CONCLUZIILE AVOCATULUI GENERAL
DOAMNA JULIANE KOKOTT
prezentate la 3 septembrie 2020[1]

Cauza C-316/19

Comisia Europeană
împotriva

Republicii Slovenia

„Procedură în constatarea neîndeplinirii obligațiilor – Articolul 343 TFUE – Privilegiile și imunitățile Uniunii – Statutul Sistemului European al Băncilor Centrale (SEBC) și al Băncii Centrale Europene (BCE) – Articolul 39 – Privilegiile și imunitățile BCE – Protocolul privind Statutul Sistemului European al Băncilor Centrale și al Băncii Centrale Europene – Articolele 2, 18 și 22 – Inviolabilitatea arhivelor BCE – Cooperarea dintre instituțiile Uniunii și autoritățile de urmărire penală ale statelor membre – Acțiune de comun acord în aplicarea protocolului – Percheziția și ridicarea de documente în incintele Banka Slovenije – Documente legate de îndeplinirea misiunilor SEBC – Articolul 4 alineatul (3) TUE – Principiul cooperării loiale”

I. Introducere

1. Prezenta procedură în constatarea neîndeplinirii obligațiilor are ca obiect comportamentul autorităților de urmărire penală slovene în contextul percheziției și al ridicării unor documente și dispozitive de stocare a datelor din incintele băncii centrale slovene, Banka Slovenije. Acestea au fost efectuate în cadrul unei anchete naționale desfășurate în special împotriva fostului guvernator al Banka Slovenije. Mai precis, este vorba despre acuzația de abuz în serviciu cu ocazia restructurării unei bănci private slovene în anul 2013, așadar, chiar înainte de crearea uniunii bancare europene, în cadrul căreia supravegherea și rezoluția bancară au fost, în mare parte, transferate Uniunii de autoritățile naționale de supraveghere – în cazul Sloveniei, de banca centrală[2].

2. Dimensiunea cauzei în raport cu dreptul Uniunii rezultă din poziția băncilor centrale naționale în cadrul Sistemului European al Băncilor Centrale (denumite în continuare „SEBC”). Astfel, în exercitarea atribuțiilor lor esențiale în materie de politică monetară, băncile centrale naționale și Banca Centrală Europeană (denumită în continuare „BCE”) sunt – în termenii utilizați de Curte – „asociate” și colaborează îndeaproape, încât există „o relație diferită și o distincție mai puțin accentuată între ordinea juridică a Uniunii și ordinile juridice naționale”[3].

1 Limba originală: germana.

2 Acest transfer a fost realizat prin instituirea unui mecanism unic de supraveghere bancară (Single Supervisory Mechanism, SSM), la conducerea căruia se află BCE, respectiv noul consiliu de supraveghere (Supervisory Board), instituit la nivelul acesteia, și a unui mecanism unic de rezoluție bancară (Single Resolution Mechanism, SRM), condus de Comitetul Unic de Rezoluție (Single Resolution Board, SRB).

3 Hotărârea din 26 februarie 2019, Rimšēvičs și BCE/Letonia (C-202/18 și C-238/18, EU:C:2019:139, punctul 69).

3. În acest context, Comisia Europeană reproșează autorităților de urmărire penală slovene, care au efectuat, fără autorizarea BCE, o percheziție masivă și o ridicare masivă de documente în incintele Banka Slovenije, că au încălcat inviolabilitatea arhivelor BCE. Aceasta este garantată prin Protocolul privind privilegiile și imunitățile Uniunii Europene [4]. Autoritățile slovene consideră că această acuzație constituie o ingerință inadmisibilă într-o anchetă pur națională.

4. Revine, așadar, Curții, în prezenta cauză, sarcina de a soluționa tensiunea în care se pot afla interesul Uniunii de a menține funcționarea și independența BCE și interesul statelor membre de a asigura eficiența măsurilor de urmărire penală.

II. Cadrul juridic

A. Statutul SEBC și al BCE

5. Protocolul nr. 4 din TFUE privind Statutul SEBC și al BCE (denumit în continuare „Statutul SEBC și al BCE”) [5] prevede la articolul 9.2 din acesta:

„BCE se asigură ca misiunile conferite SEBC în conformitate cu articolul 127 alineatele (2), (3) și (5) din [TFUE] să fie îndeplinite prin propriile sale activități, în conformitate cu prezentul statut, sau prin intermediul băncilor centrale naționale, în conformitate cu articolele 12.1. și 14.”

6. Articolul 12.1 din Statutul SEBC și al BCE prevede:

„Consiliul guvernatorilor adoptă orientările și ia deciziile necesare pentru îndeplinirea misiunilor încredințate SEBC prin tratate și prin prezentul statut. […]

În măsura în care se consideră că acest lucru este posibil și oportun și fără a aduce atingere prevederilor prezentului articol, BCE recurge la băncile centrale naționale pentru executarea operațiunilor care țin de misiunile SEBC.”

7. Articolul 14.3 din acest statut are următorul cuprins:

„Băncile centrale naționale fac parte integrantă din SEBC și acționează în conformitate cu orientările și instrucțiunile BCE. Consiliul guvernatorilor ia măsurile necesare pentru a asigura respectarea orientărilor și instrucțiunilor BCE și solicită să-i fie furnizate toate informațiile necesare.”

8. Articolul 39 din Statutul SEBC și al BCE are următorul cuprins:

„BCE se bucură pe teritoriul statelor membre de privilegiile și imunitățile necesare îndeplinirii misiunilor sale, în condițiile stabilite de Protocolul privind privilegiile și imunitățile Uniunii Europene.”

4 Protocolul nr. 7 la TFUE privind privilegiile și imunitățile Uniunii Europene (denumit în continuare „Protocolul privind privilegiile și imunitățile Uniunii”) (JO 2016, C 202, p. 266).

5 JO 2016, C 202, p. 230.

B. Protocolul privind privilegiile și imunitățile Uniunii

9. Articolul 1 din Protocolul privind privilegiile și imunitățile Uniunii Europene prevede:

„Spațiile și clădirile Uniunii sunt inviolabile. Acestea sunt exceptate de la percheziție, rechiziție, confiscare sau expropriere. Patrimoniul și activele Uniunii nu pot face obiectul nici unei măsuri administrative sau judiciare de constrângere fără autorizație din partea Curții de Justiție."

10. Articolul 2 din acest protocol prevede:

„Arhivele Uniunii sunt inviolabile."

11. Articolul 18 din Protocolul privind privilegiile și imunitățile Uniunii Europene are următorul cuprins:

„În aplicarea prezentului protocol, instituțiile Uniunii acționează de comun acord cu autoritățile responsabile ale statelor membre interesate."

12. Articolul 22 primul paragraf din același protocol prevede:

„Prezentul protocol se aplică, de asemenea, Băncii Centrale Europene, membrilor organismelor sale și personalului său, fără a aduce atingere dispozițiilor Protocolului privind Statutul Sistemului European al Băncilor Centrale și al Băncii Centrale Europene."

C. Acordul privind sediul BCE

13. Articolul 3 din Acordul din 18 septembrie 1998 dintre guvernul Republicii Federale Germania și Banca Centrală Europeană privind sediul Băncii Centrale Europene (denumit în continuare „Acordul privind sediul")[6] prevede următoarele:

„Inviolabilitatea arhivelor prevăzută la articolul 2 din [Protocolul privind privilegiile și imunitățile Uniunii] cuprinde, printre altele, toate dosarele, scrisorile, documentele, manuscrisele, fotografiile, înregistrările cinematografice și sonore, programele informatice și benzile magnetice sau dischetele aflate în proprietatea ori deținute de BCE și toate informațiile conținute în acestea."

III. Istoricul litigiului

14. Între luna septembrie a anului 2014 și luna aprilie a anului 2015, Nacionalni preiskovalni urad (Biroul național de investigații, Slovenia) a deschis o anchetă, pe baza diferitor indicii, împotriva câtorva directori ai consiliului de supraveghere al Băncii Naționale slovene pentru suspiciunea de abuz în serviciu în cadrul restructurării unei bănci private slovene în anul 2013. Procedura de anchetă îl privea în special pe guvernatorul de la acea dată al Banka Slovenije.

15. În perioada cuprinsă între lunile februarie și aprilie ale anului 2015, autoritatea de urmărire penală a solicitat Banka Slovenije în mai multe rânduri, în temeiul Codului sloven de procedură penală, să îi transmită anumite documente și informații referitoare la aceste acuzații. Banka Slovenije nu a dat curs, în orice caz nu în totalitate, acestei cereri.

6 BGBl. 1998 II, p. 2744.

16. Ca urmare a acestei situații, la cererea Parchetului sloven, Okrožno sodišče v Ljubljani (Tribunalul Regional din Ljubljana, Slovenia) a dispus efectuarea unei percheziții și a unei ridicări de documente în incintele Banka Slovenije. Guvernatorul băncii centrale slovene s-a opus acestui demers, invocând Protocolul privind privilegiile și imunitățile Uniunii.

17. Cu toate acestea, la 6 iulie 2016, poliția a efectuat o percheziție la Banka Slovenije, ridicând, printre altele, următoarele documente și date:

– toate comunicările expediate prin intermediul contului de e-mail al guvernatorului Banka Slovenije;

– toate documentele electronice care se găsesc la locul de muncă al guvernatorului sau în laptopul acestuia și care se referă la perioada cuprinsă între anii 2012 și 2014, indiferent de conținutul lor;

– părți din documentele încorporate, aflate în biroul guvernatorului și datând din perioada 2012-2014;

– toate documentele stocate pe serverul informatic central al Banka Slovenije, referitoare la guvernator.

18. În aceeași zi, președintele BCE a formulat un protest oficial împotriva ridicării documentelor menționate, invocând inviolabilitatea arhivelor BCE. El a reproșat autorităților slovene în special că nu au încercat să se coordoneze cu BCE înainte de punerea în aplicare a măsurii.

19. În cadrul contactelor ulterioare dintre reprezentantul sloven al BCE și autoritățile slovene însărcinate cu efectuarea anchetei, acestea din urmă au arătat că privilegiile și imunitățile aplicabile eventual unora dintre documentele ridicate nu puteau fi decise decât după consultarea acestora. În pofida exprimării în principiu a unei voințe de cooperare, autoritățile slovene nu au acceptat propunerea BCE privind coordonarea în legătură cu un procedeu comun de identificare a documentelor BCE, astfel încât să se evite ca aceste documente să fie evaluate fără să fi fost în prealabil puse la dispoziție de BCE. Astfel, procurorul competent sloven a considerat această propunere ca fiind o ingerință inadmisibilă în procedura de anchetă în curs. Cu toate acestea, a fost convenită, pentru data de 18 noiembrie 2016, o reuniune între procurorul competent și reprezentantul BCE, în cursul căreia urmau a fi discutate detaliile cooperării.

20. La 27 octombrie 2016, procurorul general l-a informat pe reprezentantul BCE că, încă de la 17 noiembrie 2016, anchetatorii vor începe să pună în aplicare, în conformitate cu Codul de procedură penală sloven, măsurile conservatorii privind datele electronice [7], iar reprezentantul BCE a fost invitat să participe la acest demers.

21. Pentru a evita măsurile iminente de conservare a documentelor electronice, la 16 noiembrie 2016, BCE a introdus o cerere de măsuri provizorii la Okrožno sodišče v Ljubljani (Tribunalul Regional din Ljubljana). Potrivit guvernului sloven, însăși legalitatea percheziției și a ridicării de documente făcea de asemenea obiectul acestei acțiuni. În orice caz, Okrožno sodišče v Ljubljani (Tribunalul Regional din Ljubljana) a respins-o în ziua următoare, pentru motivul că Protocolul privind privilegiile și imunitățile Uniunii nu se opunea ridicării de documente și măsurilor conservatorii.

22. Tot la 17 noiembrie 2016, a început conservarea documentelor electronice, în special a celor care figurau în laptopul guvernatorului băncii centrale slovene. Reprezentantul BCE a participat la aceste demersuri, invocând în mod expres o atingere adusă arhivelor BCE. Acest lucru nu a determinat excluderea anumitor documente. Reuniunea dintre procurorul competent și reprezentantul BCE, stabilită inițial pentru 18 noiembrie 2016, a fost amânată pe durată nedeterminată.

7 Aceasta trebuie înțeleasă în esență în sensul realizării unei copii electronice.

23. La 17 ianuarie 2017, BCE a formulat o acțiune la Curtea Constituțională slovenă împotriva deciziei Okrožno sodišče v Ljubljani (Tribunalul Regional din Ljubljana) din 17 noiembrie 2016. Potrivit acesteia, Okrožno sodišče v Ljubljani (Tribunalul Regional din Ljubljana) ar fi trebuit să adreseze Curții întrebări cu privire la interpretarea Protocolului privind privilegiile și imunitățile Uniunii și, astfel, i-ar fi încălcat dreptul fundamental la instanța stabilită prin lege.

24. Prin e-mailul din 15 mai 2017, procurorul competent l-a informat pe reprezentantul BCE că poliția evalua la acel moment documentele ridicate și conservate, fiind astfel obligată să sorteze toate documentele eliberate în mod oficial și formal de BCE, precum și toate e-mailurile având ca expeditor BCE și ca destinatar Banka Slovenije. Referitor la aceste documente, BCE ar avea, în continuare, ocazia de a se pronunța cu privire la efectele potențiale ale utilizării lor în procedura de anchetă și în procedura penală, în ceea ce privește exercitarea atribuțiilor și a competențelor sale. Slovenia și-ar menține însă poziția potrivit căreia aceste documente nu provin din „arhivele BCE". În cazul în care BCE ar avea îndoieli cu privire la anumite documente, autoritățile slovene s-ar oferi să desfășoare procedura penală în strictă confidențialitate și cu ușile închise, dacă aceste documente s-ar dovedi indispensabile în legătură cu procedura penală.

25. În schimb, BCE și-a menținut poziția potrivit căreia în domeniul de aplicare al Protocolului privind privilegiile și imunitățile Uniunii intră și documente ale Banka Slovenije, în măsura în care acestea au fost întocmite în exercitarea misiunilor acesteia în cadrul SEBC și al Eurosistemului. Pe de altă parte, BCE ar fi obligată să divulge toate documentele care intră în sfera de protecție a acestui protocol înainte de utilizarea lor în cadrul procedurii de anchetă sau al procedurii penale.

26. Cu ocazia unei reuniuni a celor două părți care a avut loc la 12 iunie 2017, nu s-a putut ajunge la niciun acord cu privire la acest aspect.

27. La 13 februarie 2018, BCE a transmis parchetului propunerea sa finală de identificare a documentelor care intră sub incidența Protocolului privind privilegiile și imunitățile Uniunii.

28. Prin decizia din 19 aprilie 2018, Curtea Constituțională slovenă a respins acțiunea BCE din 17 ianuarie 2017, pentru motivul că nu era admisibilă în raport cu drepturile fundamentale.

29. La 13 iunie 2018, procurorul competent l-a informat pe reprezentantul BCE, cu ocazia unei reuniuni comune, că poliția terminase examinarea documentelor ridicate. Acesta a anunțat că, după întocmirea raportului final al poliției, BCE ar putea să verifice documentele menționate la punctul 24 din prezentele concluzii. Cu toate acestea, pentru a evita ca BCE să intervină în anchetele în curs, documentele utilizate pentru raportul final nu ar fi comunicate BCE decât după transmiterea lor de către poliție Parchetului.

IV. Procedura precontencioasă

30. La 28 aprilie 2017, Comisia a invitat Slovenia, în conformitate cu articolul 258 TFUE, să își prezinte observațiile cu privire la acuzația potrivit căreia Slovenia nu garantase inviolabilitatea arhivelor BCE cu ocazia percheziției și a ridicării de documente, efectuate în incintele Banka Slovenije la 6 iulie 2016, încălcând astfel articolul 343 TFUE, articolul 39 din Statutul SEBC și al BCE, precum și articolele 2 și 22 din Protocolul privind privilegiile și imunitățile Uniunii. În plus, autoritățile slovene s-ar fi sustras de la o dezbatere constructivă, încălcând obligația de cooperare loială care le revenea în temeiul articolului 4 alineatul (3) TUE și al articolului 18 din Protocolul privind privilegiile și imunitățile Uniunii.

31. Slovenia a răspuns că documentele ridicate nu puteau fi cuprinse în noțiunea de „arhive ale BCE” în sensul Protocolului privind privilegiile și imunitățile Uniunii. Aceste documente ar fi fost deținute de Banka Slovenije, aflându-se în proprietatea acesteia, care ar trebui să fie considerată un „terț” în raport cu BCE. În plus, pe tot parcursul procedurii, autoritățile slovene ar fi ținut seama în cel mai bun mod posibil de opiniile juridice ale BCE, fără să fi ajuns însă la concluzia că acestea erau întemeiate pe fond. Mai degrabă, BCE și-ar fi încălcat obligația de cooperare loială prin faptul că a încercat să împiedice conservarea probelor în scopurile procedurii naționale de cercetare și urmărire penale.

32. Comisia nu a aderat la această poziție și a adresat Sloveniei, la 20 iulie 2018, un aviz motivat, la care aceasta a răspuns la 11 septembrie 2018.

V. Concluziile părților și procedura în fața Curții

33. Prin memoriul din 16 aprilie 2019, Comisia a introdus prezenta acțiune.

34. Comisia solicită Curții:

– constatarea, în conformitate cu articolul 258 TFUE, că, prin ridicarea unilaterală în sediul Banka Slovenije a unor documente legate de activitatea SEBC și a Eurosistemului și prin cooperarea neloială cu BCE în această privință, Slovenia nu și-a îndeplinit obligațiile care îi revin în temeiul articolului 343 TFUE, al articolului 39 din Statutul SEBC și al BCE, al articolelor 2, 18 și 22 din Protocolul privind privilegiile și imunitățile Uniunii, precum și al articolului 4 alineatul (3) TUE;

– obligarea Sloveniei la plata cheltuielilor de judecată.

35. Slovenia solicită Curții:

– respingerea acțiunii introduse de Comisie.

36. Prin Ordonanța din 3 septembrie 2019, președintele Curții a admis intervenția BCE în susținerea Comisiei.

37. La ședința din 22 iunie 2020 au participat Slovenia, Comisia și BCE.

VI. Apreciere juridică

38. În susținerea acțiunii formulate, Comisia invocă două motive legate de acțiuni diferite întreprinse de autoritățile slovene de urmărire penală.

39. Astfel, primul motiv privește evenimentele din 6 iulie 2016, și anume percheziția propriu-zisă efectuată în incintele Banka Slovenije și ridicarea anumitor documente și dispozitive de stocare a datelor [8]. Procedând astfel, Slovenia a încălcat, potrivit Comisiei, inviolabilitatea arhivelor BCE care rezultă din articolul 343 TFUE, din articolul 39 din Statutul SEBC și al BCE, din articolele 2 și 22 coroborate cu articolul 18 din Protocolul privind privilegiile și imunitățile Uniunii și din articolul 4 alineatul (3) TUE (a se vedea în această privință secțiunea A).

8 A se vedea punctele 16 și 17 din prezentele concluzii.

40. În plus, Comisia consideră că autoritățile slovene nu s-au coordonat în mod suficient cu BCE înainte și după efectuarea percheziției și a ridicării de documente. Acest comportament face obiectul celui de al doilea motiv, prin care Comisia invocă o încălcare a obligației de cooperare loială care decurge din articolul 18 din Protocolul privind privilegiile și imunitățile Uniunii și din articolul 4 alineatul (3) TUE (a se vedea în această privință secțiunea B).

A. Cu privire la legalitatea percheziției și a ridicării de documente, efectuate în incintele Banka Slovenije (primul motiv)

41. În ceea ce privește primul motiv al Comisiei, părțile au opinii divergente, pe de o parte, cu privire la aspectul dacă documentele deținute de o bancă centrală națională pot intra sub incidența protecției arhivelor BCE prevăzute la articolele 2 și 22 din Protocolul privind privilegiile și imunitățile Uniunii. În timp ce, potrivit Sloveniei, acest lucru ar fi deja exclus prin definiție, Comisia consideră că astfel de documente sunt de asemenea protejate în măsura în care sunt legate de îndeplinirea misiunilor SEBC sau ale Eurosistemului.

42. Pe de altă parte, părțile sunt în dezacord cu privire la regimul juridic aplicabil „arhivelor BCE”. Astfel, BCE și Comisia consideră că prima trebuie să își dea acordul pentru toate documentele care intră în sfera acestei noțiuni înainte de utilizarea lor în cadrul unei anchete sau al unei proceduri penale naționale. În schimb, Slovenia apreciază că, în orice caz, BCE s-ar putea opune ridicării documentelor în scopul anchetei și al procedurii penale numai dacă demonstrează că aceasta aduce atingere bunei funcționări și independenței BCE.

43. În consecință, într-o primă etapă, este necesar să se examineze dacă documentele deținute de o bancă centrală națională – și, eventual, ce tip de astfel de documente – beneficiază de protecția „arhivelor BCE” prevăzută la articolele 2 și 22 din Protocolul privind privilegiile și imunitățile Uniunii (a se vedea în această privință punctul 1 de mai jos).

44. Într-o a doua etapă, este necesar să se discute ce acțiuni concrete sunt impuse sau interzise în raport cu arhivele BCE prin Protocolul privind privilegiile și imunitățile Uniunii (a se vedea în această privință punctul 2 de mai jos).

1. Cu privire la noțiunea de „arhive ale BCE”

a) Cu privire la interpretarea dispozițiilor coroborate ale articolului 2 și ale articolului 22 din Protocolul privind privilegiile și imunitățile Uniunii

45. Articolele 2 și 22 din Protocolul privind privilegiile și imunitățile Uniunii nu definesc noțiunea de arhive ale BCE.

46. Conform articolului 3 din Acordul privind sediul dintre BCE și Republica Federală Germania, în domeniul acestuia intră, „printre altele, toate dosarele, scrisorile, documentele, manuscrisele, fotografiile, înregistrările cinematografice și sonore, programele informatice și benzile magnetice sau dischetele aflate în proprietatea ori deținute de BCE și toate informațiile conținute în acestea”.

47. La întrebarea în ce măsură dispozițiile Acordului privind sediul pot avea o aplicabilitate generală [9], nu este necesar să se răspundă în speță, întrucât articolul 3 din Acordul privind sediul, potrivit modului său de redactare („printre altele"), nu enumeră în mod exhaustiv documentele protejate, iar Comisia se întemeiază pe o protecție chiar mai extinsă a arhivelor Uniunii. Astfel, din punctul de vedere al Comisiei, inviolabilitatea arhivelor BCE se aplică nu numai documentelor „aflate în proprietatea ori deținute" de BCE, ci și documentelor deținute de o bancă centrală națională și emise de aceasta, în măsura în care ele sunt legate de îndeplinirea misiunilor SEBC.

48. Slovenia contestă această interpretare, arătând că limitarea protecției la documentele „deținute" de organizația respectivă este conformă cu principiile generale ale dreptului internațional [10]. Privilegiile și imunitățile Uniunii decurgeau din imunitățile acordate în temeiul dreptului internațional public organizațiilor internaționale pentru a le proteja împotriva ingerințelor nejustificate din partea statului în care se află sediul. Întrucât, ca urmare a unei integrări din ce în ce mai profunde, Uniunea nu mai poate fi considerată o organizație internațională clasică, privilegiile și imunitățile acordate acesteia și-ar pierde rațiunea de a fi și ar trebui, așadar, să fie aplicate în mod restrictiv. Astfel, spre deosebire de cazul tipic al unei organizații internaționale, Uniunea nu s-ar afla într-o poziție de inferioritate în raport cu statele sale membre. În orice caz, un document nu ar mai fi protejat de articolul 2 din Protocolul privind privilegiile și imunitățile Uniunii atunci când instituția în cauză comunică sau redirecționează acest document unei autorități naționale, cum este o bancă centrală. Astfel, comunicarea către terți ar constitui o renunțare la privilegiile și imunitățile protocolului. În sfârșit, caracterul funcțional al privilegiilor și al imunităților Uniunii ar impune de asemenea o interpretare restrictivă.

49. Noțiunea de arhive ale Uniunii trebuie să facă obiectul unei interpretări autonome [11] în dreptul Uniunii în lumina dreptului internațional public. În vederea unei asemenea interpretări, potrivit unei jurisprudențe constante, trebuie să se țină seama nu numai de termenii dispoziției, ci și de contextul acesteia, precum și de sensul și de obiectivul acesteia [12].

50. Din coroborarea cu articolul 1 din Protocolul privind privilegiile și imunitățile Uniunii se poate deduce că motivul pentru care documentele și dispozitivele de stocare a datelor în litigiu nu intră în domeniul protecției conferite în temeiul dispozițiilor coroborate ale articolelor 2 și 22 din protocol nu îl constituie doar faptul că acestea nu se aflau în incintele BCE. Astfel, toate obiectele care se află în clădirile și incintele BCE sunt deja protejate prin dispozițiile coroborate ale articolelor 1 și 22 din protocol. În cazul în care articolul 2 din protocol urmărește, în plus, să mențină un domeniu de aplicare autonom, acesta trebuie, așadar, în principiu, să includă de asemenea documentele și dispozitivele de stocare a datelor care se găsesc în alte locuri decât în incintele BCE, în măsura în care sunt vizate „arhive ale Uniunii".

9 A se vedea, referitor la acest aspect, Concluziile avocatului general Jääskinen prezentate în cauza Feyerbacher (C-62/11, EU:C:2012:305, punctul 43 și următoarele).

10 În această privință, Slovenia citează în special articolul 2 alineatul (4) din Convenția privind privilegiile și imunitățile Organizației Națiunilor Unite din 13 februarie 1946 și Convenția privind privilegiile și imunitățile instituțiilor specializate ale Organizației Națiunilor Unite din 21 noiembrie 1947, precum și articolul 5 din Acordul general privind privilegiile și imunitățile Consiliului Europei, încheiat la Paris la 2 septembrie 1949.

11 A se vedea în acest sens Hotărârea din 9 octombrie 1973, Muras (12/73, EU:C:1973:100, punctul 7), Hotărârea din 14 ianuarie 1982, Corman (64/81, EU:C:1982:5, punctul 8), și Hotărârea din 30 ianuarie 2014, Diakite (C-285/12, EU:C:2014:39, punctul 27). Referitor la interpretarea autonomă a articolului 3 din Protocolul privind privilegiile și imunitățile Uniunii, a se vedea Hotărârea din 28 martie 1996, AGF Belgium (C-191/94, EU:C:1996:144, punctul 16), și Hotărârea din 22 martie 2007, Comisia/Belgia (C-437/04, EU:C:2007:178, punctele 44-46).

12 Hotărârea din 19 septembrie 2000, Linster (C-287/98, EU:C:2000:468, punctul 43), Hotărârea din 2 septembrie 2010, Kirin Amgen (C-66/09, EU:C:2010:484, punctul 41), și Hotărârea din 3 octombrie 2013, Zentrale zur Bekämpfung unlauteren Wettbewerbs (C-59/12, EU:C:2013:634, punctul 25).

51. În ceea ce privește articolul 2 din Protocolul privind privilegiile și imunitățile Uniunii, Curtea a statuat de asemenea că inviolabilitatea arhivelor Uniunii nu este absolută, ci trebuie înțeleasă din punct de vedere funcțional [13]. Totuși, contrar opiniei susținute de Slovenia, din aceasta nu rezultă o obligație generală de interpretare restrictivă a dispozițiilor coroborate ale articolului 2 și ale articolului 22 din protocol. Dimpotrivă, ea presupune ca întinderea protecției să fie limitată de sensul și de obiectivul imunității în cauză [14]. Totodată, rezultă că întinderea protecției poate fi determinată, la rândul său, numai în raport cu acest obiectiv [15].

52. Părțile din prezenta procedură sunt de acord că obiectivul dispozițiilor menționate este menținerea bunei funcționări și a independenței BCE [16]. În acest context, Curtea a statuat că inviolabilitatea arhivelor urmărește în special să evite ca informațiile cuprinse în documentele protejate să fie divulgate, dacă acest lucru ar putea aduce atingere bunei funcționări sau independenței instituției în cauză, în special pentru că îndeplinirea misiunilor acestei instituții ar fi compromisă [17].

53. Cu toate acestea, potrivit articolului 127 TFUE, BCE nu își îndeplinește singură misiunea principală, și anume menținerea stabilității prețurilor [18], ci în colaborare cu băncile centrale naționale, care, împreună cu BCE, constituie SEBC [a se vedea în acest sens articolul 282 alineatul (1) TFUE].

54. Buna funcționare și îndeplinirea corectă a misiunilor SEBC, respectiv ale Eurosistemului [19] implică o cooperare strânsă și activă și un schimb permanent între BCE și băncile centrale naționale. Conform articolului 9.2 din Statutul BCE și al SEBC, în acest scop, toate misiunile încredințate SEBC în temeiul articolului 127 TFUE sunt îndeplinite fie de BCE prin propriile activități, fie prin intermediul băncilor centrale naționale. Astfel, Curtea a statuat că BCE și băncile centrale naționale sunt „asociate” în cadrul SEBC și cooperează îndeaproape, astfel încât există o distincție mai puțin accentuată între ordinea juridică a Uniunii și ordinile juridice naționale [20].

55. Pentru acest motiv, trebuie respins argumentul Sloveniei potrivit căruia BCE renunță să dețină un document atunci când îl transmite sau îl expediază băncilor centrale naționale și, în consecință, un asemenea document nu mai este acoperit de protecția prevăzută la articolele 2 și 22 din Protocolul privind privilegiile și imunitățile Uniunii. Astfel, în măsura în care documentul în discuție are legătură cu activitatea SEBC, cadrul acesteia nu este depășit prin transmiterea către o bancă centrală națională. Or, atât timp cât un document se situează însă în cadrul prevăzut de SEBC, acesta trebuie, în principiu, să intre de asemenea sub incidența regimului de protecție prevăzut de Protocolul privind privilegiile și imunitățile Uniunii în privința arhivelor BCE.

13 Ordonanța din 13 iulie 1990, Zwartveld și alții (C-2/88-IMM, EU:C:1990:315, punctele 19 și 20).

14 Ordonanța din 13 iulie 1990, Zwartveld și alții (C-2/88-IMM, EU:C:1990:315, punctul 20).

15 A se vedea în acest sens, în ceea ce privește imunitatea parlamentară, Hotărârea din 6 septembrie 2011, Patriciello (C-163/10, EU:C:2011:543, punctul 29).

16 A se vedea Ordonanța din 13 iulie 1990, Zwartveld și alții (C-2/88-IMM, EU:C:1990:315, punctul 19). A se vedea, referitor la protecția bunurilor și a activelor Uniunii, Ordonanța din 11 mai 1971, X/Comisia (1/71 SA, EU:C:1971:48, punctele 3/5 și 6/8), și Ordonanța din 24 noiembrie 2005, Gil do Nascimento și alții/Comisia (C-5/05 SA, nepublicată, EU:C:2005:723, punctul 11), precum și Hotărârea din 30 mai 2018, Dell'Acqua (C-370/16, EU:C:2018:344, punctul 34).

17 Ordonanța din 6 decembrie 1990, Zwartveld și alții (C-2/88-IMM, EU:C:1990:440, punctul 11).

18 Hotărârea din 10 iulie 2003, Comisia/BCE (C-11/00, EU:C:2003:395, punctul 92), Hotărârea din 16 iunie 2015, Gauweiler și alții (C-62/14, EU:C:2015:400, punctul 43), și Hotărârea din 11 decembrie 2018, Weiss și alții (C-493/17, EU:C:2018:1000, punctul 51).

19 Dat fiind că statele membre a căror monedă nu este euro își păstrează, conform articolului 282 alineatul (4) TFUE, competențele în materie de politică monetară, politica monetară a Uniunii va fi, în cele din urmă, definită și pusă în aplicare de Eurosistem, și anume de BCE și de băncile centrale ale statelor membre a căror monedă este euro.

20 A se vedea în acest sens Hotărârea din 26 februarie 2019, Rimšēvičs și BCE/Letonia (C-202/18 și C-238/18, EU:C:2019:139, punctul 69).

56. Cu privire la acest aspect, nu poate fi vorba nici despre o transmitere către „terți”. Desigur, băncile centrale și guvernatorii lor sunt, de asemenea, autorități naționale. Totuși, în ceea ce privește SEBC, ei au o dublă poziție funcțională [21]. În această privință, băncile centrale naționale nu sunt comparabile cu autoritățile statelor membre însărcinate cu punerea în aplicare a dreptului Uniunii în alte domenii. Dimpotrivă, conform articolului 14.3 din Statutul BCE și al SEBC, băncile centrale naționale „fac parte integrantă” din SEBC. Potrivit articolului 283 alineatul (1) TFUE, guvernatorul băncii centrale a unui stat membru a cărui monedă este euro este, de asemenea, membru în Consiliul guvernatorilor BCE.

57. Astfel, dacă s-ar intenționa limitarea protecției arhivelor BCE în contextul SEBC la documente care sunt emise de BCE sau care, în orice caz, sunt deținute de aceasta – excluzându-le pe toate cele care sunt deținute de băncile centrale naționale sau care sunt emise de acestea – un număr mare de documente a căror divulgare ar putea pune în pericol buna executare a misiunilor SEBC sau ale Eurosistemului ar fi exclus din domeniul de aplicare al acestei protecții. Inviolabilitatea arhivelor BCE nu și-ar putea îndeplini, așadar, funcția.

58. Acest lucru este valabil cu atât mai mult cu cât anumite acțiuni de politică monetară presupun într-o măsură specială confidențialitatea anumitor informații, iar acestea pot fi în proprietatea și deținute, de asemenea sau chiar cu precădere, de băncile centrale naționale. O asemenea acțiune este, de exemplu, Public Sector Purchase Programme (PSPP) al SEBC, în cadrul căreia mai ales băncile centrale naționale ale Eurosistemului achiziționează de pe piețele secundare titluri de creanță, în special obligațiuni guvernamentale. Funcționarea acestui program presupune ca formula exactă și volumul achizițiilor de obligațiuni guvernamentale ale anumitor state membre de pe piețele secundare să nu fie cunoscute [22]. Or, aceste informații se găsesc, după toate probabilitățile, și în documente aflate în proprietatea și deținute de băncile centrale naționale în cauză.

59. În plus, în orice caz, în ceea ce privește instituțiile SEBC și ale Eurosistemului, nu poate fi reținută nici obiecția Sloveniei potrivit căreia, odată cu aprofundarea integrării la nivelul Uniunii, privilegiile și imunitățile instituțiilor sale și-ar pierde importanța. Astfel, tocmai independența BCE, pe care articolul 343 TFUE, articolul 39 din Statutul SEBC și al BCE și Protocolul privind privilegiile și imunitățile Uniunii urmăresc să o protejeze, nu își are originea doar în statutul de organizație internațională al Uniunii. Dimpotrivă, această independență constituie, în concepția tratatelor, o condiție prealabilă indispensabilă pentru menținerea stabilității prețurilor și presupune, într-o măsură specială, independența organismelor însărcinate cu această misiune [23]. Cerința de independență se aplică, așadar, și băncilor centrale naționale, astfel cum prevede prima teză a articolului 130 TFUE.

60. Rezultă că noțiunea de arhivă trebuie să cuprindă toate documentele întocmite, prelucrate și trimise în contextul îndeplinirii misiunilor SEBC și ale Eurosistemului, indiferent dacă sunt deținute de BCE sau de băncile centrale naționale.

61. Astfel, pentru a califica un document ca făcând parte din arhive, nu are nicio importanță cât de strânsă este legătura dintre acest document și îndeplinirea misiunilor SEBC. În măsura în care divulgarea informațiilor cuprinse într-un document nu riscă, dată fiind importanța marginală a acestuia pentru activitățile SEBC, să aducă atingere funcționării sau independenței BCE, acest lucru nu înseamnă, contrar celor susținute de Slovenia, că un asemenea document nu face parte din „arhivele BCE”. Această cerință funcțională privește mai degrabă, în speță, întinderea imunității [24], care va trebui examinată imediat, într-o a doua etapă (a se vedea în această privință punctul 2).

21 Hotărârea din 26 februarie 2019, Rimšēvičs și BCE/Letonia (C-202/18 și C-238/18, EU:C:2019:139, punctul 70).

22 A se vedea în această privință Hotărârea din 16 iunie 2015, Gauweiler și alții (C-62/14, EU:C:2015:400, punctul 106).

23 A se vedea în această privință Concluziile avocatului general Jacobs prezentate în cauza Comisia/BCE (C-11/00, EU:C:2002:556, punctul 150), precum și Concluziile noastre prezentate în cauzele Rimšēvičs/Letonia și BCE/Letonia (C-202/18 și C-238/18, EU:C:2018:1030, punctele 5 și 76). Referitor la legătura dintre independența BCE și obiectivul stabilității prețurilor, a se vedea de asemenea un proiect de tratat de modificare a Tratatului de instituire a Comunității Economice Europene în vederea instituirii unei uniuni economice și monetare, Comunicarea Comisiei din 21 august 1990, *Buletinul Comunităților Europene*, supliment 2/91, în special p. 14, 20 și 58.

24 A se vedea în acest sens Ordonanța din 13 iulie 1990, Zwartveld și alții (C-2/88-IMM, EU:C:1990:315, punctul 20).

b) Cu privire la atingerea adusă „arhivelor BCE” în speță

62. Potrivit unei jurisprudențe constante, în cadrul unei acțiuni în constatarea neîndeplinirii obligațiilor, revine Comisiei sarcina de a stabili existența pretinsei neîndepliniri a obligației [25]. În ceea ce privește prezenta cauză, aceasta înseamnă că Comisia trebuie mai întâi să demonstreze că, printre documentele ridicate de autoritățile de urmărire penală slovene la 6 iulie 2016, se găseau, de asemenea, documente legate de îndeplinirea misiunilor SEBC. În această privință, nu este suficient ca Comisia să se întemeieze pe vreo prezumție [26].

63. În prezenta cauză, particularitatea constă totuși în faptul că toate documentele în litigiu sunt deținute deja de autoritățile de urmărire penală slovene. În consecință, Comisia nu mai este în măsură să determine cu certitudine care documente au fost ridicate în mod specific.

64. Este, totuși, cert că, în momentul percheziției, au fost ridicate, printre altele, toate comunicările trimise prin intermediul contului de e-mail al guvernatorului Banka Slovenije, precum și toate documentele electronice care se aflau la locul de muncă al guvernatorului sau în laptopul acestuia și care datau din perioada cuprinsă între anii 2012 și 2014. Printre aceste documente trebuie să se regăsească, în mod necesar, și cele legate de îndeplinirea misiunilor SEBC. Astfel, guvernatorul Banka Slovenije este, în temeiul articolului 283 alineatul (1) TFUE, membru al Consiliului guvernatorilor BCE, care, în temeiul articolului 129 alineatul (1) TFUE, conduce SEBC și ia toate deciziile esențiale pentru funcționarea acestuia [27].

65. În această situație, revine Sloveniei sarcina de a contesta pe fond că au fost vizate documente legate de îndeplinirea misiunilor SEBC [28]. Or, în măsura în care Slovenia susține că serviciile competente nu pot nici măcar să identifice aceste documente, este necesar să se considere că „arhivele BCE” au fost de asemenea vizate de percheziția și de ridicarea documentelor, efectuate în incintele Banka Slovenije la 6 iulie 2016.

2. Cu privire la existența unei încălcări a Protocolului privind privilegiile și imunitățile Uniunii

a) Cu privire la caracterul funcțional al privilegiilor și al imunităților Uniunii

66. Cu toate acestea, din simpla constatare că, în orice caz, erau vizate de ridicare și documente care pot fi incluse în noțiunea de „arhive ale BCE”, nu rezultă în mod automat o încălcare a imunității. Este, în schimb, necesar să se stabilească în următoarea etapă ce implică în mod concret „inviolabilitatea” arhivelor BCE, respectiv în ce condiții trebuie să se considere că a avut loc o încălcare a Protocolului privind privilegiile și imunitățile Uniunii.

67. Nici articolul 2 din Protocolul privind privilegiile și imunitățile Uniunii nu oferă o definiție mai clară a noțiunii de „inviolabilitate”. Totuși, a doua teză a articolului 1 din protocol precizează, referitor la spațiile și clădirile Uniunii, care, potrivit primei teze a aceluiași articol, sunt de asemenea „inviolabile”, că ele nu pot face obiectul unei „percheziții, rechiziții, confiscări sau exproprieri”.

25 Hotărârea din 12 decembrie 2002, Comisia/Germania (C-209/00, EU:C:2002:747, punctul 38), Hotărârea din 4 septembrie 2014, Comisia/Franța (C-237/12, EU:C:2014:2152, punctul 32), și Hotărârea din 9 iulie 2015, Comisia/Irlanda (C-87/14, EU:C:2015:449).

26 Hotărârea din 12 decembrie 2002, Comisia/Germania (C-209/00, EU:C:2002:747, punctul 38), Hotărârea din 15 martie 2012, Comisia/Cipru (C-340/10, EU:C:2012:143, punctul 53), și Hotărârea din 4 septembrie 2014, Comisia/Franța (C-237/12, EU:C:2014:2152, punctul 32).

27 A se vedea de asemenea articolul 12.1 din Statutul SEBC și al BCE.

28 Hotărârea din 26 aprilie 2005, Comisia/Irlanda (C-494/01, EU:C:2005:250, punctul 44), Hotărârea din 2 decembrie 2010, Comisia/Portugalia (C-526/09, nepublicată, EU:C:2010:734, punctul 22), și Hotărârea din 18 octombrie 2012, Comisia/Regatul Unit (C-301/10, EU:C:2012:633, punctul 72).

68. Aceste exemple de acte interzise trebuie, în principiu, să fie valabile și în legătură cu articolul 2 din Protocolul privind privilegiile și imunitățile Uniunii. Astfel, nu este clar motivul pentru care „inviolabilitatea” prevăzută la articolul 2 al protocolului ar trebui să aibă o altă semnificație decât cea din cuprinsul articolului 1 al aceluiași protocol. Jurisprudența Curții confirmă în această privință că, în interpretarea unei dispoziții a protocolului, trebuie să se țină seama de modul de redactare și de scara de valori ale celorlalte dispoziții ale acestuia [29].

69. Potrivit Sloveniei, în împrejurările concrete ale speței, ridicarea documentelor în cauză nu reprezintă totuși o atingere adusă arhivelor BCE, o asemenea ipoteză putând fi reținută numai în cazul în care, prin intermediul acesteia, s-ar aduce atingere bunei funcționări sau independenței BCE.

70. În susținerea tezei sale, Slovenia se întemeiază în esență pe caracterul funcțional al imunității prevăzute la articolul 2 din Protocolul privind privilegiile și imunitățile Uniunii coroborat cu articolul 22 din acesta [30]. Imunitatea funcțională se opune comunicării unor asemenea documente numai în cazul în care această comunicare este de natură să afecteze buna funcționare și independența instituției Uniunii [31]. În plus, potrivit jurisprudenței Curții, instituțiile și organele Uniunii sunt, în principiu, obligate să asiste autoritățile statelor membre în cadrul anchetelor penale, atunci când acestea privesc informații referitoare la fapte deținute de aceste instituții, de exemplu, prin punerea la dispoziția acestora a documentelor în cauză.

71. Slovenia deduce din aceste situații, în ceea ce privește prezenta cauză, că inviolabilitatea arhivelor BCE poate fi opusă măsurilor de anchetă ale autorităților slovene numai în măsura în care ridicarea documentelor în cauză în scopul anchetei și al procedurii penale poate aduce atingere bunei funcționări și independenței BCE. Or, nici BCE, nici Comisia nu ar fi prezentat elemente de probă în acest sens.

72. În schimb, cele două instituții arată că, potrivit economiei generale a privilegiilor și a imunităților, accesul autorităților de urmărire penală din statele membre presupune, în principiu, întotdeauna acordul instituției în cauză [32]. Dacă aceasta din urmă ar refuza să își dea acordul, ar fi necesară o decizie a Curții. Situația ar fi aceeași, potrivit jurisprudenței Curții, în ceea ce privește accesul la arhivele Uniunii [33]. Or, întrucât autoritățile slovene nici nu au solicitat o autorizație din partea BCE, nici nu au sesizat Curtea, percheziția și ridicarea documentelor respective ar aduce atingere arhivelor BCE. Prin urmare, nu se poate considera că s-a adus atingere bunei funcționări sau independenței BCE.

73. Apreciem că această interpretare nu este compatibilă cu caracterul pur funcțional al privilegiilor și al imunităților Uniunii. În același timp, nici autoritățile statelor membre nu pot fi autorizate să efectueze ridicări de documente fără a ține seama de eventualele privilegii și imunități ale instituțiilor Uniunii, în măsura în care ulterior se dovedește că documentele în cauză nu conțineau informații de natură să compromită îndeplinirea misiunii acestor instituții. Astfel, această concluzie ar fi, la rândul său, incompatibilă cu obiectivul unei protecții efective și complete a instituțiilor Uniunii împotriva obstacolelor sau a riscurilor de atingere adusă bunei funcționări și independenței lor [34].

29 Ordonanța din 13 iulie 1990, Zwartveld și alții (C-2/88-IMM, EU:C:1990:315, punctul 20).

30 Slovenia se referă în această privință la Ordonanța din 13 iulie 1990, Zwartveld și alții (C-2/88-IMM, EU:C:1990:315, punctele 19 și 20).

31 Ordonanța din 13 iulie 1990, Zwartveld și alții (C-2/88-IMM, EU:C:1990:315, punctul 25).

32 A se vedea, în ceea ce privește imunitatea parlamentară, articolul 9 al treilea paragraf din Protocolul privind privilegiile și imunitățile Uniunii; cu privire la ridicarea sechestrului instituit asupra bunurilor și a activelor Uniunii, a se vedea Hotărârea din 29 aprilie 1993, Forafrique Burkinabe/Comisia (C-182/91, EU:C:1993:165, punctul 14), precum și Ordonanța din 24 noiembrie 2005, Gil do Nascimento și alții/Comisia (C-5/05 SA, nepublicată, EU:C:2005:723, punctul 14).

33 În această privință, Comisia și BCE fac trimitere la Ordonanța din 13 iulie 1990, Zwartveld și alții (C-2/88-IMM, EU:C:1990:315, punctele 22-24).

34 Hotărârea din 19 decembrie 2019, Junqueras Vies (C-502/19, EU:C:2019:1115, punctul 82).

74. Această tensiune poate fi soluționată dacă se face distincție între încălcările materiale și cele procedurale ale Protocolului privind privilegiile și imunitățile Uniunii.

75. Din punct de vedere material, articolele 2 și 22 din protocol protejează buna funcționare și independența BCE. Totuși, pentru ca această protecție să poată fi asigurată în mod complet și efectiv, este necesar ca, în anumite situații, aceasta să fie extinsă prin garanții procedurale.

76. Astfel, conform articolului 18 din Protocolul privind privilegiile și imunitățile Uniunii, instituțiile și statele membre trebuie să acționeze de comun acord în aplicarea acestui protocol. În această privință, dispoziția menționată pune în aplicare în mod efectiv principiul cooperării loiale prevăzut la articolul 4 alineatul (3) TUE [35]. Referitor la instituția în cauză a Uniunii, Curtea a dedus din această dispoziție o obligație a acesteia de divulgare a unor documente, în măsura în care nu există riscul de a se aduce atingere bunei funcționări sau independenței acestei instituții [36]. În mod simetric, autoritățile statelor membre sunt, în principiu, obligate să obțină o astfel de decizie de divulgare atunci când doresc să aibă acces la arhive ale Uniunii, așadar, în speță, la documente legate de îndeplinirea misiunilor SEBC [37].

77. Această obligație garantează, din perspectivă procedurală, buna funcționare și independența instituțiilor Uniunii, protejate din punct de vedere material de articolul 2 din protocol. Astfel, aceasta garantează că instituțiile în cauză ale Uniunii sunt în măsură să își valorifice drepturile care le sunt conferite prin protocol. Într-adevăr, atunci când autoritățile statului membru care doresc să aibă acces la anumite documente sau date nu stabilesc niciun contact cu organele în cauză ale Uniunii, acestea din urmă nu sunt în măsură să aprecieze în ce măsură funcționarea și independența lor pot fi afectate de această solicitare și care sunt măsurile pe care trebuie, eventual, să le ia pentru a împiedica sau a reduce la minimum astfel de atingeri. Acest lucru este valabil în special într-o situație precum cea din speță, în care documentele în discuție nu sunt deținute de instituția în cauză a Uniunii.

78. Or, reproșul Comisiei privește tocmai acest aspect procedural al protecției arhivelor Uniunii. Astfel, Comisia reproșează în esență autorităților de urmărire penală slovene că au acționat fără o coordonare prealabilă cu BCE. În schimb, obiectul reproșului nu îl constituie o atingere adusă în mod concret bunei funcționări sau independenței BCE.

79. Desigur, o obligație de coordonare prealabilă cu organele în cauză ale Uniunii este de natură să pună în pericol eficacitatea anumitor măsuri de anchetă, astfel cum arată în mod întemeiat guvernul sloven. Totuși, în cadrul echilibrului intereselor divergente, care este inerent dispozițiilor Protocolului privind privilegiile și imunitățile Uniunii, acest lucru trebuie admis. Interesele autorităților de urmărire penală ale statelor membre sunt luate în considerare prin faptul că instituția în cauză a Uniunii este, la rândul său, ținută pe deplin de obligația de cooperare loială [38]. Aceasta include măsuri adecvate de protecție a intereselor anchetei. În plus, decizia acesteia este supusă în întregime controlului Curții [39].

35 Hotărârea din 21 octombrie 2008, Marra (C-200/07 și C-201/07, EU:C:2008:579, punctul 41).

36 Ordonanța din 13 iulie 1990, Zwartveld și alții (C-2/88-IMM, EU:C:1990:315, punctele 21 și 22).

37 Articolul 4 alineatul (3) TUE subliniază în acest context *reciprocitatea* obligațiilor; a se vedea pentru comparație Hotărârea din 16 octombrie 2003, Irlanda/Comisia (C-339/00, EU:C:2003:545, punctul 72).

38 Ordonanța din 13 iulie 1990, Zwartveld și alții (C-2/88-IMM, EU:C:1990:315, punctul 21).

39 A se vedea în acest sens Ordonanța din 13 iulie 1990, Zwartveld și alții (C-2/88-IMM, EU:C:1990:315, punctul 24), și Ordonanța din 6 decembrie 1990, Zwartveld și alții (C-2/88-IMM, EU:C:1990:440, punctul 7).

80. În această privință, a doua ordonanță a Curții în cauza Zwartveld demonstrează că unele afirmații generale sau globale nu pot justifica refuzul divulgării unor documente [40]. Astfel se garantează ca instituțiile Uniunii să nu afecteze în mod inadecvat sau arbitrar măsurile penale ale statelor membre. Sunt, așadar, lipsite de temei preocupările Sloveniei potrivit cărora vreo legătură între documentele băncilor centrale și misiunile SEBC ar putea exclude deja orice acces al autorităților naționale și, prin urmare, ar putea împiedica în întregime investigațiile desfășurate de acestea.

81. Pe de altă parte, nu rezultă că ridicarea de documente din 6 iulie 2016 a fost efectuată exploatând un efect de surpriză. Dimpotrivă, Banka Slovenije știa deja, ca urmare a unui contact prealabil cu autoritățile de urmărire penală slovene, că acestea din urmă doreau să aibă acces la anumite documente.

82. Astfel, o încălcare a garanțiilor procedurale ale protecției arhivelor Uniunii nu presupune să fi fost deja demonstrată din punct de vedere material o atingere adusă funcționării și independenței respectivei instituții în cauză a Uniunii [41].

83. Această diferențiere între încălcările procedurale și cele materiale ale protocolului poate avea efect, în anumite împrejurări, asupra administrării probelor. Astfel, pentru a aprecia dacă un document poate fi utilizat ca probă în cadrul unei proceduri penale naționale, aspectul dacă acesta a fost obținut cu încălcarea materială a privilegiilor și a imunităților Uniunii sau cu încălcarea aspectului procedural al imunității poate fi pe deplin relevant [42].

84. Întrucât, în speță, este cert că autoritățile de urmărire penală slovene au efectuat, la 6 iulie 2016, în mod unilateral și fără o coordonare prealabilă cu BCE, percheziția și ridicarea unor obiecte și înscrisuri și nu au obținut o decizie a Curții, acestea au încălcat articolele 2 și 22 din Protocolul privind privilegiile și imunitățile Uniunii coroborate cu articolul 18 din acest protocol.

b) Cu titlu subsidiar: cu privire la demonstrarea unei atingeri aduse bunei funcționări și independenței BCE

85. Deși primul motiv al Comisiei poate fi admis pentru motivele care tocmai au fost expuse, în continuarea diferendului dintre BCE și Slovenia, poate fi determinant aspectul dacă ridicarea de documente a determinat de asemenea o încălcare materială a imunității. În acest context, se pune problema demonstrării unei atingeri aduse bunei funcționări sau independenței BCE.

86. În ipoteza în care Curtea ar urma teza Sloveniei potrivit căreia simpla calificare a unui document ca făcând parte din „arhivele BCE” presupune că există posibilitatea unei atingeri aduse bunei funcționări și independenței BCE [43], această problemă ar fi relevantă chiar în scopurile prezentei proceduri.

40 Ordonanța din 6 decembrie 1990, Zwartveld și alții (C-2/88-IMM, EU:C:1990:440, punctul 11).

41 În consecință, Curtea a statuat că instituirea unui sechestru asupra activelor Uniunii fără o ridicare prealabilă a acestuia fie de instituția în cauză, fie de Curte este contrară protocolului, independent de aspectul dacă instituirea sechestrului aduce atingere bunei funcționări și independenței instituției în cauză (a se vedea Hotărârea din 29 aprilie 1993, Forafrique Burkinabe/Comisia (C-182/91, EU:C:1993:165, punctul 14).

42 Deși revine exclusiv instanțelor naționale sarcina de a aprecia efectele privilegiilor și ale imunităților prevăzute de dreptul Uniunii în cadrul unei proceduri penale naționale, acestea trebuie totuși să țină seama în mod corespunzător de dreptul Uniunii și în special de articolul 4 alineatul (3) TUE – a se vedea Hotărârea din 19 decembrie 2019, Junqueras Vies (C-502/19, EU:C:2019:1115, punctul 93).

43 Referitor la acest aspect, a se vedea mai sus punctul 61 din prezentele concluzii.

87. În această privință, din ordonanțele Curții în cauza Zwartveld reiese că instituției în cauză a Uniunii îi revine, în principiu, obligația de a demonstra în ce măsură divulgarea informațiilor cuprinse în documentele în discuție aduce atingere bunei funcționări și independenței Uniunii și compromite îndeplinirea misiunilor încredințate instituției în cauză [44].

88. Totuși, apare și în acest caz problema, evocată deja, potrivit căreia documentele ridicate sunt deținute de autoritățile de urmărire penală slovene și, în consecință, nici BCE, nici Comisia nu cunosc care documente concrete sunt vizate [45]. Or, cunoașterea documentelor și a conținutului acestora este indispensabilă pentru a putea aprecia dacă divulgarea informațiilor pe care le conțin aduce atingere bunei funcționări și independenței BCE.

89. Și în acest context este necesară recurgerea la articolul 18 din Protocolul privind privilegiile și imunitățile Uniunii. Acesta obligă statele membre să coopereze cu instituțiile Uniunii pentru a asigura aplicarea corectă a protocolului. În concret, autoritățile slovene trebuie, așadar, să permită identificarea documentelor care trebuie considerate „arhive ale BCE” și să dea BCE posibilitatea de a-și exprima opinia în ceea ce privește aceste documente.

90. În mod analog, articolul 4 alineatul (3) TUE impune unui stat membru ca, în cadrul unei proceduri în constatarea neîndeplinirii obligațiilor, să furnizeze Comisiei toate informațiile care îi permit acesteia să aprecieze existența unei neîndepliniri a obligațiilor [46]. Astfel cum s-a arătat deja, obligația de cooperare loială poate conduce chiar la situația în care statul membru are obligația de a contesta în mod argumentat datele Comisiei și consecințele care decurg din acestea, atunci când Comisia a indicat suficiente elemente în susținerea existenței unei neîndepliniri a obligațiilor [47].

91. Cu toate acestea, nu orice informații avansate de statul membru pârât pot determina o asemenea inversare a sarcinii probei. Dimpotrivă, în funcție de ansamblul împrejurărilor speței, de natura faptei care trebuie demonstrată și de dreptul relevant al Uniunii [48] poate părea justificată o derogare de la repartizarea sarcinii probei.

92. În speță, nu considerăm că trebuie efectuată o inversare a sarcinii probei în ceea ce privește atingerea adusă bunei funcționări a SEBC. Dimpotrivă, BCE ar trebui să prezinte în mod concret motivele pentru care divulgarea informațiilor cuprinse în anumite documente ar putea compromite îndeplinirea misiunilor SEBC [49]. Or, BCE poate dovedi acest lucru numai în cazul în care autoritățile slovene cooperează cu ea și îi furnizează toate informațiile care îi permit să efectueze această apreciere. Această necesitate subliniază de altfel cerința de a constata, în speță, o încălcare a dreptului Uniunii prin simplul fapt al încălcării aspectului procedural al imunității.

44 Ordonanța din 13 iulie 1990, Zwartveld și alții (C-2/88-IMM, EU:C:1990:315, punctul 25), și Ordonanța din 6 decembrie 1990, Zwartveld și alții (C-2/88-IMM, EU:C:1990:440, punctul 11).

45 A se vedea mai sus în această privință punctul 63 din prezentele concluzii.

46 A se vedea în acest sens Hotărârea din 12 decembrie 2002, Comisia/Germania (C-209/00, EU:C:2002:747, punctele 39-43).

47 A se vedea mai sus în această privință punctul 65 din prezentele concluzii.

48 A se vedea cu privire la acest aspect Concluziile avocatei generale Stix-Hackl prezentate în cauza Comisia/Germania (C-441/02, EU:C:2005:337, punctele 52-55).

49 Cu privire la acest criteriu, a se vedea mai sus punctul 52 din prezentele concluzii.

B. Cu privire la obligația de coordonare cu BCE înainte și după efectuarea percheziției și a ridicării de documente (al doilea motiv)

93. Prin intermediul celui de al doilea motiv, Comisia reproșează Sloveniei o încălcare a obligației sale de cooperare loială care decurge din articolul 18 din Protocolul privind privilegiile și imunitățile Uniunii, precum și din articolul 4 alineatul (3) TUE, întrucât autoritățile de urmărire penală slovene nu ar fi inițiat un „dialog constructiv" cu BCE. În această privință, Comisia reproșează în esență autorităților slovene că nu s-au coordonat suficient cu BCE nici înainte, nici după percheziția și ridicarea documentelor, astfel încât să minimizeze atingerea adusă bunei funcționări și independenței acesteia.

94. În ceea ce privește comportamentul autorităților slovene anterior efectuării percheziției și a ridicării de documente în incintele Banka Slovenije, al doilea motiv se confundă cu primul motiv. Astfel, critica formulată în cadrul primului motiv privește tocmai acțiunea unilaterală a autorităților de urmărire penală slovene cu ocazia percheziției și a confiscării, și anume lipsa unei coordonări prealabile cu BCE. În această privință, s-a constatat deja că ea trebuie să fie considerată o încălcare a articolului 18 din Protocolul privind privilegiile și imunitățile Uniunii [50].

95. Rămâne, așadar, să se examineze care sunt obligațiile care decurg din articolul 18 din protocol în raport cu perioada ulterioară percheziției și ridicării de documente propriu-zise.

96. Potrivit unei jurisprudențe constante, articolul 4 alineatul (3) TUE impune statelor membre să ia toate măsurile generale sau speciale necesare pentru a garanta aplicabilitatea și eficiența dreptului Uniunii [51].

97. Articolul 18 din Protocolul privind privilegiile și imunitățile Uniunii, care pune în aplicare în mod efectiv în acest sens articolul 4 alineatul (3) TUE, impune instituțiilor Uniunii și autorităților statelor membre o obligație de cooperare în vederea evitării oricărui conflict privind interpretarea și aplicarea dispozițiilor Protocolului [52]. Această obligație are, prin natura sa, un caracter reciproc [53]. În cazul în care, în această privință, este necesar – precum în speță – să se realizeze un echilibru între interese divergente, ea implică faptul că fiecare parte trebuie să exercite cu atenție propriile competențe, astfel încât să afecteze cât mai puțin posibil interesele legitime ale celeilalte părți [54].

98. Astfel, pentru ca BCE să își poată exercita drepturile care îi sunt conferite prin protocol, este necesar mai întâi ca Slovenia să permită identificarea documentelor care trebuie considerate ca făcând parte din „arhivele BCE" și să se dea BCE ocazia să își exprime opinia în ceea ce privește posibilitatea unei atingeri aduse bunei funcționări și independenței acesteia [55]. În acest cadru, BCE ar trebui, în continuare, să prezinte argumente concrete care să pledeze împotriva unei utilizări în cadrul procedurii de anchetă sau al procedurii penale naționale.

99. Pentru a minimiza riscul aducerii unor atingeri, dar fără a întârzia în mod excesiv evoluția anchetei, ambele părți trebuie să contribuie la o examinare rapidă. În această privință, Slovenia a arătat că BCE a lăsat să treacă mai mult de șase luni pentru a transmite autorităților slovene criteriile sale de identificare a documentelor protejate [56]. BCE nu a putut explica această întârziere în ședință. Totuși, autoritățile slovene au oferit BCE o posibilitate de a-și exprima opinia numai în ceea ce privește

50 A se vedea mai sus punctele 76-84 din prezentele concluzii.

51 Hotărârea din 7 octombrie 2010, Stils Met (C-382/09, EU:C:2010:596, punctul 44), Hotărârea din 5 decembrie 2017, Germania/Consiliul (C-600/14, EU:C:2017:935, punctul 94), și Hotărârea din 31 octombrie 2019, Comisia/Țările de Jos (C-395/17, EU:C:2019:918, punctul 95).

52 Hotărârea din 21 octombrie 2008, Marra (C-200/07 și C-201/07, EU:C:2008:579, punctele 41 și 42).

53 Hotărârea din 16 octombrie 2003, Irlanda/Comisia (C-339/00, EU:C:2003:545, punctul 72).

54 A se vedea în acest sens Hotărârea din 10 februarie 1983, Luxemburg/Parlamentul (230/81, EU:C:1983:32, punctele 37 și 38).

55 Referitor la acest aspect, a se vedea mai sus punctele 89 și 92 din prezentele concluzii.

56 A se vedea perioada menționată la punctele 26 și 27 din prezentele concluzii.

documentele menționate la punctul 24 din prezentele concluzii. În loc să refuze examinarea tuturor celorlalte documente, fie judecătorul de instrucție – conform exemplului cauzei Zwartveld – fie instanța sesizată cu plângerea BCE [57] ar fi trebuit să sesizeze Curtea pentru a stabili întinderea protecției conferite de articolele 2 și 22 din Protocolul privind privilegiile și imunitățile Uniunii [58].

100. Această obligație nu devine superfluă nici ca urmare a ofertei făcute de autoritățile slovene de a desfășura procedura penală națională în condiții de strictă confidențialitate sau cu ușile închise. Desigur, acestea pot fi elemente care trebuie luate în considerare pentru a aprecia dacă utilizarea anumitor documente în procedura penală națională riscă să aducă atingere bunei funcționări și independenței BCE. Dacă Slovenia susține o poziție diferită cu privire la această chestiune, ea trebuie totuși să solicite o decizie a Curții și nu poate decide în mod unilateral să utilizeze documentele în cauză în cadrul procedurii penale.

101. În acest context, rezultă de asemenea din jurisprudența Curții că poate fi solicitată numai divulgarea unor documente care sunt relevante în scopul anchetei sau al procedurii penale naționale [59].

102. Rezultă că, în cadrul prezentei proceduri, autoritățile slovene ar fi trebuit să se limiteze, cel târziu la momentul instituirii sechestrului asiguratoriu asupra documentelor ridicate, doar la documentele necesare în scopul anchetei naționale. Această observație este valabilă, în orice caz, în măsura în care nu se poate exclude ca un anumit document să aducă atingere unor interese ale BCE care ar trebui să beneficieze de protecție, aspect care, la rândul său, trebuie demonstrat de aceasta din urmă [60]. În plus, în sensul unei exercitări cu atenție a propriilor competențe [61], autoritățile slovene ar fi trebuit să restituie imediat toate documentele care trebuiau calificate drept arhive ale BCE și care nu prezentau relevanță pentru această procedură. În acest context, trebuie amintit și că, potrivit unei jurisprudențe constante, obligația de cooperare loială impune de asemenea eliminarea consecințelor ilicite ale unei încălcări a dreptului Uniunii [62].

103. Cu toate acestea, până la introducerea acțiunii de către Comisie, autoritățile slovene nici nu au precizat ce documente au utilizat sau intenționează să utilizeze în scopurile anchetei și ale procedurii penale, nici nu au predat Banka Slovenije documentele care nu sunt necesare, ce constituie arhive ale BCE.

104. Din considerațiile care precedă rezultă că Slovenia a încălcat articolul 18 din Protocolul privind privilegiile și imunitățile Uniunii și prin comportamentul său ulterior percheziției și ridicării de documente efectuate în incintele Banka Slovenije.

VII. Cheltuieli de judecată

105. Potrivit articolului 138 alineatul (1) din Regulamentul de procedură al Curții, partea care cade în pretenții este obligată, la cerere, la plata cheltuielilor de judecată. Întrucât, prin argumentele prezentate, Slovenia a căzut în pretenții, se impune obligarea acesteia la plata cheltuielilor de judecată, conform cererii Comisiei. În conformitate cu articolul 140 alineatul (1) din Regulamentul de procedură al Curții, potrivit căruia instituțiile membre care au intervenit în litigiu suportă propriile cheltuieli de judecată, BCE suportă propriile cheltuieli de judecată [63].

57 A se vedea mai sus punctele 21 și 23 din prezentele concluzii.

58 A se vedea în acest sens Ordonanța din 13 iulie 1990, Zwartveld și alții (C-2/88-IMM, EU:C:1990:315, punctul 24).

59 A se vedea în acest sens Ordonanța din 6 decembrie 1990, Zwartveld și alții (C-2/88-IMM, EU:C:1990:440, punctele 7 și 8).

60 A se vedea în această privință punctul 98 din prezentele concluzii.

61 A se vedea punctul 97 din prezentele concluzii.

62 Hotărârea din 31 octombrie 2019, Comisia/Țările de Jos (C-395/17, EU:C:2019:918, punctul 98).

63 A se vedea prin analogie Hotărârea din 27 martie 2019, Comisia/Germania (C-620/16, EU:C:2019:256, punctul 101).

VIII. Concluzie

106. Având în vedere considerațiile care precedă, propunem Curții să se pronunțe după cum urmează:

1) Republica Slovenia,

– prin faptul că, la 6 iulie 2016, autoritățile de urmărire penală slovene au ridicat, în incintele Banka Slovenije, toate comunicările trimise prin intermediul contului de e-mail al guvernatorului Banka Slovenije, precum și toate documentele electronice care se aflau la locul de muncă al guvernatorului sau în laptopul său și care datau din perioada cuprinsă între anii 2012 și 2014, fără o coordonare prealabilă cu BCE și fără să sesizeze Curtea în vederea pronunțării unei decizii, nu și-a îndeplinit obligațiile care îi revin în temeiul articolelor 2 și 22 coroborate cu articolul 18 din Protocolul nr. 7 privind privilegiile și imunitățile Uniunii Europene;

– în plus, prin faptul că, în urma ridicării, nici nu a permis BCE identificarea documentelor legate de îndeplinirea misiunilor SEBC, pentru a-i da acesteia posibilitatea de a-și exprima opinia cu privire la o eventuală atingere adusă bunei funcționări și independenței sale, nici nu a prezentat motive care să justifice care documente sunt indispensabile în scopul anchetei și al procedurii penale naționale și nici nu a restituit toate celelalte documente care trebuie calificate drept arhive ale BCE, nu și-a îndeplinit obligațiile care îi revin în temeiul articolului 18 din Protocolul nr. 7 privind privilegiile și imunitățile Uniunii Europene.

2) Obligă Republica Slovenia la plata cheltuielilor de judecată.

3) BCE suportă propriile cheltuieli de judecată.