



DEUXIÈME SECTION

DÉCISION

Requête n° 49639/09
LIGA PORTUGUESA DE FUTEBOL PROFISSIONAL
contre le Portugal

La Cour européenne des droits de l'homme (deuxième section), siégeant le 3 avril 2012 en une Chambre composée de :

Françoise Tulkens, *présidente*,

Danutė Jočienė,

Dragoljub Popović,

András Sajó,

Işıl Karakaş,

Guido Raimondi,

Paulo Pinto de Albuquerque, *juges*,

et de Françoise Elens-Passos, *greffière adjointe de section*,

Vu la requête susmentionnée introduite le 4 septembre 2009,

Vu les observations soumises par le gouvernement défendeur et celles présentées en réponse par la requérante,

Après en avoir délibéré, rend la décision suivante :

EN FAIT

1. La requérante, Liga Portuguesa de Futebol Profissional, est une association de droit privé portugais ayant son siège à Porto (Portugal). Elle est représentée devant la Cour par M^e P. Magalhães e Silva, avocat à Porto. Le gouvernement défendeur était représenté par son agent, M^{me} M.F. Carvalho, procureur général adjoint.



A. Les circonstances de l'espèce

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

1. Le contexte de l'affaire

3. La requérante est l'organisatrice des championnats professionnels de football au Portugal. Ses associés sont les clubs et les sociétés sportives qui participent à ces championnats professionnels.

4. Après une longue période pendant laquelle les clubs de football professionnels ne payèrent pas les sommes dont ils étaient redevables au fisc, la requérante fut, le 30 juillet 1997, mandatée par ses associés pour négocier avec l'administration fiscale un accord relatif à sa contribution au plan général de recouvrement des dettes fiscales, appelé « plan Mateus », du nom du ministre auteur de l'initiative, et traduit dans le décret-loi n° 124/96.

5. Par une ordonnance n° 7/98-XIII du 4 mars 1998, le secrétaire d'Etat aux Affaires fiscales autorisa l'administration fiscale à conclure un accord avec la requérante et avec la Fédération portugaise de football (« la fédération »). L'ordonnance exposait les principes de l'accord : les clubs acceptaient notamment de verser une partie – celle provenant du loto sportif – de leurs recettes futures en paiement des contributions dues. Dans la clause 7 de l'accord, il était prévu qu'au cas où les sommes versées au fisc par les clubs seraient insuffisantes pour couvrir la moitié des sommes dues, il appartiendrait à la requérante et à la fédération de verser le restant dû. Cette clause précisait en outre que des bilans en vue de déterminer le montant des sommes payées et celui des sommes restant dues seraient effectués en 2004 et 2010.

6. Le 25 février 1999, un accord, désigné comme « dation en paiement », reprenant les clauses de l'ordonnance n° 7/98-XIII du secrétaire d'Etat, fut conclu entre l'administration fiscale, la requérante et la fédération.

2. La procédure devant les juridictions administratives

7. Le 17 décembre 2004, le fisc, se fondant sur la clause 7 de l'ordonnance n° 7/98-XIII, notifia à la requérante l'obligation de payer la somme de 19 957 145 euros.

8. Le 4 avril 2005, la requérante introduisit devant le tribunal central administratif du Nord (« le tribunal central ») une action en annulation de la clause 7 de l'ordonnance n° 7/98-XIII, alléguant notamment que l'accord de dation en paiement entraînait l'extinction de l'obligation fiscale.

9. Par un jugement du 23 novembre 2006, le tribunal central débouta la requérante de ses prétentions. Se référant notamment à un avis du conseil consultatif du Procureur général de la République sur la matière litigieuse, il souligna que l'accord en cause prévoyait une *datio pro solvendo* (dation en

fonction du paiement) plutôt qu'une simple dation en paiement, ce qui impliquait que l'obligation fiscale ne disparaissait que lorsque les conditions prévues dans l'accord litigieux étaient remplies. Il ajouta qu'une telle *datio pro solvendo* ainsi que la prise en charge d'une obligation par un tiers autre que le débiteur originel étaient prévues tant par le code civil que par le code de procédure fiscale.

10. Le 9 janvier 2007, la requérante fit appel de ce jugement devant la Cour suprême administrative.

11. Le 20 mars 2007, l'agent du ministère public près la Cour suprême administrative déposa son avis qui concluait au défaut de fondement du recours ; il considérait en effet que le jugement attaqué avaient bien interprété l'avis du conseil consultatif du Procureur général de la République sur la matière litigieuse. L'avis de l'agent du ministère public ne fut pas porté à la connaissance de la requérante.

12. Par un arrêt du 23 mai 2007, la Cour suprême administrative rejeta le recours et confirma la décision entreprise. Apprenant à la lecture de l'arrêt l'existence de l'avis de l'agent du ministère public, la requérante déposa une demande en nullité en arguant d'une violation du principe du procès équitable.

13. Par un arrêt du 19 septembre 2007, la Cour suprême administrative rejeta la demande. La haute juridiction admit qu'une irrégularité avait été commise mais, se fondant sur l'article 201 § 1 du code de procédure civile, elle estima qu'elle n'était pas de nature à annuler la décision attaquée, l'avis litigieux n'ayant soulevé aucune question nouvelle.

14. Le 10 octobre 2007, la requérante déposa un recours constitutionnel devant le Tribunal constitutionnel. Elle souleva d'abord, s'agissant du rejet de sa demande en nullité, l'inconstitutionnalité de l'article 201 § 1 du code de procédure civile et de l'article 146 § 2 du code de procédure des tribunaux administratifs. Dénonçant une violation du principe de légalité, elle souleva ensuite l'inconstitutionnalité des dispositions du code de procédure fiscale qui rendaient possible une *datio pro solvendo*.

15. Par un arrêt du 8 juillet 2009, le Tribunal constitutionnel rejeta le recours. S'agissant du premier point, il estima que le fait que le ministère public eût déposé un avis n'avait pas porté préjudice à la requérante sur le plan procédural, cet avis n'ayant soulevé aucune question nouvelle. Selon lui, les décisions que la requérante considérait comme inconstitutionnelles ne méconnaissaient pas l'article 20 de la Constitution (procès équitable). Le Tribunal constitutionnel distinguait à cet égard la situation litigieuse de celle qui était en cause dans l'arrêt *Lobo Machado c. Portugal* (20 février 1996, *Recueil des arrêts et décisions* 1996-I), auquel la requérante avait fait référence. S'agissant du second point, le Tribunal constitutionnel, après avoir rappelé que la loi fiscale acceptait expressément la *datio pro solvendo* ainsi que la prise en charge d'une obligation fiscale par un tiers autre que le

débiteur originel, ne décèle dans les dispositions mentionnées par la requérante aucune violation d'un principe constitutionnel.

16. A la date de l'introduction de la présente requête, la requérante n'avait pas encore versé au fisc la somme en cause, une procédure d'exécution fiscale se trouvant pendante.

B. Le droit et la pratique internes pertinents

17. Aux termes de l'article 146 § 2 du code de procédure des tribunaux administratifs, les avis du ministère public doivent être communiqués aux parties.

18. L'article 201 § 1 du code de procédure civile dispose que « l'omission d'un acte ou d'une formalité prescrite par la loi n'entraîne la nullité » que si la loi le prévoit ou que si une telle omission a une influence sur l'examen de l'affaire.

19. Les articles 109-A, 284 et 284-A du code de procédure fiscale en vigueur à l'époque des faits, dans la rédaction du décret-loi n° 124/96 (« plan Mateus »), prévoyaient notamment le paiement de dettes fiscales moyennant des datons en paiement, dans le but de faciliter le recouvrement par l'Etat des impayés. Le code de procédure fiscale (article 111) et le code civil (article 595) permettaient également la prise en charge d'une obligation par un tiers autre que le débiteur originel.

20. L'avis n° 45/98 du conseil consultatif du Procureur général de la République, saisi par le groupe parlementaire du parti social-démocrate, a examiné la légalité de l'ordonnance n° 7/98-XIII du 4 mars 1998 et notamment de sa clause 7. Le conseil consultatif a conclu que cette dernière était compatible avec la législation interne pertinente, laquelle prévoyait expressément la *datio pro solvendo* ainsi que la prise en charge d'une obligation fiscale par un tiers autre que le débiteur originel (*Pareceres da Procuradoria-Geral da República*, vol. VIII, pp. 193 et suivantes).

21. Le Tribunal constitutionnel, dans ses arrêts n° 533/99, n° 279/01 et n° 137/02, a précisé que les dispositions concernées du code de procédure pénale (article 664 du code de procédure pénale de 1929 et article 416 du code de procédure pénale actuel) seraient inconstitutionnelles si interprétées dans le sens de permettre l'absence de communication d'un avis du ministère public à l'accusé.

GRIEFS

22. Invoquant les articles 6 § 1 et 13 de la Convention, la requérante se plaint de l'absence de communication de l'avis du ministère public.

23. Invoquant l'article 1 du Protocole n° 1, elle se plaint en outre d'avoir été obligée de payer des dettes fiscales dont elle estimait ne pas être la débitrice, et ce en dehors, selon elle, de tout cadre légal.

EN DROIT

A. Sur l'absence de communication de l'avis du ministère public

24. Invoquant les articles 6 § 1 et 13 de la Convention, la requérante se plaint de ne pas avoir obtenu communication de l'avis du ministère public dans le cadre de la procédure menée devant les juridictions administratives.

25. Ces dispositions se lisent notamment ainsi :

Article 6 § 1

« Toute personne a droit à ce que sa cause soit entendue équitablement (...) par un tribunal (...), qui décidera (...) des contestations sur ses droits et obligations de caractère civil (...) »

Article 13

« Toute personne dont les droits et libertés reconnus dans la (...) Convention ont été violés, a droit à l'octroi d'un recours effectif devant une instance nationale, alors même que la violation aurait été commise par des personnes agissant dans l'exercice de leurs fonctions officielles. »

1. Observations des parties

26. Le Gouvernement soulève d'emblée deux exceptions, tirées de l'absence d'un préjudice important, au sens de l'article 35 § 3 b) de la Convention, et de l'inapplicabilité de l'article 6 § 1 à la procédure litigieuse.

27. S'agissant de la première de ces exceptions, le Gouvernement souligne que l'avis du ministère public en cause – par ailleurs très succinct – n'apportait rien de nouveau à la procédure. Pour le Gouvernement, si la demande en nullité déposée par la requérante, se fondant sur l'absence de communication d'un tel avis, avait été acceptée, cela aurait constitué un acte dépourvu d'effet utile et nuisible à la bonne marche de la procédure. La requérante aurait en outre eu l'opportunité de contester les arguments de l'avis n° 45/98 du conseil consultatif du Procureur général de la République auquel ledit avis du ministère public renvoyait : le Gouvernement souligne que déjà dans sa requête introductive d'instance du 4 avril 2005 la requérante se prononça longuement sur l'avis n° 45/98 en question, qu'elle ne méconnaissait donc pas. Enfin, se référant à l'affaire *Holub*

c. République Tchèque ((déc.), n° 24880/05, 14 décembre 2010), le Gouvernement considère que les deux clauses de sauvegarde de l'article 35 § 3 b) auraient été respectées en l'espèce, l'affaire ayant été dûment examinée par les tribunaux internes et le respect des droits de l'homme n'exigeant pas un examen au fond des griefs en cause.

28. Le Gouvernement prétend ensuite que l'article 6 § 1 de la Convention est inapplicable à la procédure litigieuse. Rappelant la jurisprudence constante de la Cour selon laquelle les contestations relevant du contentieux fiscal ne portent pas sur des droits et obligations de caractère civil, le Gouvernement souligne que la procédure en cause portait sur des questions purement de droit fiscal. Le Gouvernement se réfère au contexte général de l'affaire, marqué par l'intention de l'Etat de procéder au recouvrement des impayés fiscaux des clubs de football, et souligne que l'ordonnance litigieuse du secrétaire d'Etat aux Affaires fiscales s'analysait en un acte administratif de nature fiscale. Le Gouvernement relève à cet égard que l'absence de paiement des sommes en cause a d'ailleurs entraîné, de manière automatique, le déclenchement d'une procédure d'exécution fiscale à l'encontre de la requérante.

29. Le Gouvernement soutient enfin, à titre subsidiaire, que ce grief est manifestement mal fondé.

30. La requérante conteste les arguments du Gouvernement.

31. S'agissant de l'exception tirée de l'absence de préjudice important, la requérante souligne d'abord qu'un tel préjudice doit s'analyser avant tout du point de vue des conséquences pécuniaires entraînées par le litige en cause. A cet égard, elle souligne que si elle était forcée de payer la somme en question, soit 19 millions d'euros environ, elle ferait faillite et se retrouverait dans l'impossibilité de mener ses activités. La requérante insiste sur le fait que l'absence de communication de l'avis en cause lui a porté un préjudice significatif, dans la mesure où elle n'a pas pu y répondre. La requérante prétend enfin qu'au cas même où il serait considéré qu'aucun préjudice important ne lui avait été imposé, le respect des droits de l'homme, l'une des deux clauses de sauvegarde de l'article 35 § 3 b), imposerait l'examen de la requête au fond, les juridictions portugaises ayant une interprétation non conforme à la Convention des affaires non pénales dans lesquelles un avis du ministère public n'est pas porté à la connaissance d'une partie.

32. La requérante estime ensuite que la procédure litigieuse portait bien sur ses droits et obligations de caractère civil. Premièrement, la procédure n'avait pas pour objet les obligations fiscales de la requérante mais celles des clubs de football ses associés. Deuxièmement, elle concernait une opération juridique – une dation en paiement – de nature civile. Enfin, la présente requête ne porte pas sur la procédure d'exécution fiscale introduite contre la requérante.

33. La requérante conclut à la recevabilité de la requête et à la violation des articles 6 § 1 et 13 de la Convention.

2. *Appréciation de la Cour*

a) **Sur l'absence de préjudice important**

34. L'article 35 § 3 b) de la Convention se lit ainsi, depuis l'entrée en vigueur du Protocole n° 14, le 1^{er} juin 2010 :

« 3. La Cour déclare irrecevable toute requête individuelle introduite en application de l'article 34 lorsqu'elle estime :

(...)

b) que le requérant n'a subi aucun préjudice important, sauf si le respect des droits de l'homme garantis par la Convention et ses Protocoles exige un examen de la requête au fond et à condition de ne rejeter pour ce motif aucune affaire qui n'a pas été dûment examinée par un tribunal interne. »

35. La Cour rappelle que ce nouveau critère a été conçu pour lui permettre de traiter rapidement les requêtes à caractère futile afin de se concentrer sur sa mission essentielle, qui est d'assurer au niveau européen la protection juridique des droits garantis par la Convention et ses Protocoles (*Stefanescu c. Roumanie* (déc.), n° 11774/04, § 35, 12 avril 2011). Issue du principe *de minimis non curat praetor*, la nouvelle condition de recevabilité renvoie à l'idée que la violation d'un droit, quelle que soit sa réalité d'un point de vue strictement juridique, doit atteindre un seuil minimum de gravité pour justifier un examen par une juridiction internationale (*Korolev c. Russie* (déc.), n° 25551/05, 1^{er} juillet 2010).

36. Afin de vérifier si la violation d'un droit atteint le seuil minimum de gravité, il y a lieu de prendre en compte notamment les éléments suivants : la nature du droit prétendument violé, la gravité de l'incidence de la violation alléguée dans l'exercice d'un droit et/ou les conséquences éventuelles de la violation sur la situation personnelle du requérant. Dans l'évaluation de ces conséquences, la Cour examinera, en particulier, l'enjeu de la procédure nationale ou son issue (*Giusti c. Italie*, n° 13175/03, § 34, 18 octobre 2011).

37. Dans la présente affaire, la requérante se plaint d'une violation du principe du contradictoire au motif que l'avis de l'agent du ministère public près la Cour suprême administrative ne lui a pas été communiqué.

38. La Cour note que cet avis – de quelques lignes – se bornait à considérer que la décision attaquée avait bien interprété le droit applicable, notamment l'avis n° 45/98 du conseil consultatif du Procureur général de la République. Elle constate en effet qu'aucune question nouvelle pouvant appeler des commentaires de la requérante n'y était soulevée. Elle relève également que l'intéressée n'a, quant à elle, pas pu démontrer qu'elle aurait

pu apporter, en réplique audit avis, des éléments nouveaux et pertinents pour l'examen de la cause. La Cour relève à cet égard que la question de l'interprétation de l'avis n° 45/98 du conseil consultatif du procureur général de la République, mentionné par l'agent du ministère public dans son propre avis du 20 mars 2007, avait déjà été discutée devant le tribunal de première instance (paragraphe 9 et 11 ci-dessus). Enfin, elle observe que la Cour suprême administrative ne s'est pas fondée expressément sur l'avis en cause pour rejeter le recours de la requérante.

39. Dans ces conditions, et tout en réaffirmant sa jurisprudence constante selon laquelle la notion de procès équitable implique en principe la faculté pour les parties à un procès, pénal ou civil, de prendre connaissance de toute pièce ou observation présentée au juge, même par un magistrat indépendant, en vue d'influencer sa décision, et de la discuter (*Lobo Machado c. Portugal*, 20 février 1996, § 31, *Recueil des arrêts et décisions* 1996-I), la Cour estime que la requérante n'a pas subi en l'espèce un « préjudice important » dans l'exercice de son droit de participer de manière adéquate à la procédure litigieuse. Elle précise que, dans les circonstances de la cause, l'on ne saurait assimiler le « préjudice », au sens de l'article 35 § 3 b), à la somme réclamée par le fisc à l'origine de la procédure. Il s'agissait, en effet, de rechercher si l'absence de communication de l'avis de l'agent du ministère public près la Cour suprême administrative pouvait causer à la requérante un éventuel préjudice important, ce qui n'était pas établi (voir *Holub*, décision précitée ; voir également *Gagliano Giorgi c. Italie*, n° 23563/07, § 56, 6 mars 2012).

40. En l'absence d'un tel préjudice, pour déterminer si le grief est irrecevable, il reste à examiner si les deux conditions prévues à l'article 35 § 3 b) de la Convention amendée sont réunies, à savoir si le respect des droits de l'homme garantis par la Convention et ses Protocoles exige un examen de la requête au fond et si la présente affaire a été dûment examinée par un tribunal interne (*Holub*, décision précitée).

i. La question de savoir si le respect des droits de l'homme garantis par la Convention et ses Protocoles exige d'examiner la requête au fond

41. La Cour observe que le libellé du nouvel article 35 § 3 b) s'inspire sur ce point de la seconde phrase de l'article 37 § 1 de la Convention. Par le passé, elle a considéré, sur le terrain de cette dernière disposition, que le respect des droits de l'homme n'exigeait pas la poursuite de l'examen de la requête lorsque, par exemple, la législation pertinente avait été modifiée et que des questions similaires avaient déjà été résolues dans d'autres affaires portées devant elle (*Léger c. France* (radiation) [GC], n° 19324/02, § 51, 30 March 2009).

42. Dans la présente affaire, il y a lieu de souligner que l'article 146 du code de procédure devant les tribunaux administratifs dispose que les avis du ministère public doivent être communiqués aux parties. Le Tribunal

constitutionnel a, quant à lui, considéré dans sa décision qu'un problème se poserait en la matière dans la présente affaire si la position procédurale de l'une des parties était affectée par l'avis du ministère public. Cette même juridiction a par ailleurs développé une jurisprudence interdisant l'absence de communication de l'avis du ministère public à l'accusé (voir § 21 ci-dessus).

43. Il y a lieu de rappeler par ailleurs que le Comité des Ministres a, dans sa résolution finale ResDH(2010)61 adoptée le 3 juin 2010 dans l'affaire *Ferreira Alves (n° 3)*, n° 25053/05, 21 juin 2007, considéré que l'Etat défendeur s'était acquitté de son obligation de prendre des mesures générales ; cette résolution fait notamment référence à une recommandation du Procureur général de la République attirant l'attention de tous les agents du ministère public sur l'importance d'une large application du principe du contradictoire.

44. Dans ces conditions, et étant donné que la Cour a déjà eu plusieurs occasions de se prononcer sur le problème soulevé en l'espèce (voir, en sus de l'affaire *Ferreira Alves* précitée, *Feliciano Bichão c. Portugal*, n° 40225/04, §§ 34-38, 20 novembre 2007), l'on ne saurait soutenir non plus que la requête pose des questions sérieuses d'application ou d'interprétation de la Convention, ou des questions importantes sur le plan du droit national.

45. A la lumière de ce qui précède, la Cour estime que le respect des droits de l'homme n'exige pas la poursuite de l'examen de ce grief.

ii. La question de savoir si l'affaire a été dûment examinée par un tribunal interne

46. Le troisième élément du nouveau critère d'irrecevabilité vise à assurer qu'aucune requête ne sera rejetée de cette manière par la Cour si l'affaire n'a pas été dûment examinée par un tribunal interne.

47. La Cour a déjà eu l'occasion de préciser à cet égard qu'un tel « examen » par un tribunal interne doit porter sur l'affaire (au sens de demande, action, prétention) que le requérant a portée devant ledit tribunal, plutôt que sur les griefs tels qu'ils sont ensuite soumis à la Cour (*Holub*, décision précitée).

48. En l'espèce, force est de constater que la cause de la requérante, c'est-à-dire ses contestations relativement à ses droits et obligations nés de l'application à son égard de l'ordonnance litigieuse, a été examinée sur le fond en première instance et en appel. La requérante a par ailleurs pu encore soumettre des questions d'inconstitutionnalité au Tribunal constitutionnel. Dès lors, elle a eu la possibilité de prétendre à la protection de trois juridictions internes. Quant à la question de savoir si son affaire a été « dûment examinée », la Cour estime que cette condition ne saurait être interprétée aussi strictement que les exigences de l'équité de la procédure ; sinon, l'on ne comprendrait pas pourquoi le libellé de l'article 35 § 3 b) n'utilise pas le terme de « examinée équitablement ». Dans ces conditions,

l'on ne saurait prétendre que l'affaire de la requérante n'a pas été dûment examinée.

49. En conclusion, eu égard aux trois conditions posés à l'article 35 § 3 b) de la Convention telle qu'amendée par le Protocole n° 14, la Cour déclare le présent grief irrecevable.

b) Sur les autres motifs d'irrecevabilité

50. La conclusion qui précède dispense la Cour d'examiner si ce grief se heurte par ailleurs à l'incompatibilité *ratione materiae* ou au défaut manifeste de fondement.

B. Sur le droit au respect des biens

51. La requérante se plaint également d'avoir été obligée de payer des dettes fiscales dont elle ne s'estimait pas être la débitrice, et ce en dehors, selon elle, de tout cadre légal. Elle invoque l'article 1 du Protocole n° 1, qui dispose :

« 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. »

52. La Cour relève d'emblée que la question de savoir s'il y a eu « ingérence » dans le droit au respect des biens de la requérante pourrait se poser, celle-ci n'ayant pas encore versé, à la date de l'introduction de la requête, les sommes réclamées par le fisc.

53. Toutefois, à supposer même qu'il y ait eu « ingérence », la Cour souligne que c'est la requérante elle-même qui a signé l'accord du 25 février 1999, qui reprenait les clauses de l'ordonnance n° 7/98-XIII du 4 mars 1998 du secrétaire d'Etat aux Affaires fiscales. Elle n'a décelé aucun indice permettant de penser que ce n'est pas en totale connaissance de cause que la requérante a signé l'accord en question, qui s'appuyait sur les nouvelles dispositions introduites dans le code de procédure fiscale par le décret-loi n° 124/96. La requérante semble ainsi particulièrement mal venue à se plaindre des dispositions d'un accord qu'elle a librement signé et dont le contenu prévoyait justement la prise en charge par un tiers de l'obligation fiscale en cause.

54. Aucun élément ne venant étayer la thèse de la requérante, il s'ensuit que ce grief est manifestement mal fondé et qu'il doit être rejeté, en application de l'article 35 §§ 3 et 4 de la Convention.

Par ces motifs, la Cour, à la majorité,

Déclare la requête irrecevable.

Françoise Elens-Passos
Greffière adjointe

Françoise Tulkens
Présidente