



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

TROISIÈME SECTION

**AFFAIRE COOPERATIVA DE CREDIT SĂTMĂREANA
c. ROUMANIE**

(Requête n° 32125/04)

ARRÊT

STRASBOURG

11 mars 2014

DÉFINITIF

11/06/2014

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

En l'affaire Cooperativa de Credit Sătmăreana c. Roumanie,

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

Josep Casadevall, *président*,

Alvina Gyulumyan,

Ján Šikuta,

Dragoljub Popović,

Kristina Pardalos,

Johannes Silvis,

Iulia Antoanella Motoc, *juges*,

et de Marialena Tsirli, *greffière adjointe de section*,

Après en avoir délibéré en chambre du conseil le 11 février 2014,

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

PROCÉDURE

1. À l'origine de l'affaire se trouve une requête (n° 32125/04) dirigée contre la Roumanie et dont une banque coopérative de droit roumain, Cooperativa de Credit Sătmăreana (« la requérante »), a saisi la Cour le 16 juillet 2004 en vertu de l'article 34 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (« la Convention »).

2. La requérante a été représentée par M^e H. A. Ungur, avocat à Satu Mare. Le gouvernement roumain (« le Gouvernement ») a été représenté par son co-agente, M^{me} I. Cambrea, du ministère des Affaires étrangères.

3. La banque requérante alléguait en particulier un défaut d'accès à un tribunal et une atteinte au droit au respect de ses biens, en raison de l'impossibilité de contester la décision par laquelle son autorisation de fonctionnement avait été retirée.

4. Le 6 décembre 2011, la requête a été communiquée au Gouvernement.

EN FAIT**I. LES CIRCONSTANCES DE L'ESPÈCE**

5. La requérante était, à l'époque des faits, une banque coopérative affiliée à la Caisse centrale « Creditcoop » (« la Caisse Centrale »), selon les normes légales en vigueur. Avant sa mise en faillite, elle était représentée par M. Francisc Sighet, président du conseil d'administration. Elle exerçait ses activités bancaires à Satu Mare.

6. Du 17 au 23 mars 2003, la banque requérante fit l'objet d'un contrôle approfondi de son activité et de sa viabilité, initié par la Banque Nationale de la Roumanie (« la BNR ») en vertu de ses prérogatives légales.

7. À la suite de ce contrôle, par une décision n° 9 du 15 mai 2003, la BNR sanctionna la banque requérante pour les graves déficiences constatées, en retirant son autorisation de fonctionnement. La décision fut publiée au Moniteur Officiel du 21 mai 2003 et entra immédiatement en vigueur.

8. Préalablement, par une décision n° 12 du 6 mai 2003, la Caisse Centrale avait décidé qu'à partir de la date de la publication au Moniteur Officiel de la décision portant sur le retrait de l'autorisation de fonctionnement, la banque requérante serait dissoute et que, par conséquent, une procédure de faillite serait ouverte à son encontre. La Caisse Centrale choisit également le liquidateur. Le 14 août 2003, cette décision fut publiée au Moniteur Officiel.

A. Action contre la décision n° 9 de la BNR

9. Le 26 mai 2003, la requérante, représentée par M. Sichet et M^e Ungur, demanda à la BNR de surseoir à l'exécution de la décision n° 9, et, sur le fond, de revenir sur sa décision.

10. En juin 2003, la banque requérante demanda en référé (*ordonanță președentțială*) à la Cour Suprême de Justice de surseoir à l'exécution de la décision n° 9 de la BNR en attendant l'issue de sa contestation auprès de la BNR. Le 9 juillet 2003, la Cour Suprême fixa au 22 janvier 2004 la date de l'audience.

11. Par une décision n° 16 du 23 juillet 2003, le conseil d'administration de la BNR, compétent pour connaître de l'affaire, rejeta la demande de la requérante du 26 mai 2003. Il estima qu'en vertu de l'ordonnance sur les coopératives de crédit et de la loi sur les activités bancaires, les recours contre les décisions de la BNR n'étaient pas suspensifs d'exécution. Quant au fond de l'objection, il conclut, après avoir examiné les arguments de la requérante, que celle-ci n'avait pas fourni d'éléments susceptibles de modifier les conclusions du contrôle effectué en mars 2003.

12. Le 31 juillet 2003 la requérante, toujours représentée par M. Sichet et M^e Ungur, forma un appel contre les deux décisions de la BNR.

13. Par un arrêt définitif du 22 janvier 2004, la Haute Cour de Cassation et Justice (ancienne Cour Suprême) déclara l'appel contre les deux décisions de la BNR irrecevable, au motif que la requérante n'avait pas la qualité pour ester en justice (*calitate procesuală activă*). En particulier, la Haute Cour observa que la banque requérante n'était plus valablement représentée par l'ancien conseil d'administration, toutes les attributions de cet organisme étant transférées au liquidateur, compte tenu du fait que la procédure de faillite avait été ouverte contre la requérante par la décision n° 12 de la

Caisse Centrale et que mention de cette procédure ainsi que de la nomination d'un liquidateur avait été faite au Registre du Commerce le 17 juin 2003. Dès lors, elle conclut que M. Sichet et M^c Ungur n'avaient pas la qualité pour ester en justice au nom de la banque.

B. Autres actions

1. Action contre l'ouverture de la procédure de faillite

14. Le 11 novembre 2003, la banque requérante demanda à la BNR d'annuler la décision n^o 12 prise par la Caisse Centrale le 6 mai 2003, en faisant valoir que la Caisse Centrale avait ouvert la procédure de faillite avant même que la BNR décide de retirer l'autorisation de fonctionnement par sa décision n^o 9 du 15 mai 2003.

La banque requérante demanda également qu'il soit sursis à la procédure de liquidation en attendant le résultat de l'action formée contre la décision n^o 9 de la BNR.

15. Le 27 novembre 2003, la BNR rejeta la demande en annulation.

16. Par conséquent, le 12 janvier 2004, la requérante se pourvut en recours devant la Haute Cour contre la décision de la BNR. Les parties n'ont pas informé la Cour de l'issue de cette procédure.

2. Action contre l'inscription au Registre du Commerce

17. Le président de la Caisse Centrale demanda au juge délégué auprès de l'office du Commerce (« le juge délégué ») d'inscrire au Registre du Commerce l'ouverture de la procédure de faillite de la requérante. Représentée par M^c Ungur, la banque requérante demanda au juge délégué de ne pas se prononcer sur cette demande, en attendant l'issue de son action formée contre les décisions n^o 9 de la BNR et n^o 12 de la Caisse Centrale.

18. Le 17 juin 2003, le juge délégué rejeta la demande de la banque requérante et fit inscrire la mention de la faillite au Registre du Commerce. Il nota que, selon les lois applicables en la matière, un recours contre la décision de la BNR n'engendrait pas automatiquement un sursis à exécution de cette décision. Dans la mesure où aucun tribunal n'avait sursis à cette exécution, il n'y avait pas lieu de faire droit à la demande de la requérante.

19. La banque requérante se pourvut en recours contre cette décision, en demandant en même temps qu'il soit sursis à la procédure de faillite. Elle renonça à cette dernière demande le 18 juin 2003.

20. Par une décision définitive du 23 avril 2004, la cour d'appel d'Oradea rejeta le recours formé par la banque requérante contre l'inscription de sa faillite au Registre du Commerce. La cour d'appel rappela que sa compétence se limitait à vérifier l'existence et la légalité de l'acte, et qu'elle n'était pas appelée à faire un contrôle du bien-fondé et de la légalité de la mesure prise par l'acte en cause.

II. LE DROIT INTERNE PERTINENT

21. L'Ordonnance d'urgence du Gouvernement n° 97/2000 sur les coopératives de crédit, modifiée par la loi n° 200/2002 constituait, à l'époque des faits, le cadre législatif applicable à l'activité de la banque requérante. Cette ordonnance était complétée par la Loi n° 58/1998 sur les activités bancaires (selon les articles 3 et 284 de l'ordonnance d'urgence).

22. L'affiliation à une caisse centrale des coopératives de crédit était obligatoire et lesdites caisses centrales avaient, entre autres obligations, celle de garantir la dette des caisses affiliées (article 7 de l'ordonnance).

23. La BNR pouvait retirer l'autorisation de fonctionnement d'une coopérative de crédit en tant que sanction pour des actes contrevenant aux exigences de l'ordonnance (articles 89 et 189 de l'ordonnance). La décision de la BNR était notifiée à la coopérative et à sa caisse centrale et publiée au Moniteur Officiel et dans deux journaux nationaux. À partir de la date d'entrée en vigueur de la décision de la BNR, l'activité de la coopérative devait se limiter à ce qui était exclusivement nécessaire pour sa liquidation (article 90).

24. Le recours contre une décision prise selon l'ordonnance d'urgence était examiné par le conseil d'administration de la BNR. Il était loisible aux intéressés de faire appel contre la décision de la BNR devant la Haute Cour de Cassation et Justice (article 202 de l'ordonnance). Ni l'action devant le conseil d'administration de la BNR, ni l'appel devant la Haute Cour n'étaient suspensifs d'exécution de la décision initiale (article 83 et 83¹ de la loi n° 58/1998).

EN DROIT

I. SUR LA RECEVABILITÉ

25. Le Gouvernement souligne qu'à partir du 14 août 2003, date à laquelle a été publiée au Moniteur Officiel la décision d'ouverture de la procédure de faillite, la banque requérante ne pouvait plus être représentée par M. Sichet. En outre, celui-ci n'a pas prouvé avoir été désigné par le conseil d'administration ou par les directeurs de la banque requérante pour saisir la Cour.

26. La requérante s'oppose à la position du Gouvernement.

27. La Cour note que la présente requête a été introduite par M. Sichet, ancien président du conseil d'administration de la banque requérante, au nom de cette dernière. Or, il est vrai qu'à la date de l'introduction de la requête, M. Sichet ne représentait plus légalement la banque qui, en procédure de faillite, était représentée par son liquidateur.

28. La Cour constate toutefois que lorsqu'elle a été saisie de la requête, la banque requérante n'avait pas complètement perdu sa personnalité juridique. Ainsi, selon la loi en la matière, pendant la procédure de faillite, la banque continuait à exister comme société dans la limite des opérations nécessaires pour sa liquidation (paragraphe 23 ci-dessus). À cet égard, la Cour a déjà dit que lorsque le grief est pour l'essentiel tiré de l'impossibilité d'une société en état de liquidation 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 est habilité à la représenter pour saisir les organes de la Convention reviendrait à rendre le droit de recours individuel prévu par l'article 34 théorique et illusoire (*Credit industriel c. République tchèque*, n° 29010/95, § 51, CEDH 2003-XI (extraits)). Cette conclusion est valable par analogie dans le cas d'espèce où le grief principal soulevé par la requérante a trait au fait même qu'un liquidateur ait été désigné sans qu'elle ait eu réellement la possibilité de contester les mesures ayant abouti à cette désignation.

29. La Cour estime en conséquence que, compte tenu de la nature particulière des griefs formulés, M. Sichet, en tant qu'ancien président du conseil d'administration de la banque, était autorisé à introduire valablement une requête au nom de celle-ci.

30. La Cour constate en outre que la requête n'est pas manifestement mal fondée au sens de l'article 35 § 3 a) de la Convention. Par ailleurs elle ne se heurte à aucun autre motif d'irrecevabilité. Il convient donc de la déclarer recevable.

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

31. La banque requérante se plaint d'un défaut d'accès à un tribunal pour contester le retrait de son autorisation de fonctionnement. Elle invoque l'article 6 § 1 de la Convention, ainsi libellé :

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

A. Observations des parties

32. La requérante fait valoir que la Caisse Centrale a désigné un liquidateur avant même que la BNR n'adopte la décision n° 9 retirant son autorisation de fonctionnement, ce qui a rendu son accès à un tribunal illusoire dans tous les recours engagés contre les deux autorités, y compris celui visant la contestation de la décision n° 9.

Elle conteste également la façon dont la BNR a retiré son autorisation de fonctionnement.

33. Le Gouvernement fait valoir que la banque requérante a contesté devant la cour d'appel la nomination du liquidateur, en demandant le sursis à exécution provisoire de cette mesure, mais qu'elle a renoncé à sa demande le 6 novembre 2003. Dès lors, il estime que c'est son manque de diligence qui a permis le constat de l'absence de qualité pour ester en justice.

B. Appréciation de la Cour

34. La Cour relève, de premier abord, que la décision n° 9 par laquelle la BNR a retiré l'autorisation de fonctionnement de la banque requérante se trouve à la base du processus ayant abouti à la mise en liquidation de cette dernière. En prenant cette décision, la BNR a agi en sa qualité d'autorité administrative de contrôle. Or, la Cour rappelle à cet égard que lorsqu'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 (*Credit Industriel*, précité, § 68). La question qui se pose donc en l'occurrence est celle de savoir si la banque requérante a eu accès à un organe judiciaire de pleine juridiction afin de se plaindre de cette décision.

35. Le recours fait par la banque requérante, le 31 juillet 2003, devant la Haute Cour de Cassation et Justice aurait pu lui offrir un tel accès. Or, en rejetant son action au motif qu'elle n'avait pas la qualité pour ester en justice, la Haute Cour a privé la requérante du seul moyen à sa disposition pour faire examiner le bien-fondé de la décision de la BNR.

36. À cet égard, la Cour a déjà dit que le fait pour un requérant d'avoir pu emprunter des voies de recours internes mais uniquement pour entendre déclarer son recours irrecevable par le jeu de la loi, ne satisfait pas nécessairement aux impératifs de l'article 6 § 1 : encore faut-il constater que le degré d'accès procuré par la législation nationale suffisait pour assurer à l'intéressé le « droit à un tribunal », eu égard au principe de la prééminence du droit dans une société démocratique (*Yagtzilar et autres c. Grèce*, n° 41727/98, §§ 22, 23 et 26, CEDH 2001-XII).

37. En l'occurrence, la Cour note que la loi ne prévoit pas le sursis à l'exécution automatique de la procédure de liquidation pendant le litige portant sur une décision de la BNR. La requérante l'a demandé à maintes reprises, y compris directement auprès de la BNR (paragraphe 9 ci-dessus) et par la voie d'une procédure en référé (paragraphe 10 ci-dessus). En outre, elle a contesté devant les tribunaux toutes les mesures prises par la Caisse Centrale en exécution de la décision n° 9 de la BNR (paragraphe 14 et 17 ci-dessus) mais ses démarches n'ont pas été prises en compte par la Haute Cour dans son arrêt (paragraphe 13 ci-dessus).

38. La Cour estime que la requérante a été suffisamment diligente en l'espèce et que le seul fait que, dans le cadre d'une procédure adjacente, elle a renoncé à une demande de sursis à la procédure de liquidation n'est pas de nature à modifier cette conclusion, d'autant plus qu'il n'est pas démontré que la cour d'appel ait été compétente pour statuer sur une telle demande (paragraphe 19 et 20 ci-dessus). À supposer que le Gouvernement se réfère à cette procédure dans ses observations, il n'en a pas non plus prouvé l'efficacité (paragraphe 33 ci-dessus).

39. En outre, la Cour observe que la demande en référé, faite aussitôt après l'adoption de la décision n° 9, n'a pas été examinée par la cour avant la fin du recours visant la contestation de la décision n° 9 (paragraphe 10 ci-dessus). Dès lors, en fixant la date d'audience six mois après l'introduction de la demande en référé, malgré le caractère urgent d'une telle démarche, la Haute Cour a anéanti en l'espèce l'efficacité de cette voie de recours.

40. Pour ces raisons, la Cour conclut que le rejet de la demande de la requérante pour défaut de qualité pour ester en justice a privé celle-ci d'un accès effectif à un tribunal pour se plaindre de la décision de la BNR lui faisant grief et se trouvant à l'origine de sa mise en faillite.

Il s'ensuit qu'il y a eu violation de l'article 6 § 1 de la Convention.

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

41. La requérante se plaint également d'une atteinte à son droit au respect de ses biens. Elle invoque l'article 1 du Protocole n° 1 à la Convention.

42. Le Gouvernement conteste cette thèse.

43. Eu égard au constat relatif à l'article 6 § 1 de la Convention (paragraphe 40 ci-dessus), la Cour estime qu'il n'y a pas lieu d'examiner s'il y a eu, en l'espèce, violation de cette disposition (voir, entre autres, *Faimblat c. Roumanie*, n° 23066/02, § 46, 13 janvier 2009).

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

44. Aux termes de l'article 41 de la Convention,

« Si la Cour déclare qu'il y a eu violation de la Convention ou de ses Protocoles, et si le droit interne de la Haute Partie contractante ne permet d'effacer qu'imparfaitement les conséquences de cette violation, la Cour accorde à la partie lésée, s'il y a lieu, une satisfaction équitable. »

45. Dans le formulaire de requête, M. Sichet réclamait 2 000 000 euros pour le préjudice moral qu'il aurait subi à cause de la faillite de la banque

requérante. La Cour estime qu'il n'y a pas lieu de lui octroyer de somme à ce titre.

46. Aucune demande de satisfaction équitable n'a été présentée au nom de la requérante.

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

1. *Déclare* la requête recevable ;
2. *Dit* qu'il y a eu violation de l'article 6 § 1 de la Convention ;
3. *Dit* qu'il n'y a pas lieu d'examiner le grief tiré de l'article 1 du Protocole n° 1 à la Convention ;
4. *Rejette* la demande de satisfaction équitable.

Fait en français, puis communiqué par écrit le 11 mars 2014, en application de l'article 77 §§ 2 et 3 du règlement.

Marialena Tsirli
Greffière adjointe

Josep Casadevall
Président