Recueil de la jurisprudence

ARRÊT DU TRIBUNAL (première chambre élargie)

22 mars 2023 *

« Politique économique et monétaire – Surveillance prudentielle des établissements de crédit – Règlement (UE) nº 1024/2013 – Règlement (UE) nº 468/2014 – Entité soumise à la surveillance prudentielle – Procédure administrative composite – Refus d'accès au dossier – Décision 2004/258/CE – Accès aux documents de la BCE »

Dans l'affaire T-72/20,

Satabank plc, établie à St Julian's (Malte), représentée par Me O. Behrends, avocat,

partie requérante,

contre

Banque centrale européenne (BCE), représentée par MM. G. Buono, A. Lefterov et Mme E. Koupepidou, en qualité d'agents,

partie défenderesse,

LE TRIBUNAL (première chambre élargie),

composé, lors des délibérations, de MM. H. Kanninen, président, M. Jaeger, Mmes N. Półtorak (rapporteure), O. Porchia et M. Stancu, juges,

greffier : M P. Cullen, administrateur,

vu la phase écrite de la procédure, notamment l'ordonnance de jonction de l'exception au fond du 9 mars 2021,

à la suite de l'audience du 7 juin 2022,

rend le présent

Arrêt

1 Par son recours fondé sur l'article 263 TFUE, la requérante, Satabank plc, demande l'annulation de la décision de la Banque centrale européenne (BCE) du 26 novembre 2019 par laquelle celle-ci a rejeté sa demande d'accès au dossier la concernant (ci-après la « décision attaquée »).

* Langue de procédure : l'anglais.

Antécédents du litige et faits postérieurs à l'introduction du recours

2 Au moment de l'introduction du présent recours, la requérante était un établissement de crédit de droit maltais, qui avait été qualifié d'établissement moins important au sens du règlement (UE) nº 1024/2013 du Conseil, du 15 octobre 2013, confiant à la Banque centrale européenne des missions spécifiques ayant trait aux politiques en matière de surveillance prudentielle des établissements de crédit (JO 2013, L 287, p. 63, ci-après le « règlement MSU ») et était soumise à la surveillance prudentielle directe de la Malta Financial Services Authority (MFSA, Autorité des services financiers de Malte).

3 Le 16 novembre 2019, l'avocat de la requérante, mandaté, au motif que celle-ci n'avait plus de conseil d'administration, par les actionnaires de la requérante, a demandé à la BCE l'accès au dossier la concernant (ci-après la « demande d'accès »).

4 Par la décision attaquée, la BCE a rejeté la demande d'accès, en constatant que la requérante ne faisait l'objet d'aucune procédure au sens de l'article 22 du règlement MSU et que, par conséquent, aucun accès audit dossier ne pouvait lui être accordé sur le fondement de l'article 32, paragraphe 1, du règlement (UE) nº 468/2014 de la Banque centrale européenne, du 16 avril 2014, établissant le cadre de la coopération au sein du mécanisme de surveillance unique entre la Banque centrale européenne, les autorités compétentes nationales et les autorités désignées nationales (JO 2014, L 141, p. 1, ci-après le « règlement-cadre MSU »).

5 Le 12 février 2020, conformément à l'article 14, paragraphe 5, du règlement MSU et à l'article 80 du règlement-cadre MSU, la MFSA a soumis à la BCE un projet de décision prévoyant le retrait de l'agrément de la requérante et, le 17 février 2020, elle lui a soumis une version révisée de son projet.

6 Le 16 mars 2020, la BCE a notifié à l'avocat de la requérante et à la personne compétente, qui avait été désignée par la MFSA pour conseiller et superviser la requérante dans la bonne conduite de ses activités, un projet de décision de retrait d'agrément et leur a donné la possibilité de présenter des observations écrites sur ledit projet.

7 Le 24 mars 2020, l'avocat de la requérante a présenté une demande d'accès au dossier.

8 La BCE a accordé ledit accès au dossier les 30 avril, 4 mai et 3 juin 2020.

9 Le 30 juin 2020, la BCE a adopté une décision retirant à la requérante son agrément d'établissement de crédit (ci-après la « décision de retrait »), dont la requérante a accusé réception le 1er juillet 2020. L'avocat de la requérante a demandé l'annulation de la décision de retrait par recours introduit le 9 septembre 2020 et enregistré sous le numéro T-563/20. Par acte déposé au greffe du Tribunal le 18 février 2020, la requérante a informé le Tribunal, conformément à l'article 125 du règlement de procédure du Tribunal, qu'elle se désistait de ce recours. Par ordonnance du 8 avril 2022, Satabank/BCE (T-563/20, non publiée, EU:T:2022:240), ladite affaire a été rayée du registre du Tribunal.

Conclusions des parties

10 La requérante conclut à ce qu'il plaise au Tribunal :

– annuler la décision attaquée ;

– condamner la BCE aux dépens.

11 La BCE conclut à ce qu'il plaise au Tribunal :

– rejeter le recours ;

– condamner la requérante aux dépens.

En droit

Sur la recevabilité du recours et l'intérêt à agir de la requérante

12 Premièrement, la BCE a soulevé, par un acte séparé, une exception d'irrecevabilité à l'égard du présent recours.

13 En premier lieu, la BCE considère que la décision attaquée n'affecte pas la situation juridique de la requérante. La BCE affirme à cet égard que, lorsqu'il s'agit d'actes ou de décisions dont l'élaboration s'effectue en plusieurs phases, notamment au terme d'une procédure interne, ne constituent, en principe, un acte attaquable que des mesures qui fixent définitivement la position de l'institution au terme de cette procédure, à l'exclusion des mesures intermédiaires dont l'objectif est de préparer la décision finale. Dès lors, la réponse de la BCE à une demande d'accès à un dossier de surveillance n'aurait pas d'effet autonome sur la position juridique des personnes concernées.

14 En second lieu, la BCE constate que la requérante n'a pas établi l'existence d'un intérêt à agir dans le cadre du présent recours. En ce qui concerne la procédure de retrait diligentée par la BCE, la requérante a été mise en mesure de soumettre ses observations sur le projet de décision de la BCE. Dans ces conditions, tout intérêt à agir en annulation découlant des allégations développées dans la requête serait hypothétique et, en tout état de cause, dépourvu de tout lien avec les droits de la défense de la requérante. Par conséquent, la BCE suggère que le présent recours ne procurerait aucun bénéfice à la requérante.

15 La requérante conteste cette argumentation.

16 S'agissant du premier argument de la BCE, selon lequel la décision attaquée constitue un acte préparatoire qui n'affecte pas la situation juridique de la requérante, il y a lieu de rappeler d'emblée que constituent des actes susceptibles de faire l'objet d'un recours en annulation, au sens de l'article 263 TFUE, les mesures produisant des effets juridiques obligatoires de nature à affecter les intérêts de la partie requérante, en modifiant de façon caractérisée la situation juridique de celle-ci (voir arrêt du 26 janvier 2010, Internationaler Hilfsfonds/Commission, C-362/08 P, EU:C:2010:40, point 51 et jurisprudence citée).

17 Lorsque l'élaboration d'un acte s'effectue en plusieurs phases, notamment au terme d'une procédure interne, ne constitue en principe un acte attaquable que la mesure qui fixe définitivement la position de l'institution au terme de cette procédure, à l'exclusion des mesures intermédiaires, dont l'objectif est de préparer la décision finale. Les actes préparatoires d'une décision ne font pas grief et ce n'est qu'à l'occasion d'un recours contre la décision prise au terme de la procédure que la partie requérante peut faire valoir l'irrégularité des actes antérieurs qui lui sont étroitement liés (voir ordonnance du 31 mars 2020, ZU/SEAE, T-499/19, non publiée, EU:T:2020:134, point 33 et jurisprudence citée).

18 À cet égard, il est à noter, ainsi qu'il ressort de la décision attaquée, que la BCE a constaté qu'elle n'était impliquée dans aucune procédure de surveillance spécifique relative à la requérante au moment où la demande d'accès a été formulée.

19 Or, la BCE ne saurait prétendre, d'une part, qu'elle refuse l'accès au dossier de la requérante en raison de l'absence de procédure pendante et, d'autre part, qu'un tel refus, en tant qu'acte préparatoire, ne peut être contesté que dans le cadre d'un recours contre une décision clôturant cette procédure inexistante. La BCE ayant estimé, dans la décision attaquée, qu'aucune procédure n'était ouverte à l'encontre de la requérante, ladite décision ne devait être suivie d'aucun acte ultérieur mettant fin à une procédure de surveillance contre lequel la requérante aurait pu agir et, à cette occasion, contester cette même décision.

20 Ainsi, la décision attaquée doit être considérée comme fixant définitivement la position de la BCE.

21 S'agissant du second argument de la BCE, selon lequel l'intérêt de la requérante à agir serait hypothétique et sans rapport avec ses droits de la défense, il convient d'emblée de rappeler, d'une part, qu'un recours en annulation intenté par une personne physique ou morale n'est recevable que dans la mesure où cette dernière a un intérêt à voir annuler l'acte attaqué. Un tel intérêt suppose que l'annulation de cet acte soit susceptible, par elle-même, d'avoir des conséquences juridiques et que le recours puisse ainsi, par son résultat, procurer un bénéfice à la partie qui l'a intenté (arrêt du 20 décembre 2017, Binca Seafoods/Commission, C-268/16 P, EU:C:2017:1001, point 44). Il convient également de rappeler, d'autre part, que l'appréciation de la recevabilité du recours au regard de l'intérêt à agir s'apprécie au moment de l'introduction du recours (voir, en ce sens, arrêt du 16 décembre 1963, Forges de Clabecq/Haute Autorité, 14/63, EU:C:1963:60, point 719, et ordonnance du 30 novembre 1998, N/Commission, T-97/94, EU:T:1998:270, point 23).

22 Dès lors, il convient de rejeter l'exception d'irrecevabilité soulevée par la BCE étant donné que, au jour de l'introduction du recours, l'annulation de la décision attaquée était susceptible de procurer un bénéfice à la requérante, consistant en l'accès à certains documents qui lui était refusé par la BCE.

23 Deuxièmement, la BCE estime que le Tribunal pourrait prononcer un non-lieu à statuer sur le présent recours, conformément à l'article 131, paragraphe 1, du règlement de procédure, en tant que la requête serait désormais privée d'objet du fait de l'octroi ultérieur de l'accès au dossier, dans le cadre de la procédure de surveillance prudentielle relative à la décision de retrait.

24 Il convient de rappeler que l'intérêt à agir d'un requérant au regard de l'objet du recours doit perdurer jusqu'au prononcé de la décision juridictionnelle sous peine de non-lieu à statuer (voir arrêt du 19 mars 2010, Gollnisch/Parlement, T-42/06, EU:T:2010:102, point 60 et jurisprudence citée).

25 En l'espèce, la BCE admet elle-même que, lors de l'octroi ultérieur de l'accès au dossier, dans le cadre de la procédure de surveillance prudentielle, elle n'a pas transmis à la requérante l'ensemble des documents la concernant.

26 Force est de constater que la requérante conserve un intérêt à agir dans la présente affaire dans la mesure où, par la décision attaquée, la BCE a refusé de divulguer certains documents la concernant et qui ne figurent pas dans le dossier relatif à la procédure de retrait de son agrément en tant qu'établissement de crédit (voir, par analogie, arrêts du 9 septembre 2011, LPN/Commission, T-29/08, EU:T:2011:448, points 55 et suivants, et du 23 septembre 2015, ClientEarth et International Chemical Secretariat/ECHA, T-245/11, EU:T:2015:675, points 119 et suivants).

27 Ainsi, les allégations de la BCE relatives au non-lieu à statuer doivent être rejetées.

28 Troisièmement, il y a lieu de relever que, sans soulever formellement d'exception d'irrecevabilité, la BCE met en question la recevabilité de la requête au regard de l'article 76, sous d), du règlement de procédure. En effet, la BCE fait valoir que, bien qu'à première vue la requête comporte en l'espèce l'énoncé de huit moyens, les éléments censés les étayer seraient trop succincts pour permettre à la BCE de préparer sa défense et au Tribunal de statuer sur le recours. En particulier, les quatrième, cinquième, sixième, septième et huitième moyens ne seraient étayés d'aucun argument précis et ne seraient pas structurés.

29 À cet égard, il convient de rappeler que, en vertu de l'article 21, premier alinéa, du statut de la Cour de justice de l'Union européenne, applicable à la procédure devant le Tribunal conformément à l'article 53, premier alinéa, du même statut et de l'article 76, sous d), du règlement de procédure, la requête doit, notamment, contenir l'objet du litige et un exposé sommaire des moyens invoqués.

30 Il convient encore de rappeler que, selon la jurisprudence, la requête doit être interprétée dans le souci de lui donner un effet utile, en procédant à une appréciation d'ensemble de celle-ci. La requête satisfait aux exigences fixées par les règles de procédure, dès lors que les éléments essentiels de fait et de droit sur lesquels un recours se fonde ressortent, à tout le moins sommairement, mais d'une façon cohérente et compréhensible, du texte de la requête elle-même et qu'elle permet tant au Tribunal qu'à la partie défenderesse d'identifier le comportement reproché à cette dernière et les faits et circonstances qui sont à l'origine du litige. L'exposé des moyens du recours, au sens du règlement de procédure, n'est pas lié à une formulation particulière de ceux-ci. La présentation des moyens, par leur substance plutôt que par leur qualification légale, peut suffire dès lors que lesdits moyens se dégagent de la requête avec suffisamment de netteté (arrêt du 29 avril 2020, Intercontact Budapest/CdT, T-640/18, non publié, EU:T:2020:167, point 25).

31 En l'espèce, il y a lieu de constater, contrairement à ce que fait valoir la BCE, que la requête permet d'identifier sans difficulté l'objet du litige ainsi que ses moyens, invoqués de façon suffisamment cohérente et compréhensible pour permettre à la BCE de préparer sa défense et au Tribunal d'exercer son contrôle.

32 Dès lors, il convient de rejeter les allégations de la BCE relatives à l'absence de clarté de la requête.

Sur la recevabilité de l'exception d'illégalité de l'article 22 du règlement MSU et des articles 31 et 32 du règlement-cadre MSU

33 La BCE allègue que la requérante soulève, au stade de la réplique, de nouveaux moyens tirés de la prétendue illégalité de l'article 22 du règlement MSU ainsi que des articles 31 et 32 du règlement-cadre MSU, qui sont à la fois irrecevables et dénués de fondement dans leur intégralité.

34 Il convient de relever que la requérante n'a pas explicitement soulevé d'exception d'illégalité dans la requête. Toutefois, dans sa réplique, elle fait valoir que l'article 22 du règlement MSU et les articles 31 et 32 du règlement-cadre MSU seraient illégaux s'ils devaient être interprétés conformément à la position de la BCE, car ils seraient alors incompatibles avec l'article 41 de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne (ci-après la « Charte »).

35 Lors de l'audience, la requérante a confirmé qu'elle soulevait une exception d'illégalité au regard de l'article 22 du règlement MSU et des articles 31 et 32 du règlement-cadre MSU.

36 Il ressort des dispositions de l'article 84, paragraphe 1, du règlement de procédure que la production de moyens nouveaux en cours d'instance est interdite, à moins que ces moyens ne se fondent sur des éléments de droit et de fait qui se sont révélés pendant la procédure. Cependant, un grief qui constitue l'ampliation d'un moyen énoncé antérieurement, directement ou implicitement dans la requête introductive d'instance et qui présente un lien étroit avec celui-ci doit être déclaré recevable (arrêt du 26 juin 2008, Alferink e.a./Commission, T-94/98, EU:T:2008:226, point 38).

37 Pour pouvoir être considéré comme une ampliation d'un moyen antérieurement énoncé, un nouvel argument doit présenter, avec les moyens initialement exposés dans la requête, un lien suffisamment étroit pour pouvoir être considéré comme résultant de l'évolution normale du débat au sein d'une procédure contentieuse (voir, en ce sens, arrêt du 26 novembre 2013, Groupe Gascogne/Commission, C-58/12 P, EU:C:2013:770, point 31).

38 À cet égard, il convient de considérer que les allégations prétendument nouvelles de la requérante concernant l'article 22 du règlement MSU et les articles 31 et 32 du règlement-cadre MSU doivent être considérées comme une ampliation de ses allégations figurant dans le deuxième moyen de la requête relatif à une interprétation trop restrictive du droit d'accès au dossier en application de l'article 32, paragraphe 1, du règlement-cadre MSU. En effet, par ledit moyen, la requérante conteste la position restrictive de la BCE concernant le traitement de sa demande d'accès et soulève des allégations quant à la légalité d'une telle interprétation. À cet égard, d'une part, l'interprétation de l'article 32 du règlement-cadre MSU fait directement l'objet du deuxième moyen de la requête. D'autre part, par l'exception d'illégalité formulée dans la réplique, la requérante ajoute simplement que l'article 22 du règlement MSU et les articles 31 et 32 du règlement-cadre MSU, dans l'interprétation de la BCE, sont illégaux au regard de l'article 41 de la Charte.

39 Dès lors, les allégations de la BCE relatives à l'irrecevabilité des griefs tirés de la prétendue illégalité de l'article 22 du règlement MSU ainsi que des articles 31 et 32 du règlement-cadre MSU doivent être rejetées.

Sur le fond

40 Au soutien de son recours, la requérante invoque huit moyens, tirés, le premier, d'une absence de prise en compte de l'existence d'un droit matériel fondamental d'accès au dossier, le deuxième, d'une interprétation trop restrictive du droit d'accès au dossier en application de l'article 32, paragraphe 1, du règlement-cadre MSU, le troisième, qui peut être subdivisé en deux branches, tirées, la première, d'une insuffisance de motivation de la décision attaquée en ce qui concerne l'application de l'article 32, paragraphe 1, du règlement-cadre MSU et, la seconde, d'une insuffisance de motivation de la décision attaquée en ce qui concerne le droit d'accéder au dossier consacré à l'article 15, paragraphe 3, TFUE, à l'article 42 de la Charte, à l'article 2 du règlement (CE) nº 1049/2001 du Parlement européen et du Conseil, du 30 mai 2001, relatif à l'accès du public aux documents du Parlement européen, du Conseil et de la Commission (JO 2001, L 145, p. 43), et à l'article 2 de la décision 2004/258/CE de la Banque centrale européenne, du 4 mars 2004, relative à l'accès du public aux documents de la Banque centrale européenne (JO 2004, L 80, p. 42), telle que modifiée par la décision (UE) 2015/529 de la Banque centrale européenne, du 21 janvier 2015 (JO 2015, L 84, p. 64) (ci-après, telle que modifiée, la « décision 2004/258 »), le quatrième, d'une violation du droit d'être entendu, le cinquième, d'une violation du principe de sécurité juridique, le sixième, d'une violation du principe de proportionnalité, le septième, d'une violation du principe nemo auditur et, le huitième, d'une violation du droit à un recours effectif.

41 Le Tribunal estime opportun d'analyser d'abord la première branche du troisième moyen et les deuxième, cinquième, sixième, septième et huitième moyens.

Sur la première branche du troisième moyen et les deuxième, cinquième, sixième, septième et huitième moyens

42 Par la première branche du troisième moyen, la requérante allègue l'absence de motivation relative à l'application de l'article 32, paragraphe 1, du règlement-cadre MSU en l'espèce. Par les deuxième, cinquième, sixième, septième et huitième moyens, la requérante allègue, en substance, que la BCE a refusé l'accès à son dossier sur la base d'une interprétation erronée de l'article 32, paragraphe 1, du règlement-cadre MSU.

– *Sur la première branche du troisième moyen*

43 Par la première branche du troisième moyen, la requérante fait valoir que le refus d'accorder l'accès au dossier en vertu de l'article 32, paragraphe 1, du règlement-cadre MSU est insuffisamment motivé. La BCE n'expliquerait pas sa position extrêmement restrictive et la manière dont elle pourrait être justifiée sur le fondement de l'article 32, paragraphe 1, du règlement-cadre MSU.

44 La BCE conteste cette argumentation.

45 En vertu de l'article 41, paragraphe 2, sous c), de la Charte, l'administration a l'obligation de motiver ses décisions. Cette obligation de motivation implique, selon une jurisprudence bien établie, que, conformément à l'article 296 TFUE, l'auteur d'un acte doit faire apparaître d'une façon claire et non équivoque le raisonnement sous-tendant ledit acte, de façon, d'une part, à permettre aux intéressés de connaître les justifications de la mesure prise afin de faire valoir leurs

droits et, d'autre part, à permettre au juge d'exercer son contrôle [voir arrêt du 4 juillet 2017, Systema Teknolotzis/Commission, T-234/15, EU:T:2017:461, point 126 (non publié) et jurisprudence citée].

46 En l'espèce, la motivation de la décision attaquée consiste à indiquer que la requérante ne faisait l'objet d'aucune procédure au sens de l'article 22 du règlement MSU et que, par conséquent, elle relevait de la règle selon laquelle on ne peut donner accès à aucun dossier de la BCE en vertu de l'article 32, paragraphe 1, du règlement-cadre MSU.

47 Ainsi, il y a lieu de constater que la formulation du motif non équivoque du refus d'accès par la BCE était suffisante pour permettre à la requérante de comprendre la décision attaquée, comme le démontrent les arguments figurant dans le présent recours, et au Tribunal d'exercer son contrôle.

48 Dès lors, la première branche du troisième moyen doit être rejetée.

– *Sur le deuxième moyen*

49 Par son deuxième moyen, la requérante soutient, en substance, que la décision attaquée repose sur une interprétation indûment restrictive de l'article 32, paragraphe 1, du règlement-cadre MSU.

50 La BCE conteste cette argumentation.

51 En premier lieu, la requérante fait valoir que la BCE entretient une relation de surveillance permanente avec toutes les banques de la zone euro et que celles-ci sont toutes soumises à une surveillance prudentielle constante, ce qui impliquerait qu'il existe une procédure de surveillance prudentielle continue effectuée par la BCE.

52 La requérante prétend que l'article 32, paragraphe 1, du règlement-cadre MSU doit être interprété en ce sens qu'il donne à chaque banque un droit d'accès à son dossier sur le seul fondement de la relation de surveillance continue avec la BCE.

53 Elle ajoute que l'octroi de l'accès au dossier n'exige pas qu'une mesure spécifique soit en cours d'examen par la BCE.

54 Au stade de la réplique, d'une part, la requérante soutient qu'il existe une procédure de surveillance prudentielle continue à partir du moment où l'agrément est accordé et jusqu'à son retrait. La surveillance prudentielle bancaire constituerait donc une procédure administrative continue, dans le cadre de laquelle une autorité vérifie si une entité se conforme aux exigences de l'agrément ou si tel n'est pas le cas, de sorte que son agrément doit lui être retiré.

55 D'autre part, la requérante fait valoir qu'une procédure de surveillance prudentielle doit être présumée exister dès lors que la BCE fait objectivement face à la nécessité d'envisager et de préparer une décision. Indépendamment du moment précis où aurait débuté la procédure de retrait de l'agrément, il n'existerait aucun doute raisonnable quant au fait que cette procédure aurait commencé longtemps avant l'adoption de la décision attaquée.

56 La requérante ajoute que l'article 22 du règlement MSU et les articles 31 et 32 du règlement-cadre MSU seraient illégaux s'ils devaient être interprétés dans le sens proposé par la BCE.

57 Premièrement, il convient de rappeler que l'article 4 du règlement MSU, intitulé « Missions confiées à la BCE », précise à son paragraphe 1 que, « [d]ans le cadre de l'article 6, la BCE est […] seule compétente pour exercer, à des fins de surveillance prudentielle, les missions suivantes à l'égard de tous les établissements de crédit établis dans les États membres participants ». S'ensuit une liste de neuf missions.

58 L'article 6 du règlement MSU, intitulé « Coopération au sein du MSU », souligne à son paragraphe 1 que « [l]a BCE s'acquitte de ses missions dans le cadre d'un mécanisme de surveillance unique composé d'elle-même et des autorités compétentes nationales » et que « [l]a BCE est chargée de veiller au fonctionnement efficace et cohérent du MSU ». Il résulte de l'économie de l'article 6, paragraphes 4 à 6, du règlement MSU une différenciation entre la surveillance prudentielle des entités « importantes » et celle des entités qualifiées de « moins importantes », s'agissant de sept des neuf missions dont la liste est dressée par l'article 4, paragraphe 1, dudit règlement (arrêt du 16 mai 2017, Landeskreditbank Baden-Württemberg/BCE, T-122/15, EU:T:2017:337, point 21).

59 Il en découle, d'une part, que la surveillance prudentielle des entités « importantes » relève de la seule BCE. Il en va de même de la surveillance prudentielle des entités « moins importantes », en ce qui concerne les missions énumérées à l'article 4, paragraphe 1, sous a) et c), du règlement MSU (arrêt du 16 mai 2017, Landeskreditbank Baden-Württemberg/BCE, T-122/15, EU:T:2017:337, point 22).

60 D'autre part, en ce qui concerne les entités « moins importantes » et s'agissant des autres missions envisagées par l'article 4, paragraphe 1, du règlement MSU, il ressort de la lecture combinée de l'article 6, paragraphes 5 et 6, dudit règlement que leur mise en œuvre est confiée, sous le contrôle de la BCE, aux autorités nationales, lesquelles exercent ainsi la surveillance prudentielle directe desdites entités. En effet, en vertu de l'article 6, paragraphe 6, du règlement MSU, « [s]ans préjudice du paragraphe 5 du présent article, les autorités compétentes nationales s'acquittent et sont chargées des missions […] et elles sont habilitées à adopter toutes les décisions pertinentes en matière de surveillance à l'égard des établissements de crédit visés au paragraphe 4, premier alinéa, du présent article dans le cadre et sous réserve des procédures visées au paragraphe 7 du présent article » (arrêt du 16 mai 2017, Landeskreditbank Baden-Württemberg/BCE, T-122/15, EU:T:2017:337, point 23).

61 Deuxièmement, il ressort de l'article 22, paragraphe 2, du règlement MSU que « [l]es droits de la défense des personnes concernées sont pleinement assurés dans le déroulement de la procédure » et que celles-ci « ont le droit d'avoir accès au dossier de la BCE ». Cette disposition est précisée par le règlement-cadre MSU.

62 Il convient de rappeler que l'article 32, paragraphe 1, première et deuxième phrases du règlement-cadre MSU dispose que « [l]es droits de la défense des parties concernées sont pleinement respectés dans les procédures de surveillance prudentielle de la BCE » et que, « [à] cette fin, et après l'ouverture de la procédure de surveillance prudentielle de la BCE, les parties ont le droit d'avoir accès au dossier de la BCE, sous réserve de l'intérêt légitime des personnes morales ou physiques autres que la partie concernée à la protection du secret des affaires ».

63 Une demande d'accès au dossier trouve son fondement dans l'exercice des droits de la défense (voir, en ce sens, arrêts du 18 juillet 2013, Commission e.a./Kadi, C-584/10 P, C-593/10 P et C-595/10 P, EU:C:2013:518, points 98 et 99 ; du 15 septembre 2016, Yanukovych/Conseil, T-348/14, EU:T:2016:508, point 68, et du 2 décembre 2020, Kalai/Conseil, T-178/19, non publié,

EU:T:2020:580, point 73). Une telle demande n'a pas d'objet en l'absence d'une procédure administrative affectant les intérêts juridiques du demandeur d'accès et, par conséquent, en l'absence de l'existence d'un dossier qui le concerne (arrêt du 6 octobre 2021, OCU/BCE, T-15/18, non publié, EU:T:2021:661, point 94).

64 Ainsi, l'article 32, paragraphe 1, du règlement-cadre MSU emploie expressément l'expression « procédure de surveillance prudentielle » et non pas « surveillance prudentielle ». En effet, l'article 2, point 24, du règlement-cadre MSU définit la « procédure de surveillance prudentielle de la BCE » comme « toute activité de la BCE visant à préparer une décision de surveillance prudentielle de la BCE, y compris les procédures communes et l'imposition de sanctions pécuniaires administratives » et précise que « [t]outes les procédures de surveillance prudentielle de la BCE relèvent de la partie III ».

65 Par conséquent, la surveillance prudentielle en ce qui concerne les missions de la BCE ne peut être assimilée à une procédure de surveillance, visant à accomplir une mission de surveillance spécifique et à prendre une décision à ce sujet. Si la portée de la surveillance prudentielle était identique à celle de la procédure de surveillance, alors le titre 2 du règlement-cadre MSU, intitulé « Dispositions générales relatives à la procédure régulière pour l'adoption des décisions de surveillance prudentielle », dont le chapitre 1 (comprenant l'article 32), intitulé « Procédures de surveillance prudentielle de la BCE », prévoit des étapes de la procédure de surveillance, serait privé d'effet utile. En effet, dans un tel contexte, il n'y aurait jamais de procédure de surveillance, car elle serait nécessairement toujours pendante dans le cadre d'une surveillance prudentielle en cours.

66 Or, la simple persistance d'une surveillance prudentielle, sans procédure de surveillance spécifique pendante, ne peut être considérée comme justifiant l'accès au dossier au titre de l'article 32 du règlement-cadre MSU.

67 En outre, il ne peut être présumé, comme le prétend la requérante, que la procédure de retrait de l'agrément est déjà pendante après l'octroi de l'agrément, dès lors que l'article 14, paragraphe 5, du règlement MSU indique clairement qu'une telle procédure peut être engagée par la BCE de sa propre initiative ou sur proposition d'une autorité compétente nationale.

68 En l'espèce, rien ne suggère que, à la date de dépôt par la requérante de sa demande d'accès, c'est-à-dire le 16 novembre 2019, une procédure de surveillance devant la BCE était pendante à son égard. D'une part, il convient de noter que, à ce stade, la BCE n'avait pris aucune mesure de surveillance concernant la requérante et que le projet de décision prévoyant le retrait de l'agrément de la requérante a été soumis à la BCE par la MFSA le 12 février 2020. La requérante a été informée par la BCE de son intention de prendre une décision de retrait dudit agrément le 16 mars 2020.

69 D'autre part, la requérante fait valoir, à tort, que, au moment de sa demande d'accès, la procédure de retrait de son agrément d'établissement de crédit était déjà pendante au niveau national, c'est-à-dire devant la MFSA, ce qui signifiait qu'une procédure de surveillance a été engagée devant la BCE.

70 À cet égard, il convient de constater que la procédure de retrait d'agrément est une procédure administrative composite qui se déroule d'abord devant l'autorité compétente nationale, puis devant la BCE.

71 Il est vrai qu'il ressort de la jurisprudence que l'éventuelle implication des autorités nationales dans le cours de la procédure conduisant à l'adoption des actes pris par les organes ou les organismes de l'Union ne saurait mettre en cause leur qualification d'actes de l'Union, lorsque les actes pris par les autorités nationales sont une étape d'une procédure dans laquelle un organe ou un organisme de l'Union exerce, seul, le pouvoir décisionnel final sans être lié par les actes préparatoires ou les propositions émanant des autorités nationales (voir, en ce sens, arrêts du 19 décembre 2018, Berlusconi et Fininvest, C-219/17, EU:C:2018:1023, points 42 et 43, et du 3 décembre 2019, Iccrea Banca, C-414/18, EU:C:2019:1036, points 37 et 38).

72 En effet, dans un tel cas de figure, où le droit de l'Union consacre le pouvoir décisionnel exclusif d'un organe ou d'un organisme de l'Union, il revient au juge de l'Union, au titre de sa compétence exclusive pour contrôler la légalité des actes de l'Union sur le fondement de l'article 263 TFUE, de statuer sur la légalité de la décision finale prise par l'organe ou l'organisme de l'Union en cause et d'examiner, afin d'assurer une protection juridictionnelle effective des intéressés, les éventuels vices entachant les actes préparatoires ou les propositions émanant des autorités nationales qui seraient de nature à affecter la validité de cette décision finale (voir, en ce sens, arrêts du 19 décembre 2018, Berlusconi et Fininvest, C-219/17, EU:C:2018:1023, point 44, et du 3 décembre 2019, Iccrea Banca, C-414/18, EU:C:2019:1036, point 39).

73 Toutefois, premièrement, cette jurisprudence ne concerne pas la question de savoir quelle étape de la procédure administrative composite ouvre le droit d'accès au dossier des établissements de crédit devant la BCE.

74 Deuxièmement, en l'espèce, d'une part, il convient de relever qu'il ne ressort pas des dispositions de l'article 14, paragraphe 5, du règlement MSU que la procédure de retrait d'agrément devant la BCE est ouverte du fait de l'adoption, par une autorité compétente nationale, d'une décision ordonnant à un établissement de crédit de cesser toute activité. Partant, la circonstance rapportée par la requérante selon laquelle la MFSA a pris, au mois d'octobre 2018, une décision lui imposant de cesser toute activité n'a pas pu avoir pour effet d'ouvrir à cette date la procédure de retrait de son agrément devant la BCE.

75 D'autre part, le projet de décision prévoyant le retrait de l'agrément de la requérante n'a été transmis à la BCE par la MFSA que le 12 février 2020, soit après la demande d'accès et après que la décision attaquée eut été rendue. Cet élément ne peut donc pas être pris en compte, dans la présente affaire, pour déterminer si une procédure de retrait d'agrément était ouverte au jour de l'adoption de la décision attaquée.

76 Il s'ensuit que la requérante n'établit pas que la BCE a commis une erreur d'appréciation en retenant, dans la décision attaquée, qu'aucune procédure de surveillance n'était ouverte au jour où la décision attaquée a été prise.

77 Par ailleurs, la requérante fait valoir que l'article 22 du règlement MSU et les articles 31 et 32 du règlement-cadre MSU donnent un droit d'accès au dossier qui est plus étroit que celui qu'accorde l'article 41 de la Charte et qu'ils sont donc illégaux.

78 La requérante ajoute que l'article 31 du règlement-cadre MSU contiendrait une règle manifestement arbitraire, disproportionnée et donc illégale, selon laquelle le délai du droit d'être entendu d'un établissement soumis à la surveillance prudentielle serait réduit à trois jours ouvrables dans les situations mentionnées aux articles 14 et 15 du règlement MSU.

79 À cet égard, il convient de rappeler que l'article 41 de la Charte, intitulé « Droit à une bonne administration », énonce à son paragraphe 1 que toute personne a le droit de voir ses affaires traitées impartialement, équitablement et dans un délai raisonnable par les institutions, les organes et les organismes de l'Union. Au paragraphe 2 du même article, il est précisé que ce droit comporte notamment le droit d'accès de toute personne au dossier qui la concerne, dans le respect des intérêts légitimes de la confidentialité et du secret professionnel et des affaires.

80 Il convient d'observer que l'article 41, paragraphe 2, de la Charte prévoit un droit d'accès au dossier qui est associé au droit d'une personne de voir ses affaires traitées impartialement, équitablement et dans un délai raisonnable par l'administration. Ce droit s'applique à l'accès au dossier de la personne concernée par lesdites affaires, et non à tous les documents détenus par une institution donnée. Il est donc distinct du droit prévu à l'article 42 de la Charte, qui prévoit l'accès à tout document d'une institution, indépendamment de l'existence du dossier d'une personne concernée et de son intérêt légal.

81 En outre, le contenu du droit fondamental d'accès au dossier, consacré à l'article 41, paragraphe 2, sous b), de la Charte, implique que l'intéressé a la possibilité d'influencer le processus décisionnel en cause (voir, en ce sens, arrêt du 25 octobre 2018, KF/CSUE, T-286/15, EU:T:2018:718, point 230). En vertu de la jurisprudence citée au point 63 ci-dessus, une demande d'accès au dossier trouve son fondement dans l'exercice des droits de la défense et une telle demande n'a pas d'objet en l'absence d'une procédure administrative affectant les intérêts juridiques du demandeur d'accès et, par conséquent, en l'absence de l'existence d'un dossier qui le concerne.

82 Or, l'article 22 du règlement MSU et l'article 32 du règlement-cadre MSU, en ce qu'ils subordonnent l'accès au dossier à l'ouverture par la BCE d'une procédure administrative de surveillance, donnent aux établissements de crédit la possibilité d'exprimer leur position lors du processus décisionnel en cause, qui affecte leurs intérêts juridiques, en prenant connaissance du dossier constitué aux fins de ladite procédure comprenant les documents énumérés à l'article 32, paragraphe 2, du règlement-cadre MSU.

83 Ainsi, les allégations de la requérante relatives à l'illégalité des dispositions prévoyant l'accès au dossier lors d'une procédure de surveillance prudentielle au regard de l'article 41 de la Charte doivent être rejetées.

84 En ce qui concerne l'argument de la requérante selon lequel l'illégalité de l'article 31 du règlement-cadre MSU ressort également du fait que le droit qui y est établi peut être réduit à trois jours ouvrables dans les situations mentionnées aux articles 14 et 15 du règlement MSU, il ressort d'une jurisprudence constante qu'est irrecevable une exception d'illégalité dirigée contre un acte de portée générale dont la décision individuelle attaquée ne constitue pas une mesure d'application (voir, en ce sens, arrêt du 8 septembre 2020, Commission/Carreras Sequeros e.a., C-119/19 P et C-126/19 P, EU:C:2020:676, points 68 à 70 et jurisprudence citée).

85 En l'espèce, il convient de relever que les articles 14 et 15 du règlement MSU n'étaient pas applicables lors de l'adoption de la décision attaquée. Ils n'entretiennent donc pas de rapport juridique direct avec celle-ci et, par conséquent, la requérante ne peut exciper de leur illégalité dans le cadre du présent recours.

86 En deuxième lieu, la requérante allègue qu'il résulte de l'interprétation de la BCE qu'une banque ne peut consulter son dossier que si une décision concrète de la BCE est escomptée. Or, l'accès permanent au dossier serait nécessaire pour permettre à la requérante d'examiner son dossier et de présenter les observations appropriées ou de demander à la BCE de prendre certaines décisions ou de s'abstenir de certaines interventions.

87 À cet égard, d'une part, l'article 32 du règlement-cadre MSU garantit l'accès au dossier avant l'adoption d'une mesure à l'issue d'une procédure de surveillance prudentielle par la BCE et permet ainsi la présentation d'observations sur la prise de certaines décisions ou sur l'abstention de certaines interventions.

88 D'autre part, il y a lieu de constater qu'il résulte seulement de l'examen du présent moyen que la requérante n'a pas pu obtenir l'accès au dossier au titre des dispositions relatives à la procédure de surveillance, aucune procédure de surveillance spécifique n'étant pendante à son égard. Toutefois, cela ne signifie pas pour autant que l'accès aux documents relatifs à la requérante et détenus par la BCE n'est pas possible en vertu des dispositions générales prévoyant le droit d'accès aux documents. Cet aspect sera examiné dans le cadre du premier moyen.

89 En troisième lieu, la requérante avance qu'il est dans l'intérêt de la BCE que l'exactitude des informations figurant dans son dossier soit à tout moment soumise à l'examen de la banque concernée et qu'un accès permanent à un dossier améliorerait la qualité des dossiers de la BCE et, par conséquent, la qualité de la surveillance prudentielle.

90 À cet égard, d'une part, il suffit de constater, ainsi qu'il ressort de l'analyse ci-dessus, que, en l'absence de procédure de surveillance spécifique pendante, l'accès au dossier au titre du règlement-cadre MSU n'était pas justifié. D'autre part, en ce qui concerne l'argument selon lequel un tel accès améliorerait la qualité des dossiers de la BCE, il convient d'observer que celui-ci est purement spéculatif, la requérante n'apportant aucun élément de nature à étayer cette allégation.

91 En quatrième lieu, la requérante fait valoir que la notion de « dossier » n'a aucune pertinence autonome en l'espèce. Un dossier est défini à l'article 32, paragraphe 2, du règlement-cadre MSU comme l'intégralité des documents relatifs à l'affaire concernée. La BCE serait donc tenue, en réponse à une demande d'accès au dossier, de compiler tous les documents pertinents, même si elle ne les avait pas préalablement compilés et s'ils étaient stockés physiquement ou électroniquement dans des lieux différents.

92 Il convient de souligner, à cet égard, que la notion de « dossier », telle qu'utilisée à l'article 32, paragraphe 2, du règlement-cadre MSU, se réfère directement aux documents recueillis par la BCE dans le cadre de la procédure de surveillance. Selon cette disposition, les dossiers sont constitués de l'ensemble des documents obtenus, produits ou rassemblés par la BCE au cours de la procédure de surveillance prudentielle. Dès lors, l'absence d'une procédure de surveillance en cours signifie que les documents relatifs à la requérante en possession de la BCE ne peuvent être assimilés à son « dossier » au sens de l'article 32 du règlement-cadre MSU.

93 Partant, le deuxième moyen doit être rejeté dans son ensemble.

– *Sur le cinquième moyen*

94 Par son cinquième moyen, la requérante prétend que la position adoptée par la BCE dans la décision attaquée viole le principe de sécurité juridique, car il est impossible pour les établissements soumis à une surveillance prudentielle de déterminer à quel moment la BCE examine activement une éventuelle décision et à quel moment l'accès au dossier devrait donc être concédé. Par ailleurs, la surveillance prudentielle impliquerait que l'autorité de surveillance prudentielle contrôle constamment le respect des exigences réglementaires et envisage donc constamment d'éventuelles mesures destinées à adresser de telles lacunes.

95 La BCE conteste cette argumentation.

96 À cet égard, il y a lieu de rappeler que le principe de sécurité juridique exige que les règles de droit soient claires, précises et prévisibles dans leurs effets, en particulier lorsqu'elles peuvent avoir sur les individus et sur les entreprises des conséquences défavorables (arrêt du 22 avril 2015, Pologne/Commission, T-290/12, EU:T:2015:221, point 50).

97 L'article 32 du règlement-cadre MSU prévoit clairement et précisément l'accès au dossier après l'ouverture d'une procédure de surveillance spécifique. Ladite disposition ne prévoit donc pas la possibilité d'avoir un tel accès lorsque la BCE « contrôle constamment le respect des exigences réglementaires ».

98 En l'espèce, la requérante étant un établissement moins important, la BCE n'a pas exercé de surveillance permanente, surveillance qui appartenait aux autorités nationales compétentes. En revanche, la décision de retirer l'agrément de la requérante relève d'une mission de la BCE, qui a d'ailleurs engagé la procédure correspondante à l'égard de la requérante après avoir reçu le projet de décision prévoyant le retrait de l'agrément de la MFSA.

99 Il ne saurait donc être considéré que le refus d'accès au dossier avant l'ouverture de ladite procédure par la BCE peut constituer une violation du principe de sécurité juridique.

100 Partant, le cinquième moyen doit être rejeté.

– *Sur le sixième moyen*

101 Par son sixième moyen, la requérante allègue que la décision attaquée viole le principe de proportionnalité en lui imposant une charge indue qui n'est justifiée par aucun objectif prudentiel légitime. La position de la BCE aurait pour effet, en pratique, de conduire à une administration relativement peu transparente. Selon la BCE, il n'existerait qu'un droit d'accès au dossier très limité, à savoir seulement pendant une période relativement courte entre une communication de la BCE à l'établissement soumis à une surveillance prudentielle l'informant qu'elle envisage de prendre une mesure spécifique et l'adoption de la mesure elle-même.

102 La BCE conteste cette argumentation.

103 En application d'une jurisprudence constante, le principe de proportionnalité, qui fait partie des principes généraux du droit de l'Union, exige que les actes des institutions de l'Union soient aptes à réaliser les objectifs légitimes poursuivis par la réglementation en cause et ne dépassent pas les limites de ce qui est nécessaire à la réalisation de ces objectifs, étant entendu que, lorsqu'un choix s'offre entre plusieurs mesures appropriées, il convient de recourir à la moins

contraignante et que les inconvénients causés ne doivent pas être démesurés au regard des buts visés (voir arrêt du 16 mai 2017, Landeskreditbank Baden-Württemberg/BCE, T-122/15, EU:T:2017:337, point 67 et jurisprudence citée).

104 En l'espèce, il suffit de constater que le sixième moyen, bien que son intitulé implique l'allégation d'une violation du principe de proportionnalité, porte, en substance, sur le bien-fondé de l'application par la BCE de l'article 32 du règlement-cadre MSU. Ainsi que cela ressort de l'analyse du deuxième moyen ci-dessus, une telle argumentation ne saurait prospérer.

105 Partant, le sixième moyen doit être rejeté.

– *Sur le septième moyen*

106 Par son septième moyen, la requérante prétend que la décision attaquée viole le principe nemo auditur, à savoir celui selon lequel il n'est pas permis à une partie de se prévaloir de son propre comportement fautif. La BCE aurait la responsabilité générale du mécanisme de surveillance unique. Elle pourrait intervenir à tout moment, même dans le cadre de la surveillance d'une institution moins importante. La BCE ne saurait se prévaloir de l'argument selon lequel il n'y aurait pas de procédure pendante devant elle alors qu'il devrait y en avoir une, dès lors que les actions de l'autorité nationale compétente constitueraient un retrait d'agrément de facto et donc une mesure relevant de la compétence exclusive de la BCE.

107 La BCE conteste cette argumentation.

108 En l'espèce, d'une part, la requérante soulève des allégations de nature spéculative concernant la nature de la surveillance directe de la BCE sur les entités moins importantes, sans explication quant à l'incidence que ces violations alléguées auraient sur la présente affaire. D'autre part, les allégations présentées à l'appui du septième moyen portant sur le bien-fondé de l'application de l'article 32 du règlement-cadre MSU par la BCE ont déjà été rejetées dans le cadre de l'analyse du deuxième moyen.

109 Partant, le septième moyen doit être rejeté.

– *Sur le huitième moyen*

110 La requérante fait valoir que la décision attaquée viole le droit à un recours effectif prévu à l'article 47 de la Charte. Le droit administratif allemand reconnaîtrait un droit général à un exercice approprié du pouvoir discrétionnaire en réponse à toute demande d'accès au dossier. L'accès devrait obligatoirement être accordé s'il est nécessaire ou même juste rapide et potentiellement utile pour qu'une personne puisse défendre et faire valoir ses droits.

111 La BCE conteste cette argumentation.

112 Il y a lieu de rappeler que l'Union européenne est une Union de droit dans laquelle ses institutions sont soumises au contrôle de la conformité de leurs actes, notamment sur le fondement du traité FUE et des principes généraux du droit, ledit traité ayant établi un système complet de voies de recours et de procédures destiné à confier à la Cour le contrôle de la légalité des actes des institutions de l'Union (voir arrêt du 5 novembre 2019, BCE e.a./Trasta Komercbanka e.a., C-663/17 P, C-665/17 P et C-669/17 P, EU:C:2019:923, point 54 et jurisprudence citée).

113 En outre, le principe de protection juridictionnelle effective des droits que les justiciables tirent du droit de l'Union, auquel se réfère aussi l'article 19, paragraphe 1, second alinéa, TUE, constitue un principe général du droit de l'Union qui découle des traditions constitutionnelles communes aux États membres. Ce principe a été consacré par les articles 6 et 13 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, signée à Rome le 4 novembre 1950. Il est à présent affirmé à l'article 47 de la Charte (voir arrêt du 5 novembre 2019, BCE e.a./Trasta Komercbanka e.a., C-663/17 P, C-665/17 P et C-669/17 P, EU:C:2019:923, point 55 et jurisprudence citée).

114 En l'espèce, la décision attaquée est un acte d'une institution de l'Union soumis au contrôle juridictionnel du juge de l'Union, de sorte que toute référence au droit allemand est dénuée de pertinence, ce droit ne s'appliquant pas au présent litige.

115 Par ailleurs, les allégations présentées dans le cadre du présent moyen portent en substance sur le bien-fondé de l'application de l'article 32 du règlement-cadre MSU par la BCE et ont déjà été rejetées dans le cadre de l'analyse du deuxième moyen.

116 Dès lors, le huitième moyen doit être rejeté.

Sur le premier moyen

117 Par son premier moyen, la requérante fait valoir, en substance, que la BCE était tenue de traiter sa demande d'accès sur la base des principes généraux relatifs à l'accès aux documents. Elle allègue que la BCE n'a tenu compte ni de son droit matériel fondamental d'accès aux documents consacré à l'article 15, paragraphe 3, TFUE, à l'article 42 de la Charte, à l'article 2 du règlement nº 1049/2001 et à l'article 2, paragraphe 1, de la décision 2004/258, ni du fait qu'une demande d'accès ne peut être rejetée en application de dispositions spéciales si l'accès devait être accordée en vertu d'autres dispositions.

118 Ainsi, la requérante soutient que l'existence d'une procédure de surveillance prudentielle n'est pas pertinente, puisqu'un accès devait, en tout état de cause, lui être accordé sur la base de l'accès du public aux documents, indépendamment de l'existence de toute procédure de surveillance prudentielle, et que cet aspect devait être pris en considération.

119 La BCE conteste cette argumentation en s'appuyant sur la jurisprudence établissant les différences entre le régime général d'accès aux documents, qui a pour objet de garantir la transparence, et la possibilité d'accéder au dossier d'une procédure administrative en cours, qui vise à garantir le respect des droits de la défense dans le cadre d'une procédure régulière.

120 Selon la BCE, la requérante aurait fondé sa demande d'accès sur l'article 32 du règlement-cadre MSU dans la mesure où elle a utilisé la formulation « accès au dossier ». En ce sens, la demande de la requérante ne saurait donc être considérée sous l'angle du régime général d'accès aux documents.

121 D'emblée, il convient de préciser que l'allégation de la requérante concernant la violation du règlement nº 1049/2001 est sans pertinence, étant donné que le régime applicable aux demandes du public relatives à l'accès aux documents de la BCE est fixé par la décision 2004/258, dont les dispositions sont, par ailleurs, analogues à celles du règlement nº 1049/2001. Au demeurant, la requérante ne formule aucune allégation spécifique quant à une éventuelle violation du règlement nº 1049/2001.

122 Il y a lieu de rappeler, à titre liminaire, que le droit de consulter le dossier administratif dans le cadre d'une procédure administrative et le droit d'accès aux documents des institutions se distinguent juridiquement, mais qu'il n'en demeure pas moins qu'ils conduisent à une situation comparable d'un point de vue fonctionnel. En effet, indépendamment de la base juridique sur laquelle il est accordé, l'accès au dossier permet aux intéressés d'obtenir les observations et les documents présentés à une institution par les parties concernées et les tiers (voir, en ce sens et par analogie, arrêt du 28 juin 2012, Commission/Éditions Odile Jacob, C-404/10 P, EU:C:2012:393, point 120).

123 L'accès à un dossier poursuit, en la matière, des objectifs différents de ceux poursuivis par le régime d'accès général, dès lors qu'ils visent à assurer le respect des droits de la défense dont bénéficient les parties concernées et le traitement diligent des plaintes, tout en assurant le respect du secret professionnel dans les procédures administratives, et non à faciliter au maximum l'exercice du droit d'accès aux documents ainsi qu'à promouvoir les bonnes pratiques administratives en assurant la plus grande transparence possible du processus décisionnel des autorités publiques ainsi que des informations qui fondent leurs décisions (voir, en ce sens et par analogie, arrêt du 27 février 2014, Commission/EnBW, C-365/12 P, EU:C:2014:112, point 83).

124 Il y a lieu d'observer également que l'article 2, paragraphe 1, de la décision 2004/258 donne à tout citoyen de l'Union et à toute personne physique ou morale résidant ou ayant son siège dans un État membre un droit d'accès aux documents de la BCE, sous réserve des conditions et des limites définies par cette décision (arrêt du 29 novembre 2012, Thesing et Bloomberg Finance/BCE, T-590/10, non publié, EU:T:2012:635, point 40).

125 Selon l'article 6, paragraphe 1, de la décision 2004/258, le demandeur d'accès n'est pas tenu de justifier sa demande et n'a donc pas à démontrer un quelconque intérêt pour avoir accès aux documents demandés. Il s'ensuit qu'une demande d'accès qui tombe dans le champ d'application de la décision 2004/258 et qui est présentée par une personne qui se prévaut de certaines circonstances particulières qui la distingueraient de tout autre citoyen de l'Union doit néanmoins être examinée de la même façon que le serait une demande émanant de toute autre personne (arrêt du 6 octobre 2021, OCU/BCE, T-15/18, non publié, EU:T:2021:661, point 105).

126 En l'espèce, par la demande d'accès, la requérante a demandé l'accès au « dossier » la concernant sans se référer à aucune base légale pour sa demande.

127 Il est constant qu'aucune disposition de la décision 2004/258 n'oblige le demandeur d'accès à préciser la base juridique de sa demande. L'absence d'obligation de faire expressément référence au règlement nº 1049/2001 ou à la décision 2004/258 dans une demande d'accès aux documents est par ailleurs conforme à l'objectif poursuivi par ces actes qui visent à garantir un accès aussi large que possible aux documents (voir, en ce sens, arrêt du 13 janvier 2022, Dragnea/Commission, C-351/20 P, EU:C:2022:8, point 71).

128 Le fait qu'un demandeur a visé, dans une demande d'accès, l'accès à son dossier est dénué de pertinence dans ce contexte (voir, en ce sens, arrêt du 13 janvier 2022, Dragnea/Commission, C-351/20 P, EU:C:2022:8, point 74).

129 En conséquence, même si la requérante a effectivement utilisé le qualificatif « dossier » dans sa demande, la BCE ne pouvait pas conclure que la demande d'accès n'était fondée que sur l'article 32 du règlement-cadre MSU.

130 En outre, il ressort de la jurisprudence que le fait que la demande d'accès concernait un « dossier » de la BCE relatif à un établissement de crédit, à savoir un domaine régi par le règlement MSU et le règlement-cadre MSU, n'empêche pas que cette demande ait été d'emblée fondée sur les dispositions générales d'accès aux documents, dès lors qu'il est constant que ces derniéres peuvent servir de fondement juridique à une demande d'accès à des documents relevant d'une procédure administrative régie par un autre acte de l'Union (voir, en ce sens et par analogie, arrêt du 13 janvier 2022, Dragnea/Commission, C-351/20 P, EU:C:2022:8, point 75).

131 En l'espèce, aucune procédure de surveillance n'étant pendante à l'encontre de la requérante au moment de sa demande d'accès, et donc aucun « dossier », au sens de l'article 32 du règlement-cadre MSU n'existant, ladite demande devrait être examinée comme une demande d'accès aux documents la concernant sur la base des dispositions générales, et notamment de la décision 2004/258.

132 La BCE avance également des arguments visant à faire valoir que la demande d'accès ne satisfaisait pas, en toute hypothèse, aux exigences d'une demande d'accès aux documents. À cet égard, la demande d'accès aurait été de nature très générale et n'aurait même pas précisé les documents spécifiques couverts par son contenu. Par ailleurs, il serait manifeste que la demande d'accès ne remplirait pas ne fût-ce que les conditions les plus élémentaires posées par l'article 6, paragraphe 1, de la décision 2004/258.

133 En l'espèce, la BCE n'ayant pas analysé la demande d'accès sur la base de la décision 2004/258, elle ne saurait valablement faire valoir que ladite demande était, sur la base de cette même décision, imprécise.

134 Il résulte de ce qui précède que la BCE a commis une erreur de droit en ce qu'elle n'a pas examiné la demande de la requérante sur la base des dispositions relatives à l'accès aux documents prévues dans la décision 2004/258.

135 À la lumière de ces considérations, il convient d'accueillir le premier moyen et d'annuler la décision attaquée, sans qu'il soit besoin de traiter ni la prétendue violation de l'article 15, paragraphe 3, TFUE et de l'article 42 de la Charte, ni la seconde branche du troisième moyen, ni le quatrième moyen.

Sur les dépens

136 Aux termes de l'article 134, paragraphe 1, du règlement de procédure, toute partie qui succombe est condamnée aux dépens, s'il est conclu en ce sens. La BCE ayant succombé, il y a lieu de la condamner aux dépens, conformément aux conclusions de la requérante.

Par ces motifs,

LE TRIBUNAL (première chambre élargie)

déclare et arrête :

1) La décision de la Banque centrale européenne (BCE) du 26 novembre 2019 par laquelle celle-ci a rejeté la demande de Satabank plc d'accès au dossier la concernant est annulée.

2) La BCE est condamnée aux dépens.

Kanninen Jaeger Półtorak

Porchia Stancu

Ainsi prononcé en audience publique à Luxembourg, le 22 mars 2023.

Signatures