HOTĂRÂREA TRIBUNALULUI (Camera întâi extinsă)

22 martie 2023 *

„Politica economică și monetară – Supravegherea prudențială a instituțiilor de credit – Regulamentul (UE) nr. 1024/2013 – Regulamentul (UE) nr. 468/2014 – Entitate supravegheată – Procedură administrativă compozită – Refuzul accesului la dosar – Decizia 2004/258/CE – Acces la documentele BCE”

În cauza T-72/20,

Satabank plc, cu sediul în St Julian’s (Malta), reprezentată de O. Behrends, avocat,

reclamantă,

împotriva

Băncii Centrale Europene (BCE), reprezentată de G. Buono, A. Lefterov și E. Koupepidou, în calitate de agenți,

pârâtă,

TRIBUNALUL (Camera întâi extinsă),

compus la deliberări din domnul H. Kanninen, președinte, și domnul M. Jaeger și doamnele N. Półtorak (raportoare), O. Porchia și M. Stancu, judecători,

grefier: domnul P. Cullen, administrator,

având în vedere faza scrisă a procedurii, în special ordonanța de conexare a excepției cu fondul din 9 martie 2021,

în urma ședinței din 7 iunie 2022,

pronunță prezenta

Hotărâre

1 Prin acțiunea întemeiată pe articolul 263 TFUE, reclamanta, Satabank plc, solicită anularea deciziei Băncii Centrale Europene (BCE) din 26 noiembrie 2019 prin care aceasta i-a respins cererea de acces la dosarul care o viza (denumită în continuare „decizia atacată”).

* Limba de procedură: engleza.

Istoricul litigiului și situația de fapt ulterioară introducerii acțiunii

2 La momentul introducerii prezentei acțiuni, reclamanta era o instituție de credit de drept maltez care fusese calificată drept instituție mai puțin semnificativă în sensul Regulamentului (UE) nr. 1024/2013 al Consiliului din 15 octombrie 2013 de conferire a unor atribuții specifice Băncii Centrale Europene în ceea ce privește politicile legate de supravegherea prudențială a instituțiilor de credit (JO 2013, L 287, p. 63, denumit în continuare „Regulamentul privind MUS”) și era supravegheată direct de Malta Financial Services Authority (MFSA, Autoritatea pentru Servicii Financiare din Malta).

3 La 16 noiembrie 2019, avocatul reclamantei, împuternicit, pentru motivul că aceasta nu mai avea un consiliu de administrație, de acționarii reclamantei, a solicitat BCE accesul la dosarul care o viza (în continuare, „cererea de acces”).

4 Prin decizia atacată, BCE a respins cererea de acces, constatând că reclamanta nu făcea obiectul niciunei proceduri în sensul articolului 22 din Regulamentul privind MUS și că, în consecință, nu îi putea fi acordat niciun acces la dosarul menționat în temeiul articolului 32 alineatul (1) din Regulamentul (UE) nr. 468/2014 al Băncii Centrale Europene din 16 aprilie 2014 de instituire a cadrului de cooperare la nivelul Mecanismului unic de supraveghere între Banca Centrală Europeană și autoritățile naționale competente și cu autoritățile naționale desemnate (JO 2014, L 141, p. 1, denumit în continuare „Regulamentul-cadru privind MUS”).

5 La 12 februarie 2020, în conformitate cu articolul 14 alineatul (5) din Regulamentul privind MUS și cu articolul 80 din Regulamentul-cadru privind MUS, MFSA a prezentat BCE un proiect de decizie care prevedea retragerea autorizației reclamantei și, la 17 februarie 2020, i-a prezentat o versiune revizuită a proiectului său.

6 La 16 martie 2020, BCE a notificat avocatului reclamantei și persoanei competente, care fusese desemnată de MFSA pentru consilierea și supravegherea reclamantei în ceea ce privește buna desfășurare a activităților sale, un proiect de decizie de retragere a autorizației și le-a oferit posibilitatea de a prezenta observații scrise cu privire la proiectul menționat.

7 La 24 martie 2020, avocatul reclamantei a formulat o cerere de acces la dosar.

8 BCE a acordat respectivul acces la dosar la 30 aprilie, la 4 mai și la 3 iunie 2020.

9 La 30 iunie 2020, BCE a adoptat o decizie prin care i-a retras reclamantei autorizația ca instituție de credit (denumită în continuare „decizia de retragere”), a cărei primire a fost confirmată de reclamantă la 1 iulie 2020. Avocatul reclamantei a solicitat anularea deciziei de retragere prin acțiunea introdusă la 9 septembrie 2020 și înregistrată cu numărul T-563/20. Prin înscrisul depus la grefa Tribunalului la 18 februarie 2020, reclamanta a informat Tribunalul, în conformitate cu articolul 125 din Regulamentul de procedură al Tribunalului, că se desista de această acțiune. Prin Ordonanța din 8 aprilie 2022, Satabank/BCE (T-563/20, nepublicată, EU:T:2022:240), cauza menționată a fost radiată din registrul Tribunalului.

Concluziile părților

10 Reclamanta solicită Tribunalului:

– anularea deciziei atacate;

– obligarea BCE la plata cheltuielilor de judecată.

11 BCE solicită Tribunalului:

– respingerea acțiunii;

– obligarea reclamantei la plata cheltuielilor de judecată.

În drept

Cu privire la admisibilitatea acțiunii și la interesul reclamantei de a exercita acțiunea

12 În primul rând, BCE a ridicat, printr-un înscris separat, o excepție de inadmisibilitate în privința prezentei acțiuni.

13 *Primo*, BCE consideră că decizia atacată nu afectează situația juridică a reclamantei. În această privință, BCE afirmă că, atunci când este vorba despre acte sau decizii a căror elaborare se realizează în mai multe etape, în special la finele unei proceduri interne, nu constituie, în principiu, acte atacabile decât măsurile care stabilesc definitiv poziția instituției la sfârșitul acestei proceduri, cu excluderea măsurilor intermediare al căror obiectiv este pregătirea deciziei finale. Prin urmare, răspunsul BCE la o cerere de acces la un dosar de supraveghere nu ar avea un efect autonom asupra poziției juridice a persoanelor în cauză.

14 *Secundo*, BCE constată că reclamanta nu a dovedit existența unui interes de a exercita acțiunea în cadrul prezentei proceduri. În ceea ce privește procedura de retragere desfășurată de BCE, reclamantei i s-a dat posibilitatea să își prezinte observațiile cu privire la proiectul de decizie al BCE. În aceste condiții, orice interes de a exercita acțiunea în anulare ce decurge din susținerile dezvoltate în cererea introductivă ar fi ipotetic și, în orice caz, lipsit de orice legătură cu dreptul la apărare al reclamantei. În consecință, BCE sugerează că prezenta acțiune nu ar aduce niciun beneficiu reclamantei.

15 Reclamanta contestă această argumentație.

16 În ceea ce privește primul argument al BCE, potrivit căruia decizia atacată constituie un act pregătitor care nu afectează situația juridică a reclamantei, trebuie amintit de la bun început că reprezintă acte susceptibile să facă obiectul unei acțiuni în anulare, în sensul articolului 263 TFUE, măsurile care produc efecte juridice obligatorii de natură să afecteze interesele reclamantului, modificând în mod distinct situația juridică a acestuia (a se vedea Hotărârea din 26 ianuarie 2010, Internationaler Hilfsfonds/Comisia, C-362/08 P, EU:C:2010:40, punctul 51 și jurisprudența citată).

17 Atunci când elaborarea unui act se realizează în mai multe etape, în special la finele unei proceduri interne, nu constituie în principiu un act atacabil decât măsura care stabilește definitiv poziția instituției la sfârșitul acestei proceduri, cu excluderea măsurilor intermediare al căror obiectiv este pregătirea deciziei finale. Actele pregătitoare ale unei decizii nu lezează, iar reclamantul poate valorifica neregularitatea actelor anterioare care sunt strâns legate de aceasta numai cu ocazia unei acțiuni împotriva deciziei luate la finalul procedurii (a se vedea Ordonanța din 31 martie 2020, ZU/SEAE, T-499/19, nepublicată, EU:T:2020:134, punctul 33 și jurisprudența citată).

18 În această privință trebuie să se observe, după cum reiese din decizia atacată, că BCE a constatat că nu era implicată în nicio procedură de supraveghere specifică referitoare la reclamantă la momentul la care a fost formulată cererea de acces.

19 Or, BCE nu poate pretinde, pe de o parte, că refuză accesul la dosarul reclamantei din cauza lipsei unei proceduri pendinte și, pe de altă parte, că un astfel de refuz, ca act pregătitor, nu poate fi contestat decât în cadrul unei acțiuni împotriva unei decizii de închidere a acestei proceduri inexistente. Întrucât BCE a apreciat în decizia atacată că nicio procedură nu era inițiată împotriva reclamantei, decizia menționată nu trebuia să fie urmată de niciun act ulterior care pune capăt unei proceduri de supraveghere împotriva căreia reclamanta ar fi putut să acționeze și, cu această ocazie, să conteste aceeași decizie.

20 Așadar, trebuie să se considere că decizia atacată stabilește definitiv poziția BCE.

21 În ceea ce privește al doilea argument al BCE, potrivit căruia interesul reclamantei de a exercita acțiunea ar fi ipotetic și fără legătură cu dreptul său la apărare, trebuie amintit de la bun început, pe de o parte, că o acțiune în anulare introdusă de o persoană fizică sau juridică nu este admisibilă decât în măsura în care această persoană are un interes să obțină anularea actului atacat. Un asemenea interes presupune ca anularea acestui act să poată avea, în sine, consecințe juridice și ca acțiunea să poată astfel aduce, prin rezultatul său, un beneficiu părții care a introdus-o (Hotărârea din 20 decembrie 2017, Binca Seafoods/Comisia, C-268/16 P, EU:C:2017:1001, punctul 44). Trebuie amintit de asemenea, pe de altă parte, că aprecierea admisibilității acțiunii în raport cu interesul de a exercita acțiunea se apreciază la momentul introducerii acțiunii (a se vedea în acest sens Hotărârea din 16 decembrie 1963, Forges de Clabecq/Înalta Autoritate, 14/63, EU:C:1963:60, punctul 719, și Ordonanța din 30 noiembrie 1998, N/Comisia, T-97/94, EU:T:1998:270, punctul 23).

22 În consecință, trebuie respinsă excepția de inadmisibilitate ridicată de BCE, dat fiind că, la data introducerii acțiunii, anularea deciziei atacate putea aduce reclamantei un beneficiu constând în accesul la anumite documente, care îi fusese refuzat de BCE.

23 În al doilea rând, BCE consideră că Tribunalul ar putea să nu se pronunțe asupra fondului prezentei acțiuni, în conformitate cu articolul 131 alineatul (1) din Regulamentul de procedură, întrucât cererea introductivă ar fi în prezent lipsită de obiect ca urmare a acordării ulterioare a accesului la dosar, în cadrul procedurii în materie de supraveghere referitoare la decizia de retragere.

24 Trebuie amintit că, în raport cu obiectul acțiunii, interesul reclamantului de a exercita acțiunea trebuie să continue să existe până la momentul pronunțării hotărârii judecătorești, sub sancțiunea nepronunțării asupra fondului (a se vedea Hotărârea din 19 martie 2010, Gollnisch/Parlamentul, T-42/06, EU:T:2010:102, punctul 60 și jurisprudența citată).

25 În speță, BCE însăși admite că, la momentul acordării ulterioare a accesului la dosar, în cadrul procedurii în materie de supraveghere, nu a transmis reclamantei toate documentele care o vizează.

26 Trebuie să se constate că reclamanta păstrează un interes de a exercita acțiunea în prezenta cauză, întrucât, prin decizia atacată, BCE a refuzat divulgarea anumitor documente care o vizează și care nu figurează în dosarul referitor la procedura de retragere a autorizației sale în calitate de instituție de credit (a se vedea prin analogie Hotărârea din 9 septembrie 2011, LPN/Comisia, T-29/08, EU:T:2011:448, punctul 55 și următoarele, și Hotărârea din 23 septembrie 2015, ClientEarth și International Chemical Secretariat/ECHA, T-245/11, EU:T:2015:675, punctul 119 și următoarele).

27 Așadar, susținerile BCE referitoare la lipsa necesității pronunțării asupra fondului trebuie respinse.

28 În al treilea rând, este necesar să se arate că, fără a invoca în mod formal o excepție de inadmisibilitate, BCE pune în discuție admisibilitatea cererii introductive în raport cu articolul 76 litera (d) din Regulamentul de procedură. Astfel, BCE arată că, chiar dacă la prima vedere cererea introductivă cuprinde în speță enunțarea a opt motive, elementele pe care ar trebui să le susțină ar fi prea succinte pentru a permite BCE să își pregătească apărarea, iar Tribunalului să se pronunțe asupra acțiunii. În special al patrulea, al cincilea, al șaselea, al șaptelea și al optulea motiv nu ar fi susținute de niciun argument precis și nu ar fi structurate.

29 În această privință trebuie amintit că, în temeiul articolului 21 primul paragraf din Statutul Curții de Justiție a Uniunii Europene, aplicabil procedurii în fața Tribunalului în conformitate cu articolul 53 primul paragraf din același statut, și al articolului 76 litera (d) din Regulamentul de procedură, cererea introductivă trebuie să cuprindă printre altele obiectul litigiului și o expunere sumară a motivelor invocate.

30 Mai trebuie amintit că, potrivit jurisprudenței, este necesar ca cererea introductivă să fie interpretată cu scopul de a i se conferi efect util, efectuându-se o apreciere de ansamblu a acesteia. Cererea introductivă îndeplinește cerințele stabilite de normele de procedură în condițiile în care elementele esențiale de fapt și de drept pe care se întemeiază o acțiune rezultă, cel puțin în mod sumar, dar coerent și comprehensibil, din chiar textul cererii introductive și permit atât Tribunalului, cât și pârâtului să identifice comportamentul reproșat acestuia din urmă și situația de fapt și împrejurările aflate la originea litigiului. Expunerea motivelor acțiunii, în sensul Regulamentului de procedură, nu este legată de o anumită formulare a acestora. Prezentarea motivelor, mai degrabă pe fondul acestora decât prin calificarea lor legală, poate fi suficientă atunci când motivele menționate rezultă din cererea introductivă cu claritate suficientă (Hotărârea din 29 aprilie 2020, Intercontact Budapest/CdT, T-640/18, nepublicată, EU:T:2020:167, punctul 25).

31 În speță este necesar să se constate, contrar celor susținute de BCE, că cererea introductivă permite identificarea fără dificultate a obiectului litigiului, precum și a motivelor sale, invocate într-un mod suficient de coerent și de comprehensibil pentru a permite BCE să își pregătească apărarea, iar Tribunalului să își exercite controlul.

32 Prin urmare, trebuie respinse susținerile BCE referitoare la lipsa de claritate a cererii introductive.

Cu privire la admisibilitatea excepției de nelegalitate a articolului 22 din Regulamentul privind MUS și a articolelor 31 și 32 din Regulamentul-cadru privind MUS

33 BCE susține că reclamanta invocă, în stadiul replicii, motive noi întemeiate pe pretinsa nelegalitate a articolului 22 din Regulamentul privind MUS, precum și a articolelor 31 și 32 din Regulamentul-cadru privind MUS, care sunt în același timp inadmisibile și nefondate în totalitate.

34 Trebuie arătat că reclamanta nu a ridicat în mod explicit o excepție de nelegalitate în cererea introductivă. Cu toate acestea, în replica sa, ea arată că articolul 22 din Regulamentul privind MUS și articolele 31 și 32 din Regulamentul-cadru privind MUS ar fi nelegale dacă ar fi interpretate în conformitate cu poziția BCE, întrucât în acest caz ar fi incompatibile cu articolul 41 din Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene (denumită în continuare „carta”).

35 În ședință, reclamanta a confirmat că ridica o excepție de nelegalitate în raport cu articolul 22 din Regulamentul privind MUS și cu articolele 31 și 32 din Regulamentul-cadru privind MUS.

36 Din dispozițiile articolului 84 alineatul (1) din Regulamentul de procedură reiese că invocarea de motive noi pe parcursul procesului este interzisă, cu excepția cazului în care acestea se bazează pe elemente de fapt și de drept care au apărut în cursul procedurii. Cu toate acestea, o critică ce constituie dezvoltarea unui motiv enunțat anterior, direct sau implicit, în cererea de sesizare și care prezintă o legătură strânsă cu acesta trebuie declarat admisibil (Hotărârea din 26 iunie 2008, Alferink și alții/Comisia, T-94/98, EU:T:2008:226, punctul 38).

37 Pentru a putea fi considerat o dezvoltare a unui motiv enunțat anterior, un nou argument trebuie să prezinte o legătură suficient de strânsă cu motivele expuse inițial în cererea introductivă, pentru a putea fi considerat că rezultă din evoluția normală a dezbaterii în cadrul unei proceduri contencioase (a se vedea în acest sens Hotărârea din 26 noiembrie 2013, Groupe Gascogne/Comisia, C-58/12 P, EU:C:2013:770, punctul 31).

38 În această privință este necesar să se considere că susținerile pretins noi ale reclamantei referitoare la articolul 22 din Regulamentul privind MUS și la articolele 31 și 32 din Regulamentul-cadru privind MUS reprezintă o dezvoltare a susținerilor sale care figurează în al doilea motiv al cererii introductive, care se referă la o interpretare prea restrictivă a dreptului de acces la dosar în temeiul articolului 32 alineatul (1) din Regulamentul-cadru privind MUS. Astfel, prin intermediul motivului menționat, reclamanta contestă poziția restrictivă a BCE referitoare la soluționarea cererii sale de acces și invocă susțineri în ceea ce privește legalitatea unei asemenea interpretări. În acest sens, pe de o parte, interpretarea articolului 32 din Regulamentul-cadru privind MUS face în mod direct obiectul celui de al doilea motiv al cererii introductive. Pe de altă parte, prin excepția de nelegalitate formulată în replică, reclamanta adaugă pur și simplu că articolul 22 din Regulamentul privind MUS și articolele 31 și 32 din Regulamentul-cadru privind MUS în interpretarea BCE sunt nelegale din perspectiva articolului 41 din cartă.

39 Prin urmare, susținerile BCE referitoare la inadmisibilitatea criticilor întemeiate pe pretinsa nelegalitate a articolului 22 din Regulamentul privind MUS, precum și a articolelor 31 și 32 din Regulamentul-cadru privind MUS trebuie respinse.

Cu privire la fond

40 În susținerea acțiunii formulate, reclamanta invocă opt motive, întemeiate, primul, pe neluarea în considerare a existenței unui drept material fundamental de acces la dosar, al doilea, pe o interpretare prea restrictivă a dreptului de acces la dosar în temeiul articolului 32 alineatul (1) din Regulamentul-cadru privind MUS, al treilea, care poate fi împărțit în două aspecte, întemeiate, primul, pe o insuficiență a motivării deciziei atacate în ceea ce privește aplicarea articolului 32 alineatul (1) din Regulamentul-cadru privind MUS și, al doilea, pe o insuficiență a motivării deciziei atacate în ceea ce privește dreptul de acces la dosar consacrat la articolul 15 alineatul (3) TFUE, la articolul 42 din cartă, la articolul 2 din Regulamentul (CE) nr. 1049/2001 al Parlamentului European și al Consiliului din 30 mai 2001 privind accesul public la documentele Parlamentului European, ale Consiliului și ale Comisiei (JO 2001, L 145, p. 43, Ediție specială, 01/vol. 3, p. 76) și la articolul 2 din Decizia 2004/258/CE a Băncii Centrale Europene din 4 martie 2004 privind accesul public la documentele Băncii Centrale Europene (JO 2004, L 80, p. 42, Ediție specială, 10/vol. 5, p. 229), astfel cum a fost modificată prin Decizia (UE) 2015/529 a Băncii Centrale Europene din 21 ianuarie 2015 (JO 2015, L 84, p. 64) (denumită în continuare, astfel cum a fost modificată, „Decizia 2004/258”), al patrulea, pe o încălcare a dreptului de a fi ascultat, al cincilea, pe o încălcare a principiului securității juridice, al șaselea, pe o încălcare a principiului proporționalității, al șaptelea, pe o încălcare a principiului *nemo auditur* și, al optulea, pe o încălcare a dreptului la o cale de atac efectivă.

41 Tribunalul consideră oportun să analizeze mai întâi primul aspect al celui de al treilea motiv și al doilea, al cincilea, al șaselea, al șaptelea și al optulea motiv.

Cu privire la primul aspect al celui de al treilea motiv și la al doilea, al cincilea, al șaselea, al șaptelea și al optulea motiv

42 Prin intermediul primului aspect al celui de al treilea motiv, reclamanta invocă lipsa motivării referitoare la aplicarea articolului 32 alineatul (1) din Regulamentul-cadru privind MUS în speță. Prin intermediul celor de al doilea, al cincilea, al șaselea, al șaptelea și al optulea motiv, reclamanta susține în esență că BCE a refuzat accesul la dosarul său pe baza unei interpretări eronate a articolului 32 alineatul (1) din Regulamentul-cadru privind MUS.

– *Cu privire la primul aspect al celui de al treilea motiv*

43 Prin intermediul primului aspect al celui de al treilea motiv, reclamanta arată că refuzul de a acorda accesul la dosar în temeiul articolului 32 alineatul (1) din Regulamentul-cadru privind MUS este insuficient motivat. BCE nu ar explica poziția sa extrem de restrictivă și modul în care aceasta ar putea fi justificată în temeiul articolului 32 alineatul (1) din Regulamentul-cadru privind MUS.

44 BCE contestă această argumentație.

45 În temeiul articolului 41 alineatul (2) litera (c) din cartă, administrația are obligația de a-și motiva deciziile. Această obligație de motivare implică, potrivit unei jurisprudențe consacrate, că, în conformitate cu articolul 296 TFUE, autorul unui act este obligat să expună în mod clar și neechivoc raționamentul care stă la baza actului menționat, astfel încât, pe de o parte, să se dea posibilitatea persoanelor interesate să ia cunoștință de temeiurile măsurii luate pentru a-și

valorifica drepturile și, pe de altă parte, să permită instanței să își exercite controlul [a se vedea Hotărârea din 4 iulie 2017, Systema Teknolotzis/Comisia, T-234/15, EU:T:2017:461, punctul 126 (nepublicată) și jurisprudența citată].

46 În speță, motivarea deciziei atacate constă în a indica faptul că reclamanta nu făcea obiectul niciunei proceduri în sensul articolului 22 din Regulamentul privind MUS și că, în consecință, aceasta intra sub incidența regulii potrivit căreia nu se poate acorda accesul la niciun dosar al BCE în temeiul articolului 32 alineatul (1) din Regulamentul-cadru privind MUS.

47 Astfel, este necesar să se constate că formularea de către BCE a motivului neechivoc al refuzului accesului era suficientă pentru a permite reclamantei să înțeleagă decizia atacată, așa cum demonstrează argumentele care figurează în prezenta acțiune, iar Tribunalului să își exercite controlul.

48 În consecință, primul aspect al celui de al treilea motiv trebuie respins.

– *Cu privire la al doilea motiv*

49 Prin intermediul celui de al doilea motiv, reclamanta susține în esență că decizia atacată se întemeiază pe o interpretare nejustificat de restrictivă a articolului 32 alineatul (1) din Regulamentul-cadru privind MUS.

50 BCE contestă această argumentație.

51 În primul rând, reclamanta arată că BCE se află într-un raport de supraveghere continuă cu toate băncile din zona euro și că acestea sunt toate supravegheate constant, ceea ce ar implica existența unei proceduri în materie de supraveghere continuă efectuată de BCE.

52 Reclamanta pretinde că articolul 32 alineatul (1) din Regulamentul-cadru privind MUS trebuie interpretat în sensul că acordă fiecărei bănci un drept de acces la dosarul său în temeiul doar al raportului de supraveghere continuă cu BCE.

53 Ea adaugă că acordarea accesului la dosar nu impune ca o măsură specifică să fie în curs de examinare de către BCE.

54 În stadiul replicii, pe de o parte, reclamanta susține că există o procedură în materie de supraveghere continuă din momentul în care autorizația este acordată și până la retragerea acesteia. Supravegherea prudențială bancară ar constitui, așadar, o procedură administrativă continuă, în cadrul căreia o autoritate verifică dacă o entitate respectă cerințele autorizației sau dacă această situație nu se regăsește, așa încât autorizația trebuie să îi fie retrasă.

55 Pe de altă parte, reclamanta arată că trebuie să se prezume că există o procedură în materie de supraveghere atunci când BCE se confruntă în mod obiectiv cu necesitatea de a avea în vedere și de a pregăti o decizie. Independent de momentul precis în care ar fi început procedura de retragere a acordului, nu ar exista nicio îndoială rezonabilă cu privire la faptul că această procedură ar fi început cu mult timp înainte de adoptarea deciziei atacate.

56 Reclamanta adaugă că articolul 22 din Regulamentul privind MUS și articolele 31 și 32 din Regulamentul-cadru privind MUS ar fi nelegale dacă ar fi interpretate în sensul propus de BCE.

57 *Primo*, trebuie amintit că articolul 4 din Regulamentul privind MUS, intitulat „Atribuții conferite BCE”, precizează la alineatul (1) că, „[î]n cadrul articolului 6 […], BCE deține competența exclusivă să exercite, în scopuri de supraveghere prudențială, următoarele atribuții în legătură cu toate instituțiile de credit cu sediile în statele membre participante”. Urmează o listă de nouă atribuții.

58 Articolul 6 din Regulamentul privind MUS, intitulat „Cooperarea în cadrul MUS”, subliniază la alineatul (1) că „BCE își îndeplinește atribuțiile în cadrul unui mecanism unic de supraveghere compus din BCE și autoritățile naționale competente” și că „BCE este responsabilă de funcționarea eficace și coerentă a MUS”. Rezultă din economia articolului 6 alineatele (4)-(6) din Regulamentul privind MUS o diferențiere între supravegherea prudențială a entităților „semnificative” și cea a entităților calificate ca „mai puțin semnificative”, în ceea ce privește șapte dintre cele nouă atribuții a căror listă este stabilită la articolul 4 alineatul (1) din regulamentul menționat (Hotărârea din 16 mai 2017, Landeskreditbank Baden-Württemberg/BCE, T-122/15, EU:T:2017:337, punctul 21).

59 De aici reiese, pe de o parte, că supravegherea prudențială a entităților „semnificative” revine exclusiv BCE. Aceeași este și situația supravegherii prudențiale a entităților „mai puțin semnificative”, în ceea ce privește atribuțiile enumerate la articolul 4 alineatul (1) literele (a) și (c) din Regulamentul privind MUS (Hotărârea din 16 mai 2017, Landeskreditbank Baden-Württemberg/BCE, T-122/15, EU:T:2017:337, punctul 22).

60 Pe de altă parte, în ceea ce privește entitățile „mai puțin semnificative” și referitor la celelalte atribuții avute în vedere la articolul 4 alineatul (1) din Regulamentul privind MUS, reiese din lectura coroborată a articolului 6 alineatele (5) și (6) din regulamentul menționat că punerea lor în aplicare este încredințată, sub controlul BCE, autorităților naționale, care exercită în acest mod supravegherea prudențială directă a entităților respective. Astfel, în temeiul articolului 6 alineatul (6) din Regulamentul privind MUS, „[f]ără a aduce atingere alineatului (5) din prezentul articol, autoritățile naționale competente exercită și sunt responsabile de [atribuții] și de adoptarea tuturor deciziilor relevante în materie de supraveghere, în legătură cu instituțiile de credit menționate la alineatul (4) primul paragraf din prezentul articol, în cadrul și conform procedurilor prevăzute la alineatul (7) din prezentul articol” (Hotărârea din 16 mai 2017, Landeskreditbank Baden-Württemberg/BCE, T-122/15, EU:T:2017:337, punctul 23).

61 *Secundo*, din articolul 22 alineatul (2) din Regulamentul privind MUS reiese că „[d]repturile la apărare ale persoanelor în cauză sunt pe deplin respectate în cadrul procedurilor” și că acestea „au drept de acces la dosarul BCE”. Această dispoziție este clarificată de Regulamentul-cadru privind MUS.

62 Trebuie amintit că articolul 32 alineatul (1) prima și a doua teză din Regulamentul-cadru privind MUS prevede că „[d]repturile la apărare ale părților în cauză sunt respectate pe deplin în procedurile BCE în materie de supraveghere” și că, „[î]n acest scop și după deschiderea procedurii BCE în materie de supraveghere, părțile au dreptul de acces la dosarul BCE, sub rezerva interesului legitim al persoanelor fizice și juridice, altele decât partea relevantă, de protejare a secretelor economice ale acestora”.

63 O cerere de acces la dosar își are temeiul în exercitarea dreptului la apărare (a se vedea în acest sens Hotărârea din 18 iulie 2013, Comisia și alții/Kadi, C-584/10 P, C-593/10 P și C-595/10 P, EU:C:2013:518, punctele 98 și 99, Hotărârea din 15 septembrie 2016, Yanukovych/Consiliul, T-348/14, EU:T:2016:508, punctul 68, și Hotărârea din 2 decembrie 2020, Kalai/Consiliul,

T-178/19, nepublicată, EU:T:2020:580, punctul 73). O asemenea cerere nu are obiect în lipsa unei proceduri administrative ce afectează interesele juridice ale solicitantului accesului și, în consecință, în lipsa existenței unui dosar care îl vizează (Hotărârea din 6 octombrie 2021, OCU/BCE, T-15/18, nepublicată, EU:T:2021:661, punctul 94).

64 Așadar, articolul 32 alineatul (1) din Regulamentul-cadru privind MUS utilizează în mod expres expresia „procedură în materie de supraveghere”, iar nu „supraveghere prudențială”. Astfel, articolul 2 punctul 24 din Regulamentul-cadru privind MUS definește „procedura BCE în materie de supraveghere” ca fiind „orice activitate a BCE orientată către pregătirea emiterii unei decizii a BCE în materie de supraveghere, inclusiv proceduri comune și impunerea de sancțiuni administrative pecuniare” și precizează că „[t]oate procedurile BCE în materie de supraveghere fac obiectul părții III”.

65 În consecință, supravegherea prudențială în ceea ce privește atribuțiile BCE nu poate fi asimilată unei proceduri de supraveghere, care urmărește îndeplinirea unei atribuții de supraveghere specifice și luarea unei decizii în această privință. Dacă domeniul de aplicare al supravegherii prudențiale ar fi identic cu cel al procedurii de supraveghere, atunci titlul 2 din Regulamentul-cadru privind MUS, denumit „Dispoziții generale privind procesul echitabil pentru adoptarea deciziilor BCE în materie de supraveghere”, al cărui capitol 1 (ce cuprinde articolul 32), intitulat „Procedurile BCE în materie de supraveghere”, prevede etape ale procedurii de supraveghere, ar fi lipsit de efect util. Astfel, într-un asemenea context, nu ar exista niciodată o procedură de supraveghere întrucât aceasta ar fi în mod necesar încă pendinte în cadrul unei supravegheri prudențiale în curs.

66 Or, nu se poate considera că simpla persistență a unei supravegheri prudențiale, fără o procedură de supraveghere specifică pendinte, justifică accesul la dosar în temeiul articolului 32 din Regulamentul-cadru privind MUS.

67 În plus, nu se poate prezuma, după cum pretinde reclamanta, că procedura de retragere a autorizației este deja pendinte după acordarea autorizației, din moment ce articolul 14 alineatul (5) din Regulamentul privind MUS indică în mod clar că o asemenea procedură poate fi inițiată de BCE din proprie inițiativă sau la propunerea unei autorități naționale competente.

68 În speță, nimic nu sugerează că, la data depunerii de către reclamantă a cererii sale de acces, și anume la 16 noiembrie 2019, era pendinte în privința sa o procedură de supraveghere în fața BCE. Pe de o parte, trebuie să se observe că, în acest stadiu, BCE nu luase nicio măsură de supraveghere privind reclamanta și că proiectul de decizie care prevedea retragerea autorizației reclamantei a fost prezentat BCE de către MFSA la 12 februarie 2020. Reclamanta a fost informată de BCE cu privire la intenția sa de a lua o decizie de retragere a autorizației menționate la 16 martie 2020.

69 Pe de altă parte, reclamanta susține în mod eronat că, la momentul cererii sale de acces, procedura de retragere a autorizației sale de instituție de credit era deja pendinte la nivel național, cu alte cuvinte, în fața MFSA, ceea ce însemna că a fost inițiată o procedură de supraveghere în fața BCE.

70 În această privință trebuie să se constate că procedura de retragere a autorizației este o procedură administrativă compozită care se desfășoară mai întâi în fața autorității naționale competente, apoi în fața BCE.

71 Este adevărat că reiese din jurisprudență că eventuala implicare a autorităților naționale în cursul procedurii care conduce la adoptarea actelor emise de organele, oficiile sau agențiile Uniunii nu poate repune în discuție calificarea lor drept acte ale Uniunii, atunci când actele adoptate de autoritățile naționale sunt o etapă a unei proceduri în care un organ, un oficiu sau o agenție a Uniunii exercită, singură, puterea decizională finală fără a fi ținută de actele pregătitoare sau de propunerile care emană de la autoritățile naționale (a se vedea în acest sens Hotărârea din 19 decembrie 2018, Berlusconi și Fininvest, C-219/17, EU:C:2018:1023, punctele 42 și 43, și Hotărârea din 3 decembrie 2019, Iccrea Banca, C-414/18, EU:C:2019:1036, punctele 37 și 38).

72 Astfel, într-o asemenea situație, în care dreptul Uniunii consacră puterea decizională exclusivă a unui organ, oficiu sau agenție a Uniunii, revine instanței Uniunii, în temeiul competenței sale exclusive de a controla legalitatea actelor Uniunii pe baza articolului 263 TFUE, sarcina de a se pronunța cu privire la legalitatea deciziei finale adoptate de organul, oficiul sau agenția Uniunii în cauză și de a examina, pentru a asigura o protecție jurisdicțională efectivă a persoanelor interesate, eventualele vicii care afectează actele pregătitoare sau propunerile care emană de la autoritățile naționale care ar fi de natură să afecteze validitatea acestei decizii finale (a se vedea în acest sens Hotărârea din 19 decembrie 2018, Berlusconi și Fininvest, C-219/17, EU:C:2018:1023, punctul 44, și Hotărârea din 3 decembrie 2019, Iccrea Banca, C-414/18, EU:C:2019:1036, punctul 39).

73 Totuși, mai întâi, această jurisprudență nu privește problema stabilirii etapei procedurii administrative compozite care acordă dreptul de acces la dosarul instituțiilor de credit în fața BCE.

74 Apoi, în speță, pe de o parte, trebuie arătat că din dispozițiile articolului 14 alineatul (5) din Regulamentul privind MUS nu reiese că procedura de retragere a unei autorizații în fața BCE este inițiată ca urmare a adoptării de către o autoritate națională competentă a unei decizii prin care se dispune încetarea oricărei activități de către o instituție de credit. Prin urmare, împrejurarea invocată de reclamantă potrivit căreia MFSA a adoptat, în luna octombrie 2018, o decizie prin care i se impunea încetarea oricărei activități nu a putut avea ca efect deschiderea la această dată a procedurii de retragere a autorizației sale în fața BCE.

75 Pe de altă parte, proiectul de decizie care prevedea retragerea autorizației reclamantei a fost transmis BCE de către MFSA abia la 12 februarie 2020, respectiv după data cererii de acces și după ce decizia atacată a fost pronunțată. Prin urmare, acest element nu poate fi luat în considerare în prezenta cauză pentru a se stabili dacă o procedură de retragere a acordului era inițiată la data adoptării deciziei atacate.

76 Rezultă că reclamanta nu demonstrează că BCE a săvârșit o eroare de apreciere atunci când a reținut în decizia atacată că nicio procedură de supraveghere nu era inițiată la data la care a fost adoptată decizia atacată.

77 Pe de altă parte, reclamanta arată că articolul 22 din Regulamentul privind MUS și articolele 31 și 32 din Regulamentul-cadru privind MUS conferă un drept de acces la dosar mai restrâns decât cel acordat prin articolul 41 din cartă și că sunt, așadar, nelegale.

78 Reclamanta adaugă că articolul 31 din Regulamentul-cadru privind MUS ar conține o normă vădit arbitrară, disproporționată și deci nelegală, potrivit căreia termenul dreptului de a fi ascultat al unei instituții supravegheate ar fi scurtat la trei zile lucrătoare în situațiile menționate la articolele 14 și 15 din Regulamentul privind MUS.

79 În această privință trebuie amintit că articolul 41 din cartă, intitulat „Dreptul la bună administrare”, prevede la alineatul (1) că orice persoană are dreptul de a beneficia, în ce privește problemele sale, de un tratament imparțial, echitabil și într-un termen rezonabil din partea instituțiilor, organelor, oficiilor și agențiilor Uniunii. La alineatul (2) al aceluiași articol se precizează că acest drept include în principal dreptul oricărei persoane de acces la dosarul propriu, cu respectarea intereselor legitime legate de confidențialitate și de secretul profesional și comercial.

80 Trebuie observat că articolul 41 alineatul (2) din cartă prevede un drept de acces la dosar care este asociat dreptului unei persoane de a beneficia, în ce privește problemele sale, de un tratament imparțial, echitabil și într-un termen rezonabil din partea administrației. Acest drept se aplică accesului la dosarul persoanei vizate de cauzele menționate, iar nu tuturor documentelor deținute de o anumită instituție. Prin urmare, acesta este distinct de dreptul prevăzut la articolul 42 din cartă, care prevede accesul la orice document al unei instituții, independent de existența dosarului unei persoane vizate și de interesul său legal.

81 În plus, conținutul dreptului fundamental de acces la dosar, consacrat la articolul 41 alineatul (2) litera (b) din cartă, implică posibilitatea persoanei interesate de a influența procesul decizional în discuție (a se vedea în acest sens Hotărârea din 25 octombrie 2018, KF/SATCEN, T-286/15, EU:T:2018:718, punctul 230). În temeiul jurisprudenței citate la punctul 63 de mai sus, o cerere de acces la dosar își găsește temeiul în exercitarea dreptului la apărare, iar o astfel de cerere nu are obiect în lipsa unei proceduri administrative ce afectează interesele juridice ale solicitantului accesului și, în consecință, în lipsa existenței unui dosar care îl vizează.

82 Or, articolul 22 din Regulamentul privind MUS și articolul 32 din Regulamentul-cadru privind MUS, întrucât condiționează accesul la dosar de inițierea de către BCE a unei proceduri administrative de supraveghere, oferă instituțiilor de credit posibilitatea de a-și exprima poziția în cadrul procesului decizional în cauză, care le afectează interesele juridice, luând cunoștință de dosarul constituit pentru procedura menționată, care cuprinde documentele enumerate la articolul 32 alineatul (2) din Regulamentul-cadru privind MUS.

83 Astfel, susținerile reclamantei referitoare la nelegalitatea dispozițiilor care prevăd accesul la dosar în cadrul unei proceduri de supraveghere prudențială în raport cu articolul 41 din cartă trebuie respinse.

84 În ceea ce privește argumentul reclamantei potrivit căruia nelegalitatea articolului 31 din Regulamentul-cadru privind MUS reiese de asemenea din faptul că dreptul care este stabilit în acesta poate fi redus la trei zile lucrătoare în situațiile menționate la articolele 14 și 15 din Regulamentul privind MUS, reiese dintr-o jurisprudență constantă că este inadmisibilă o excepție de nelegalitate îndreptată împotriva unui act cu aplicabilitate generală a cărui decizie individuală atacată nu constituie o măsură de aplicare (a se vedea în acest sens Hotărârea din 8 septembrie 2020, Comisia/Carreras Sequeros și alții, C-119/19 P și C-126/19 P, EU:C:2020:676, punctele 68-70 și jurisprudența citată).

85 În speță, trebuie arătat că articolele 14 și 15 din Regulamentul privind MUS nu erau aplicabile la momentul adoptării deciziei atacate. Prin urmare, acestea nu au un raport juridic direct cu decizia și, în consecință, reclamanta nu poate invoca nelegalitatea lor în cadrul prezentei acțiuni.

86 În al doilea rând, reclamanta susține că din interpretarea BCE rezultă că o bancă nu își poate consulta dosarul decât dacă se preconizează o decizie concretă a BCE. Or, accesul permanent la dosar ar fi necesar pentru a permite reclamantei să își examineze dosarul și să prezinte observații adecvate sau să solicite BCE să adopte anumite decizii sau să se abțină de la anumite intervenții.

87 În această privință, pe de o parte, articolul 32 din Regulamentul-cadru privind MUS garantează accesul la dosar înainte de adoptarea unei măsuri la finalul unei proceduri în materie de supraveghere de către BCE și permite astfel prezentarea de observații cu privire la luarea anumitor decizii sau la abținerea de la anumite intervenții.

88 Pe de altă parte, este necesar să se constate că numai din examinarea prezentului motiv rezultă că reclamanta nu a putut obține accesul la dosar în temeiul dispozițiilor referitoare la procedura de supraveghere, întrucât nicio procedură de supraveghere specifică nu era pendinte în privința sa. Totuși, aceasta nu înseamnă că accesul la documentele referitoare la reclamantă și deținute de BCE nu este posibil în temeiul dispozițiilor generale care prevăd dreptul de acces la documente. Acest aspect va fi examinat în cadrul primului motiv.

89 În al treilea rând, reclamanta susține că este în interesul BCE ca exactitatea informațiilor care figurează în dosarul său să fie în orice moment supusă examinării băncii în cauză și că un acces permanent la un dosar ar îmbunătăți calitatea dosarelor BCE și, prin urmare, calitatea supravegherii prudențiale.

90 În această privință, pe de o parte, este suficient să se constate, după cum reiese din analiza de mai sus, că, în lipsa unei proceduri specifice de supraveghere pendinte, accesul la dosar în temeiul Regulamentului-cadru privind MUS nu era justificat. Pe de altă parte, în ceea ce privește argumentul potrivit căruia un asemenea acces ar îmbunătăți calitatea dosarelor BCE, trebuie observat că acesta este pur speculativ, întrucât reclamanta nu a furnizat niciun element de natură să susțină această afirmație.

91 În al patrulea rând, reclamanta arată că noțiunea de „dosar” nu are nicio relevanță autonomă în speță. Un dosar este definit la articolul 32 alineatul (2) din Regulamentul-cadru privind MUS ca fiind integralitatea documentelor referitoare la cauza respectivă. Prin urmare, BCE ar fi obligată, ca răspuns la o cerere de acces la dosar, să compileze toate documentele relevante, chiar dacă nu le-a compilat în prealabil și dacă erau stocate fizic sau electronic în locuri diferite.

92 Trebuie subliniat în această privință că noțiunea de „dosar”, astfel cum este utilizată la articolul 32 alineatul (2) din Regulamentul-cadru privind MUS, se referă în mod direct la documentele colectate de BCE în cadrul procedurii de supraveghere. Potrivit acestei dispoziții, dosarele constau în toate documentele obținute, produse sau agregate de BCE în cursul procedurii BCE în materie de supraveghere. În consecință, lipsa unei proceduri de supraveghere în curs înseamnă că documentele referitoare la reclamantă aflate în posesia BCE nu pot fi asimilate „dosarului” său în sensul articolului 32 din Regulamentul-cadru privind MUS.

93 Prin urmare, al doilea motiv trebuie respins în totalitate.

– *Cu privire la al cincilea motiv*

94 Prin intermediul celui de al cincilea motiv, reclamanta pretinde că poziția adoptată de BCE în decizia atacată încalcă principiul securității juridice, întrucât este imposibil pentru instituțiile supravegheate să stabilească în ce moment BCE examinează în mod activ o eventuală decizie și în

ce moment ar trebui, așadar, acordat accesul la dosar. Pe de altă parte, supravegherea prudențială ar presupune ca autoritatea de supraveghere prudențială să monitorizeze constant respectarea cerințelor de reglementare și, prin urmare, să prevadă în mod constant eventuale măsuri destinate să remedieze asemenea lacune.

95 BCE contestă această argumentație.

96 În această privință trebuie amintit că principiul securității juridice impune ca normele de drept să fie clare, precise și previzibile în ceea ce privește efectele lor, în special în cazul în care pot avea consecințe defavorabile asupra persoanelor particulare și a întreprinderilor (Hotărârea din 22 aprilie 2015, Polonia/Comisia, T-290/12, EU:T:2015:221, punctul 50).

97 Articolul 32 din Regulamentul-cadru privind MUS prevede în mod clar și precis accesul la dosar după deschiderea unei proceduri de supraveghere specifice. Dispoziția menționată nu prevede, așadar, posibilitatea de a avea un asemenea acces atunci când BCE „monitorizează constant respectarea cerințelor de reglementare”.

98 În speță, întrucât reclamanta era o instituție mai puțin semnificativă, BCE nu a exercitat o supraveghere permanentă, supraveghere care aparținea autorităților naționale competente. În schimb, decizia de retragere a autorizației reclamantei reprezintă o atribuție a BCE, care, de altfel, a inițiat procedura corespunzătoare în privința reclamantei după ce a primit de la MFSA proiectul de decizie care prevedea retragerea autorizației.

99 Prin urmare, nu se poate considera că refuzul accesului la dosar înainte de deschiderea de către BCE a procedurii menționate poate constitui o încălcare a principiului securității juridice.

100 În consecință, al cincilea motiv trebuie să fie respins.

– *Cu privire la al șaselea motiv*

101 Prin intermediul celui de al șaselea motiv, reclamanta susține că decizia atacată încalcă principiul proporționalității prin faptul că îi impune o sarcină nelegitimă care nu este justificată de niciun obiectiv prudențial legitim. Poziția BCE ar avea ca efect, în practică, să conducă la o administrare cu o transparență relativ scăzută. Potrivit BCE, nu ar exista decât un drept de acces la dosar foarte limitat, și anume numai pentru o perioadă relativ scurtă între o comunicare a BCE către instituția supravegheată prin care o informează că preconizează să adopte o măsură specifică și însăși adoptarea măsurii.

102 BCE contestă această argumentație.

103 În aplicarea unei jurisprudențe constante, principiul proporționalității, care se numără printre principiile generale ale dreptului Uniunii, impune ca actele instituțiilor Uniunii să fie apte pentru realizarea obiectivelor legitime urmărite de reglementarea în cauză și să nu depășească limitele a ceea ce este necesar pentru realizarea acestor obiective, fiind stabilit că, atunci când este posibilă alegerea dintre mai multe măsuri adecvate, trebuie să se recurgă la cea mai puțin constrângătoare și că inconvenientele cauzate nu trebuie să fie disproporționate în raport cu scopurile vizate (a se vedea Hotărârea din 16 mai 2017, Landeskreditbank Baden-Württemberg/BCE, T-122/15, EU:T:2017:337, punctul 67 și jurisprudența citată).

104 În speță este suficient să se constate că, deși titlul său implică invocarea unei încălcări a principiului proporționalității, al șaselea motiv privește în esență temeinicia aplicării de către BCE a articolului 32 din Regulamentul-cadru privind MUS. După cum reiese din analiza celui de al doilea motiv de mai sus, o asemenea argumentație nu poate fi admisă.

105 Prin urmare, al șaselea motiv trebuie respins.

– *Cu privire la al șaptelea motiv*

106 Prin intermediul celui de al șaptelea motiv, reclamanta pretinde că decizia atacată încalcă principiul *nemo auditur*, și anume cel potrivit căruia o parte nu se poate prevala de propriul comportament culpabil. BCE ar avea responsabilitatea generală pentru mecanismul unic de supraveghere. Aceasta ar putea interveni în orice moment, chiar și în cadrul supravegherii unei instituții mai puțin semnificative. BCE nu poate invoca argumentul potrivit căruia nu ar exista nicio procedură pendinte în fața sa, deși o astfel de procedură ar trebui să existe, întrucât acțiunile autorității naționale competente ar constitui o retragere *de facto* a autorizației și, prin urmare, o măsură care intră în competența exclusivă a BCE.

107 BCE contestă această argumentație.

108 În speță, pe de o parte, reclamanta invocă susțineri de natură speculativă privind natura supravegherii directe a BCE asupra entităților mai puțin semnificative, fără nicio explicație cu privire la incidența pe care aceste pretinse încălcări ar avea-o asupra prezentei cauze. Pe de altă parte, susținerile prezentate în susținerea celui de al șaptelea motiv privind temeinicia aplicării de către BCE a articolului 32 din Regulamentul-cadru privind MUS au fost deja respinse în cadrul analizei celui de al doilea motiv.

109 Prin urmare, al șaptelea motiv trebuie respins.

– *Cu privire la al optulea motiv*

110 Reclamanta arată că decizia atacată încalcă dreptul la o cale de atac efectivă prevăzut la articolul 47 din cartă. Dreptul administrativ german ar recunoaște un drept general la exercitarea adecvată a puterii discreționare ca răspuns la orice cerere de acces la dosar. Accesul ar trebui acordat în mod obligatoriu dacă este necesar sau chiar și doar potențial util pentru ca o persoană să își poată apăra și susține drepturile.

111 BCE contestă această argumentație.

112 Trebuie amintit că Uniunea Europeană este o uniune de drept în care actele instituțiilor sale sunt supuse controlului conformității în special în temeiul Tratatului FUE și al principiilor generale ale dreptului, tratatul respectiv stabilind un sistem complet de căi de atac și de proceduri menit să încredințeze Curții controlul legalității actelor adoptate de instituțiile Uniunii (a se vedea Hotărârea din 5 noiembrie 2019, BCE și alții/Trasta Komercbanka și alții, C-663/17 P, C-665/17 P și C-669/17 P, EU:C:2019:923, punctul 54 și jurisprudența citată).

113 În plus, principiul protecției jurisdicționale efective a drepturilor pe care le au justițiabilii în temeiul dreptului Uniunii, la care face referire și articolul 19 alineatul (1) al doilea paragraf TUE, constituie un principiu general al dreptului Uniunii care decurge din tradițiile constituționale

comune statelor membre. Acest principiu a fost consacrat la articolele 6 și 13 din Convenția europeană pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale, semnată la Roma la 4 noiembrie 1950. În prezent, el este afirmat la articolul 47 din cartă (a se vedea Hotărârea din 5 noiembrie 2019, BCE și alții/Trasta Komercbanka și alții, C-663/17 P, C-665/17 P și C-669/17 P, EU:C:2019:923, punctul 55 și jurisprudența citată).

114 În speță, decizia atacată este un act al unei instituții a Uniunii supus controlului jurisdicțional al instanței Uniunii, astfel încât orice trimitere la dreptul german este lipsită de relevanță, întrucât acest drept nu se aplică prezentului litigiu.

115 Pe de altă parte, susținerile formulate în cadrul prezentului motiv privesc în esență temeinicia aplicării de către BCE a articolului 32 din Regulamentul-cadru privind MUS și au fost deja respinse în cadrul analizei celui de al doilea motiv.

116 În consecință, al optulea motiv trebuie respins.

Cu privire la primul motiv

117 Prin intermediul primului motiv, reclamanta susține în esență că BCE era obligată să trateze cererea sa de acces pe baza principiilor generale referitoare la accesul la documente. Ea afirmă că BCE nu a ținut seama nici de dreptul său material fundamental de acces la documente consacrat la articolul 15 alineatul (3) TFUE, la articolul 42 din cartă, la articolul 2 din Regulamentul nr. 1049/2001 și la articolul 2 alineatul (1) din Decizia 2004/258, nici de faptul că o cerere de acces nu poate fi respinsă în temeiul unor dispoziții speciale dacă accesul trebuie să fie acordat în virtutea altor dispoziții.

118 Astfel, reclamanta susține că existența unei proceduri de supraveghere prudențială nu este relevantă, întrucât trebuia, în orice caz, să îi fie acordat accesul pe baza accesului public la documente, independent de existența oricărei proceduri în materie de supraveghere, și că acest aspect trebuia să fie luat în considerare.

119 BCE contestă această argumentație întemeindu-se pe jurisprudența care stabilește diferențele dintre regimul general de acces la documente, care are ca obiect garantarea transparenței, și posibilitatea de a avea acces la dosarul unei proceduri administrative în curs, care urmărește să garanteze respectarea dreptului la apărare în cadrul unui proces echitabil.

120 Potrivit BCE, reclamanta și-ar fi întemeiat cererea de acces pe articolul 32 din Regulamentul-cadru privind MUS, întrucât a utilizat formularea „acces la dosar”. În acest sens, cererea reclamantei nu poate fi analizată, așadar, din perspectiva regimului general de acces la documente.

121 De la bun început, trebuie precizat că susținerea reclamantei privind încălcarea Regulamentului nr. 1049/2001 este lipsită de relevanță, dat fiind că regimul aplicabil cererilor publicului referitoare la accesul la documentele BCE este stabilit prin Decizia 2004/258, ale cărei dispoziții sunt de altfel similare cu cele ale Regulamentului nr. 1049/2001. În plus, reclamanta nu formulează nicio susținere specifică în ceea ce privește o eventuală încălcare a Regulamentului nr. 1049/2001.

122 Trebuie amintit, cu titlu introductiv, că dreptul de a consulta dosarul administrativ în cadrul unei proceduri administrative și dreptul de acces la documentele instituțiilor sunt diferite din punct de vedere juridic, dar că nu este mai puțin adevărat că acestea conduc la o situație comparabilă din punct de vedere funcțional. Astfel, indiferent de temeiul juridic pe baza căruia este acordat, accesul la dosar permite părților interesate să obțină observațiile și documentele prezentate unei instituții de către părțile interesate și de către terți (a se vedea în acest sens și prin analogie Hotărârea din 28 iunie 2012, Comisia/Éditions Odile Jacob, C-404/10 P, EU:C:2012:393, punctul 120).

123 Accesul la un dosar urmărește, în materie, obiective diferite de cele urmărite de regimul de acces general, întrucât acestea au drept scop să asigure respectarea dreptului la apărare de care beneficiază părțile în cauză și tratarea diligentă a plângerilor, asigurând în același timp respectarea secretului profesional în procedurile administrative, iar nu să faciliteze la maximum exercitarea dreptului de acces la documente și nici să promoveze bunele practici administrative, asigurând cea mai mare transparență posibilă a procesului decizional al autorităților publice, precum și a informațiilor pe care se întemeiază deciziile acestora (a se vedea în acest sens și prin analogie Hotărârea din 27 februarie 2014, Comisia/EnBW, C-365/12 P, EU:C:2014:112, punctul 83).

124 Este necesar să se observe de asemenea că articolul 2 alineatul (1) din Decizia 2004/258 conferă oricărui cetățean al Uniunii și oricărei persoane fizice sau juridice cu reședința sau sediul într-un stat membru un drept de acces la documentele BCE, sub rezerva condițiilor și a limitelor definite de această decizie (Hotărârea din 29 noiembrie 2012, Thesing și Bloomberg Finance/BCE, T-590/10, nepublicată, EU:T:2012:635, punctul 40).

125 Potrivit articolului 6 alineatul (1) din Decizia 2004/258, solicitantul de acces nu este obligat să își motiveze cererea și, prin urmare, nu trebuie să demonstreze vreun interes pentru a avea acces la documentele solicitate. Rezultă că o cerere de acces care intră în domeniul de aplicare al Deciziei 2004/258 și care este prezentată de o persoană care invocă anumite circumstanțe speciale care ar diferenția-o de orice alt cetățean al Uniunii trebuie totuși să fie examinată în același mod ca o cerere care provine de la orice altă persoană (Hotărârea din 6 octombrie 2021, OCU/BCE, T-15/18, nepublicată, EU:T:2021:661, punctul 105).

126 În speță, prin cererea de acces, reclamanta a solicitat accesul la „dosarul” care o vizează fără a face referire la niciun temei legal pentru cererea sa.

127 Este cert că nicio dispoziție din Decizia 2004/258 nu obligă solicitantul de acces să precizeze temeiul juridic al cererii sale. Lipsa obligației de a face trimitere în mod expres la Regulamentul nr. 1049/2001 sau la Decizia 2004/258 într-o cerere de acces la documente este, pe de altă parte, conformă cu obiectivul urmărit de aceste acte, care au drept scop să garanteze un acces cât mai larg posibil la documente (a se vedea în acest sens Hotărârea din 13 ianuarie 2022, Dragnea/Comisia, C-351/20 P, EU:C:2022:8, punctul 71).

128 Faptul că un solicitant a urmărit, într-o cerere de acces, accesul la dosarul său este lipsit de pertinență în acest context (a se vedea în acest sens Hotărârea din 13 ianuarie 2022, Dragnea/Comisia, C-351/20 P, EU:C:2022:8, punctul 74).

129 În consecință, chiar dacă reclamanta a utilizat efectiv calificativul „dosar” în cererea sa, BCE nu putea concluziona că cererea de acces era întemeiată numai pe articolul 32 din Regulamentul-cadru privind MUS.

130 În plus, reiese din jurisprudență că faptul că cererea de acces privea un „dosar” al BCE referitor la o instituție de credit, și anume un domeniu reglementat de Regulamentul privind MUS și de Regulamentul-cadru privind MUS, nu se opune ca această cerere să fi fost întemeiată de la bun început pe dispozițiile generale de acces la documente, din moment ce este cert că acestea din urmă pot servi drept temei juridic pentru o cerere de acces la documente care țin de o procedură administrativă reglementată de un alt act al Uniunii (a se vedea în acest sens și prin analogie Hotărârea din 13 ianuarie 2022, Dragnea/Comisia, C-351/20 P, EU:C:2022:8, punctul 75).

131 În speță, întrucât nicio procedură de supraveghere nu era pendinte împotriva reclamantei la momentul cererii sale de acces și, prin urmare, nu exista niciun „dosar”, în sensul articolului 32 din Regulamentul-cadru privind MUS, cererea menționată ar trebui să fie examinată ca o cerere de acces la documentele care o vizează pe baza dispozițiilor generale și în special a Deciziei 2004/258.

132 BCE invocă de asemenea argumente care urmăresc să susțină că cererea de acces nu îndeplinea, în orice caz, cerințele unei cereri de acces la documente. În această privință, cererea de acces ar fi fost de natură foarte generală și nici măcar nu ar fi precizat documentele specifice acoperite de conținutul său. Pe de altă parte, ar fi evident că cererea de acces nu ar îndeplini nici măcar condițiile cele mai elementare prevăzute la articolul 6 alineatul (1) din Decizia 2004/258.

133 În speță, întrucât BCE nu a analizat cererea de acces pe baza Deciziei 2004/258, nu poate susține în mod valabil că cererea menționată era imprecisă în temeiul aceleiași decizii.

134 Rezultă din ceea ce precedă că BCE a săvârșit o eroare de drept prin faptul că nu a examinat cererea reclamantei în temeiul dispozițiilor referitoare la accesul la documentele prevăzute în Decizia 2004/258.

135 În lumina acestor considerații, trebuie să se admită primul motiv și să se anuleze decizia atacată, fără a fi necesar să se examineze nici pretinsa încălcare a articolului 15 alineatul (3) TFUE și a articolului 42 din cartă, nici al doilea aspect al celui de al treilea motiv, nici al patrulea motiv.

Cu privire la cheltuielile de judecată

136 Potrivit articolului 134 alineatul (1) din Regulamentul de procedură, partea care cade în pretenții este obligată, la cerere, la plata cheltuielilor de judecată. Întrucât BCE a căzut în pretenții, se impune obligarea acesteia la plata cheltuielilor de judecată, conform concluziilor reclamantei.

Pentru aceste motive,

TRIBUNALUL (Camera întâi extinsă)

declară și hotărăște:

1) Anulează decizia Băncii Centrale Europene (BCE) din 26 noiembrie 2019 prin care aceasta a respins cererea Satabank plc de acces la dosarul care o vizează.

2) Obligă BCE la plata cheltuielilor de judecată.

Kanninen Jaeger Półtorak

Porchia Stancu

Pronunțată astfel în ședință publică la Luxemburg, la 22 martie 2023.

Semnături