a intrat în vigoare la 11 ianuarie 1980 și a cărei articole pertinente prevăd:

Articolul 1

„Persoanele fizice sau juridice au dreptul de a fi informate fără întârziere asupra motivelor deciziilor administrative individuale defavorabile care le vizează.

În acest scop, ar trebui să fie motivate deciziile care:

- limitează exercitarea libertăților publice sau, la modul general, constituie o măsură a poliției;
- aplică o sancțiune;
- subordonează acordarea unei autorizații condițiilor restrictive sau impun obligațiuni;
- retrag sau abrogă o decizie creativă de drepturi;
- revendică o prescripție, o decădere din drepturi sau o pierdere a drepturilor;
- refuză un avantaj a cărui atribuire constituie un drept pentru persoanele care întrunesc condițiile legale pentru a-l obține.”

Articolul 3

„Motivarea pretinsă de prezenta lege trebuie să fie prezentată în scris și să cuprindă declararea considerațiunilor de drept și de fapt care constituie temeiul deciziei.”

B. Extinderea controlului jurisdicțional

23. Recursul împotriva unei decizii de preemțiune în baza articolului 668 din codul general de impozite este în competența jurisdicțiilor de ordin judiciar.

Pe de o parte, într-o hotărâre din 22 decembrie 1950 (Dalloz 1951, jurisprudență, pag. 547), Consiliul de Stat s-a declarat incompetent considerând „că din cauza atingerii grave pe care puterea acordată administrației (...) de a exercita un drept de preemțiune asupra imobilului vândut a adus-o atingerea dreptului de proprietate, (...) tribunalelor de ordin judiciar (...) le aparține să examineze litigiile relative la dreptul de preemțiune”. Pe de altă parte, jurisdicțiile de ordin judiciar au acceptat să se pronunțe asupra contestațiilor deciziilor de preemțiune. Mai întâi ele au examinat doar conformitatea formală a preemțiunii (curtea de apel din Lyon, hotărârea din 14 aprilie 1947, *Gazette du Palais* 1947, 2, 48). Ulterior ele au aprofundat controlul său asigurându-se ca această măsură nu urmărea un scop speculativ și nu dădea dovadă de vreun abuz de putere (Curtea de casație, camera comercială, hotărârea Lucan din 5 februarie 1957, *Juris-Classeur périodique* 1957, I, 9875, 9876).

Având la bază caracterul discreționar al dreptului de preemțiune, Curtea de casație a considerat totodată că judecătorul nu ar putea controla aprecierea făcută de administrație cu privire la insuficiența prețului declarat.

Prin aceste patru hotărâri de principiu din 16 iunie 1987 (paragraful 18 de mai sus), Curtea de casație a lărgit considerabil controlul judiciar. Abandonând explicit opinia sa referitoare la caracterul discreționar al dreptului de preemțiune, ea a declarat că motivarea deciziei de exercitare a acestui drept trebuie să fie prezentată în scris și să cuprindă declararea considerațiunilor de drept și de fapt care au stat la baza ei. Astfel ea a dedus că motivarea „prea sumară și prea generală”, era singura motivare conform căreia „administrația estimează prețul de vânzare insuficient”, „pe când [aceasta] trebuia să precizeze elementele care erau la baza sa pentru a estima ca fiind insuficient prețul de vânzare stipulat (...) pentru a permite cumpărătorului expropriat să contesteze această apreciere și să stabilească că prețul convenit corespunde valorii comerciale reale a bunului”.

În două din cauzele sale Curtea de casație a acceptat recursul pentru încălcarea dispozițiilor astfel interpretate; în altele două, printre care cea a Dnei Hentrich și a soțului ei, ea l-a respins. Ei fusesse singurii cumpărători expropriați care nu au obținut câștig de cauză în fața Curții supreme.

C. Practica de preemțiune

24. În 1980, administrația și-a exercitat dreptul de preemțiune o singură dată în departamentul Bas-Rhin – cu privire la reclamantă și soțul ei – și de douăzeci și cinci de ori în restul Franței.

Între 1980 și 1986, ea a efectuat optzeci și opt de operațiuni de acest tip.

După hotărârile din 1987 (paragraful 18 de mai sus), ea s-a abținut de la recurgerea la această practică.

PROCEDURA ÎN FAȚA COMISIEI

25. Dna Hentrich a sesizat Comisia la 14 decembrie 1987. În opinia ei, exercitarea dreptului de preemțiune constituise o ingerință nejustificată în dreptul său la proprietate, încălcând articolul 1 din Protocolul nr. 1. Astfel împotriva ei era îndreptată o prezumție de fraudă fiscală, în contradicție cu articolul 6 § 2 din Convenție. Beneficierea de dreptul de acces la un tribunal care îi asigura un proces echitabil în termen rezonabil îi fusesse refuzată, în pofida articolelor 6 și 13 din Convenție. În fine, îi fusesse aplicat un tratament discriminatoriu, contrar articolului 14 din Convenție, în ceea ce privește respectarea drepturilor recunoscute de dispozițiile menționate mai sus.

26. Comisia a declarat cererea (nr. 13616/88) admisibilă la 5 decembrie 1991. În raportul său din 4 mai 1993 (articolul 31), ea a decis:

- a) că a avut loc o încălcare a articolului 1 din Protocolul nr. 1 (douăsprezece voturi împotriva la unu);
- b) că a avut loc o încălcare a articolului 6 § 1 din Convenție în ceea ce privește echitatea și durata procedurii (douăsprezece voturi împotriva la unu);
- c) că nu a avut loc încălcarea articolelor 6 § 2 și 14 din Convenție (douăsprezece voturi împotriva la unu);
- d) că nu este necesar de a examina separat plângerea în baza articolului 13 din Convenție (unanim).

Textul integral al avizului său și patru opinii parțial separate care îl însoțesc figurează în anexa la prezenta hotărâre*.

CONCLUZIILE PREZENTATE DE GUVERN

27. În memoriul său Guvernul invită Curtea

„să aibă bunăvoința de a respinge cererea introdusă de Dna Hentrich, considerând că plângerile bazate pe încălcarea articolelor 6 § 1 din Convenția și 1 din Protocolul nr. 1 nu sunt admisibile din cauza neepuizării căilor interne de recurs și prin urmare nu sunt întemeiate, că articolul 6 § 2 din Convenție nu este aplicabil în speță și, prin urmare, că plângerea referitoare la el nu este destul de întemeiată, că plângerea care decurge din

depășirea termenului rezonabil al procedurii nu este fondată și, în fine, că plângerile bazate pe încălcarea articolelor 13 și 14 din Convenție nu sunt întemeiate”.

ÎN DREPT

I. INTRODUCERE

28. În esență, Dna Hentrich se pretindea victima unei încălcări a articolului 1 din Protocolul nr. 1 din cauza că administrația fiscală a exercitat dreptul de preemțiune prevăzut în articolul 668 din codul general de impozite. În afară de aceasta, ea afirma că procedura națională nu i-a oferit ocazia adecvată pentru a-și apăra cauza în fața jurisdicțiilor franceze, ceea ce contravine articolului 6 §§ 1 și 2 din Convenție.

II. CU PRIVIRE LA EXCEPȚIILE PRELIMINARE ALE GUVERNULUI

1. Guvernul pleda, după cum procedase și în fața Comisiei, pentru lipsa epuizării căilor interne de recurs.

Prima latură a celui de-al doilea motiv al apelului înaintat în fața Curții de casație menționa articolul 1 din Protocolul nr. 1, dar nu se referea la utilitatea publică și proporționalitatea ingerinței. Ea tindea să critice articolul 668 din codul general de impozite pentru că acesta nu autorizează cumpărătorului expropriat să-și demonstreze bunăcredința, și nu susținea că dreptul de preemțiune încalcă dreptul indivizilor la respectarea bunurilor lor.

De altfel, Dna Hentrich nu a pus Curtea de casație în situația de a verifica greșelile procedurii naționale, deoarece ea a pretins în fața ei încălcarea legii nr. 79-587 din 11 iulie 1979.

30. Curtea reamintește mai întâi că articolul 26 din Convenție trebuie să se aplice „cu o anumită suplețe și fără formalități excesive” (hotărârea Castells c. Spaniei din 23 aprilie 1992, seria A nr. 236, pag. 19, § 27).

Curtea și Comisia au constatat că reclamanta a invocat expres, la toate etapele procedurii național, dispozițiile pertinente ale Convenției și a indicta în esență în fața jurisdicțiilor interne plângerile pe care le-a formulat în prezent la Strasbourg.

31. În ceea ce privește argumentele Dnei Hentrich bazate pe incompatibilitatea articolului 668 din codul general de impozite cu articolul 1 din Protocolul nr. 1, Curtea menționează că aici nu este vorba de plângeri noi, persoana vizată limitându-se la dezvoltarea în fața organelor Convenției a tezei deja examinate de către jurisdicțiile franceze, mai precis cea de neconformitate a articolului 668, printre altele, cu dispozițiile articolului 1 din Protocolul nr. 1.

32. Cât privește plângerile relative la procedură, Dns Hentrich, cu siguranță, nu s-a bazat în casație, după cum a procedat în apel, pe legea nr. 79-587. Nu ar trebui totuși să ignorăm că curtea din Colmar (paragraful 15 de mai sus), ca și alte curți de apel la epocă, se conforma doctrinei restrictive care până acum era cea a Curții de casație. Omisiunea reclamantei nu poate deci justifica această latură a excepției conform căreia dacă Guvernul avea să convingă Curtea că în perioada introducerii recursului o alegație a încălcării acestei legi i-ar fi permis o speranță de succes pe care o are un recurs efectiv. Or, la epoca faptelor, a fost menționată nu o singură decizie a Curții de casație adoptată în acest sens

În fine, Guvernul nu a explicat într-un mod convingător poziția Curții de casație: pe de o parte, ea nu pune la îndoială compatibilitatea exercitării dreptului de preemțiune cu articolele 6 din Convenție și 1 din Protocolul nr. 1, atâta timp cât cumpărătorul expropriat avea posibilitatea de a pretinde ca un tribunal să examineze întrunirea condițiilor de exercitare (paragraful 18 de mai sus); pe de altă parte, ea nu putea ignora faptul că în speță, în aplicarea propriei sale doctrine

anterioare, cumpărătorii expropriați erau lipsiți de această facultate. Or ea nu a anulat hotărârea curții de apel pentru încălcarea acestor dispoziții.

33. Astfel, Dna Hentrich a oferit jurisdicțiilor franceze ocazia că articolul 26 are drept scop de a menaja în principiu Statele contractante: evitarea sau redresarea încălcărilor pretinse împotriva lor (vezi, printre altele, hotărârea Guzzardi c. Italiei din 6 noiembrie 1980, seria A nr. 39, pag. 27, § 72).

Excepțiile ar trebui deci să fie respinse.

III. CU PRIVIRE LA ÎNCĂLCAREA PRETINSĂ A ARTICOLULUI 1 DIN PROTOCOLUL NR. 1

34. În opinia reclamantei, preemțiunea bunului său de către administrația fiscală echivala de fapt cu o expropriere și încălca articolul 1 din Protocolul nr. 1, care prevede:

„Orice persoană fizică sau juridică are dreptul la respectarea bunurilor sale. Numeni nu poate fi lipsit de proprietatea sa decât pentru o cauză de utilitate publică și în condițiile prevăzute de lege și de principiile generale ale dreptului internațional.

Dispozițiile precedente nu aduc atingere dreptului statelor de a adopta legile pe care le consideră necesare pentru a reglementa folosința bunurilor conform interesului general sau pentru a asigura plata impozitelor ori a altor contribuții, sau a amenzilor.”

35. Din cauza exercitării dreptului de preemțiune, Dna Hentrich a fost lipsită de proprietatea sa în sensul celei de-a doua fraze a primului alineat din articolul 1, fapt pe care Guvernul nu l-a contestat.

36. Curtea trebuie deci să verifice dacă exigențele dispoziției în cauză au fost respectate.

A. Finalitatea ingerinței

37. În viziunea reclamantei, lupta împotriva fraudei fiscale nu poate constitui un scop de utilitate publică decât în cazul în care proprietarul ar fi presupus vinovat de fraudă fiscală, iar bunul său ar fi destinat unei utilități publice. Administrația nu ar putea prelua de la un cumpărător un bun imobiliar eventualul beneficiu fiind realizat la momentul cumpărării, cu excepția unei modalități frauduloase. Or insuficiența prețului ar putea fi explicată prin considerente inofensive, cum ar fi bunăvoința, ignoranța sau urgența.

38. Guvernul din contra afirmă că procedura de preemțiune este unicul mijloc de care dispune administrația pentru a moraliza și a regla piața imobiliară, și a lupta împotriva evaziunii fiscale. Interesul acestei proceduri, considerată de fisc ca fiind în special eficientă, se datorează caracterului său de intimidare și excepțional, deoarece ea era utilizată – ca în cazul speței – doar în cazul insuficienței manifestate de preț.

39. Curtea notează, la fel ca Comisia, că doar prețul neadecvat declarat al valorii recunoscute de administrație pentru bunul imobiliar procurat antrenează exercitarea dreptului de preemțiune. Acesta din urmă nu vizează sancționarea unei fraude fiscale, dar se aplică doar dacă prețul declarat corespunde cu prețul efectiv plătit, și tinde să prevină neperceperea impozitelor superioare de înregistrare. Bunăvoința sau reavoința cumpărătorului nu are deci nici o incidență.

Curtea reamintește că noțiunea de „utilitate publică” este amplă prin natura sa și că Statele dispun de a anumită marjă de apreciere pentru a defini și a organiza propriile politici în materie fiscală și a elabora macanisme – cum ar fi dreptul de preemțiune – pentru a asigura plata

impozitelor. Ea recunoaște că prevenirea fraudei fiscale constituie un obiectiv legitim care se referă la utilitatea publică. Ea nu ar trebui să decidă în speță dacă dreptul de preemțiune ar putea viza de asemenea legitimitatea reglării pieții de imobile.

B. Legalitatea ingerinței

40. În opinia Dnei Hentrich, procedura de preemțiune este arbitrară, deoarece administrația nu prezintă motivele deciziei sale iar contribuabilii nu pot cunoaște și supune criticilor aceste motive.

41. Guvernul susține că măsura de preemțiune trebuie să corespundă exigențelor legii nr. 79-587 din 11 iulie 1979 și putea fi controlată de jurisdicții. Noțiunea de insuficiență a prețului este cu certitudine puțin exactă, dar ea se apreciază prin referirea la transferurile de același tip operate în circumstanțe similare, și evaluarea ar putea fi contestată de proprietarul expropriat.

42. Spre deosebire de Comisie, Curtea a considerat necesar să se pronunțe asupra chestiunii legalității ingerinței.

Dacă sistemul dreptului de preemțiune nu poate fi suspus criticilor în calitate de atribut al suveranității unui Stat, același lucru se referă și la faptul că exercitarea sa este discreționară și totodată procedura nu este echitabilă.

În speță, măsura de preemțiune a fost operată în mod arbitrar, selectiv și deloc previzibil, și ea nu a oferit garanții procedurale elementare: în particular, articolul 668 din codul general de impozite, interpretat până la epoca faptelor de Curtea de casație și aplicat reclamantei, nu satisfăcea în suficientă măsură exigențele de precizie și previzibilitate implicate de noțiunea de lege în sensul Convenției.

O decizie de preemțiune nu poate fi legitimă dacă lipsește o dezbatere contradictorie și respectuoasă a principiului egalității armelor, care permite de a discuta chestiunea subevaluării prețului și, în consecință, poziția administrației; toate aceste elemente lipsesc în prezenta cauză.

Curtea ia act de faptul că sistemul juridic francez a fost de fapt modificat în acest sens, de acum înainte incluzând obligația de a supune principiului contradictoriu motivarea deciziei administrative de preemțiune. Totodată, ea trebuie să constate că această evoluție nu a fost în favoarea reclamantei, pe când ar fi putut. fi

C. Proporționalitatea ingerinței

43. În opinia Dnei Hentrich, imposibilitatea de a se apăra împotriva efectului, considerat de ea dezonorant, al măsurii de preemțiune l-a făcut neproportional, la fel ca și insuficiența compensării plătite pentru expropriere.

44. Guvernul, din partea sa, contestă avizul Comisiei, care stabilește neproportionalitatea măsurii în raport cu obiectivul urmărit din cauza existenței procedurii contradictorii de redresare fiscală. El afirmă că aceasta nu are nici același scop nici aceleași efecte. Preemțiunea, care avea o valoare de exemplu remarcabil, tindea în mod esențial să împiedice ca prețul de vânzare al imobilului vizat să servească drept bază de referință, pe când redresarea fiscală, având o aplicare mai generală, era neadaptată acestui tip de situații. Redresarea constituia o sancțiune fiscală, fără vreun impact asupra economiei generale a pieții imobiliare și asupra consecințelor juridice limitate la părțile vânzării, mai concret la cumpărător.

Cumpărătorul expropriat nu a suportat nici o pierdere financiară deoarece el a primit, pe lângă prețul plătit pentru procurarea imobilului, o majorare de 10 % și poate pretinde la rambursarea cheltuielilor și costurilor loiale ale contractului și, în baza pieselor justificative, la rambursarea sumelor stabilite înainte de preemțiune. Prejudiciul pur moral eventual suportat nu era, cu certitudine, neproportional în raport cu scopul urmărit.

Oricare ar fi cauza insufienței prețului declarat, colectivitatea suferea un prejudiciu important în materie de drept de transfer, fapt ce necesita un răspuns adaptat.

45. Pentru a aprecia proporționalitatea ingerinței, Curtea a examinat gradul de protecție oferit împotriva arbitrarului prin procedurile puse în aplicare în speță.

46. În circumstanțele speței, jurisdicțiile de fond au interpretat legea internă ca autorizând Statul să facă uz de dreptul său de preemțiune fără a indica motivele, în drept și în fapt, ale deciziei sale.

47. Curtea a constatat mai întâi că administrația fiscală poate, prin exercitarea dreptului său de preemțiune, să se substituie oricărui cumpărător, chiar cu o bunăcredință perfectă, cu unicul scop de a preîntâmpina alte persoane împotriva oricărei tentative de fraudă fiscală. Acest drept de preemțiune, care nu pare a avea echivalent în sistemele fiscale ale altor State părți la Convenție, nu intervine sistematic, altfel spus de fiecare dată are loc o subestimare mai mult sau mai puțin clară a prețului, dar foarte rar și într-o modalitate puțin previzibilă. În afară de aceasta, Statul dispune de alte tehnici proprii să descurajeze fraudă fiscală, când există motive serioase de a o presupune; el poate de asemenea urmări în judecată reîncasarea taxelor evitate și poate aplica, în caz de necesitate, amenzi fiscale. O utilizare sistematică a acestor acțiuni, combinată cu pericolul urmăririlor penale, ar trebui să constituie o armă suficientă.

48. Curtea consideră că trebuie studiată și problema proporționalității față de riscul oricărui cumpărător de a fi pe neașteptate amenințat de măsura de preemțiune și deci de a fi sancționat cu privarea bunului său, în singurul scop de a discursa eventualele subestimări. Or, exercitarea dreptului de preemțiune atrage consecințe suficient de serioase pentru ca măsura să atingă un anumit prag de severitate. Doar rambursarea prețului plătit – majorat cu 10 % - și cheltuielile și costurile loiale ale contractului nu sunt suficiente pentru a compensa pierderea unui bun achiziționat fără intenție frauduloasă.

49. Ținând cont de toate aceste elemente, Curtea a considerat că, fiind victima selectivă a exercitării dreptului de preemțiune, reclamanta a „suportat o pedeapsă specială și exorbitantă”, care singură putea face legitimă posibilitatea, care îi fusese refuzată, de a contesta ulterior măsura luată împotriva sa: există deci o ruptură a „echilibrului just care trebuie să domine între apărarea dreptului la proprietate și exigențele interesului general” (vezi, *mutatis mutandis*, hotărârile Sporrong și Lönnroth c. Suediei din 23 septembrie 1982, seria A nr. 52, pag. 28, § 73, și AGOSI c. Regatului Unit din 24 octombrie 1986, seria A nr. 108, pag. 19, § 55, și pag. 21, § 62).

D. Concluzie

50. Astfel, a avut loc o încălcare a articolului 1 din Protocolul nr. 1.

IV. CU PRIVIRE LA ÎNCĂLCAREA PRETINSĂ A ARTICOLULUI 6 §§ 1 ȘI 2 DIN CONVENȚIE

51. Dna Hentrich a pretins că a fost victima încălcării articolului 6 §§ 1 și 2 din Convenție, care prevede:

„1. orice persoană are dreptul la judecarea în mod echitabil, în mod public și într-un termen rezonabil a cauzei sale, de către o instanță independentă și imparțială, instituită de lege, care va hotărî, fie asupra încălcării drepturilor și obligațiilor sale cu caracter civil, fie asupra temeiniciei oricărei acuzații în materie penală îndreptate împotriva sa (...).

2. Orice persoană acuzată de o infracțiune este prezumată nevinovată până ce vinovăția sa va fi legal stabilită.”

52. La fel care s-au înfățișat în fața sa, Curtea a considerat că articolul 6 § 1 este aplicabil în speța dată.

A. Caracterul echitabil al procedurii

53. Reclamanta a reproșat administrației și jurisdicțiilor competente faptul că nu au audiat cauza sa „în mod echitabil”. Ea nu a putut discuta eficient aprecierea autorității publice furnizând dovada bunăcredinței sale și justeței prețului plătit. Pe scurt, nu a fost respectat principiul egalității armelor.

54. Opinia Comisiei este aceeași.

55. Guvernul a recunoscut că Dna Hentrich s-a aflat în imposibilitatea de a se apăra în fața tribunalului de mare instanță de la Strasbourg și curții de apel de la Colmar, acestea considerând că articolul 668 din codul general de impozite acordau o putere discreționară administrației fiscale, și astfel un cumpărător expropriat nu putea contesta în mod valabil o măsură de preemțiune. Totuși, el consideră că ea nu a profitat de ocazia oferită de recursul în anulare pentru a obține redresarea eventualelor greșeli ale judecătorilor fondului, și susține în orice caz că procesul a purtat un caracter echitabil.

56. Mai întâi Curtea constată că, pentru orice apărare privind acest punct, Guvernul se limitează la reiterarea excepției care fusese deja respinsă (paragrafele 32 și 33 de mai sus).

Apoi ea amintește că una din exigențele unui „proces echitabil” este „egalitatea armelor”, care implică obligația de a oferi fiecărei părți o posibilitate rezonabilă de a-și prezenta cauza în condiții care nu-l vor plasa într-o situație net dezavantajoasă în raport cu adversarul său (vezi hotărârea *Dombo Beheer B.V. c. Regatul Unit* din 27 octombrie 1993, seria A nr. 274, pag. 19, § 33). Or, în speță, procedura asupra fondului nu i-a oferit reclamantei o asemenea posibilitate: pe de o parte, judecătorii fondului au permis administrației să se limiteze la motivarea deciziei sale de exercitare a dreptului de preemțiune prin calificarea „insuficiența prețului de cesiune declarat în act” (paragrafele 9 și 15 de mai sus), motivație prea sumară și generală pentru a-i permite Dnei Hentrich să prezinte o contestație rezonabilă a acestei aprecieri; pe de altă parte, judecătorii fondului nu au dorit să permită reclamantei să stabilească că prețul convenit între părți corespundea valorii comerciale reale a bunului.

A avut loc deci o încălcare a articolului 6 § 1 în acest sens.

B. Durata procedurii

57. Reclamanta a denunțat de asemenea durata procedurii.

58. Perioada luată în considerare a început la 31 martie 1980, data începutului procedurii în fața tribunalului de mare instanță de la Strasbourg, pentru a se încheia la 16 iunie 1987, cu pronunțarea hotărârii Curții de casație. Ea a durat deci șapte ani și aproape trei luni.

59. Caracterul rezonabil al duratei unei proceduri se apreciază cu ajutorul criteriilor stabilite în jurisprudența Curții și urmărind circumstanțele cauzei, care determină în circumstanțele speței o evaluare globală.

60. În opinia Guvernului, cauza nu prezintă un caracter complex, cu excepția procedurii în fața Curții de casație; Dna Hentrich a contribuit la prelungirea desfășurării procesului, și autoritățile judiciare nu puteau fi învinuite de depășirea anormală a termenului, ținând cont de supraaglomerarea curții de apel din Colmar.

61. De rând cu Comisia, Curtea notează că dacă la etapa primei instanțe procesul s-a desfășurat într-un ritm acceptabil, procedura a cunoscut întârzieri mai mult la etapa apelului (ea a durat patru ani), și într-o măsură mai mică în fața Curții de casație (ea a durat doi ani). În mare parte, durata procedurii în apel a fost cauzată de suprasolicitarea rolului curții din Colmar, circumstanță care, conform jurisprudenței stabilite, nu putea fi o scuză. În schimb, durata lungă a procedurii în casație se datora mai curând dorinței Curții supreme de a reuni patru cauze care impuneau probleme similare, fapt ce putea fi înțeles dar care, în lumina articolului 6 din Convenție, nu putea justifica o asemenea întârziere substanțială.

Astfel, și având în vedere impactul litigiului asupra reclamantei, Curtea nu a putut considera „rezonabilă” durata de timp din această speță.

Prin urmare, a avut loc o încălcare a articolului 6 § 1 în acest sens.

C. Presumția nevinovăției

62. Reclamanta pretindea în fine că măsura litigoasă de preemțiune echivala, în contradicție cu prezumția nevinovăției, cu o acuzație de fraudă fiscală. Ea se referea la doctrina franceză conform căreia preemțiunea este o sancțiune care vizează pedepsirea eventualilor delapidatori fără ca administrația să aibă sarcina de a dovedi această infracțiune.

63. Guvernul a conchis, ca bază legală principală, neaplicabilitatea articolului 6 § 2 în speță: procedura de preemțiune nu prezenta nici un caracter penal, atât în viziunea dreptului intern cât și în lumina Convenției; ea nu se referea decât la un fapt material, insuficiența prețului la un transfer de proprietate, și nu implica în mod obligatoriu o fraudă ca element constitutiv al unei infracțiuni penale. În plus, el susținea că plângerea este neîntemeiată, cumpărătorul expropriat având posibilitatea de a contesta decizia de preemțiune în fața jurisdicțiilor judecătorești.

64. La fel ca și Comisia, Curtea consideră că punerea în aplicare a măsurii de preemțiune nu echivala cu o declarație de culpabilitate.

V. CU PRIVIRE LA ÎNCĂLCAREA PRETINSĂ A ARTICOLULUI 13 DIN CONVENȚIE

65. Având în vedere decizia sa relativă la articolul 6 § 1, Curtea a considerat că este inutil de a examina cauza din punctul de vedere al articolului 13 din Convenție; exigențele acestei dispoziții sunt în rezultat mai puțin stricte decât cele ale articolului 6 § 1 și absorbite de ele în această speță (vezi, printre altele, hotărârea Pudas c. Suediei din 27 octombrie 1987, seria A nr. 125-A, pag. 17, § 43).

VI. CU PRIVIRE LA ÎNCĂLCAREA PRETINSĂ A ARTICOLULUI 14 DIN CONVENȚIE COMBINAT U ARTICOLELE 1 DIN PROTOCOLUL NR. 1, ȘI 6 ȘI 13 DIN CONVENȚIE

66. Constatările din paragrafele 50, 56, 61, 64 și 65 de mai sus determină Curtea că nu este necesar de a examina și plângerea conform căreia reclamanta a fost supusă unei discriminări contrar articolului 14 din Convenție în ceea ce privește beneficierea de drepturile sale garantate de articolele 1 din Protocolul nr. 1, și 6 și 13 din Convenție.

VII. CU PRIVIRE LA APLICAREA ARTICOLULUI 50 DIN CONVENȚIE

67. În termenii articolului 50 din Convenție,

„Dacă Curtea declară că decizia adoptată sau măsura ordonată de o autoritate judiciară sau orice altă autoritate a unei Părți Contractante contravine totalmente sau parțial obligațiunilor ce reies din (...) Convenție, și dacă dreptul intern al Părții în cauză nu permite decât o înlăturare incompletă a consecințelor acestei încălcări, Curtea acordă părții lezate, dacă este cazul, o satisfacție echitabilă.”

În virtutea acestui text, Dna Hentrich a solicitat reparația unui prejudiciu și rambursarea cheltuielilor.

A. Prejudiciul

68. Reclamanta afirmă că terenul confiscat a devenit constructibil și că valoarea lui este de acum înaintea aproximativ 1 000 000 f. Ea a conchis că exercitarea dreptului de preemțiune a permis îmbogățirea nemotivată a Statului din contul său cu cel puțin 800 000 f, și reclamă această sumă în calitate de reparație a prejudiciului material.

Ea a mai pretins un prejudiciu moral, dar a lăsat la discreția Curții aprecierea mărimii lui.

69. Guvernul contestă existența prejudiciului financiar pretins și consideră că, în orice caz, calculul trebuie să se bazeze pe elementele existente la data preemțiunii, fără a recunoaște caracterul pur speculativ al achiziționării.

70. Cât privește delegatul Comisiei, el a lăsat problema la discreția Curții.

71. Curtea consideră că Dna Hentrich a putut suferi un prejudiciu moral, dar prezenta cauză îi oferă o compensație suficientă în această privință.

În schimb, problema nu este pregătită pentru evaluarea prejudiciului material. Având în vedere încălcarea constatată a articolului 1 din Protocolul nr. 1, cea mai bună formă de reparație ar consta în principiu în retrocedarea terenului de către Stat. În caz contrar, calculul prejudiciului material ar trebui să pornească de la valoarea comercială actuală a terenului. Cei prezenți în fața Curții nu au furnizat totuși informații foarte exacte cu privire la acest punct. Astfel, este necesar de a rezerva chestiunea și de a fixa o procedură ulterioară ținând cont de eventualitatea unui acord între Statul pârât și reclamantă (articolul 54 §§ 1 și 4 din regulament).

B. Costuri și cheltuieli

72. Dna Hentrich solicită rambursarea cheltuielilor de reprezentare în fața jurisdicțiilor franceze (29 075 f) apoi în fața organelor Convenției (27 000 f).

73. Guvernul nu se pronunță asupra sumei onorariului avocatului, dar reamintește că ar putea fi rambursate doar cheltuielile real suportate.

74. Delegatul Comisiei, la rândul său, nu a considerat exorbitante sumele reclamate.

75. Curtea a acceptat în întregime cererea reclamantei.

PENTRU ACESTE MOTIVE, CURTEA

1. *Respinge*, în unanimitate, excepțiile preliminare ale Guvernului;
2. *Hotărăște*, cu cinci voturi pentru și patru împotrivă, că a avut loc o încălcare a articolului 1 din Protocolul nr. 1;
3. *Hotărăște*, în unanimitate, că din lipsa unui proces echitabil, a avut loc încălcarea articolului 6 § 1 din Convenție;
4. *Hotărăște*, în unanimitate, că a avut loc încălcarea articolului 6 § 1 din cauza duratei procedurii;
5. *Hotărăște*, în unanimitate, că nu a avut loc încălcarea articolului 6 § 2 din Convenție;
6. *Hotărăște*, în unanimitate, că nu este necesar de a examina separat plângerile în baza articolelor 13 și 14 din Convenție;
7. *Hotărăște*, în unanimitate, că prezenta hotărâre constituie ea însăși o satisfacție echitabilă suficientă în ceea ce privește prejudiciul moral pretins;
8. *Hotărăște*, în unanimitate, că Statul pârât trebuie să plătească reclamantei, în trei luni, 56 075 (cincizeci și șase de mii șaptezeci și cinci) franci francezi pentru costuri și cheltuieli;
9. *Hotărăște*, în unanimitate că problema articolului 50 nu este pregătită pentru decizia cu privire la prejudiciul moral;

În consecință,

- a) problema respectivă *este rezervată* în acest sens;
- b) *invită* Guvernul și reclamanta să-i prezinte în scris, în termen de trei luni, observațiile cu privire la această problemă și în special să o informeze despre orice acord care ar putea fi stabilit;
- c) *rezervează* procedura ulterioară și *delegează* președintele să o fixeze, dacă va fi necesar.

Redactată în franceză și engleză, apoi pronunțată în ședință publică la Palatul Drepturilor Omului, de la Strasbourg, la 22 septembrie 1994.

Semnat: Rolv RYSSDAL
Președinte

Semnat: Herbert Petzold
Grefier în exercițiu

La prezenta hotărâre se anexează, în conformitate cu articolele 51 § 2 din Convenție și 53 § 2 din regulament, expunerea următoarelor opinii separate:

- opinia parțial separată a Dlor Ryssdal și Baka;
- opinia parțial separată a Dlor Pettiti și Valticos.

OPINIA PARȚIAL SEPARATĂ
A DLOR JUDECĂTORI RYSSDAL ȘI BAKA

Noi împărtășim opinia Curții conform căreia în speță a avut loc o încălcare a articolului 6 § 1 din Convenție atât prin lipsa unui proces echitabil cât și prin durata procedurii.

Totodată, noi am votat împotriva stabilirii unei încălcări a articolului 1 din Protocolul nr.1.

În rezultat, considerăm că a avut loc o privare de proprietate în sensul celei de-a doua fraze a articolului 1. Deci, ar trebui examinată întrebarea de a ști dacă această privațiune a intervenit din cauză de utilitate publică și în condițiile prevăzute de lege, după cum prevede această dispoziție.

Preemțiunea reclamantei de bun se baza pe articolul 668 din codul general de impozite, care acordă serviciilor fiscale dreptul de a procura prin preemțiune orice proprietate al cărei preț de cesiune îl consideră insuficient. În acest caz, autoritățile pot exercita acest drept în folosul Trezoreriei publice „oferindu-se să plătească reclamanților cu drepturi depline valoarea acestui preț majorată cu o zecime”. Dreptul de preemțiune vizează prevenirea evaziunii fiscale și, de rând cu majoritatea Curții (paragraful 39), considerăm că prevenirea generală a evaziunii fiscale constituie un obiectiv legitim ce ține de utilitatea publică.

În opinia noastră, preemțiunea a fost exercitată de asemenea în condițiile legii. Mai exact, articolul 668 din codul general de impozite era în mod adecvat accesibil și formulat cu o exactitate suficientă.

Conform jurisprudenței Curții, „ar trebui să existe și un raport rezonabil de proporționalitate între mijloacele utilizate și scopul vizat” (hotărârea *Lithgow și alții c. Regatului Unit* din 8 iulie 1986, seria A, nr. 102, pag. 50, § 120). Or, un element important pentru aprecierea caracterului proporțional al măsurii este indemnizația plătită. După cum a fost indicat, în caz de preemțiune, suma acesteia din urmă este fixată de lege la prețul de cumpărare majorat cu o zecime. În plus, administrația fiscală trebuie să achite cheltuielile și costurile loiale ale contractului.

Ținând cont de indemnizația plătită și de marja de apreciere pe care articolul 1 din Protocolul nr. 1 o lasă autorităților naționale, noi am ajuns la concluzia că în speța dată nu a avut loc încălcarea acestei dispoziții.

OPINIA PARȚIAL SEPARATĂ
A DNILOR JUDECĂTORI PETTITI ȘI VALTICOS

Noi am votat în favoarea stabilirii încălcării articolului 6 § 1 din Convenția europeană a Drepturilor Omului deoarece procedura nu a fost echitabilă și durata a fost excesivă. Noi nu am votat stabilirea încălcării Protocolului nr. 1.

Ni s-a părut că examinarea mecanismului adoptat în Franța în materie de drept de preemțiune referitor la vânzările imobiliare ar trebui înainte de toate să țină cont de dreptul național aplicabil în această materie și de particularitățile sale, diferite de cele ale altor State membre ale Consiliului Europei.

Vânzătorii și cumpărătorii sunt informați corect despre obligațiile de sinceritate a declarațiilor prețului. Astfel, pentru declarații false de sinceritate: mai multe dispoziții ale codului general de

impozite (CGI) obligă părțile la un act de vânzare a imobilului sau a fondurilor de comerț, la un drept de arendă sau la o promisiune de arendă, precum și la contracte de partajare sau schimb de imobile sau fonduri de comerț, să introducă în subsolul actului o mențiune care ar certifica că actul „exprimă, sub pedepsele prevăzute de legea din 18 aprilie 1918 (articolul 1837 din CGI), prețul integral sau soldul convenite” (articolul 850 din CGI).

O obligație similară este impusă în articolul 863 din CGI notarului care primește un act de vânzare, de schimb sau de partajare, de a atenționa părțile despre existența sancțiunilor prevăzute de articolele 850 și 1837 din același cod precum și prin articolul 366 din codul penal. În aceeași modalitate, articolul 864 obligă notarul care alcătuiește un act ce prevede un transfer de imobil, fond de comerț sau oficiu profesional (*office ministériel*), să informeze părțile despre sancțiunile relative la disimulări, să menționeze această informație în act și să afirme că „conform informațiilor de care dispune acest act nu este denaturat sau contrazis prin nici un document secret care ar prevedea o majorare a prețului” (*Bruron, Droit pénal fiscal, Paris, Librairie générale de droit et de jurisprudence*).

Aceasta este diferit de dreptul de preemțiune dar are cu siguranță același scop de previzibilitate și descurajare. Dreptul de preemțiune intervine pentru a asigura o repartiție a taxelor de înregistrare prin reglarea pieței imobiliare. Pentru a evita subestimările sau diminuările care în final penalizează declaranții totalmente sinceri modificând masa veniturilor fiscale, fiecare Stat adoptă un sistem particular care face parte din politica sa fiscală generală.

Aceste politici fiscale, ca atare, nu sunt vizate de Convenția europeană și Protocolul nr. 1. În opinia noastră, doar în măsura în care dispozițiile fiscale care ar putea constitui o ingerință în bunurile sau utilizarea bunurilor nu ar fi însoțite de posibilități de recurs conforme articolului 6 din Convenție, ar putea avea loc, probabil, o încălcare combinată a Protocolului nr 1 și articolului 6, dar nu încălcarea separată a Protocolului nr. 1.

Am dori să cităm câteva mecanisme adoptate de către alte State pentru lupta împotriva disimulării, diminuării sau subestimării.

Germania

Contravențiile fiscale (*Steuerordnungswidrigkeiten*) cuprind, spre exemplu, diminuarea fiscală fără intenție frauduloasă, semnarea declarațiilor inexacte, actele ce vizează compromiterea colectării impozitelor fără intenție frauduloasă sau obținerea sau menținerea avantajelor fiscale nejustificate, neîndeplinirea obligațiilor de a reține și a transfera impozitul reținut la sursă, etc. Ele sunt sancționate cu amende administrative.

Delictul de evaziune fiscală este defint de către articolul 370 din legea cadrului fiscal după cum urmează:

„Este pasibilă de o pedeapsă privativă de libertate până la 5 ani sau de o amendă penală, orice persoană:

1. care furnizează autorităților financiare sau altor autorități informații inexacte sau incomplete cu privire la cheltuielile care prezintă importanță din punct de vedere fiscal;
2. contrar obligațiilor sale, nu informează autoritățile financiare despre faptele care prezintă o importanță din punct de vedere fiscal;
3. (...)”

Tentativa de evaziune este pedepsită în același mod ca și infracțiunea de evaziune fiscală.

O infracțiune deosebit de gravă este comisă de o persoană care diminuează în măsură importantă veniturile sale sau pretinde la avantaje fiscale nejustificate prin intermediul propriilor sale acțiuni.

Olanda

Articolul 68 din legea generală cu privire la impozitul de Stat (*Algemene Wet inzake Rijksbelastingen*) prevede urmărirea penală a evaziunii fiscale. Această este constituită de lipsa declarației, declarațiile incomplete sau inexacte, neprezentarea documentelor, lipsa contabilității, prezentarea documentelor falsificate, nepăstrarea documentelor sau cărților de contabilitate. Aceste fapte sunt pasibile de pedeapsă cu închisoarea până la 6 luni și/sau o amendă de categoria a treia (articolul 68-1). Este vorba deci de o definiție extrem de extinsă deoarece intenția frauduloasă nu a fost demonstrată, și că, în rigoarea principiilor, neglijența sau eroarea pot constitui obiectul urmărilor penale.

Italia

Evaziunea fiscală constituie o infracțiune prevăzută și reprimată de legea nr. 4 din 7 ianuarie 1929 care prevede reguli generale pentru reprimarea încălcărilor legilor financiare, precum și de legile fiscale speciale, în special în materie de TVA și de impozite directe (decretul-lege nr. 429 din 10 iulie 1982, legea nr. 516 din 7 august 1982, legea nr. 154 din 15 mai 1991); în lipsa unui text special, urmărirea sunt efectuate în cadrul codului de procedură penală. Aceste texte enumeră într-un mod exhaustiv diferite infracțiuni și sancțiunile care le pedepsesc. Aceleași pedepse se aplică pentru diminuarea declarațiilor.

Cu certitudine aceste măsuri nu fixează un drept de preemțiune dar obiectul politicii fiscale este de același ordin. Numeroase State au de asemenea dispozitive de preemțiune pentru bunurile agricole sau bunurile aparținând patrimoniului artistic.

Curtea pe bună dreptate a acceptat legitimitatea ingerinței cu privire la scopul urmărit în viziunea Protocolului nr. 1

Dar noi considerăm că majoritatea a acceptat greșit o încălcare în ceea ce privește legalitatea ingerinței din cauza lipsei de precizie și previzibilitate (paragrafele 40-42 din hotărâre), astfel criticând indirect calitatea legii care rezultă din legi și jurisprudență (vezi hotărârile Kruslin și Huvig c. Franței din 24 aprilie 1990, seria A nr. 176-A și B). Previzibilitatea era asigurată atât de legile aplicabile cât și de practica notarială stabilită de informare a vânzătorilor și cumpărătorilor înainte de încheierea vânzării.

De asemenea, în opinia noastră, majoritatea a acceptat în mod greșit încălcarea în ceea ce privește proporționalitatea (paragrafele 45-48 din hotărâre). Ea se situează în raport cu noțiunea de arbitrar în proceduri și cu riscul care urmărește orice cumpărător de a fi pedepsit prin măsura de preemțiune. Aceste considerațiuni sunt mai relevante fie pentru previzibilitate, fie pentru echitatea procesului, decât pentru proporționalitate.

Dreptul de preemțiune este în rezultat exercitat printr-o selecție de cazuri care prezintă cele mai grave subestimări pe piața imobiliară. Aceasta este lipsa controlului judiciar asupra criteriilor de selectare după o anchetă comparativă care poate constitui o încălcare.

Majoritatea pare să fi fost influențată de considerațiunile referitoare la bunăstarea sau fraudă sau exactitatea formală a declarației prețului. Dar în sistemul francez, pot exista subestimări nu prin fraudă nici prin disimularea prețului plătit în realitate, dar printr-o subestimare care ascunde un

avantaj consimțit de cumpărător și care poate, spre exemplu, să fie asimilat cu o donație parțial deghizată, ceea ce ulterior duce la o sustragere a taxelor de înregistrare ce trebuie achitate. Dreptul de preemțiune nu este deci exercitat „cu unicul scop de a atenționa persoanele împotriva oricărei tentații de evaziune fiscală”.

Este evident că mecanismul francez de exercitare a dreptului de preemțiune, până la evoluția jurisprudenței Curții de casație, era defectuos în viziunea articolului 6 al Convenției; în această privință el putea fi în contradicție cu Protocolul nr. 1 combinat cu articolul 6.

Exercitarea dreptului aproape nu se efectua dar textul își păstra caracterul de descurajare și de moralizare a pieței.

Legitimitatea îngrijorării majorității (paragraful 49 din hotărâre) cu privire la respectarea „echilibrului just între apărarea dreptului la proprietate și exigențele interesului general) era pe deplin satisfăcută prin constatarea încălcării articolului 6 § 1.