

[TRADUCTION-EXTRAITS]

(...)

EN FAIT

1. Le requérant [M. Tadeusz Olczak] est un ressortissant polonais résidant à Stoczek Łukowski. Il est ingénieur de son métier.

A. Les circonstances de l'espèce

2. Les faits de la cause, tels qu'ils ont été exposés par les parties, peuvent se résumer comme suit.

3. Le 24 novembre 1990, le président de la Banque nationale de Pologne décida, en vertu de la loi de 1989 sur les banques, d'autoriser la création de la Première Banque commerciale de Lublin (*Pierwszy Komercyjny Bank S.A. w Lublinie*), une société anonyme à capitaux étrangers.

4. En janvier 1991, la société fut immatriculée au registre des sociétés anonymes auprès du tribunal de district de Lublin. Le capital social de la société se montait à 56 milliards d'anciens zlotys (PLZ – l'équivalent de 5,6 millions de nouveaux zlotys, en vigueur à compter du 1^{er} janvier 1995). Une même personne, D.B., possédait 97,5 % des actions.

5. Le 8 avril 1992, le requérant acheta à D.B. des actions de la Première Banque commerciale de Lublin. Les parties fixèrent le prix des actions à 40 milliards de PLZ, à payer en trois versements. Le requérant devait ainsi posséder 40 % des capitaux propres de la banque.

6. Le 17 juin 1992, le requérant et D.B. convinrent de révoquer ce contrat. Le 22 juin 1992, D.B. n'ayant pas payé les sommes qu'il devait, la banque reprit un certain nombre de ses actions afin de couvrir ses obligations de paiement. Par la suite, le requérant déposa à la banque 307 actions qu'il avait achetées à D.B. La banque demanda à la présidente de la Banque nationale de Pologne l'autorisation d'en transférer de nouveau la propriété à D.B.

7. La présidente refusa par une lettre du 17 juillet 1992 où elle déclarait que la banque était une institution qui fonctionnait avec les avoirs de particuliers et devait honorer leur confiance. En vertu de la loi de 1989 sur les banques, notamment son article 100, les activités des banques sont supervisées par la Banque nationale de Pologne afin de protéger les économies et investissements qui leur sont confiés. Compte tenu de la situation de D.B., qui avait entre-temps été arrêté et extradé vers les États-Unis, où il avait été condamné pour fraude financière, il n'existait aucune

garantie que les intérêts des clients de la banque seraient correctement protégés s'il restait l'actionnaire majoritaire de la banque. Il y avait de plus un conflit d'intérêts car, outre que D.B. était l'actionnaire majoritaire de la banque, il était l'unique propriétaire ou le copropriétaire d'un certain nombre de sociétés qui n'avaient pas remboursé les prêts que la banque leur avait consentis, affaiblissant ainsi la situation financière de celle-ci.

8. Par une lettre du 7 août 1992, la présidente de la Banque nationale attira l'attention du conseil d'administration de la banque sur la nécessité de préparer un plan de redressement et de restructuration afin d'améliorer la situation financière de cette dernière.

9. En 1992, les pertes de la banque se montaient au total à 1 063 043 000 000 de PLZ et ses fonds propres à 888 336 000 000 de PLZ.

10. Le 4 février 1993, la société T., propriété du requérant, contracta auprès de la banque un emprunt de 4 milliards de PLZ remboursable en un an.

11. Par une décision n° 2/93 du 6 février 1993, la présidente de la Banque nationale de Pologne désigna un conseil d'administrateurs provisoires (*Zarząd Komisaryczny*) qui devait remplacer les organes de direction et de contrôle de la banque pendant une période de six mois. Ce faisant, elle tint compte de la détérioration constante de la situation financière de la banque et du risque d'insolvabilité de celle-ci. Cette mesure visait à améliorer la situation financière de la banque et à protéger les avoirs qui y étaient déposés. Elle prit aussi en considération le fait que le conseil d'administration de la banque n'avait pas présenté de plan de redressement comme la Banque nationale l'avait exigé. Elle signalait que la composition du conseil d'administration avait changé à maintes reprises, ce qui rendait difficile l'adoption d'une méthode de gestion cohérente, et que le nouveau conseil, élu en décembre 1992, n'avait pas non plus élaboré de plan de redressement ni montré son aptitude à préparer et mettre en œuvre un tel plan. Il s'était certes engagé à mener cette tâche à bien dans les trois mois mais, vu la situation dramatique dans laquelle la banque se trouvait, ce délai était beaucoup trop long. Elle notait enfin que la banque ne pouvait être sauvée que par un financement extérieur, mais qu'aucune institution prête à financer une opération de sauvetage n'avait été trouvée.

12. Le rapport établi par des auditeurs externes pour l'année 1992, préparé par la suite à la demande du conseil d'administrateurs provisoires, indiquait notamment qu'avant le 10 août 1992 les organes de direction de la banque et son principal actionnaire, D.B., s'étaient conduits de manière non professionnelle, provoquant ainsi des pertes considérables. Celles-ci résultaient entre autres de transactions conclues entre la banque et des sociétés appartenant au principal actionnaire, D.B. Il avait été consenti un certain nombre de prêts peu judicieux, notamment à des sociétés et particuliers ayant des rapports avec D.B. Il fallait revoir la stratégie de la banque, et trouver un investisseur extérieur désireux d'en améliorer la

situation financière en augmentant son capital social. Or les chances de trouver un investisseur prêt à injecter 60 millions de dollars américains environ étaient quasiment nulles. A défaut, il était possible de rechercher un appui institutionnel auprès de la Banque nationale de Pologne, de la Banque mondiale ou d'un autre organisme. Le nouvel investisseur éventuel devrait prendre le contrôle de la banque afin d'en assurer la gestion jusqu'à ce que sa situation soit redressée. En conséquence, les actionnaires existants ne seraient plus majoritaires.

13. Selon un extrait des livres de comptes de la banque, la société du requérant, T., devait à celle-ci 1 524 757 500 PLZ au 31 mai 1993. Le 1^{er} juin 1993, la banque engagea une procédure d'exécution à l'encontre de cette société.

14. Le 3 août 1993, le mandat du conseil d'administrateurs provisoires fut prolongé jusqu'au 7 novembre 1993, puis renouvelé une fois encore.

15. Le 23 octobre 1993, le conseil d'administrateurs provisoires adopta une résolution amendant les statuts de la banque. La valeur nominale de son capital social fut dans un premier temps ramenée de 50 milliards de PLZ à 1 098 000 000 de PLZ par l'annulation de 31 350 actions de catégorie A valant 1 million de PLZ chacune. La valeur des 27 450 actions de type A restantes fut ramenée de 1 million de PLZ à 40 000 PLZ. La somme de 57 702 000 000 de PLZ ainsi dégagée devait être utilisée en totalité pour couvrir les pertes de la banque. Ensuite, le capital social de la banque fut augmenté de 250 milliards de PLZ par l'émission de 6 250 000 nouvelles actions de catégorie B non transférables d'une valeur de 40 000 PLZ chacune, assorties de droits de vote supplémentaires. Les actions de catégorie B devaient être entièrement libérées grâce à des fonds fournis par la Banque nationale de Pologne afin d'améliorer la situation de la banque, qui se trouvait au bord de la faillite. Elles furent donc attribuées à la Banque nationale de Pologne, qui en devint propriétaire. Afin de protéger les intérêts de la banque, il fut interdit aux actionnaires existants d'acheter de nouvelles actions.

16. A la suite de ces opérations, la part du capital social détenue par le requérant chuta de 45 % à 0,4 % environ.

17. Le même jour, le conseil d'administrateurs provisoires adopta une autre résolution par laquelle il supprimait la disposition des statuts de la banque interdisant l'annulation d'actions et introduisait une clause prévoyant que les actions pouvaient être annulées à la faveur d'une réduction du capital social.

1. Procédure en vue de l'obtention d'une ordonnance annulant la résolution adoptée par le conseil d'administrateurs provisoires de la Première Banque commerciale de Lublin

(...)

2. *Procédure relative au recours formé par le requérant contre la décision d'inscrire au registre des sociétés les résultats de la résolution adoptée par le conseil d'administrateurs provisoires le 23 octobre 1993*

(...)

3. *Procédure dirigée contre la Première Banque commerciale en vue de l'annulation de la résolution du 23 octobre 1993, à laquelle le requérant s'est joint en tant que coplaignant*

31. Le 7 octobre 1994, le tribunal régional de Lublin rejeta l'action intentée par l'Entreprise forestière de Lublin (*Lubelskie Przedsiębiorstwo Produkcji Leśnej LAS*) à l'encontre de la Première Banque commerciale de Lublin. La plaignante, qui avait été actionnaire de la banque, sollicitait une ordonnance d'annulation de la résolution du 23 octobre 1993. Elle faisait valoir qu'il convenait d'annuler cette résolution conformément à l'article 414 du code de commerce, qui autorisait les actionnaires à solliciter l'abrogation des résolutions de l'assemblée générale des actionnaires ayant été délibérément adoptées pour nuire à leurs intérêts.

32. Le 9 novembre 1994, le requérant demanda au tribunal régional de Lublin de l'autoriser à se joindre à la procédure en tant que coplaignant. Le même jour, il interjeta appel du jugement du 7 octobre 1994. Le requérant faisait valoir que le jugement attaqué méconnaissait le droit matériel en ce que le tribunal avait considéré à tort que la loi sur les banques prenait le pas sur les dispositions du code de commerce conférant aux actionnaires le pouvoir de contester en justice certaines résolutions prises par l'assemblée générale des actionnaires. Le requérant indiquait en outre que le tribunal n'avait pas tiré de conclusions raisonnables à partir des preuves : celui-ci n'avait notamment pas dit que la résolution attaquée avait été délibérément adoptée pour nuire aux intérêts des actionnaires.

33. Le 23 juin 1995, la cour d'appel de Lublin débouta le requérant. Elle jugea que la Banque nationale de Pologne avait désigné le conseil d'administrateurs provisoires en raison des pertes importantes que la Première Banque commerciale avait connues en 1992, essentiellement des créances irrécouvrables. Il n'était pas contesté que la banque avait subi de telles pertes. La résolution du 23 octobre 1993 visait à améliorer la situation financière de la banque dans l'intérêt de ses clients et pour empêcher qu'elle ne devienne insolvable. S'appuyant ensuite sur la décision de la Cour suprême du 22 juillet 1994, la cour d'appel considéra que le jugement attaqué était conforme à la loi. Concernant l'appel du requérant, elle estima que celui-ci n'avait pas montré que la résolution avait été délibérément adoptée pour nuire aux intérêts des actionnaires au sens de l'article 414 du code de commerce. Elle rappela que le préjudice subi par les actionnaires ne

constituait pas en soi une raison suffisante d'annuler une résolution adoptée par l'assemblée générale des actionnaires ; il fallait en outre établir qu'il y avait eu intention délibérée de nuire à leurs intérêts. Or le requérant n'avait pas montré que la résolution du 23 octobre 1993 avait été prise dans cette intention car, dans les circonstances de la cause, il apparaissait clairement que la Banque nationale de Pologne avait agi dans le seul but de protéger les intérêts des clients de la Première Banque commerciale de Lublin.

34. Le jugement fut notifié au requérant le 7 août 1995. Celui-ci demanda au ministre de la Justice de former un recours extraordinaire en son nom. Par une lettre du 20 décembre 1995, le ministre s'y refusa car il considérait que le jugement attaqué était conforme à la loi.

B. Le droit et la pratique internes pertinents

1. Loi sur les banques

35. Conformément à l'article 104 de la loi de 1989 sur les banques, dans sa version en vigueur à l'époque des faits, si une banque connaît ou risque de connaître des pertes ou est insolvable ou risque de le devenir, son conseil d'administration doit rapidement en informer le président de la Banque nationale de Pologne et prendre les mesures de redressement appropriées. Le plan de redressement doit être soumis au président de la Banque nationale pour approbation sous trente jours.

36. Si le conseil ne s'exécute pas, ou si le programme présenté ne paraît pas garantir une amélioration de la situation de la banque, le président de la Banque nationale peut désigner un conseil d'administrateurs provisoires.

37. Ledit conseil a tous pouvoirs pour prendre des décisions dans tous les domaines qui concernent la banque. Il a pour tâche essentielle d'élaborer un plan de redressement à soumettre à l'approbation de la Banque nationale de Pologne et d'en assurer la mise en œuvre.

2. Décision de la Cour constitutionnelle

38. Le 28 mai 1996, la Cour constitutionnelle rendit une décision aux termes de laquelle l'article 105 de la loi de 1989 sur les banques devait être interprété comme signifiant que les administrateurs provisoires étaient habilités à rendre toutes décisions que les organes statutaires de la banque dont les fonctions étaient suspendues avaient le pouvoir de prendre (W 9/95 OTK 1996/3/24).

3. Responsabilité civile du Trésor public

39. En vertu de l'article 418 du code civil, dans sa version en vigueur à l'époque des faits, si une décision ou un autre acte officiel d'un fonctionnaire provoque un préjudice, le Trésor public n'en est tenu pour responsable que si cette décision ou cet acte constitue une infraction sanctionnée par le droit

pénal ou tout autre règlement disciplinaire, et si un tribunal pénal ou une autorité disciplinaire compétente confirme par jugement qu'il y a eu faute du fonctionnaire, ou si cette faute est établie de toute autre manière par une autorité supérieure.

4. Intervention dans le cadre d'une procédure civile

40. L'article 76 du code de procédure civile dispose que quiconque a un intérêt juridique quant à l'issue d'une affaire peut se joindre à la procédure à titre de coplaignant ou de codéfendeur à tout moment tant que les audiences devant le tribunal du second degré ne sont pas terminées.

GRIEFS

41. Sous l'angle de l'article 1 du Protocole n° 1, le requérant se plaint d'avoir été spolié de ses actions par la résolution prise le 23 octobre 1993 par les administrateurs provisoires. Celle-ci, en augmentant puis en réduisant le capital social de la banque et en annulant 5 040 actions qu'il possédait, a en effet privé ses actions de toute valeur.

42. Il affirme que cette résolution était contraire à l'article 105 § 2 de la loi sur les banques qui, dans une procédure destinée à améliorer la situation financière d'une société, ne permet que la suspension du droit de vote des actionnaires sans autoriser celle de leur droit de participer aux décisions sur toutes les questions relevant de la compétence exclusive de l'assemblée générale des actionnaires.

43. Il affirme en outre que le code de commerce, tel qu'applicable à l'époque des faits, ne permettait l'annulation d'actions que si les statuts de la société le prévoyaient. Or, en l'espèce, les statuts de la banque interdisaient expressément pareille annulation. Il conteste la légalité de la résolution du 23 octobre 1993, faisant valoir que les administrateurs provisoires n'avaient pas le pouvoir de l'adopter. Enfin, il soutient que la Banque nationale de Pologne aurait pu améliorer la situation financière de la banque en achetant ses actions, mais qu'elle a décidé au lieu de cela de spolier les actionnaires.

EN DROIT

44. Sous l'angle de l'article 1 du Protocole n° 1, le requérant se plaint d'avoir été spolié de ses actions par la résolution prise le 23 octobre 1993 par les administrateurs provisoires. Celle-ci, en augmentant puis en réduisant le capital social de la banque et en annulant 5 040 actions qu'il

possédait, a en effet privé ses actions de toute valeur. L'article 1 du Protocole n° 1 est 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 Etats 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. »

(...)

b) La Cour relève en outre que, pour autant que le requérant attaque la résolution prise par les administrateurs provisoires le 23 octobre 1993, celle-ci a été adoptée avant le 10 octobre 1994, date de la ratification par la Pologne du Protocole n° 1. Le Protocole ne régit, pour chaque Partie contractante, que les faits postérieurs à son entrée en vigueur à l'égard de celle-ci. Il s'ensuit que cette partie de la requête est incompatible *ratione temporis* avec les dispositions de la Convention au sens de l'article 35 § 3 et doit être rejetée conformément à l'article 35 § 4.

50. Toutefois, la Cour constate que le requérant a par la suite engagé diverses procédures en vue d'obtenir soit l'annulation de la résolution du 23 octobre 1993 soit la suppression des mentions inscrites au registre des sociétés pour refléter les résultats de cette résolution. Par ces procédures, le requérant visait à inverser les effets de la résolution et, en dernière analyse, à obtenir la restitution de ses biens, en l'occurrence les actions de la Première Banque commerciale de Lublin qu'il possédait auparavant. Dès lors, les décisions définitives prises dans ces procédures doivent être considérées comme décisives pour juger de son grief.

(...)

54. [L]a Cour constate que, le 9 novembre 1994, le requérant s'est joint, en tant que coplaignant, à la procédure engagée par l'entreprise forestière de Lublin contre la Première Banque commerciale, en vue d'obtenir une ordonnance annulant la résolution en cause. Le 23 juin 1995, la cour d'appel de Lublin rejeta le recours formé contre le jugement de première instance et se prononça en la défaveur du plaignant principal et donc aussi du requérant. Etant donné que le requérant était coplaignant dans cette procédure, que celle-ci avait le même objectif que celle qu'il avait antérieurement engagée, à savoir obtenir l'annulation de la résolution du 23 octobre 1993 et en supprimer les effets négatifs sur ses intérêts financiers, la Cour estime que c'est ce jugement, rendu après la ratification par la Pologne du Protocole n° 1, qui constitue la décision définitive car il a mis un point final à l'affaire. La Cour a donc compétence *ratione temporis* pour examiner ce grief.

c) La Cour observe que le grief du requérant se fonde sur l'hypothèse selon laquelle un actionnaire a qualité pour se plaindre d'une violation de ses droits de propriété indépendamment de ceux de la société dont il détient des actions.

55. A cet égard, le Gouvernement fait valoir que le requérant ne saurait se prétendre victime d'une violation de la Convention sachant que, le 10 octobre 1994, il n'était plus propriétaire de 5 040 des actions, déjà annulées par la résolution du 23 octobre 1993. Il affirme en outre que le requérant n'a pas été privé de la propriété des actions restantes. La mesure dénoncée constituait une simple disposition de contrôle de l'usage des biens puisque le requérant conservait ses droits de vote qui, en vertu du code de commerce, accompagnaient en principe la propriété des actions. Etant donné que même la faillite ne représente pas une privation de propriété mais constitue une simple perte de contrôle quant à l'exercice de ce droit, les mesures prises en l'espèce ne sauraient, d'après le Gouvernement, passer pour incompatibles avec l'article 1 du Protocole n° 1.

56. Le requérant maintient son grief et souligne que les mesures dénoncées ont fait perdre toute leur valeur à ses actions même si, techniquement, il restait propriétaire de certaines d'entre elles.

57. La Cour rappelle avoir dit dans l'affaire *Agrotexim et autres* qu'admettre qu'un actionnaire a qualité pour agir entraînerait des « difficultés considérables » quant à la condition de l'épuisement des voies de recours internes. On peut estimer que dans la plupart des droits nationaux les actionnaires n'ont en principe pas la possibilité d'intenter une action en réparation en cas d'acte ou omission dommageable à l'égard de « leur » société, de sorte qu'il ne serait pas raisonnable d'exiger qu'ils le fassent avant de se plaindre d'une telle action ou omission devant les organes de la Convention. Inversement, on ne saurait non plus obliger une société à épuiser elle-même les voies de recours internes puisque les actionnaires n'ont pas compétence pour les exercer au nom de « leur » société (*Agrotexim et autres c. Grèce*, arrêt du 24 octobre 1995, série A n° 330-A, pp. 25-26, §§ 68-71). Dans cet arrêt, la Cour a conclu qu'il n'est « justifié de lever le « voile social » ou de faire abstraction de la personnalité juridique d'une société que dans des circonstances exceptionnelles, notamment lorsqu'il est clairement établi que celle-ci se trouve dans l'impossibilité de saisir par l'intermédiaire de ses organes statutaires ou – en cas de liquidation – par ses liquidateurs les organes de la Convention » (*ibidem*, p. 25, § 66).

58. Toutefois, 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. A 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.

59. Deuxièmement, en ce qui concerne la distinction entre les intérêts de l'actionnaire et ceux de la société, il convient de rappeler que 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), ou si la société a été mise en liquidation.

60. La Cour observe à cet égard qu'une action de société est une chose complexe. Elle certifie que son détenteur possède une part du capital social et les droits correspondants. Il s'agit non seulement d'une créance sur les actifs sociaux en cas de liquidation de la société, mais aussi d'autres droits, particulièrement des droits de vote et le droit d'influer sur la société (*S. et T. c. Suède*, n° 11189/84, décision de la Commission du 11 décembre 1986, *Décisions et rapports* 50, p. 158). La Cour rappelle sa jurisprudence récente selon laquelle les actions d'une société anonyme ont une valeur économique et doivent de ce fait passer pour des « biens » au sens de l'article 1 du Protocole n° 1. En conséquence, elle a jugé que cette disposition s'appliquait dans les circonstances de la cause (*Sovtransavto Holding c. Ukraine* (déc.), n° 48553/99, 27 septembre 2001). La Cour rappelle enfin une décision rendue par elle dans une autre affaire où les requérants, actionnaires d'une société anonyme, se plaignaient de ce qu'à la suite de la fusion de celle-ci et d'une autre société, ils avaient dû échanger leurs actions de l'ancienne société contre des actions de la nouvelle à un prix défavorable. La Cour a considéré dans ce cas que les requérants pouvaient se prétendre victimes d'une violation de l'article 1 du Protocole n° 1 en leur qualité d'actionnaires (*Offerhaus et Offerhaus c. Pays-Bas* (déc.), n° 35730/97, 16 janvier 2001).

61. La Cour relève qu'en l'espèce, les actions initialement détenues par le requérant représentaient 45 % environ des capitaux propres de la banque. A la suite de mesures prises par les administrateurs provisoires désignés par la

Banque nationale de Pologne, cette proportion est tombée à 0,4 %. La valeur réelle des actions a donc été considérablement réduite. Le requérant a incontestablement subi une privation de propriété par suite de ces mesures. De plus, les pouvoirs qu'il tenait de la propriété des actions et sa capacité à influencer sur la société et à voter ont été largement réduits. Il faut rappeler à cet égard que par « victime » l'article 25 de la Convention désigne la personne directement concernée par l'acte ou l'omission litigieux (*Eckle c. Allemagne*, arrêt du 15 juillet 1982, série A n° 51, p. 30, § 66), en l'occurrence le requérant.

62. Dès lors, la Cour conclut qu'en l'espèce le requérant, en sa qualité d'actionnaire d'une société anonyme, peut se prétendre victime pour ce qui est de son grief tiré de l'article 1 du Protocole n° 1.

d) Quant au fond de ce grief, le Gouvernement fait valoir que les mesures étaient compatibles avec la jurisprudence des organes de la Convention relative au droit au respect des biens. La Banque nationale de Pologne a désigné des administrateurs provisoires en vue de prévenir une nouvelle aggravation de la situation financière de la banque et une éventuelle faillite. Les mesures prises par les administrateurs provisoires visaient essentiellement à protéger les clients de la banque y détenant des dépôts en espèces et des comptes à vue ou y ayant effectué d'autres transactions. Elles visaient à protéger l'intérêt général au sens de l'article 1 du Protocole n° 1. Les restrictions touchant l'exercice par le requérant des droits protégés par cette disposition étaient proportionnées à ces objectifs.

63. Le Gouvernement soutient aussi que les mesures prises par les administrateurs provisoires pour protéger les clients de la banque étaient conformes à l'article 1 du Protocole n° 1. Il souligne que cette disposition autorise même une privation de propriété lorsqu'il y va de l'intérêt général.

64. Le requérant fait valoir que les décisions incriminées l'ont fait spolié de ses actions et que toute privation de propriété doit se faire « dans les conditions prévues par la loi ». Or les conditions prévues par la législation polonaise applicable manquaient de clarté, comme le montrent les divergences entre les diverses décisions de justice au sujet de la légalité des mesures prises par les administrateurs provisoires. Ce manque de clarté ressort également du fait qu'il a fallu soumettre une question juridique d'importance fondamentale à la Cour suprême afin qu'elle donne son interprétation. En conséquence, il ne pouvait prévoir les conséquences de ses actes en vertu du droit interne, contrairement à ce que la Convention exige.

65. Le requérant soutient de surcroît qu'un premier plan de redressement a été adopté en 1992 et que J.R., membre du conseil d'administration de la banque, était responsable de sa mise en œuvre. Ce programme n'ayant donné aucun résultat, la Banque nationale de Pologne désigna par la suite des administrateurs, parmi lesquels figurait J.R. Etant donné que celui-ci n'avait pas réussi à améliorer la situation de la banque avec son plan de

redressement, on ne pouvait comprendre qu'il ait ensuite été nommé administrateur.

66. Le requérant signale également à la Cour le fait que, le 28 octobre 1998, la banque a été vendue à la banque Powszechny Bank Kredytowy de Varsovie. J.R. en devint ultérieurement président. Le requérant affirme que ces événements jettent un doute sur l'argument du Gouvernement selon lequel les décisions prises au sujet de ses actions n'étaient motivées que par la nécessité d'améliorer la situation financière de la banque.

67. De plus, le requérant affirme que les actes de la Banque nationale de Pologne l'ont empêché de trouver un nouvel investisseur pour améliorer la situation de la banque et augmenter son capital, conformément à la recommandation du rapport d'audit pour 1992. Il attire l'attention de la Cour sur l'analyse faite par les auditeurs de la situation de la banque, à savoir qu'une augmentation du capital social conduirait à une baisse de la participation et des droits de vote des actionnaires existants dans le but de prendre le contrôle de la banque. Ainsi, l'objectif réel des mesures prises par les administrateurs provisoires n'aurait pas été d'améliorer la situation de la banque, mais de le priver de ses actions.

68. Le requérant affirme que les décisions du 23 octobre 1993 ont provoqué une spoliation de fait. En prenant ces décisions, prétendument dans l'intérêt du système bancaire et des clients de la banque, les administrateurs provisoires ont outrepassé la marge d'appréciation dont bénéficient les autorités publiques au titre de l'article 1 du Protocole n° 1. De plus, ces décisions étaient dépourvues de base légale puisque les statuts de la banque, tels qu'ils étaient libellés à l'époque, ne permettaient pas d'annuler des actions. La seule manière de justifier la décision d'annuler les actions aurait donc consisté à amender les statuts et à faire confirmer l'amendement par le tribunal d'enregistrement. Or ces décisions furent prises le même jour (le 23 octobre 1993).

69. Le requérant souligne que, à cause des décisions incriminées, il a été privé de ses biens et a subi une charge disproportionnée, au mépris de l'article 1 du Protocole n° 1.

70. Le requérant rappelle enfin qu'il a été arrêté le 23 mai 1993 puis détenu pendant plusieurs mois car il était soupçonné de fraude, ce qui l'avait empêché d'entreprendre des démarches en vue d'améliorer la situation de la banque et, en particulier, de poursuivre ses efforts pour trouver un investisseur disposé à sauver la banque.

71. La Cour observe que les mesures critiquées ont consisté à réduire la valeur des actions du requérant. Nul ne conteste qu'avant la résolution du 23 octobre 1993 il possédait 45 % du capital social de la banque. Après cette résolution, sa participation a chuté à 0,4 % et a perdu toute sa valeur. Dès lors, s'il est vrai que le requérant n'a pas été techniquement dépouillé de ses actions, la diminution de leur valeur économique était suffisante pour équivaloir à une privation de propriété. Il y a donc lieu de rechercher si cette

privation de propriété a respecté les exigences de l'article 1 du Protocole n° 1.

72. La Cour réaffirme que l'article 1 du Protocole n° 1 garantit en substance le droit de propriété et contient trois normes distinctes (voir, entre autres, *Sporrong et Lönnroth c. Suède*, arrêt du 23 septembre 1982, série A n° 52, p. 24, § 61). La première, d'ordre général, énonce le principe du respect des biens ; elle s'exprime dans la première phrase du premier paragraphe. La deuxième vise la privation de propriété et la soumet à certaines conditions ; elle figure dans la seconde phrase du même paragraphe. Quant à la troisième, énoncée au second paragraphe, elle reconnaît aux Etats le pouvoir, entre autres, de réglementer l'usage des biens conformément à l'intérêt général ou d'assurer le paiement des impôts ou d'autres contributions ou des amendes.

73. Il ne s'agit pas pour autant de règles dépourvues de rapport entre elles : la deuxième et la troisième ont trait à des exemples particuliers d'atteintes au droit de propriété ; dès lors, elles doivent s'interpréter à la lumière du principe consacré par la première (voir, entre autres, *Air Canada c. Royaume-Uni*, arrêt du 5 mai 1995, série A n° 316-A, p. 15, §§ 29 et 30).

74. Il ne suffit pas qu'une mesure privative de propriété poursuive un objectif légitime d'utilité publique au sens de l'article 1 du Protocole n° 1 ; il doit aussi exister un rapport raisonnable de proportionnalité entre les moyens employés et le but visé (voir *James et autres c. Royaume Uni*, arrêt du 21 février 1986, série A n° 98, p. 34, § 50). L'arrêt *Sporrong et Lönnroth* a exprimé la même idée en des termes différents : il parle du « juste équilibre » à ménager entre les exigences de l'intérêt général et les impératifs des droits fondamentaux de l'individu (p. 26, § 69), équilibre rompu si la personne concernée a eu à subir « une charge spéciale et exorbitante » (p. 28, § 73).

75. S'agissant de la légalité de l'ingérence dénoncée, il y a lieu de noter que les arguments soumis par le requérant dans le cadre de la procédure interne étaient très proches de ceux qu'il a présentés à la Cour. Les juridictions internes les ont examinés au cours de deux procédures. L'une des questions cruciales soulevées alors et qui se pose maintenant à la Cour est celle de savoir si les administrateurs provisoires avaient le pouvoir d'adopter une résolution modifiant les statuts de la banque. Cette question a été portée devant la Cour suprême, qui l'a étudiée et a dit le 22 juillet 1994 que les administrateurs provisoires étaient habilités à adopter des résolutions sur toutes les questions que la loi ou les statuts réservaient à l'assemblée générale des actionnaires. En 1996, la Cour constitutionnelle a rendu un arrêt concluant dans le même sens. Ainsi, on ne saurait dire de la décision dénoncée qu'elle n'est pas conforme au droit interne.

76. Il reste toutefois à déterminer si la privation de propriété était d'utilité publique et proportionnée au but visé.

77. Concernant le contrôle des organes de la Convention dans ce domaine, la Cour déclare dans son arrêt *James et autres* précité (p. 32, § 46) :

« Grâce à une connaissance directe de leur société et de ses besoins, les autorités nationales se trouvent en principe mieux placées que le juge international pour déterminer ce qui est « d'utilité publique ». Dans le système de protection créé par la Convention, il leur échoit par conséquent de se prononcer les premières tant sur l'existence d'un problème d'intérêt public justifiant des privations de propriété que sur les mesures à prendre pour le résoudre (voir, *mutatis mutandis*, l'arrêt *Handyside* du 7 décembre 1976, série A n° 24, p. 22, § 48). Dès lors, elles jouissent ici d'une certaine marge d'appréciation, comme en d'autres domaines auxquels s'étendent les garanties de la Convention.

De plus, la notion d'« utilité publique » est ample par nature. En particulier, la décision d'adopter des lois portant privation de propriété implique d'ordinaire (...) l'examen de questions politiques, économiques et sociales sur lesquelles de profondes divergences d'opinions peuvent raisonnablement régner dans un Etat démocratique. Estimant normal que le législateur dispose d'une grande latitude pour mener une politique économique et sociale, la Cour respecte la manière dont il conçoit les impératifs de l'« utilité publique » sauf si son jugement se révèle manifestement dépourvu de base raisonnable. »

78. En l'espèce, l'ingérence dénoncée s'est produite alors que la situation financière de la banque connaissait une détérioration régulière. La banque avait été créée en 1991 avec D.B. comme principal actionnaire. Le requérant lui acheta des actions en avril 1992. La Cour relève que nul ne conteste que la banque connaissait effectivement une situation financière difficile à l'époque, comme en atteste notamment le rapport des auditeurs. Il faut aussi souligner que ces difficultés sont apparues très tôt dans l'histoire de la banque. Dès 1992, elle avait de lourdes pertes dépassant ses capitaux propres.

79. Dans sa lettre du 17 juillet 1992, la Banque nationale de Pologne attira l'attention des organes de la banque sur ces irrégularités, notamment sur le fait que l'actionnaire principal avait été arrêté et extradé vers les Etats-Unis, où il avait été condamné pour fraude. De plus, la banque avait consenti un certain nombre de prêts à diverses sociétés appartenant entièrement ou en partie à D.B. Le fait que la banque était gérée de manière non professionnelle, ce qui l'a conduite à des pertes considérables, est également confirmé par le rapport des auditeurs pour 1992. Celui-ci indiquait aussi que plusieurs transactions entre la banque et les sociétés appartenant à D.B. se sont conclues au détriment de la première.

80. Selon la Cour, ces circonstances sont pertinentes pour apprécier la compatibilité des mesures prises par la Banque nationale de Pologne avec les exigences de l'article 1 du Protocole n° 1. La banque était une institution qui fonctionnait avec les avoirs de particuliers et de sociétés privées et devait honorer leur confiance. A la lumière des arguments invoqués par la Banque nationale de Pologne et, en particulier, de l'analyse de la situation

financière de la banque, telle qu'elle ressortait du rapport des auditeurs pour 1992 et des livres de comptes – ces documents ont été soumis à la Cour et montrent les pertes de la banque en 1992, sans susciter de contestation de la part du requérant –, il ne semble pas que la direction de la banque ait accordé une attention suffisante à l'intérêt de ses clients et à la sécurité de leurs dépôts.

81. La Cour porte également son attention sur le fait que, le 4 février 1993, soit la veille du jour où la banque a été placée sous administration provisoire, la société du requérant contracta auprès de la banque un emprunt de 4 milliards de PLZ.

82. Quant aux autres moyens qui auraient pu être utilisés pour améliorer sa situation financière, il faut souligner que la banque a été avertie dès août 1992 par la présidente de la Banque nationale de Pologne que sa situation était très sérieuse, puisqu'elle était au bord de la faillite, ce qui nécessitait un plan de redressement. Or aucun programme n'a été élaboré, échec mis en avant par la Banque nationale en février 1993 lorsqu'elle a placé la banque sous administration provisoire.

83. Par ailleurs, le rapport des auditeurs externes établi pour 1992 indiquait qu'il faudrait trouver un investisseur externe pour augmenter le capital de la banque. Cependant, les chances de trouver un investisseur prêt à injecter des sommes considérables dans la banque étaient tenues pour quasiment nulles. La Cour constate que le requérant n'a avancé aucun argument pour montrer qu'avaient été entreprises des démarches en ce sens susceptibles de réussir.

84. La Cour estime que les mesures prises par la Banque nationale de Pologne avaient incontestablement pour but de protéger les intérêts des clients de la banque qui y avaient déposé leurs avoirs et de leur éviter les lourdes pertes financières que la faillite de la banque aurait entraînées pour eux. Cet objectif s'inscrivait à l'évidence dans le cadre du mandat conféré à la Banque nationale par la loi sur les banques et était compatible avec la notion d'utilité publique. La Cour ne saurait conclure qu'en prenant les mesures dénoncées la Banque nationale de Pologne a rompu le juste équilibre entre l'intérêt général et la protection des droits de propriété du requérant en faisant subir à ce dernier une charge spéciale excessive.

85. Eu égard à ces considérations, la Cour conclut que, compte tenu de la large marge d'appréciation dont les Etats contractants jouissent en ce domaine, la décision en cause ne saurait être considérée comme disproportionnée à son but légitime. En conséquence, la Cour ne constate aucune apparence de violation de l'article 1 du Protocole n° 1.

Par ces motifs, la Cour, à la majorité,

Déclare la requête irrecevable pour le surplus.