

ECTHR_CHAMBER 5294/14 vom 29. Januar 2019

Ecthr Chamber, 2019-01-29, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ecthr_chamber_5294_14

FR: ECTHR_CHAMBER 5294/14 du 29 janvier 2019

IT: ECTHR_CHAMBER 5294/14 del 29 gennaio 2019

Regeste

Non-violation de l'article 1 du Protocole n° 1 - Protection de la propriété (Article 1 al. 1 du Protocole n° 1 - Respect des biens); No violation: P1-1;P1-1-1

Erwägungen

E. 47

Le Gouvernement avance que les requérants ne sauraient se prévaloir utilement de la qualité de victime d'une violation de leurs droits, en premier lieu parce que la loi d'intégration ne s'applique qu'aux établissements de crédit coopératif, et non aux actionnaires eux-mêmes, et qu'en outre une simple dépréciation de leurs actions ne suffit pas à conférer la qualité de victime aux actionnaires d'une société. En second lieu, il soutient que l'augmentation de capital à laquelle l'État a procédé et les sommes que celui-ci a allouées à l'Organisme d'intégration (par apport direct au Fonds) s'analysent en une contrepartie aux restrictions litigieuses puisqu'elles ont diminué les risques d'exploitation et accru la rentabilité des établissements de crédit coopératif concernés.

E. 48

Pour leur part, les requérants précisent qu'ils se bornent à contester les dispositions de la loi d'intégration qui restreignent leur droit à influencer sur les activités des banques dont ils sont actionnaires. Ils ajoutent que leurs griefs ne s'étendent pas aux effets exercés par la loi d'intégration sur les établissements de crédit coopératif.

E. 49

Dans sa décision sur la recevabilité du 4 avril 2017, la Cour a joint au fond les deux exceptions soulevées par le Gouvernement, dont il a été fait état ci-dessus (Albert et autres c. Hongrie (déc.), n o 5294/14, §§ 57 et 61, 4 avril 2017). En conséquence, elle les examinera en même temps que le fond de la requête. Retrait de six requêtes pour autant qu'elles concernent les actionnaires de la coopérative Pátria

E. 50

Deux requérantes, M mes László Jánosné Boris (n o 18) et Endréné Csoltkó (n o 28), actionnaires de la coopérative Pátria, ont retiré les requêtes qu'elles avaient introduites devant la Cour (paragraphe 9 ci-dessus). 51. Au vu de ce qui précède, et constatant qu'il n'existe pas en l'espèce de circonstances spéciales touchant au respect des droits de l'homme garantis par la Convention et ses Protocoles, la Cour estime, conformément à l'article 37 § 1 a) de la Convention, qu'il ne se justifie plus de poursuivre l'examen des requêtes introduites par M mes László Jánosné Boris et Endréné Csoltkó et qu'il convient de les rayer du rôle. 52. Compte tenu de la décision ci-dessus, la Cour observe que l'affaire dont elle est saisie ne concerne plus que des actionnaires de la banque Kinizsi et de la

banque Mohácsi. Sur la question de savoir s'il se justifie de poursuivre l'examen de la requête pour autant qu'elle concerne les requérants décédés 53. La Cour note que sept des requérants, M^{me} Erzsébet Ambergné Schumacher (n o 3), M. Gyula Csanádi (n o 24), M^{me} Gyuláné Flórián (n o 45), M. András Gász (n o 50), M. László Sándor Jónás (n o 84), M. Miklós Kovács (n o 111) et M. János Múth (n o 137), sont décédés alors que l'affaire était pendante devant elle. Les héritiers respectifs de ces requérants ont informé la Cour qu'ils souhaitaient maintenir la requête introduite par les intéressés. La Cour a admis à plusieurs reprises que des parents proches d'un requérant décédé sont en droit de se substituer à lui (voir, parmi beaucoup d'autres, Petrovi[■] c. l'ex-République yougoslave de Macédoine , n o 30721/15, §§ 15 et 16, 22 juin 2017). En l'occurrence, la Cour est disposée à permettre aux héritiers des requérants décédés désignés dans l'annexe jointe au présent arrêt de poursuivre l'instance initialement introduite par ces derniers. 54. MM. József Gy[■]ri (n o 59), József Jakab (n o 83) et György Kiss (n o 102) sont également décédés alors que l'affaire était pendante devant la Cour. En ce qui concerne MM. József Gy[■]ri et György Kiss, aucun héritier ou parent n'a exprimé le souhait de poursuivre l'instance. Pour sa part, l'héritière de M. József Jakab a fait savoir à la Cour qu'elle n'entendait pas poursuivre la procédure au nom de ce dernier. 55. Dans ces conditions, force est à la Cour de conclure qu'il ne se justifie pas, au regard de l'article 37 § 1 c) de la Convention, de poursuivre l'examen de la requête pour autant qu'elle concerne MM. József Gy[■]ri, József Jakab et György Kiss (voir, par exemple, Dinçer et autres c. Turquie , n o 10435/08, §§ 13 et 14, 3 novembre 2011). En outre, la Cour n'aperçoit aucun motif d'intérêt général – tel que défini à l'article 37 § 1 in fine de la Convention – qui requerrait de poursuivre l'examen de la requête pour autant qu'elle concerne les griefs présentés au nom des requérants mentionnés ci-dessus. Il s'ensuit que cette partie de la requête doit être rayée du rôle. **SUR LA VIOLATION ALLÉGUÉE DE L'ARTICLE 1 DU PROTOCOLE N o 1 à LA CONVENTION** 56. Les requérants se plaignent des répercussions de la loi d'intégration sur l'exercice de leur droit d'influer sur les activités et la politique des banques dont ils sont actionnaires. Ils invoquent l'article 1 du Protocole n o 1 à la Convention, 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 États 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. » Thèses des parties Thèse des requérants 57. Les requérants soutiennent que les mesures imposées par la loi d'intégration ne sauraient passer pour répondre à un intérêt public dès lors que les établissements de crédit coopératif, qui ne représentent selon eux que 5 % du secteur des institutions de crédit, étaient déjà extrêmement rentables avant l'adoption de la loi en question. Ils contestent la thèse du Gouvernement selon laquelle les établissements de crédit coopératif tirent profit de leur intégration dans le nouveau système de protection. Ils avancent que celui-ci résulte d'un abus de pouvoir du législateur, auquel ils reprochent d'avoir adopté et modifié la loi d'intégration à la hâte et d'avoir accordé de larges pouvoirs à la Caisse d'épargne. 58. Les intéressés reconnaissent qu'ils demeurent propriétaires d'actions de la banque Kinizsi et de la banque Mohácsi, mais ils se plaignent d'une perte d'autonomie, en leur qualité d'actionnaires, dans l'exercice des droits habituellement attachés aux actions. Ils soutiennent notamment qu'après avoir obtenu leur licence bancaire, la banque Kinizsi et la banque Mohácsi ne faisaient plus partie du secteur des coopératives, mais que la loi

d'intégration leur était néanmoins applicable. Selon eux, cette situation a porté une atteinte excessive à leurs droits d'arrêter et de modifier librement les statuts desdites banques, de prendre des décisions dans un certain nombre de domaines (notamment en ce qui concerne l'adoption du rapport financier annuel, l'émission d'obligations, la réduction ou l'augmentation du capital, la distribution de dividendes, le rachat d'actions propres ainsi que la transformation, la fusion ou la scission de leur société), de nommer les dirigeants ou les membres du conseil de surveillance et de fixer leur rémunération. En outre, la loi d'intégration les obligerait à se conformer aux instructions émanant de la Caisse d'épargne, permettrait la suspension des droits de vote et habiliterait l'Organisme d'intégration à déterminer, sans que ce pouvoir ne soit précisément délimité, le capital de solvabilité des banques concernées (paragraphe 26 et 31 à 39 ci-dessus), si bien qu'ils auraient été privés de leurs droits sans indemnisation. À cet égard, le financement public du système de protection n'améliorerait en rien leur situation et, en tout état de cause, ils n'auraient pas été destinataires de ce financement, attribué à la Caisse d'épargne et à l'Organisme d'intégration. En outre, leurs griefs ne concerneraient ni les effets de la loi d'intégration sur la banque Kinizsi et la banque Mohácsi ni les mesures effectivement prises par la Caisse d'épargne et l'Organisme d'intégration à l'encontre de celles-ci. En réalité, l'atteinte à leurs droits patrimoniaux résulterait de « la seule existence d'une obligation de solliciter des autorisations et du droit [d'intervention reconnu] à la Caisse d'épargne et à l'Organisme d'intégration ». À cet égard, en leur qualité d'actionnaires, ils ne disposeraient d'un recours direct que contre les décisions prises par d'autres actionnaires, et non contre les mesures prises par la Caisse d'épargne ou l'Organisme d'intégration, et le contrôle judiciaire ne serait pertinent qu'en ce qui concerne les mesures dépassant le champ d'application de la loi d'intégration. 59. Les requérants soutiennent par ailleurs que les objectifs consistant à garantir la sécurité des déposants et à assurer une gestion prudente des institutions financières auraient pu être atteints par des mesures beaucoup moins restrictives, notamment par un fonctionnement efficace des autorités de surveillance et la mise en place d'un cadre réglementaire adapté au secteur en cause. Par ailleurs, ils avancent que si la loi d'intégration offre aux banques la possibilité de se retirer du mécanisme d'intégration, il leur est en pratique impossible de satisfaire aux conditions d'un retrait, surtout après les modifications apportées à la loi en question. 60. Les requérants soutiennent que la modification de l'actionariat de la Caisse d'épargne n'a aucune incidence sur la violation dont ils se plaignent en l'espèce. Par ailleurs, ils avancent que « la perte subie par [leurs] banques en raison de la valeur de leurs participations dans la Caisse d'épargne est insignifiante », précisant que les seules questions pertinentes à leurs yeux consistent à savoir qui doit influencer sur le fonctionnement de la banque Kinizsi et de la banque Mohácsi et comment cette influence doit s'exercer. À cet égard, ils plaident que bien que leurs avoirs n'aient pas été transférés à une autre entité, l'atteinte portée par la loi d'intégration à leurs droits est d'une gravité telle qu'elle s'analyse en une expropriation de fait. Le Gouvernement 61. Le Gouvernement admet que, pour autant que l'article 1 du Protocole n° 1 trouve à s'appliquer en l'espèce, les mesures litigieuses peuvent s'analyser en une ingérence dans les droits patrimoniaux des requérants. Toutefois, il estime que les mesures en question ont été régulièrement prises sur le fondement de la loi d'intégration et de la décision de la Cour constitutionnelle, ajoutant que la législation incriminée porte sur un domaine financier particulièrement sensible et que le législateur pouvait donc légitimement écourter au maximum le processus de préparation et d'élaboration de celle-ci. 62. Le Gouvernement avance par ailleurs que la loi d'intégration poursuit des buts légitimes en ce

qu'elle vise à prémunir les établissements de crédit coopératif contre les risques de crise financière, à renforcer leur fonction au sein du système financier, à protéger les intérêts de milliers de déposants et à mettre le système en conformité avec les règles du troisième accord de Bâle (directive 2013/36/UE). 63. Le Gouvernement fait observer qu'avant l'entrée en vigueur de la loi d'intégration les établissements de crédit coopératif n'étaient pas exposés à un risque immédiat parce qu'ils avaient restreint leurs activités de crédit. Toutefois, il soutient que la sous-capitalisation dont ces établissements souffraient avant l'entrée en vigueur de la loi, qui n'avait pas été suffisamment prise en compte dans le rapport élaboré en 2013 par l'Autorité de surveillance en raison des déficiences de leurs dispositifs d'évaluation des risques, les aurait empêchés de mener des activités rentables à long terme, notamment parce que les taux d'intérêts des obligations d'État nouvellement émises – d'usage fréquent parmi ces établissements – avaient fortement baissé. Il fait valoir qu'en tout état de cause, même si les établissements de crédit coopératif avaient pu conserver leur ancien modèle économique, ils n'auraient pas rempli leur fonction sociale, car les établissements de crédit ont pour raison d'être d'apporter des capitaux destinés au développement de l'économie par l'octroi de prêts aux entreprises et aux consommateurs, fonction à laquelle ils manquent lorsqu'ils investissent les dépôts de leurs clients dans des obligations d'État. 64. En ce qui concerne l'application de la loi d'intégration à la banque Kinizsi et à la banque Mohácsi, le Gouvernement fait observer que celles-ci étaient membres de l'OTIVA, dont les actifs ont été intégrés à ceux de l'Organisme d'intégration. Dans ces conditions, le Gouvernement estime qu'il était inévitable que l'Organisme d'intégration fournisse une couverture à ces deux banques et que d'autres prestations dont elles bénéficiaient auparavant par l'intermédiaire des systèmes de protection facultatifs leur soient offertes par le nouveau système. Il souligne également que les fonds apportés à l'Organisme d'intégration par la MFB ont conduit à une augmentation notable des fonds propres de chacun des établissements de crédit coopératif affiliés au mécanisme d'intégration. En outre, il explique qu'une certaine homogénéité des opérations des établissements de crédit coopératif s'imposait dans un contexte de responsabilité solidaire – favorable aux établissements en question et à leurs créanciers – et de contrôle global de la solvabilité et de la liquidité au niveau des comptes consolidés de ces établissements. Il ajoute que les restrictions apportées à l'utilisation des bénéfices constituent un facteur de stabilité bancaire, qu'elles n'excluent pas que ceux-ci puissent être employés le moment voulu et qu'elles peuvent être contestées en justice. Par conséquent, le Gouvernement estime que l'argument des requérants consistant à dire qu'il y a eu en l'espèce une expropriation de fait est totalement infondé. 65. En ce qui concerne le transfert d'actions consécutif à l'entrée en vigueur de la loi d'intégration, le Gouvernement avance que les nouvelles règles visent à conférer à tous les établissements de crédit coopératif les droits attachés à la qualité d'affilié, ce qui n'était pas le cas auparavant, et que la MFB a versé une juste indemnisation pour les actions de catégorie B. Enfin, il fait observer que les mesures prises sur le fondement de la loi d'intégration ont conduit à une augmentation de la valeur des actions de la Caisse d'épargne, et qu'elles ont donc été profitables aux établissements de crédit coopératif. Appréciation de la Cour 66. Dans sa décision du 4 avril 2017, la Cour a jugé que l'article 1 du Protocole n° 1 trouvait à s'appliquer en l'espèce (Albert et autres, décision précitée, § 43). À cet égard, elle rappelle qu'une action de société est une chose complexe. Elle certifie que son détenteur possède une part du capital social et les droits correspondants. Il s'agit non seulement d'une créance sur les actifs sociaux en cas de liquidation de la société, mais aussi d'autres droits, particulièrement le droit de vote et le

droit d'influer sur la société (voir, parmi beaucoup d'autres, *Olczak c. Pologne* (déc.), n o 30417/96, § 60, CEDH 2002 ■ X (extraits)). 67. La Cour note que les requérants détiennent des actions de la banque Kinizsi et de la banque Mohácsi (paragraphe 8 ci-dessus), et que celles-ci, en tant que membres de plein droit du mécanisme d'intégration, sont soumises au contrôle exercé par les organes centraux de celui-ci, à savoir l'Organisme d'intégration et la Caisse d'épargne (paragraphe 26 à 31 ci ■ dessus). La Cour observe que la plupart des dispositions législatives litigieuses prévoient des mesures pouvant être imposées aux établissements de crédit coopératif, et que très peu d'entre elles semblent instaurer des mesures directement applicables à des actionnaires pris individuellement. À cet égard, elle relève que pareilles mesures ont été prises par la Caisse d'épargne lorsque celle-ci a refusé de consentir à la distribution de dividendes dans le cas de la banque Kinizsi, et qu'elle a imposé des limites à la distribution de dividendes dans le cas de la banque Mohácsi (paragraphe 32 et 35 ci-dessus). Toutefois, les requérants ont expressément indiqué que leurs griefs ne portaient pas sur ces mesures concrètes (paragraphe 58 ci-dessus). 68. En ce qui concerne les dispositions législatives litigieuses sur le fondement desquelles des mesures ont été prises à l'encontre de la banque Kinizsi et de la banque Mohácsi, force est de constater que les requérants ne possèdent pas 100 % des actions des banques concernées (paragraphe 8 ci ■ dessus), et qu'ils ne sont donc pas « actionnaires uniques » des sociétés en question (voir, a contrario, *Ankarçrona c. Suède* (déc.), n o 35178/97, CEDH 2000 ■ VI, et *Glas Nadejda EOOD et Anatoli Elenkov c. Bulgarie*, n o 14134/02, § 40, 11 octobre 2007). En conséquence, c'est en principe à la banque Kinizsi et à la banque Mohácsi qu'il appartiendrait de saisir la Cour, et non aux requérants, sauf en cas de circonstances exceptionnelles justifiant qu'il soit fait abstraction de la personnalité juridique des sociétés en question (*Agrotexim et autres c. Grèce*, 24 octobre 1995, §§ 65 et 66, série A n o 330 ■ A). Tel est notamment le cas lorsqu'il est clairement établi qu'une société se trouve dans l'impossibilité de saisir, par l'intermédiaire de ses organes statutaires ou – en cas de liquidation – de ses liquidateurs, les organes de la Convention (*Agrotexim et autres*, précité, § 66, *Crédit industriel c. République tchèque*, n o 29010/95, §§ 50 à 52, CEDH 2003 ■ XI (extraits), et *Feldman et Slovyanskyy Bank c. Ukraine*, n o 42758/05, §§ 28 et 29, 21 décembre 2017), lorsque les décisions ou les actes litigieux sont liés au comportement d'une personne telle qu'un liquidateur agissant au nom de la société (*G.J. c. Luxembourg*, n o 21156/93, § 24, 26 octobre 2000), ou encore lorsque les mesures dénoncées consistent en l'annulation d'actions appartenant au requérant et qu'elles visent donc directement des droits inhérents à sa qualité d'actionnaire (*Olczak*, décision précitée, § 58). 69. Toutefois, la Cour relève que la situation en cause dans la présente affaire n'est comparable à aucune de celles mentionnées ci-dessus. En premier lieu, bien que les requérants aient dénoncé la réforme du système de protection institutionnelle, ils n'ont pas démontré que l'affiliation automatique de la banque Kinizsi et de la banque Mohácsi à l'Organisme d'intégration a entraîné une dépréciation de leurs actions (paragraphe 23 ci ■ dessus et article 20 de la loi d'intégration cité au paragraphe 39 ci ■ dessus). En second lieu, les griefs des requérants ne portent pas sur une mesure concrète qui les viserait directement, mais sur les dispositions de la loi d'intégration qui i) énoncent que les établissements de crédit coopératif (dont la banque Kinizsi et la banque Mohácsi) peuvent se voir imposer des instructions, ii) les obligent à solliciter l'autorisation de la Caisse d'épargne pour un certain nombre de décisions importantes telles que l'approbation du rapport financier annuel, l'émission d'obligations, les modifications du capital et la nomination de leurs dirigeants (paragraphe 28, 29 et 39 ci ■ dessus), et iii) leur imposent

de mettre leurs statuts en conformité avec les clauses types élaborées par l'Organisme d'intégration (paragraphe 26 ci ■ dessus). Si les dispositions législatives en question sont effectivement susceptibles de porter atteinte aux intérêts des requérants, en ce qu'elles pourraient par exemple limiter le champ des décisions relevant de la compétence de l'assemblée générale, aucune d'entre elles ne vise directement les requérants en leur qualité d'actionnaires. 70. À cet égard, il convient de rappeler que si les intérêts d'un actionnaire sont lésés par une mesure dirigée contre la société, c'est cette dernière qui doit prendre les mesures appropriées. Un acte qui porte atteinte aux droits de la seule société n'entraîne aucune responsabilité envers les actionnaires, même si leurs intérêts sont touchés. Pareille responsabilité n'entre en jeu que si l'acte dénoncé vise les droits des actionnaires en tant que tels, ou si la société a été mise en liquidation (Olczak , décision précitée, § 59), ce qui n'est pas le cas en l'espèce. 71. En outre, tout en gardant à l'esprit que les requérants estiment que l'atteinte à leur droit résulte de « la seule existence » des dispositions législatives litigieuses (paragraphe 58 ci-dessus), la Cour ne peut faire abstraction du fait que la banque Kinizsi et la banque Mohácsi auraient pu contester les décisions de la Caisse d'épargne et de l'Organisme d'intégration – ainsi que les instructions de la Caisse d'épargne – devant les juridictions internes (article 15 de la loi d'intégration cité au paragraphe 39 ; voir aussi les paragraphes 44 et 58 ci-dessus). Dans ces conditions, et dès lors que les requérants, en leur qualité d'actionnaires, ne peuvent contester les mesures en question, leur reconnaître qualité pour agir devant la Cour susciterait des difficultés considérables quant à la condition de l'épuisement des voies de recours internes (Agrotexim et autres , précité, § 65). 72. Eu égard à ce qui précède, et faute pour les requérants d'avoir établi l'existence de circonstances propres à justifier la levée du voile social, la Cour estime que les intéressés ne sauraient se prétendre victimes d'une violation de leurs droits découlant de dispositions législatives qui visent à réglementer les activités des établissements de crédit coopératif et prévoient des mesures susceptibles de viser la banque Kinizsi et la banque Mohácsi. Les mesures en question peuvent éventuellement s'analyser en une ingérence dans les droits des banques concernées, mais elles ne portent pas atteinte à ceux des requérants. 73. S'agissant des mesures prévues par la loi d'intégration et directement applicables aux propriétaires ou actionnaires des établissements de crédit coopératif (comme la nécessité d'obtenir l'autorisation de la Caisse d'épargne pour tout versement à effectuer au profit des actionnaires, à quelque titre que ce soit – paragraphe 28 ci-dessus), la Cour a déjà relevé que les requérants avaient expressément exclu de leurs griefs les mesures concrètement appliquées en l'espèce, telles que le refus de la Caisse d'épargne de permettre la distribution de dividendes dans le cas de la banque Kinizsi et les limites imposées à la banque Mohácsi dans ce même domaine (paragraphe 67 ci-dessus). 74. La Cour observe en outre que des mesures telles que la suspension des droits de vote des actionnaires (paragraphe 30 ci-dessus) et certaines autres dispositions énoncées dans l'article 17/C de la loi d'intégration (paragraphe 39 ci-dessus) ne peuvent être prises que dans des circonstances exceptionnelles, notamment lorsque les fonds des établissements de crédit coopératif tombent en-dessous du seuil requis ou que leur demande de renouvellement de licence bancaire a été rejetée (paragraphe 39 ci-dessus). À la lumière des informations en sa possession (paragraphe 32 ci-dessus), la Cour estime qu'il n'est pas établi que les requérants, en leur qualité d'actionnaires de la banque Kinizsi et de la banque Mohácsi, risquaient réellement de subir les effets des mesures en question (voir, mutatis mutandis , Jensen et Rasmussen c. Danemark (déc.), n o 52620/99, 20 mars 2003). 75. La Cour rappelle que la question de savoir si un requérant peut se prétendre victime du

manquement allégué se pose à tous les stades de la procédure au regard de la Convention (*Centro Europa 7 S.r.l. et Di Stefano c. Italie* [GC], n o 38433/09, § 80, CEDH 2012). En l'espèce, elle estime, au regard de l'objet des griefs des requérants (paragraphe 58 et 67 ci-dessus), que la législation litigieuse n'a pas porté atteinte aux droits de ces derniers et qu'ils ne sauraient donc se prétendre victimes des violations alléguées au sens de l'article 34 de la Convention. En conséquence, la Cour ne peut connaître du fond des griefs des requérants. Elle accueille l'exception soulevée par le Gouvernement à cet égard. 76. Partant, il n'y a pas eu violation de l'article 1 du Protocole n o 1. Cette conclusion dispense la Cour d'examiner l'autre exception soulevée par le Gouvernement au sujet du dédommagement que les requérants auraient obtenu (paragraphe 47 ci-dessus).

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.