



EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS
COUR EUROPÉENNE DES DROITS DE L'HOMME

CINQUIÈME SECTION

**AFFAIRE RODINNÁ ZÁLOŽNA, SPOŘITELNÍ A ÚVĚRNÍ
DRUŽSTVO ET AUTRES c. RÉPUBLIQUE TCHÈQUE**

(Requête n° 74152/01)

ARRÊT
(Fond)

STRASBOURG

9 décembre 2010

DÉFINITIF

09/03/2011

Cet arrêt est devenu définitif en vertu de l'article 44 § 2 de la Convention. Il peut subir des retouches de forme.

**En l'affaire Rodinná záložna, spořitelní a úvěrní družstvo et autres
c. République tchèque,**

La Cour européenne des droits de l'homme (cinquième section), siégeant
en une chambre composée de :

Peer Lorenzen, *président*,

Renate Jaeger,

Karel Jungwiert,

Rait Maruste,

Mark Villiger,

Isabelle Berro-Lefèvre,

Zdravka Kalaydjieva, *juges*,

et de Claudia Westerdiek, *greffière de section*,

Après en avoir délibéré en chambre du conseil le 16 novembre 2010,

Rend l'arrêt que voici, adopté à cette date :

PROCÉDURE

1. A l'origine de l'affaire se trouve une requête (n° 74152/01) dirigée contre la République tchèque par plusieurs requérants qui ont saisi la Cour le 14 septembre 2001 en vertu de l'article 34 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (« la Convention »). La première requérante, Rodinná záložna, spořitelní a úvěrní družstvo est une coopérative nationale d'épargne et de crédit (ci-après « la coopérative requérante ») ayant son siège à Moravské Budějovice. Le deuxième requérant, M. Drahoslav Honek, est né en 1956. Le troisième requérant, M. Jiří Halberštát, est né en 1943. Le quatrième requérant, M. Václav Vaněrka, est né en 1953. Le cinquième requérant, M. Jan Živný, est né en 1946. Ces quatre derniers requérants sont des ressortissants tchèques. Ils sont membres de la coopérative requérante et également de ses organes statutaires et de contrôle, à savoir le conseil d'administration et la commission de contrôle. Devant la Cour, tous les requérants ont été représentés par M^e M. Nespala, avocat à Prague.

Le gouvernement défendeur a été représenté par son agent, M. V.A. Schorm, du ministère de la Justice.

2. Invoquant l'article 1 du Protocole n° 1 et les articles 6 § 1 et 13 de la Convention, les requérants se plaignaient notamment d'une ingérence prohibée dans leur droit de propriété respectif et de l'absence d'un recours effectif au niveau national qui leur aurait permis de se défendre contre une telle ingérence.

3. Par une décision du 31 janvier 2006, la Cour a déclaré irrecevable le grief des quatre requérants individuels, tiré de la violation de l'article 6 § 1.

D'autre part, elle a décidé de joindre au fond l'examen de la question concernant la qualité de victime des requérants individuels et a déclaré le reste de la requête recevable.

4. Tant les requérants que le Gouvernement ont déposé des observations écrites supplémentaires sur le fond de l'affaire (article 59 § 1 du règlement).

EN FAIT

I. LES CIRCONSTANCES DE L'ESPÈCE

5. Entre le 20 août 1998 et le 21 septembre 1998, l'Office de surveillance des coopératives d'épargne et de crédit (*Úřad pro dohled nad družstevními záložnami*) (« l'OSCEC ») contrôla les activités et la situation de la coopérative requérante. Sur la question de savoir si celle-ci se conformait à l'objet de ses activités, l'OSCEC releva dans la partie 4.3 de son rapport du 20 août 1998 que ce point « n'appel[ait] aucun commentaire de la part du groupe de contrôle ».

6. Le 7 novembre 1999, l'OSCEC, à la demande du président du conseil d'administration qui lui avait indiqué que la coopérative requérante était en infraction avec l'article 11 de la loi sur les coopératives d'épargne (loi n° 87/1995), interdit à la coopérative de poursuivre certaines de ses activités pour une durée de quatorze jours, à compter du 8 novembre 1999. Cette décision se fondait sur l'article 28-3b) de la loi n° 87/1995, qui permet à l'OSCEC de prononcer à l'égard d'une coopérative d'épargne, pour une période pouvant aller jusqu'à soixante jours, la limitation ou l'interdiction de certaines activités.

7. Le 18 novembre et le 3 décembre 1999, l'OSCEC renouvela cette interdiction pour deux autres périodes de quatorze jours (soit jusqu'au 19 décembre 1999), conformément à l'article 28-4 de la loi n° 87/1995, qui dispose notamment que si les mesures prévues à l'article 28-3 n'apportent aucune amélioration l'OSCEC peut les réitérer.

8. Le 16 décembre 1999, l'OSCEC élargit ladite mesure en interdisant à la coopérative requérante de poursuivre les activités mentionnées à l'article 3-2 f) de la loi n° 87/1995, à savoir la création d'une personne morale dont les membres sont uniquement des coopératives d'épargne ou des communes, ou la participation à une telle personne morale. Cette mesure demeura en vigueur jusqu'au 13 janvier 2000, date à laquelle elle fut prorogée pour une période de quatorze jours, soit jusqu'au 28 janvier 2000.

9. Cinq nouvelles prolongations furent décidées aux dates suivantes : le 27 janvier, les 10 et 29 février, le 27 mars et le 27 avril 2000. La dernière parvint à échéance le 15 mai 2000.

10. Le 17 mai 2000, l'OSCEC interdit à la coopérative requérante de poursuivre ses activités, y compris de disposer des dépôts de ses membres, pendant la période comprise entre le 18 mai et le 6 juin 2000, en vertu des articles 28-1b) et 28-12 de la loi n° 87/1995, modifiée entre-temps. Ces deux dispositions autorisaient l'OSCEC à limiter ou à interdire, pour une durée maximale de 120 jours, certaines activités d'une caisse d'épargne, notamment l'utilisation des dépôts de ses membres, s'il constatait des irrégularités dans l'activité de cette caisse. Par ailleurs, si ces mesures n'avaient pas amélioré la situation financière, l'OSCEC pouvait les renouveler ou adopter une autre mesure prévue par la loi n° 87/1995.

11. Le 1^{er} juin 2000, en application de l'article 28-1 e) de la loi n° 87/1995, l'OSCEC décida de placer la coopérative requérante sous administration provisoire (*nucená správa*) en raison de graves irrégularités dans sa gestion. L'OSCEC constata en particulier :

« Le 15 février 1999, [la coopérative requérante] a conclu avec la société RZ Commerce, s.r.o., (...) un contrat de collaboration (...). [La coopérative requérante] est la propriétaire unique de la société RZ Commerce, s.r.o. L'objet de ce contrat (...) est notamment l'engagement de [la coopérative requérante] à allouer à la société RZ Commerce, s.r.o., une somme de 25 000 000 [couronnes tchèques (CZK)], qui constitue une avance sur l'augmentation de son capital social (...). Le nouveau capital social de 55 000 000 CZK a été inscrit au registre du commerce le 13 août 1999. Avant la décision de [la coopérative requérante], actionnaire unique de RZ Commerce, s.r.o., d'augmenter le capital social de cette dernière, [la coopérative requérante] a offert d'autres sommes sur la base du contrat de collaboration, pour un total de 25 000 000 CZK (...). [Ce faisant, la coopérative requérante] a accordé des crédits au sens (...) du code civil.

En octroyant des crédits à la société RZ Commerce, s.r.o., [la coopérative requérante] a violé la règle figurant à l'article 1-6 de la [loi n° 87/1995], selon laquelle une coopérative d'épargne et de crédit ne peut s'écarter de ses activités (...). Il ressort de l'article 3 de la [loi n° 87/1995] qu'une coopérative d'épargne et de crédit n'est pas autorisée à accorder des crédits à des personnes morales.

Au sens de l'article 28-3 de la [loi n° 87/1995], l'irrégularité des activités résulte également de la violation de la loi, des instructions adoptées en vertu de la [loi n° 87/1995] et de la décision de l'OSCEC. Selon la même disposition, une coopérative d'épargne et de crédit commet une faute dans ses activités lorsqu'elle se livre à un commerce qui lèse ou risque de léser les intérêts de ses déposants et membres, et qui menace sa sécurité et sa stabilité propres. »

12. L'OSCEC observa également que la coopérative requérante avait conclu trois contrats d'achat sur la base desquels elle avait acquis plusieurs immeubles avec l'intention de les revendre ou de fournir des services hôteliers. Or, en infraction avec l'article 3 de la loi n° 87/1995, qui disposait qu'une caisse d'épargne et de crédit ne peut acquérir de biens que pour l'exercice de ses activités, la requérante n'avait pas exploité les biens en question pour l'exercice de ses activités. L'OSCEC constata ensuite :

« Le 30 décembre 1998, [la coopérative requérante] a conclu avec la société Campell Finance, a.s., (...) un contrat de délégation de créance. (...) La conclusion de ce contrat est liée à une décision prise le 15 décembre 1998 par [la requérante], en tant qu'actionnaire unique de la société Campell Finance, a.s., concernant l'augmentation du capital social de cette dernière (...). [La coopérative requérante], en tant qu'actionnaire unique de la société Campell Finance, a.s., a augmenté le capital social de celle-ci (...) en y plaçant sa créance de 74 000 000 CZK (...).

Depuis le 7 novembre 1999, [la coopérative requérante] enfreignait l'article 11 de la [loi n° 87/1995] dès lors qu'elle n'avait pas de réserve de liquidités (...). [L'OSCEC] a donc rendu la décision n° 390/III/99, par laquelle il a limité ou interdit certaines activités de [la coopérative requérante]. Cette mesure n'ayant pas permis d'améliorer la situation, [l'OSCEC] a à nouveau décidé de limiter ou interdire les activités [de la coopérative requérante], ce par les décisions n°s 399/III/99 [du 18 novembre 1999], 447/III/99 [du 3 décembre 1999], 576/III/99 [du 16 décembre 1999], 202/2000/III [du 13 janvier 2000], 441/2000/III [du 27 janvier 2000], 749/2000/III [du 10 février 2000], 989/2000/III [du 29 février 2000], 1621/2000/III [27 mars 2000], 2476/2000/III [du 27 avril 2000] et 2899/2000/III [du 17 mai 2000]. (...)

Le 17 mai 2000, [l'OSCEC] a reçu de [la coopérative requérante] (...) l'information selon laquelle elle était insolvable et ne respectait pas les contrats de gestion des comptes à terme car faute de moyens suffisants elle ne rémunérait ou ne remboursait pas les dépôts.

L'insolvabilité de [la coopérative requérante] est due en particulier à ses transactions préjudiciables aux déposants, en l'occurrence (...) les transactions liées au contrat de commission conclu avec la société Campell Finance, a.s., sur la base duquel une créance de 74 000 000 CZK a été créée (...), l'octroi à la société RZ Commerce, s.r.o., de crédits pour un montant total de 25 000 000 CZK, et autres irrégularités décrites ci-dessus. »

13. S'estimant considérablement limitée dans le droit de disposer de ses biens, la coopérative requérante forma un recours contre cette décision, que le ministère des Finances confirma cependant le 1^{er} novembre 2000.

14. Entre-temps, le 7 juin 2000, l'administrateur provisoire (*nucený správce*) avait suspendu, avec effet immédiat, le droit des membres de la coopérative requérante de disposer de leurs dépôts pendant une période de 120 jours.

15. La coopérative requérante avait formé le 11 juillet 2000 – et complété le 29 août 2000 – un recours constitutionnel (*ústavní stížnost*) visant à l'annulation de la décision de l'OSCEC du 1^{er} juin 2000 et des dispositions de la loi n° 87/1995 et d'autres textes pertinents qu'elle jugeait discriminatoires. Le 25 octobre 2000, la Cour constitutionnelle (*Ústavní soud*) rejeta ce recours pour non-épuisement des voies de recours, le recours de la requérante étant alors pendant devant le ministère des Finances.

16. Le 24 mai 2001, en vertu de l'article 28-1 b) de la loi n° 87/1995, l'OSCEC interdit à la coopérative requérante de poursuivre une large partie de ses activités financières pendant la période comprise entre le 27 mai et le 15 septembre 2001.

17. Le 31 mai 2001, en se fondant sur les articles 28-1 e) et 28-12 de la loi n° 87/1995 modifiée, il décida de replacer la coopérative requérante sous administration provisoire (*nucená správa*) au motif que ses problèmes d'insolvabilité perduraient.

18. Le même jour, l'administrateur provisoire forma une demande tendant à faire déclarer en faillite (*konkurz*) la coopérative requérante.

19. Le 31 mai 2001, la coopérative requérante introduisit par l'intermédiaire de son avocat un second recours constitutionnel, en indiquant sur la page titre de l'acte de recours que l'action était dirigée contre la décision de l'OSCEC du 1^{er} juin 2000. Dans les pages suivantes consacrées aux faits de la cause, elle signalait que la décision susmentionnée avait fait l'objet d'un recours auprès du ministère des Finances, lequel l'avait rejeté le 1^{er} novembre 2000. Les documents pertinents étaient joints.

20. Le 30 juillet 2001, la Cour constitutionnelle déclara le recours constitutionnel irrecevable, considérant qu'il n'était pas susceptible d'être examiné au fond. Elle releva que la coopérative requérante attaquait dans son recours constitutionnel seulement la décision de l'OSCEC du 1^{er} juin 2000, bien que cette décision eût été confirmée, après recours, par le ministère des Finances. Se référant à sa jurisprudence, elle fit observer que c'était la décision du ministère des Finances qui aurait dû être contestée ; si elle-même statuait uniquement sur la décision litigieuse de l'OSCEC, celle du ministère des Finances resterait intacte, ce qui serait contraire au principe de sécurité juridique.

21. Le 7 septembre 2001, le ministère des Finances rejeta le recours de la requérante contre la décision de l'OSCEC du 24 mai 2001. Le même jour, il confirma la décision de l'OSCEC du 31 mai 2001 concernant le rétablissement de l'administration provisoire, en déclarant notamment :

« Le 21 mai 2001, [l'OSCEC] a été informé de la violation de l'article 11-3 de la loi n° 87/1995 par [la coopérative requérante], laquelle depuis cette date n'était plus solvable. (...) La mauvaise situation financière et économique à long terme de [la coopérative requérante] a été établie sur la base des rapports d'audit des 1^{er} et 16 mars 2001 concernant l'année 2000, et (...) les problèmes liés à [l'insolvabilité de la coopérative requérante] vis-à-vis des créanciers perdurent depuis le 7 novembre 1999, date à laquelle [l'OSCEC] a décidé (...) d'interdire et de limiter certaines de ses activités (...)

Les faits susmentionnés ont conduit [l'OSCEC] à rétablir l'administration provisoire. La procédure suivie par [l'OSCEC] est en conformité avec la loi n° 87/1995. (...)

[La coopérative requérante] se trouvait dans une mauvaise situation financière et économique bien avant la mise en place de l'administration provisoire, le 1^{er} juin 2000. (...) Dès lors, [l'OSCEC] ne peut s'en remettre aux organes de [la coopérative requérante], malgré les changements dans leur composition, et espérer qu'ils pourront régler la situation par eux-mêmes. »

22. Le 12 septembre 2001, en vertu de l'article 28-1 b) de la loi n° 87/1995 modifiée, l'OSCEC interdit à la coopérative requérante de poursuivre un certain nombre de ses activités financières. Cette mesure fut confirmée par le ministère des Finances le 12 décembre 2001. L'OSCEC la prolongea pour la période comprise entre le 10 janvier 2002 et le 13 mai 2002.

23. Dans l'intervalle, le 14 octobre 2001, la coopérative requérante avait saisi la cour supérieure de Prague (*Vrchní soud*) d'un recours administratif (*správní žaloba*) contre la décision du ministère des Finances du 7 septembre 2001 ayant confirmé le rétablissement de l'administration provisoire.

24. Le 10 janvier 2002, l'OSCEC interdit à la requérante, en vertu de l'article 28-1 b) de la loi n° 87/1995 modifiée, de poursuivre un certain nombre de ses activités financières entre les 14 janvier et 13 mai 2002.

25. Le 21 mars 2002, la cour supérieure annula la décision du tribunal régional de commerce de Brno (*krajský obchodní soud*) du 17 avril 2001 ayant suspendu la procédure tendant à faire déclarer en faillite la coopérative requérante. Le 17 mai 2002, le tribunal régional de commerce prononça la faillite de la coopérative requérante et nomma un administrateur pour les biens de celle-ci (*správce konkurzní podstaty*).

26. Entre-temps, le 11 avril 2002, le ministère des Finances avait annulé la décision de l'OSCEC du 10 janvier 2002 et lui avait renvoyé l'affaire.

27. Le 1^{er} janvier 2003, le recours administratif de la coopérative requérante fut transmis à la Cour administrative suprême (*Nejvyšší správní soud*) pour des raisons de compétence liées à l'entrée en vigueur du code de procédure administrative. Le 9 février 2004, cette cour releva dans une autre affaire¹ qu'après un placement sous administration provisoire seul l'administrateur provisoire était autorisé à agir au nom de la société.

28. Le 12 octobre 2004, la chambre élargie (*rozšířený senát*) de la Cour administrative suprême, à laquelle le recours administratif formé le 14 octobre 2001 par la requérante avait été transmis par la deuxième chambre de cette cour, constata que, pour l'introduction de ce recours, non seulement l'administrateur provisoire, mais aussi le conseil d'administration ou la commission de contrôle de la coopérative requérante auraient pu agir au nom de cette dernière. La chambre élargie observa notamment :

« La loi n° 87/1995 (...) n'a pas spécifié qui est habilité à agir au nom d'une caisse d'épargne pour former un recours administratif. Il est incontestable que [selon les dispositions législatives applicables en la matière] c'est l'administrateur provisoire qui est autorisé à agir à cet effet. La chambre élargie a [toutefois] tenu compte du fait qu'en général l'administrateur provisoire n'engage pas d'action contre la décision de placement sous administration provisoire. Cette restriction déboucherait souvent sur une situation inconstitutionnelle – un déni de justice – contraire à l'article 90 de la Constitution (...) et à l'article 36 de la Charte des droits et libertés fondamentaux. »

¹ *Družstevní záložna Pria et autres c. République tchèque*, n° 72034/01, 31 juillet 2008.

29. Par un arrêt du 9 février 2005, la deuxième chambre rejeta l'action de la coopérative requérante et déclara en particulier :

« Tout d'abord, la cour a examiné l'allégation selon laquelle la décision attaquée (incomplète et ne correspondant pas aux exigences de l'article 3 du code administratif) n'est pas susceptible d'être réexaminée parce que la partie défenderesse n'aurait pas suffisamment traité l'argument mentionné dans le recours, à savoir que [la coopérative requérante] a modifié la composition de ses organes et qu'elle a assez de biens pouvant être convertis en argent pour devenir des liquidités.

Il ressort du raisonnement de la décision attaquée, rendue par la partie défenderesse, que cette dernière n'a pas nié les changements intervenus dans la composition des organes de [la coopérative requérante], ni l'existence de « liquidités ». Vu la mauvaise situation économique à long terme de [la coopérative requérante], il a néanmoins été conclu à la nécessité de rétablir l'administration provisoire (...), la protection des droits et intérêts légitimes des membres de [la coopérative requérante] étant essentielle. L'on ne saurait donc conclure qu'il n'apparaît pas clairement sur quelles considérations et conclusions l'autorité administrative [a fondé sa décision].

(...) Il est incontestable que l'on a découvert des irrégularités dans les activités de [la requérante] et qu'en conséquence les conditions formelles auxquelles est soumise la mise en place de l'administration provisoire étaient remplies. Cela n'est d'ailleurs pas contesté par [la coopérative requérante]. Il revenait donc à l'autorité administrative de déterminer s'il convenait de rétablir ou non cette mesure compte tenu de toutes les circonstances décisives en l'espèce. Est en cause la libre appréciation de l'autorité administrative. Il appartient à la cour (...) de rechercher si cette appréciation repose sur des circonstances suffisamment établies et si les considérations de l'autorité administrative répondent aux principes de la logique et sont en conformité avec le sens de la loi concernée et avec le but poursuivi par [cette loi].

Après avoir réexaminé la décision attaquée (...), la cour est parvenue à la conclusion que les autorités administratives n'ont pas commis d'erreur en effectuant leur appréciation. Elles se sont fondées sur des circonstances suffisamment établies, grâce non seulement au rapport d'audit mais aussi aux connaissances rassemblées par l'OSCEC durant ses précédentes activités. Il n'est pas possible non plus d'affirmer que les considérations des deux autorités administratives étaient illogiques. La conclusion selon laquelle la protection des droits et intérêts légitimes des membres de [la coopérative requérante] est primordiale répond entièrement au but de la loi. »

II. LE DROIT ET LA PRATIQUE INTERNES PERTINENTS

30. L'essentiel des dispositions légales et de la jurisprudence interne pertinente est décrit dans l'arrêt *Družstevní záložna Pria et autres c. République tchèque* (n° 72034/01, §§ 49-73).

**Loi n° 82/1998 sur la responsabilité de l'Etat pour le préjudice causé
lors de l'exercice de la puissance publique par une irrégularité
dans la décision ou la conduite de la procédure**

31. En vertu de l'article 8 § 1, l'intéressé ne peut demander d'indemnisation pour le préjudice causé par une décision irrégulière que si cette décision a été annulée ou réformée par l'autorité compétente.

32. En vertu de l'article 13, l'Etat est responsable du préjudice causé par une irrégularité dans la conduite de la procédure, y compris la violation de l'obligation d'effectuer un acte ou de rendre une décision dans le délai prévu par la loi. La personne qui a subi un préjudice du fait de cette irrégularité a droit à des dommages-intérêts. Ceux-ci incluent, selon l'article 31-2, le remboursement des frais exposés par la personne concernée pour la procédure entachée d'irrégularité, lorsque ces frais sont liés à cette irrégularité.

EN DROIT

I. SUR L'EXCEPTION PRELIMINAIRE SOULEVÉE PAR LE GOUVERNEMENT

33. Le Gouvernement objecte à titre préliminaire que les requérants auraient dû introduire un recours en indemnisation contre l'État sur le fondement de la loi n° 82/1998.

34. Les requérants rétorquent que cette voie de recours s'était avérée entièrement ineffective dans d'autres affaires semblables, celle de la coopérative *Pria* précitée en particulier. L'administrateur provisoire aurait refusé toute forme de coopération aux organes statutaires de la coopérative et aucune décision constatant l'illégalité du placement sous administration provisoire n'aurait été rendue.

35. Au sujet de la possibilité d'introduire une action en dommages et intérêts en vertu de la loi n° 82/1998, la Cour rappelle que, dans le cadre de l'article 35 § 1 de la Convention, un requérant doit se prévaloir des recours normalement disponibles et suffisants pour lui permettre d'obtenir réparation des violations qu'il allègue. Ces recours doivent exister à un degré suffisant de certitude, en pratique comme en théorie, sans quoi leur manque l'effectivité et l'accessibilité voulues (*Hartman c. République tchèque*, n° 53341/99, § 57, CEDH 2003-VIII).

36. La Cour estime que les conditions assez restrictives – telles qu'énoncées à l'article 8 de la loi n° 82/1998 – auxquelles est soumise l'action en dommages et intérêts (voir paragraphe 31 ci-dessus) rendent ce

recours ineffectif. Plus particulièrement, si la décision incriminée n'a pas été annulée ou réformée par l'autorité compétente en raison de son illégalité, l'action en dommages et intérêts n'a aucune chance d'aboutir.

37. La Cour note également qu'une action en dommages et intérêts peut également être introduite en vertu de l'article 13 de la loi n° 82/1998, afin de demander l'octroi du préjudice causé par une conduite irrégulière, telle la méconnaissance de l'obligation d'accomplir un acte. Elle juge néanmoins peu convaincante la thèse selon laquelle cette voie de recours serait effective vu que selon cette disposition interne, la personne concernée doit prouver que les actes d'une autorité de l'État lui ont causé un dommage.

Dans ces circonstances, l'objection du Gouvernement doit être écartée.

II. SUR LA VIOLATION ALLÉGUÉE DE L'ARTICLE 1 DU PROTOCOLE N° 1 CONCERNANT LA COOPERATIVE REQUERANTE

38. La coopérative requérante se plaint d'une violation de l'article 1 du Protocole n° 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 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. »

A. Thèses des parties

1. La coopérative requérante

39. La coopérative requérante affirme que l'administration provisoire a été mise en place à un moment où elle n'avait aucun problème d'insolvabilité, ce qui était le cas jusqu'au 7 novembre 1999, lorsque l'OSCEC lui a interdit de poursuivre certaines activités. Selon elle, les critères légaux de placement sous administration provisoire n'étaient pas réunis. En effet, pendant la période du 22 septembre 1998 au 7 novembre 1999, époque où ses activités sont censées avoir été contraires à la loi n° 87/1995, l'OSCEC n'a pas procédé au contrôle prévu par l'article 27 de ladite loi. Le dernier contrôle ayant été réalisé le 30 juin 1998, il a été constaté que le respect de l'objet des activités n'appelait aucun commentaire. Par ailleurs, l'OSCEC a admis qu'aucun contrôle n'a été effectué entre les 8

novembre 1999 et 30 mars 2000 non plus ; aucun audit ne fut effectué au 1^{er} juin 2000.

40. Au moment de son placement sous administration provisoire, la coopérative requérante disposait de 1 744 000 000 CZK (68 460 100 EUR) de dépôts effectués par ses membres, ce que représentait 16,12 % du montant des dépôts de l'ensemble des coopératives d'épargne et de crédit. La décision de la placer sous administration provisoire n'était donc pas justifiée, dès lors qu'elle ne présentait pas un danger réel pour la stabilité du secteur des coopératives d'épargne et de crédit.

41. La coopérative requérante conteste également que cette mesure ait poursuivi le but de protéger les intérêts patrimoniaux de ses membres. En lui interdisant de poursuivre ses activités, y compris de disposer des dépôts de ses membres (entre février et mai 2000), l'OSCEC l'a empêchée de fonctionner et l'a menée vers l'administration provisoire.

42. La coopérative requérante est convaincue que son placement sous administration provisoire était dépourvu de base légale et qu'en tout état de cause, il n'y avait aucun intérêt général, utilité publique ou but légitime qui le justifiait ; l'atteinte à ses droits n'était en aucun cas proportionnée au but poursuivi. De plus, sa capacité de défense aurait été limitée dans la mesure où à partir du placement sous administration provisoire, elle n'avait plus accès aux documents pertinents, qui étaient sous le contrôle de l'administrateur provisoire. Du reste, le recours devant la justice administrative n'était pas effectif avant le 31 décembre 2002, les tribunaux ne disposant pas de la plénitude de juridiction.

43. Quant à la décision du 7 juin 2000, par laquelle l'administrateur provisoire décida de suspendre temporairement le droit des membres de la coopérative requérante de disposer de leurs dépôts, aucune voie de recours n'aurait été disponible. De plus, l'OSCEC voulait éviter les voies de recours par le biais de l'administrateur provisoire car la décision de ce dernier était sans appel tandis que la même décision, si elle avait été prise par l'OSCEC, aurait été susceptible d'un recours devant le ministère compétent.

2. Le Gouvernement

44. Le Gouvernement admet que le placement de la requérante sous administration provisoire constitue une atteinte à ses droits au regard de l'article 1 du Protocole n° 1. Il fait siens les arguments exposés par l'OSCEC dans ses décisions du 1^{er} juin 2000 et du 31 mai 2001, ainsi que par le ministère des Finances dans ses décisions du 1^{er} novembre 2000 et du 7 septembre 2001. Les mesures prises par l'OSCEC étaient conformes à la loi, d'importantes irrégularités ayant été décelées dans les activités de la coopérative requérante qui était devenue insolvable à la suite d'infractions graves et répétées à la loi n° 87/1995. Les précédentes mesures n'ayant pas amélioré la situation, l'administration provisoire était nécessaire afin de

stabiliser la situation financière de la requérante, de protéger les droits de ses membres et d'éviter que la stabilité de ce secteur serait mise en crise.

45. Le rétablissement de l'administration provisoire poursuivait un but général, à savoir la stabilisation du système national d'assurance des dépôts des coopératives d'épargne et de crédit. Selon le Gouvernement, les autorités d'État ont maintenu un rapport raisonnable de proportionnalité entre les buts poursuivis et les moyens employés. Par ailleurs, la coopérative requérante n'a subi aucune « charge spéciale et exorbitante ».

B. Appréciation de la Cour

46. La Cour rappelle tout d'abord sa jurisprudence constante en la matière résumé dans l'affaire *Družstevní záložna Priea et autres c. République tchèque* (arrêt précité, §§ 86-89).

47. Se référant à ses considérations générales concernant l'imposition de l'administration provisoire et, plus particulièrement, les conditions permettant de limiter l'accès à la documentation financière et comptable d'une entité placée sous telle administration, exprimées dans la même affaire (arrêt précité, §§ 89-91) et les appliquant dans le cas d'espèce, la Cour constate qu'aux fins du réexamen de la décision de placement sous administration provisoire du 1^{er} juin 2000, aucune des conditions y susmentionnées s'agissant de l'accès de la coopérative requérante aux documents pertinents n'était remplie (voir paragraphe 11 ci-dessus).

48. La Cour note, de surcroît, qu'à l'époque pertinente le régime juridique du recours juridictionnel contre une décision administrative présentait des traits le rendant incompatible avec les exigences de l'article 1 du Protocole n° 1. D'une part, avant la réforme de la procédure administrative, à savoir jusqu'au 31 décembre 2002, il n'était pas possible d'obtenir un réexamen en fait mais uniquement en droit, alors que l'appréciation des faits était dans l'affaire d'espèce essentielle. D'autre part, l'amendement à la loi n° 87/1995, entré en vigueur le 1^{er} mai 2000 tel qu'interprété jusqu'au 12 octobre 2004, privait les organes statutaires du droit d'attaquer la décision du ministère en justice, ce droit étant réservé à l'administrateur provisoire. Il s'ensuit que la coopérative requérante a été privée de toute possibilité de se défendre valablement contre la décision susmentionnée. Le recours constitutionnel, qui fut effectivement tenté par la coopérative requérante, ne pouvait remédier à cette situation dans la mesure où la Cour constitutionnelle n'exerce qu'un rôle subsidiaire limité à l'examen de la conformité de la décision à la Constitution. De plus, dans sa décision du 30 juillet 2001, la Cour constitutionnelle a rejeté le recours introduit par la requérante pour des raisons excessivement formalistes que la Cour a eu l'occasion de désapprouver dans l'affaire *Bulena c. République tchèque* (n° 57567/00, 20 avril 2004) (voir paragraphe 20 ci-dessus). Dans ces

circonstances, la coopérative requérante a été privée des garanties procédurales lui assurant une possibilité raisonnable de contester effectivement la décision de placement sous administration provisoire.

49. Concernant la décision du 31 mai 2001, il ne ressort pas du dossier que la situation par rapport à l'accès à la documentation financière et comptable ait évolué d'une manière quelconque (voir paragraphe 19 ci-dessus). Le Gouvernement s'est également abstenu de présenter des commentaires sur ce point précis. Ainsi, la conclusion de la Cour concernant la décision du 1^{er} juin 2000 s'applique *mutatis mutandis* à la décision de renouvellement de l'administration provisoire. Par ailleurs, s'il est vrai que la Cour administrative suprême a accepté de statuer sur l'affaire et qu'elle était de surcroît appelée, du fait de l'entrée en vigueur de la réforme de la procédure administrative, à réexaminer l'affaire à la fois en fait et en droit, et disposait ainsi de la plénitude de juridiction exigée par l'article 1 du Protocole n° 1, la Cour est toutefois de l'avis qu'en l'espèce la Cour administrative suprême s'est bornée à effectuer un réexamen purement formel de la légalité. En effet, dans sa décision ladite juridiction reconnaît une importante marge d'appréciation quant aux éléments de fait au ministère, et se contente de constater que ce dernier ne l'a pas dépassée ni n'a adopté une démarche contraire à la logique. Il s'ensuit qu'elle n'a pas procédé à un véritable réexamen au fond de la décision de prolongation. Cette considération n'est pas toutefois déterminante dans la mesure où la requérante a été empêchée d'accéder à la documentation financière et comptable et ainsi de se défendre valablement, de sorte qu'un éventuel réexamen des faits par la Cour administrative suprême n'aurait de toute façon eu qu'une portée illusoire.

50. Il est vrai que dans un domaine économique sensible tel que la stabilité du marché financier les États contractants jouissent d'une large marge d'appréciation et que dans certaines situations – spécialement dans le contexte d'une crise du secteur coopératif comme celui de la République tchèque à l'époque concernée – l'État peut avoir besoin d'agir afin d'éviter un dommage irréparable pour la coopérative, ses déposants et autres créanciers, ou les coopératives et le système financier dans leur ensemble. Néanmoins, si une telle marge était illimitée, les droits garantis par l'article 1 du Protocole n° 1 seraient illusoires. Elle doit donc être interprétée de telle manière que l'essence même des droits individuels soit protégée (*Družstevní záložna Pria et autres c. République tchèque*, arrêt précité, § 93).

51. Appliquant ce principe au cas d'espèce, la Cour considère que la prise de contrôle de la requérante par l'administrateur provisoire pourrait en soi être regardée comme compatible avec cette marge d'appréciation dans la mesure où il n'est pas établi par la coopérative requérante que la suspicion par les autorités de l'Etat que sa situation financière exigeait le placement sous administration provisoire ait été déraisonnable.

52. Toutefois, comme la Cour a déjà constaté, la requérante s'est vu refuser l'accès à sa documentation commerciale, ce qui l'a mise dans l'incapacité de contester ce refus devant une juridiction. Notant que l'État avait alors pleinement sous son contrôle les activités de la coopérative requérante, ce qui réduisait considérablement les risques ayant légitimé le placement sous administration provisoire, la Cour estime que le Gouvernement n'a produit aucun argument pour justifier le refus en question, et qu'il n'existe aucune raison valable qui pourrait affranchir l'État de son obligation d'offrir à la requérante une possibilité raisonnable d'avoir accès à sa documentation ou de contester ce refus en justice.

53. Pour ce qui concerne la décision du 7 juin 2000, par laquelle l'administrateur provisoire a suspendu, avec effet immédiat, le droit des membres de la coopérative requérante de disposer de leurs dépôts pendant une période de 120 jours (voir paragraphe 14 ci-dessus), la Cour observe que le Gouvernement n'a pas contesté l'allégation de la requérante selon lequel aucun recours administratif ou juridictionnel n'était disponible.

54. A la lumière de ce qui précède, la Cour conclut que l'atteinte aux possessions de la coopérative requérante par les décisions des 1^{er} juin 2000, 7 juin 2000 et 31 mai 2001 n'était pas entourée de garanties suffisantes contre l'arbitraire, et partant, ne répondait pas à l'exigence de légalité résultant de l'article 1 du Protocole n° 1 (*H.L. c. Royaume-Uni*, n° 45508/99, § 124, CEDH 2004-IX). De ce fait, il n'est pas nécessaire d'examiner si les autres critères posés par l'article 1 du Protocole n°1 ont été respectés (*Iatridis*, précitée, § 62). En conséquence et alors même que la Cour a certains doutes par rapport à la question de savoir si les conditions légales de la mise en place de l'administration provisoire étaient réunies en l'espèce, notamment dans la mesure où aucun contrôle ne fut effectué avant la décision de placement sous administration provisoire du 1^{er} juin 2000, ni non plus du 22 septembre 1998 au 7 novembre 1999 ou du 8 novembre 1999 au 30 mars 2000, elle n'estime pas nécessaire de s'exprimer sur ce point, ni sur celui de savoir si l'atteinte aux possessions de la requérante était proportionnée par rapport aux intérêts généraux en cause.

55. Partant, il y a eu une violation de l'article 1 du Protocole n° 1.

II. SUR LA VIOLATION ALLÉGUÉE DE L'ARTICLE 1 DU PROTOCOLE N° 1 CONCERNANT LES QUATRE REQUÉRANTS INDIVIDUELS

A. Thèses des parties

1. *Le requérants*

56. Comme exposé plus haut, après le 1^{er} juin 2000, l'OSCEC rendit plusieurs décisions d'interdiction ou de restriction des activités de la coopérative requérante et qui incluaient également l'interdiction pour les requérants individuels de disposer de leurs fonds par le biais de l'interdiction pour elle d'accepter tous nouveaux dépôts ou retraits. Ils estiment que leur droit de propriété se distinguait alors de celui de la coopérative requérante. L'atteinte à leur droit de disposer de leurs dépôts aurait constitué une violation de l'article 1 du Protocole n° 1 à leur égard.

57. Les requérants se plaignent également de l'absence de recours effectif pour pouvoir se protéger contre l'atteinte à leurs droits et du fait qu'ils n'avaient accès aux informations et aux éventuelles preuves que par le biais de l'organe de contrôle de la coopérative requérante.

2. *Le Gouvernement*

58. Le Gouvernement réitère que dans la présente affaire les critères de recevabilité *ratione personae* posées par la Cour dans l'affaire Agrotexim ne sont pas réunis, les requérants individuels n'étant pas victimes. Il précise également qu'on ne saurait faire abstraction de l'autonomie de la personnalité juridique de la requérante ni de l'écran qui sépare, en conséquence, les patrimoines de la coopérative et de ses membres.

B. Appréciation de la Cour

59. La Cour a examiné le grief similaire dans l'affaire *Družstevní záložna Pria et autres c. République tchèque* et le déclara manifestement mal fondé (arrêt précité, §§ 99-101).

60. Rappelant que l'article 35 § 4 de la Convention l'autorise *in fine* à rejeter une requête qu'elle considère irrecevable « à tout stade de la procédure » et qu'ainsi, même au stade de l'examen de l'affaire au fond elle peut reconsidérer une décision de recevabilité si elle constate que la requête doit être déclarée irrecevable pour une des raisons mentionnées dans les trois premiers paragraphes de l'article 35 de la Convention (*mutatis mutandis*, *Blečić c. Croatie* [GC], n° 59532/00, CEDH 2006-III), la Cour accepte l'objection préliminaire du Gouvernement et déclare cette partie de

la requête incompatible *ratione personae* avec les dispositions de la Convention au sens de l'article 35 § 3 et la rejette en vertu de l'article 35 § 4 de la Convention.

III. SUR LA VIOLATION ALLÉGUÉE DE L'ARTICLE 6 § 1 DE LA CONVENTION

61. La coopérative requérante allègue, entre autres, que l'ordre juridique tchèque n'offre aucun recours effectif permettant de se plaindre d'une décision de placement sous administration provisoire prise par l'autorité administrative nationale, et que la Cour constitutionnelle a rejeté ses deux recours constitutionnels sans procéder à un examen au fond. A cet égard, elle invoque l'article 6 § 1 de la Convention qui dispose :

« Toute personne a droit à ce que sa cause soit entendue équitablement (...) et dans un délai raisonnable, par un tribunal indépendant et impartial (...) ».

A. Thèses des parties

1. La coopérative requérante

62. La coopérative requérante maintient que, avant le 1^{er} janvier 2003, le droit tchèque n'offrait pas de recours efficace au sens de l'article 6 § 1 de la Convention. Elle fait valoir également qu'en droit tchèque, l'administrateur judiciaire qui après la déclaration de faillite remplace la coopérative requérante, n'agit pas au nom de cette dernière mais en son nom propre. Une fois déclarée en faillite, la coopérative requérante n'a aucune possibilité d'influer sur l'action de l'administrateur.

2. Le Gouvernement

63. Le Gouvernement admet que, jusqu'au 31 décembre 2002, le droit de la procédure administrative ne permettait pas de faire examiner les décisions administratives par des tribunaux dotés de la pleine juridiction. Cette situation a changé le 1^{er} janvier 2003, avec l'entrée en vigueur de la loi n° 150/2002 sur le code de procédure administrative.

B. Appréciation de la Cour

64. La Cour fait tout d'abord la référence à sa jurisprudence constante en la matière résumé dans l'affaire *Družstevní záložna Pria et autres c. République tchèque* (arrêt précité, § 107).

65. En l'espèce, elle observe que jusqu'au 31 décembre 2002, les juridictions administratives tchèques ne disposaient pas de la plénitude de juridiction et que leur contrôle était limité par la partie V du code de procédure civile à l'examen de la légalité, entendue au sens strict. Elle observe également que l'application de ces dispositions par les juridictions administratives a été déclarée contraire à l'article 6 de la Convention par la Cour constitutionnelle en 2001. Le nouveau code de procédure administrative introduisant le contrôle complet en droit et en fait est entré en vigueur le 1^{er} janvier 2003. Dans la présente affaire, seule la décision de prolongation de l'administration provisoire a été examinée en application des règles modifiées. Au demeurant, la Cour a constaté que la Cour administrative suprême n'a pas effectué un contrôle satisfaisant, se bornant à confirmer la démarche adoptée par le ministère des Finances.

66. En outre, concernant la décision de placement sous administration provisoire du 1^{er} juin 2000, la Cour a constaté que les organes statutaires de la requérante n'étaient pas, en vertu des dispositions applicables à l'époque, habilités à attaquer en justice la décision litigieuse confirmée, après recours, par le ministère des Finances. Or le rôle tenu par ce dernier en la matière ne saurait être assimilé à celui d'un tribunal indépendant et impartial, pour les raisons indiquées précédemment. Le surcroît, le recours constitutionnel fut rejeté le 30 juillet 2001 de façon excessivement formaliste. Toutefois, même si l'accès au juge n'avait pas été bloqué pour les raisons invoquées précédemment, le fait que la coopérative requérante ne pouvait pas accéder librement à la documentation financière et comptable l'aurait dès le départ rendu illusoire (voir paragraphe 66 ci-dessus).

67. Il s'ensuit que la coopérative requérante a été privée du droit à un juge en violation de l'article 6 § 1 de la Convention.

IV. SUR LA VIOLATION ALLÉGUÉE DE L'ARTICLE 13 DE LA CONVENTION

68. La coopérative requérante maintient que ses arguments soulevés sous l'angle de l'article 6 § 1 de la Convention constituent également une violation de l'article 13 de la Convention qui dispose :

« 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. »

69. La Cour relève que les griefs soulevés par la coopérative requérante sous l'angle de l'article 13 coïncident avec ceux analysés par la Cour sous l'angle de l'article 1 du Protocole n° 1 et de l'article 6 de la Convention. Partant, il n'y a pas lieu d'examiner ces griefs séparément.

V. SUR L'APPLICATION DE L'ARTICLE 41 DE LA CONVENTION

70. 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. »

A. Dommage

71. La coopérative requérante considère que le placement sous administration provisoire lui a causé des dommages. En particulier, ses activités commerciales ont été réduites, l'administration provisoire l'a menée vers la faillite, les dépôts et les paiements ont été gelés et en conséquence ses membres ne pouvaient pas retirer leurs fonds. Selon le rapport d'expert du 5 avril 2006, le dommage s'élève à 1 059 030 000 CZK (37 139 400 EUR). Ce chiffre correspond à la situation de la requérante avant le placement sous administration provisoire.

72. Le Gouvernement soutient que la demande de satisfaction équitable pour violation de l'article 1 du Protocole n° 1 n'est pas fondée, l'administration provisoire n'ayant causé aucun dommage. Il estime que cette mesure a permis d'éviter des aggravations supplémentaires de la situation économique de la coopérative requérante et de préserver les dépôts de ses membres individuels. Selon lui, la requérante ne spécifie pas de quelles « conséquences financières négatives » elle se plaint. Même s'il était établi que la situation économique de la coopérative requérante s'est aggravée durant l'administration provisoire, il serait impossible de spéculer sur la question de savoir quelle aurait été sa situation s'il n'y avait pas eu de placement sous administration provisoire. En outre, le Gouvernement critique la méthode utilisée par l'expert pour évaluer le dommage à allouer notamment parce qu'il n'a pas utilisé toutes les informations financières pertinentes mais seulement celles qui étaient disponibles.

73. Le Gouvernement conteste également l'existence de tout lien de causalité entre l'éventuelle violation des articles 6 § 1 et 13 de la Convention et l'éventuelle aggravation de la situation économique de la requérante durant l'administration provisoire. Si toutefois l'aggravation alléguée était établie devant la Cour, il serait de toute façon impossible de déterminer qu'elle aurait été l'issue de la procédure si la coopérative requérante avait pu présenter ses arguments devant un tribunal satisfaisant aux critères des articles 6 § 1 et 13.

74. Dans les circonstances de l'espèce, la Cour juge que quant à la coopérative requérante, la question de l'indemnisation du dommage matériel et/ou moral 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 coopérative requérante parviennent à un accord (article 75 § 1 du règlement de la Cour) et à la lumière de toute mesure à caractère individuel ou général. La Cour ajourne donc cet examen.

B. Frais et dépens

75. La coopérative requérante demande également 119 000 CZK (4 225 EUR) au titre des frais de procédure et d'avocat.

76. Le Gouvernement estime que les factures présentées par la coopérative requérante ne démontrent pas que ces frais ont été réellement engagés.

77. La Cour ajourne également cet examen.

PAR CES MOTIFS, LA COUR, À L'UNANIMITÉ,

1. *Dit* qu'il y a eu violation de l'article 1 du Protocole n° 1 à la Convention quant à la coopérative requérante ;
2. *Accepte* l'objection préliminaire du Gouvernement tiré de l'incompatibilité *ratione personae* et *déclare* irrecevable le grief des quatre requérants individuels tiré de l'article 1 du Protocole n° 1 ;
3. *Dit* qu'il y a eu violation de l'article 6 § 1 de la Convention quant à la coopérative requérante ;
4. *Dit* qu'il n'y a pas lieu d'examiner séparément les griefs de la coopérative requérante sous l'angle de l'article 13 de la Convention ;
5. *Dit* qu'en ce qui concerne l'indemnité à octroyer à la coopérative requérante pour tout dommage matériel ou moral résultant des violations constatées en l'espèce, ou ses frais et dépens, la question de l'application de l'article 41 ne se trouve pas en état et, en conséquence,
 - a) la réserve en entier ;
 - b) invite le Gouvernement et la requérante à lui soumettre par écrit, dans les trois mois à compter de la date de communication du présent arrêt, leurs observations sur la question et, en particulier, à lui donner connaissance de tout accord auquel ils pourraient parvenir ;
 - c) réserve la procédure ultérieure et délègue au président de la section le soin de la fixer au besoin.

Fait en français, puis communiqué par écrit le 9 décembre 2010, en application de l'article 77 §§ 2 et 3 du règlement.

Claudia Westerdiek
Greffière

Peer Lorenzen
Président