



**Universiteit
Leiden**
The Netherlands

annotatie bij: EHRM 18 mei 2010, nr. 16021/02, AB 2010.
Ouden, W. den; Barkhuysen, T.

Citation

Ouden, W. den, & Barkhuysen, T. (2010). annotatie bij: EHRM 18 mei 2010, nr. 16021/02, AB 2010. *Administratiefrechtelijke Beslissingen*. Retrieved from <https://hdl.handle.net/1887/15875>

Version: Not Applicable (or Unknown)
License: [Leiden University Non-exclusive license](#)
Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/15875>

Note: To cite this publication please use the final published version (if applicable).

AB 2010/189

- Documentnummer - Documentdatum - Rolnummer - Auteur - Wetsbepaling - Titel - Samenvatting - Tekst - Noot -

▲ Documentnummer

AB 2010/189

▲ Documentdatum

18-05-2010

▲ Rolnummer

16021/02

▲ Auteur**EUROPEES HOF VOOR DE RECHTEN VAN DE MENS (TWEEDE KAMER)**

18 mei 2010, nr. 16021/02

(Françoise Tulkens, Ireneu Cabral Barreto, Vladimiro Zagrebelsky, Danut Jocien, Dragoljub Popovi, Isil Karakas, Kristina Pardalos)

m.nt. T. Barkhuysen en **W. den Ouden****▲ Wetsbepaling**

EVRM art. 41; Eerste Protocolart. 1

▲ Titel

Verlening subsidie ten behoeve van investering; subsidieregeling voorziet in tussentijdse verhoging verleende subsidie bij vergroting van investeringen nadien; legitieme verwachting verkrijging subsidie inclusief tussentijdse verhogingen is eigendom in de zin van art. 1 Eerste Protocol; aan de staat toe te schrijven vertragingen bij vaststelling en uitbetaling eindbedrag; wijziging nationale regelgeving zodat tussentijdse verhoging niet meer mogelijk is; wijziging kan in deze omstandigheden niet worden tegengeworpen wegens disproportioneel nadeel klagers

▲ Samenvatting

Klaagster, de naamloze vennootschap Plalam S.P.A, is gevestigd in Ascoli Piceno, Italië. In 1985 heeft zij subsidie aangevraagd op grond van wetgeving uit 1979 bij het agentschap inzake promotie en ontwikkeling van Zuid-Italië ten behoeve van uitbreiding van haar industriële installaties.

Het agentschap heeft in 1987 onder voorbehoud de aangevraagde subsidie voor het industriële project goedgekeurd en heeft enkele dagen later bevestigd dat klaagster recht had op een bedrag van ongeveer € 1.880.550. Dit bedrag zou verstrekt worden zodra de uitbreiding van de industriële installaties zou zijn voltooid. Vervolgens heeft klaagster in 1988, terwijl de uitbreiding van de industriële installatie nog gaande was, de investeringen verhoogd en het agentschap verzocht om de subsidiehoogte conform de toen geldende regelgeving opnieuw te bepalen op basis van deze extra investeringen.

In 1995 werd echter uiteindelijk slechts het oorspronkelijke subsidiebedrag definitief vastgesteld, zonder verhoging in verband met de extra investeringen. Hoewel de commissie, die verantwoordelijk was voor de inspectie van de industriële installaties, concludeerde dat het werk in goede orde verliep en de gebleken kosten in lijn lagen met de aangeleverde documenten, heeft deze met verwijzing naar een wijziging van regelgeving per 1992 geoordeeld dat de hoogte van het subsidiebedrag enkel gebaseerd kon worden op de investeringskosten zoals die aanvankelijk berekend waren. Beroep tegen

dit besluit bij de nationale rechter had geen effect.

Bij het EHRM beroept klaagster zich op art. 1 van het Eerste Protocol. Geklaagd wordt dat de implementatie van de wet betreffende overheidsfinanciering die tussentijdse verhoging van de subsidie uitsloot en die in werking is getreden nadat de subsidieaanvraag van klaagster was goedgekeurd, in strijd is met deze bepaling. Het EHRM is van oordeel dat, nu aan klaagster onder voorbehoud subsidie is verleend door het agentschap, zij een legitieme verwachting had de subsidie te verkrijgen en er om die reden sprake was van "eigendom" in de zin van art. 1 Eerste Protocol. Klaagster had ook - ingevolge de criteria zoals die golden op grond van de wetgeving van 1979 - een op grond van het eigendomsrecht beschermde gerechtvaardigde verwachting dat de subsidie naar verhouding met de extra investeringen verhoogd zou worden. Het EHRM merkt in dat kader op dat de hoogte van het door de autoriteiten toegezegde subsidiebedrag van invloed is op de grootte van een industrieel project, zoals ook aan de orde was bij het project van klaagster. Bovendien had klaagster er wettelijk op mogen vertrouwen dat al het noodzakelijke was gedaan om de gewenste verhoging van het subsidiebedrag te krijgen.

Het besluit om de hoogte van de subsidie vast te stellen onder verwijzing naar de oorspronkelijke investering heeft echter een wettelijke basis in de Italiaanse wetgeving, namelijk de nieuwe wetgeving van 1992 betreffende overheidsfinanciering in Zuid-Italië. Deze wetgeving streeft wettelijke doeleinden na ter beperking van de overheidsuitgaven en ter voorkoming van ongecontroleerde toegezegde subsidieverhogingen aan ondernemingen. Nu aan lidstaten een ruime discretionaire bevoegdheid toekomt als het gaat om het beheer van de staatsbegroting, kan de desbetreffende wetgeving niet in abstracto willekeurig en in strijd met het eigendomsrecht worden geacht te zijn. Het EHRM overweegt echter wel dat de industriële installaties niet gecontroleerd zijn tot aan 1994, vier jaar nadat de volledige productie was begonnen. Indien de relevante formaliteiten zorgvuldig en tijdig hadden plaatsgevonden, zou de toegezegde subsidie aan klaagster niet zijn onderworpen aan de nieuwe regel dat niet in aanpassing van de subsidie kan worden voorzien indien de investeringen tussentijds verhoogd worden, terwijl het gesubsidieerde project nog in voorbereiding is. Het Hof merkt verder op dat de betrokken autoriteiten hebben toegestaan procedures over subsidies voor extra kosten op te schorten gedurende de besluitvorming van de nationale regering en het parlement over de nieuwe regelgeving.

Het EHRM overweegt dat er onder deze omstandigheden geen fair balance bestaat tussen enerzijds het algemene belang en anderzijds de voorwaarden voor bescherming van klaagsters fundamentele rechten. Daarom is er sprake van een schending van art. 1 van het Eerste Protocol.

Voor wat betreft de kwestie aangaande art. 41 EVRM (billijke genoegdoening), oordeelt het Hof voorts dat deze nog niet bepaald kan worden en dat daarom deze vraag zal worden doorgeschoven naar een volgend oordeel.

▲ Tekst

Plalam S.P.A. tegen Italië

En droit

I. Sur la violation alléguée de 1 du protocole No 1

22. La requérante se plaint de l'application à son cas de la loi no 488 de 1992. Elle invoque 1 du Protocole no 1, 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. "

A. Arguments des parties

1. La requérante

23.

La requérante fait valoir qu'au moment de l'introduction de sa demande d'augmentation des subventions, la législation en vigueur lui conférait un droit à l'obtenir. Dès lors, et à la lumière des principes dégagés par la Cour dans l'affaire *Ambrosi c. Italie* (no 31227/96, 19 octobre 2000), elle soutient que cette augmentation doit être considérée comme un " bien " au sens de l'article 1 du Protocole no 1.

24.

Or, la loi no 488 de 1992 a été à tort appliquée de manière rétroactive, c'est-à-dire à des demandes qui, comme celle de la requérante, avaient été formulées avant son entrée en vigueur. L'intéressée affirme que, le 21 février 1989, l'agence avait donné son aval au plan visant à perfectionner le projet industriel litigieux (paragraphe 12 ci-dessus). Ainsi, elle a reconnu qu'il s'agissait d'un " perfectionnement " du projet initial et non d'un nouveau projet (qui aurait impliqué une augmentation de la capacité de production ou du nombre d'employés, et qui aurait dû être soumis à une nouvelle procédure d'approbation). De plus, les travaux avaient été terminés le 30 juin 1990 (paragraphe 13 ci-dessus).

25.

Dans le cadre de la procédure pour l'octroi des subventions, les autorités administratives ne jouiraient d'aucun pouvoir discrétionnaire d'appréciation. En effet, une telle procédure, minutieusement décrite par la loi, se fonderait uniquement sur les critères objectifs fixés par celle-ci et, après la décision d'octroyer les subventions, l'entreprise demanderesse aurait un véritable " droit subjectif " (*diritto soggettivo*) vis-à-vis l'agence, sous réserve de la réalisation des oeuvres programmées. La requérante s'appuie sur la jurisprudence en ce sens de la sixième section du Conseil d'Etat (arrêt no 3470 du 16 avril 2002) et des sections réunies de la Cour de cassation (arrêts nos 3600 du 28 mai 1986, 4480 du 7 juillet 1988, 8585 du 5 septembre 1997 et 225 du 25 mai 2001). Dans le cadre des interventions pour encourager le développement du Sud de l'Italie, une marge de pouvoir discrétionnaire existerait uniquement au moment de la fixation des objectifs de la politique industrielle, des programmes y relatifs et des critères à remplir pour bénéficier des subventions. L'agence avait pour seule mission de vérifier si les projets industriels des particuliers correspondaient aux critères et directives fixés par le législateur. La décision d'octroyer les subventions avait été qualifiée de " provisoire " (paragraphe 9 ci-dessus) seulement en ce qu'elle se basait sur une estimation du montant de l'investissement.

26.

La requérante en déduit qu'elle avait une créance certaine et exigible, à travers son droit à l'augmentation proportionnelle de la subvention, et estime que la suppression de cette créance s'analyse en une violation de l'article 1 du Protocole no 1.

27.

Par ailleurs, l'administration est responsable du retard dans la vérification du bon fonctionnement de

l'établissement industriel ; le Gouvernement lui-même admet que le contrôle de l'établissement a été retardé dans l'attente de l'adoption du décret-loi no 415 de 1992 (paragraphe 33 ci-dessus). Quant à la possibilité de solliciter les autorités administratives afin d'accélérer leurs démarches, la requérante fait valoir qu'elle ne pouvait pas prévoir l'entrée en vigueur de la nouvelle législation.

2. Le Gouvernement

28.

Le Gouvernement observe que dans sa note du 21 février 1989 (paragraphe 12 ci-dessus), l'agence avait soumis à certaines conditions la demande de la requérante d'obtenir une augmentation proportionnelle de la subvention. Cette note n'était qu'un simple acte de la procédure d'instruction du dossier, posé par le bureau chargé d'une première évaluation des pièces soumises par l'intéressée, qui ne préjugait en rien l'issue de la demande.

29.

La subvention litigieuse ne saurait être considérée comme un " bien " au sens de l'article 1 du Protocole no 1, car elle est octroyée à la suite d'une procédure au cours de laquelle les autorités administratives ont un pouvoir discrétionnaire d'appréciation. Le droit à l'obtenir ne naîtrait qu'au moment où la procédure prend fin dans le cas où toutes les conditions préalables sont réunies. En l'espèce, la requérante n'avait aucune espérance légitime quant à la subvention demandée ; elle ne constituait pas un bien présent, mais plutôt un bien futur, qui n'est pas protégé en tant que tel par l'article 1 du Protocole no 1.

30.

De plus, aucune décision, même provisoire, n'avait été prise par l'administration à l'égard de l'augmentation de la subvention. L'issue de la demande de la requérante dépendait également de la disponibilité des fonds que, d'année en année, l'Etat italien a mis à disposition pour le soutien aux initiatives industrielles (et donc d'une décision éminemment politique relative à la destination du budget de l'Etat).

31.

En tout état de cause, l'application de la loi no 488 de 1992 serait compatible avec le droit de la requérante au respect de ses biens. La nouvelle législation ne saurait être qualifiée de " rétroactive ", étant donné que le droit à l'obtention des subventions est né seulement à l'issue de la procédure. La loi litigieuse était d'application immédiate aux procédures en cours, mais elle n'avait aucune incidence sur l'octroi des subventions déjà accordées au moment de son entrée en vigueur. De plus, à supposer même que la loi no 488 de 1992 soit rétroactive, cela ne serait pas en soi contraire à la Convention. Par ailleurs, l'Etat avait des raisons impérieuses d'intervenir afin de limiter le poids que pouvait représenter pour les finances publiques une augmentation incontrôlée des subventions accordées aux entreprises.

32.

Pour ce qui est du retard dans la vérification du bon fonctionnement de l'établissement industriel, le Gouvernement fait valoir qu'en conséquence des travaux d'agrandissement de celui-ci, le dossier de la requérante n'est parvenu à l'agence qu'en juin 1992 et que le retard a été ensuite provoqué par un fait imprévu, à savoir le désistement du président de la commission (paragraphe 14 ci-dessus). En tout cas, cette vérification a mis en évidence que l'augmentation de l'investissement réalisé ne répondait pas aux conditions nécessaires à l'obtention des subventions. Entre le 3 juillet 1991 (date à laquelle le dossier complet est parvenu à l'agence) et le 22 octobre 1992 (date d'entrée en vigueur de la nouvelle

législation), personne ne pouvait savoir avec certitude si et quand des nouvelles règles en matière de subventions seraient adoptées et quel serait leur contenu. Après l'entrée en vigueur de la nouvelle législation, toute accélération de la démarche administrative aurait été dépourvue d'effet utile pour la requérante.

33.

Il ressort d'une note du ministère des Activités productives du 26 janvier 2005 (no 1070616) qu'à l'époque où le président de la commission a déclaré qu'il ne pouvait pas accepter son mandat (juin 1992 - paragraphe 14 ci-dessus), l'agence avait connaissance de l'intention du législateur de limiter le financement des activités industrielles dans le Sud de l'Italie. Dès lors, les procédures concernant la subvention des dépenses supplémentaires furent *de facto* suspendues, dans l'attente des décisions du Gouvernement et du Parlement en la matière. Il s'ensuit que même si la commission s'était acquittée de sa tâche avec la diligence " normale " (en règle générale, les rapports de vérifications sont déposés dans les six mois suivant l'attribution du mandat), le dossier de la requérante aurait de toute manière été examiné sur la base des nouvelles dispositions.

34.

La note du ministère des Activités productives précitée spécifie également que la demande d'augmentation de la requérante aurait dû être rejetée aussi pour d'autres raisons, indépendantes de l'entrée en vigueur de la loi no 488 de 1992. En particulier, contrairement à ce qui est indiqué dans la note de l'agence du 21 février 1989 (paragraphe 12 ci-dessus), la capacité de production de l'établissement avait augmenté de manière significative ; de plus, une augmentation d'environ 80% de l'investissement prévu ne constitue pas un perfectionnement du projet initial, mais une modification de celui-ci. Il s'ensuit que le temps écoulé pour les vérifications était totalement indifférent aux fins de l'issue de la démarche administrative.

B. Appréciation de la Cour

1. Sur la question de savoir si la requérante était titulaire d'un " bien "

35.

La Cour note que les parties ont des vues divergentes quant à la question de savoir si la requérante était ou non titulaire d'un bien susceptible d'être protégé par l'article 1 du Protocole no 1. Par conséquent, elle est appelée à déterminer si la situation juridique dans laquelle s'est trouvée la requérante est de nature à relever du champ d'application de cette disposition.

36.

S'agissant de la portée autonome de la notion de " bien ", la Cour se réfère à sa jurisprudence bien établie (*Iatridis c. Grèce* [GC], no 31107/96, § 54, CEDH 1999-II, et *Beyeler c. Italie* [GC], no 33202/96, § 100, CEDH-2000-I). Elle rappelle, en particulier, que la notion en question peut recouvrir tant des " biens actuels " que des valeurs patrimoniales, y compris des créances, en vertu desquelles un requérant peut prétendre avoir au moins une " espérance légitime " d'obtenir la jouissance effective d'un droit de propriété (*Kopeck² c. Slovaquie* [GC], no 44912/98, § 35, CEDH 2004-IX, et *Association nationale des pupilles de la Nation c. France* (déc.), no 22718/08, 6 octobre 2009).

37.

Il importe donc d'examiner, dans chaque affaire, si les circonstances, considérées dans leur ensemble, ont rendu la partie requérante titulaire d'un intérêt substantiel protégé par l'article 1 du Protocole no 1 (*Bozcaada Kimisis Teodoku Rum Ortodoks Kilisesi Vakfi c. Turquie*, nos 37639/03, 37655/03,

26736/04 et 42670/04, § 41, 3 mars 2009). Dans cette optique, la Cour estime qu'il y a lieu de tenir compte des éléments de droit et de fait suivants.

38.

Dans le cadre d'une politique visant à encourager les investissements productifs dans le Sud de l'Italie, l'Etat défendeur a prévu un système de financement des projets industriels qui satisfont à certaines conditions. La société requérante, entreprise fabricant des produits manufacturés, avait sollicité et obtenu de l'agence, " de manière provisoire ", l'octroi de subventions publiques, son projet ayant été considéré conforme aux exigences de la loi (paragraphe 9 ci-dessus). Dans ces circonstances, la Cour est d'avis que la requérante avait une " espérance légitime " d'obtenir les subventions litigieuses, et était donc titulaire d'un " bien " au sens de l'article 1 du Protocole no 1. Elle rappelle qu'aux termes des articles 72 § 6 et 75 § 1 du décret présidentiel no 218 de 1978 (paragraphe 21 ci-dessus), l'avis de conformité, que le ministre pour le Midi aurait dû émettre sur la base des vérifications faites par l'agence, était contraignant pour toute administration intéressée et valait " titre pour la jouissance " des subventions destinées aux entreprises.

39.

Il reste cependant à vérifier si la requérante avait une telle espérance aussi par rapport à l'augmentation proportionnelle des subventions en conséquence des modifications qu'elle avait apportées au projet initialement approuvé.

40.

A cet égard, la Cour relève que l'article 8 § 7 du décret ministériel du 28 juin 1979 prévoit que si, au cours de la réalisation d'un projet industriel financé par l'agence, il s'avère que les coûts sont supérieurs à ceux initialement prévus, la subvention octroyée est revue à la hausse, à condition que les variations n'entraînent pas de modifications substantielles du projet (paragraphe 21 ci-dessus). Le 19 février 1988, la requérante a formulé une demande dans ce sens (paragraphe 11 ci-dessus) ; par une note du 21 février 1989, l'agence a reconnu que le changement s'analysait en un simple perfectionnement du projet pour lequel elle " pouvait " octroyer une augmentation proportionnelle de la subvention.

41.

Aux yeux de la Cour, à condition de respecter les termes de son engagement tels que résultant de son projet industriel révisé, à partir de ce moment la requérante pouvait légitimement s'attendre à bénéficier de la hausse proportionnelle des subventions. Il convient aussi de noter que, comme il résulte de la vérification accomplie par la commission le 28 juillet 1994, il y avait correspondance entre le coût des travaux effectués (terminés le 30 juin 1990) et les documents produits par l'intéressée, qui avait satisfait à toutes les obligations prescrites par la loi (paragraphe 14 ci-dessus). Enfin, la Cour doit tenir compte du rôle de la requérante, une entreprise qui planifie l'étendue de ses projets industriels sur la base de la rentabilité de ces derniers, qui ne peut que dépendre, entre autres, de leur coût, dans le calcul duquel entrent également en compte les éventuels financements publics promis par les autorités.

42.

Par conséquent, eu égard à la législation interne pertinente, à la position prise par l'agence et à l'activité de la requérante, la Cour estime que, dès fin juin 1990, cette dernière pouvait légitimement croire avoir effectué tout ce qui était nécessaire pour bénéficier de l'augmentation qu'elle sollicitait. Cet intérêt patrimonial était suffisamment important pour constituer un intérêt substantiel, donc un " bien " au sens de la norme exprimée dans la première phrase de l'article 1 du Protocole no 1, laquelle est par conséquent applicable en l'espèce (voir, *mutatis mutandis*, *Bozcaada Kimisis Teodoku Rum*

Ortodoks Kilisesi Vakfi précité, § 50).

2. Sur le respect des exigences de l'article 1 du Protocole n 1

43.

L'intérêt substantiel mentionné ci-dessus a été frustré par l'entrée en vigueur d'une nouvelle législation (à savoir, le décret-loi no 415 du 22 octobre 1992, converti en la loi no 488 du 19 décembre 1992) prévoyant que les subventions devaient être impérativement calculées sur la base du montant de l'investissement planifié par l'entreprise, sans possibilité d'ajustement en cas d'augmentation de l'investissement en cours de travaux. A cet égard, la Cour relève que la décision du ministre de l'Industrie de calculer le montant des subventions sur la base de l'investissement initial se fondait sur la note de la commission du 13 octobre 1994, qui mentionnait expressément la nouvelle législation (paragraphe 14-16 ci-dessus). De plus, cette même législation a constitué la base juridique sur laquelle le TAR et le Conseil d'Etat se sont fondés pour rejeter le recours de la requérante (paragraphe 18-20 ci-dessus). Elle ne saurait donc souscrire à la thèse du Gouvernement selon laquelle la demande d'augmentation de la requérante se heurtait à d'autres motifs d'irrecevabilité (paragraphe 32 et 34 ci-dessus).

44.

Il ne fait aucun doute que l'ingérence de l'autorité publique dans la jouissance, par la requérante, de son droit au respect de ses biens avait une base légale en droit italien. Il reste à déterminer si elle a respecté les autres exigences de l'article 1 du Protocole no 1.

45.

A cet égard, la Cour rappelle que le second alinéa de cette disposition 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 (*Tre Traktörer AB c. Suède*, 7 juillet 1989, § 59, série A no159) et doit éviter d'imposer à la personne en cause une charge excessive ou exorbitante.

46.

La législation litigieuse poursuivait les buts légitimes de réduire les dépenses publiques et d'éviter une augmentation incontrôlée des subventions accordées aux entreprises. Le Gouvernement le souligne à juste titre (paragraphe 31 ci-dessus). Dans un domaine aussi complexe que la gestion du budget de l'Etat, toute décision implique normalement une appréciation des 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 Cour pour apprécier ces problèmes. Les Etats disposent donc en la matière d'un large pouvoir d'appréciation.

47.

La Cour estime que la loi no 488 de 1992 s'inscrit dans cette marge d'appréciation de l'Etat, et que, par conséquent, elle ne saurait être considérée en tant que telle comme arbitraire. Il est vrai que, adoptée le 19 décembre 1992, elle a été appliquée au cas d'espèce bien qu'entrée en vigueur après l'émission de la note du 21 février 1989, par laquelle l'agence avait communiqué à la requérante qu'elle pouvait lui octroyer une augmentation proportionnelle de la subvention (paragraphe 12 ci-dessus), et après l'achèvement des travaux et la reprise de l'activité productive de l'établissement de la requérante (faits remontant, respectivement, au 30 juin et au 15 décembre 1990 - paragraphe 13 ci-dessus). Cependant, elle était déjà en vigueur le 28 juillet 1994, lorsque la commission a procédé au

contrôle de l'établissement et le 28 juin 1995, lorsque le ministre de l'Industrie a octroyé définitivement à la requérante la subvention directe et la contribution sur les intérêts (paragraphe 14 et 16 ci-dessus). En tout état de cause, une éventuelle application rétroactive de la loi no 488 de 1992 au cas de la requérante n'aurait pas constitué *per se* une violation de l'article 1 du Protocole no 1, car cette disposition n'interdit pas, en tant que telle, l'application rétroactive d'une loi en matière de subventions publiques (voir, en matière fiscale, *Di Belmonte c. Italie (no 1)*, no 72638/01, § 42, 16 mars 2010 ; voir également *Di Belmonte c. Italie (no 2)* (déc.), no 72665/01, 3 juin 2004, et *M.A. et autres c. Finlande* (déc.), no 27793/95, 10 juin 2003).

48.

La question qui se pose est celle de savoir si, dans les circonstances concrètes de l'affaire, l'application de la loi no 488 de 1992 a imposé à la requérante une charge excessive.

49.

A cet égard, la Cour observe d'abord qu'avant l'entrée en vigueur de la loi no 488 de 1992, les subventions octroyées aux entreprises investissant dans le Sud de l'Italie étaient revues à la hausse en cas d'augmentation de l'investissement en cours des travaux à condition que les modifications apportées au projet n'en constituent qu'un simple perfectionnement.

50.

De plus, elle relève que la loi no 488 de 1992 est entrée en vigueur presque deux ans et six mois après la date à laquelle les travaux d'agrandissement de l'établissement industriel de la requérante se sont terminés (30 juin 1990) et environ deux ans après la date à laquelle ledit établissement a entamé sa production à plein régime (15 décembre 1990). A cet égard, il convient de rappeler qu'aux termes des dispositions internes pertinentes (articles 12 § 2 et 13 du décret ministériel du 28 juin 1979 et article 73 § 3 du décret présidentiel no 218 de 1978 - paragraphe 21 ci-dessus), après le début de la production, l'agence doit procéder à une vérification et doit ensuite, sur la base des résultats de la vérification en question, verser le solde des subventions dues à l'entreprise demanderesse dans les six mois à partir du dépôt des documents relatifs à l'achèvement des travaux. En l'espèce, cependant, la vérification n'a eu lieu que le 28 juillet 1994, et la commission n'a déposé son rapport certifiant le " résultat positif " des contrôles effectués que le 13 octobre 1994 (paragraphe 14 ci-dessus), soit presque trois ans et dix mois après la date à laquelle l'établissement industriel en cause avait entamé sa production à plein régime.

51.

Dans ces circonstances, la Cour estime que le retard de l'administration publique dans l'accomplissement des formalités devant précéder le versement du solde des subventions a eu une influence déterminante sur l'application des nouvelles règles introduites par la loi no 488 de 1992. En effet, si l'exécution de ces formalités avait été régulière et ponctuelle, le financement accordé à la requérante n'aurait pas été assujéti à la règle selon laquelle aucun ajustement n'était envisageable en cas d'augmentation de l'investissement en cours des travaux. La réticence de l'administration à procéder au versement du solde dans la perspective d'appliquer le moment venu une réglementation alors en cours d'élaboration et défavorable à la requérante est par ailleurs confirmée par les autorités elles-mêmes, et notamment par la note du ministère des Activités productives du 26 janvier 2005, d'où il ressort que les procédures concernant la subvention des dépenses supplémentaires étaient *de facto* suspendues, dans l'attente des décisions du Gouvernement et du Parlement en la matière (paragraphe 33 ci-dessus).

52.

A la lumière de ce qui précède, la Cour estime qu'en l'espèce, l'application de la loi no 488 de 1992 a

rompu le " juste équilibre " devant régner entre les exigences de l'intérêt général de la communauté et les impératifs de la sauvegarde des droits fondamentaux de l'individu (voir, *mutatis mutandis*, *Di Belmonte (no 1)* précité, § 46).

53.

Il s'ensuit qu'il y a eu violation de l'article 1 du Protocole no 1.

II. Sur l'application de l'article 41 de la Convention

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

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

55. La requérante demande le versement des subventions qu'elle aurait dû recevoir. Etant donné qu'elle avait informé l'agence que son investissement total s'élevait à 5 297 814 EUR (paragraphe 11 ci-dessus), elle aurait dû bénéficier d'une subvention additionnelle de 683 737,28 EUR (dont 331 565,33 EUR à titre de contribution à hauteur de 20% sur l'investissement et 352 171,95 EUR à titre de compensation de la perte de gain découlant de la non-obtention d'un prêt à taux réduit). De plus, étant donné que l'investissement réel a été de 6 600 938 EUR (paragraphe 15 ci-dessus), elle avait droit à la somme additionnelle de 260 624,81 EUR à titre de contribution à hauteur de 20% sur l'investissement. Le non-perçu totalise donc 944 362,09 EUR. Ce montant devant être actualisé pour compenser les effets de l'inflation et assorti d'intérêts légaux, la requérante chiffre le préjudice matériel subi à 2 775 661,1 EUR.

56. Se fondant sur des notes d'honoraires de ses conseils, la requérante sollicite en outre le remboursement des frais et dépenses des procédures internes (19 619,23 EUR) et de la procédure devant la Cour (37 733,18 EUR).

57. Le Gouvernement réitère que la requérante n'avait aucun droit d'obtenir une augmentation proportionnelle de la subvention octroyée par l'agence. En tout état de cause, le préjudice subi ne s'élèverait pas à 944 362,09 EUR, mais, tout au plus, à 592 190,14 EUR. Compte tenu des intérêts légaux et de la revalorisation de la monnaie, le total pouvant être revendiqué serait de 1 144 420 EUR.

58. Le Gouvernement estime également que la demande de la requérante d'obtenir le remboursement des frais et dépens relatifs aux procédures internes est dépourvue de justification, compte tenu du rejet de ses recours par les juridictions administratives.

59. La Cour estime que la question de l'application de l'article 41 ne se trouve pas en état. En conséquence, elle la réserve et fixera la procédure ultérieure, compte tenu de la possibilité que le Gouvernement et la requérante parviennent à un accord.

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

1. *Dit* qu'il y a eu violation de l'article 1 du Protocole no 1 ;

2. *Dit* que la question de l'application de l'article 41 de la Convention ne se trouve pas en état ;

en conséquence,

a. *la réserve en entier* ;

b. *invite* le Gouvernement et la requérante à lui adresser par écrit, dans le délai de trois mois à compter du jour où l'arrêt sera devenu définitif conformément à l'article 44 § 2 de la Convention, leurs observations sur cette question et notamment à lui donner connaissance de tout accord auquel ils pourraient aboutir ;

c. *réserve* la procédure ultérieure et *délègue* à la présidente de la chambre le soin de la fixer au besoin.

▲ Noot

Noot

1. Deze uitspraak is opgenomen omdat daaruit - vertaald naar de Nederlandse context - voor het eerst heel duidelijk blijkt dat de aanspraak op subsidiegelden die ontstaat door een beschikking tot subsidieverlening wordt beschermd door het eigendomsrecht van art. 1 Eerste Protocol EVRM. Dit betekent dat beschikkingen waarmee die aanspraak wordt verminderd of weggenomen, zoals een lagere vaststelling of de intrekking van een verleningsbeschikking ook aan de vereisten van art. 1 Eerste Protocol moeten voldoen. Daarbij staat het vereiste van een fair balance in casu centraal: een inmenging in het eigendomsrecht mag geen individuele en onevenredige last ("individual and excessive burdens") op de betrokkene leggen.

Op zichzelf verbaast het onder het eigendomsrecht brengen van een verleende subsidie niet. Er is onder art. 1 Eerste Protocol immers sprake van een ruim eigendomsbegrip. Een belangrijke beperking is echter de eis dat het recht of belang met voldoende zekerheid moet vaststaan. Volgens vaste jurisprudentie is de enkele hoop op of verwachting van toekomstig inkomen onvoldoende voor de toepasselijkheid van art. 1 Eerste Protocol. Daarmee roept de bescherming van geldelijke aanspraken op de overheid onder het Europese eigendomsrecht associaties op met de werking van het rechtszekerheids- en vertrouwensbeginsel in het nationale recht. Ten aanzien van de verleende subsidie is het Hof van mening dat er sprake is van een legitieme verwachting dat het verleende bedrag daadwerkelijk zou worden uitbetaald.

2. Nu in casu in feite sprake is van een min of meer direct op een wettelijke regeling gebaseerde aanspraak, kan een extra argument om aan te nemen dat sprake is van een eigendomsrecht worden afgeleid uit de jurisprudentie van het Hof inzake sociale zekerheidsrechten. Daarin is inmiddels uitgemaakt dat sprake is van een eigendomsrecht, indien het gaat om een wettelijke aanspraak op een bepaalde uitkering, zelfs wanneer er daarvoor geen premie is betaald (EHRM 4 juni 2002, *USZ 2002*, 215, m.nt. M. Driessen *Wessels-Bergervoet t. Nederland*, par. 43; EHRM 30 september 2003, *EHRC 2003*, 89, m.nt. A. Woltjer *Koua Poirrez t. Frankrijk*, par. 37-42; EHRM 12 april 2006, *AB 2006*, 190, m.nt. F.J.L. Pennings en *NJCM-bull.* 2006, p. 881-896, m.nt. A.C. Hendriks *Stec t. Verenigd Koninkrijk*). De Centrale Raad van Beroep zit ook op deze lijn en erkent dat sociale zekerheidsrechten eigendom kunnen vormen in de zin van art. 1 Eerste Protocol, ook indien het recht op een bepaalde uitkering nu nog niet opeisbaar is (CRvB 11 september 2007, *USZ 2007*, 213).

3. De uitspraak die hier is opgenomen is daarnaast interessant, omdat daaruit volgt dat ook de aanspraak op tussentijdse verhoging op basis van de oorspronkelijke regeling zoals die gold toen de aanvraag daarvoor werd ingediend en toegekend wordt beschermd door het eigendomsrecht. In dat kader oordeelt het Hof dat het normaal gesproken niet in strijd komt met art. 1 Eerste Protocol om met terugwerkende kracht regels aan te passen, maar dat die toepassing in het onderhavige geval tot disproportioneel nadeel leidt. Daarbij houdt het Hof vooral rekening met het feit dat, als klagsters subsidie tijdig zou zijn vastgesteld, zij een veel hoger bedrag had ontvangen op basis van het dan nog geldende oude wettelijke regime. Dit impliceert dat het (bewust) vertragen van de vaststelling van een subsidie om daarmee de inwerkingtreding van een voor de aanvrager ongunstiger wettelijke regime af te wachten niet door de beugel van art. 1 Eerste Protocol kan. Dat is een volstrekt redelijke uitkomst die wellicht ook via het fair-play- of rechtszekerheidsbeginsel kan worden bereikt (zie recent bijvoorbeeld ABRvS 3 maart 2010, *AB 2010*, 98, m.nt. Van Hall).

4. Vertaald naar het subsidierecht van titel 4.2 Awb kan als gezegd worden vastgesteld dat de

aanspraak op subsidiegelden die ontstaat met een beschikking tot subsidieverlening ex art. 4:29 Awb valt onder de reikwijdte van art. 1 Eerste Protocol. Uit de wetsgeschiedenis en de jurisprudentie blijkt dat beschikkingen tot subsidieverlening niet vrijblijvend van aard zijn, zowel de subsidieverstrekker als de subsidieontvanger worden er door gebonden. De subsidieontvanger moet de activiteiten uitvoeren en de verplichtingen nakomen die zijn opgenomen in de verleningsbeschikking om een recht te krijgen op uitbetaling van de subsidiegelden door een vaststellingsbeschikking. Komt de subsidieontvanger niet op tegen onderdelen van de verleningsbeschikking waarmee hij het niet eens is, dan kan dat niet meer in een later stadium van de subsidiërelatie. Dan heeft de verleningsbeschikking formele rechtskracht gekregen (is onaantastbaar geworden) en is deze bepalend voor de rechtsverhouding tussen verlener en ontvanger (vgl. ABRvS 13 juni 1996, AB 1997, 2,m.nt. NV). Ook voor de subsidieverstrekker is de verleningsbeschikking bindend. Als de activiteiten die daarin zijn omschreven worden uitgevoerd en er doen zich geen onregelmatigheden voor dan moet de subsidie worden vastgesteld overeenkomstig de verleningsbeschikking; de subsidieverstrekker mag zich niet meer "bedenken" (vgl. CBb 8 mei 2008, AB 2008, 273,m.nt. Van der Vlies), althans in ieder geval niet zonder vergoeding van schade aan de subsidieontvanger (vgl. art. 4:50 lid 2 Awb).

5. Ook onder het Awb subsidierecht is het mogelijk dat het subsidiebedrag waarop uiteindelijk recht bestaat niet direct uit de verleningsbeschikking valt af te leiden. Art. 4:31 Awb biedt de mogelijkheid om in plaats van een bedrag een berekeningswijze voor het subsidiebedrag op te nemen, waarbij overigens wel steeds een maximumbedrag moet worden vermeld, tenzij bij wettelijk voorschrift anders is bepaald. Een hogere vaststelling van de subsidie dan verleend is in Nederland niet mogelijk; een verzoek daartoe moet worden geïnterpreteerd als een verzoek tot wijziging van de (doorgaans onaantastbaar geworden) verleningsbeschikking zo blijkt uit de jurisprudentie (ABRvS 25 februari 2004, AB 2004, 261,m.nt. WdO). Een geval als in de Italiaanse casus zal zich hier dus niet vaak op dezelfde wijze voordoen, maar de onderhavige uitspraak laat zien dat bestuursorganen in de praktijk voorzichtig moeten zijn met het maken van een uitzondering op de regel dat in de verleningsbeschikking een maximum subsidiebedrag wordt genoemd. Aanspraken die kunnen worden ontleend aan een verleningsbeschikking mogen immers niet zonder meer worden beperkt wanneer de omvang daarvan tegenvalt.

6. Ten slotte de mogelijkheid van het afkondigen van subsidiëregelgeving met terugwerkende kracht. Die constructie is nog recentelijk door de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State besproken in ABRvS 10 februari 2010, zaaknr. 200903092/1/H2 (*Flevoherb II*), een uitspraak die binnenkort in dit blad zal worden besproken. Daaruit wordt duidelijk dat nu met subsidiëregelgeving in beginsel potentiële aanspraken voor burgers worden gecreëerd, er geen bezwaar is tegen de werking met terugwerkende kracht (vgl. ABRvS 20 oktober 2004, AB 2005, 157,m.nt. NV). Dat ligt natuurlijk anders wanneer die regelgeving wordt gebruikt om reeds bestaande aanspraken te beperken, een situatie die zich in de Flevoherb-uitspraak volgens appellanten voordeed. De Afdeling toetst in die zaak of er in de nieuwe regelgeving geen bepalingen zijn opgenomen die andere of meer verplichtingen opleggen aan de subsidieontvangers in kwestie dan die reeds volgden uit eerder tussen het bestuursorgaan en subsidieontvangers gesloten overeenkomsten. Zodoende toetst de Afdeling of de subsidieontvangers niet (doelbewust) in een nadeliger positie zijn gebracht door de nieuwe regelgeving; een aanpak die lijkt te stroken met de aanpak van het EHRM in deze zaak.

T. Barkhuysen en **W. den Ouden**

