

En l'affaire Kefalas et autres c. Grèce (1),

La Cour européenne des Droits de l'Homme, constituée,
conformément à l'article 43 (art. 43) de la Convention de sauvegarde
des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales ("la Convention")
et aux clauses pertinentes de son règlement A (2), en une chambre
composée des juges dont le nom suit:

MM. R. Ryssdal, président,
R. Bernhardt,
Thór Vilhjálmsson,
R. Macdonald,
N. Valticos,
S.K. Martens,
Mme E. Palm,
MM. A.B. Baka,
J. Makarczyk,

ainsi que de M. H. Petzold, greffier,

Après en avoir délibéré en chambre du conseil les 27 janvier
et 25 mai 1995,

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

Notes du greffier

1. L'affaire porte le n° 4/1994/451/530. Les deux premiers chiffres en indiquent le rang dans l'année d'introduction, les deux derniers la place sur la liste des saisines de la Cour depuis l'origine et sur celle des requêtes initiales (à la Commission) correspondantes.
2. Le règlement A s'applique à toutes les affaires déferées à la Cour avant l'entrée en vigueur du Protocole n° 9 (P9) et, depuis celle-ci, aux seules affaires concernant les Etats non liés par ledit Protocole (P9). Il correspond au règlement entré en vigueur le 1er janvier 1983 et amendé à plusieurs reprises depuis lors.

PROCEDURE

1. L'affaire a été déferée à la Cour par la Commission européenne des Droits de l'Homme ("la Commission") le 11 mars 1994, dans le délai de trois mois qu'ouvrent les articles 32 par. 1 et 47 (art. 32-1, art. 47) de la Convention. A son origine se trouve une requête (n° 14726/89) dirigée contre la République hellénique et dont cinq ressortissants de cet Etat, MM. Alexandros et Vassilios Kefalas et MM. Antonios, Georgios et Athanassios Giannoulatos, avaient saisi la Commission le 23 août 1987 en vertu de l'article 25 (art. 25).

La demande de la Commission renvoie aux articles 44 et 48 (art. 44, art. 48) ainsi qu'à la déclaration grecque reconnaissant la juridiction obligatoire de la Cour (article 46) (art. 46). Elle a pour objet d'obtenir une décision sur le point de savoir si les faits de la cause révèlent un manquement de l'Etat défendeur aux exigences de l'article 6 (art. 6) de la Convention.

2. En réponse à l'invitation prévue à l'article 33 par. 3 d) du règlement A, les requérants ont manifesté le désir de participer à l'instance et désigné leurs conseils (article 30).

3. La chambre à constituer comprenait de plein droit M. N. Valticos, juge élu de nationalité grecque (article 43 de la Convention) (art. 43), et M. R. Ryssdal, président de la Cour (article 21 par. 3 b) du règlement A). Le 24 mars 1994, celui-ci a tiré au sort le nom des sept autres membres, à savoir M. R. Bernhardt, M. Thór Vilhjálmsson, M. R. Macdonald, M. S.K. Martens, Mme E. Palm,

M. A.B. Baka et M. J. Makarczyk, en présence du greffier (articles 43 in fine de la Convention et 21 par. 4 du règlement A) (art. 43).

4. En sa qualité de président de la chambre (article 21 par. 5 du règlement A), M. Ryssdal a consulté, par l'intermédiaire du greffier, l'agent du gouvernement grec ("le Gouvernement"), les conseils des requérants et la déléguée de la Commission au sujet de l'organisation de la procédure (articles 37 par. 1 et 38). Conformément à l'ordonnance rendue en conséquence, le greffier a reçu le mémoire du Gouvernement le 13 septembre 1994 et celui des requérants le 19 septembre. Le 21 octobre, le secrétaire de la Commission l'a informé que la déléguée s'exprimerait en plaidoirie.

5. Ainsi qu'en avait décidé le président, l'audience s'est déroulée en public le 24 janvier 1995, au Palais des Droits de l'Homme à Strasbourg. La Cour avait tenu auparavant une réunion préparatoire.

Ont comparu:

- pour le Gouvernement

M. V. Kondolaimos, conseiller auprès
du Conseil juridique de l'Etat, délégué de l'agent;

- pour la Commission

Mme J. Liddy, déléguée;

- pour les requérants

Me P. Bernitsas,
Me D. Mirasyesi, avocats, conseils.

La Cour les a entendus en leurs déclarations, ainsi qu'en leurs réponses aux questions de plusieurs juges.

EN FAIT

I. Les circonstances de l'espèce

6. Les requérants sont actionnaires de la société anonyme Athinaiki Khartopoiia, dont le siège se trouve à Athènes. Constituant une des plus grandes industries grecques de production et de fourniture de papier, ladite société possède deux usines - une à Athènes et une à Drama - et des plantations de 11 millions d'arbres. En 1984, son capital social s'élevait à 468 000 000 drachmes, divisé en 468 000 actions d'une valeur nominale de 1 000 drachmes chacune. Les intéressés détenaient 63,46 % de ces actions.

7. Le 30 mars 1984, sur requête du 27 mars de la Banque nationale de Grèce agissant en qualité de créancier, la société fut assujettie par l'arrêté n° 2544/84 du ministre de l'Economie nationale aux dispositions de la loi n° 1386/83 concernant les entreprises "en difficulté" (provlmatikes epikheirissis). Sa direction fut confiée à un conseil d'administration désigné par le ministre de l'Economie nationale, en vertu des articles 7 et 12 de la loi n° 1386/83 (paragraphe 25 ci-dessous).

A. Les recours contre l'arrêté ministériel n° 2544/84

1. Le recours en annulation devant le Conseil d'Etat

8. Le 25 mai 1984, les requérants saisirent le Conseil d'Etat d'une action en annulation de l'arrêté ministériel n° 2544/84.

9. Par un arrêt (n° 1093/87) adopté le 13 mars 1987, par sept voix contre six, l'assemblée plénière du Conseil d'Etat rejeta le recours.

D'après elle, la nomination par l'Etat d'une direction provisoire afin d'assurer la survie et le fonctionnement de certaines entreprises d'une importance économique et sociale particulière s'imposait dans l'intérêt public et constituait une restriction légitime à la liberté économique garantie par l'article 5 par. 1 de la Constitution. L'assujettissement d'une entreprise aux dispositions de la loi n° 1386/83 rendait possible l'augmentation de son capital social pendant la période de l'administration provisoire. Toutefois, pour effectuer une telle augmentation, un acte juridique différent et autonome devait être adopté postérieurement en vertu de l'article 8 par. 8 de la loi (paragraphe 25 ci-dessous); la question de la constitutionnalité de cet article ne pouvait donc être soulevée ni examinée à l'occasion de cette procédure qui portait seulement sur les conditions d'assujettissement de l'entreprise aux dispositions de la loi n° 1386/83.

Pour autant que les intéressés alléguaient que pareil assujettissement heurtait le principe de la séparation des pouvoirs et limitait abusivement la compétence des juridictions civiles auxquelles appartenait normalement la solution des litiges de nature privée, le Conseil d'Etat se prononça ainsi:

"8. (...). Il résulte du principe de la séparation des pouvoirs de l'Etat et des articles 8, 26 et 94 de la Constitution que la solution des litiges de nature privée ressortit à la compétence des juridictions civiles. Toutefois, l'assujettissement d'une entreprise aux dispositions de la loi n° 1386/83 et la nomination d'un conseil d'administration provisoire par acte administratif ne tranchent pas un litige privé. L'appréciation de l'intérêt public qui impose l'assujettissement d'une entreprise à la loi 1386, c'est-à-dire de la nécessité de sauver une entreprise d'une importance économique et sociale particulière dans l'intérêt de l'économie nationale, et la nomination d'un conseil d'administration provisoire relèvent du pouvoir discrétionnaire de l'administration; celle-ci peut alors déterminer incidemment si les autres conditions d'assujettissement, telles que définies à l'article 5 par. 1 d) [de la loi n° 1386/83 - paragraphe 25 ci-dessous], se trouvent réunies, même si elles concernent des relations juridiques d'ordre privé. L'appréciation indirecte des matières de droit privé, comme le montant des dettes de l'entreprise et l'incapacité de celle-ci de les honorer, ne peut non plus passer pour le règlement d'un litige privé. [Cette appréciation incidente], toujours permise lors de l'adoption d'actes administratifs, n'a pas d'effet contraignant et n'empêche pas la partie lésée d'exercer les voies de recours appropriées (par exemple une action en déclaration) devant les juridictions civiles compétentes afin d'obtenir un règlement définitif de ces questions. Dans ce cas, si la décision de ces juridictions (...) va à l'encontre de l'appréciation subsidiaire de l'administration, elle supprimera le fondement de l'acte administratif et entraînera, selon le cas, l'annulation ou la révocation de celui-ci."

Selon l'opinion dissidente d'un des juges:

"(...) l'intervention étatique dans l'administration des entreprises privées, telle qu'elle est organisée par la loi n° 1386/83, c'est-à-dire par l'adoption d'un acte administratif, est un détournement - constitutionnellement inadmissible - de la compétence des juridictions civiles. En effet, le principe de sauvetage des entreprises lourdement endettées n'est pas une caractéristique propre à la loi susmentionnée. Ce principe est inhérent au droit moderne de la faillite et l'a emporté sur le principe plus ancien de la satisfaction collective et proportionnelle des créanciers; il régit déjà l'institution de l'administration forcée de

l'entreprise. Toutefois, cette administration relève, en vertu de la Constitution et en raison de sa nature, de ses conditions et de son objet, de la compétence des juridictions civiles. L'appréciation des relations contractuelles d'une entreprise avec ses créanciers, ainsi que celle de leur évolution normale ou anormale - accompagnée d'une contestation et de ses incertitudes et aboutissant à la privation d'un droit privé (celui d'administrer une entreprise) -, tranche, en raison de sa nature et de son effet, un litige privé; or une telle décision doit être prise avec les garanties procédurales et d'indépendance que seules les juridictions civiles peuvent offrir. L'Etat ne peut s'ingérer dans la gestion d'une entreprise privée que par l'intermédiaire de ces juridictions. Il est interdit du reste à l'administration, non seulement de connaître ouvertement des différends relevant de la compétence judiciaire mais aussi de déguiser, comme en l'espèce, des litiges privés en affaires administratives. Cette question est totalement distincte du pouvoir discrétionnaire généralement reconnu à l'administration d'apprécier incidemment des droits privés. Une telle appréciation est permise dans les affaires purement administratives et pour la réglementation desquelles l'administration prend un acte administratif, ce qui ne fut pas le cas en l'espèce."

Quant au reste, le Conseil d'Etat confirma l'arrêté n° 2544/84 en ces termes:

"18. Il ressort du dossier que la société anonyme 'Athinaiki Khartopoiia' est la plus grande industrie grecque de papier avec deux groupes d'usines, un à Athènes et un à Drama. Le second est le plus moderne du pays (...). L'entreprise emploie environ deux mille cinq cents salariés. D'après l'administration, si l'entreprise est assainie, elle pourra survivre et contribuer au développement de l'économie nationale. Compte tenu de ces éléments, l'assujettissement de cette entreprise à la loi n° 1386/83 est légalement et suffisamment justifié par son importance économique et sociale particulière. Le moyen d'annulation alléguant le contraire doit donc être rejeté comme non fondé.

Toutefois, selon l'opinion d'un juge du Conseil d'Etat, le dossier aurait dû révéler avec plus de précision quelles valeurs de l'économie nationale se trouvaient affectées par le fonctionnement de l'entreprise concernée et de quelle manière.

19. Les conditions (...) posées par l'article 5 par. 1 d) de la loi n° 1386/83 pour assujettir une entreprise aux dispositions de cette loi, c'est-à-dire l'existence de dettes cinq fois supérieures au montant du capital social et des réserves apparentes, d'une part, et l'incapacité financière de l'entreprise de les honorer, d'autre part, sont cumulatives. Au sens de la loi, cette incapacité financière peut être prouvée par la déclaration de la banque qui finance à titre principal l'entreprise, selon laquelle elle ne continuera pas à la soutenir. Une telle déclaration est manifestement incluse dans la demande par laquelle cette banque, en sa qualité de créancier, sollicite l'assujettissement de l'entreprise au régime de la loi n° 1386/83. En l'occurrence, il ressort du dossier que le total des dettes d'"Athinaiki Khartopoiia" SA envers la Banque nationale de Grèce s'élevait au 31 décembre 1983 à 7 546 400 000 drachmes, ce qui représentait le quintuple du capital social et des réserves apparentes de l'entreprise qui, eux, s'élevaient à 1 100 000 000 drachmes. Par ailleurs, cette entreprise avait été soumise aux dispositions de la loi n° 1386/83 à la suite de la requête de la banque créancière du 27 mars 1984,

laquelle prouve l'incapacité financière manifeste d'honorer les dettes susmentionnées. Par conséquent, la décision attaquée est légalement et suffisamment motivée et le moyen d'annulation soutenant le contraire doit être rejeté comme non fondé.

Toutefois, selon l'opinion de six membres du Conseil d'Etat, la déclaration de la banque (...) selon laquelle celle-ci ne soutiendrait plus financièrement l'entreprise ne prouvait que la détérioration des indices de liquidités de l'entreprise, c'est-à-dire l'existence d'une seule des conditions dont l'article 5 par. 2 c) de la loi n° 1386/83 requiert la présence simultanée pour l'établissement de l'incapacité financière manifeste d'honorer les dettes. Par conséquent, il aurait fallu en l'espèce rechercher si les deux autres conditions se trouvaient remplies, à savoir une baisse de la production et du nombre de salariés - due au manque de liquidités -, ainsi que l'accumulation des dettes échues."

2. L'action en déclaration devant le tribunal de grande instance d'Athènes

10. Le 10 juillet 1987, les requérants intentèrent une action en déclaration devant le tribunal de grande instance d'Athènes. Ils invitaient ce dernier à reconnaître que les conditions posées conjointement par l'article 5 par. 1 d) de la loi n° 1386/83 (paragraphe 25 ci-dessous) ne se trouvaient pas réunies dans leur cas au moment de l'assujettissement.

11. Par un jugement (n° 1807/88) du 11 mars 1988, le tribunal estima que les conditions requises pour l'assujettissement étaient réunies, et en conséquence débouta les requérants.

12. Le 9 avril 1990, la cour d'appel d'Athènes infirma (arrêt n° 4025/90) le jugement du tribunal de grande instance.

Toutefois, avant de se prononcer définitivement, elle ordonna un complément d'instruction et la réalisation d'une expertise comptable afin de s'assurer qu'Athinaiki Khartopoiia devait, au moment de l'assujettissement, 450 708 920 drachmes à l'Entreprise publique d'électricité et 8 729 045 319 drachmes à la Banque nationale de Grèce.

L'expert estima cette dernière dette à 8 584 641 153 drachmes.

A la date de l'audience devant la Cour (24 janvier 1995), la cour d'appel n'avait pas encore statué.

B. Les modifications du capital social

13. Par un arrêté (n° 153/86) du 10 juin 1986, le ministre de l'Industrie, de la Recherche et de la Technologie approuva une décision de l'Organisme de redressement d'entreprises (Organismos Anassyngrotisiseos Epikheiriseon, "l'OAE" - paragraphe 24 ci-dessous): il augmentait, en vertu de l'article 8 par. 8 de la loi n° 1386/83 (paragraphe 25 ci-dessous), le capital social d'Athinaiki Khartopoiia de 940 000 000 drachmes par l'émission de 9 400 000 actions nouvelles d'une valeur nominale de 100 drachmes chacune. L'arrêté précisait que les anciens actionnaires avaient un droit de préemption illimité, qu'ils devaient cependant exercer par une déclaration écrite dans un délai d'un mois à partir de sa publication au Journal officiel; il prévoyait en outre que le conseil d'administration provisoire de la société pourrait disposer librement des actions qui ne seraient pas achetées par les anciens actionnaires.

Les requérants ne firent pas usage de leur droit de préemption. L'OAE acquit les nouvelles actions, sans versement en numéraire mais en compensation de ses créances sur la société. Il détint dès lors

66,76 % de l'ensemble des actions d'Athinaïki Khartopoiia et les requérants 21,09 %.

14. Le 8 janvier 1987, au cours de l'assemblée générale extraordinaire de la société, l'OAE décida de réduire le capital social de celle-ci à 5 000 000 drachmes, le minimum autorisé pour les sociétés anonymes par la législation en vigueur. Le ministre de l'Industrie, de l'Energie et de la Technologie approuva cette décision par un arrêté du 19 mars 1987.

15. Enfin, le 9 juin 1987, le même ministre procéda à une seconde augmentation du capital social, porté à 30 900 000 000 drachmes, par l'émission de nouvelles actions acquises par l'OAE. Cette fois-ci, l'arrêté (n° 360/87) ne prévoyait pas de droit de préemption au profit des anciens actionnaires.

16. A la suite de ces opérations, les intéressés détiennent 0,003423 % du capital d'Athinaïki Khartopoiia, l'OAE 62,3 % et la Banque nationale de Grèce 33,9 %.

C. Les recours contre les modifications du capital social

1. Les recours contre la première augmentation du capital social

17. Le 26 juin 1986, les requérants exercèrent un recours en annulation contre l'arrêté n° 153/86 (paragraphe 13 ci-dessus) devant le Conseil d'Etat.

18. Le 3 avril 1987, le Conseil d'Etat rejeta ledit recours (arrêt n° 1398/87). Pour fonder sa compétence, il releva qu'un recours parallèle pouvait être introduit devant la cour d'appel administrative uniquement lorsque la décision d'augmenter le capital social s'appuyait sur l'article 10 de la loi n° 1386/83 et non, comme en l'occurrence, sur l'article 8 par. 8.

Ensuite, le Conseil d'Etat déclara irrecevables les moyens concernant l'arrêté ministériel n° 2544/84 (paragraphe 7 ci-dessus), au motif qu'il avait déjà statué sur un recours à son encontre (paragraphe 9 ci-dessus). En particulier, il estima que "devaient être rejetés comme irrecevables tous les moyens d'annulation concernant des vices non pas de l'arrêté ministériel litigieux (n° 153 du 6 juin 1986) (...) mais relatifs selon les requérants à l'arrêté précédent (n° 2544 du 30 mars 1984) attaqué en même temps et de manière irrecevable, qui avait assujéti la société susmentionnée à l'administration provisoire de l'OAE et dont l'adoption constitu[ait] une condition de celle de l'arrêté litigieux".

Au sujet de l'augmentation du capital social, le Conseil d'Etat estima qu'elle ne violait pas les droits constitutionnels (articles 5 par. 1 et 17 de la Constitution) des requérants: lorsque l'administration agissait en vertu de l'article 8 de la loi n° 1386/83, il lui appartenait de fixer comme elle l'entendait la valeur nominale des nouvelles actions; les dangers qu'une telle mesure comportait pour les anciens actionnaires se trouvaient compensés par le droit de préemption dont ceux-ci bénéficiaient (article 8 par. 8 - paragraphe 25 ci-dessous). Quant à l'allégation des intéressés selon laquelle lorsqu'ils avaient été invités à exercer leur droit de préemption, ils ne disposaient plus du délai d'un mois prévu par l'arrêté attaqué, le Conseil d'Etat l'écarta: à la supposer établie, aucune irrégularité de l'arrêté en tant que tel n'en aurait résulté.

19. Les 10 novembre et 23 décembre 1987, les requérants introduisirent deux actions en déclaration devant le tribunal de grande instance d'Athènes, l'invitant, d'une part, à prononcer la nullité de l'augmentation du capital social et, d'autre part, à obliger l'OAE à dédommager les anciens actionnaires de la société.

Par deux jugements du 4 novembre 1988 (n° 5136/88 et n° 7817/88), le tribunal déboute les intéressés.

2. Les recours contre la réduction du capital social

20. Le 8 mai 1987, les intéressés saisirent le Conseil d'Etat d'un recours en annulation contre l'arrêté ministériel approuvant la décision de l'OAE de réduire le capital social d'Athinaiki Khartopoiia (paragraphe 14 ci-dessus).

21. Les requérants introduisirent aussi, le 16 juin 1987, une action en déclaration devant le tribunal de grande instance d'Athènes. Celui-ci suspendit l'examen de l'affaire (jugement n° 1481/88) en raison de l'appel en instance devant la cour d'appel d'Athènes (paragraphe 12 ci-dessus). A la date de l'audience devant la Cour, la procédure n'était pas achevée.

3. Les recours contre la seconde augmentation du capital social

22. Les recours en annulation dirigés contre l'arrêté ministériel n° 360/87 (paragraphe 15 ci-dessus) et introduits par les requérants les 12 juin et 13 juillet 1987 devant la cour d'appel administrative d'Athènes et le Conseil d'Etat, ainsi que leurs deux actions visant à voir déclarer nulle par le tribunal de grande instance d'Athènes la seconde augmentation du capital, étaient encore pendants à la date de l'audience devant la Cour européenne.

D. Les actions en dommages-intérêts contre l'OAE et l'Etat

23. Les 24 janvier 1990, 29 mai 1991 et 20 novembre 1991, les requérants engagèrent devant le tribunal de grande instance d'Athènes et le tribunal administratif d'Athènes quatre actions en dommages-intérêts contre l'OAE et l'Etat: ils visaient à obtenir réparation du préjudice que leur auraient causé la gestion de la société par l'OAE et les augmentations illégales du capital social. Ces actions, encore en instance à la date de l'audience devant la Cour, se fondaient sur les dispositions du code civil relatives à la responsabilité délictueuse de l'Etat et à l'enrichissement sans cause.

II. Le droit interne pertinent

A. La loi n° 1386 du 5 août 1983 instituant l'Organisme de redressement financier d'entreprises

24. Institué par la loi n° 1386 du 5 août 1983, l'OAE est une société anonyme placée sous la tutelle de l'Etat.

Destiné à servir l'intérêt social, il contribue au développement économique et social du pays par l'assainissement financier des entreprises, par l'importation et l'application du savoir-faire technologique étranger et le développement du savoir-faire technologique grec, ainsi que par la création et l'exploitation d'entreprises nationalisées ou à économie mixte (article 2 par. 2 de la loi).

Pour la réalisation de ces objectifs, l'OAE peut notamment assumer l'administration d'entreprises en cours d'assainissement ou nationalisées, prendre des participations dans le capital social d'entreprises, accorder des prêts aux entreprises auxquelles il participe ou des garanties pour l'obtention de tels prêts, émettre des emprunts obligataires, ainsi que transférer des actions à des salariés ou à leurs organisations représentatives, aux collectivités locales ou à d'autres personnes morales de droit public (article 2 par. 3 de la loi).

25. Les dispositions pertinentes de la loi n° 1386/83 se lisent ainsi:

Article 5

"Conditions d'assujettissement

1. Par arrêté du ministre de l'Economie nationale, émis après avis de la commission consultative (...), peuvent être assujetties aux dispositions de la présente loi les entreprises

a) qui ont suspendu ou cessé leur fonctionnement pour des raisons financières;

b) qui se trouvent en état de cessation de paiement;

c) qui sont en faillite ou qui ont été placées sous l'administration et la gestion des créanciers ou sous gestion provisoire ou qui se trouvent en liquidation de biens (...)

d) dont le total des dettes est le quintuple du montant du capital social et des réserves apparentes et qui présentent une incapacité financière manifeste d'honorer leurs dettes (...)

e) qui intéressent la défense nationale ou revêtent une importance vitale pour la mise en valeur des ressources du patrimoine national ou dont le but principal consiste dans la prestation de services d'utilité publique et présentent une incapacité financière manifeste d'honorer leurs dettes;

f) qui sollicitent leur assujettissement.

2. Aux fins de l'application du paragraphe précédent:

(...)

c) 'Incapacité financière manifeste d'honorer leurs dettes' signifie: a) baisse de la production et du nombre des salariés, due au manque de liquidités, b) accumulation de dettes échues, c) détérioration des indices de liquidités. Cette situation peut aussi être prouvée par la déclaration d'une ou plusieurs banques qui financent à titre principal l'entreprise, selon laquelle elles ne maintiendront plus leur soutien financier.

(...)"

Article 6

"Procédure d'assujettissement

1. L'arrêté du ministre de l'Economie nationale assujettissant l'entreprise aux dispositions de la présente loi (...) est pris:

a) sur demande de l'entreprise;

b) (...)

c) sur demande d'une banque ou de l'administration ou d'une personne morale de droit public, lorsque celles-ci disposent de créances échues contre l'entreprise;

d) sur demande des créanciers de l'entreprise, autres que ceux mentionnés aux alinéas b) et c), et dont les créances

représentent au moins 20 % de l'endettement échu de l'entreprise (...)

e) sur demande du syndic (...) ou du failli.

(...)"

Article 7

"Dispositions relatives à l'assainissement des entreprises

L'arrêté du ministre de l'Economie nationale (...) peut prévoir:

1. La prise en charge de l'administration de l'entreprise par l'OAE, conformément à l'article 8;

2. Le règlement des obligations de l'entreprise de manière à assurer la viabilité de celle-ci:

a) par l'augmentation obligatoire du capital social au moyen de nouveaux apports ou par la conversion en actions d'obligations existantes (...)

(...)

3. La liquidation, conformément à l'article 9 de la présente loi."

Article 8

"Prise en charge de l'administration

1. (...)

A compter de la publication de l'arrêté ministériel, les pouvoirs des organes d'administration de l'entreprise prennent fin. L'assemblée générale des actionnaires (...) est maintenue mais ne peut pas décider la révocation des administrateurs nommés par l'OAE. Pour la distribution de bénéfices et la création de réserves, l'approbation du ministre de l'Economie nationale est exigée.

(...)

5. Pendant l'administration provisoire, l'OAE établit une étude sur la viabilité de l'entreprise et négocie avec les actionnaires et les créanciers afin de conclure un accord relatif à la survie de l'entreprise (...)

(...)

8. Pendant l'administration provisoire, l'OAE peut, par décision approuvée par arrêté du ministre de l'Economie nationale publié au Journal officiel, et par dérogation aux dispositions en vigueur régissant les sociétés anonymes, augmenter le capital de l'entreprise. Cette augmentation peut s'effectuer soit au comptant soit par contributions en nature. Le versement de la contribution peut se faire par compensation. Tous les détails relatifs à l'augmentation du capital seront fixés dans l'arrêté ministériel susmentionné.

Les anciens actionnaires conservent un droit de préemption qui sera exercé dans un délai à fixer par l'arrêté ministériel.

9. L'OAE ou l'administration nommée par celui-ci sont responsables dans les seuls cas de dol ou de négligence grave."

Article 12

"Période transitoire

Pendant la mise en place du secrétariat de l'OAE et jusqu'à son entrée en fonction, le ministre de l'Economie nationale peut prendre par arrêté les mesures prévues aux articles 7-10 de la présente loi."

- B. L'arrêt de la Cour de Justice des Communautés européennes, du 30 mai 1991

26. Sur renvoi préjudiciel du Conseil d'Etat grec, la Cour de Justice des Communautés européennes s'est prononcée sur des questions relatives à la compatibilité de la loi n° 1386/83 avec la deuxième directive (77/91/CEE) du Conseil, du 13 décembre 1976 (concernant la constitution de la société anonyme ainsi que le maintien et les modifications de son capital), et plus précisément avec son article 25 selon lequel "toute augmentation du capital doit être décidée par l'assemblée générale".

Dans son arrêt du 30 mai 1991 (Marina Karella and Nikolaos Karellas v. Minister of Industry, Energy and Technology and Organismos Anasyngrotisseos Epikhirisseon, Reports of Cases before the Court of Justice and the Court of First Instance, 1991-5, I-2691), elle conclut:

"Les dispositions combinées de l'article 25 et de l'article 41, paragraphe 1, de la deuxième directive doivent être interprétées en ce sens qu'elles font obstacle à une réglementation nationale qui, afin d'assurer la survie et la continuation de l'activité des entreprises qui ont une importance particulière d'un point de vue économique et social pour la collectivité, et se trouvent, du fait de leur surendettement, dans une situation exceptionnelle, prévoit qu'il peut être décidé par acte administratif d'augmenter leur capital social, sous réserve du maintien du droit préférentiel des anciens actionnaires lors de l'émission de nouvelles actions."

- C. La loi n° 2000/91 relative à la dénationalisation, à la simplification des procédures de liquidation et au renforcement des règles de la concurrence

27. L'adoption par le législateur, en 1991, de la loi n° 2000/91 visait à faciliter la privatisation de certaines entreprises passées sous le contrôle de l'Etat au cours des années 1982-1989.

L'article 54 de cette loi prévoit que si l'augmentation du capital social d'une entreprise en difficulté est annulée par un arrêt du Conseil d'Etat ou par un jugement définitif d'une autre juridiction, les dettes de l'entreprise qui avaient été capitalisées en vue de l'augmentation et qui avaient été prises en charge par les créanciers de celle-ci sous forme d'actions "revivent et sont considérées comme n'ayant jamais été éteintes".

- D. Le contrôle des actes administratifs et le caractère définitif des arrêts du Conseil d'Etat

28. L'article 95 par. 1 a) de la Constitution de 1975 dispose:

"Relèvent notamment de la compétence du Conseil d'Etat:

- l'annulation sur recours des actes exécutoires des autorités administratives pour excès de pouvoir ou violation de la loi.

(...)"

29. Selon l'article 48 du décret législatif n° 18/1989 codifiant les dispositions légales relatives au Conseil d'Etat:

"Les motifs qui fondent un recours en annulation sont:

- a) l'incompétence de l'autorité administrative qui a émis l'acte;
- b) l'inobservation des formalités essentielles imposées pour l'acte;
- c) la violation des dispositions substantielles de la loi;
- d) l'excès de pouvoir, lorsque l'acte de l'administration, alors même qu'il apparaît en tant que tel légitime, a été édicté par des motifs et dans un but autres que ceux pour lesquels l'acte a été prévu par le législateur."

30. Le Conseil d'Etat exerce sur les actes administratifs un contrôle de légalité, inspiré de celui opéré par le Conseil d'Etat français en matière de recours pour excès de pouvoir.

31. Néanmoins, lorsqu'il s'agit de vérifier le respect des conditions exigées par la loi, le Conseil d'Etat recherche si les constatations de l'organe administratif auteur de l'acte correspondent à la réalité. Si tel n'est pas le cas, il y a erreur de fait et l'acte encourt l'annulation. Le Conseil d'Etat contrôle en outre les motifs de l'acte, notamment le fondement de celui-ci sur des dispositions normatives ou sur leur interprétation, l'appréciation des circonstances de fait et leur qualification juridique éventuelle, ainsi que les critères et conclusions de l'organe administratif relatifs à l'exercice du pouvoir discrétionnaire. La motivation doit ressortir du dossier de l'affaire; elle doit être précise et adéquate et contenir les circonstances essentielles de la cause de manière à permettre de s'assurer que l'application de la norme par l'organe administratif est justifiée (E. Spiliotopoulos, Enkhiridion Dioikitikou Dikaiou ("Manuel de droit administratif"), 4e édition, Athènes, A.N. Sakkoulas, pp. 475-482).

L'erreur de fait de l'administration doit ressortir directement du dossier ou des éléments produits par les parties (Conseil d'Etat, arrêt n° 3336/78). L'auteur du recours ne peut pas se prévaloir des faits non soumis auparavant à l'organe administratif auteur de l'acte attaqué (Conseil d'Etat, arrêts nos 1720/77 et 662/78).

L'appréciation par ledit organe des faits dont la réalité n'a pas été contestée, n'est pas soumise au contrôle du Conseil d'Etat sauf si et dans la mesure où l'auteur du recours allègue que cette appréciation dépasse les extrêmes limites du pouvoir d'appréciation de l'administration (Conseil d'Etat, arrêts nos 1020/72, 1303/77 et 201/78).

32. Les arrêts du Conseil d'Etat sont définitifs: aucune voie de recours n'est ouverte à leur encontre, à l'exception de la tierce opposition et du recours devant la Cour suprême spéciale en cas de doute sur la constitutionnalité des dispositions sur lesquelles ils se fondent. Par conséquent, un acte administratif jugé valable par le Conseil d'Etat bénéficie de l'autorité de la chose jugée, qui ne peut être renversée par un jugement des juridictions civiles.

E. La révocation des actes administratifs

33. Le succès d'une action en déclaration engagée devant les juridictions civiles contre un acte administratif jugé valable par le Conseil d'Etat n'entraîne pas l'annulation de l'acte; il incite seulement l'administration à l'annuler ou à le révoquer si elle le souhaite.

La jurisprudence administrative est constante sur ce point. Le Conseil d'Etat estime que, conformément à un principe général, l'administration n'est pas obligée de révoquer ses actes illégaux; elle en a seulement la faculté lorsque de surcroît cette révocation a lieu dans un délai raisonnable (ne pouvant pas excéder cinq ans selon la cour d'appel administrative d'Athènes - arrêt n° 1003/82, Armenopoulos 38, p. 153) à compter de l'adoption de l'acte litigieux (Conseil d'Etat, arrêts nos 2575/82 et 2586/82, Epitheorissi Nomologias 1985, p. 502). Une telle obligation aurait pour effet de créer et de prolonger des situations instables car il n'y aurait aucun délai de recours contre les actes administratifs illégaux (cour d'appel administrative d'Athènes, arrêt n° 334/83, Epitheorissi Nomologias 1983, p. 528).

34. Enfin, l'administration n'est pas tenue d'examiner des demandes de révocation de ses actes illégaux (Conseil d'Etat, arrêts nos 4090/87, 4091/87 et 5352/87, Nomiko Vima n° 38, p. 758). Les actes administratifs, même irréguliers, passent pour valables et continuent à produire leurs effets tant qu'ils n'ont pas été révoqués ou annulés par la voie judiciaire (Conseil d'Etat, arrêt n° 1555/80, Nomiko Vima n° 30).

PROCEDURE DEVANT LA COMMISSION

35. Les requérants ont saisi la Commission le 23 août 1987 (requête n° 14726/89). Ils formulaient deux griefs distincts.

Le premier concernait l'arrêté ministériel n° 2544/84 du 30 mars 1984 (paragraphe 7 ci-dessus). Les intéressés se plaignaient qu'aucune juridiction n'avait compétence pour trancher la question de savoir si les conditions de l'assujettissement d'Athinaïki Khartopoiia au régime des entreprises en difficulté étaient remplies et, notamment, si ladite société avait effectivement des dettes importantes. Ils invoquaient l'article 6 (art. 6) de la Convention.

Le second grief visait les augmentations successives du capital de la société et l'acquisition des nouvelles actions par l'OAE et la Banque nationale de Grèce (paragraphe 13-16 ci-dessus). Les requérants prétendaient avoir été dépossédés de leurs biens et privés d'un recours effectif devant une instance nationale pour se plaindre de la violation de leur droit au respect de leurs biens. Ils s'appuyaient sur l'article 1 du Protocole n° 1 (P1-1) et sur l'article 13 de la Convention combiné avec ledit article 1 (art. 13+P1-1).

36. Le 20 mai 1992, la Commission a retenu le premier grief en estimant qu'il avait trait à l'arrêt du Conseil d'Etat du 13 mars 1987; elle a déclaré le second irrecevable. Dans son rapport du 17 janvier 1994 (article 31) (art. 31), elle conclut, par dix voix contre quatre, qu'il n'y a pas eu violation de l'article 6 par. 1 (art. 6-1), car le premier grief échappait à sa compétence ratione temporis. Le texte intégral de son avis et des trois opinions séparées dont il s'accompagne figure en annexe au présent arrêt (1).

1. Note du greffier: pour des raisons d'ordre pratique il n'y figurera que dans l'édition imprimée (volume 318-A de la série A des publications de la Cour), mais on peut se le procurer auprès du greffe.

CONCLUSIONS PRESENTÉES A LA COUR

37. Dans son mémoire, le Gouvernement invite la Cour à "rejeter comme irrecevable ou non fondée et dans son intégralité la requête portée devant elle".

38. De leur côté, les requérants prient la Cour

- de dire qu'il y a eu violation de leurs droits au titre de l'article 6 (art. 6) de la Convention et de leur allouer une indemnité équitable de 180 000 000 000 drachmes;

- de leur accorder 15 000 000 drachmes pour les frais et dépens encourus.

EN DROIT

SUR LES EXCEPTIONS PRELIMINAIRES DU GOUVERNEMENT

39. Le Gouvernement soutient en ordre principal, comme déjà devant la Commission, que le grief des requérants échappe à la compétence ratione temporis de la Cour, parce que relatif à des faits antérieurs au 20 novembre 1985, date de la prise d'effet de l'acceptation du droit de recours individuel par la Grèce. La déclaration grecque au titre de l'article 25 (art. 25) de la Convention est ainsi libellée:

"(...) le Gouvernement de la Grèce reconnaît, pour la période allant du 20 novembre 1985 au 19 novembre 1988, la compétence de la Commission européenne des Droits de l'Homme à être saisie d'une requête adressée au Secrétaire Général du Conseil de l'Europe, postérieurement au 19 novembre 1985, par toute personne physique, toute organisation non gouvernementale ou tout groupe de particuliers, qui, à raison d'un acte, d'une décision, de faits ou d'événements postérieurs à cette date, se prétend victime d'une violation des droits reconnus dans la Convention et dans le Protocole additionnel (P1) (...)"

40. La Commission marque son accord avec le Gouvernement. Selon elle, ce n'est pas le fait que l'arrêté ministériel n° 2544/84 du 30 mars 1984 aurait déterminé des droits de caractère civil des requérants qui pose un problème au regard de la Convention, mais l'absence éventuelle d'un recours judiciaire contre cet arrêté, fournissant à ceux-ci l'occasion de voir leurs droits établis dans le plein respect de l'article 6 (art. 6). Se référant à l'arrêt de la Cour dans l'affaire Stamoulakatos c. Grèce (26 octobre 1993, série A n° 271, p. 14, par. 33), elle estime que pour décider si les intéressés disposaient d'un recours judiciaire conforme à l'article 6 (art. 6), il y a lieu de tenir compte de la situation à la date de l'adoption de l'arrêté ministériel n° 2544/84, à savoir le 30 mars 1984 (paragraphe 7 ci-dessus).

41. Toutefois, une minorité de cinq membres considère - comme l'avait fait du reste la Commission au stade de l'examen de la recevabilité de la requête - que le grief des requérants ne concerne pas, en tant que tel, l'arrêté ministériel litigieux mais l'étendue du contrôle exercé par le Conseil d'Etat dans son arrêt du 13 mars 1987 (paragraphe 9 ci-dessus), donc postérieurement au 20 novembre 1985. La Commission aurait donc dû examiner le fond de l'affaire.

42. Dans leur mémoire à la Cour, les requérants prétendent que le raisonnement de la Commission contredit les arrêts du Conseil d'Etat des 13 mars et 3 avril 1987 (paragraphe 9 et 18 ci-dessus). L'arrêté ministériel n° 2544/84 devrait être considéré à la lumière des arrêtés ultérieurs par lesquels le conseil d'administration provisoire a réussi à prendre le contrôle d'Athinaïki Khartopoïia (paragraphe 13-16 ci-dessus). Bien qu'adopté avant la date critique du 19 novembre 1985, il ne serait devenu définitif en droit grec qu'après cette date, en

l'occurrence le 13 mars 1987, quand le Conseil d'Etat rejeta leur recours en annulation (paragraphe 9 ci-dessus).

En outre, dans son arrêt du 3 avril 1987, le Conseil d'Etat aurait confirmé la validité de l'arrêté n° 153/86, l'acte le plus préjudiciable pour eux (paragraphe 13 ci-dessus), en se fondant entre autres sur ses conclusions antérieures quant à la légalité de l'arrêté n° 2544/84 (paragraphe 9 ci-dessus).

Ce faisant, les deux arrêts du Conseil d'Etat auraient rendu impossible tout contrôle juridictionnel efficace sur le fond des griefs des intéressés et les auraient privés ainsi de leur droit d'accès à un tribunal.

43. La Cour rappelle que dans leur requête à la Commission, les requérants ont formulé deux griefs distincts: l'un, déduit de la violation de l'article 6 (art. 6) de la Convention, concernait l'arrêté ministériel n° 2544/84; l'autre, tiré de la violation de l'article 1 du Protocole n° 1 (P-1) et de l'article 13 de la Convention combiné avec ledit article 1 (art. 13+P1-1) (paragraphe 35 ci-dessus), se rapportait aux arrêtés postérieurs augmentant et réduisant successivement le capital de leur société.

Par sa décision sur la recevabilité du 20 mai 1992, qui délimite le cadre du litige, la Commission a déclaré le second grief irrecevable; elle a retenu le premier en estimant qu'il visait en réalité l'arrêt du Conseil d'Etat du 13 mars 1987 (paragraphe 36 ci-dessus).

44. A l'intérieur du cadre ainsi tracé, la Cour a compétence pour examiner le grief porté devant elle sans être liée par l'interprétation qu'en a donnée la Commission (voir, mutatis mutandis, l'arrêt Kamasinski c. Autriche du 19 décembre 1989, série A n° 168, p. 30, par. 59).

45. La Cour partage l'opinion de la majorité de la Commission. Dans leur seul grief devant la Cour, les requérants se plaignent pour l'essentiel de l'impossibilité en droit grec de soumettre l'arrêté ministériel n° 2544/84 au contrôle d'un organe judiciaire de pleine juridiction. A supposer même que cette impossibilité ait constitué une violation de l'article 6 (art. 6) de la Convention - seule disposition qui est à la base de ce grief -, les intéressés en seraient devenus victimes dès le 30 mars 1984, date à laquelle l'arrêté litigieux fut publié dans le Journal officiel et, par là, acquit force obligatoire. Cependant, à cette date la Grèce n'avait pas encore reconnu le droit de recours individuel (paragraphe 39 ci-dessus). Les faits constitutifs de l'éventuelle violation se trouvent donc couverts par la limitation temporelle figurant dans la déclaration grecque.

En dépit de ses effets continus, pareille violation n'aurait été qu'instantanée à l'égard des requérants sur le terrain de l'article 6 (art. 6). Par conséquent, et contrairement à ce qu'ils soutiennent, ce n'est pas l'arrêt du Conseil d'Etat du 13 mars 1987 qui les a privés de leur droit d'accès à un tribunal; c'est la législation grecque qui ne leur offrait pas, à la date de l'adoption de l'arrêté ministériel n° 2544/84 du 30 mars 1984, un tel droit. En exerçant comme il le devait son contrôle de légalité, le Conseil d'Etat n'a fait que mettre en évidence l'impossibilité susmentionnée. Quant à l'arrêt ultérieur du Conseil d'Etat que les intéressés invoquent de surcroît, la Cour se borne à rappeler qu'il sort du cadre du litige devant elle.

En résumé, l'exception se révèle fondée.

46. Pareille conclusion rend inutile l'examen des autres moyens du Gouvernement.

PAR CES MOTIFS, LA COUR, A L'UNANIMITE,

Dit qu'elle ne peut connaître du fond de l'affaire.

Fait en français et en anglais, puis prononcé en audience
publique au Palais des Droits de l'Homme, à Strasbourg, le 8 juin 1995.

Signé: Rolv RYSSDAL
Président

Signé: Herbert PETZOLD
Greffier