



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

QUATRIÈME SECTION

AFFAIRE CRÉDIT INDUSTRIEL c. RÉPUBLIQUE TCHÈQUE

(Requête n° 29010/95)

ARRÊT
[Extraits]

STRASBOURG

21 octobre 2003

En l'affaire Crédit industriel c. République tchèque,

La Cour européenne des Droits de l'Homme (quatrième section), siégeant en une chambre composée de :

Sir Nicolas BRATZA, *président*,

MM. K. JUNGWIERT,

M. FISCHBACH,

J. CASADEVALL,

S. PAVLOVSKI,

J. BORRERO BORRERO,

M^{me} E. FURA-SANDSTRÖM, *juges*,

et de M. M. O'BOYLE, *greffier de section*,

Après en avoir délibéré en chambre du conseil le 30 septembre 2003,

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

PROCÉDURE

1. A l'origine de l'affaire se trouve une requête (n° 29010/95) dirigée contre la République tchèque et dont le Crédit industriel « la banque requérante ») et M. Antonín Moravec, président du conseil d'administration et actionnaire majoritaire de la banque, avaient saisi la Commission européenne des Droits de l'Homme (« la Commission ») le 4 mai 1995 en vertu de l'ancien article 25 de la Convention de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales (« la Convention »).

2. Les requérants sont représentés par M. O. Choděra, avocat à Prague. Le gouvernement tchèque (« le Gouvernement ») est représenté par son agent, M. V. Schorm, du ministère de la Justice.

3. Les requérants alléguaient que leurs droits avaient été violés en cela qu'ils n'avaient disposé d'aucun recours contre la décision des pouvoirs publics de placer la banque requérante sous administration provisoire ni contre les décisions prises par la suite par les organes judiciaires et administratifs.

4. Le 20 mai 1998, la Commission a déclaré irrecevables les griefs de M. Moravec et recevables ceux de la banque requérante. Dans son rapport du 25 octobre 1999 (ancien article 31 de la Convention), elle a exprimé à l'unanimité l'avis qu'il y avait eu violation de l'article 6 § 1 de la Convention et qu'il n'était pas nécessaire d'examiner les griefs sous l'angle de l'article 1 du Protocole n° 1.

5. La requête a été attribuée à la quatrième section de la Cour (article 52 § 1 du règlement).

6. Tant la banque requérante que le Gouvernement ont déposé des observations écrites sur le fond de l'affaire (article 59 § 1 du règlement).

7. Le 1^{er} novembre 2001, la Cour a modifié la composition de ses sections (article 25 § 1 du règlement). La présente requête est ainsi échue à la quatrième section telle que remaniée. Au sein de celle-ci a alors été constituée, conformément à l'article 26 § 1 du règlement, la chambre chargée d'examiner l'affaire (article 27 § 1 de la Convention).

EN FAIT

I. LES CIRCONSTANCES DE L'ESPÈCE

8. La requérante est une banque, une société par actions dont le siège social se trouve à Prague.

9. Le 27 septembre 1993, en vertu de l'article 26 § 1 a) de la loi n° 21/1992 sur les banques (*zákon o bankách*) (« la loi »), la Banque nationale tchèque (*Česká národní banka*) (« la BNC ») plaça d'office la banque requérante sous administration provisoire pour une période allant du 30 septembre 1993 au 31 mars 1994 au motif que sa situation financière et ses liquidités n'étaient pas satisfaisantes depuis un certain temps et que les mesures prises auparavant n'avaient pas réglé le problème. Un administrateur provisoire (*nucený správce*) fut désigné en remplacement de l'organe exécutif de la banque requérante. La décision (*rozhodnutí*) de la BNC précisait que les règles de procédure administrative ne s'appliquaient pas et qu'elle-même ne pouvait faire l'objet d'un recours.

10. Le 29 septembre 1993, la décision de placement sous administration provisoire fut publiée au bulletin du commerce (*obchodní věstník*).

11. Par une ordonnance (*usnesení*) du 30 septembre 1993, le tribunal de district n° 1 de Prague (*obvodní soud*) (« le tribunal de district ») décida, sur proposition de la BNC, d'autoriser l'inscription de la mise sous administration provisoire et de la désignation de l'administrateur provisoire au registre des sociétés (*obchodní rejstřík*). L'ordonnance fixait le 30 septembre 1993 comme date de l'inscription de ces informations au registre et précisait que l'administrateur provisoire représentait la banque requérante. Cette ordonnance ne fut pas signifiée à l'intéressée. Le même jour, l'administrateur provisoire et un représentant de la BNC se rendirent à la banque et informèrent tous ses employés qu'elle avait été placée sous administration provisoire. Le représentant de la BNC signifia à M. Moravec, président du conseil d'administration de la banque et actionnaire majoritaire, la décision de la BNC du 27 septembre 1993. Le 4 octobre 1993, le tribunal de district certifia que son ordonnance du 30 septembre avait acquis force exécutoire (*právní moc*).

12. Le 18 mars 1994, la BNC prolongea la période d'administration provisoire jusqu'au 30 juin de la même année.

13. Le 22 mars 1994, le représentant légal de la banque requérante, M. Choděra, transmet son pouvoir au tribunal de district en le priant de lui communiquer la proposition d'enregistrer l'administration provisoire et la décision rendue par le tribunal à ce sujet. Il fit remarquer qu'en vertu de l'article 200 a) du code de procédure civile, la banque requérante était partie à l'instance.

14. Le 30 mars 1994, l'avis de prolongation de la période d'administration provisoire fut publié au bulletin du commerce. Dans une ordonnance rendue le même jour, le tribunal de district autorisa, sur proposition de la BNC, la mention de la prolongation au registre des sociétés. Le tribunal ne tint pas d'audience publique. Il confirma l'ordonnance le jour même par un certificat de force exécutoire. L'ordonnance ne fut pas signifiée à la banque requérante.

15. Le 1^{er} et le 6 avril 1994 respectivement, la banque requérante, représentée par le président de son conseil d'administration et M. Choděra, son représentant légal, ayant eu connaissance des ordonnances du 30 septembre 1993 et du 30 mars 1994, les attaqua auprès du tribunal municipal de Prague (*městský soud*) (« le tribunal municipal »). La banque soutenait qu'elle aurait dû être traitée comme une partie à l'instance au cours de laquelle le tribunal avait autorisé l'inscription de l'administration provisoire et de sa prolongation au registre des sociétés ; elle affirmait que les ordonnances ne lui avaient pas été communiquées. Elle expliquait en outre que la décision de la BNC du 27 septembre 1993 était insuffisamment motivée, qu'elle-même n'était par conséquent pas en mesure de dire si l'administration provisoire avait été imposée conformément ou non à la loi et que la décision précisait à tort être insusceptible d'appel. La requérante ajoutait que lorsque les ordonnances du tribunal de district lui seraient communiquées elle présenterait des arguments plus complets.

16. Par une ordonnance du 17 mai 1994, le tribunal municipal rejeta – sans tenir d'audience publique – les appels formés contre les ordonnances du 30 septembre 1993 et du 30 mars 1994 en expliquant notamment que

« (...) les décisions de la [BNC] plaçant la banque sous administration provisoire et prévoyant la prolongation de celle-ci relevaient entièrement de la compétence que lui confère l'article 25 de [la loi] (...) Au vu de la décision du 27 septembre 1993, l'administration provisoire fut décidée en raison de la situation financière insatisfaisante prolongée (...) de la banque. L'article 26 § 4 de [la loi] prévoit expressément que le droit administratif s'applique à la procédure d'imposition de sanctions (...) Le droit administratif ne s'applique donc pas aux autres décisions prises en vertu de l'article 26 de la loi (...) Il est vrai que le tribunal de première instance aurait dû communiquer les deux ordonnances à l'appelante. Il ressort toutefois des appels que le tribunal statuant au second degré a jugés formés dans les délais que [l'appelante] avait pris connaissance desdites ordonnances (...) [En outre], les inscriptions au registre des sociétés ont été décidées [par la juridiction de première instance] conformément à l'article 29 [de la loi]. »

17. Le 21 juin 1994, la banque requérante, représentée par le président de son conseil d'administration et M. Choděra, forma devant la Cour supérieure de Prague (*Vrchní soud*), en vertu des articles 237 f) et 241 § 2 d) du code de procédure civile, un pourvoi en cassation (*dovolání*) contre l'ordonnance rendue le 17 mai 1994 par le tribunal municipal.

18. Le 22 juin 1994, la banque requérante saisit la Cour constitutionnelle (*Ústavní soud*) d'un recours (*ústavní stížnost*) contre les ordonnances du tribunal de district du 30 septembre 1993 et du 30 mars 1994, ainsi que contre l'ordonnance du tribunal municipal du 17 mai 1994 ; elle demandait l'abrogation des articles 26 § 4 et 41 § 2 de la loi.

19. Le 23 juin 1994, la BNC prolongea la période d'administration provisoire jusqu'au 31 décembre 1994. Le 29 juin, cette prolongation fut publiée au bulletin du commerce. Le 30 juin, le tribunal de district ordonna, sur proposition de la BNC, la mention de la prolongation au registre des sociétés. Le tribunal ne tint pas d'audience publique. Le même jour, il confirma l'ordonnance en délivrant un certificat de force exécutoire. Cette ordonnance fut communiquée au bureau de M. Choděra. Le 21 juillet et le 15 août 1994, la banque requérante, représentée par M. Choděra, fit appel de l'ordonnance devant le tribunal municipal.

20. Entre-temps, la Cour constitutionnelle avait, le 29 juin 1994, déclaré irrecevable le recours formé devant elle par la banque requérante ; elle avait constaté notamment que, l'ordonnance du 17 mai 1994 n'ayant pas été signifiée aux parties à l'instance, elle n'était pas devenue définitive.

21. Le 29 juillet 1994, la loi n° 156/1994 entra en vigueur. Elle portait notamment modification de la procédure de placement sous administration provisoire. Le chapitre IV disposait que la loi était applicable dans tous les cas où l'administration provisoire avait été instaurée avant cette date.

22. Le 30 août 1994, l'ordonnance rendue le 17 mai 1994 par le tribunal municipal fut signifiée à la banque requérante et devint par conséquent définitive.

23. Le 31 août 1994, la banque requérante, représentée par le président du conseil d'administration et M. Choděra, forma un nouveau pourvoi en cassation contre l'ordonnance rendue le 17 mai 1994 par le tribunal municipal. Ses arguments étaient les mêmes que ceux avancés lors du précédent appel, qui avait toutefois été introduit avant la notification de l'ordonnance.

24. Le même jour, la banque requérante, représentée par le président du conseil d'administration et M. Choděra, saisit une deuxième fois la Cour constitutionnelle d'un recours contre l'ordonnance rendue le 17 mai 1994 par le tribunal municipal. Elle relevait que l'ordonnance était devenue définitive à la suite de sa notification et qu'il était donc possible de saisir la Cour constitutionnelle. Elle faisait valoir qu'elle aurait dû être partie à la procédure concernant l'inscription des informations au registre des sociétés et que toutes les décisions prises auraient dû lui être signifiées. Elle

contestait en outre l'interprétation – erronée selon elle – que le tribunal municipal avait donnée de l'article 26 § 4 de la loi, et considérait que cette disposition devait être abrogée, de même d'ailleurs que l'article 41 § 2 de la loi.

25. Le 13 octobre 1994, le tribunal municipal repoussa l'appel formé par la requérante contre l'ordonnance du tribunal de district du 30 juin 1994 au motif qu'il avait été interjeté par une personne non habilitée à cette fin. Le tribunal estimait que l'organe exécutif de la banque requérante avait, conformément à l'article 29 § 2 de la loi telle que modifiée, été remplacé par l'administrateur provisoire qui était dès lors le seul à pouvoir représenter la banque ou désigner un représentant légal – ce qu'il n'avait pas fait en la personne de M. Choděra.

26. Le 1^{er} décembre 1994, la BNC décida que l'administration provisoire ne prendrait pas fin le 31 décembre 1994 mais cesserait pour l'un des motifs indiqués à l'article 33 de la loi telle que modifiée. Le 7 décembre 1994, cette décision fut portée au registre des sociétés.

27. Dans l'intervalle, le 6 décembre 1994, la banque requérante, représentée par le président de son conseil d'administration et M. Choděra, avait introduit un troisième recours devant la Cour constitutionnelle, cette fois-ci contre l'ordonnance rendue le 13 octobre 1994 par le tribunal municipal. Elle arguait en particulier que ce tribunal avait violé son droit à la protection de la justice en décidant que son appel avait été formé par une personne non habilitée à cette fin. Elle préconisait en outre l'abrogation du chapitre IV § 3 de la loi n° 156/1994.

28. Le 13 décembre 1994, la Cour constitutionnelle déclara irrecevable le deuxième recours formé par la banque requérante contre l'ordonnance du tribunal municipal du 17 mai 1994. Elle constata en particulier que, au moment où ce recours constitutionnel avait été formé, la Cour supérieure se trouvait saisi du pourvoi en cassation de la banque requérante et ce pourvoi qui avait été introduit dans l'intervalle était toujours pendant. Par conséquent, aucune décision définitive n'avait été rendue à ce stade.

29. Le 31 janvier 1995, la Cour constitutionnelle repoussa le troisième recours de la banque requérante au motif qu'il était dépourvu de fondement et avait été formé par une personne non autorisée. La cour jugea en particulier que :

« (...) [l]e tribunal municipal de Prague a expressément fondé sa décision sur l'article 29 § 2 de [la loi] (...) en vertu duquel l'administrateur provisoire remplace l'organe exécutif de la banque pendant la période d'administration provisoire (...) L'administrateur provisoire de la banque n'avait pas autorisé [le représentant légal de celle-ci] à interjeter appel ni à former un recours devant la Cour constitutionnelle.

(...) La Cour constitutionnelle a constaté dans le dossier de l'affaire se trouvant auprès du tribunal de district n° 1 de Prague que la décision de mise sous administration provisoire (...) avait été prise par la [BNC] le 27 septembre 1993 (...) Le placement sous administration provisoire était devenu effectif, conformément à

l'article 29 § 1 de [la loi], dès son inscription au registre des sociétés, en application de l'ordonnance rendue le 30 septembre 1993 par le tribunal de district n° 1 de Prague, devenue définitive le 4 octobre 1993. (...)

En outre, selon [la loi], le droit administratif n'était pas applicable à la procédure de placement sous administration provisoire, à l'exception des cas expressément énumérés dans la loi (articles 26 § 4 et 41). Le droit administratif n'est devenu applicable qu'après l'entrée en vigueur de la loi n° 156/1994 (article 26 § 4). Un recours administratif pouvait alors être introduit contre une décision rendue par la [BNC] (article 26 § 8). L'article 41 § 1 de [la loi] autorisait également un recours administratif. Toutefois, ce n'est que depuis l'amendement de l'article 26 § 7 de la [loi] que la [BNC] a l'obligation de notifier à [la banque] sa décision de la placer sous administration provisoire. Par ailleurs, le recours administratif n'a pas d'effet suspensif (article 8) (...) »

30. Le 15 juin 1995, en vertu de l'article 33 § 1 de la loi telle que modifiée, la BNC retira à la banque requérante son autorisation d'exercer ses activités (*povolení pŕsobit jako banka*) et, le 15 août 1995, confirma cette décision après appel de l'intéressée.

31. Le 2 octobre 1995, le tribunal de commerce ouvrit une procédure de faillite contre la banque requérante.

32. Le 6 janvier 1997, le tribunal de district clôtura la procédure introduite le 6 octobre 1995 par la banque requérante, représentée par M. Choděra, à l'encontre de la BNC et de l'administrateur provisoire, en demandant à ce dernier de remplir son mandat (*o splnění povinnosti nuceného správy*). Le tribunal jugea que la banque requérante n'avait pas produit de pouvoir.

33. Le 7 janvier 1997, le tribunal de commerce, saisi d'un recours en cassation contre l'ordonnance du tribunal municipal du 17 mai 1994, clôtura la procédure au motif que M. Moravec n'avait pas payé les frais de justice malgré l'injonction formulée par le tribunal dans son ordonnance du 22 mai 1995, qui avait été modifiée le 10 juillet 1996 et communiquée à M. Moravec le 12 août 1996.

34. Le 2 avril 1998, le tribunal municipal cassa l'ordonnance du tribunal de district du 6 janvier 1997 ; il déclara notamment ceci :

« On sait que la demande fut formulée le 6 octobre 1995 et que s'y trouvait joint le pouvoir que l'organe exécutif de la banque requérante avait donné à cette fin. On sait également que le 2 octobre 1995, une procédure de faillite fut ouverte contre la banque (...) (A cette date) la société déclarée en faillite n'avait pas perdu sa qualité pour ester en justice mais était seulement privée du droit de disposer des biens faisant partie de l'actif de la société. En vertu de l'article 14 § 1 h) de la loi n° 328/1991 sur la faillite et le redressement judiciaire [*zákon o konkurzu a vyrovnání*], les pouvoirs portant sur les biens qui font partie de l'actif d'une société déclarée en faillite ne sont plus valables. Or tel n'était pas le cas en l'espèce (...) »

35. Le 30 novembre 2000, la Cour suprême déclara irrecevable le pourvoi en cassation formé par la banque requérante contre l'ordonnance du 17 mai 1994 du tribunal municipal. Elle estima qu'en application de l'article 237 f) du code de procédure civile, un pourvoi était recevable si une

partie à l'instance se trouvait dans l'impossibilité d'agir à cause d'un acte procédural pris par le tribunal. Selon la loi alors en vigueur, l'administration provisoire avait pris effet à la date de sa mention au registre des sociétés ; l'organe exécutif de la banque requérante était donc habilité à agir au nom de celle-ci jusqu'à cette date et à faire appel de l'ordonnance du tribunal de district une fois la mise sous administration provisoire inscrite au registre des sociétés. Le tribunal de district devait ensuite notifier sa décision à la banque requérante. Toutefois, en l'espèce, la banque requérante avait valablement formé un appel contre l'ordonnance en cause auprès du tribunal municipal, qui l'avait examiné au fond. L'ordonnance n'étant pas motivée, sa notification ne fournissait pas davantage d'éléments à la banque requérante quant à la position à adopter dans la procédure. La Cour suprême ajouta que le fait que la banque requérante n'avait pas reçu le texte de la proposition de la BNC concernant l'inscription de la mise sous administration provisoire au registre des sociétés ne privait pas la banque de son droit d'agir devant le tribunal, ainsi que l'énonçait l'article 237 f) du code de procédure civile.

Pour autant que le pourvoi concernait l'enregistrement de la première prolongation de la période d'administration provisoire au registre des sociétés, la Cour suprême précisa que l'article 29 de la loi telle qu'en vigueur à l'époque où l'administration provisoire avait été décidée prévoyait que celle-ci prenait effet le jour de cet enregistrement, les fonctions de l'organe exécutif de la banque étant suspendues au moment de la nomination d'un administrateur provisoire, et ce jusqu'à la fin de la période d'administration provisoire. En l'espèce, le 30 septembre 1993, l'organe exécutif de la banque requérante avait été remplacé par l'administrateur provisoire, qui avait seul qualité pour faire appel dans la procédure concernant la proposition d'inscrire la prolongation de la période d'administration provisoire au registre des sociétés. Or l'appel contre l'ordonnance du tribunal de district du 30 mars 1994 avait été interjeté par M. Choděra agissant en vertu d'un pouvoir délivré le 9 février 1994 par M. Moravec, président du conseil d'administration de la banque requérante.

36. Le 30 novembre 2000, la Cour suprême déclara également irrecevable le pourvoi formé par la banque requérante contre l'ordonnance rendue le 13 octobre 1994 par le tribunal municipal. Elle dit notamment que, d'après l'article 237 b) du code de procédure civile, un pourvoi était recevable si la personne ayant agi comme partie à l'instance n'avait pas qualité pour ce faire. La banque requérante soutenait que l'administrateur provisoire n'avait pas qualité pour être partie à l'instance. La Cour suprême estima qu'en l'espèce la banque requérante avait cette qualité ; une autre question était celle de savoir qui pouvait agir en son nom devant le tribunal.

La Cour suprême examina ensuite les conditions de recevabilité du pourvoi formé par la requérante sous l'angle de l'article 237 f) du code de procédure civile. Elle précisa qu'en application de la loi alors en vigueur, le placement sous administration provisoire avait pris effet le jour où il avait

été inscrit au registre des sociétés ; l'organe exécutif de la banque avait alors été remplacé par l'administrateur provisoire. L'article 200 b) § 2 du code de procédure civile prévoyait que le tribunal décidait sans tenir d'audience du contenu des informations à porter au registre des sociétés. Le tribunal indiquait la date d'enregistrement dans sa décision ; l'enregistrement devait intervenir dans le mois suivant la décision. La Cour suprême insista sur le fait qu'il ne fallait confondre la date d'inscription au registre des sociétés ni avec la date à laquelle la décision autorisant cet enregistrement était rendue, ni avec la date de sa notification, ni avec la date à laquelle le tribunal confirmait la décision en délivrant le certificat de force exécutoire. La Cour suprême conclut que seul l'administrateur provisoire avait qualité pour faire appel dans la procédure concernant la proposition d'enregistrer la deuxième prolongation de la période d'administration provisoire au registre des sociétés. Or l'appel formé contre l'ordonnance rendue le 30 juin 1994 par le tribunal de district émanait de M. Choděra agissant en vertu d'un pouvoir délivré le 9 février 1994 par M. Moravec, président du conseil d'administration de la banque requérante. Celle-ci n'était par conséquent pas en droit de voir la cour d'appel examiner son recours au fond.

37. Le 19 mars 2001, la banque requérante, représentée par M. Choděra, saisit la Cour constitutionnelle pour la quatrième fois, se plaignant cette fois de deux décisions rendues par la Cour suprême qui auraient emporté violation de l'article 6 § 1 de la Convention.

II. LE DROIT INTERNE PERTINENT

38. Jusqu'au 29 juillet 1994, la loi n° 21/1992 sur les banques (« la loi ») régissait la procédure de placement sous administration provisoire. Selon l'article 26 § 1 a) de la loi, la BNC pouvait, en sa qualité d'autorité administrative visée à l'article 1 § 3 de la loi n° 6/1993 sur la banque nationale tchèque, placer sous administration provisoire une banque qui ne respectait pas les conditions posées dans son agrément comme banque ou qui enfreignait la loi. L'article 27 autorisait la BNC à placer sous administration provisoire une banque si la situation financière et les liquidités de celle-ci manquaient gravement ou de façon répétée aux conditions énoncées par la loi et si les mesures ou sanctions antérieures n'avaient pas permis de redresser les choses. L'article 29 § 1 précisait que le placement sous administration provisoire prenait effet à la date de son inscription au registre des sociétés et que la BNC n'était pas tenue de notifier à la banque sa décision de la placer sous administration provisoire. Avant son enregistrement, la décision de mise sous administration provisoire était publiée au bulletin du commerce. En application de l'article 29 § 2, les fonctions de l'organe exécutif de la banque étaient suspendues dès la désignation d'un administrateur provisoire et jusqu'à la fin de la période d'administration provisoire. L'article 30 habilitait l'administrateur

provisoire à prendre les mesures nécessaires pour restaurer la stabilité et les liquidités de la banque concernée, y compris par la fermeture d'agences ou de services administratifs. D'après l'article 33, mettaient fin à l'administration provisoire : a) sa levée, si son maintien n'était plus justifié ; b) l'expiration de la période fixée initialement par la BNC, si elle n'avait pas été prolongée ; et c) le retrait de l'agrément de la banque.

La loi n'obligeait pas la BNC à notifier à la banque concernée sa décision de la placer sous administration provisoire. Elle ne précisait pas la durée maximale de l'administration provisoire, ne contenait aucune disposition relativement à l'application du droit administratif à la procédure, ne précisait pas quelles étaient les parties à l'instance et ne prévoyait aucun recours contre la décision de placement sous administration provisoire.

39. La procédure d'administration provisoire a été modifiée par la loi n° 156/1994, entrée en vigueur le 29 juillet 1994. Cette loi devait s'appliquer dans tous les cas où l'administration provisoire avait été imposée avant cette date. Selon le nouvel article 26 § 4, le droit administratif s'applique notamment aux procédures concernant le placement sous administration provisoire et sa levée, à moins que la loi sur les banques n'en dispose autrement. La banque est la seule partie à l'instance (article 26 § 5), qui peut également être engagée par la notification de la décision de mise sous administration provisoire (article 26 § 6). En application du nouvel article 26 § 7, la BNC notifie à un membre du conseil d'administration (*představenstvo*) de la banque, à un membre de son conseil de surveillance (*dozorčí rada*) ou à une personne habilitée à diriger la banque sa décision de placer celle-ci sous administration provisoire. La banque peut déposer un recours administratif (*rozklad*) contre cette décision. Pareil recours n'a pas d'effet suspensif (article 26 § 8). Les fonctions de tous les organes de la banque sont suspendues dès la notification de la décision de mise sous administration provisoire (article 29 § 1). L'administrateur provisoire exerce les fonctions de l'organe exécutif. La période d'administration provisoire ne peut excéder vingt-quatre mois (article 33 c)).

40. En vertu de l'article 14 du code de procédure administrative (loi n° 71/1967), est partie à l'instance toute personne dont les droits, obligations ou intérêts protégés par la loi doivent être examinés ou sont susceptibles d'être directement mis en cause par une décision administrative. L'article 61 prévoit que toute décision administrative rendue en première instance par une autorité administrative fédérale peut faire l'objet d'un recours administratif dans les quinze jours à compter de sa notification.

41. Certaines dispositions du code de procédure civile ont également été appliquées à l'espèce.

L'article 167 énonce notamment que « le tribunal statue par ordonnance [*usnesení*] à moins que la loi n'en dispose autrement ».

Aux termes de l'article 168 § 2, « le tribunal notifie une ordonnance aux parties si cette ordonnance peut faire l'objet d'un appel ou d'un pourvoi en cassation (...) »

Selon l'article 171 § 2, « si l'ordonnance ne prévoit pas d'obligation de faire, elle devient exécutoire [vykonatelný] dès sa notification (...) »

L'article 200 b) est ainsi libellé :

« 1. Dans une procédure concernant l'inscription d'informations au registre des sociétés, le tribunal vérifie que toutes les conditions requises par la loi pour cette opération sont remplies.

2. Le tribunal décide par ordonnance et sans tenir d'audience du contenu d'une inscription donnée. Le dispositif de l'ordonnance précise la date de l'inscription, à laquelle il doit être procédé dans le mois suivant la décision.

3. Les dispositions relatives aux amendes disciplinaires s'appliquent dans le cas où la société ne se conforme pas à la demande du tribunal l'invitant à lui communiquer les informations, ou les documents, nécessaires à l'inscription prévue à l'article 200 a) § 2. »

L'article 237 énonce :

« Un pourvoi en cassation [*dovolání*] formé contre la décision d'une cour d'appel est recevable si :

(...)

b) une personne ayant agi comme partie à l'instance n'avait pas qualité pour ce faire ;

(...)

f) une partie à l'instance a été privée de la possibilité de se présenter devant le tribunal en raison d'un vice de procédure imputable à celui-ci. »

L'article 241 § 2 d) dispose qu'un pourvoi en cassation peut être formé « si la décision découlait d'une erreur de droit dans l'appréciation de l'espèce ».

Le chapitre II du code régit les conditions du contrôle des décisions prises par les autorités administratives (*správní žaloba*).

L'article 247 se lit ainsi :

« 1. Les dispositions du présent chapitre s'appliquent lorsqu'une personne physique ou morale prétend qu'une décision prise par une autorité administrative a restreint un ou plusieurs de ses droits et qu'une demande de contrôle de la légalité de cette décision est présentée au tribunal.

2. En ce qui concerne une décision prise par un organe administratif dans le cadre d'une procédure administrative, les dispositions du présent chapitre s'appliquent seulement au contrôle d'une décision contre laquelle tous les recours juridiques ordinaires prévus par la loi ont été exercés, la décision étant de ce fait devenue définitive. »

L'article 250 b) § 1 énonce que la demande de contrôle doit être déposée dans les deux mois à compter de la notification de la décision rendue par l'autorité administrative en dernière instance, à moins que la loi n'en dispose autrement.

Les faits tels qu'ils existaient à l'époque où la décision a été rendue sont déterminants (article 250 i) § 1). Aucun examen des preuves n'a lieu.

Si le tribunal constate que la décision a été prise conformément à la loi, il rejette la demande de contrôle (article 250 j) § 1).

S'il constate que l'autorité administrative n'a pas examiné la question correctement sur le plan du droit ou que les faits sur lesquels elle a fondé sa décision ne correspondent pas au contenu du dossier, le tribunal annule la décision et peut renvoyer la question à l'autorité administrative pour nouvel examen. Il annule également une décision lorsqu'il apparaît au cours de l'audience qu'elle ne peut faire l'objet d'un contrôle parce qu'elle est incompréhensible ou que la motivation y fait défaut (article 250 j) § 2).

42. Enfin, selon l'article 27 § 2 du code de commerce (loi n° 513/1991), les informations consignées au registre des sociétés deviennent opposables à tous à compter du jour de leur inscription.

EN DROIT

I. SUR LES EXCEPTIONS PRÉLIMINAIRES DU GOUVERNEMENT

(...)

a) Article 34 de la Convention

46. La Cour rappelle que dans sa décision du 20 mai 1998 sur la recevabilité de la plainte, la Commission a conclu que le placement sous administration provisoire avait porté atteinte à la banque, car cette mesure avait empêché celle-ci d'administrer ses affaires ; il était donc manifeste que la banque avait un intérêt pour agir. La Commission a en outre estimé que, même si le formulaire de requête était officiellement rempli au seul nom de M. Moravec, il en ressortait que la banque elle-même voulait introduire une requête par l'intermédiaire de M. Moravec et que les formules de procuration présentées par celui-ci lui permettaient d'introduire la requête au nom de la banque. Par conséquent, la Commission était compétente en application de l'article 25 de la Convention pour examiner la requête, valablement déposée par la banque.

47. Le Gouvernement a contesté la décision de la Commission et soutenu qu'à compter du 30 septembre 1993, date à laquelle la banque fut placée sous administration provisoire, c'était l'administrateur provisoire qui avait qualité pour agir au nom de la banque et pour introduire une requête valable en son nom.

48. La Cour rappelle que la Convention et ses Protocoles doivent s'interpréter comme garantissant des droits concrets et effectifs, et non théoriques et illusoires (*Cruz Varas et autres c. Suède*, arrêt du 20 mars 1991, série A n° 201, pp. 35-36, § 99). Elle estime, comme la Commission dans sa décision du 20 mars 1998 sur la recevabilité, que ce principe s'applique également à l'article 34 (ancien article 25) de la Convention, qui confère aux particuliers et aux organisations non gouvernementales un droit de nature procédurale.

49. La Cour note que lorsque la Commission fut saisie de la requête, en mai 1995, la banque requérante, placée sous administration provisoire, ne perdit pas pour autant sa personnalité juridique. La banque était à l'époque représentée par l'administrateur provisoire qui, en application de l'article 29 § 2 de la loi sur les banques, avait remplacé son organe exécutif à compter du 30 septembre 1993 (jour où le placement sous administration provisoire avait été inscrit au registre des sociétés), avait la capacité juridique de défendre les droits de la banque requérante et, partant, de saisir les institutions de la Convention s'il l'estimait opportun. La question se pose donc de savoir si, dans de telles circonstances, l'administrateur provisoire était seul autorisé à introduire au nom de la banque une requête fondée sur l'article 25.

50. La Cour rappelle que dans l'arrêt *Agrotexim et autres c. Grèce* du 24 octobre 1995 (série A n° 330-A, p. 25, § 68), qui concernait une société en liquidation, elle a décidé que les actionnaires de la société n'avaient pas qualité pour saisir, sur la base de l'article 1 du Protocole n° 1, les organes de la Convention au titre d'une atteinte aux biens de la société. Elle a estimé qu'il n'était justifié de faire abstraction de la personnalité juridique d'une société que dans des circonstances exceptionnelles, notamment lorsqu'il était clairement établi que celle-ci se trouvait dans l'impossibilité de saisir par l'intermédiaire de ses organes statutaires ou – en cas de liquidation – de ses liquidateurs les organes de la Convention. Bien que la société fût en liquidation, elle n'avait pas disparu comme personne morale lorsque les actionnaires avaient saisi la Commission ; elle était alors représentée par ses deux liquidateurs, qui avaient la capacité juridique de défendre ses droits et donc de saisir, s'ils l'estimaient utile, les organes de la Convention. Selon la Cour, il n'existait aucune raison de penser que les liquidateurs eussent failli à leurs devoirs. Au contraire, suffisamment d'indices montraient qu'ils avaient pris toutes les mesures qu'ils estimaient dans l'intérêt de la masse. Dès lors, la Cour a conclu qu'il n'avait pas été clairement établi qu'au moment de la saisine de la Commission la société ne pouvait pas se

présenter devant les organes de la Convention par l'intermédiaire de ses liquidateurs pour alléguer la violation de l'article 1 du Protocole n° 1.

51. La Cour relève qu'à la différence de celui formulé dans l'affaire *Agrotexim et autres*, le grief tiré de la Convention en l'espèce ne porte pas sur une atteinte alléguée aux droits patrimoniaux de la banque que l'administrateur provisoire avait pour mission de protéger et de gérer et au sujet desquels il pouvait saisir, au nom de la banque, les organes de la Convention. En réalité, le grief a trait au fait même qu'un administrateur provisoire ait été désigné par la BNC sans que la banque concernée ait eu réellement la possibilité de s'y opposer. Lorsque, comme c'est le cas en l'espèce, le grief est pour l'essentiel tiré de l'impossibilité d'accéder effectivement à un tribunal pour s'opposer à la désignation d'un administrateur provisoire ou attaquer une telle décision, dire que seul cet administrateur était habilité à représenter la banque pour saisir les organes de la Convention reviendrait à rendre le droit de recours individuel prévu par l'article 34 théorique et illusoire.

52. La Cour estime en conséquence que, compte tenu de la nature particulière des griefs formulés, il existait des circonstances exceptionnelles qui autorisaient M. Moravec, en tant qu'ancien président du conseil d'administration de la banque et actionnaire majoritaire de celle-ci, à introduire valablement une requête au nom de la banque. L'exception préliminaire du Gouvernement sur ce point doit donc être rejetée.

(...)

II. SUR LA VIOLATION ALLÉGUÉE DE L'ARTICLE 6 DE LA CONVENTION

54. La banque requérante se plaint d'une violation de ses droits au titre de l'article 6 de la Convention : elle n'aurait disposé d'aucun recours contre la décision administrative de la BNC de la placer sous administration provisoire ni contre les décisions ultérieures des organes administratifs et judiciaires. Elle soutient que, pendant la période d'administration provisoire, son organe exécutif aurait au moins dû conserver le pouvoir de contester les actes de la BNC, autorité publique, mais qu'elle ne fut informée ni de l'enregistrement de sa mise sous administration provisoire ni de la première prolongation de celle-ci et que l'appel qu'elle interjeta contre l'enregistrement de la deuxième prolongation fut écarté au motif qu'il avait été introduit par une personne non habilitée à le faire. L'organe exécutif de la banque aurait donc été privé de tout moyen de redressement, au mépris des dispositions de l'article 6.

55. L'article 6 de la Convention énonce en sa partie pertinente :

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

(...)

c) Appréciation de la Cour

64. La Cour constate pour commencer que l'applicabilité en l'espèce de l'article 6 de la Convention n'a pas prêté à controverse devant la Commission. Celle-ci a considéré que la procédure de placement de la banque requérante sous administration provisoire et l'inscription faite par la suite au registre des sociétés concernaient les droits de caractère civil de la banque en cela que la capacité de celle-ci d'administrer ses biens s'en trouvait réduite ; la procédure relevait donc de l'article 6. Le Gouvernement a contesté cette analyse pour la première fois devant la Cour ; il a soutenu que ni la décision de placer la banque sous administration provisoire ni la décision de prolonger cette période n'avaient trait à une contestation sur les droits et obligations de caractère civil de la banque.

65. La Cour estime, comme la Commission, que la décision de placer la banque requérante sous administration provisoire a eu un effet manifeste et déterminant sur le droit de la banque de continuer à gérer ses propres affaires financières ainsi que sur sa capacité d'administrer ses propres biens et actifs, à travers son conseil d'administration légalement désigné. Il est vrai, comme l'a fait remarquer le Gouvernement, que la décision de la BNC de placer une banque sous administration provisoire n'impose pas à ceux chargés d'administrer la banque d'utiliser différemment ses biens, et qu'une telle décision a pour seul objet d'empêcher la direction existante de dilapider les actifs de la banque. La Cour ne saurait néanmoins souscrire à l'argument du Gouvernement selon lequel la décision de la BNC a donc mis en cause seulement les droits de la direction existante de la banque et non ceux de la banque elle-même.

66. Le Gouvernement soutient que l'article 6 n'est pas applicable puisque ni la décision de la BNC d'imposer l'administration provisoire ni celle du tribunal municipal de Prague de rejeter les appels formés contre les ordonnances rendues par le tribunal de district n'emportaient une décision concernant des contestations sur les droits et obligations de caractère civil de la banque requérante. La Cour rappelle à cet égard que l'esprit de la Convention commande de ne pas prendre le terme « contestation » du texte français, qui n'a pas d'équivalent dans la version anglaise, dans une acception trop technique et d'en donner une définition matérielle plutôt que formelle (voir, par exemple, *Le Compte, Van Leuven et De Meyere c. Belgique*, arrêt du 23 juin 1981, série A n° 43, pp. 20-21, § 45). En outre, même si l'emploi du mot français « contestation » implique l'existence d'un désaccord, la Cour constate qu'un tel désaccord existait manifestement en l'espèce puisque la banque requérante a tenté, après avoir pris connaissance des ordonnances rendues par le tribunal de district, de contester par l'intermédiaire de son ancienne direction la décision de lui imposer puis de prolonger l'administration provisoire.

67. La Cour estime par conséquent que l'article 6 de la Convention est applicable aux décisions par lesquelles la banque fut placée sous administration provisoire et vit prolonger celle-ci.

68. La Cour rappelle que lorsque, comme en l'espèce, une décision prise par une autorité administrative sur des contestations qui portent sur des droits et obligations de caractère civil ne remplit pas en elle-même les conditions posées par l'article 6 de la Convention, il est nécessaire que la décision subisse le contrôle ultérieur d'un « organe judiciaire de pleine juridiction » qui offre les garanties prévues par cette disposition (voir, par exemple, *Albert et Le Compte c. Belgique*, arrêt du 10 février 1983, série A n° 58, p. 16, § 29 ; *Ortenberg c. Autriche*, arrêt du 25 novembre 1994, série A n° 295-B, pp. 49-50, § 31 ; *Bryan c. Royaume-Uni*, arrêt du 22 novembre 1995, série A n° 335-A, p. 16, § 40).

69. Le Gouvernement a affirmé devant la Commission que le contrôle juridictionnel requis était possible en l'espèce : la banque requérante aurait pu introduire une demande en supervision (*správní žaloba*) en vertu de l'article 247 du code de procédure civile contre la décision initiale de la BNC de la placer sous administration provisoire. La Cour observe toutefois que cette décision initiale, prise par la BNC le 27 septembre 1993 et publiée au bulletin du commerce le 29 septembre, précisait que les règles de procédure administrative n'étaient pas applicables et qu'elle-même était insusceptible d'appel. En outre, ainsi que l'a noté la Commission, la décision prit effet le 30 septembre 1993, dès son inscription au registre des sociétés, conformément à l'ordonnance rendue par le tribunal de district n° 1 de Prague. A compter de cette date, les pouvoirs et fonctions de l'organe exécutif de la banque furent suspendus et confiés à l'administrateur provisoire, qui fut dès lors seul habilité à représenter la banque et à désigner un représentant légal de celle-ci devant la justice. La Cour remarque que, dans son arrêt du 30 novembre 2000, la Cour suprême a estimé que, jusqu'à l'inscription au registre, l'organe exécutif de la banque requérante avait conservé le pouvoir d'agir au nom de celle-ci (paragraphe 35 ci-dessus). Elle constate toutefois que cette inscription eut en réalité lieu le lendemain de la publication de la décision initiale de la BNC au bulletin du commerce. Dans ces conditions, même si l'on admet que la décision de la BNC pouvait faire l'objet d'une supervision et que, dans une telle procédure, les juridictions civiles auraient eu compétence pour examiner la motivation du placement sous administration provisoire, la Cour juge que la banque requérante n'avait nullement, en pratique, la possibilité d'introduire et de mener une telle procédure de contrôle par l'intermédiaire de son organe exécutif.

70. La Cour estime en outre que les ordonnances rendues par le tribunal de district en application de l'article 200 b) du code de procédure civile n'offraient pas le degré requis de contrôle juridictionnel de la décision d'imposer ou de prolonger une période d'administration provisoire. Comme le Gouvernement l'a lui-même affirmé, la fonction essentielle des

juridictions internes lorsqu'elles statuent sur des questions relatives à l'inscription d'informations au registre des sociétés est de vérifier que les conditions formelles prévues par la législation applicable à ces enregistrements ont été respectées. Il ne leur appartient pas d'examiner les raisons de fond ayant inspiré le placement sous administration provisoire ou sa prolongation. De surcroît, compte tenu de ce rôle restreint, la procédure devant le tribunal est exclusivement écrite et a lieu en chambre du conseil, sans audience et sans que la direction de la banque ait la possibilité de protester.

71. Certes, bien que les pouvoirs de l'ancienne direction de la banque aient été suspendus, celle-ci avait la possibilité, par l'intermédiaire de M. Moravec et de M. Choděra, d'interjeter appel auprès du tribunal municipal de Prague contre les ordonnances rendues par le tribunal de district le 30 septembre 1993 et le 30 mars 1994. Cependant, comme il ressort de la décision d'écarter l'appel de la banque prise le 17 mai 1994 par le tribunal municipal, celui-ci n'examina pas non plus les raisons de fond ayant inspiré la décision d'imposer ou de prolonger l'administration provisoire, son rôle se limitant à vérifier que le report des informations au registre des sociétés était conforme aux dispositions de la loi sur les banques.

72. En ce qui concerne l'appel formé contre l'ordonnance autorisant l'inscription au registre des sociétés de la deuxième prolongation de l'administration provisoire, la Cour note que le tribunal municipal de Prague le rejeta le 13 octobre 1994 sans aucun examen au fond, jugeant qu'il avait été formé par une personne non habilitée à cette fin puisque l'administrateur provisoire avait seul la capacité d'agir au nom de la banque pour introduire pareil appel. La Cour estime, comme la Commission, que même à supposer que la portée du contrôle effectué dans le cadre d'un tel appel eût été assez large pour répondre aux exigences de l'article 6 de la Convention, la banque requérante n'a pas eu un accès effectif à un tribunal pour obtenir ce contrôle.

73. Compte tenu de ce qui précède, la Cour dit que, alors qu'il y avait des contestations sur ses droits et obligations de caractère civil, la banque requérante n'a pas bénéficié d'un accès effectif à un organe judiciaire comme le voulait l'article 6 § 1 de la Convention ; il y a donc eu violation de cette disposition.

(...)

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

(...)

2. *Dit* qu'il y a eu violation de l'article 6 § 1 de la Convention ;

(...)

Fait en anglais, puis communiqué par écrit le 21 octobre 2003, en application de l'article 77 §§ 2 et 3 du règlement.

Michael O'BOYLE
Greffier

Nicolas BRATZA
Président