SUR LA RECEVABILITÉ

de la requête N° 25083/94
présentée par Guido FERRETTI
contre l'Italie

La Commission européenne des Droits de l'Homme (Première Chambre), siégeant en chambre du conseil le 26 février 1997 en présence de

Mme J. LIDDY, Présidente
MM. E. BUSUTTIL
A. WEITZEL
C.L. ROZAKIS
L. LOUCAIDES
B. MARXER
B. CONFORTI
N. BRATZA
I. BÉKÉS
G. RESS
A. PERENIC
C. BÎRSAN
K. HERNDL
M. VILA AMIGÓ
Mme M. HION
M. R. NICOLINI

Mme M.F. BUQUICCHIO, Secrétaire de la Chambre ;

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

Vu la requête introduite le 10 mars 1994 par Guido FERRETTI contre l'Italie et enregistrée le 5 septembre 1994 sous le N° de dossier 25083/94 ;

Vu les rapports prévus à l'article 47 du Règlement intérieur de la Commission ;

Vu les observations présentées par le Gouvernement défendeur les 9 janvier et 28 février 1996 et les observations en réponse présentées par le requérant le 20 janvier 1996 ;

Après avoir délibéré,

Rend la décision suivante :

EN FAIT

Le requérant est un ressortissant italien, né en 1939 et résidant à Turin. Il est employé près une entreprise.

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

A. Circonstances particulières de l'affaire

Au moment de l'introduction de la requête, le requérant affirmait être titulaire de crédits d'impôt envers l'Etat pour les années suivantes :

Revenus de l'année	Crédit d'impôt	Demande de remboursement présentée en lires

1983	1 282 000	1984
1984	10 865 000	1985
1986	63 000	1987 (ce crédit ne concerne pas l'IRPEF, mais un autre impôt, l'ILOR)
1990	33 863 000	1991
1991	36 519 000	1992

Par courrier du 12 novembre 1994, l'administration fiscale informa le requérant qu'elle venait de procéder au remboursement du crédit d'impôt concernant l'année 1983, moyennant dépôt près la Banque nationale (Banca d'Italia) du montant dû à titre de crédit (1 282 000) et d'une somme de 1 192 000 lires à titre d'intérêts. Il en résulte que le taux global des intérêts versés a été de 92,97 %.

Par courrier du 18 mai 1995, l'administration fiscale informa le requérant qu'elle venait de procéder au remboursement du crédit d'impôt concernant l'année 1984, moyennant dépôt près la Banque nationale du montant dû à titre de crédit (10 865 000) et d'une somme de 9 125 000 lires à titre d'intérêts. Il en résulte que le taux global des intérêts versés a été de 83,98 %.

Le requérant est actuellement dans l'attente d'être remboursé pour les crédits d'impôts relevant des années 1986, 1990 et 1991.

B. Contexte général et éléments de droit interne

D'après le droit italien, les travailleurs salariés perçoivent un salaire mensuel net après déduction des cotisations sociales et de l'impôt sur le revenu (IRPEF). Chaque année, au mois de mai, au moment de présenter la déclaration d'impôt, le contribuable doit calculer le montant imposable de ses revenus de l'année précédente. Il se peut que les sommes prélevées tout au long de l'année soient supérieures au montant de l'impôt dû et que le contribuable devienne ainsi titulaire d'un crédit d'impôt envers l'Etat. Le remboursement du crédit d'impôt est demandé lors de l'envoi de la déclaration des revenus à l'administration fiscale.

L'article 41 du D.P.R. N° 602 de 1973 prévoit que le bureau compétent doit procéder d'office au remboursement au cas où il résulterait que le montant prélevé à titre d'impôt était supérieur au montant de l'impôt dû.

Dans les dix-huit mois suivant l'envoi de la déclaration des revenus, l'administration fiscale doit établir les listes des contribuables ayant droit au remboursement d'un crédit d'impôt. Le bureau informatique de la direction des impôts calcule les montants à payer. Sur la base d'un décret du ministère des finances, la direction des impôts procède à l'émission des mandats de paiements.

Les articles 37 et 38 du D.P.R. N° 602 de 1973 disposent notamment qu'en cas d'erreur matérielle, de duplication ou d'inexistence totale ou partielle de l'obligation fiscale de versement, la personne intéressée peut présenter une demande de remboursement auprès de l'administration compétente. Ces mêmes dispositions stipulent que si l'autorité saisie ne répond pas dans un délai de 90 jours à compter de la présentation de la demande, le contribuable peut attaquer l'absence de réponse de la part de l'administration, qui en droit italien équivaut à une décision négative, par un recours à la commission fiscale ("commissione tributaria").

Le D.P.R. N° 602 de 1973 prévoit qu'au moment du remboursement du crédit d'impôt, l'administration compétente doit verser au contribuable des intérêts sur les sommes remboursées. Il s'agit d'intérêts simples et non d'intérêts composés. Cela signifie que chaque année, l'intérêt est calculé sur le montant de base, sans tenir compte des intérêts appliqués dans les années antérieures. Le taux d'intérêt,

initialement fixé à hauteur de 6 % par semestre, a successivement été modifié.

Les taux appliqués sur les crédits d'impôts sont les suivants :

- 6 % par semestre (12 % par année), jusqu'au 30 novembre 1987 ;
- 4,5 % par semestre (9 % par année), jusqu'au 30 novembre 1993 ;
- 3 % par semestre (6 % par année), à partir du 1er décembre 1993.

Les taux d'intérêts ne sont pas calculés pour le premier et pour le dernier semestre.

Quant à l'inflation en Italie pour la période concernée, le requérant a fourni un tableau de l'indice des prix au détail, d'où il ressort que l'inflation globalement calculée a été de 79,56 % pour la période 1984-1994 ; de 64,73 % pour la période 1985-1995.

GRIEF

Invoquant l'article 1 du Protocole N° 1 à la Convention, le requérant se plaint des retards dans le remboursement des crédits d'impôts et du préjudice patrimonial qu'un tel système d'emprunt forcé lui aurait causé.

Le requérant fait valoir d'une part que les intérêts perçus lors du remboursement du crédit d'impôt sont inférieurs à l'intérêt qu'il aurait perçu s'il avait librement souscrit un emprunt, par exemple en achetant des titres d'Etat, étant donné que dans cette dernière hypothèse il aurait eu droit à des intérêts composés. Il soutient que l'intérêt simple appliqué sur les crédits qui lui ont été remboursés équivaut à un taux d'intérêt composé de 5,844 %, taux qui est largement inférieur aux taux d'intérêts qu'un libre investissement peut rapporter et au taux d'inflation moyen relatif à la période en cause.

PROCEDURE DEVANT LA COMMISSION

La requête a été introduite le 10 mars 1994 et enregistrée le 5 septembre 1994.

Le 18 octobre 1995, la Commission a décidé, en application de l'article 48 par. 2 b) de son Règlement intérieur, de porter la requête à la connaissance du Gouvernement défendeur en l'invitant à présenter par écrit ses observations sur la recevabilité et le bien-fondé de la requête.

Le Gouvernement a présenté ses observations les 9 janvier et 28 février 1996 et le requérant y a répondu le 20 janvier 1996.

EN DROIT

Le requérant se plaint des retards intervenus dans le remboursement des crédits d'impôts dont l'administration fiscale est redevable envers lui. Il allègue la violation de l'article 1 du Protocole N° 1 (P1-1) à la Convention, qui est ainsi libellé :

> "Toute personne physique ou morale a droit au respect de ses biens. Nul ne peut être privé de sa propriété que pour cause d'utilité publique et dans les conditions prévues par la loi et les principes généraux du droit international.
>
> Les dispositions précédentes ne portent pas atteinte au droit que possèdent les Etats de mettre en vigueur les lois qu'ils jugent nécessaires pour réglementer l'usage des biens conformément à l'intérêt général ou pour assurer le paiement des impôts ou d'autres contributions ou des amendes."

Le Gouvernement excipe d'emblée du non-épuisement des voies de recours internes. En effet, selon le Gouvernement, le requérant aurait pu présenter une demande de remboursement auprès de l'administration fiscale compétente au sens de l'article du D.P.R. N° 602 de 1973 et attaquer l'absence de réponse éventuelle de l'administration par un recours auprès de la commission fiscale.

Le requérant se borne à observer que le décret du ministère des finances, sur la base duquel la direction des impôts peut procéder à l'émission d'un mandat de paiement, est un acte discrétionnaire.

La Commission rappelle que la règle de l'épuisement des voies de recours internes énoncée à l'article 26 (art. 26) de la Convention n'impose l'exercice de recours que pour autant qu'ils sont accessibles et adéquats, c'est-à-dire de nature à porter remède à la situation mise en cause. D'autre part, il incombe au Gouvernement qui soulève l'exception d'indiquer les moyens qui, selon lui, étaient à la disposition des intéressés (v. Cour eur. D.H., arrêt De Wilde, Ooms et Versyp c. Belgique du 18 juin 1971, série A n° 12, p. 33, par. 60).

A cet égard, la Commission constate que le Gouvernement n'a cité aucun exemple de décision pouvant démontrer l'efficacité de la voie de recours suggérée. En effet, celle-ci semble ne pouvoir s'appliquer que dans l'hypothèse où il y a eu erreur matérielle. En revanche, le système du prélèvement d'impôt sur les salaires et les crédits d'impôt en résultant, découlent de l'application de la loi elle-même et en particulier du décret N° 602 de 1973, qui en son article 41 prévoit que le bureau compétent doit procéder d'office au remboursement au cas où il résulterait que le montant prélevé était supérieur au montant de l'impôt dû.

La Commission estime dès lors que la voie de recours en question ne peut pas être considérée comme constituant en l'espèce un remède efficace (N° 15117/89, déc. 16.1.95, D.R. 80, p. 5). Cette exception ne saurait donc être retenue.

Sur le fond, le Gouvernement fait observer que le décret N° 602 de 1973 prévoit que les crédits d'impôt sont remboursés d'office et qu'au moment du remboursement le contribuable bénéficie d'un intérêt. Bien qu'il s'agisse d'un intérêt simple et non pas d'un intérêt composé, le versement de cet intérêt, selon le Gouvernement, suffit à ménager un juste équilibre entre l'intérêt général et celui des particuliers.

Le Gouvernement se réfère par ailleurs à diverses mesures visant à éliminer les inconvénients résultant du retard pris, dans le passé, par l'administration fiscale dans le remboursement des crédits d'impôt en question. Le Gouvernement rappelle la possibilité, introduite par le D.P.R. N° 42 de 1988, pour le contribuable titulaire d'un crédit d'impôt de déduire ce dernier des impôts de l'année suivante. Le Gouvernement rappelle également la possibilité, introduite par la loi N° 66 de 1992, de compenser les crédits et les dettes résultant de l'impôt sur les revenus et l'impôt local sur les revenus, ainsi que de compenser l'éventuel crédit restant avec les impôts dûs lors des prélèvements successifs. Le Gouvernement souligne enfin que la simplification des procédures relatives aux salariés, introduite par la loi N° 413 du 30 décembre 1991, permet désormais aux contribuables d'obtenir le remboursement des crédits d'impôts sur les revenus un mois après l'envoi de la déclaration d'impôt.

Le requérant fait observer que l'intérêt appliqué sur les crédits d'impôt ne suffit pas pour compenser le retard dans le remboursement. D'une part, le taux d'intérêt versé par l'Etat est inférieur au taux d'intérêt qu'un investissement souscrit librement pourrait rapporter. D'autre part, le requérant fait observer que le taux des intérêts moratoires payés par l'Etat est inférieur au taux légal de 10 % prévu par le code civil en matière d'obligations. Le requérant souligne enfin

que l'Etat est tenu de verser uniquement les intérêts moratoires, contrairement à un débiteur condamné par un juge à payer une somme d'argent qui est en plus tenu de verser des intérêts en fonction de l'augmentation du coût de la vie.

La Commission rappelle d'abord que l'imposition fiscale est en principe une ingérence dans le droit garanti par le premier alinéa de l'article 1 du Protocole N° 1 (P1-1) et que cette ingérence se justifie, conformément au deuxième alinéa de cet article, qui prévoit expressément une exception pour ce qui est du paiement des impôts ou d'autres contributions (cf. N° 11089/84, déc. 11.11.86, D.R. 49, p. 200).

La Commission observe toutefois qu'une telle question n'échappe pas pour autant à tout contrôle de la Commission, puisque les organes de la Convention doivent vérifier si l'article 1 du Protocole N° 1 a (P1-1) fait l'objet d'une application correcte.

A cet égard, elle rappelle que "le second alinéa de l'article 1 du Protocole N° 1 (P1-1) doit se lire à la lumière du principe consacré par la première phrase de l'article". Il s'ensuit qu'une mesure d'ingérence doit ménager un "juste équilibre" entre "les exigences de l'intérêt général de la communauté et les impératifs de la sauvegarde des droits fondamentaux de l'individu (...) Le souci d'assurer un tel équilibre se reflète dans la structure de l'article 1 (art. 1) tout entier (...), donc aussi dans le second alinéa. Il doit exister un rapport raisonnable de proportionnalité entre les moyens employés et le but visé" (voir Cour eur. D.H., arrêt Tre Traktörer AB du 7 juillet 1989, Série A n° 159, p. 23, par. 59 ; voir également arrêts James et autres du 21 février 1986, série A n° 98, pp. 30 et 34, par. 37 et 50, et Sporrong et Lönnroth du 23 septembre 1982, série A n° 52, p. 26, par. 69 ; arrêt Gasus Dosier et Fördertechnik GmbH c. Pays-Bas du 23 février 1995, série A n° 306-B, p. 49, par. 62). Par conséquent, "l'obligation financière née du prélèvement d'impôts ou de contributions peut léser la garantie consacrée par cette disposition si elle impose à la personne ou à l'entité en cause une charge excessive ou porte fondamentalement atteinte à leur situation financière" (voir N° 13013/87, déc. 14.12.88, D.R. 58, p. 214).

Par ailleurs, la Commission rappelle qu'il appartient en premier lieu aux autorités nationales de décider du type d'impôts ou de contributions qu'il convient de lever. Les décisions en ce domaine impliquent normalement, en outre, une appréciation de problèmes politiques, économiques et sociaux que la Convention laisse à la compétence des Etats parties, car les autorités internes sont manifestement mieux placées que la Commission pour apprécier ces problèmes (cf. N° 11089/84, déc. précitée, p. 202 ; arrêt Gasus Dosier précité, p. 49, par. 60). Les Etats parties disposent donc en la matière d'un large pouvoir d'appréciation.

La Commission observe que le système de prélèvement d'impôt en cause, dont le but est celui de combattre l'évasion fiscale, fait effectivement peser sur les contribuables une charge importante et que le retard pris par l'administration fiscale pour rembourser les crédits d'impôt semble l'aggraver.

La Commission note cependant que, d'après le droit italien, l'Etat est tenu de verser un intérêt au moment du remboursement.

Il est vrai qu'il s'agit d'un intérêt simple et non pas d'un intérêt composé et que, par conséquent, le montant perçu à titre d'intérêt en l'espèce est inférieur à l'intérêt qu'un investissement librement souscrit pourrait rapporter. Il est aussi vrai que l'obligation de payer des intérêts mise à la charge de l'administration par les lois fiscales est de nature différente de celle prévue par le droit civil.

Cependant, la Commission note que les sommes perçues par le requérant à titre d'intérêt sont supérieures aux taux d'inflation pour la période concernée. Dans ces circonstances, la Commission considère que les retards dont le requérant se plaint paraissent compensés par le versement d'intérêts au moment du remboursement.

En conséquence, la Commission estime que le paiement de ces intérêts ménage un "juste équilibre" entre l'intérêt de la collectivité et les impératifs de la protection des droits fondamentaux de l'individu, en réalisant de façon raisonnable un rapport de proportionnalité entre les moyens employés et le but visé.

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

Par ces motifs, la Commission, à la majorité,

DECLARE LA REQUETE IRRECEVABLE.

M.F. BUQUICCHIO
Secrétaire
de la Première Chambre

J. LIDDY
Présidente
de la Première Chambre