



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

GRANDE CHAMBRE

AFFAIRE ALBERT ET AUTRES c. HONGRIE

(Requête n° 5294/14)

ARRÊT

Art 34 • Victime • Conséquences, pour les actionnaires de banques, d'une loi plaçant celles-ci sous le contrôle d'autorités centrales et entraînant pour elles une perte importante de leur autonomie opérationnelle • Distinction à opérer entre les griefs formulés par des actionnaires contre des mesures portant atteinte aux droits attachés à leur qualité d'actionnaires et ceux qui sont dirigés contre des actes affectant les sociétés • Les actionnaires ne sauraient être considérés comme victimes d'actes affectant leurs sociétés, sauf s'ils se confondent avec elles et/ou si des « circonstances exceptionnelles » empêchent les sociétés touchées de saisir la Cour en leur propre nom • Caractère contingent et indirect des incidences de la législation sur les actionnaires, lesquelles ne portent pas directement atteinte à leurs droits d'actionnaires en tant que tels • Absence d'identification entre les actionnaires et leurs banques • Absence de raisons solides et convaincantes démontrant l'existence de circonstances exceptionnelles autorisant les actionnaires à faire valoir leurs griefs au nom des banques

STRASBOURG

7 juillet 2020

Cet arrêt est définitif.

En l'affaire Albert et autres c. Hongrie,

La Cour européenne des droits de l'homme, siégeant en une Grande Chambre composée de :

Ksenija Turković, *présidente*,
Robert Spano,
Linos-Alexandre Sicilianos,
Angelika Nußberger,
Síofra O'Leary,
Helen Keller,
André Potocki,
Dmitry Dedov,
Branko Lubarda,
Stéphanie Mourou-Vikström,
Pere Pastor Vilanova,
Lətif Hüseynov,
Jolien Schukking,
Lado Chanturia,
Darian Pavli,
Erik Wennerström,
Saadet Yüksel, *juges*,

et de Søren Prebensen, *greffier adjoint de la Grande Chambre*,

Après en avoir délibéré en chambre du conseil le 18 décembre 2019, le 28 mai et le 5 juin 2020,

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

PROCÉDURE

1. À l'origine de l'affaire se trouve une requête (n° 5294/14) dirigée contre la Hongrie et dont M^{me} Józsefné Albert et 240 autres ressortissants hongrois (« les requérants »), dont les noms figurent en annexe, ont saisi la Cour le 10 janvier 2014 en vertu de l'article 34 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (« la Convention »).

2. Devant la Cour, les requérants ont été représentés par M^e I. Gárdos, avocat au barreau de Budapest. Le gouvernement hongrois (« le Gouvernement ») a été représenté par son agent, M. Z. Tallódi, du ministère de la Justice.

3. Dans leur requête, les requérants alléguaient notamment que la restriction apportée par la loi d'intégration de 2013 à leur droit d'influer sur le fonctionnement des banques dont ils étaient actionnaires portait atteinte à leurs droits découlant de l'article 1 du Protocole n° 1 à la Convention.

4. La requête a été attribuée à la quatrième section de la Cour (article 52 § 1 du règlement de la Cour – « le règlement »). Le 4 avril 2017, une chambre de cette section a déclaré recevables les griefs formulés par les

requérants sur le terrain de l'article 1 du Protocole n° 1 et elle a joint au fond de l'affaire deux exceptions soulevées par le Gouvernement relativement à la qualité de victime des requérants.

5. M. Péter Paczolay, juge élu au titre de la Hongrie, s'étant déporté (article 28 § 3 du règlement), le président a décidé de désigner M. Robert Spano, juge élu au titre de l'Islande, pour siéger en qualité de juge *ad hoc* (articles 26 § 4 de la Convention et 29 § 1 du règlement).

6. Le 29 janvier 2019, une chambre de la quatrième section composée de Ganna Yudkivska, Paulo Pinto de Albuquerque, Robert Spano, Faris Vehabović, Iulia Antoanella Motoc, Carlo Ranzoni et Marko Bošnjak, juges, ainsi que de Marialena Tsirli, greffière de section, a rendu un arrêt. Dans cet arrêt, la Cour a rayé la requête du rôle pour autant qu'elle concernait certains requérants qui étaient décédés et dont aucun proche ou héritier n'avait manifesté le souhait de poursuivre l'instance devant elle. S'agissant des autres requérants, elle a conclu, à la majorité, qu'en égard à l'objet de leurs griefs la législation critiquée n'avait pas violé leurs droits, qu'ils ne pouvaient donc pas se prétendre victimes des violations alléguées, au sens de l'article 34 de la Convention, et qu'il n'y avait pas eu violation de l'article 1 du Protocole n° 1. Le juge Pinto de Albuquerque a émis une opinion dissidente dont le texte se trouve joint à l'arrêt.

7. Le 29 avril 2019, les requérants ont sollicité le renvoi de l'affaire devant la Grande Chambre en vertu de l'article 43 de la Convention. Le 24 juin 2019, le collège de la Grande Chambre a fait droit à cette demande.

8. La composition de la Grande Chambre a été arrêtée conformément aux articles 26 §§ 4 et 5 de la Convention et 24 du règlement.

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

10. Une audience s'est déroulée en public au Palais des Droits de l'Homme, à Strasbourg, le 18 décembre 2019 (article 59 § 2 du règlement).

Ont comparu :

– *pour le Gouvernement*

M. Z. TALLÓDI,	<i>agent,</i>
M ^{me} M. WELLER, coagente du Gouvernement,	
MM. T. KENDE,	
P. SONNEVEND,	<i>conseillers ;</i>

– *pour les requérants*

MM. P. GÁRDOS,	<i>conseil,</i>
R. MOSONYI,	
D. KARSAI,	
M ^{me} O. CSABA,	<i>conseillers.</i>

La Cour a entendu MM. Gárdos et Tallódi en leurs déclarations et en leurs réponses aux questions posées par les juges.

EN FAIT

11. Les deux cent trente-sept requérants sont des particuliers actionnaires de deux banques d'épargne, Kinizsi Bank Zrt. (« la banque Kinizsi ») et Mohácsi Takarékbank Zrt. (« la banque Mohácsi »). La liste des intéressés et le nom de l'établissement dont ils sont actionnaires figurent en annexe.

12. Les requérants sont de petits actionnaires. À la date de l'introduction de la requête, le 10 janvier 2014, ils possédaient à eux tous 98,28 % des actions de la banque Kinizsi et 87,65 % des actions de la banque Mohácsi. Les requérants actionnaires de la banque Kinizsi en détenaient en moyenne 0,015 % des parts, le plus gros actionnaire parmi eux en détenant environ 25 %. Les requérants actionnaires de la banque Mohácsi en détenaient en moyenne 0,016 % des parts, le plus gros actionnaire parmi eux en détenant environ 16 %.

I. LA BANQUE KINIZSI ET LA BANQUE MOHÁCSI

13. Ces deux établissements, fondés en 1958, appartenaient initialement au secteur des coopératives d'épargne. L'essentiel de leur clientèle provenait des agglomérations où ils étaient implantés.

A. Le mécanisme d'intégration volontaire mis en place en 1993

14. En 1993, toutes les coopératives d'épargne – soit 235 établissements, au nombre desquels figuraient les devancières de la banque Kinizsi et de la banque Mohácsi – s'engagèrent dans un processus d'intégration volontaire et limitée qui visait à renforcer leur situation commerciale et leur sécurité financière. Avec le concours actif du gouvernement hongrois et du programme PHARE de l'Union européenne, les coopératives concernées conclurent un accord d'intégration.

15. Les principaux organes du mécanisme d'intégration étaient l'Association nationale des coopératives d'épargne (*Országos Takarékszövetkezeti Szövetség* – « l'OTSZ »), la Caisse d'épargne (*Takarékbank Zrt.*) et le Fonds national pour la protection institutionnelle des coopératives d'épargne (*Országos Takarékszövetkezeti Intézményvédelmi Alap* – « l'OTIVA »), créé dans le cadre de l'intégration.

16. L'OTIVA avait pour mission de renforcer la sécurité des dépôts détenus par les coopératives d'épargne en vue de prévenir les situations de crise et de consolider la stabilité des coopératives adhérentes.

B. Les relations entre les coopératives d'épargne et la Caisse d'épargne avant la réforme de 2013

17. La Caisse d'épargne a été fondée en 1989 par des coopératives d'épargne, qui lui ont conféré le statut de banque commerciale dans « le but stratégique (...) de fournir un appui au secteur des coopératives d'épargne (...) ». Avant les changements introduits par la loi d'intégration et son texte modificatif (paragraphe 34-35 ci-dessous), les coopératives d'épargne et un certain nombre d'autres banques détenaient à elles toutes plus de 60 % des actions de la Caisse d'épargne. La détention d'actions privilégiées de série « B » leur garantissait qu'aucune décision ne pouvait être prise sur des questions stratégiques sans leur approbation, qui requérait la majorité des voix des actionnaires.

18. En 2012, le gouvernement hongrois devint indirectement actionnaire de la Caisse d'épargne lorsque la Banque hongroise de développement (*Magyar Fejlesztési Bank Zrt.* – « la MFB »), un établissement entièrement public, prit une participation dans la Deutsche Zentral-Genossenschaftsbank AG, qui possédait à l'époque 38,5 % du capital de la Caisse d'épargne.

C. La transformation des banques concernées en sociétés par actions à responsabilité limitée

19. En 2006 et en 2008 respectivement, la banque Kinizsi et la banque Mohácsi devinrent des sociétés par actions à responsabilité limitée. Elles se virent accorder une licence bancaire par l'Autorité hongroise de surveillance financière (*Pénzügyi Szervek Állami Felügyelete* – « l'Autorité de surveillance », qui fut remplacée à la suite d'une réforme intervenue en 2013 par la Banque nationale hongroise, laquelle exerce l'ensemble des attributions de sa devancière depuis le 1^{er} octobre 2013). Elles demeurèrent membres de l'OTIVA et affiliées au mécanisme d'intégration. Leur licence bancaire et leurs règles de fonctionnement étaient analogues à celles des autres banques hongroises.

II. L'INTÉGRATION

20. La loi n° CXXXV de 2013 portant intégration des établissements de crédit coopératif et modification de certaines lois relatives à l'économie (« la loi d'intégration ») est entrée en vigueur le 13 juillet 2013, lendemain de sa promulgation.

21. Par la suite, elle a été modifiée sur plusieurs points par la loi n° CXCVI de 2013 portant modification de certaines lois relatives à l'intégration des établissements de crédit coopératif (« le texte modificatif ») à compter du 30 novembre 2013.

22. La loi d'intégration de 2013 et son texte modificatif ont mis fin à l'intégration volontaire des coopératives fondée sur la liberté d'adhésion, et dissous l'OTIVA. Ils ont remplacé ce processus par un mécanisme d'intégration forcée étroitement contrôlé par l'État. Ainsi, ils ont notamment pris les mesures suivantes :

a) ils ont mis en place un mécanisme d'intégration obligatoire administré notamment par l'Organisme d'intégration des établissements de crédit coopératif (*Szövetkezeti Hitelintézetek Integrációs Szervezete* – « l'Organisme d'intégration ») – un organe placé sous le contrôle indirect de l'État et nouvellement créé pour succéder juridiquement à l'OTIVA et à d'autres fonds facultatifs de protection institutionnelle – ainsi que par la Caisse d'épargne, qui est demeurée la banque centrale du mécanisme d'intégration et dont les pouvoirs ont été étendus ;

b) ils ont fait entrer à hauteur de 20 % la poste hongroise (*Magyar Posta* – « la poste hongroise »), qui est publique, au capital de la Caisse d'épargne – la banque centrale de l'ancien mécanisme d'intégration, dans laquelle les coopératives d'épargne disposaient auparavant d'une majorité de contrôle – faisant ainsi passer la majorité des voix à l'assemblée générale de la Caisse d'épargne sous le contrôle d'un certain nombre d'institutions publiques ;

c) ils ont recapitalisé l'Organisme d'intégration ;

d) ils ont restreint l'indépendance économique et l'autonomie des coopératives d'épargne par un certain nombre de mesures visant notamment la banque Kinizsi et la banque Mohácsi ;

e) ils ont prévu la possibilité de restreindre les droits des membres et des actionnaires des banques et coopératives d'épargne relevant du champ d'application de la loi d'intégration.

A. Les modalités de l'intégration de la banque Kinizsi et de la banque Mohácsi

23. La loi d'intégration s'applique à tous les établissements de crédit coopératif, notion qui englobe les coopératives d'épargne exerçant leurs activités sous le statut coopératif et les banques ayant le statut de société par actions à responsabilité limitée affiliées à l'OTIVA au 1^{er} janvier 2013.

24. La loi est donc applicable à la banque Kinizsi et à la banque Mohácsi. Elle confère de plein droit aux établissements de crédit coopératif la qualité de membre de l'Organisme d'intégration, et subordonne tant le maintien de leur affiliation que leur retrait de cet organisme à différentes conditions.

25. La loi d'intégration prévoit en son article 17 (paragraphe 72 ci-dessous) que les établissements de crédit coopératif qui manquent de manière répétée aux obligations qu'elle prescrit peuvent être exclus du mécanisme d'intégration et se voir retirer leur licence bancaire. La MFB

dispose en pareil cas d'une option d'achat qui lui permet d'acquérir les actions de la Caisse d'épargne détenues par les établissements de crédit coopératif concernés (article 20 § 10 de la loi d'intégration, cité au paragraphe 81 ci-dessous).

26. L'Organisme d'intégration peut, pour différentes raisons, sanctionner un membre en l'excluant du mécanisme d'intégration, ce qui entraîne la révocation de sa licence. En outre, certaines dispositions de la loi d'intégration confèrent expressément à l'Autorité de surveillance le pouvoir de révoquer les licences bancaires, mesure qui a pour conséquence la liquidation des établissements concernés (*ibidem* et article 15 § 13 de la loi d'intégration, cité au paragraphe 69 ci-dessous).

1. Les obligations imposées aux banques désireuses de maintenir leur affiliation au mécanisme d'intégration

27. La loi d'intégration oblige les banques à acquérir une action privilégiée de série « C » de la Caisse d'épargne (article 3 § 3 de la loi, cité au paragraphe 66 ci-dessous) et à céder leurs actions de série « B » (article 20 §§ 3 et 10 de la loi d'intégration, cité au paragraphe 81 ci-dessous).

28. En outre, les actionnaires des banques concernées (dont les requérants) sont désormais tenus d'adopter, dans le cadre des assemblées générales des actionnaires de leurs banques respectives, des statuts types dont le contenu est arrêté par la Caisse d'épargne, ainsi que toutes les modifications pouvant y être apportées (articles 17/D et 17/H § 2 de la loi d'intégration, cités respectivement aux paragraphes 74 et 75 ci-dessous).

29. Plus précisément, les articles 17/H § 2 (paragraphe 75 ci-dessous) et 19 § 3 (paragraphe 80 ci-dessous) de la loi d'intégration disposent que les actionnaires réunis en assemblée générale doivent modifier les statuts de leur société conformément aux propositions de la Caisse d'épargne dans un délai de soixante jours. S'ils ne le faisaient pas, à la majorité requise par la loi pour ce type de décision, l'Autorité de surveillance pourrait retirer à leur établissement sa licence bancaire (articles 17 § 1 et 17/H § 1 de la loi, cités aux paragraphes 72 et 75 ci-dessous).

2. Les obligations imposées aux banques désireuses de se retirer du mécanisme d'intégration

30. L'article 11 § 7 de la loi d'intégration oblige les établissements de crédit coopératif désireux de se retirer du mécanisme d'intégration à solliciter une licence bancaire auprès de l'Autorité de surveillance dans un délai de huit jours à compter de la notification de leur retrait. Les établissements concernés ont cent vingt jours à compter de cette notification pour obtenir la licence (paragraphe 67 ci-dessous).

31. Les requérants avancent qu'il est en pratique difficile – voire impossible – de respecter ce délai étant donné que les règles applicables laissent à l'Autorité de surveillance un délai de quatre-vingt-dix jours pour se prononcer sur la demande d'octroi d'une licence, et que cette autorité peut discrétionnairement prolonger ce délai de quatre-vingt-dix jours supplémentaires. Ils soutiennent que cette procédure est objectivement complexe, et que le respect du délai de cent vingt jours fixé par l'article 11 § 7 de la loi d'intégration dépend donc avant tout du bon vouloir de l'Autorité de surveillance.

32. Pour qu'un établissement de crédit puisse obtenir cette autorisation, il faut en outre que ses propriétaires, existants ou nouveaux, procèdent à un apport de capitaux externes de deux milliards de forints hongrois (HUF), soit environ 6 millions d'euros (EUR), venant s'ajouter au capital existant au moment de l'entrée en vigueur de la loi d'intégration, en vue de la création d'une nouvelle banque (articles 11 §§ 7 et 8 et 20/A §§ 12 et 13 de la loi d'intégration, cités aux paragraphes 67 et 82 ci-dessous, ainsi que les exigences relatives au capital, exposées au paragraphe 62 ci-dessous). Enfin, les établissements de crédit coopératif qui se retirent du mécanisme doivent laisser en dépôt pendant deux ans, sur un compte tenu par la Caisse d'épargne, une somme en espèces correspondant à la valeur des capitaux propres qu'ils détenaient au moment de l'entrée en vigueur de la loi d'intégration (*ibidem*).

33. La banque D. Zrt., un établissement de crédit coopératif ayant le statut de banque auquel la loi d'intégration était applicable, a décidé de se retirer du mécanisme et y a été en définitive autorisée par l'Autorité de surveillance le 9 décembre 2013.

B. Les dispositions concernant la situation de la Caisse d'épargne

34. La loi d'intégration contient plusieurs dispositions portant sur la répartition du capital entre les différents actionnaires de la Caisse d'épargne et ayant pour effet de modifier le *statu quo*. Ces dispositions ont contraint les actionnaires existants à échanger leurs actions et apporté un certain nombre de restrictions à l'exercice de leurs droits, et elles ont augmenté le capital de la Caisse d'épargne en y faisant entrer un nouvel actionnaire, la poste hongroise, diluant ainsi l'actionnariat préexistant.

35. La loi d'intégration et son texte modificatif ayant conduit à des changements dans l'actionnariat de la Caisse d'épargne (voir, en particulier, les articles 13 et 20 de cette loi, cités aux paragraphes 68 et 81 ci-dessous), les participations respectives de la banque Kinizsi et de la banque Mohácsi au capital de cette caisse s'en sont trouvées réduites en proportion. Alors que ces deux banques détenaient respectivement 0,15 % et 2,27 % du capital de la Caisse d'épargne auparavant, elles n'en possédaient plus que 0,12 % et

1,83 % respectivement à la suite de la mise en œuvre de la loi d'intégration et de son texte modificatif.

C. La recapitalisation de l'Organisme d'intégration opérée par l'État

36. À l'augmentation de capital mentionnée ci-dessus s'est ajouté un financement public direct de l'Organisme d'intégration, sous la forme d'un versement de 136 milliards de forints – soit 420 millions d'euros environ – effectué par le Fonds commun de garantie du capital des établissements de crédit coopératif (« le Fonds »).

D. Les dispositions ayant des incidences sur l'indépendance économique et l'autonomie opérationnelle de la banque Kinizsi et de la banque Mohácsi

37. La loi d'intégration et son texte modificatif renferment différentes dispositions ayant des incidences tant sur les aspects stratégiques que sur les aspects quotidiens de la gestion des établissements de crédit coopératif, au nombre desquels figurent les deux banques en cause.

1. Les pouvoirs directs et indirects sur les dirigeants des banques

38. La Caisse d'épargne est désormais habilitée à suspendre le mandat des dirigeants des établissements de crédit coopératif et à désigner un administrateur provisoire si ces établissements ne respectent pas les instructions qu'elle donne, si leurs activités ne sont pas conformes à la législation ou à la réglementation, ou s'ils se trouvent en « situation de crise » (article 15 §§ 4, 7 et 12 de la loi, cité au paragraphe 69 ci-dessous).

39. Toute prise ou cession par ces établissements d'une participation dans une entreprise quelconque est soumise à l'approbation préalable de la Caisse d'épargne – qui dispose d'une compétence exclusive à cet égard – dès lors que le prix ou la valeur des titres à acquérir ou à céder est supérieur à 0,1 % des fonds propres consolidés du mécanisme d'intégration (article 15 § 19, cité au paragraphe 69 ci-dessous). Dans certains cas, les transactions réalisées par les établissements affiliés au mécanisme et les obligations contractées par eux sont soumises à l'approbation préalable de l'Organisme d'intégration, sur la base d'un examen individuel.

2. La mutualisation des risques au sein de l'Organisme d'intégration

40. La loi d'intégration met en place une mutualisation des risques financiers applicable à l'ensemble du secteur des établissements de crédit coopératif. Elle rend les établissements affiliés au mécanisme solidairement responsables des obligations contractées dans un délai d'un an et demi suivant son entrée en vigueur. Cette disposition ne s'applique pas aux

obligations contractées avant l'adoption de la loi (voir, de manière générale, l'article 20/A, et plus particulièrement son paragraphe 2 b), e) et f), cités au paragraphe 82 ci-dessous).

41. Les actifs de l'Organisme d'intégration sont incorporés dans les fonds propres consolidés de la Caisse d'épargne et des établissements de crédit coopératif. Le capital de solvabilité des établissements de crédit coopératif est déterminé au regard de la situation de l'ensemble des établissements de crédit coopératif, compte tenu des actifs de la Caisse d'épargne et de l'Organisme d'intégration (*ibidem*).

3. Les dispositions ayant des incidences sur le fonctionnement des réunions du conseil d'administration ou du conseil de surveillance de l'une et l'autre banque

42. Pour pouvoir adopter une délibération sociale valable, le conseil d'administration ou le conseil de surveillance de l'établissement de crédit doit adresser à la Caisse d'épargne, en même temps qu'à ses propres membres, une convocation à sa réunion accompagnée de tous les documents y afférents (article 15/A de la loi d'intégration, cité au paragraphe 70 ci-dessous).

43. Les règlements de procédure des conseils d'administration et des conseils de surveillance des établissements de crédit ne doivent pas contrevenir à la Charte ou aux règles arrêtées par la Caisse d'épargne. Si la Caisse d'épargne en fait la demande, ils doivent être modifiés en conséquence, dans un délai de quinze jours (*ibidem*).

44. Les procès-verbaux des assemblées générales et réunions de conseil d'administration des établissements de crédit coopératif doivent être soumis à la Caisse d'épargne et, dans certains cas, les procès-verbaux de réunion du conseil de surveillance doivent également lui être adressés (*ibidem*).

45. Les établissements de crédit coopératif sont aussi tenus d'informer l'Organisme d'intégration et la Caisse d'épargne, entre autres, de toutes les procédures juridiques auxquelles ils sont parties (article 15/C de la loi d'intégration, cité au paragraphe 71 ci-dessous).

4. Le nouveau cadre réglementaire et le rôle de la Caisse d'épargne

46. L'Organisme d'intégration est habilité à édicter des normes obligatoires portant sur des aspects essentiels du fonctionnement des établissements affiliés, tels que les principes comptables, le contrôle interne et les conditions à remplir pour pouvoir en être administrateur. La Caisse d'épargne dispose du même pouvoir en matière notamment de gestion des risques, d'autorisations de crédit, de contrôle des risques, de réception des dépôts, de gestion des liquidités, etc. (article 15 §§ 1 à 3 de la loi d'intégration, cité au paragraphe 69 ci-dessous).

47. La Caisse d'épargne supervise le fonctionnement des établissements de crédit et elle est habilitée à émettre des instructions pour assurer le respect de la législation et de la réglementation édictée par elle et par l'Organisme d'intégration (*ibidem*).

5. L'obligation d'entretenir des relations économiques exclusives avec la Caisse d'épargne

48. Les banques ne peuvent détenir de comptes bancaires et de comptes de titres qu'auprès de la Caisse d'épargne, et leurs actifs financiers disponibles doivent être investis uniquement dans des instruments commercialisés par elle. Les autres organismes auprès desquels les établissements de crédit concernés avaient ouvert des comptes bancaires ont dû résilier les conventions de compte correspondantes (article 15 § 9, cité au paragraphe 69 ci-dessous).

E. Les dispositions ayant des incidences sur les assemblées générales des actionnaires de la banque Kinizsi et de la banque Mohácsi

49. La loi d'intégration et son texte modificatif renferment un certain nombre de dispositions modifiant le fonctionnement des assemblées générales des banques.

1. Les dispositions ayant des incidences sur le fonctionnement des assemblées générales des actionnaires

50. Pour que les délibérations sociales adoptées dans le cadre d'une assemblée générale soient valables, il faut désormais que la Caisse d'épargne ait été préalablement informée de la tenue de l'assemblée au moyen d'une convocation accompagnée de tous les documents y afférents (dont l'ordre du jour), qui doit lui avoir été adressée en même temps qu'aux actionnaires (article 15/A, cité au paragraphe 70 ci-dessous).

51. Les procès-verbaux des assemblées générales doivent être adressés à la Caisse d'épargne (*ibidem*).

2. Les dispositions ayant des incidences sur les compétences de l'assemblée générale des actionnaires à l'égard des dirigeants et des décisions essentielles

52. La loi d'intégration renferme des dispositions qui ont des incidences directes sur la répartition des compétences au sein de la structure institutionnelle des banques. S'agissant en particulier des compétences de l'assemblée générale des actionnaires sur l'administration des banques :

a) les décisions des actionnaires – dont les requérants – en matière de désignation, de révocation et de rémunération des membres du conseil d'administration ou du conseil de surveillance de l'établissement sont

désormais soumises à l'approbation préalable de la Caisse d'épargne (article 15 § 12 de la loi d'intégration, cité au paragraphe 69 ci-dessous) ;

b) le conseil d'administration de la Caisse d'épargne est désormais habilité à suspendre le mandat des administrateurs de chaque établissement concerné et à y mettre fin (article 15 § 4 de la loi d'intégration, cité au paragraphe 69 ci-dessous) ;

c) il peut aussi désigner un administrateur provisoire pour les établissements de crédit qui ne respectent pas les directives de la Caisse d'épargne, dont les activités ne sont pas conformes à la législation ou à la réglementation, ou qui se trouvent en « situation de crise » (article 15 §§ 4, 7 et 12 de la loi d'intégration, cité au paragraphe 69 ci-dessous).

53. De même, les décisions stratégiques énumérées ci-après sont désormais soumises à l'approbation préalable de la Caisse d'épargne, et doivent y être strictement conformes :

a) l'approbation du rapport annuel (articles 15 § 11 et 17/J § 2 de la loi d'intégration, cités aux paragraphes 69 et 76 ci-dessous) ;

b) l'émission d'obligations (article 17/K § 1 de la loi d'intégration, cité au paragraphe 77 ci-dessous) ;

c) les réductions et les augmentations de capital (*ibidem*) ;

d) la réduction du capital souscrit et les versements à effectuer aux actionnaires (dont les requérants), à quelque titre que ce soit – par exemple, dividendes ou réduction de capital – (article 17/Q §§ 3 et 4 de la loi d'intégration, cité au paragraphe 78 ci-dessous) ;

e) l'acquisition de fonds propres (article 17/Q § 6 de la loi d'intégration, cité au paragraphe 78 ci-dessous) ;

f) la transformation, la fusion ou la scission d'établissements bancaires (article 17/S § 3 de la loi d'intégration, cité au paragraphe 79 ci-dessous).

F. Les dispositions ayant des incidences sur les droits des actionnaires à titre individuel

54. L'Organisme d'intégration peut désormais suspendre pour un an le droit de vote des actionnaires d'un établissement de crédit coopératif si ces derniers menacent la fiabilité et la sécurité des activités de l'établissement en question (article 17/C § 5 de la loi d'intégration, cité au paragraphe 73 ci-dessous).

55. L'Organisme d'intégration est aussi habilité à fixer, ponctuellement et au cas par cas (mais non de manière collective), le montant du capital de solvabilité des établissements de crédit coopératif (article 17/C § 1 de la loi d'intégration, cité au paragraphe 73 ci-dessous). Si les fonds propres de l'établissement n'atteignent pas le montant ainsi fixé, l'Organisme d'intégration peut augmenter le capital de l'établissement, quand bien même les actionnaires ou les détenteurs de parts sociales n'auraient pris aucune

décision à cet égard ou s'y seraient opposés (article 17/C § 2 de la loi d'intégration, cité au paragraphe 73 ci-dessous).

III. LA MISE EN ŒUVRE DE LA LOI D'INTÉGRATION ET DE SON TEXTE MODIFICATIF

56. À des dates non précisées, la banque Kinizsi et la banque Mohácsi adoptèrent des statuts conformes au modèle élaboré par l'Organisme d'intégration à la suite de l'entrée en vigueur de la loi d'intégration.

57. Il apparaît qu'un certain nombre d'actionnaires des deux banques, qui désapprouvaient les délibérations sociales portant adoption de ces statuts, les contestèrent en justice. Le 12 mars 2015, le tribunal de Pécs donna gain de cause à plusieurs actionnaires de la banque Mohácsi, jugeant que les statuts types arrêtés par la Caisse d'épargne et l'Organisme d'intégration ne pouvaient déroger en aucune manière aux dispositions impératives de la loi sur les sociétés. Le 30 mars 2015, le tribunal de Veszprém statua dans le même sens dans une affaire introduite par des actionnaires de la banque Kinizsi. Dans l'une et l'autre affaire, la décision de l'assemblée générale de la banque portant adoption des statuts litigieux fut annulée. Aucune information sur l'issue de ces deux procédures judiciaires n'a été fournie à la Cour.

58. Il apparaît que la question du capital de solvabilité requis a été soulevée à un moment ou à un autre tant pour la banque Kinizsi que pour la banque Mohácsi. Toutefois, les deux banques furent en mesure de satisfaire aux nouvelles exigences.

59. Il était prévu que la Caisse d'épargne ait transféré l'ensemble de son portefeuille contractuel à la banque principale à la fin de l'année 2019, et que les onze banques coopératives encore existantes, nées de la fusion des cent treize coopératives d'épargne initialement parties au processus d'intégration engagé en 2013, soient absorbées par la banque principale.

LE CADRE JURIDIQUE ET LA PRATIQUE PERTINENTS

I. LE DROIT ET LA PRATIQUE INTERNES PERTINENTS

A. La Loi fondamentale de la Hongrie

60. Article XIII :

« 1) Chacun a droit à la propriété et à l'héritage. La propriété a pour corollaire la responsabilité sociale.

2) Il ne peut y avoir d'expropriation qu'à titre exceptionnel et pour cause d'utilité publique, dans les cas et selon les voies prévus par la loi et moyennant une indemnisation totale, inconditionnelle et immédiate ».

B. La loi n° V de 2013 relative au code civil

61. Selon l'article 3:325 § 1 du code civil, une coopérative est

« une personne morale dotée d'un capital constitué par les apports de ses membres, reposant sur les principes de l'adhésion ouverte et de la variabilité du capital, et dont les activités visent à répondre aux besoins économiques et sociaux de ses membres, lesquels ont l'obligation de lui fournir des apports en numéraire et en industrie selon les modalités prévues par les statuts. Les membres d'une coopérative ne sont pas responsables de ses dettes. ».

C. La loi n° CXII de 1996 sur les établissements de crédit et les organismes financiers (en vigueur jusqu'au 31 décembre 2013)

62. En vertu de l'article 9 § 1 de cette loi, le capital initial minimum requis pour la création d'une banque était de deux milliards de forints. L'article 9 § 3 de la même loi fixait le capital initial minimum requis pour la création d'un établissement de crédit coopératif à 250 millions de forints.

D. La loi de 2006 sur les sociétés

63. La loi n° IV de 2006 sur les sociétés (« la loi de 2006 sur les sociétés », dans sa version en vigueur au 12 juillet 2013, veille de l'entrée en vigueur de la loi d'intégration), prévoyait ce qui suit relativement aux assemblées générales des sociétés à responsabilité limitée :

Article 231

« 1) L'assemblée générale est l'organe souverain des sociétés privées à responsabilité limitée par actions. Elle est composée de l'ensemble des actionnaires.

2) L'assemblée générale a compétence exclusive pour prendre les décisions suivantes :

- a) l'adoption et la modification des statuts, sauf disposition contraire de la présente loi ;
- b) la modification de la forme sociale de la société privée à responsabilité limitée ;
- c) la transformation ou la liquidation sans transmission de la société ;
- d) à l'exception des dispositions prévues à l'article 37 (relatives à la délégation de certaines compétences au conseil de surveillance), la désignation et la révocation des membres du conseil d'administration ou du directeur général, des membres du conseil de surveillance et du commissaire aux comptes, ainsi que leur rémunération ;
- e) l'approbation du rapport annuel établi en application de la loi comptable ;
- f) le paiement de dividendes intérimaires, sauf disposition contraire de la présente loi ;
- g) la conversion de certificats d'actions imprimés en titres dématérialisés ;
- h) la modification des droits se rattachant aux différentes séries d'actions, et la transformation de catégories ou de classes d'actions ;

- i) l'émission d'obligations convertibles ou d'obligations avec droits de souscription, sauf disposition contraire de la présente loi ;
- j) l'augmentation du capital social, sauf disposition contraire de la présente loi ;
- k) la réduction du capital social, sauf disposition contraire de la présente loi ;
- l) la suppression de droits de souscription préférentiels ou l'habilitation du conseil d'administration à exclure ou limiter des droits de souscription préférentiels ;
- m) toute question relevant de sa compétence en vertu de la loi ou des statuts sociaux. »

64. La loi n° X de 2006 sur les coopératives (« la loi de 2006 sur les coopératives », dans sa version en vigueur au 12 juillet 2013, veille de la date d'entrée en vigueur de la loi d'intégration) prévoyait ceci relativement aux assemblées générales des coopératives :

L'assemblée générale
Article 20

« 1) L'assemblée générale est l'organe souverain des coopératives. Elle est composée de l'ensemble des membres.

2) L'assemblée générale a compétence pour prendre les décisions suivantes :

- a) la modification des statuts ;
- b) la désignation et la révocation du président (directeur général) et des membres de l'organe d'administration, du président et des membres de l'organe de surveillance, ainsi que leur rémunération ;
- c) la désignation et la révocation du commissaire aux comptes ainsi que sa rémunération ;
- d) le transfert d'une partie des actifs de la coopérative vers le fonds de solidarité et les décisions relatives aux principes généraux applicables à l'affectation de crédits à ce fonds ;
- e) l'approbation du rapport annuel établi en application de la loi comptable, les décisions relatives à l'affectation du bénéfice après impôt ;
- f) l'exclusion de membres de la coopérative dans les cas prévus par les statuts, et le réexamen des délibérations d'exclusion ;
- g) les décisions relatives à l'introduction d'une action en réparation contre un administrateur de la coopérative ;
- h) les décisions d'adhésion à une fédération de coopératives ou de retrait d'une fédération de coopératives ;
- i) les décisions relatives à la fusion ou à la scission de la coopérative, à sa transformation en société commerciale ou à sa liquidation sans transmission ;
- j) les décisions relatives à l'introduction d'une demande d'ouverture de redressement judiciaire et à l'approbation d'un concordat ;
- k) les décisions relatives à la liquidation de la coopérative en redressement judiciaire et à l'approbation d'un concordat conclu au cours de la procédure de redressement ;

- l) les décisions relatives à l'admission d'un membre investisseur, notamment celles portant sur la conclusion avec celui-ci d'un accord quant à la date et aux modalités de règlement des obligations respectives des parties au cas où il se retirerait de la coopérative ;
- m) les décisions relatives au versement de sommes complémentaires ;
- n) la modification de la valeur nominale des actions ;
- o) la détermination d'un terme pour le paiement de toute somme excédant la valeur nominale des actions en cas de résiliation de l'adhésion d'un membre par l'une ou l'autre partie, ce terme devant être fixé au regard de l'ensemble des autres obligations de la coopérative et intervenir dans un délai maximum de huit ans à compter de la résiliation de l'adhésion ;
- p) toute autre question relevant de la compétence de l'assemblée générale en vertu de la loi ou des statuts. »

E. La loi d'intégration et son texte modificatif (loi n° CXXXV de 2013 portant intégration des établissements de crédit coopératif et modification de certaines lois relatives à l'économie)

65. En ses passages pertinents, l'article 1 de cette loi est ainsi libellé :

« 3) Les établissements de crédit coopératif sont membres de l'Organisme d'intégration et, puisqu'ils en ont acquis des parts, actionnaires de la Caisse d'épargne. La Caisse d'épargne est membre de l'Organisme d'intégration.

4) Dans un délai de cent vingt jours à compter de l'entrée en vigueur de la présente loi, [la Caisse d'épargne] arrêtera une nouvelle politique de gestion des risques uniformément applicable aux membres du mécanisme d'intégration. L'Organisme d'intégration, [la Caisse d'épargne] et les établissements de crédit coopératif seront solidairement responsables des obligations contractées à compter du trentième jour suivant la publication de la nouvelle politique de gestion des risques qui aura été arrêtée par [la Caisse d'épargne]. »

66. En ses passages pertinents, l'article 3 est ainsi libellé :

« 1) Les membres de l'Organisme d'intégration sont les établissements de crédit coopératif, la Caisse d'épargne et la MFB, ainsi que les personnes physiques et morales autorisées à y adhérer.

(...)

3) Pour pouvoir conserver leur licence bancaire, les établissements de crédit coopératif doivent demeurer membres de l'Organisme d'intégration de manière continue et détenir une action privilégiée de série « C » de la Caisse d'épargne, d'une valeur nominale de deux mille forints. »

67. En ses passages pertinents, l'article 11 est ainsi libellé :

« 1) Le conseil de l'Organisme d'intégration adopte des règles auxquelles doivent se conformer les membres de cet organisme, à l'exception de la MFB, en ce qui concerne :

- a) les procédures comptables ;
- b) les procédures de contrôle interne ;

c) les critères d'aptitude applicables aux administrateurs et le contrôle de cette aptitude ;

d) l'octroi d'aides financières aux établissements de crédit coopératif qui peuvent y prétendre ;

e) l'augmentation des actifs de l'Organisme d'intégration au sens de l'article 4 § 4.

2) À la demande du conseil de [la Caisse d'épargne], le conseil de l'Organisme d'intégration statue sur l'admission des établissements de crédit coopératif au sein de l'Organisme, ainsi que sur leur exclusion.

(...)

4) Aux fins de la protection institutionnelle, lorsque la ou les mesures prises en vertu de l'article 17/C § 2 ne produisent aucun résultat, l'Organisme d'intégration peut prendre une participation dans [la Caisse d'épargne] et l'établissement de crédit coopératif concerné par la voie d'une augmentation de capital. L'Organisme d'intégration doit, dans un délai de deux ans, céder les actions et obligations ainsi acquises auprès de [la Caisse d'épargne] ou de l'établissement de crédit coopératif concerné.

(...)

7) Le retrait de l'Organisme d'intégration est régi par le statut de cet organisme. Les établissements de crédit coopératif qui se retirent de l'Organisme d'intégration doivent solliciter une licence bancaire auprès de l'Autorité de surveillance dans un délai de [huit] jours à compter de la notification de leur retrait émise par l'Organisme d'intégration, de la même manière qu'un établissement financier nouvellement constitué. Si un établissement de crédit coopératif qui se retire de l'Organisme d'intégration ou qui en est exclu ne sollicite pas de licence bancaire auprès de l'Autorité de surveillance (...), ou si cette licence ne lui est pas octroyée dans un délai de cent vingt jours à compter de la date de la notification par l'Organisme d'intégration de son retrait ou de son exclusion, l'Autorité de surveillance lui retire sa licence bancaire, en application de l'article 17.

8) Lorsqu'un membre se retire de l'Organisme d'intégration ou en est exclu, la responsabilité solidaire des membres de l'Organisme à l'égard de ses obligations prend fin au jour de son retrait ou de son exclusion (...) »

68. L'article 13 est ainsi libellé :

« 1) Le capital social autorisé de la Caisse d'épargne ne peut être inférieur à 3 389 704 000 HUF (trois milliards trois cent quatre-vingt-neuf millions sept cent quatre mille forints).

2) La poste hongroise prend une participation dans la Caisse d'épargne par voie de souscription d'actions ordinaires.

3) Les établissements de crédit coopératif détiennent des actions privilégiées de série « C » de la Caisse d'épargne.

4) Les actionnaires de la Caisse d'épargne ne peuvent détenir qu'une seule catégorie d'actions privilégiées. »

69. En ses parties pertinentes, l'article 15 est ainsi libellé :

« 1) La Caisse d'épargne est la banque centrale du mécanisme d'intégration des établissements de crédit coopératif.

2) La Caisse d'épargne adopte les règles auxquelles doivent se conformer les établissements de crédit coopératif en ce qui concerne :

a) les modalités précises de la gestion des risques, notamment en matière d'autorisations de crédit, de contrôle des risques, d'affectation des dépôts, de gestion des liquidités et de politique d'investissement, les règles d'évaluation et de dépréciation ainsi que les règles imposant des exigences spécifiques supplémentaires en matière de capitaux propres en sus de celles découlant des dispositions légales et réglementaires et des autres règles impératives ;

b) la politique d'entreprise à appliquer ;

c) les activités de commercialisation communes ;

d) la mise en place d'un système informatique intégré.

3) La Caisse d'épargne contrôle l'activité des établissements de crédit et est habilitée à leur adresser des instructions afin d'assurer le respect de la législation et de la réglementation ainsi que des règles et instructions émises par elle et par l'Organisme d'intégration. Les établissements de crédit coopératif sont tenus de se conformer à ces instructions. Celles-ci doivent être justifiées et le délai dans lequel elles doivent être exécutées doit être précisé. En tant que destinataires de ces instructions, les établissements de crédit coopératif peuvent demander aux tribunaux de statuer sur la conformité de celles-ci à la présente loi, aux autres lois, ainsi qu'à la réglementation et aux règles émises par la Caisse d'épargne et l'Organisme d'intégration. La saisine des tribunaux n'ayant pas d'effet suspensif, les instructions en question doivent être exécutées dans le délai qu'elles fixent nonobstant recours.

4) Si un établissement de crédit coopératif ne se conforme pas aux instructions reçues ou si ses activités contreviennent à la législation, à la réglementation ou aux règles applicables,

a) le conseil de la Caisse d'épargne peut décider de suspendre le mandat de son administrateur pour une durée maximale de cent quatre-vingts jours, prorogeable de cent quatre-vingts jours supplémentaires, à condition que cette décision soit notifiée sans retard à l'Autorité de surveillance, qui prendra des mesures pour désigner un nouvel administrateur ;

b) de son propre chef ou à la demande du conseil de la Caisse d'épargne, le conseil de l'Organisme d'intégration peut suspendre l'affiliation de l'établissement au mécanisme d'intégration ou, si pareille mesure se justifie, prononcer son exclusion.

5) Si l'établissement de crédit coopératif applique les instructions reçues et s'il a retrouvé un fonctionnement conforme à la législation, à la réglementation et aux autres normes applicables, le conseil de la Caisse d'épargne lève la mesure de suspension du mandat de son ou ses administrateurs et, le cas échéant, le conseil de l'Organisme d'intégration met fin à la suspension de son affiliation au mécanisme d'intégration.

(...)

7) Si le conseil de la Caisse d'épargne estime qu'un établissement ou un groupe d'établissements de crédit coopératif se trouvent en situation de crise :

a) il peut suspendre le mandat de son administrateur pour une durée maximale de cent quatre-vingts jours, prorogeable de cent quatre-vingts jours supplémentaires, ou – dans des cas particulièrement justifiés – le révoquer, et désigner un ou plusieurs administrateurs provisoires ;

b) de son propre chef ou à la demande du conseil de la Caisse d'épargne, le conseil de l'Organisme d'intégration peut suspendre l'affiliation de l'établissement au mécanisme d'intégration ou, si pareille mesure se justifie, prononcer son exclusion.

(...)

9) Les établissements de crédit coopératif actionnaires de la Caisse d'épargne ne peuvent détenir de comptes bancaires et de comptes de titres qu'auprès de celle-ci, et leurs actifs financiers disponibles doivent être investis uniquement dans des titres commercialisés par elle.

(...)

11) L'adoption par les établissements de crédit coopératif du rapport visé dans la loi comptable est soumise à l'approbation préalable de la Caisse d'épargne, laquelle doit se prononcer au regard de leur bilan et du rapport du commissaire aux comptes, qui doivent lui être communiqués au moins quarante-cinq jours avant la date prévue pour la tenue de l'assemblée générale.

12) La nomination des administrateurs des établissements de crédit coopératif est soumise à l'approbation préalable du conseil de la Caisse d'épargne. Le conseil de l'Organisme d'intégration et le conseil de la Caisse d'épargne peuvent inviter les établissements de crédit coopératif actionnaires de la Caisse d'épargne et les établissements de crédit coopératif affiliés à l'Organisme d'intégration à tenir une assemblée générale ayant pour ordre du jour la nomination de nouveaux administrateurs. Les établissements de crédit coopératif concernés doivent tenir une assemblée générale à cet effet dans le plus court délai permis par la loi. La nomination d'un ou plusieurs administrateurs par l'Organisme d'intégration pendant la période transitoire ne nécessite pas d'autorisation de l'Autorité de surveillance.

13) Lorsqu'un établissement de crédit coopératif ne dispose pas de la licence visée à l'article 19 § 3 de la présente loi, le conseil de la Caisse d'épargne peut suspendre ses droits d'actionnaire. Ces droits peuvent aussi être révoqués conformément à la loi, notamment dans les cas visés à l'article 14 § 4 de la présente loi. La suspension des droits d'actionnaire doit être consignée dans le registre des actions de la Caisse d'épargne.

(...)

19) En sa qualité de banque centrale des établissements de crédit coopératif et du mécanisme d'intégration, la Caisse d'épargne dispose, afin de mettre en œuvre des pratiques de gestion prudente, d'un pouvoir discrétionnaire d'autorisation préalable de l'acquisition et de la cession des parts acquises par des établissements de crédit coopératif ou par l'Organisme d'intégration dès lors que la valeur des titres à acquérir ou à céder est supérieure à 0,1 % des fonds propres consolidés du mécanisme d'intégration. Les transactions concernant des titres d'une même entité réalisées sur une période de douze mois doivent être agrégées. »

70. En ses parties pertinentes, l'article 15/A est ainsi libellé :

« 1) Les établissements de crédit coopératif doivent informer préalablement la Caisse d'épargne de la tenue de leurs assemblées générales et lui adresser une convocation en même temps qu'à leurs actionnaires. La convocation et ses annexes

doivent être jointes à la notification. Si un établissement de crédit coopératif ne respecte pas ces exigences, son assemblée générale ne peut valablement adopter de délibération sociale. Le représentant de la Caisse d'épargne peut assister aux assemblées générales des établissements de crédit coopératif et y participer aux débats.

2) Les procès-verbaux des assemblées générales des établissements de crédit coopératif doivent être adressés à la Caisse d'épargne dans un délai de quinze jours à compter de la tenue de chaque assemblée.

3) Les conseils des établissements de crédit coopératif doivent adresser leurs règlements de procédure respectifs à la Caisse d'épargne dans un délai de cinq jours à compter de leur adoption ou de leur modification. Si un règlement de procédure enfreint les règles de la Caisse d'épargne relatives aux règlements de procédure ou s'il contrevient aux statuts de l'établissement de crédit coopératif concerné, la Caisse d'épargne peut demander qu'il soit modifié. En pareil cas, le conseil de l'établissement de crédit coopératif concerné procède à la modification demandée dans un délai de quinze jours à compter de la réception de la demande.

4) Les établissements de crédit coopératif doivent informer préalablement la Caisse d'épargne de la tenue des réunions de leur conseil et lui adresser une convocation en même temps qu'aux membres du conseil, au plus tard cinq jours avant la date de la réunion. Le cas échéant, toutes les motions inscrites à l'ordre du jour et les documents y afférents doivent être joints à la convocation. En cas de non-respect de ces exigences, le conseil de l'établissement de crédit coopératif concerné ne peut valablement adopter une délibération sociale. Le représentant de la Caisse d'épargne peut assister aux réunions du conseil des différents établissements de crédit coopératif et y participer aux débats.

5) Les procès-verbaux des réunions du conseil doivent être adressés à la Caisse d'épargne dans un délai de quinze jours à compter de la tenue de chacune de ces réunions.

6) Les conseils de surveillance des établissements de crédit coopératif doivent adresser leurs règlements de procédure respectifs à la Caisse d'épargne dans un délai de cinq jours à compter de leur adoption ou de leur modification. Si un règlement de procédure enfreint les règles de la Caisse d'épargne relatives aux règlements de procédure ou s'il contrevient aux statuts de l'établissement de crédit coopératif concerné, la Caisse d'épargne peut demander qu'il soit modifié. En pareil cas, le conseil de surveillance de l'établissement de crédit coopératif concerné procède à la modification demandée dans un délai de quinze jours à compter de la réception de la demande.

7) Les établissements de crédit coopératif doivent informer préalablement la Caisse d'épargne de la tenue des réunions de leur conseil de surveillance et lui adresser une convocation en même temps qu'aux membres du conseil de surveillance, au plus tard cinq jours avant la date de la tenue de la réunion. Le cas échéant, toutes les motions inscrites à l'ordre du jour et les documents y afférents doivent être joints à la convocation. En cas de non-respect de ces exigences, le conseil de surveillance de l'établissement de crédit coopératif concerné ne peut valablement adopter de délibération sociale. Le représentant de la Caisse d'épargne peut assister aux réunions du conseil de surveillance des différents établissements de crédit coopératif et y participer aux débats.

(...)»

71. L'article 15/C est ainsi libellé :

« Le président directeur général et le président du conseil de l'établissement de crédit coopératif informent le conseil et le commissaire aux comptes de l'établissement de crédit coopératif, l'Organisme d'intégration, la Caisse d'épargne et le Fonds commun de garantie du capital des établissements de crédit coopératif de toutes les procédures contentieuses ou non contentieuses auxquelles l'établissement de crédit coopératif est exposé ou qui sont engagées contre lui dans un délai maximum de trois jours à compter de la date à laquelle l'établissement en a reçu notification. En vue de faire face à ces procédures susceptibles d'engager la responsabilité solidaire, la Caisse d'épargne peut arrêter des règles sur la conduite à tenir ou sur l'obligation d'information. »

72. Le passage pertinent de l'article 17 est ainsi libellé :

« 1) (...) l'Autorité de surveillance doit retirer leur licence bancaire aux établissements de crédit coopératif qui ne se conforment pas, ou pas dans le délai imparti, aux obligations qui leur sont imposées par les articles 17/K § 1 et 19 §§ 3 et 6. Elle peut retirer leur licence bancaire aux établissements de crédit coopératif qui manquent de manière répétée aux obligations qui leur sont imposées par les articles 15/A et 17/H § 1. »

73. Les passages pertinents de l'article 17/C sont ainsi libellés :

« 1) Le capital initial minimum requis pour la création d'un établissement de crédit coopératif est de deux cent cinquante millions de forints. Quelle que soit la forme sous laquelle l'établissement de crédit coopératif exerce ses activités, le montant de ses fonds propres ne peut être inférieur à un seuil fixé ponctuellement et au cas par cas – et non de manière collective – par l'Organisme d'intégration.

2) Si les fonds propres d'un établissement de crédit coopératif tombent sous le seuil mentionné au paragraphe 1 du présent article, ou dans le cas prévu à l'article 19 § 13, l'Organisme d'intégration peut adopter les mesures exceptionnelles énumérées ci-dessous, sans préjudice des attributions et obligations de l'Autorité de surveillance, à condition que celle-ci n'ait pas pris elle-même les mesures en question et après l'en avoir avisée.

a) L'Organisme d'intégration peut imposer à l'établissement de crédit coopératif concerné :

aa) de vendre ses actifs non affectés à des opérations bancaires ;

ab) de consolider la structure de son capital (notamment par la voie de cession d'actifs) dans un délai déterminé et conformément à certaines exigences ;

ac) de respecter un seuil de fonds propres supérieur à celui mentionné au paragraphe 1 du présent article, porté au niveau prévu par l'article 76 § 1 de la loi sur les établissements de crédit et les organismes financiers, compte tenu des services financiers offerts par l'établissement de crédit coopératif concerné et des risques assumés par lui.

b) L'Organisme d'intégration peut imposer à l'établissement de crédit coopératif concerné des mesures de restriction ou d'interdiction des activités suivantes :

ba) passer des transactions avec ses actionnaires ;

bb) restituer des dépôts et d'autres fonds remboursables ;

bc) contracter des obligations.

c) L'Organisme d'intégration peut fixer le taux d'intérêt maximum applicable par l'établissement de crédit coopératif concerné.

d) L'Organisme d'intégration peut obliger le conseil de l'établissement de crédit concerné à convoquer une assemblée générale et l'inviter à inscrire certaines questions à l'ordre du jour ou appeler son attention et celle de l'assemblée générale sur la nécessité de prendre certaines décisions.

e) L'Organisme d'intégration peut inviter les actionnaires de l'établissement de crédit concerné énumérés ci-dessous à prendre les mesures nécessaires :

ea) l'actionnaire ou les actionnaires détenant une participation directe d'au moins 5 % inscrite au registre des actions ou, si l'établissement exerce ses activités sous la forme coopérative, au registre des adhérents ;

eb) l'actionnaire ou les actionnaires disposant d'une majorité qualifiée.

Les dispositions énoncées ci-dessus sont sans préjudice des autres droits et pouvoirs que l'Organisme d'intégration tient de la présente loi.

(...)

5) L'Organisme d'intégration peut, tout en prenant les mesures énumérées au paragraphe 2, suspendre pour une durée déterminée ne pouvant excéder un an le droit de vote des actionnaires de l'établissement de crédit coopératif dont il apparaît, à la lumière des données disponibles, que le comportement ou l'influence sur l'établissement compromet la fiabilité et la sécurité de son fonctionnement. En pareil cas, les droits de vote visés par cette mesure ne sont pas pris en compte aux fins de la constitution du quorum. »

74. L'article 17/D est ainsi libellé :

« 1) Les établissements de crédit coopératif peuvent se constituer et exercer leurs activités sous la forme de coopératives, conformément aux statuts types établis par l'Organisme d'intégration (jusqu'au 30 juin 2014) ou par la Caisse d'épargne (à partir du 1^{er} juillet 2014).

2) L'Organisme d'intégration et la Caisse d'épargne sont habilités à établir et à modifier les statuts [des établissements de crédit coopératif], pour assurer la réalisation des buts qui y sont définis ainsi que l'efficacité, la prudence et la sécurité des activités [de ces établissements]. »

75. L'article 17/H est ainsi libellé :

« 1) Les établissements de crédit coopératif ne peuvent exercer leurs activités qu'en tant que membres de l'Organisme d'intégration, et sous la forme de coopératives ou de sociétés par actions à responsabilité limitée.

2) Les statuts des établissements de crédit coopératif peuvent être modifiés conformément aux statuts types arrêtés par l'Organisme d'intégration – ou, à compter du 1^{er} juillet 2014, par la Caisse d'épargne. Si l'Organisme d'intégration – ou, à compter du 1^{er} juillet 2014, la Caisse d'épargne émettent de nouveaux statuts types, les établissements de crédit coopératif doivent modifier leurs statuts en conséquence dans un délai maximum de soixante jours. »

76. Le paragraphe 2 de l'article 17/J est ainsi libellé :

« 2) L'adoption par l'établissement de crédit coopératif du rapport visé dans la loi comptable est soumise à l'approbation préalable de la Caisse d'épargne. »

77. Le paragraphe 1 de l'article 17/K est ainsi libellé :

« 1) L'émission d'obligations et la réduction ou l'augmentation du capital des établissements de crédit coopératif sont soumises à l'approbation préalable, expresse et écrite de la Caisse d'épargne. »

78. Les passages pertinents de l'article 17/Q sont ainsi libellés :

« 3) L'assemblée générale de chaque établissement de crédit coopératif décide de la réduction du capital social autorisé ainsi que de tout versement ou remboursement à effectuer au profit d'un membre (actionnaire), à quelque titre que ce soit, en raison de sa qualité de membre (d'actionnaire), sous réserve de l'autorisation préalable du conseil de la Caisse d'épargne.

4) Aux fins de l'application du paragraphe 3 ci-dessus, le conseil de la Caisse d'épargne ne peut refuser d'accorder son autorisation préalable si la distribution de dividendes envisagée ne menace pas la solvabilité de l'établissement de crédit coopératif, la bonne exécution de sa politique d'entreprise ou le seuil de fonds propres qui lui a été fixé. Il doit en revanche refuser d'accorder son autorisation si la vérification de l'établissement de crédit coopératif prévue par l'article 19 § 5 est toujours pendante ou si elle a pris fin et révélé la nécessité d'un remplacement des immobilisations non encore effectué, ou si cette nécessité a été révélée par la vérification prévue à l'article 15 § 16.

(...)

6) Si le capital souscrit doit être utilisé pour couvrir des pertes, l'assemblée générale doit procéder à une réduction proportionnelle de la valeur nominale des actions. »

79. Le paragraphe 3 de l'article 17/S est ainsi libellé :

« 3) Dans sa directive relative aux transformations, aux fusions et aux scissions, où figureront également les objectifs et les principes de l'intégration, l'Organisme d'intégration précisera les cas dans lesquels les transformations, les fusions et les scissions sont susceptibles de menacer les intérêts des membres des établissements concernés ou l'intégration de l'ensemble des établissements de crédit coopératif. »

80. En ses passages pertinents, l'article 19 est ainsi libellé :

« 3) Par dérogation à l'article 3 § 2, les établissements de crédit coopératif déjà titulaires d'une licence bancaire lors de l'entrée en vigueur de la présente loi procèdent aux opérations décrites ci-après et en informent l'Autorité de surveillance et l'Organisme d'intégration dans le délai fixé :

a) dans les quarante-cinq jours suivant l'entrée en vigueur de la présente loi, ils adoptent de nouveaux statuts reprenant le libellé arrêté par le conseil de l'Organisme d'intégration ;

b) si le registre des sociétés refuse, pour quelque motif que ce soit, d'enregistrer les nouveaux statuts adoptés par un établissement de crédit coopératif en vertu de l'alinéa a) ci-dessus ou les modifications qui pourront y être apportées conformément au libellé arrêté par le conseil de l'Organisme d'intégration (ou, à compter du 1^{er} juillet 2014, par la Caisse d'épargne), l'établissement de crédit coopératif concerné doit adopter de nouveaux statuts ou de nouvelles modifications conformes au libellé arrêté par le conseil de l'Organisme d'intégration (ou, à compter du 1^{er} juillet 2014, par la Caisse d'épargne) et soumettre l'ensemble des documents correspondants au

registre des sociétés dans un délai de trente jours à compter de la date à laquelle le nouveau texte lui aura été adressé.

L'Autorité de surveillance dispose de huit jours ouvrables pour traiter les questions susmentionnées. »

81. En ses passages pertinents, l'article 20 est ainsi libellé :

« 3) Les établissements de crédit coopératif actionnaires de la Caisse d'épargne au moment de l'entrée en vigueur de la présente loi sont tenus d'acquérir une action privilégiée de série « C » d'une valeur nominale de 2 000 HUF, conformément à l'engagement préalable pris en vertu de l'article 19 § 3 a). Les actions privilégiées de série « C » sont transférées gratuitement. Au moment de l'établissement de la déclaration d'engagement préalable, les actionnaires de la Caisse d'épargne devront déposer les actions privilégiées de série « B » qu'ils détiennent sur le compte de titres n° 0074 tenu par la chambre de compensation Keler ou sur un autre compte de titres que la Caisse d'épargne leur précisera par écrit, ou adresser au conseil de l'Organisme d'intégration une déclaration écrite certifiant qu'ils ne possèdent pas d'actions privilégiées de série « B ». Les modalités et le calendrier d'acquisition des actions privilégiées de série « C » seront déterminés par une assemblée générale convoquée conformément à l'article 20 § 7. (Abrogé)

(...)

10) La MFB dispose d'une option d'achat sur les actions privilégiées de série « B » détenues par les actionnaires visés à l'article 19 § 6 ainsi que sur les actions de la Caisse d'épargne détenues par les établissements de crédit coopératif qui se sont vu retirer leur licence bancaire. Cette option est valable un an et peut être exercée à compter du lendemain de la date du retrait de la licence, à un prix déterminé conformément à l'article 20 § 1. L'option d'achat est réputée exercée lorsque la MFB adresse par voie postale à l'actionnaire concerné un avis unilatéral de levée d'option mentionnant le prix d'achat. Celui-ci doit être payé dans un délai de quatre-vingt-dix jours à compter de la date de l'avis de levée d'option. L'achat d'actions par la MFB n'est pas subordonné à l'autorisation de l'organe compétent de la Caisse d'épargne. »

82. En ses passages pertinents, l'article 20/A est ainsi libellé :

« 2) La date de prise d'effet du régime de responsabilité solidaire prévu à l'article 1 § 4 est déterminée selon les règles suivantes :

(...)

b) le conseil de la Caisse d'épargne fixe pour chaque établissement de crédit coopératif, dans une délibération séparée, la date d'émission de la politique de gestion des risques, en fonction de l'avancement et des résultats des vérifications prévues à l'article 19 § 5, et la date à partir de laquelle le régime de responsabilité solidaire s'appliquera aux obligations de l'établissement ;

(...)

e) à partir de la date fixée dans la délibération, le régime de responsabilité solidaire s'applique sans qu'il ne soit nécessaire que l'établissement de crédit coopératif concerné ait procédé à une déclaration particulière ou à un autre acte juridique ; la Caisse d'épargne publiera la délibération sur son site web ;

f) le conseil de la Caisse d'épargne engage auprès du conseil de l'Organisme d'intégration une procédure d'exclusion des établissements de crédit coopératif pour

lesquels il n'a pas pris le 10 décembre 2014 au plus tard la délibération visée à l'alinéa b) ci-dessus.

(...)

12) Les établissements de crédit coopératif ayant manifesté leur intention de se retirer de l'Organisme d'intégration sont tenus de s'acquitter pleinement des obligations découlant de la présente loi jusqu'à la cessation de leur affiliation. Aux fins de l'application de l'article 11 § 7, l'affiliation à l'Organisme d'intégration d'un établissement de crédit coopératif ayant manifesté son intention de s'en retirer prend fin au premier jour ouvrable suivant la date de prise d'effet de sa déclaration d'intention, laquelle intervient lorsque :

a) l'Autorité de surveillance, saisie d'une demande [de l'établissement], [lui] a délivré une licence bancaire ;

b) l'établissement ne détient plus aucune créance sur l'Organisme d'intégration et ses membres, et n'a plus aucune dette envers eux, à l'exception des dépôts éventuellement effectués auprès de lui par un membre de l'Organisme d'intégration et des obligations non éteintes découlant de la responsabilité solidaire prévue par le paragraphe 2 ci-dessus et l'article 1 § 4 ;

c) il a été satisfait aux conditions de retrait fixées par le statut de l'Organisme d'intégration en vigueur à la date du retrait ;

d) il a été satisfait à la condition énoncée au paragraphe 13 ci-dessous ;

e) l'établissement de crédit coopératif et l'Organisme d'intégration ont signé une déclaration conjointe sur le retrait prévu.

13) Eu égard à l'article 11 § 8, les membres du mécanisme d'intégration qui en sont exclus ou qui s'en retirent doivent laisser en dépôt pendant sept cent trente jours à compter de la date de la déclaration de leur intention de retrait, sur un compte réservé à cet effet tenu par la Caisse d'épargne, une somme égale à la valeur des fonds propres qu'ils détenaient au moment de leur affiliation à l'Organisme d'intégration, et en aviser dûment cette instance. Les sommes que les établissements de crédit coopératif avaient versées au Fonds commun de garantie du capital avant de déclarer leur intention de se retirer du mécanisme d'intégration peuvent être déduites de celle qu'ils doivent en vertu du présent paragraphe laisser en dépôt sur un compte spécial tenu par la Caisse d'épargne. La somme qui doit être déposée sur le compte spécial tenu par la Caisse d'épargne pourra être débloquée selon les modalités et aux dates prévues par les statuts visés au paragraphe 7, au bénéfice des personnes qui y sont mentionnées. »

F. La procédure suivie devant la Cour constitutionnelle hongroise

83. Le 30 juin 2014, la Cour constitutionnelle a rendu une décision (n° 20/2014 – VII.3) par laquelle elle statuait sur la constitutionnalité de la loi d'intégration et de son texte modificatif.

84. La haute juridiction avait été saisie d'abord d'un recours introduit par l'OTSZ, puis d'autres recours formés par cent trente-cinq individus qui étaient membres de coopératives d'épargne et par trois établissements de crédit coopératif, ainsi que d'un recours collectif exercé par plusieurs banques. On ne sait pas au juste si certains des requérants parties à la présente affaire ont pris part à la procédure suivie devant la Cour

constitutionnelle. Les auteurs de la saisine de la Cour constitutionnelle se plaignaient notamment des restrictions apportées par la loi d'intégration à l'exercice par les actionnaires de leurs droits patrimoniaux ainsi que de la dépréciation de leurs actifs, qui s'analysaient selon eux en une expropriation.

85. Les passages pertinents des conclusions auxquelles la Cour constitutionnelle est parvenue en ce qui concerne le processus d'adoption de la loi critiquée se lisent ainsi :

« La loi déferée à la Cour constitutionnelle vise à réformer une branche importante du secteur financier et repose sur une approche normative complexe. De ce fait, et compte tenu du caractère [particulièrement] sensible du secteur en question, le législateur pouvait légitimement écourter au maximum le processus de préparation et d'élaboration de la loi. Il était dans l'intérêt commun des établissements de crédit et de leurs clients/déposants de réduire autant que possible la période [d'incertitude] [de manière à] éviter l'émergence d'un climat de panique et la survenue d'une réaction en chaîne néfaste ».

86. S'agissant du but poursuivi par la loi d'intégration, de la réalité des limitations apportées aux droits patrimoniaux des actionnaires et des raisons avancées pour justifier les restrictions imposées aux activités des établissements de crédit coopératif, la Cour constitutionnelle a notamment déclaré ce qui suit :

« (...) [C]ertains établissements de crédit constituent une branche du système financier, qui est très structuré, et ne sauraient être considérés comme des entités indépendantes, même du point de vue du droit civil (...) Le système financier constitue un secteur de l'économie nationale, qui est elle-même l'une des principales composantes du système social (avec le système politique, par exemple) (...) Par le jeu de l'« effet domin^o », la faillite d'un seul établissement financier peut avoir des répercussions en cascade susceptibles d'entraîner une évolution défavorable du risque-pays, une dégradation de la note souveraine et l'augmentation de la dette publique, facteurs qui auraient des retombées négatives sur les investissements, l'emploi, les services sociaux, etc. (...) »

La sécurité du fonctionnement des établissements de crédit qui exercent leurs activités sous la forme coopérative est un puissant facteur de stabilité du secteur financier dans son ensemble. L'importance de ce secteur tient au fait qu'il dispose d'un réseau d'agences étendu, que les établissements de crédit coopératif constituent dans la plupart des localités le seul moyen d'accéder aux services financiers, et que les banques coopératives jouent un rôle essentiel dans le financement des entreprises individuelles et des exploitations agricoles. L'intérêt public qui s'attache au maintien de cette infrastructure financière et à la pérennité de son fonctionnement peut justifier la prise de mesures restreignant le droit de propriété (et l'autonomie financière) dans le cadre d'une politique économique et financière, eu égard à la responsabilité sociale, au rôle de l'économie nationale et à la rigidité sociale de la propriété.

Depuis les années 2008-2009, les règles encadrant la création et le fonctionnement des établissements financiers, la surveillance et le contrôle de ces établissements, leur gestion consolidée et leur coordination se sont durcies dans le monde entier. Le mécanisme d'intégration et les pouvoirs de contrôle conférés à ses organes visent à coordonner l'activité des établissements de crédit coopératif au moyen, d'une part, d'un ensemble de règles de portée générale et, d'autre part, de mesures et

d'instructions à caractère individuel. Ce cadre normatif est nécessaire pour coordonner les activités des établissements de crédit concernés et en assurer un fonctionnement intégré. Les domaines énumérés à l'article 15 § 2 de la loi (notamment la gestion des risques, la politique commerciale, les activités de commercialisation et l'informatique) ayant une importance incontestable pour les activités opérationnelles, le législateur a habilité [la Caisse d'épargne] à édicter des règles impératives sur ces sujets. Dans l'exercice de son droit de regard, [la Caisse d'épargne] contrôle le respect des règles en question et peut dans ce cadre émettre des instructions spécifiques. Tenant compte de ce que le fonctionnement intégré du système dépend du respect de ces règles et instructions, le législateur a prévu que des sanctions pourraient être prises. En tant que responsables du fonctionnement des banques coopératives, les administrateurs peuvent voir leur mandat suspendu ou révoqué. Les sanctions pouvant être infligées aux banques coopératives qui ne respectent pas les règles impératives (suspension de l'affiliation à l'Organisme d'intégration, exclusion) constituent un moyen de garantir la cohérence du fonctionnement du système. Il est justifié aussi que [la Caisse d'épargne] exerce son droit de regard et applique des sanctions lorsqu'une banque coopérative se trouve en situation de crise car, en raison de la mutualisation des risques financiers, les activités d'un seul affilié peuvent menacer la sécurité de l'ensemble du système. (...) La disposition relative à la suspension des droits des actionnaires [de la Caisse d'épargne] vise à assurer la mise en place et le maintien du dispositif d'intégration ainsi que le respect des obligations découlant de l'intégration. (...)

(...) La loi pose en outre des restrictions aux opérations financières des établissements de crédit coopératif (...) Toutes ces règles visent à assurer un fonctionnement prévisible, stable et prudent, à réduire les risques d'affaires et à renforcer la sécurité des opérations de prêt (...)

La structure organisationnelle et les mécanismes mis en place dans le cadre de l'intégration réduisent notablement la marge de manœuvre laissée aux établissements de crédit coopératif pour prendre des décisions concernant la conduite de leurs affaires, et limitent en cela leur indépendance. La Cour constitutionnelle a souligné à maintes reprises qu'en ce qui concerne les restrictions apportées au droit de propriété, la latitude dont elle dispose pour se prononcer sur le bien-fondé de l'invocation de l'intérêt général par le législateur est relativement étroite, en particulier lorsqu'est en jeu – comme en l'espèce – une réforme législative visant à restructurer un secteur économique et poursuivant des objectifs de politique économique (...)

L'obligation de diligence des établissements de crédit coopératif, qui leur impose de rechercher les risques cachés pour mettre au jour la situation réelle, peut être considérée comme servant l'intérêt général. Il est aussi dans l'intérêt général de réduire les risques opérationnels dans le secteur, au moyen notamment de la gestion intégrée des risques prévue par le mécanisme d'intégration et des apports financiers de l'État. Enfin, du point de vue du développement de l'économie nationale, l'accroissement des activités de prêt des établissements de crédit coopératif, favorisé par l'apport de fonds publics et l'intégration des actifs [de l'Organisme d'intégration] dans les fonds propres, relève également de l'intérêt général (...)

(...) En ce qui concerne la proportionnalité de ces restrictions, la Cour constitutionnelle estime important le fait que si le droit de regard des organes du mécanisme d'intégration a des répercussions majeures sur l'indépendance opérationnelle des établissements de crédit coopératif, les avantages du fonctionnement intégré (en particulier la réduction des risques d'affaires et l'amélioration de la rentabilité) et l'importante contribution financière apportée par l'État par l'intermédiaire de la MFB à la protection institutionnelle afin d'assurer la

stabilité et la sécurité de ce secteur, ce qui le rend en effet plus solide, l'emportent sur cette considération. Du point de vue juridique, l'État ne se borne pas à prendre au système (en réduisant l'indépendance des établissements de crédit), il lui offre une contrepartie (une couverture financière et une meilleure sécurité). (...)

Dès lors que même une privation totale de propriété peut être conforme à la Constitution si elle sert un objectif d'intérêt général et s'accompagne d'une garantie de valeur, l'intégration des établissements de crédit coopératif et la coordination de leurs activités peuvent être considérées, en comparaison, comme des limitations minimales de leur indépendance (...)

(...) L'État – agissant en l'occurrence en qualité d'autorité d'administration publique économique et financière – s'est donné pour objectifs de renforcer le secteur des établissements de crédit coopératif au sein du système des institutions financières, d'en assurer la stabilité et le bon fonctionnement et d'en améliorer l'efficacité et la compétitivité. La Cour constitutionnelle considère que ces objectifs justifient et compensent suffisamment les restrictions apportées au droit de propriété des actionnaires ordinaires.

(...) En l'espèce, la Cour constitutionnelle estime que l'invocation de l'intérêt général n'est pas purement formelle. La Caisse d'épargne étant l'un des organes de contrôle du mécanisme d'intégration, il peut être acceptable que l'État y prenne au moins provisoirement une participation majoritaire, pour assurer la coordination des opérations.

(...) Jusqu'à présent, la prise de participation indirecte de l'État opérée par l'intermédiaire de la poste hongroise, d'où est découlée la restriction des droits des actionnaires ordinaires, n'a pas seulement consisté en la simple acquisition de droits de gestion ; elle s'est également accompagnée d'un renforcement financier réel et complexe du secteur concerné. L'État y a injecté des capitaux de deux manières : d'une part en réalisant un apport d'actifs au profit de la banque centrale du mécanisme d'intégration sous la forme d'une augmentation du capital de [la Caisse d'épargne], et d'autre part en allouant à [l'Organisme d'intégration] une somme importante ((...)) 136,5 milliards de forints environ) destinée à financer la transformation, la professionnalisation et la réorganisation du secteur. »

87. Enfin, les passages de la décision de la Cour constitutionnelle présentant un intérêt pour la question des recours disponibles au 30 novembre 2013 se lisent ainsi :

« (...) Pour leur donner les moyens d'exercer leur droit de regard, la loi habilite les organes du mécanisme d'intégration à adopter différentes règles et décisions ((...)) i) des règlements, ii) des instructions, iii) d'autres décisions), leur conférant ainsi le pouvoir d'exercer une influence fondamentale sur le fonctionnement des établissements de crédit coopératif concernés. Le détournement ou l'usage abusif de ce pouvoir peuvent donner lieu à une grave violation des droits des intéressés. Pour contrebalancer ce risque, la loi reconnaît aux établissements de crédit coopératif, depuis le 30 novembre 2013, le droit de se pourvoir en justice :

(...)

a) L'article 15 § 3 de la loi leur reconnaît le droit de recourir (...) contre les instructions de [la Caisse d'épargne]. (...)

b) L'article 15 § 20 de la loi autorise les établissements de crédit coopératif à contester les décisions et les instructions de [la Caisse d'épargne] conformément aux règles applicables au contrôle juridictionnel des délibérations sociales (...)

c) En vertu de l'article 15 § 21 de la loi, les établissements de crédit coopératif [concernés] par une décision de [l'Organisme d'intégration] peuvent la contester en justice. Il incombe à la juridiction saisie de rechercher si la décision attaquée est conforme à la législation, à la réglementation et aux règles édictées par les organes du mécanisme d'intégration.

(...)

Au vu de ce qui précède, il est constant que le droit d'ester en justice contre les instructions de [la Caisse d'épargne] est garanti par l'article 15 §§ 3 et 20 de la loi [d'intégration], et que le droit de contester les règles impératives émises par cet organisme est reconnu par l'article 45 de la loi sur les sociétés commerciales et par l'article 3:35 du code civil, [qui s'y substitue] [comme le confirme l'article 15 § 20 de la loi d'intégration].

(...)

En revanche, la loi [d'intégration] ne prévoit pas de règles analogues pour le contrôle juridictionnel de la réglementation émise par [l'Organisme d'intégration]. Cependant, cette réglementation est appliquée au moyen de décisions individuelles, notamment par des instructions spécifiques. Dans les cas où elle est directement applicable, les établissements de crédit coopératif qui ne la respectent pas s'exposent à des sanctions, (...) [et la Caisse d'épargne] la met en œuvre en prenant des mesures spécifiques (elle adresse des instructions) en vertu de l'article 15 § 3, ou applique les sanctions prévues par la loi. Ces décisions individuelles peuvent être contestées en justice. En pareil cas, la juridiction saisie de l'affaire [doit] examiner les règles sur lesquelles elles sont fondées. »

88. La Cour constitutionnelle a annulé certaines dispositions de la loi d'intégration relatives à la responsabilité solidaire et jugé que le Fonds devait s'acquitter à la place du débiteur, dans un délai précis, de toutes les dettes relevant de ce régime. Elle a précisé qu'après que le Fonds aurait effectué le paiement, le reliquat éventuel de ces dettes devrait être acquitté par les autres établissements de crédit coopératif, l'Organisme d'intégration ou la Caisse d'épargne. Elle a ajouté que « l'obligation aux dettes ne s'appliquant qu'à celles des établissements de crédit coopératif, les membres du mécanisme d'intégration [n'étaient] pas responsables des dettes de [la Caisse d'épargne] et de [l'Organisme d'intégration] ».

89. La Cour constitutionnelle a également conclu que les dispositions relatives aux statuts types devaient être interprétées de manière à ce que les clauses obligatoires y figurant ne puissent porter que sur des éléments essentiels aux buts poursuivis par la loi d'intégration, utiles à la mise en œuvre de cette loi ou nécessaires au respect des exigences imposées par l'Union européenne en matière de fonctionnement intégré des établissements de crédit.

II. LE DROIT DE L'UNION EUROPÉENNE

90. Au lendemain de la crise financière de 2008, l'Union européenne a adopté un certain nombre de mesures visant à harmoniser et à améliorer les instruments de règlement des crises bancaires dont disposaient ses États

membres. Les mesures en question comprenaient a) des mécanismes complets et efficaces de traitement des faillites bancaires au niveau national, qui se sont notamment traduits par la mise en place de compétences réglementaires considérables, ainsi que des dispositifs de coopération destinés à faire face aux défaillances bancaires transfrontières (directive 2014/59/UE du Parlement européen et du Conseil du 15 mai 2014 établissant un cadre pour le redressement et la résolution des établissements de crédit et des entreprises d'investissement, dite « BRRD »), b) d'importantes modifications des normes relatives aux fonds propres et aux liquidités que les banques peuvent détenir, appelées « exigences prudentielles » (directive 2013/36/UE du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 concernant l'accès à l'activité des établissements de crédit et la surveillance prudentielle des établissements de crédit et des entreprises d'investissement, et règlement (UE) n° 575/2013 du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 concernant les exigences prudentielles applicables aux établissements de crédit et aux entreprises d'investissement, dits « CRD IV/CRR »), et c) en ce qui concerne les États membres participant à l'Union bancaire, d'une part, l'instauration d'un mécanisme de résolution unique prévoyant notamment la création d'une agence de l'Union européenne totalement indépendante chargée d'exercer les fonctions d'autorité centrale de résolution au sein de l'Union bancaire et d'administrer le Fonds de résolution unique et, d'autre part, la création, dans chacun des États membres, d'une autorité publique responsable de la procédure de résolution (règlement (UE) n° 806/2014 du Parlement européen et du Conseil du 15 juillet 2014 établissant des règles et une procédure uniformes pour la résolution des établissements de crédit et de certaines entreprises d'investissement dans le cadre d'un mécanisme de résolution unique et d'un Fonds de résolution bancaire unique, dit « règlement MRU »).

91. La BRRD devait être transposée dans le droit interne des États membres de l'Union européenne au plus tard fin 2014, le règlement MRU est entré en vigueur le 19 août 2014, et les institutions compétentes devaient appliquer la CRD IV/CRR à partir du 1^{er} janvier 2014.

92. La CRD IV/CRR met en œuvre le troisième accord de Bâle (dit « Bâle III »), lequel fournit un cadre réglementaire international facultatif portant sur l'adéquation des fonds propres des banques, les tests de résistance et le risque de liquidité du marché.

III. DROIT COMPARÉ

93. Les informations présentées ci-après proviennent des recherches menées par la Cour sur les législations respectives des États membres du Conseil de l'Europe, et en particulier d'une étude portant sur trente-quatre d'entre eux.

94. Au lendemain de la crise financière de 2008, tous les États membres de l'Union européenne et bon nombre d'États membres du Conseil de l'Europe mais non de l'Union européenne ont adopté des instruments juridiques qui ont réformé la réglementation des marchés financiers par des dispositions relatives à la restructuration des établissements financiers et à la résolution des défaillances bancaires, inspirées dans une large mesure des initiatives prises au niveau de l'Union européenne (paragraphe 90-92 ci-dessus). L'Albanie, l'Allemagne, l'Andorre, l'Autriche, l'Azerbaïdjan, la Belgique, la Bosnie-Herzégovine, la Croatie, l'Espagne, l'Estonie, la France, la Grèce, l'Irlande, l'Italie, la Lettonie, le Liechtenstein, le Luxembourg, la République de Moldova, la Norvège, la Pologne, la Roumanie, le Royaume-Uni, Saint-Marin, la Serbie, la Slovénie et la Suède ont introduit des dispositions de ce type dans leur droit interne ou l'ont modifié en ce sens.

95. Ces États ont réagi de différentes manières aux exigences de l'Union européenne, certains se bornant à se conformer aux dispositions mentionnées ci-dessus (comme l'ont fait les États membres de l'Union européenne ainsi que d'autres États non membres qui leur ont emboîté le pas), tandis que d'autres ont pris en outre diverses mesures restreignant l'autonomie des entreprises et les droits des actionnaires. L'Arménie, la Fédération de Russie, la Géorgie, le Monténégro et la Turquie n'ont adopté aucune législation particulière au cours de cette période.

EN DROIT

I. QUESTIONS PRÉLIMINAIRES

A. Sur la demande de radiation de la requête

96. Le 29 avril 2019, quatre des requérants actionnaires de la Banque Mohácsi – M^{me} Béla Juhos (n° 85), M. Béláné Juhos (n° 86), M^{me} Gyuláné Péter (n° 161) et M. Károly Péter Szirom (n° 203) – ont informé la Cour qu'ils n'entendaient plus maintenir leur requête et lui ont demandé de la rayer du rôle.

97. L'article 37 § 1 de la Convention est ainsi libellé :

« À tout moment de la procédure, la Cour peut décider de rayer une requête du rôle lorsque les circonstances permettent de conclure

- a) que le requérant n'entend plus la maintenir ; ou
- b) que le litige a été résolu ; ou
- c) que, pour tout autre motif dont la Cour constate l'existence, il ne se justifie plus de poursuivre l'examen de la requête.

Toutefois, la Cour poursuit l'examen de la requête si le respect des droits de l'homme garantis par la Convention et ses Protocoles l'exige. »

98. La Cour estime que le souhait des quatre requérants susmentionnés de renoncer à la procédure engagée devant elle est établi de manière non équivoque (*Association SOS Attentats et de Boëry c. France* (déc.) [GC], n° 76642/01, § 30, CEDH 2006-XIV, et *Berlusconi c. Italie* (déc.) [GC], n° 58428/13, § 65, 27 novembre 2018). Conformément à l'article 37 § 1 a) de la Convention, la Cour conclut que ces requérants n'entendent plus maintenir leurs griefs.

99. 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 conclut, conformément à l'article 37 § 1 a) de la Convention, qu'il ne se justifie plus de poursuivre l'examen des griefs formulés par les intéressés.

100. En conséquence, la requête doit être rayée du rôle en tant qu'elle concerne lesdits requérants.

B. Sur l'objet du litige porté devant la Grande Chambre

101. La Cour juge important de préciser d'emblée quel est l'objet du litige. Elle constate que la présente affaire porte essentiellement sur l'allégation des requérants selon laquelle la loi d'intégration et son texte modificatif ont considérablement et définitivement réduit, au profit de l'Organisme d'intégration et de la Caisse d'épargne, le pouvoir de contrôle et de surveillance que les intéressés exerçaient auparavant, en tant que groupe d'actionnaires majoritaires, les uns sur la banque Kinizsi les autres sur la banque Mohácsi.

102. Rien ne donne à penser, dans les observations des requérants, que l'ingérence litigieuse ait de quelque manière que ce soit causé un préjudice économique direct aux activités respectives des banques concernées. Les intéressés ne contestent aucune mesure particulière qui aurait été prise par l'Organisme d'intégration ou la Caisse d'épargne, dans l'exercice des pouvoirs que leur conféraient la loi d'intégration et son texte modificatif, à l'égard de l'une ou l'autre des deux banques ou de l'un quelconque de leurs actionnaires.

103. La Cour relève en outre que dans les observations qu'ils ont adressées à la Grande Chambre, les requérants allèguent aussi, sur le terrain de l'article 14 de la Convention, que l'inclusion de leurs banques dans le mécanisme d'intégration forcée était discriminatoire.

104. La Cour rappelle que le contenu et l'objet de l'« affaire » renvoyée devant la Grande Chambre sont délimités par la décision de la chambre sur la recevabilité (*K. et T. c. Finlande* [GC], n° 25702/94, §§ 140-141, CEDH 2001-VII, *Ilseher c. Allemagne* [GC], nos 10211/12 et 27505/14, § 100, 4 décembre 2018, et *Ilias et Ahmed c. Hongrie* [GC], n° 47287/15, § 173, 21 novembre 2019). Les griefs formulés par les requérants sur le terrain de l'article 14 ont été déclarés irrecevables pour défaut manifeste de fondement

le 12 septembre 2014 par le président de la deuxième section siégeant en formation de juge unique. Seuls les griefs de violation de l'article 1 du Protocole n° 1 ont été déclarés recevables par la chambre dans sa décision rendue le 4 avril 2017.

105. Il s'ensuit que la question de la compatibilité de la législation critiquée avec l'article 14 de la Convention ne relève pas de la compétence de la Grande Chambre (voir, par exemple, *Herrmann c. Allemagne* [GC], n° 9300/07, § 39, 26 juin 2012), et que celle-ci doit donc se borner à examiner les griefs formulés par les requérants sur le terrain de l'article 1 du Protocole n° 1.

II. SUR LA VIOLATION ALLÉGUÉE DE L'ARTICLE 1 DU PROTOCOLE N° 1 À LA CONVENTION

106. Les requérants se plaignent des répercussions de la loi d'intégration et de son texte modificatif sur leur droit d'influer sur les activités et la politique des banques dont ils sont actionnaires. Ils soutiennent notamment que cette législation a porté une atteinte excessive à leur droit d'arrêter et de modifier les statuts de ces banques, d'adopter les rapports annuels, de nommer les membres du conseil et de prendre des décisions sur le capital social ainsi que sur la distribution des dividendes. Ils indiquent que la nouvelle loi a soumis ces questions à l'approbation de deux organes centraux initialement contrôlés par l'État.

Ils invoquent l'article 1 du Protocole n° 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. »

A. L'arrêt de la chambre

107. La chambre a conclu, eu égard à l'objet des griefs des requérants, que la législation litigieuse n'avait pas porté atteinte à leurs droits, qu'ils ne pouvaient donc pas se prétendre victimes des violations alléguées et qu'il n'y avait en conséquence pas eu violation de l'article 1 du Protocole n° 1.

B. Thèses des parties

108. Dans leurs observations devant la Cour, les parties consacrent de longs développements à la compatibilité des dispositions législatives litigieuses avec l'article 1 du Protocole n° 1, et plus particulièrement à la question de savoir si celles-ci s'analysent en une mesure de privation de la

propriété (position défendue par les requérants) ou en une mesure de réglementation de l'usage des biens (thèse soutenue par le Gouvernement), si elles ont été prises dans « l'intérêt général » et s'il existe un rapport raisonnable de proportionnalité entre les moyens employés et le but visé par l'État défendeur. La Cour concluant ci-dessous (au paragraphe 166) que les requérants n'ont pas la qualité de victime aux fins de l'article 34 de la Convention, il n'y a pas lieu de faire état des arguments des parties sur ces questions.

1. Les requérants

109. Les requérants soutiennent à titre principal que la loi d'intégration porte directement atteinte à leurs droits patrimoniaux découlant de leur qualité d'actionnaires et, à titre subsidiaire, que les circonstances de l'espèce justifient la levée du voile social. Ils estiment en conséquence qu'en tant qu'actionnaires de l'une ou l'autre des deux banques concernées, ils ont qualité pour agir devant la Cour.

110. Les requérants avancent que le droit de participer au processus décisionnel de leur société et d'influer sur son orientation stratégique constitue un élément essentiel des droits d'administration, qu'ils mettraient en œuvre en exerçant leur droit de voter aux assemblées générales « pour désigner les dirigeants, approuver la cession de certains actifs sociaux et modifier les statuts de la société ». Selon eux, les actionnaires « dirigent la société et contrôlent ses actifs » en votant aux assemblées générales. En conséquence, force serait de constater qu'il existe un lien direct entre les droits patrimoniaux des actionnaires et les pouvoirs et le fonctionnement de l'assemblée générale, et que si celle-ci se trouve dépossédée d'une grande partie de ses prérogatives, les actionnaires perdent leurs droits d'administration. Il s'ensuit selon eux qu'« en limitant le champ des décisions relevant de la compétence des assemblées générales », les dispositions de la loi d'intégration ont pour effet non seulement de porter atteinte à leurs intérêts, mais aussi de restreindre directement leurs droits patrimoniaux.

111. Les règles énoncées dans la loi d'intégration confèreraient aux organes du mécanisme d'intégration un contrôle total sur les établissements bancaires qui, conjugué à la menace constante d'une exclusion du mécanisme, aurait réduit les banques au rang de succursales de la Caisse d'épargne placées sous la tutelle de l'Organisme d'intégration et, en définitive, de l'État. La législation litigieuse aurait mis fin à l'indépendance des banques et privé leurs actionnaires de toute influence sur leur fonctionnement.

112. Par ailleurs, les requérants allèguent que les actions qu'ils détiennent dans les banques concernées se sont dépréciées dès l'entrée en vigueur de la loi d'intégration. Ils exposent à cet égard que « les importantes restrictions apportées aux droits des actionnaires ont rendu toute cession

[d'actions] pratiquement impossible». Ils estiment que les éléments susmentionnés, pris ensemble, démontrent qu'ils ont été directement affectés par la législation critiquée. À titre subsidiaire, ils arguent que la Cour devrait en l'espèce lever le voile social, au motif selon eux qu'ils « possèdent près de 100 % des actions » des banques concernées et que l'État est intervenu massivement dans le processus d'intégration.

2. Le Gouvernement

113. Le Gouvernement estime que la présente affaire porte sur les droits des banques en tant que personnes morales distinctes et que les requérants ne peuvent en conséquence se prétendre victimes de la loi litigieuse.

114. Selon le Gouvernement, la loi en question restreint la latitude des banques en ce qui concerne les opérations sur le marché financier et les mécanismes de contrôle de leurs activités, mais elle n'apporte aucune limitation au droit pour les requérants d'influer sur le fonctionnement des banques. Seuls les rapports juridiques des banques avec les tiers – en particulier l'Organisme d'intégration et les autres membres de cette institution – seraient directement affectés par la loi d'intégration. En revanche, les dispositions de cette loi relatives aux droits des requérants à l'égard des banques ne pourraient avoir aucun effet sur les intéressés en l'absence de mesures supplémentaires.

115. De plus, aucun des requérants ne bénéficierait à lui seul, dans l'une ou l'autre des deux banques, d'une position dominante qui lui permettrait d'obtenir lors des assemblées générales des décisions conformes à ses vœux sans s'assurer les voix d'autres actionnaires dont les intérêts seraient très différents. En outre, l'application des dispositions de la loi critiquée affectant la compétence des organes directeurs des banques serait dans la plupart des cas subordonnée à différentes conditions et ne serait pas automatique. En tant que telle, la loi ne produirait donc que des effets juridiques potentiels et abstraits, d'autant que l'exercice fait par l'Organisme d'intégration et la Caisse d'épargne de leurs pouvoirs serait susceptible de recours en justice.

116. D'autre part, la législation litigieuse n'aurait pas entraîné de dépréciation des actions des requérants et n'aurait pas limité leur faculté d'en disposer. Au regard des critères fixés par la Cour dans les affaires *Olczak c. Pologne* ((déc.), n° 30417/96, CEDH 2002-X (extraits)), *Crédit industriel c. République tchèque* (n° 29010/95, 21 octobre 2003), *Feldman et Slovyanskyy Bank c. Ukraine* (n° 42758/05, 21 décembre 2017), et *Suzer et Eksen Holding A.Ş. c. Turquie* (n° 6334/05, 23 octobre 2012), aucune raison impérieuse ne justifierait que la Cour lève le voile de la personnalité morale en l'espèce. Le Gouvernement argue à cet égard que la sécurité et l'équilibre juridiques découlant de la notion de personnalité morale seraient sérieusement ébranlés si les actionnaires pouvaient continuer à bénéficier des avantages du voile social – notamment du principe de la responsabilité

limitée – tout en refusant d’accepter les limitations corrélatives de leurs droits à chaque fois qu’ils sont en désaccord avec les décisions des organes dirigeants de leur société.

117. Selon le Gouvernement, dès lors que les dispositions juridiques critiquées n’ont en elles-mêmes aucun effet direct sur le droit pour les requérants d’influer sur le fonctionnement des banques et qu’il n’existe en l’espèce aucune circonstance exceptionnelle propre à justifier la levée du voile de la personnalité morale, les requérants ne peuvent se prétendre victimes d’une violation de leurs droits, au sens de l’article 34 de la Convention, du simple fait de l’entrée en vigueur de la législation critiquée.

118. Par ailleurs, la Caisse d’épargne aurait procédé au rachat intégral des actions des actionnaires de la banque Mohácsi en 2018, et la banque B3 TAKAREK Szövetkezet aurait acquis le portefeuille de contrats de la banque Kinizsi en 2019. En outre, la banque Kinizsi se serait volontairement transformée en une société d’investissement, la Kinizsi Invest Zrt., qui se serait en définitive retirée de l’Organisme d’intégration. Ainsi, le Gouvernement est d’avis que même si la Cour considérait que les requérants avaient à l’origine la qualité de victime, force lui serait de constater qu’ils l’ont à présent perdue dès lors que ni eux personnellement ni les sociétés en question ne sont à l’heure actuelle directement touchés par l’une quelconque des mesures législatives critiquées.

C. Appréciation de la Cour

119. La Cour estime que la question de savoir si les requérants peuvent se prévaloir de la qualité de victime des violations alléguées au sens de l’article 34 de la Convention doit être examinée, dès lors que la législation critiquée concerne principalement la banque Kinizsi et la banque Mohácsi, qui ont choisi de ne pas participer à la procédure suivie devant elle, et que la requête a été introduite par des actionnaires de ces deux banques.

1. Les principes généraux relatifs à la qualité de victime des actionnaires d’une société

120. La Cour rappelle que l’article 34 de la Convention n’autorise pas à se plaindre *in abstracto* de violations de la Convention. Celle-ci ne reconnaît pas l’*actio popularis*, ce qui signifie qu’un requérant ne peut se plaindre d’une disposition de droit interne, d’une pratique nationale ou d’un acte public simplement parce qu’ils lui paraissent enfreindre la Convention (voir, entre autres références, *Centre de ressources juridiques au nom de Valentin Câmpeanu c. Roumanie* [GC], n° 47848/08, § 101, CEDH 2014, et *Burden c. Royaume-Uni* [GC], n° 13378/05, § 33, CEDH 2008).

121. Il s’ensuit que pour pouvoir introduire une requête en vertu de l’article 34, une personne doit pouvoir démontrer qu’elle a « subi directement les effets » de la mesure litigieuse. Cette condition est

nécessaire pour que soit enclenché le mécanisme de protection prévu par la Convention, même si ce critère ne doit pas s'appliquer de façon rigide, mécanique et inflexible tout au long de la procédure (*Centre de ressources juridiques au nom de Valentin Câmpeanu*, précité, § 96, et les références qui s'y trouvent citées).

122. En ce qui concerne les requêtes introduites par des actionnaires d'une société, la Cour a toujours dit qu'il convient d'opérer une distinction fondamentale entre celles qui sont dirigées contre des mesures portant atteinte aux droits attachés à leur qualité d'actionnaire et celles qui sont dirigées contre des mesures affectant la société dont ils sont actionnaires (*Agrotexim et autres c. Grèce*, 24 octobre 1995, §§ 65-66, série A n° 330-A, *Olczak*, décision précitée, § 61, et *Lekić c. Slovénie* [GC], n° 36480/07, § 111, 11 décembre 2018).

123. Lorsque la requête relève de la première catégorie, les actionnaires eux-mêmes peuvent se voir reconnaître la qualité de victime au sens de l'article 34 de la Convention. En pareil cas, la distinction entre les droits de la société et ceux des actionnaires subsiste et la personnalité morale de la société n'est pas entamée, car les griefs et l'examen de leur bien-fondé par la Cour concernent les droits et la situation des actionnaires, non ceux de la société (voir, par exemple, *Olczak*, décision précitée, §§ 71-85, et, *mutatis mutandis*, *Shesti Mai Engineering OOD et autres c. Bulgarie*, n° 17854/04, §§ 80-92, 20 septembre 2011, et *Zülfikari c. Turquie*, n°s 6372/05 et 52543/07, § 47, 19 mars 2019).

124. Lorsque la requête relève de la seconde catégorie, la Cour applique le principe général selon lequel les actionnaires d'une société ne peuvent se prévaloir de la qualité de victime, au sens de l'article 34 de la Convention, d'actes ou de mesures touchant leur société. Toutefois, elle admet qu'il peut être légitime de déroger à ce principe dans deux situations, à savoir, premièrement, lorsque la société et ses actionnaires se confondent au point qu'il serait artificiel de les distinguer (voir, pour un exemple récent, *KIPS DOO et Drekalović c. Monténégro*, n° 28766/06, § 87, 26 juin 2018) et, deuxièmement, lorsque des « circonstances exceptionnelles » le justifient (voir, parmi les exemples récents, *Feldman et Slovyanskyy Bank c. Ukraine*, précité, §§ 28-29, et *Vladimirova c. Russie*, n° 21863/05, §§ 40-41, 10 avril 2018).

125. La Cour en vient à présent à l'examen plus détaillé de la distinction susmentionnée et des deux situations qui peuvent se présenter.

a) Distinction entre les actes et mesures affectant la société et les actes affectant les droits des actionnaires en tant que tels

126. Pour distinguer les atteintes portées aux droits d'une société de celles portées aux droits des actionnaires, la Cour part des principes suivants (*Olczak*, décision précitée, § 59) :

« (...) la notion de société anonyme se fonde sur une distinction nette entre les droits de la société et ceux de ses actionnaires. Seule la société, dotée de la personnalité juridique, peut agir pour ce qui concerne ses affaires. Lorsque la société subit un préjudice, cela peut causer indirectement du tort à ses actionnaires, mais cela n'implique pas que la société ainsi que les actionnaires soient habilités à demander réparation. 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 (Cour internationale de justice, arrêt *Barcelona Traction, Light and Power Company Limited* du 5 février 1970, *Recueil des arrêts, avis consultatifs et ordonnances* 1970, pp. 39 et 41, §§ 56-58 et 66) (...) »

127. En ce qui concerne la question de savoir ce qui constitue un acte « visant les droits des actionnaires en tant que tels », la Cour a jugé que la simple baisse de valeur des actions ne pouvait être le seul élément déterminant à cet égard (*Agrotexim et autres*, précité, § 64), et elle a recherché si les effets probables de la mesure litigieuse ne concernaient pas uniquement les intérêts du requérant dans la société mais étaient aussi directement déterminants pour les droits individuels de l'intéressé (voir, par exemple, *Pokis c. Lettonie* (déc.), n° 528/02, CEDH 2006-XV).

128. L'affaire *Agrotexim et autres* concernait des mesures d'urbanisme prises par une commune en vue de l'expropriation d'immeubles appartenant à une société anonyme (une brasserie) qui connaissait des difficultés financières. Les six sociétés requérantes, qui possédaient quelque 51 % des actions de la société en question, soutenaient dans leur requête que leurs droits découlant de l'article 1 du Protocole n° 1 avaient été violés. Elles arguaient à cet égard que les mesures prises par la municipalité d'Athènes au sujet des sites appartenant à la brasserie s'analysaient en une ingérence injustifiée dans leur droit au respect de leurs biens.

129. La Commission avait déclaré la requête recevable, jugeant qu'en leur qualité d'actionnaires majoritaires de la brasserie, les sociétés requérantes pouvaient se prétendre victimes de mesures préjudiciables aux droits patrimoniaux de celle-ci. La Cour s'est écartée de l'approche suivie par la Commission, laquelle semblait admettre que lorsqu'une violation des droits d'une société protégés par l'article 1 du Protocole n° 1 entraîne une baisse de la valeur des actions de cette société, il y a automatiquement atteinte aux droits des actionnaires. La Cour a considéré que pareil critère n'était pas acceptable, eu égard aux conflits d'intérêts pouvant exister entre les différents acteurs et aux difficultés qu'il aurait risqué de susciter sur le terrain de l'épuisement des voies de recours internes :

« 64. Toutefois, dans son rapport la Commission semble admettre que lorsqu'une violation des droits d'une entreprise garantis par l'article 1 du Protocole n° 1 (P1-1) entraîne une baisse de la valeur de ses actions, il y a automatiquement atteinte aux droits des actionnaires sur le terrain de cet article (P1-1).

D'après la Cour, pareille affirmation aboutirait à un critère relatif au *locus standi* des actionnaires pour qu'ils allèguent une violation des droits de leur société sous l'angle de cet article (P1-1), critère que la Cour ne saurait accepter.

65. Qu'il existe des divergences d'opinion entre actionnaires d'une société anonyme ou entre eux et son conseil d'administration à propos de la réalité d'une atteinte au droit au respect des biens de celle-ci ou sur la meilleure façon d'y réagir est chose courante dans la vie d'une telle société. Ces divergences risquent cependant de s'aggraver en cas de liquidation car la réalisation de l'actif et l'apurement du passif visent à satisfaire en premier lieu les créanciers d'une entreprise dont la situation financière ne permet pas d'envisager la survie et, en deuxième lieu seulement, les actionnaires qui se répartissent, le cas échéant, l'excédent.

L'adoption du point de vue de la Commission risquerait de susciter – eu égard à ces intérêts – des difficultés quant à la détermination de la personne habilitée à saisir les organes de la Convention.

(...) »

130. Dans l'affaire *Olczak* (décision précitée), le requérant se plaignait, sur le terrain de l'article 1 du Protocole n° 1, que les actions qu'il détenait dans une société aient été privées de toute valeur par le conseil d'administrateurs provisoires qui dirigeait la société. Examinant la question de savoir si le requérant avait qualité pour se plaindre d'une violation de ses droits patrimoniaux indépendamment de ceux de la société dont il détenait des actions, la Cour s'est exprimée ainsi :

« 58. (...) la Cour observe, premièrement, que l'espèce se distingue de l'affaire *Agrotexim et autres* sur un point important : la nature des mesures prises dans cette dernière affaire – à savoir l'interdiction de construire et l'ouverture d'une procédure d'expropriation – était telle que la société elle-même en était la victime directe. En l'espèce, en revanche, les mesures dénoncées consistaient en l'annulation de certaines actions, dont celles appartenant au requérant. À ce titre, elles visaient les droits du requérant en sa qualité d'actionnaire. Dès lors, les droits de celui-ci garantis par l'article 1 du Protocole n° 1 étaient directement touchés. De plus, dans l'affaire *Agrotexim et autres*, les mesures attaquées étaient préjudiciables à la société alors qu'en l'occurrence leur but était au contraire de prévenir l'insolvabilité de la banque. Partant, elles étaient favorables à la banque, mais contraires aux intérêts du requérant. »

131. Dans un certain nombre d'affaires antérieures ou postérieures introduites par des actionnaires qui se plaignaient de mesures portant directement atteinte à des droits attachés à leurs actions ou à leur capacité à exercer les droits en question, les organes de la Convention ont implicitement reconnu aux requérants la qualité de victime en déclarant leurs requêtes recevables sans débattre plus avant de cette question (voir, parmi les premiers exemples, *Erbs c. France*, n° 23313/94, décision de la Commission du 18 mai 1995, non publiée, et, récemment, *Reisner c. Turquie*, n° 46815/09, § 45, 21 juillet 2015, ainsi que *Zülfikari*, précité, § 47).

132. Il ressort de ces affaires que la Cour accepte de conclure à l'existence d'une ingérence dans le droit au respect des biens lorsque les

mesures litigieuses sont directement préjudiciables au droit de propriété du requérant sur ses actions ou à sa liberté d'en disposer (*Offerhaus et Offerhaus c. Pays-Bas* (déc.), n° 35730/97, 16 janvier 2001, *Soyuer et autres c. Turquie* (déc.), n° 49445/07, 21 juin 2011, *Melo Tadeu c. Portugal*, n° 27785/10, § 75, 23 octobre 2014, *Reisner*, précité, § 45, et *Zülfikari*, précité, § 47), qu'elles contraignent le requérant à vendre ses actions (*Kind c. Allemagne* (déc.), n° 44324/98, 30 mars 2000), qu'elles réduisent son pouvoir d'influence sur la société par rapport à celui des autres actionnaires (*Sovtransavto Holding c. Ukraine*, n° 48553/99, § 92, CEDH 2002-VII) ou qu'elles l'empêchent d'exercer les fonctions de gérant de la société (*Erbs*, décision précitée) ou de voter (*Shesti Mai Engineering OOD et autres*, précité, § 80).

133. La Cour estime que ces décisions concordent avec les principes généraux énoncés dans l'arrêt et la décision de principe *Agrotexim et autres et Olczak*, dont elles peuvent être considérées comme des illustrations, notamment en ce qui concerne la distinction à opérer entre les mesures touchant ou visant les droits d'actionnaire d'un requérant et celles portant atteinte au droit d'une société au respect de ses biens.

134. Au vu du raisonnement suivi dans cet arrêt et cette décision de principe et de la jurisprudence susmentionnée, la Cour observe que les actes ayant une incidence sur les droits des actionnaires se distinguent des mesures ou procédures affectant la société en ce que leur nature et leurs effets allégués produisent sur les droits en question des répercussions directes et individuelles qui n'ont pas pour seul effet de léser les intérêts des actionnaires dans la société mais qui bouleversent aussi leur position au sein de la structure de gouvernance de celle-ci.

b) Examen de cas dans lesquels la société et ses actionnaires se confondent au point qu'il serait artificiel de les distinguer

135. Si les sociétés dotées d'une personnalité morale propre ne sont en principe pas assimilables à leurs actionnaires, la Cour a admis dans certaines affaires qu'il est des circonstances où « il ne servirait à rien de les distinguer » (*Nassau Verzekering Maatschappij N.V. c. Pays-Bas* (déc.), n° 57602/09, § 21, 4 octobre 2011), et elle a autorisé les actionnaires à lui soumettre des griefs dirigés contre des procédures ou des faits affectant leur société. Par exemple, dans l'affaire *Pine Valley Developments Ltd et autres c. Irlande* (29 novembre 1991, § 42, série A n° 222), où le troisième requérant (M. Healy) était l'actionnaire unique de la seconde requérante (la société Healy Holdings), qui possédait l'intégralité de la première requérante (la société Pine Valley), la Cour a noté que « (...) Pine Valley et Healy Holdings constituaient, pour M. Healy, de simples relais par lesquels il voulait réaliser l'aménagement (...) ».

136. La Cour souligne que dans les affaires en question, la reconnaissance de la qualité de victime était due au fait qu'il n'y avait

« aucun risque de divergence d'opinion parmi les actionnaires ou entre les actionnaires et le conseil d'administration quant à la réalité des atteintes aux droits protégés par la Convention et ses Protocoles ou quant à la manière la plus adéquate d'y réagir » (*Ankarcrona c. Suède* (déc.), n° 35178/97, CEDH 2000-VI).

137. Cette catégorie d'affaires comprend des requêtes introduites par des actionnaires de petites entreprises ou de sociétés ou coopératives familiales, et en particulier par des propriétaires uniques qui se plaignaient de mesures prises à l'égard de leur société (voir, parmi les premiers exemples, *Yarrow et autres c. Royaume-Uni*, n° 9266/81, décision de la Commission du 28 janvier 1983, Décisions et rapports (DR) 30, p. 190, où la qualité de victime de la première requérante, actionnaire unique, a été reconnue sans que cette question n'ait été débattue, et *Dyrwold c. Suède*, n° 12259/86, décision de la Commission du 7 septembre 1990, non publiée, et, parmi les exemples récents, *S.C. Fiercolect Impex S.R.L. c. Roumanie*, n° 26429/07, §§ 38-41, 13 décembre 2016, *Vujović et Lipa D.O.O. c. Monténégro*, n° 18912/15, §§ 29-30, 20 février 2018, et *Vladimirova*, précité, §§ 40-41), ou encore par l'ensemble des actionnaires d'une petite coopérative (*Jafarli et autres c. Azerbaïdjan*, n° 36079/06, §§ 38-42, 29 juillet 2010). Relèvent également de cette catégorie les requêtes introduites par un actionnaire d'une entreprise familiale à condition, à tout le moins, que les autres actionnaires ne s'opposent pas à cette démarche (*Khamidov c. Russie*, n° 72118/01, §§ 123-126, 15 novembre 2007, *Kin-Stib et Majkić c. Serbie*, n° 12312/05, § 74, 20 avril 2010, *Rysovskyy c. Ukraine*, n° 29979/04, §§ 46-49, 20 octobre 2011, et *KIPS DOO et Drekalović*, précité, §§ 86-87).

c) Affaires dans lesquelles des circonstances exceptionnelles empêchent les sociétés touchées par des mesures de saisir la Cour en leur propre nom

138. La Cour rappelle tout d'abord les parties pertinentes du récent arrêt *Lekić* (précité, §§ 111 et 115), qui précisent la signification de l'exception relative à la levée du voile social en renvoyant à l'arrêt de principe *Agrotexim et autres*, précité :

« 111. Enfin, dans l'affaire *Agrotexim et autres*, (...), la Cour a dit que la levée du voile de la personnalité morale ne se justifiait que dans des circonstances exceptionnelles. Cette conclusion (...) venait (...) en réponse à la question de savoir si un actionnaire pouvait se voir reconnaître la qualité de victime au sens de l'article 34 de la Convention à raison d'actes ayant été dirigés contre le patrimoine de sa société. Apparemment, la décision de la Cour procédait de l'idée que dès lors qu'une société jouissait d'une personnalité morale distincte de la personnalité de ses actionnaires, c'était à elle, et non à ses actionnaires, qu'il appartenait de saisir la Cour sur le fondement de l'article 1 du Protocole n° 1, sauf si des circonstances exceptionnelles l'en empêchaient. La Cour a observé (*ibidem*, § 66) que la jurisprudence des cours suprêmes de certains États membres du Conseil de l'Europe allait dans le même sens et que la Cour internationale de justice avait également consacré ce principe relativement à la protection diplomatique de sociétés (arrêt *Barcelona Traction, Light and Power Company Limited*, rendu le 5 février 1970, *Recueil des arrêts* 1970,

pp. 39-et 40, §§ 55-58). [La CIJ avait examiné les deux volets du principe relatif à la levée du voile social, de l'extérieur et de l'intérieur. S'agissant du deuxième volet, en cause dans la présente affaire, elle s'était exprimée ainsi (caractères gras ajoutés)] :

« 57. (...) [L]a levée du voile est le plus souvent utilisée de l'extérieur, dans l'intérêt de ceux qui traitent avec la société. **Elle a cependant été aussi mise en œuvre de l'intérieur, dans l'intérêt notamment des actionnaires, mais seulement dans des circonstances exceptionnelles.**

58. Conformément au principe énoncé ci-dessus, on peut admettre que la levée du voile, procédé exceptionnel admis par le droit interne à l'égard d'une institution qu'il a lui-même créée, joue un rôle analogue en droit international. Il en découle que, dans l'ordre international également, il peut en principe y avoir des circonstances spéciales qui justifient la levée du voile dans l'intérêt des actionnaires. »

La Cour a appliqué le critère développé dans le cadre de l'affaire *Agrotexim* à plusieurs reprises, dans le cadre de requêtes introduites par des actionnaires qui souhaitaient être identifiés à leurs sociétés aux fins de l'établissement de la qualité de « victime » – autrement dit, pour reprendre les termes de l'arrêt rendu par la CIJ, qui sollicitaient une levée du voile social « de l'intérieur » (*Centro Europa 7 S.r.l. et Di Stefano*, précité, §§ 90 à 95, avec les références citées). (...)

115. (...) Cela dit, **le caractère exceptionnel des circonstances** propres à justifier la levée du voile de la personnalité morale a essentiellement trait à **la nature des questions devant être tranchées par le tribunal interne compétent, et non à la fréquence des situations concernées**. Il ne signifie pas que pareille mesure ne puisse se justifier qu'en de rares occasions (voir, *mutatis mutandis*, *Miller c. Suède*, n° 55853/00, § 29, 8 février 2005, relativement à une question relevant de l'article 6). »

139. Comme indiqué ci-dessus, il arrive effectivement à la Cour, dans certaines affaires, de faire abstraction de la personnalité morale propre de la société et d'autoriser les actionnaires à lui soumettre des griefs qui concernent les droits et la situation de leur société. L'existence de circonstances exceptionnelles propres à justifier pareille décision suppose que la société concernée se trouve empêchée de saisir la Cour en son propre nom (voir, parmi les exemples récents, *Centro Europa 7 S.r.l. et Di Stefano c. Italie* [GC], n° 38433/09, §§ 92-95, CEDH 2012).

140. Toutefois, la Cour part du principe que, dès lors qu'une société est administrée par ses dirigeants dûment désignés par ses organes statutaires compétents, il revient à ces dirigeants d'introduire la requête au nom de la société, et non en leur propre nom (*J.W. c. Pologne*, n° 27917/95, décision de la Commission du 11 septembre 1997, non publiée, et *Bayramov c. Azerbaïdjan* (déc.), n° 23055/03, 14 février 2006).

141. En principe, la Cour refuse d'examiner les requêtes introduites uniquement par des actionnaires agissant à titre individuel (voir, parmi les premiers exemples, *Fridh et Cifond Aktiebolag c. Suède*, n° 14017/88, décision de la Commission du 2 juillet 1992, non publiée, et *Tee c. Royaume-Uni*, n° 26663/95, décision de la Commission du 28 février 1996, non publiée, et, parmi les exemples les plus récents,

Anttilac. Finlande (déc.), n° 16248/10, 19 novembre 2013, *Georgescu et Prodas Holding S.A. c. Roumanie* (déc.), n° 25830/03, 27 mai 2014, et *Gubarev et Serdyukov c. Russie* (déc.), n° 42334/06, 18 juin 2019). Dans de nombreuses affaires portées devant elle à la fois par une société et par ses actionnaires, la Cour a déclaré la requête recevable pour autant qu'elle avait été introduite par la société elle-même et irrecevable pour le surplus, pour défaut de qualité à agir (voir, en dernier lieu, *Gârdean et S.C. Grup 95 SA c. Roumanie*, n° 25787/04, §§ 16-18, 1^{er} décembre 2009, *S.C. Bartolo Prod Com SRL et Botomei c. Roumanie*, n° 16294/03, §§ 29-31, 21 février 2012, et *Erduran et Em Export Diş Tic A.Ş. c. Turquie*, n^{os} 25707/05 et 28614/06, §§ 59-61, 20 novembre 2018).

142. Dans plusieurs affaires concernant des sociétés qui s'étaient vu imposer une certaine forme de surveillance ou de contrôle extérieurs parce qu'elles connaissaient des difficultés d'ordre financier ou autre, la Cour s'est prononcée sur la question de la qualité de victime des actionnaires à l'issue d'une analyse approfondie des obstacles invoqués pour justifier l'incapacité alléguée de la société à introduire une requête devant elle en son propre nom. Dans certains cas, elle a constaté que des « circonstances exceptionnelles » empêchaient la société concernée de la saisir, et elle a fait droit aux arguments des requérants et admis que ceux-ci lui soumettent leurs griefs nonobstant la personnalité morale propre de leur société (voir, par exemple, *Crédit industriel*, précité, § 51, *Camberrow MM5 AD c. Bulgarie* (déc.), n° 50357/99, 1^{er} avril 2004, *Capital Bank AD c. Bulgarie* (déc.), n° 49429/99, 9 septembre 2004, et *Banque internationale pour le commerce et le développement AD et autres c. Bulgarie*, n° 7031/05, §§ 90-92, 2 juin 2016).

143. Dans les affaires relevant de cette catégorie, la Cour considère généralement que le simple fait que la société concernée soit soumise à des mesures de surveillance ou de contrôle extérieurs est un élément important, mais non le seul. Comme elle l'a expliqué dans l'arrêt *Agrotexim et autres*, précité, les divergences d'opinion entre les différents partenaires d'une société, qui sont chose courante dans la « vie d'une (...) société [anonyme] », s'aggravent lorsque celle-ci fait l'objet d'un redressement judiciaire ou d'autres procédures analogues entraînant le transfert du contrôle de ses activités à une autorité extérieure (*Agrotexim et autres*, précité, § 65). Pourtant, même dans cette hypothèse, il n'est justifié de « lever le voile social » ou de faire abstraction de la personnalité morale de la société qu'en présence de circonstances exceptionnelles, notamment lorsqu'il est clairement établi que la société se trouve dans l'impossibilité de saisir les organes de la Convention par l'intermédiaire de ses organes statutaires ou – en cas de liquidation – de ses liquidateurs (*Agrotexim et autres*, précité, § 66).

144. En ce qui concerne le point de savoir quelles « circonstances » peuvent être qualifiées d'« exceptionnelles », l'analyse de la jurisprudence

fait apparaître que dans les affaires où la Cour a autorisé des actionnaires à lui soumettre un grief au nom de leur société, les intéressés ont dû démontrer que l'administrateur chargé à l'époque pertinente de veiller aux intérêts de celle-ci était dans l'incapacité ou refusait de porter le grief en question devant les tribunaux internes et la Cour (*Agrotexim et autres*, précité, § 70, et *Vesela et Loyka c. Slovaquie* (déc.), n° 54811/00, 13 décembre 2005), que le grief portait sur une mesure – telle que la révocation d'un dirigeant attitré et la désignation d'un administrateur provisoire – suscitant une divergence d'opinions entre eux et l'administrateur provisoire (*Crédit industriel*, précité, § 51, *Camberrow MM5 AD*, décision précitée, *Capital Bank AD*, décision précitée, *Banque internationale pour le commerce et le développement AD et autres*, précité, §§ 90-92), ou que des mesures prises par un administrateur provisoire portaient atteinte à leurs intérêts (*G.J. c. Luxembourg*, n° 21156/93, §§ 23-24, 26 octobre 2000, *Feldman et Slovyanskyy Bank*, précité, §§ 28-29, et *Vesela et Loyka*, décision précitée). Les mesures litigieuses étaient à chaque fois potentiellement lourdes de conséquences pour la situation des actionnaires, directement (*S.p.r.l. ANCA et autres c. Belgique*, n° 10259/83, décision de la Commission du 10 décembre 1984, non publiée) ou indirectement (*G.J. c. Luxembourg*, précité, § 24).

145. Eu égard à ce qui précède, il ne fait aucun doute que pour convaincre la Cour que l'exercice, en leur qualité d'actionnaires, d'une action dirigée contre une mesure touchant leur société est justifié par des « circonstances exceptionnelles », les requérants doivent fournir des raisons solides et convaincantes démontrant qu'il est concrètement et véritablement impossible à la société de saisir les organes de la Convention par l'intermédiaire de ses organes statutaires, et qu'ils doivent en conséquence être autorisés à faire valoir leurs griefs au nom de la société.

2. Application de ces principes en l'espèce

146. La Cour relève que dans leurs observations, les requérants, actionnaires de l'une ou l'autre des deux banques ici en cause, avancent trois arguments démontrant selon eux qu'ils ont qualité pour faire valoir leurs griefs devant elle. En premier lieu, ils allèguent que la loi d'intégration porte directement atteinte aux droits patrimoniaux attachés à leur qualité d'actionnaires. En deuxième lieu, ils plaident que la Cour devrait « lever le voile social » et leur reconnaître qualité pour agir au nom de la banque Kinizsi et de la banque Mohácsi puisqu'ils « [en] possèdent près de 100 % des actions ». En troisième et dernier lieu, ils soutiennent qu'ils sont habilités à agir devant la Cour étant donné que « l'État est intervenu massivement dans le processus d'intégration ».

147. La Cour examinera ces arguments un par un.

a) Sur la question de savoir si la loi d'intégration et son texte modificatif affectent directement les droits des actionnaires en tant que tels

148. Pour en venir aux circonstances de l'espèce, la Cour observe que la loi d'intégration adoptée en 2013 a affilié de plein droit la banque Kinizsi et la banque Mohácsi au nouveau mécanisme d'intégration promu par l'État (paragraphe 23-33 ci-dessus) et qu'elle a donné aux banques le choix de maintenir leur affiliation à l'Organisme d'intégration ou de s'en retirer. Le choix du retrait impliquait, pour les banques concernées, l'obligation de solliciter une nouvelle licence bancaire (paragraphe 30-32 ci-dessus) et, entre autres choses, d'augmenter leurs capitaux propres (paragraphe 32 ci-dessus), tandis que le choix du maintien de l'affiliation les contraignait à accepter la perte d'une part importante de leur autonomie opérationnelle (paragraphe 27-29 ci-dessus).

149. Il ressort clairement des conséquences attachées au non-respect des obligations découlant de la loi d'intégration (paragraphe 28-29 ci-dessus) que les dispositions pertinentes de ce texte ont un caractère coercitif et impératif. Il appartenait aux organes compétents des banques – c'est-à-dire aux assemblées générales de leurs actionnaires, auxquelles la plupart des requérants ont participé, et à leurs directions respectives – de se prononcer sur le maintien de l'affiliation. En définitive, les banques ici en cause ont choisi de maintenir leur affiliation au mécanisme d'intégration, perdant ainsi une grande partie de leur autonomie opérationnelle (paragraphe 56 ci-dessus).

150. Les requérants allèguent avoir perdu, entre autres droits, celui d'arrêter et de modifier les statuts des deux banques. Ils reprochent également à la loi d'intégration d'avoir apporté des restrictions à l'approbation du rapport financier annuel de leur société, à l'émission d'obligations, au rachat d'actions propres, à la nomination des dirigeants, et à la transformation, la fusion et la scission des sociétés.

151. Ayant examiné les dispositions pertinentes de la loi d'intégration et du code civil ainsi que les observations des parties et leurs déclarations à l'audience, la Cour relève d'emblée qu'il n'est pas contesté que la loi d'intégration et son texte modificatif ne réglementent pas directement, ne fût-ce que provisoirement, les droits reconnus en propre aux requérants en leur qualité d'actionnaires en vertu de la législation interne applicable, et qu'ils ne portent pas directement atteinte à l'exercice de ces droits (voir, *a contrario*, *Erbs* (décision précitée), *Kind* (décision précitée), *Offerhaus et Offerhaus* (décision précitée), *Melo Tadeu* (arrêt précité), *Reisner* (arrêt précité), *Zülfikari* (arrêt précité) et *Soyuer et autres* (décision précitée). Il ne semble pas non plus que la loi litigieuse ait eu des conséquences préjudiciables aux activités des deux banques concernées ou à la valeur de leurs actions (paragraphe 102 ci-dessus).

152. Les mesures que les requérants présentent comme des exemples de restrictions apportées à leurs droits correspondent en réalité à des

compétences exclusivement réservées par la législation interne aux organes statutaires des sociétés concernées, seuls habilités à les exercer. En outre, l'exercice de ces compétences est subordonné à un certain nombre de règles procédurales, notamment à des exigences de quorum et de majorité (paragraphe 63-64 ci-dessus).

153. Ainsi, la réforme critiquée visait les organes de gouvernance des deux banques : leur assemblée générale et leur conseil d'administration, qu'elle a directement touchés. Elle les a définitivement privés d'une partie importante de leurs pouvoirs d'administration de l'une et l'autre banque, qui ont été transférés à l'Organisme d'intégration et à la Caisse d'épargne.

154. En ce qui concerne les pouvoirs des actionnaires à titre individuel, la Cour constate que chaque actionnaire pouvait exercer ses droits dans les domaines susmentionnés, notamment en participant au processus décisionnel et en votant. Ainsi, les intérêts des requérants ont aussi été affectés par la réforme. Toutefois, eu égard à l'importance des participations respectives des intéressés au capital des banques concernées, aucun d'entre eux ne pouvait contrôler l'une ou l'autre de ces banques en qualité d'actionnaire (voir, *mutatis mutandis*, *SOCIÉTÉ S. et T. c. Suède*, n° 11189/84, décision de la Commission du 11 décembre 1986, DR 50, p. 142). Compte tenu du nombre d'actionnaires de chacune des banques concernées, du nombre moyen d'actions détenues par chacun d'entre eux (paragraphe 12 ci-dessus) et de ce que rien n'indique que les requérants aient été collectivement liés, à l'époque pertinente, par un pacte d'actionnaires ou un autre instrument qui leur aurait permis de consolider leur pouvoir diffus au sein des assemblées respectives des deux banques concernées, la Cour estime que l'influence qu'un actionnaire pris individuellement pouvait exercer à tel ou tel moment sur les autres actionnaires était dans l'ensemble faible. Dans ces conditions, rien ne donne à penser que les mesures litigieuses, qui concernaient essentiellement des questions touchant les sociétés, aient visé les droits individuels des requérants découlant de leur qualité d'actionnaires ou y aient porté atteinte.

155. Il s'ensuit que si la réforme litigieuse a eu des répercussions considérables sur les sociétés elles-mêmes, ses incidences sur la situation individuelle des actionnaires, quoique bien réelles, n'en demeurent pas moins contingentes et indirectes. Il convient donc de distinguer la présente affaire des affaires *Olczak* (décision précitée) et *Shesti Mai Engineering OOD et autres* (arrêt précité), dans lesquelles les mesures litigieuses, à savoir la dilution artificielle du droit de vote des actionnaires et l'annulation pure et simple d'actions, avaient directement porté atteinte aux droits des requérants ou avaient eu un effet direct et déterminant sur l'exercice de ces droits. Dans ces conditions, la Cour conclut que les mesures dont se plaignent les requérants concernaient principalement la banque Kinizsi et la banque Mohácsi, et qu'elles n'ont pas directement porté atteinte à leurs droits d'actionnaires en tant que tels.

156. La Cour en vient à présent à l'examen de la demande par laquelle les requérants, arguant qu'ils détiennent « près de 100 % des actions des banques » et que l'État « est intervenu massivement dans le processus d'intégration », sollicitent l'autorisation d'agir au nom de l'une ou l'autre des deux banques concernées.

b) Sur la question de savoir si les requérants, en leur qualité d'actionnaires, peuvent être assimilés aux banques concernées

157. La Cour constate que les deux banques concernées ne sont pas des entreprises familiales ou à actionnariat restreint mais des sociétés anonymes à responsabilité limitée comptant de nombreux actionnaires et dont la gestion est entièrement déléguée. Dans ces conditions, le pourcentage exact d'actions des deux banques détenu par les requérants n'est pas décisif car ces derniers ne gèrent pas leurs propres affaires par l'intermédiaire des banques en cause et n'ont pas d'intérêt personnel direct dans la question constituant l'objet du litige (voir, *a contrario*, *Kaplan c. Royaume-Uni*, n° 7598/76, décision de la Commission du 14 décembre 1978, DR 15, p. 120). Dans ces conditions, on ne peut partir du principe que les sociétés concernées et leurs actionnaires se confondent au point qu'il serait artificiel de les distinguer.

158. Partant, la Cour rejette la thèse des requérants.

c) Sur la question de savoir s'il existait en l'espèce des circonstances exceptionnelles empêchant les sociétés concernées de saisir la Cour en leur propre nom

159. S'agissant de la thèse des requérants selon laquelle ils doivent se voir reconnaître qualité à agir au motif que « l'État est intervenu massivement dans le processus d'intégration », la Cour observe en premier lieu qu'il ne fait pas controverse entre les parties que les banques concernées n'ont jamais fait l'objet d'aucune procédure d'insolvabilité ou de faillite (voir, *a contrario*, *Crédit industriel*, précité, § 51, et la jurisprudence citée au paragraphe 142 ci-dessus) et que, tout au long de la période considérée, elles ont maintenu leurs activités et leurs organes de direction attitrés sont demeurés en place.

160. En second lieu, la Cour relève que les requérants disposaient à eux tous d'une très large majorité de voix aux assemblées générales des deux banques concernées (paragraphe 12 ci-dessus), et qu'il leur aurait été loisible d'enjoindre à ces dernières d'engager les procédures juridiques qui s'imposaient en leur propre nom. La Cour estime que l'on ne saurait dire que les administrateurs chargés à l'époque de veiller aux intérêts des sociétés en question étaient dans l'incapacité de porter devant elle les griefs ici en cause.

161. Sur le point de savoir, par ailleurs, si les banques ont été empêchées d'engager une procédure en raison de pressions indues exercées par les

autorités, la Cour observe que les requérants n'ont formulé aucune allégation précise concernant des menaces directes ou implicites en ce sens, et qu'ils se sont bornés à soutenir vaguement que l'État était « intervenu massivement dans le processus d'intégration ».

162. Ayant examiné les dispositions du droit interne applicables en l'espèce, les observations des parties et le déroulement des faits ici en cause, la Cour admet que les conditions dans lesquelles la loi d'intégration a été adoptée et est entrée en vigueur donnent à penser que les établissements auxquels le nouveau mécanisme d'intégration était destiné ont pu se sentir quelque peu contraints de s'y affilier, comme en témoigne le fait que l'obligation légale d'adhérer à l'Organisme d'intégration (paragraphe 23-33 ci-dessus) était assortie de lourdes exigences financières et formelles, ainsi que de contraintes temporelles (paragraphe 30-32 ci-dessus). De plus, il apparaît que l'Organisme d'intégration dispose depuis la réforme d'une ample latitude pour infliger des sanctions à ses membres, y compris des sanctions très sévères telles que l'exclusion ou le retrait de la licence bancaire (paragraphe 25-26 ci-dessus).

163. Cependant, aux yeux de la Cour, le fait que des pressions aient pu être exercées sur les établissements concernés pour les contraindre à adhérer au mécanisme d'intégration ne signifie pas que pareil procédé ait aussi été utilisé pour les empêcher de contester en justice la réforme ou les mesures s'y rapportant. Rien dans les observations des requérants ou dans les éléments du dossier ne révèle que ces établissements aient subi des pressions visant à les empêcher de s'opposer à la réforme. Tout au contraire, l'ordre juridique interne offrait tant aux établissements ayant vocation à adhérer au mécanisme d'intégration qu'aux personnes concernées des voies de recours judiciaire pour contester la réforme en général ainsi que les décisions individuelles prises par l'Organisme d'intégration.

164. À cet égard, il convient notamment de relever que la loi litigieuse a été contestée dans son intégralité par plusieurs coopératives d'épargne devant la Cour constitutionnelle, qui en a modifié certaines dispositions (paragraphe 83-89 ci-dessus). À la suite de cette procédure, un texte portant modification de la loi d'intégration a été adopté (paragraphe 21 ci-dessus). En outre, les décisions individuelles prises par l'Organisme d'intégration et la Caisse d'épargne dans l'exercice du pouvoir de contrôle sur les banques que leur a conféré la réforme n'étaient pas seulement susceptibles de recours juridictionnel devant les tribunaux, elles ont bel et bien été contestées avec succès devant eux (voir le paragraphe 57 ci-dessus et, *a contrario*, *Capital Bank AD*, décision précitée, § 135).

165. Au vu de ce qui précède, la Cour conclut que rien n'indique qu'il existe en l'espèce des circonstances exceptionnelles empêchant les sociétés touchées par la réforme de porter leurs griefs devant elle en leur propre nom.

d) Conclusion

166. La Cour conclut que dans les circonstances de l'espèce, les griefs dirigés contre la loi d'intégration et son texte modificatif auraient dû être portés devant elle par les deux banques ici en cause, et que les requérants ne sauraient se prétendre victimes, au sens de l'article 34 de la Convention, des violations alléguées. En conséquence, elle ne peut connaître du fond des griefs formulés par les requérants.

167. Les conclusions auxquelles la Cour est parvenue ci-dessus ne semblent pas différer du principe qui se dégage du cadre réglementaire mis en place par bon nombre des États membres du Conseil de l'Europe, selon lequel des mesures interventionnistes relativement rigoureuses doivent être imposées aux banques et établissements assimilés, le manque de réglementation du secteur bancaire étant considéré comme une source potentielle de risques systémiques majeurs pour les économies de ces États (paragraphe 90-95 ci-dessus).

168. Il s'ensuit que les griefs des requérants sont incompatibles *ratione personae* avec les dispositions de la Convention. La Cour rappelle qu'en vertu de l'article 35 § 4 de la Convention, elle peut rejeter une requête qu'elle considère comme irrecevable « à tout stade de la procédure », et que la Grande Chambre peut donc revenir sur la décision par laquelle la requête a été déclarée recevable, sous réserve de ce qui est prévu à l'article 55 du règlement (voir, par exemple, *Ilias et Ahmed*, précité, §§ 80 et 250, avec les références citées).

169. En conséquence, la Cour estime que cette partie de la requête doit être déclarée irrecevable, en application de l'article 35 §§ 3 a) et 4 de la Convention.

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

1. *Décide* de rayer la requête du rôle en tant qu'elle concerne M^{me} Béla Juhos (n° 85), M. Béláné Juhos (n° 86), M^{me} Gyuláné Péter (n° 161) et M. Károly Péter Szirom (n° 203) ;
2. *Dit* que la requête est pour le surplus incompatible *ratione personae* avec les dispositions de la Convention et la *déclare* en conséquence irrecevable.

ARRÊT ALBERT ET AUTRES c. HONGRIE

Fait en français et en anglais, puis prononcé en audience publique au Palais des Droits de l'Homme, à Strasbourg, le 7 juillet 2020, en application de l'article 77 §§ 2 et 3 du règlement.

Søren Prebensen
Adjoint au greffier

Ksenija Turković
Présidente

Au présent arrêt se trouve joint, conformément aux articles 45 § 2 de la Convention et 74 § 2 du règlement, l'exposé de l'opinion séparée du juge Dedov.

K.TU.
S.C.P.

OPINION CONCORDANTE DU JUGE DEDOV

1. J'éprouve quelques difficultés à souscrire à la conclusion à laquelle la Cour est parvenue au paragraphe 155 de l'arrêt, selon laquelle « les mesures dont se plaignent les requérants concernaient principalement la banque Kinizsi et la banque Mohácsi, et (...) n'ont pas directement porté atteinte à leurs droits d'actionnaires en tant que tels » (la Cour ayant auparavant déclaré que les incidences de ces mesures sur les actionnaires « quoique bien réelles, n'en demeuraient pas moins contingentes et indirectes »). La Cour explique sa vision de la situation par la distinction à opérer entre les actionnaires et les organes de gouvernance de la société. Une analyse approfondie de l'affaire révèle qu'il s'agit là du premier et du plus important des critères retenus par la Cour.

2. La Cour relève que la réforme visait les organes de gouvernance des deux banques, c'est-à-dire leur assemblée générale et leur conseil d'administration, qu'elle a directement touchés, et qu'elle les a définitivement privés d'une partie importante de leurs pouvoirs d'administration de l'une et l'autre banque, ceux-ci ayant été transférés à l'Organisme d'intégration et à la Caisse d'épargne.

3. J'estime pour ma part que la structure du gouvernement d'entreprise est un modèle de démocratie. Dans ce domaine, le droit des sociétés a largement fait la preuve de ses capacités d'analyse et de réglementation du fonctionnement de la direction, des conseils d'administration et des assemblées des actionnaires pour fixer des limites à leurs pouvoirs, ménager un équilibre entre les intérêts en présence et protéger efficacement les droits des actionnaires. En principe, le directeur général d'une société dispose du pouvoir statutaire de la représenter, mais ce pouvoir n'est pas illimité. En outre, en cas de conflit au sein de la société (dans l'hypothèse où les dirigeants n'agissent pas dans l'intérêt de la société), il n'y a pas lieu de distinguer la société de ses actionnaires puisque leurs intérêts sont réputés identiques. Les dirigeants (cadres supérieurs et membres du conseil d'administration) sont donc censés œuvrer en faveur de la société, et partant des actionnaires, puisque leurs intérêts à long terme coïncident avec les intérêts à long terme de la société.

4. Cette théorie de la démocratie d'entreprise implique que l'assemblée générale des actionnaires occupe une place très particulière au sein de la structure sociale de la société, et qu'elle doit être distinguée des autres organes de gouvernance. L'assemblée des actionnaires est le lieu où s'incarnent tous les espoirs et les déconvenues de la démocratie directe, où les actionnaires prennent à la majorité les principales décisions relatives au capital social conformément à la stratégie de l'entreprise. Il s'ensuit que si la loi d'intégration a limité les pouvoirs de l'assemblée des actionnaires, elle a aussi directement limité les droits de vote des actionnaires.

5. En ce qui concerne les pouvoirs des actionnaires à titre individuel, chaque actionnaire pouvait exercer normalement ses droits dans les domaines susmentionnés, notamment en participant au processus décisionnel et en votant. Les intérêts des requérants ont aussi été affectés par la réforme. Compte tenu du nombre d'actionnaires de chacune des banques concernées, du nombre moyen d'actions détenues par chacun d'entre eux (paragraphe 12 de l'arrêt) et de ce que rien n'indiquait que les requérants eussent été collectivement liés, à l'époque pertinente, par un pacte d'actionnaires ou un autre instrument qui leur aurait permis de consolider leur pouvoir diffus au sein des assemblées respectives des deux banques concernées, la Cour juge que l'influence qu'un actionnaire pris individuellement pouvait exercer à tel ou tel moment sur les autres actionnaires était dans l'ensemble faible (paragraphe 153 et 154 de l'arrêt).

6. J'estime pour ma part que ce dernier point soulevé par la Cour est « faible » lui aussi. Le nombre d'actions détenues par chacun des requérants importe peu. À eux tous, les requérants possédaient 98,28 % des actions de la banque Kinizsi et 87,65 % des actions de la banque Mohácsi, et ils jouissaient de ce fait d'une majorité de contrôle sur le capital des sociétés concernées. S'il est vrai que chacun des requérants est un petit actionnaire, cette circonstance n'est pas pertinente en l'espèce car un actionnaire qui aurait participé par son vote à une décision prise à la majorité de l'assemblée générale des actionnaires se serait heurté, tout comme la majorité dont il fait partie, au pouvoir de la Caisse d'épargne d'approuver ou de rejeter la décision en question. Dans ces conditions, force est de constater que dès lors que les actionnaires unissent leurs voix pour prendre des décisions concernant leur entreprise, les intérêts de chacun des petits actionnaires sont touchés même si ceux-ci ne disposent pas individuellement d'une participation de contrôle sur le capital social et d'une influence décisive sur le processus décisionnel de l'entreprise. Penser le contraire conduirait à une discrimination envers les petits actionnaires.

7. Il est donc difficile d'admettre que les mesures que les requérants présentent comme des exemples de restrictions apportées à leurs droits correspondent en réalité à des compétences exclusivement réservées par la législation interne aux organes statutaires des sociétés concernées, seuls habilités à les exercer (paragraphe 152 de l'arrêt). La Cour ajoute que l'exercice de ces compétences est subordonné à un certain nombre de règles procédurales, notamment à des exigences de quorum et de majorité. Toutefois, ces éléments jouent en faveur des requérants, car ceux-ci forment un quorum et adoptent leurs décisions à la majorité.

8. En outre, le fait d'établir une distinction entre les actionnaires individuels et l'assemblée des actionnaires agissant en tant qu'organe de gouvernance de la société va à l'encontre de la théorie du droit des sociétés. Les actionnaires exercent les droits d'administration qu'ils tiennent de leurs actions en participant à l'assemblée des actionnaires, où ils

prennent les principales décisions sociales. On ne saurait dire à un actionnaire individuel qui a voté avec la majorité « ce n'est pas vous qui avez pris la décision, mais l'assemblée des actionnaires, un organe statutaire particulier de la société ». Il est inexact d'affirmer que la réforme a touché l'assemblée générale des actionnaires, mais non les actionnaires eux-mêmes (paragraphe 153 de l'arrêt).

9. En conséquence, la conclusion selon laquelle « la loi d'intégration et son texte modificatif ne réglementent pas directement, ne fût-ce que provisoirement, les droits reconnus en propre aux requérants en leur qualité d'actionnaires en vertu de la législation interne applicable, et qu'ils ne portent pas directement atteinte à l'exercice de ces droits » (paragraphe 151 de l'arrêt) est erronée au regard du droit des sociétés.

10. La Cour a préféré s'arrêter au stade de la recevabilité, sans examiner le fond de l'affaire. Toutefois, elle aurait dû tenir compte des particularités des interactions complexes entre les différents intérêts en cause dans le domaine du droit des sociétés. De deux choses l'une : soit il existe des intérêts érigés en droits par le droit des sociétés, soit ces intérêts font défaut. À en juger autrement, on risque de parvenir à une conclusion discutable telle que celle énoncée dans le présent arrêt, où la Cour admet que les intérêts des requérants ont été touchés par la réforme tout en considérant que celle-ci n'a pas porté atteinte à leurs droits d'actionnaires. Je conclus pour ma part à l'existence d'une ingérence : les droits et intérêts des requérants ont bel et bien été touchés par la réforme. Toutefois, il ne me semble pas pour autant possible de statuer en faveur des requérants en l'espèce, en raison d'un certain nombre de facteurs décisifs qui m'ont conduit à me rallier à la majorité. Au paragraphe 154 du présent arrêt, la Cour est parvenue à la conclusion suivante : « rien ne donne à penser que les mesures litigieuses (...) aient visé les droits individuels des requérants découlant de leur qualité d'actionnaires ou y aient porté atteinte ». J'estime que leurs droits étaient « visés », mais qu'il n'y a pas été porté atteinte, faute pour les requérants d'avoir établi que l'ingérence était disproportionnée.

11. Au paragraphe 120 de l'arrêt, la Cour rappelle que l'article 34 de la Convention n'autorise pas à se plaindre *in abstracto* de violations de la Convention. Les requérants ont fourni des exemples de délibérations sociales auxquelles la Caisse d'épargne aurait pu opposer son veto. Toutefois, au niveau interne, les parties n'ont pas débattu de la question de savoir si la Caisse d'épargne avait outrepassé le but légitime consistant à assurer la stabilité financière des établissements de crédit et si les mesures litigieuses avaient porté une atteinte disproportionnée aux droits des requérants, notamment celui de percevoir des dividendes et de nommer leurs candidats aux postes de direction. La question de l'existence d'un recours effectif se trouve dès lors posée.

12. La question du préjudice que les requérants pourraient prétendre avoir subi est un autre élément à prendre en compte. La Cour rappelle que

ce préjudice doit résulter de l'ingérence alléguée. D'après ce que je comprends, l'existence d'un préjudice est une considération importante pour la reconnaissance de la qualité de victime des requérants aux fins de l'article 1 du Protocole n° 1 à la Convention. Toutefois, rien ne donne à penser, dans les observations des requérants, que l'ingérence du Gouvernement ait de quelque manière que ce soit causé un préjudice économique direct aux activités respectives des banques concernées (paragraphe 102 de l'arrêt).

13. Je souscris à cette dernière conclusion, et je pense que ce point aurait dû être examiné séparément, sans qu'un lien particulier soit établi avec les droits formels des actionnaires. La valeur des actions est l'intérêt majeur à long terme de tout investisseur. Tous les principes du droit des sociétés tendent à ériger la valeur des actions en intérêt public fondamental et en but légitime.

14. La valeur de chaque action dépend du chiffre d'affaires global de la société, ce qui constitue une raison supplémentaire pour établir un lien entre les intérêts de chacun des actionnaires et les mesures susceptibles de causer des pertes à la société. Toutefois, dans son arrêt *Agrotexim et autres c. Grèce* (24 octobre 1995, série A n° 330-A), la Cour a jugé que la simple baisse de valeur des actions ne pouvait être le seul élément déterminant en ce qui concerne la question de savoir ce qui constitue un acte « visant les droits des actionnaires en tant que tels », et elle a recherché si les effets probables de la mesure litigieuse ne concernaient pas uniquement les intérêts du requérant dans la société mais étaient aussi directement déterminants pour les droits individuels de l'intéressé (paragraphe 127 du présent arrêt).

15. La Grande Chambre aurait pu se saisir de cette occasion pour rectifier cette position, susceptible de s'appliquer dans une situation très particulière. Par exemple, dans l'affaire *Agrotexim et autres*, la valeur des actions avait chuté en raison de l'insolvabilité de la société, qui avait par la suite fait l'objet d'une procédure de faillite. Mais en ce qui concerne les sociétés en général, les actionnaires se verraient imposer une charge excessive s'ils étaient tenus de démontrer que les mesures litigieuses ont porté atteinte, d'une part, à la valeur de leurs actions et, d'autre part, à leurs droits et intérêts sociaux, comme indiqué ci-dessus. En l'espèce, les requérants n'ont pas démontré avoir subi une dépréciation de leurs actions du fait de la réforme critiquée, et il suffisait de statuer sur leur qualité de victime.

16. Enfin, la Cour reconnaît bien volontiers que les établissements de crédit coopératif ont perdu leur autonomie en raison de la réforme, qui visait les organes de gouvernance des deux banques – leur assemblée générale et leur conseil d'administration, qu'elle a directement touchés, les privant ainsi définitivement d'une partie importante de leurs pouvoirs d'administration de l'une et l'autre banque, lesquels ont été transférés à l'Organisme

d'intégration et à la Caisse d'épargne (paragraphe 153 de l'arrêt). La Cour observe que les banques se sont trouvées confrontées au choix de maintenir leur affiliation à l'Organisme d'intégration ou de s'en retirer. Le choix du retrait impliquait pour elles l'obligation de solliciter une nouvelle licence bancaire et, entre autres choses, d'augmenter leurs capitaux propres, tandis que le choix du maintien de l'affiliation les contraignait à accepter la perte d'une part importante de leur autonomie opérationnelle (paragraphe 148 de l'arrêt).

17. La logique sur laquelle repose le principe même de l'intégration est perceptible : il s'agit de consolider les actifs et le capital sans imposer à chacun des membres de l'organisation l'obligation de procéder à une augmentation de capital pour assurer la stabilité financière. L'intégration tend en réalité à mettre en place un modèle économique de gestion de l'activité de microcrédit des petits établissements coopératifs, et la réforme ne se borne pas à imposer à ces établissements des exigences formelles d'adéquation des fonds propres, mais vise à les aider à arrêter leur stratégie commerciale. En particulier, la Caisse d'épargne est habilitée à adopter des normes obligatoires pour les établissements de crédit coopératif dans les domaines suivants : a) les modalités précises de la gestion des risques, notamment en matière d'autorisations de crédit, de contrôle des risques, d'affectation des dépôts, de gestion des liquidités et de politique d'investissement, les règles d'évaluation et de dépréciation ainsi que les règles imposant des exigences spécifiques supplémentaires en matière de capitaux propres en sus de celles découlant des dispositions légales et réglementaires et des autres règles impératives, b) la politique d'entreprise à appliquer, c) les activités de commercialisation communes, et d) la mise en place d'un système informatique intégré (paragraphe 69 de l'arrêt).

18. Je pars du principe que l'État est fondé à mettre en œuvre la législation qu'il estime nécessaire à la réglementation de l'usage des biens conformément à l'intérêt général, comme le prévoit l'article 1 du Protocole n° 1 à la Convention. Toutefois, la question de la proportionnalité de l'ingérence peut se poser dès lors que l'organisation du marché financier ici en cause est unique et que la sécurité financière est d'ordinaire garantie par des exigences d'adéquation du capital sans intervention dans les activités ordinaires des établissements de crédit. Il existe une autre manière de procéder pour réglementer les activités de microcrédit reposant sur des fonds propres relativement modestes, qui consiste à limiter le champ des opérations bancaires. En outre, il est courant de fixer les exigences de capital en fonction des services proposés par les différentes catégories d'institutions financières. Toutefois, je ne suis pas en mesure de me prononcer sur la proportionnalité de l'ingérence en l'espèce, faute de savoir si les questions susmentionnées ont été soulevées par les requérants et examinées par les autorités compétentes dans le cadre de la procédure interne.

ANNEXE

Nº.	Nom du requérant	Date de naissance	Lieu de résidence	Nom de la banque concernée
1.	Józsefné Albert	17/04/1935	Szentjakabfa	Kinizsi
2.	Zoltán Agg	26/07/1975	Mohács	Mohácsi Bank
3.	Erzsébet Ambergné Schumacher (ayant droit : Erzsébet Amberg)	11/04/1948	Nagyvázsony	Kinizsi
4.	Anita Auth (anciennement Anita Ritzlné Auth)	27/02/1971	Somberek	Mohácsi
5.	József Auth	02/12/1943	Somberek	Mohácsi
6.	Józsefné Auth	12/09/1945	Somberek	Mohácsi
7.	Katalin Bali	31/05/1941	Mohács	Mohácsi
8.	Gábor Barta	11/11/1951	Véménd	Mohácsi
9.	Antalné Baumgartner	01/12/1951	Véménd	Mohácsi
10.	József Antal Beck	27/07/1954	Babarc	Mohácsi
11.	József Becker	03/07/1961	Babarc	Mohácsi
12.	Mihály Belvaracz	13/07/1939	Mohács	Mohácsi
13.	Józsefné Bicsérdi	22/06/1947	Lánycsók	Mohácsi
14.	Ádámné Boda	19/11/1949	Kisnyárad	Mohácsi
15.	Márta Bogdán	22/08/1958	Zánka	Kinizsi
16.	Endre Bókay	25/05/1954	Pécs	Mohácsi
17.	Istvánné Bokros	24/12/1951	Somberek	Mohácsi
19.	István Bubreg	08/11/1942	Mohács	Mohácsi
20.	Istvánné Bubreg	26/01/1946	Mohács	Mohácsi
21.	Krisztina Bubregné Haris	28/08/1977	Mohács	Mohácsi
22.	Eszter Bucher	14/11/1977	Pécs	Mohácsi
23.	Tamás Bucher	30/03/1986	Szombathely	Mohácsi
24.	Gyula Csanádi (ayant droit : László Gyula Csanádi)	23/12/1940	Mohács	Mohácsi

ARRÊT ALBERT ET AUTRES c. HONGRIE

Nº.	Nom du requérant	Date de naissance	Lieu de résidence	Nom de la banque concernée
25.	László Gyula Csanádi	28/04/1967	Mohács	Mohácsi
26.	Ferenc Cseh	10/12/1947	Szentantalfa	Kinizsi
27.	Eszter Csizmadia	22/05/1968	Pécs	Mohácsi
28.	Gergely Dárdai	09/05/1952	Véménd	Mohácsi
29.	Gergelyné Dárdai	31/07/1956	Véménd	Mohácsi
30.	Istvánné Dávid	12/02/1959	Palotabozsok	Mohácsi
31.	Gyula Dombai	17/11/1939	Somberek	Mohácsi
32.	Imre László Domonkos	05/03/1962	Keszü	Mohácsi
33.	Dezső Ejhinger	23/09/1935	Ajka	Kinizsi
34.	Gellért Éva	08/10/1954	Mohács	Mohácsi
35.	Endre Bertalan Fábián	22/04/1951	Nemesvámos	Kinizsi
36.	Istvánné Facskó	17/08/1935	Mohács	Mohácsi
37.	László Faddi	23/08/1961	Pécs	Mohácsi
38.	Mária Márta Fekete	17/12/1940	Budapest	Kinizsi
39.	József Attiláné Irényi	03/04/1955	Lánycsók	Mohácsi
40.	György Fischer	28/03/1956	Dunaszekcső	Mohácsi
41.	Gábor Flódung	22/03/1970	Palotabozsok	Mohácsi
42.	Bence Flórián	18/03/1983	Veszprém	Kinizsi
43.	Dóra Flórián	22/12/1978	Veszprém	Kinizsi
44.	Gyulané Flórián (ayant droit : Gyula György Flórián)	16/05/1916	Veszprém	Kinizsi
45.	Gyula György Flórián	10/12/1943	Veszprém	Kinizsi
46.	István Flórián Fodor	11/08/1946	Tótvázsony	Kinizsi
47.	András Folbert	23/04/1959	Mohács	Mohácsi
48.	József Frischmann	12/10/1951	Mohács	Mohácsi
49.	András Gász (ayants droit : Judit Terézia Ádámné Gász, Andrea Domokosné Gász, Andrásné Gász)	04/09/1940	Véménd	Mohácsi

ARRÊT ALBERT ET AUTRES c. HONGRIE

Nº.	Nom du requérant	Date de naissance	Lieu de résidence	Nom de la banque concernée
50.	Andrásné Gász	17/09/1942	Véménd	Mohácsi
51.	Judit Gergely	22/12/1964	Mohács	Mohácsi
52.	Tibor Gergely	16/04/1960	Mohács	Mohácsi
53.	Orsolya Erzsébet Gilly	05/03/1964	Mohács	Mohácsi
54.	Péter István Ginter	20/08/1938	Palotabozsok	Mohácsi
55.	Györgyi Grób	09/07/1952	Mohács	Mohácsi
56.	Éva Irén Gyimesi	01/12/1962	Bonyhád	Mohácsi
57.	Jánosné Gyimesi	05/02/1942	Palotabozsok	Mohácsi
58.	József János Hadra	03/01/1959	Lánycsók	Mohácsi
59.	Zsolt Hafner	15/05/1970	Mohács	Mohácsi
60.	István Hagen	06/04/1972	Mohács	Mohácsi
61.	János István Hagen	20/08/1938	Mohács	Mohácsi
62.	Ernö Harcz	06/04/1944	Mohács	Mohácsi
63.	Zoltán Elek Hardi	07/10/1954	Öcs	Kinizsi
64.	Károly Hegyi	12/05/1942	Ajka	Kinizsi
65.	Zoltán András Helilig	01/03/1956	Tótvázsony	Kinizsi
66.	Hanna Heirich	05/07/1982	Véménd	Mohácsi
67.	József Heirich	26/03/1962	Véménd	Mohácsi
68.	Józsefné Heirich	27/09/1956	Véménd	Mohácsi
69.	József Hellebrand	19/09/1961	Palotabozsok	Mohácsi
70.	Józsefné Hellebrand	17/04/1965	Palotabozsok	Mohácsi
71.	János Hengl	13/11/1954	Mohács	Mohácsi
72.	József Higli	16/10/1937	Balatoncsicsó	Kinizsi
73.	Györgyné Hoffmann	23/02/1932	Babarc	Mohácsi
74.	Józsefné Holocsi	17/09/1943	Somberek	Mohácsi
75.	Etele Péterné Horváth	21/01/1959	Véménd	Mohácsi
76.	Judit Hunyadiné Tóth	03/12/1955	Mohács	Mohácsi
77.	László György Huppert	09/10/1955	Majs	Mohácsi

ARRÊT ALBERT ET AUTRES c. HONGRIE

Nº.	Nom du requérant	Date de naissance	Lieu de résidence	Nom de la banque concernée
78.	Konrád Hüttner	31/05/1951	Lánycsók	Mohácsi
79.	Bence Ferenc Illés	12/12/1989	Lánycsók	Mohácsi
80.	Zsuzsanna Illésné Hengl	19/01/1964	Lánycsók	Mohácsi
81.	László Sándor Jónás (ayants droit : Glória Hoffmanné Jónás, Robin Jónás)	16/10/1949	Mohács	Mohácsi
82.	Attila Jordán	03/05/1970	Palotabozsok	Mohácsi
83.	Klára Katalin Jordánné Kovács	09/12/1974	Palotabozsok	Mohácsi
84.	Krisztina Kresz (anciennement Krisztina Jordanne Kresz)	16/01/1970	Kozármisleny	Mohácsi
85.	Béla Juhos ¹	29/12/1940	Mohács	Mohácsi
86.	Bélané Juhos ²	24/08/1942	Mohács	Mohácsi
87.	Erzsébet Jung	10/12/1954	Veszprém	Kinizsi
88.	Ferenc Kaiser	18/03/1948	Székelyszabar	Mohácsi
89.	Anita Kajtár	26/07/1972	Pécs	Mohácsi
90.	Csaba Kajtár	31/10/1974	Pécsvárad	Mohácsi
91.	István Kaponyi	09/06/1942	Mohács	Mohácsi
92.	Kálmánné Karádi	26/11/1962	Pécs	Mohácsi
93.	László Józsefné Kern	27/03/1955	Lánycsók	Mohácsi
94.	Attila Keszler	04/05/1969	Romonya	Mohácsi
95.	Gyöngyi Anna Kettné Rott	13/05/1963	Mohács	Mohácsi
96.	Gyuláné Kincses	13/05/1926	Veszprém	Kinizsi
97.	Klára Ilona Kincses	25/05/1953	Veszprém	Kinizsi
98.	Károly Kis	07/04/1953	Mohács	Mohácsi

¹ A informé la Cour par une lettre reçue au greffe le 29 avril 2019 qu'elle souhaitait se retirer de l'affaire.

² A informé la Cour par une lettre reçue au greffe le 29 avril 2019 qu'elle souhaitait se retirer de l'affaire.

ARRÊT ALBERT ET AUTRES c. HONGRIE

N°.	Nom du requérant	Date de naissance	Lieu de résidence	Nom de la banque concernée
99.	István Kiss	17/08/1947	Palotabozsok	Mohácsi
100.	Sándor Kiss-Sebök	22/07/1946	Balatonfüred	Kinizsi
101.	Zoltán György Kliebert	29/09/1952	Babarc	Mohácsi
102.	Attila Kostyák	01/04/1979	Mohács	Mohácsi
103.	Gábor Kovács	12/11/1945	Szentantalfa	Kinizsi
104.	Gábor Attila Kovács	22/11/1979	Szentantalfa	Kinizsi
105.	Gáborné Kovács	14/10/1952	Szentantalfa	Kinizsi
106.	János Kovács	25/08/1940	Mohács	Mohácsi
107.	Miklós Kovács (ayant droit : Miklósné Kovács)	13/12/1951	Görcsönydoboka	Mohácsi
108.	Andrásné Kraft	22/09/1949	Himesháza	Mohácsi
109.	Ádám Krammer	30/08/1953	Bátaszék	Mohácsi
110.	Rita Kultné Mátyás	09/03/1956	Mohács	Mohácsi
111.	Sándor Kurucz	13/11/1965	Veszprém	Kinizsi
112.	Antal Lakatos	06/08/1963	Veszprém	Kinizsi
113.	Antal Lakatos ifj.	13/11/1986	Veszprém	Kinizsi
114.	Balázs Lakatos	04/09/1990	Veszprém	Kinizsi
115.	Eszter Lakatos	15/07/1985	Budapest	Kinizsi
116.	Éva Lakatos	24/11/1960	Budapest	Kinizsi
117.	Judit Lakatos	17/12/1986	Budapest	Kinizsi
118.	Péter Lakatos	29/06/1985	Budapest	Kinizsi
119.	László Antalné Lesching	10/09/1949	Mohács	Mohácsi
120.	János Link	28/06/1960	Geresdlak	Mohácsi
121.	Ádám Lovász	17/04/1992	Bóly	Mohácsi
122.	Ildikó Anna Lovász	13/06/1964	Bóly	Mohácsi
123.	József Lovász	26/04/1961	Bóly	Mohácsi
124.	József Markovics	16/03/1943	Mohács	Mohácsi
125.	Lázárné Márton	28/07/1951	Gárdony	Mohácsi
126.	Attila Vince Mátrai	22/12/1953	Mohács	Mohácsi

ARRÊT ALBERT ET AUTRES c. HONGRIE

N°.	Nom du requérant	Date de naissance	Lieu de résidence	Nom de la banque concernée
127.	Zoltán Mezey	19/07/1947	Mohács	Mohácsi
128.	Lajos Mód	10/02/1942	Mohács	Mohácsi
129.	Károly Molnár	29/01/1945	Dunaszekcső	Mohácsi
130.	Mártonné Molnár	21/02/1953	Veszprém	Kinizsi
131.	János Móró	17/03/1954	Zánka	Kinizsi
132.	Jánosné Móró	25/10/1956	Zánka	Kinizsi
133.	János Múth (ayants droit : Edina Kollárné Múth, Jánosné Múth, Melinda Schneiderné Múth)	22/04/1952	Geresdlak	Mohácsi
134.	Ambrus Müller	01/12/1938	Mohács	Mohácsi
135.	Katalin Müllerlei (anciennement Katalin Purmann Györgyné)	04/01/1958	Somberek	Mohácsi
136.	Bélané Nagy	11/02/1952	Lánycsók	Mohácsi
137.	Emilné Nagy	26/02/1936	Pécs	Mohácsi
138.	Gáborné Nagy	22/11/1938	Nemesvámos	Kinizsi
139.	Lajos Nagy	26/10/1939	Kapolcs	Kinizsi
140.	László József Nagy	30/04/1957	Nagyvázsony	Kinizsi
141.	Norbert Nagy	08/04/1982	Mohács	Mohácsi
142.	Sándor Imréné Nagy	26/09/1955	Mohács	Mohácsi
143.	István Német Varga	13/02/1962	Homorúd	Mohácsi
144.	Gabriella Nyirőné Panghy	22/10/1960	Somberek	Mohácsi
145.	István Gábor Nyul	22/09/1968	Mohács	Mohácsi
146.	István János Nyul	24/12/1940	Mohács	Mohácsi
147.	István Jánosné Nyul	28/12/1938	Mohács	Mohácsi
148.	Zoltán István Nyul	17/02/1967	Pécs	Mohácsi
149.	Róbert Paizs	20/01/1978	Pécs	Mohácsi
150.	Zoltán Pakuzsa	29/08/1954	Székelyszabar	Mohácsi

ARRÊT ALBERT ET AUTRES c. HONGRIE

Nº.	Nom du requérant	Date de naissance	Lieu de résidence	Nom de la banque concernée
151.	Endre Kálmán Pap	10/07/1941	Budapest	Kinizsi
152.	Endre Tamás Pap	26/04/1972	Budapest	Kinizsi
153.	Zita Mária Pap	21/07/1974	Budapest	Kinizsi
154.	Gábor Papp	03/10/1972	Veszprém	Kinizsi
155.	Gáborné Papp	28/08/1979	Veszprém	Kinizsi
156.	László Pável	21/05/1963	Mohács	Mohácsi
157.	Gábor Pávkovics	11/10/1969	Mohács	Mohácsi
158.	Tamás Pávkovics	31/07/1968	Mohács	Mohácsi
159.	Erika Anna Pávkovicsné Hegedüs	10/08/1969	Mohács	Mohácsi
160.	Gitta Szilvia Pávkovicsné Szücs	28/01/1971	Mohács	Mohácsi
161.	Gyuláné Péter ³	15/03/1959	Somberek	Mohácsi
162.	József Péter	24/02/1939	Palotabozsok	Mohácsi
163.	Alexandra Pethes	21/10/1989	Véménd	Mohácsi
164.	Csaba Pethes	25/06/1985	Véménd	Mohácsi
165.	Csaba Sándor Pethes	01/06/1958	Véménd	Mohácsi
166.	Csaba Sándorné Pethes	19/08/1967	Véménd	Mohácsi
167.	Balázs Pethö	17/03/1977	Balatonfüred	Kinizsi
168.	Csaba Pethö	09/06/1979	Balatonfüred	Kinizsi
169.	Jenő Pethö	24/12/1954	Balatonfüred	Kinizsi
170.	Ágnes Pethöné Schulcz	23/08/1956	Balatonfüred	Kinizsi
171.	Éva Mária Petz	01/03/1961	Mohács	Mohácsi
172.	Balázs Pintér	04/04/1977	Balatonfüred	Kinizsi
173.	Péter Pintér	03/05/1975	Aszófő	Kinizsi
174.	Sándor Pintér	21/03/1945	Aszófő	Kinizsi
175.	Renáta Ildikó	25/11/1977	Szentantalfa	Kinizsi

³ A informé la Cour par une lettre reçue au greffe le 29 avril 2019 qu'elle souhaitait se retirer de l'affaire.

ARRÊT ALBERT ET AUTRES c. HONGRIE

N°.	Nom du requérant	Date de naissance	Lieu de résidence	Nom de la banque concernée
	Pongráczné Kovács			
176.	Edina Zsuzsanna Rappál	12/11/1962	Mohács	Mohácsi
177.	Benjámin Ritzl	11/12/1991	Somberek	Mohácsi
178.	Jánosné Ritzl	11/03/1957	Görcsönydoboka	Mohácsi
179.	József Ritzl	29/06/1968	Somberek	Mohácsi
180.	Albert Rosta	15/10/1951	Ajka	Kinizsi
181.	Szilvia Sajnovicsné Papp	09/08/1973	Pécs	Mohácsi
182.	András Schaffer	27/06/1984	Mohács	Mohácsi
183.	Judit Schaffer	04/09/1987	Mohács	Mohácsi
184.	Róbert Schaffer	23/08/1954	Mohács	Mohácsi
185.	Ferenc János Schauer	03/10/1948	Somberek	Mohácsi
186.	András Schmalcz	30/11/1984	Budapest	Mohácsi
187.	Ádámné Schmidt	04/08/1952	Mohács	Mohácsi
188.	Éva Schmidtné Mári	03/05/1971	Dunaszekcső	Mohácsi
189.	Dezső Schwoy	26/10/1960	Mohács	Mohácsi
190.	Zsolt Dénesné Simonyi	31/01/1950	Pécs	Mohácsi
191.	Ákos Stadler	20/02/1979	Veszprém	Kinizsi
192.	Emese Gabriella Stadler	15/05/1969	Veszprém	Kinizsi
193.	Ferenc János Stadler	10/07/1946	Nemesvámos	Kinizsi
194.	Gábor Stadler	26/05/1970	Veszprém	Kinizsi
195.	László Steixner	26/05/1946	Szentjakabfa	Kinizsi
196.	Jánosné Stolcz	23/01/1959	Geresdlak	Mohácsi
197.	Antal Strenner	12/07/1963	Veszprém	Kinizsi
198.	Zoltánné Strenner	04/10/1935	Veszprém	Kinizsi
199.	István Svéger	27/08/1952	Mohács	Mohácsi
200.	Lajos Szalay	28/01/1939	Balatonszőlős	Kinizsi

ARRÊT ALBERT ET AUTRES c. HONGRIE

Nº.	Nom du requérant	Date de naissance	Lieu de résidence	Nom de la banque concernée
201.	Zoltán Tamás Szark	11/01/1967	Pécs	Mohácsi
202.	Béláné Szekeres	08/11/1946	Révfülöp	Kinizsi
203.	Károly Péter Szirom ⁴	02/04/1953	Pécs	Mohácsi
204.	József Szombati	10/01/1943	Nagyvázsony	Kinizsi
205.	Józsefné Szombati	27/01/1949	Nagyvázsony	Kinizsi
206.	János Tiborné Takács	28/10/1953	Lánycsók	Mohácsi
207.	László Takács	02/04/1964	Palotabozsok	Mohácsi
208.	Ferencné Takács Nagy	27/04/1964	Somberek	Mohácsi
209.	Marianna Takácsné Higli	13/09/1966	Veszprém	Kinizsi
210.	Katalin Takácsné Obert	08/10/1964	Palotabozsok	Mohácsi
211.	Jánosné Till	19/01/1953	Véménd	Mohácsi
212.	Gábor Tamás Torjay	03/12/1969	Mohács	Mohácsi
213.	Gábor Tóth	03/02/1955	Révfülöp	Kinizsi
214.	Gabriella Tóthné Nyirő	13/07/1981	Szekszárd	Mohácsi
215.	József Trapp	21/01/1957	Palotabozsok	Mohácsi
216.	Józsefné Trapp	17/04/1960	Palotabozsok	Mohácsi
217.	József Troszt	23/11/1961	Görcsönydoboka	Mohácsi
218.	Gabriella Tuttiné Merkler	28/09/1967	Kölked	Mohácsi
219.	Lászlóné Vajda	25/09/1959	Veszprém	Kinizsi
220.	Lőrinc Varga	25/03/1951	Nemesvámos	Kinizsi
221.	György Sándor Varga	29/07/1948	Lánycsók	Mohácsi
222.	Péter Ferenc Varga	12/06/1952	Mohács	Mohácsi
223.	Antalné Várhegyi	17/01/1947	Lánycsók	Mohácsi
224.	Gyula Vass	23/09/1951	Zánka	Kinizsi
225.	Gyuláné Vass	27/11/1954	Zánka	Kinizsi

⁴ A informé la Cour par une lettre reçue au greffe le 29 avril 2019 qu'elle souhaitait se retirer de l'affaire.

ARRÊT ALBERT ET AUTRES c. HONGRIE

N°.	Nom du requérant	Date de naissance	Lieu de résidence	Nom de la banque concernée
226.	László Veiner	09/05/1980	Zánka	Kinizsi
227.	Tivadar Villányi	29/04/1958	Veszprém	Kinizsi
228.	György János Werner	29/09/1950	Mohács	Mohácsi
229.	János Werner	14/04/1954	Himesháza	Mohácsi
230.	Jánosné Werner	09/04/1959	Himesháza	Mohácsi
231.	István Zab	21/04/1963	Lánycsók	Mohácsi
232.	Orsolya Zeiler	13/01/1973	Romonya	Mohácsi
233.	Mihály Zömbik	24/07/1954	Nemesvámos	Kinizsi
234.	Mihály Zömbik ifj.	25/04/1980	Nemesvámos	Kinizsi
235.	Nóra Zömbik	26/03/1987	Nemesvámos	Kinizsi
236.	Györgyné Zsifkovics	03/03/1939	Lánycsók	Mohácsi
237.	János Zsoldos	17/11/1937	Balatonszepezd	Kinizsi