

SUR LA RECEVABILITÉ

de la requête No 15488/89
présentée par Giuseppe DELLO PREITE
contre l'Italie

La Commission européenne des Droits de l'Homme, siégeant en
chambre du conseil le 27 février 1995 en présence de

MM. C.A. NØRGAARD, Président

H. DANELIUS
C.L. ROZAKIS
G. JÖRUNDSSON
S. TRECHSEL
A.S. GÖZÜBÜYÜK
A. WEITZEL
J.-C. SOYER
H.G. SCHERMERS

Mme G.H. THUNE

M. F. MARTINEZ

Mme J. LIDDY

MM. L. LOUCAIDES
M.P. PELLONPÄÄ
B. MARXER
M.A. NOWICKI
I. CABRAL BARRETO
B. CONFORTI
N. BRATZA
I. BÉKÉS
J. MUCHA
E. KONSTANTINOV
D. SVÁBY
G. RESS

M. H.C. KRÜGER, Secrétaire de la Commission,

Vu l'article 25 de la Convention de sauvegarde des Droits de
l'Homme et des Libertés fondamentales ;

Vu la requête introduite le 26 juin 1989 par Giuseppe Dello
Preite contre l'Italie et enregistrée le 30 septembre 1989 sous le No
de dossier 15488/89 ;

Vu la décision de la Commission du 30 novembre 1992 de porter la
requête à la connaissance du Gouvernement défendeur ;

Vu les observations présentées par le Gouvernement défendeur le
7 juin 1993 et les observations en réponse présentées par le requérant
le 22 septembre 1993 ;

Vu le rapport prévu à l'article 47 du Règlement intérieur de la
Commission ;

Après avoir délibéré,

Rend la décision suivante :

EN FAIT

Le requérant est un ressortissant italien, né en 1947 et résidant
à Gênes.

Devant la Commission, il est représenté par Maître Mauro
MORTELLO, avocat au barreau de Gênes.

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

1. Circonstances particulières de l'affaire

Le 3 mars 1988, le requérant introduisit une demande devant la Commission fiscale de première instance de Turin en vue d'obtenir, conformément à l'article 38 bis du décret du Président de la République 633/72 le paiement des intérêts - 9.688.932 liras soit environ 33.410 FF - qui lui étaient dus sur des sommes payées en 1979 à titre de crédit d'impôt sur la T.V.A. et qui lui avaient été remboursés, à la suite d'une première procédure, le 21 juillet 1986.

Le 20 janvier 1989, la Commission fiscale accueillit la demande du requérant. La décision fut déposée au greffe le 31 janvier 1990 et passa en force de chose jugée le 23 avril 1990.

Le 20 juin 1990, n'ayant pas encore obtenu le paiement des sommes qui lui avaient été accordées, le requérant demanda au secrétaire de la Commission de lui "délivrer une copie authentique exécutoire de la décision de la Commission" (il rilascio di una copia autentica, in forma esecutiva, della sentenza). Celui-ci estima, vu l'article 38 du décret du Président de la République 739/81, ne pouvoir "notifier ce titre exécutoire" (ritiene nella fattispecie di non poter provvedere alla richiesta notifica in forma esecutiva).

Le 3 septembre 1991, le requérant demanda au Bureau des impôts de Turin le paiement de la somme due, mais celui-ci lui fit savoir que les fonds nécessaires n'avaient pas encore été débloqués et que le paiement aurait lieu dès que ceux-ci seraient disponibles.

Le 27 janvier 1993, le requérant obtint le versement de la somme de 12.344.000 liras, soit environ 42.566 FF.

2. Droit interne pertinent

a) Dispositions législatives

L'article 38 du décret du Président de la République 636/72 du 26 octobre 1972, tel que modifié par le décret 739/81 du 3 novembre 1981, dispose comme suit :

"Pubblicazione, comunicazione e notificazione della decisione. - La decisione è resa pubblica nella motivazione mediante deposito nella segreteria della commissione tributaria entro trenta giorni dalla data della deliberazione.

Il segretario fa risultare l'avvenuto deposito, apponendo sulla decisione la propria firma e la data.

Il dispositivo della decisione è comunicato alle parti entro dieci giorni dal deposito di cui al primo comma.

La segreteria rilascia entro dieci giorni dalla richiesta della parte copia autentica della decisione; se la decisione di condanna al pagamento di somme è divenuta definitiva, ne rilascia copia in forma esecutiva. Il richiedente diverso dall'ufficio tributario deve corrispondere le spese di rilascio della copia mediante applicazione sulla domanda di marche da bollo da annullarsi a cura della segreteria. I criteri per la determinazione dell'importo da corrispondere sono stabiliti con decreto del Ministro delle finanze in base al costo del servizio.

Le parti hanno facoltà di provvedere direttamente alla notificazione della decisione e, in tal caso, hanno

l'obbligo di depositare l'originale notificato presso la segreteria della commissione tributaria, la quale ne rilascia ricevuta. In caso di concorso di più comunicazioni o notificazioni alla stessa parte, vale ad ogni effetto la comunicazione o la notificazione eseguita per prima."

(traduction)

"Publication, communication et notification de la décision.
- Les motifs de la décision sont rendus publics par son dépôt au secrétariat de la Commission fiscale dans les 30 jours à compter de la date de la délibération.

Le secrétaire atteste du dépôt en apposant sur la décision sa propre signature et la date.

Le dépôt de la décision est communiqué aux parties dans les dix jours à compter du dépôt mentionné au premier alinéa.

Le secrétariat délivre une copie authentique de la décision dans les dix jours suivant la demande faite par une partie; si la décision de condamnation au paiement d'une somme est devenue définitive, il en délivre une copie exécutoire. Le demandeur autre que le bureau des impôts doit régler les frais de délivrance de la copie en appliquant sur la demande des timbres fiscaux qui devront être annulés par le secrétariat. Les critères permettant de déterminer le montant à régler sont établis par décret du ministre des finances en fonction du coût du service.

Les parties ont la faculté de faire directement notifier la décision et, dans ce cas, elles ont l'obligation de déposer l'original notifié au secrétariat de la Commission fiscale, qui délivre un certificat de réception. Au cas où plusieurs communications ou notifications seraient adressées à la même partie, la communication ou notification faite en premier lieu prévaut."

L'article 38 bis 1er alinéa du décret du Président de la République 633/72 du 26 octobre 1972 prévoit en matière de remboursement, sans toutefois y inclure de dispositions spécifiques aux intérêts, ce qui suit :

"Esecuzione dei rimborsi" - I rimborsi previsti nell'art. 30, qualora nel termine di due anni dalla data di presentazione della dichiarazione annuale non sia stato notificato avviso di rettifica o accertamento ai sensi dell'art. 54 e del secondo comma dell'art. 55, devono essere eseguiti entro tre mesi dalla notificazione per la parte riconosciuta dall'ufficio ed entro tre mesi dalla definizione dell'accertamento per la parte residua. Sulle somme rimborsate si applicano gli interessi in ragione del 12 per cento annuo, con decorrenza dal novantesimo giorno successivo a quello in cui è stata presentata la dichiarazione."

(traduction)

" Exécution des remboursements - Les remboursements prévus à l'article 30, si aucun avis de rectification ou de contrôle selon les articles 54 et 55 alinéa 2 n'a été notifié dans les deux ans à compter de la présentation de la déclaration annuelle, doivent être effectués dans les trois mois à compter de la fin de ce délai. Si un avis de rectification ou de contrôle a été notifié, le remboursement doit être effectué dans les trois mois à compter de la notification pour la partie reconnue par le

bureau et dans les trois mois à compter de l'accomplissement du contrôle pour la partie restante. Sur les sommes remboursées, les intérêts à raison de 12 % par an sont dus à partir du quatre-vingt-dixième jour suivant celui où la déclaration a été présentée."

b) Aperçu de la jurisprudence

En matière de remboursement, le tribunal administratif régional des Pouilles, dans un jugement (n° 801) du 5 décembre 1987 et le Conseil d'Etat, dans un arrêt (n° 740) du 3 octobre 1990, - ci-après "arrêt n° 740", - ont statué sur le point de savoir si les citoyens qui ont droit au remboursement d'une somme indûment payée au fisc à titre d'impôt pouvaient intenter une action en "obtempérance" devant les juridictions administratives. Selon l'arrêt du tribunal administratif précité, le tribunal administratif n'est pas compétent en la matière car les commissions fiscales ne sont pas des autorités judiciaires ordinaires et, par conséquent, seul le Conseil d'Etat peut être saisi d'une telle action en "obtempérance".

Extrait de l'arrêt n° 801 :

"Conclusivamente, (...), deve essere riconosciuta la competenza del Consiglio di Stato in tema di esecuzione al rimborso di crediti erariali."

(traduction)

"En conclusion, (...), la compétence du Conseil d'Etat en matière d'exécution des remboursements de crédits d'impôts doit être reconnue."

Extraits de l'arrêt n° 740 :

"In conseguenza della cennata evoluzione giurisprudenziale, il ricorso per ottemperanza ha assunto nell'attuale sistema della giustizia amministrativa la funzione di rimedio a carattere generale, idoneo ad assicurare l'adempimento da parte della Pubblica Amministrazione degli obblighi nascenti da qualsiasi giudicato. E poiché non è dato dubitare della natura giurisdizionale delle Commissioni tributarie e delle loro pronunce, il ricorso per ottemperanza deve ritenersi esperibile anche per le decisioni di tale giudice. Ciò tanto più dal momento che le decisioni del giudice tributario non possono contenere pronunce di condanna, ma sono essenzialmente sentenze di accertamento circa l'esistenza e la misura dell'obbligazione tributaria e talora di annullamento e l'ordinamento non prevede uno specifico strumento di esecuzione di tale tipo di decisione."

"(...) In secondo luogo, proprio con l'invocata sentenza n° 1074 del 1988 le Sezioni unite della Cassazione, ribadendo il proprio precedente orientamento (sent. 9 marzo 1981 n° 1299), hanno affermato la promuovibilità, in via alternativa o cumulativa con l'ordinaria esecuzione forzata, del giudicato di ottemperanza anche per le sentenze di condanna al pagamento di somme di danaro.

Peraltro, presupposti necessari e sufficienti per l'esperibilità del ricorso per ottemperanza sono la presenza di una pronuncia giurisdizionale passata in cosa giudicata e l'inadempimento, anche parziale, dell'Amministrazione agli obblighi nascenti dal giudicato."

(traduction)

"En conséquence de l'évolution jurisprudentielle mentionnée, l'action en "obtempérance" a assumé, dans le système actuel de la justice administrative, la fonction de remède de caractère général, apte à assurer l'exécution par l'Administration Publique des obligations nées d'un jugement quel qu'il soit. Et puisqu'il n'y a pas lieu de douter de la nature juridictionnelle des Commissions fiscales et de leurs décisions, l'action en "obtempérance" doit être considérée comme une action possible même pour les décisions de ce juge. Et d'autant plus que les décisions du juge fiscal ne peuvent contenir des condamnations mais sont essentiellement des décisions de constat, relatives à l'existence et à l'étendue de l'obligation fiscale, et parfois d'annulation et que le système ne prévoit pas une voie spécifique d'exécution d'une telle sorte de décisions."

"(...) En second lieu, justement avec l'arrêt n° 1074 de 1988 précité, les Chambres Réunies de la Cour de cassation, réitérant leur précédente orientation (arrêt du 9 mars 1981 n° 1299), ont affirmé la possibilité d'intenter, de façon alternative ou cumulative avec l'exécution forcée ordinaire, l'action en obtempérance même pour les jugements de condamnation au paiement d'une somme d'argent.

D'autre part, les préalables nécessaires et suffisants pour intenter l'action en obtempérance sont la présence d'une décision juridictionnelle passée en force de chose jugée et l'inexécution, même partielle, par l'Administration des obligations nées de cette décision."

GRIEFS

Le requérant allègue la violation de l'article 6 de la Convention en ce que sa cause dans le cadre de la procédure commencée le 3 mars 1988 n'aurait pas été entendue dans un délai raisonnable et que l'obligation de supporter les frais de la procédure constituerait une entrave à son droit d'accès à un tribunal. Il estime qu'il y a eu également violation du principe du droit à un procès équitable, car il n'a obtenu le paiement des intérêts qui lui ont été accordés par ladite Commission que le 27 janvier 1993.

PROCEDURE DEVANT LA COMMISSION

La requête a été introduite le 26 juin 1989 et enregistrée le 30 septembre 1989.

Le 30 novembre 1992, la Commission a décidé de donner connaissance de la requête au Gouvernement italien et de l'inviter à présenter par écrit des observations sur la recevabilité et le bien-fondé des griefs portant sur la durée de la procédure engagée le 3 mars 1988 devant la Commission fiscale ; elle a aussi décidé de communiquer ces griefs sous l'angle de l'article 1 du Protocole N° 1.

Les observations du Gouvernement défendeur ont été présentées le 7 juin 1993. Celles-ci ne concernaient que l'article 6 par. 1 de la Convention.

Les observations en réponse du requérant ont été présentées le 22 septembre 1993.

Le 5 avril 1994, la Commission a décidé de poser des questions aux comparants afin de savoir si l'action en "obtempérance" pouvait en l'espèce constituer une voie de recours interne à épuiser pour obtenir l'exécution de la décision.

Les parties ont présenté leur réponse par lettres des 10 et

27 juin, 21 juillet et 14 novembre 1994.

EN DROIT

1. Le requérant se plaint de la durée de la procédure qui a débuté le 3 mars 1988 et s'est déroulée devant la Commission fiscale.

Selon le requérant, la durée de la procédure ne répond pas à l'exigence du "délai raisonnable", en violation de l'article 6 par. 1 (art. 6-1) de la Convention. Le Gouvernement s'oppose à cette thèse.

La Commission constate que la procédure sur le bien-fondé a débuté le 3 mars 1988 et s'est terminée le 31 janvier 1990. Cette procédure a duré plus d'un an et dix mois.

En ce qui concerne ce grief et dans la mesure où les allégations ont été étayées et où elle est compétente pour en connaître, la Commission n'a relevé aucune apparence de violation des droits et libertés garantis par la Convention ou ses Protocoles.

Il s'ensuit que ce grief doit être rejeté conformément à l'article 27 par. 2 (art. 27-2) de la Convention.

2. Quant à la durée de l'exécution de la décision, la Commission observe que les parties ont des opinions divergentes quant à l'existence d'une voie de recours interne au sens de l'article 26 (art. 26) de la Convention pour obtenir exécution de la décision.

Selon le Gouvernement, il ressort du jugement du tribunal administratif des Pouilles n° 801 de 1987 et de l'arrêt du Conseil d'Etat n° 740 de 1990 que le requérant aurait pu intenter l'action en "obtempérance" à compter du 23 avril 1990, c'est-à-dire lorsque la décision de la Commission fiscale était passée en force de chose jugée.

Le Gouvernement estime qu'il n'y a pas lieu de douter de l'accessibilité d'un recours devant le Conseil d'Etat. Quant à l'efficacité d'un tel recours, le Gouvernement relève que le Conseil d'Etat peut, comme il l'a fait dans l'affaire ayant donné lieu à l'arrêt n° 740, nommer un commissaire ad acta qui a pour tâche, si l'inertie continue, d'exécuter la décision à la place de l'administration.

Le Gouvernement relève que, contrairement à ce qu'affirme le requérant, l'arrêt n° 740 précise que l'action en "obtempérance" peut être intentée qu'il s'agisse de décisions de constat ou de condamnation. Le Gouvernement cite une abondante jurisprudence, antérieure à l'introduction de la requête, concluant à la possibilité d'intenter une action en "obtempérance" en cas d'inexécution de la part de l'administration d'une décision, prononcée par un organe juridictionnel impartial, passée en force de chose jugée. Le Gouvernement note que le requérant n'a pas contesté la nature juridictionnelle des Commissions fiscales.

Quant aux autres arguments du requérant, le Gouvernement relève que la jurisprudence des organes de la Convention n'impose pas que le recours puisse être intenté sans l'assistance d'un avocat. Le Gouvernement ajoute que la distinction entre l'origine législative - accessible - ou jurisprudentielle - non accessible - d'une voie de recours ne saurait être retenue comme valable étant donné que la connaissance d'une loi peut se révéler aussi difficile que celle de la jurisprudence, et que dans certains systèmes - comme celui de common law - les principes élaborés par la jurisprudence sont primordiaux.

Le requérant affirme quant à lui que, si dans ses observations le Gouvernement n'a pas soulevé la question de l'action en "obtempérance", c'est qu'il estimait que cette action n'était pas applicable au cas d'espèce. Le requérant considère que l'arrêt n° 740

étant postérieur à la présentation de la présente requête, il n'y avait à ce moment-là pas d'autre recours possible pour obtenir l'exécution de la décision.

En outre, il estime que cette action n'est pas applicable en l'espèce car l'arrêt n° 740 concerne une décision de constat ("decisione di accertamento") et non une décision de condamnation ("decisione di condanna"). Il relève en outre que l'arrêt n° 740 se réfère à des faits régis par la législation antérieure au 3 novembre 1981 qui ne prévoyait pas que les Commissions fiscales puissent prononcer des décisions de condamnation. Pour ces décisions de condamnation, il suffit que le bénéficiaire obtienne la délivrance du titre exécutoire pour pouvoir exiger le paiement de ce qui lui est dû par l'administration. Il considère qu'il s'agit là de la voie de recours à épuiser lorsque l'on est en présence d'une décision de condamnation et que, eu égard aux différences entre les deux espèces, l'arrêt n° 740 n'établit pas l'existence d'une voie de recours dans la présente affaire.

Par ailleurs et selon le requérant, l'action en "obtempérance" n'est pas une voie de recours accessible, efficace et spécifique. Il en veut pour preuve le fait que son application au cas d'espèce n'est pas expressément prévue par la loi mais est le fruit d'une évolution jurisprudentielle. Il estime que cette action suppose que le requérant connaisse la jurisprudence et que même son avocat ne peut être informé de toute évolution jurisprudentielle étant donné la variété des branches du droit. C'est pourquoi il considère qu'une telle action suppose une connaissance trop technique pour être considérée comme accessible. Il note que pour recourir au Conseil d'Etat, il est nécessaire d'être assisté par un avocat.

Il conclut que l'action en "obtempérance" n'étant pas applicable au cas d'espèce, il n'existait pas de voies de recours pour obtenir l'exécution de la décision.

La Commission rappelle que l'article 26 (art. 26) de la Convention n'impose que l'épuisement des recours concernant les violations alléguées, susceptibles de fournir un moyen efficace et suffisant pour remédier à la situation (N° 13669/88, déc. 7.3.90, D.R. 65 p. 248). Par ailleurs, seul peut être considéré comme efficace un recours qui assure une protection directe du droit dont la violation est alléguée (N° 13251/87, déc. 6.3.91, D.R. 68 p. 150).

La Commission rappelle qu'un requérant - et encore moins un avocat - ne peut valablement invoquer son ignorance de la loi ou de la jurisprudence pour se dispenser d'épuiser une voie de recours interne (voir, mutatis mutandis, N° 1211/61, déc. 4.10.62, Annuaire 5, p. 224). La Commission relève qu'il ressort de la jurisprudence, antérieure à l'introduction de la requête et citée par le Gouvernement et de celle citée dans l'arrêt n° 740, que l'action en "obtempérance" peut être intentée même pour les jugements de condamnation au paiement d'une somme d'argent, à condition que l'on soit en présence d'une décision juridictionnelle passée en force de chose jugée et de l'inexécution, même partielle, par l'administration des obligations nées de cette décision.

Par conséquent, et même si le requérant n'a pas eu connaissance du jugement du tribunal administratif n° 801 de 1987, la Commission considère que cette action pouvait raisonnablement être considérée comme une voie de droit accessible, efficace et spécifique permettant de forcer l'administration à exécuter la décision des Commissions fiscales et obtenir ainsi le paiement de la somme due.

La Commission observe que le Gouvernement n'a pas fourni les renseignements de fait permettant de connaître les raisons pour lesquelles la Commission fiscale n'a pas délivré au requérant une copie authentique et exécutoire de la décision. En l'absence de cette copie,

l'exécution du jugement est laissée à la volonté de l'administration défenderesse à moins que le requérant n'intente une action en "obtempérance".

Dans ces circonstances, la Commission estime que l'action en "obtempérance" constituait bien la voie de recours interne que le requérant aurait dû tenter afin d'obtenir l'exécution de la décision de la Commission fiscale.

La Commission relève que le requérant qui n'a pas intenté d'action en "obtempérance", n'a pas à proprement parler entamé de procédure d'exécution. Il ne saurait dès lors se plaindre de sa prétendue durée.

La Commission en conclut que ce grief est manifestement mal fondé et doit être rejeté conformément à l'article 27 par. 2 (art. 27-2) de la Convention.

3. Quant au grief relatif au paiement tardif des intérêts dus, formulé par le requérant au titre de l'article 6 (art. 6), la Commission estime devoir l'examiner au regard de l'article 1 du Protocole N° 1 (P1-1) car il vise en substance une atteinte au droit au respect des biens.

La Commission relève que la juridiction nationale a reconnu au requérant un droit à percevoir une certaine somme à titre d'intérêts. La Commission rappelle qu'elle a déjà admis qu'une créance puisse constituer un bien au sens de l'article 1 du Protocole N° 1 (P1-1) (voir, notamment, N° 7742/76, déc. 4.7.78, D.R. 14 p. 146).

La Commission constate que le Gouvernement n'a présenté aucune observation quant à l'applicabilité ou au respect de l'article 1 du Protocole N° 1 (P1-1).

La Commission relève d'emblée que le requérant aurait pu intenter une action en "obtempérance" afin d'obtenir plus rapidement le paiement de la somme due par l'administration. La Commission observe ensuite que le requérant a obtenu le paiement de la somme due le 27 janvier 1993 et que dans la somme qui lui a été versée étaient inclus les intérêts prévus par la loi.

La Commission estime dès lors que le requérant ne peut se prétendre "victime", au sens de l'article 25 (art. 25) de la Convention, d'une telle situation.

Il s'ensuit que cette partie de la requête est manifestement mal fondée au sens de l'article 27 par. 2 (art. 27-2) de la Convention.

4. Enfin, dans la mesure où le requérant se plaint d'une entrave à son droit d'accès à un tribunal, en violation de l'article 6 (art. 6) de la Convention, parce qu'il s'est vu contraint de supporter les frais de la procédure bien qu'il ait eu gain de cause, la Commission observe que le droit d'accès à un tribunal ne prévoit pas que la partie ayant obtenu gain de cause au niveau national doit bénéficier du remboursement de ses frais. Par ailleurs, le requérant n'a pas démontré que ces frais étaient tels qu'ils pouvaient constituer une telle entrave (voir, mutatis mutandis, N° 20684/92, Aires c/Portugal, déc. 2.3.94, non publiée).

La Commission en conclut que ce grief est aussi manifestement mal fondé et doit être rejeté conformément à l'article 27 par. 2 (art. 27-2) de la Convention.

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

DECLARE LA REQUETE IRRECEVABLE.

Le Secrétaire
de la Commission

(H.C. KRÜGER)

Le Président
de la Commission

(C.A. NØRGAARD)