HOTĂRÂREA TRIBUNALULUI (Camera a patra)

25 iunie 2020*

„Acces la documente – Decizia BCE de a plasa Banca Carige SpA sub administrare temporară – Refuzul accesului – Judecare în lipsă”

În cauza T-552/19,

Malacalza Investimenti Srl, cu sediul în Genova (Italia), reprezentată de P. Ghiglione, E. De Giorgi și L. Amicarelli, avocați,

reclamantă,

împotriva

Băncii Centrale Europene (BCE), reprezentată de F. von Lindeiner și M. Van Hoecke, în calitate de agenți, asistați de D. Sarmiento Ramírez-Escudero, avocat,

pârâtă,

având ca obiect o cerere întemeiată pe articolul 263 TFUE și având ca obiect anularea Deciziei LS/LdG/19/185 a BCE din 12 iunie 2019, prin care s-a refuzat accesul la mai multe documente referitoare la Decizia ECB-SSM-2019-ITCAR-11 a Consiliului guvernatorilor BCE din 1 ianuarie 2019 prin care Banca Carige SpA a fost plasată sub administrare temporară,

TRIBUNALUL (Camera a patra),

compus din domnii S. Gervasoni, președinte, P. Nihoul (raportor) și J. Martín y Pérez de Nanclares, judecători,

grefier: E. Coulon,

pronunță prezenta

Hotărâre

Istoricul cauzei

1 Reclamanta, Malacalza Investimenti Srl, este o societate de drept italian. Aceasta este acționarul principal al Banca Carige SpA, din al cărei capital deține direct 27,555 %.

* Limba de procedură: italiana.

2 La 20 septembrie 2018, Consiliul de administrație al Banca Carige a fost reînnoit de adunarea generală a acționarilor. Având în vedere participația sa în societatea menționată, reclamanta a numit majoritatea membrilor consiliului de administrație.

3 La 22 decembrie 2018, în urma unei noi adunări generale a acționarilor a Banca Carige, în cursul căreia a fost respins proiectul de majorare a capitalului social la 400 de milioane de euro, unii membri ai consiliului de administrație au demisionat.

4 Prin Decizia din 1 ianuarie 2019 (denumită în continuare „Decizia din 1 ianuarie 2019”), Banca Centrală Europeană (BCE) a plasat Banca Carige sub administrație temporară în aplicarea dreptului italian de transpunere a articolului 29 din Directiva 2014/59/UE a Parlamentului European și a Consiliului din 15 mai 2014 de instituire a unui cadru pentru redresarea și rezoluția instituțiilor de credit și a firmelor de investiții și de modificare a Directivei 82/891/CEE a Consiliului și a Directivelor 2001/24/CE, 2002/47/CE, 2004/25/CE, 2005/56/CE, 2007/36/CE, 2011/35/UE, 2012/30/UE și 2013/36/UE ale Parlamentului European și ale Consiliului, precum și a Regulamentelor (UE) nr. 1093/2010 și (UE) nr. 648/2012 ale Parlamentului European și ale Consiliului (JO 2014, L 173, p. 190). Aceasta a dispus astfel dizolvarea organelor de administrare și de supraveghere ale respectivei societăți și a numit trei administratori temporari și un comitet de supraveghere compus din trei membri.

5 Decizia din 1 ianuarie 2019 nu a fost publicată, iar motivele pe care se bazează aceasta nu sunt cunoscute de reclamantă. Unica formă de publicitate adoptată de BCE este un comunicat de presă din 2 ianuarie 2019 prin care se anunță numele administratorilor temporari ai Banca Carige, precum și ale membrilor comitetului de supraveghere al respectivei societăți și se descriu la modul general noțiunea de administrare temporară, precum și îndatoririle administratorilor temporari.

6 La 15 ianuarie 2019, reclamanta a depus la BCE o cerere de acces, în temeiul articolului 6 din Decizia 2004/258/CE a BCE din 4 martie 2004 privind accesul public la documentele Băncii Centrale Europene (JO 2004, L 80, p. 42, Ediție specială, 01/vol. 5, p. 229), având ca obiect:

– Decizia din 1 ianuarie 2019 și anexele la aceasta;

– documentele, referitoare la perioada cuprinsă între 30 noiembrie 2018 și 2 ianuarie 2019, cuprinzând celelalte decizii luate de BCE față de Banca Carige, inclusiv proiectul de decizie privind planul de conversie a fondurilor proprii împreună cu tabelele și anexele acesteia, comunicările dintre BCE și consiliul de administrație al respectivei societăți sau unul ori mai mulți dintre membrii acestuia, precum și procesele-verbale ale reuniunilor dintre BCE și consiliul de administrație al acestei societăți sau unul ori mai mulți dintre membrii acestuia.

7 La 14 februarie 2019, BCE a informat-o pe reclamantă cu privire la faptul că, din cauza unei sarcini de lucru sporite, termenul de răspuns la cererea de acces la documente se prelungește cu 20 de zile lucrătoare, conform articolului 7 alineatul (3) din Decizia 2004/258.

8 La 17 februarie 2019, reclamanta a răspuns BCE contestând compatibilitatea prelungirii termenului de examinare a cererii sale cu articolul 7 alineatul (3) din Decizia 2004/258.

9 La 19 februarie 2019, BCE a răspuns reclamantei arătând că articolul 7 alineatul (3) din Decizia 2004/258 era invocat pentru prelungirea termenului de examinare a cererii de acces la documente depuse de reclamantă, ca urmare a primirii a numeroase cereri privind Banca Carige și a unor consultări cu Banca Italiei privind aceeași chestiune.

10 Prin Decizia din 13 martie 2019, BCE a respins cererea de acces în integralitate.

11 La 8 aprilie 2019, reclamanta a prezentat o cerere de confirmare Comitetului executiv al BCE în temeiul articolului 7 alineatul (2) din Decizia 2004/258, în care a solicitat o revizuire a Deciziei BCE din 13 martie 2019. În această cerere de confirmare, ea a exclus însă din cererea sa de acces planul de conversie a fondurilor proprii împreună cu tabelele și anexele acestuia, pe care le primise între timp din partea administratorilor temporari ai Banca Carige.

12 Reclamanta a arătat că pe site-ul internet al unui cotidian italian fuseseră publicate sub formă de fotografii extrase dintr-un document prezentat ca fiind Decizia din 1 ianuarie 2019. Ea a arătat că, deși aceste fotografii reproduceau efectiv decizia menționată, extrasele pe care le cuprindeau nu mai puteau fi considerate confidențiale, întrucât, fiind publicate, aparțineau în prezent sferei publice. Reclamanta a susținut că aceste extrase nu conțineau, în orice caz, nicio informație confidențială întrucât toate datele care se găseau în acestea figurau în documentele de informare pe care Banca Carige le publică în conformitate cu legislația aplicabilă instituțiilor de credit cotate pe piețele reglementate.

13 Reclamanta și-a reiterat de asemenea cererea de acces la versiunea integrală a documentelor solicitate sau, în subsidiar, la o versiune neconfidențială, având în vedere extrasele deja publicate pe internet din Decizia din 1 ianuarie 2019, precum și timpul scurs de la cererea menționată, în raport cu care confidențialitatea anumitor informații nu s-ar mai impune. În ceea ce privește comunicările scrise dintre BCE și consiliul de administrație al Banca Carige, precum și procesele-verbale ale reuniunilor dintre aceștia, ea a solicitat lista comunicărilor și a reuniunilor, numele participanților și o descriere generală a conținutului acestor comunicări și reuniuni.

14 La 3 mai 2019, BCE a informat-o pe reclamantă că, în conformitate cu articolul 8 alineatul (2) din Decizia 2004/258, a decis să prelungească cu 20 de zile lucrătoare termenul de răspuns la cererea de confirmare, din cauza unei sarcini de lucru excepționale.

15 Prin scrisoarea din 29 mai 2019, BCE a anunțat că noul termen, stabilit la 4 iunie 2019, nu va fi respectat.

16 La 12 iunie 2019, BCE a decis să respingă în integralitate cererea de confirmare (denumită în continuare „decizia atacată”). Această decizie reia în esență motivele care fuseseră invocate în Decizia BCE din 13 martie 2019.

Decizia atacată

17 În decizia atacată, BCE a identificat, din perspectiva cererii de acces prezentate de reclamantă, opt documente, pe care le-a clasificat în patru categorii:

– Decizia din 1 ianuarie 2019;

– planul de conversie a fondurilor proprii și orice altă decizie scrisă privind Banca Carige adoptată în perioada cuprinsă între 30 noiembrie 2018 și 2 ianuarie 2019;

– comunicările scrise din aceeași perioadă dintre BCE și consiliul de administrație al Banca Carige sau unul ori mai mulți dintre membrii acestuia;

– procesele-verbale ale reuniunilor din aceeași perioadă dintre BCE și consiliul de administrație al Banca Carige sau unul ori mai mulți dintre membrii acestuia.

18 Refuzul accesului la documentul din prima categorie, și anume Decizia din 1 ianuarie 2019, este întemeiat pe excepția prevăzută la articolul 4 alineatul (1) litera (c) din Decizia 2004/258, care prevede că „BCE refuză accesul la un document în cazul în care divulgarea informațiilor ar aduce atingere protecției […] confidențialității informațiilor protejate ca atare în temeiul dreptului Uniunii”.

19 BCE a considerat că articolul 4 alineatul (1) litera (c) din Decizia 2004/258 conținea o prezumție generală de confidențialitate care acoperă toate dosarele ce țin de misiunea de supraveghere prudențială care îi este încredințată.

20 BCE a dedus existența acestei prezumții generale de confidențialitate din faptul că legiuitorul Uniunii Europene edictase norme care, pe de o parte, impun secretul profesional tuturor persoanelor care lucrează sau au lucrat pentru autoritățile de supraveghere prudențială și care, pe de altă parte, impun ca informațiile confidențiale pe care aceste persoane le primesc în exercitarea funcțiilor lor să nu poată fi divulgate decât într-o formă rezumată sau agregată, astfel încât instituțiile de credit să nu poată fi identificate. În acest cadru, ea a făcut trimitere la articolul 27 din Regulamentul (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), la articolul 53 și următoarele din Directiva 2013/36/UE a Parlamentului European și a Consiliului din 26 iunie 2013 cu privire la accesul la activitatea instituțiilor de credit și supravegherea prudențială a instituțiilor de credit și a firmelor de investiții, de modificare a Directivei 2002/87/CE și de abrogare a Directivelor 2006/48/CE și 2006/49/CE (JO 2013, L 176, p. 338), precum și la articolul 84 din Directiva 2014/59.

21 Bazându-se pe Hotărârea din 19 iunie 2018, Baumeister (C-15/16, EU:C:2018:464, punctele 35-43), BCE a indicat că, în materie de supraveghere prudențială, obligația de protecție a informațiilor confidențiale nu trebuie concepută ca o excepție de la principiul general de transparență, ci mai degrabă ca o normă generală în sine. În opinia sa, aceste norme și prezumția generală de confidențialitate care rezultă din ele garantau desfășurarea eficientă a activităților de supraveghere, în măsura în care atât instituțiile supravegheate, cât și autoritățile competente se puteau baza pe faptul că, în principiu, informațiile confidențiale furnizate nu vor fi divulgate. Această încredere ar fi esențială pentru un schimb efectiv de informații, care, la rândul său, ar fi crucial pentru buna desfășurare a activității de supraveghere prudențială.

22 În sfârșit, BCE a arătat că normele menționate la punctul 20 de mai sus nu permiteau divulgarea de informații confidențiale decât în anumite cazuri prevăzute expres, care nu se regăseau în speță.

23 Pentru celelalte trei categorii de documente solicitate, refuzul accesului se întemeiază pe excepția prevăzută la articolul 4 alineatul (1) litera (c) din Decizia 2004/258 coroborată cu cea prevăzută la articolul 4 alineatul (2) prima liniuță din aceeași decizie, care prevede că „BCE refuză accesul la un document în cazul în care divulgarea informațiilor ar aduce atingere protecției […] intereselor comerciale ale unei persoane fizice sau juridice, inclusiv în ceea ce privește proprietatea intelectuală”.

24 În ceea ce privește articolul 4 alineatul (2) prima liniuță din Decizia 2004/258, BCE a arătat că comunicarea către reclamantă a documentelor obținute sau pregătite în cadrul supravegherii continue a Banca Carige putea aduce atingere intereselor comerciale ale acestei societăți, din moment ce informațiile pe care le conțineau nu erau cunoscute publicului și reflectau un element esențial al poziției comerciale actuale a respectivei societăți.

25 Întrucât nu a identificat niciun interes public superior care să justifice divulgarea documentelor vizate, BCE a respins deopotrivă cererea de acces la aceste documente, fără a efectua o examinare concretă și individuală a fiecăruia dintre ele.

Procedura

26 Prin cererea introductivă depusă la grefa Tribunalului la 7 august 2019, reclamanta a introdus prezenta acțiune.

27 Prin înscrisul separat depus la grefa Tribunalului în aceeași zi, reclamanta a solicitat judecarea prezentei cauze potrivit procedurii accelerate, conform articolului 152 din Regulamentul de procedură al Tribunalului. Cererea introductivă și cererea de judecare a cauzei potrivit procedurii accelerate au fost notificate BCE la 20 august 2019. La 3 septembrie 2019, BCE a depus observații cu privire la această cerere.

28 Prin Decizia din 18 septembrie 2019, Tribunalul (Camera întâi) a respins cererea de judecare a cauzei potrivit procedurii accelerate. BCE a fost informată cu privire la faptul că, potrivit articolului 154 alineatul (2) din Regulamentul de procedură, termenul pentru depunerea memoriului în apărare, la care se adaugă termenul pentru considerente de distanță de zece zile, se prelungește cu o lună suplimentară.

29 Întrucât compunerea camerelor a fost modificată, judecătorul raportor a fost repartizat la Camera a patra, căreia i-a fost reatribuită prezenta cauză.

30 BCE a depus memoriul în apărare la 6 noiembrie 2019.

31 Prin scrisoarea din 8 noiembrie 2019, având în vedere depunerea tardivă a memoriului în apărare, grefierul Tribunalului a invitat-o pe reclamantă să își depună observațiile cu privire la continuarea procedurii.

32 La 20 noiembrie 2019, reclamanta a depus observațiile cu privire la continuarea procedurii și, în aplicarea articolului 123 alineatul (1) din Regulamentul de procedură, a solicitat Tribunalului să judece cauza în lipsă.

Concluziile reclamantei

33 Reclamanta solicită Tribunalului:

– anularea deciziei atacate;

– obligarea BCE la plata cheltuielilor de judecată.

34 Reclamanta solicită de asemenea Tribunalului să adopte, în aplicarea articolului 88 din Regulamentul de procedură, o măsură de cercetare judecătorească privind prezentarea documentelor la care a fost refuzat accesul în decizia atacată.

În drept

35 În temeiul articolului 123 alineatul (1) din Regulamentul de procedură, în cazul în care Tribunalul constată că pârâtul, căruia cererea introductivă i-a fost legal notificată, nu a răspuns cu respectarea termenului, reclamantul poate solicita Tribunalului să judece cauza în lipsă.

36 În speță, BCE a depus memoriul în apărare la 6 noiembrie 2019, cu alte cuvinte la șapte zile după expirarea termenului prevăzut la articolul 154 alineatul (2) din Regulamentul de procedură.

37 Astfel, termenul pentru depunerea memoriului în apărare, care, dacă Tribunalul ar fi admis cererea de judecare a cauzei potrivit procedurii accelerate, ar fi expirat la 30 septembrie 2019, a expirat la 30 octombrie 2019, din moment ce se aplică un singur termen pentru considerente de distanță în cadrul calculului termenului pentru a depune memoriul în apărare în cazul respingerii unei cereri de judecare a cauzei potrivit procedurii accelerate (a se vedea în acest sens Ordonanța din 7 iunie 2017, De Masi/Comisia, T-11/16, nepublicată, EU:T:2017:385, punctele 17-20 și 22).

38 Astfel, BCE nu a răspuns la cererea introductivă în termenul impus.

39 Din moment ce reclamanta a solicitat Tribunalului, astfel cum se arată la punctul 32 de mai sus, să judece cauza în lipsă, se impune aplicarea articolului 123 alineatul (3) din Regulamentul de procedură.

40 Conform articolului 123 alineatul (3) din Regulamentul de procedură, Tribunalul admite concluziile reclamantului, cu excepția cazului în care este în mod vădit necompetent să judece acțiunea sau a cazului în care această acțiune este în mod vădit inadmisibilă sau în mod vădit nefondată.

41 În primul rând, trebuie arătat că, astfel cum reiese din cererea introductivă, reclamanta solicită Tribunalului să anuleze o decizie a Comitetului executiv al BCE a cărei destinatară era, confirmând refuzul accesului la documentele solicitate de reclamantă.

42 Or, potrivit articolului 263 primul paragraf TFUE, Curtea de Justiție a Uniunii Europene controlează legalitatea actelor BCE menite să producă efecte juridice față de terți. Potrivit celui de al patrulea paragraf din același articol, orice persoană juridică poate formula în fața Curții o acțiune împotriva actelor a căror destinatară este.

43 Pe de altă parte, articolul 8 alineatul (1) din Decizia 2004/258 confirmă că, în cazul unui refuz total sau parțial al accesului, solicitantul dispune de calea de atac prevăzută la articolul 263 TFUE.

44 În plus, potrivit articolului 256 alineatul (1) primul paragraf TFUE, Tribunalul are competența să judece în primă instanță acțiunile menționate printre altele la articolul 263 TFUE, cu excepția celor rezervate Curții prin Statutul Curții de Justiție a Uniunii Europene. Articolul 51 din statutul menționat enumeră categoriile de acțiuni care, prin derogare de la regula enunțată la articolul 256 alineatul (1) TFUE, sunt rezervate Curții. Or, trebuie constatat că prezenta acțiune nu aparține niciuneia dintre aceste categorii.

45 În aceste condiții, trebuie să se considere că Tribunalul nu este în mod vădit necompetent să judece prezenta acțiune.

46 În al doilea rând, trebuie arătat că reclamanta este destinatara deciziei atacate, prin care se respinge o cerere de confirmare prezentată de ea conform articolului 7 alineatul (2) din Decizia 2004/258.

47 Or, în temeiul articolului 263 al patrulea paragraf TFUE, orice persoană poate formula o acțiune împotriva actelor al căror destinatar este. Reclamanta are, așadar, calitate procesuală activă și poate, în plus, să se prevaleze de un interes de a exercita acțiunea împotriva deciziei atacate [a se vedea în acest sens Ordonanța din 30 aprilie 2001, British American Tobacco International (Holdings)/Comisia, T-41/00, EU:T:2001:125, punctul 20].

48 În aceste condiții, acțiunea, introdusă de altfel în termenul prevăzut de articolul 263 al șaselea paragraf TFUE, nu poate fi considerată ca fiind vădit inadmisibilă.

49 În al treilea rând, trebuie arătat că, în susținerea acțiunii, reclamanta prezintă două motive, care cuprind fiecare mai multe aspecte, a căror examinare nu permite Tribunalului să considere acțiunea ca fiind vădit neîntemeiată.

50 Astfel, reclamanta contestă în special, în cadrul primului aspect al primului motiv, existența unei prezumții generale care decurge din articolul 4 alineatul (1) litera (c) din Decizia 2004/258, care ar permite BCE să păstreze confidențiale deciziile prin care plasează o instituție de credit sub administrare temporară.

51 În această privință, reclamanta arată, în mod întemeiat, că existența unei asemenea prezumții generale de confidențialitate, întemeiată pe articolul 4 alineatul (1) litera (c) din Decizia 2004/258, nu este în prezent recunoscută sau stabilită de jurisprudență.

52 Reclamanta contestă de asemenea, în cadrul celui de al doilea aspect al celui de al doilea motiv, consecințele pe care BCE le-a dedus, în decizia atacată, din dispozițiile privind secretul profesional și confidențialitatea menționate la punctul 20 de mai sus.

53 Invocând Hotărârea din 19 iunie 2018, Baumeister (C-15/16, EU:C:2018:464, punctul 46), reclamanta susține că dispozițiile menționate la punctul 20 de mai sus nu pot fi interpretate ca impunând BCE o obligație absolută de confidențialitate. Dimpotrivă, potrivit acestor dispoziții, în anumite situații, comunicarea unor informații ar putea fi justificată.

54 În sfârșit, reclamanta arată, în cadrul celui de al doilea aspect al primului motiv, că Decizia din 1 ianuarie 2019, care, potrivit BCE, nu îi putea fi comunicată din cauza caracterului său sensibil, a făcut obiectul unei publicări fără îndoială neautorizate, sub formă de extrase, reproduse pe site-ul internet al unui cotidian italian.

55 Reclamanta susține că examinarea extraselor din Decizia din 1 ianuarie 2019 care au fost publicate permite să se constate că conținutul deciziei menționate nu este confidențial din moment ce privește informații pe care Banca Carige, în calitate de societate cotată pe piețele reglementate, era ținută să le publice.

56 Potrivit reclamantei, această împrejurare are efecte asupra evaluării riscurilor pe care le-ar prezenta o divulgare, în aplicarea jurisprudenței (Hotărârea din 3 iulie 2014, Consiliul/in 't Veld, C-350/12 P, EU:C:2014:2039, punctul 60).

57 Având în vedere aceste elemente, rezultă că mai multe motive prezentate de reclamantă nu pot fi considerate ca fiind în mod vădit nefondate.

58 Astfel, Tribunalul constată, având în vedere elementele dosarului și în lumina considerațiilor care precedă, pe de o parte, că nu este în mod vădit necompetent să judece acțiunea și, pe de altă parte, că acțiunea nu este nici în mod vădit inadmisibilă, nici în mod vădit nefondată.

59 Prin urmare, trebuie să se admită concluziile reclamantei fără ca, pentru a se ajunge la această concluzie, să fie necesară adoptarea măsurii de cercetare judecătorească solicitate.

Cu privire la cheltuielile de judecată

60 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 a patra)

declară și hotărăște:

1) **Anulează Decizia LS/LdG/19/185 a Băncii Centrale Europene (BCE) din 12 iunie 2019, prin care s-a refuzat accesul la mai multe documente referitoare la Decizia ECB-SSM-2019-ITCAR-11 a Consiliului guvernatorilor BCE din 1 ianuarie 2019 prin care Banca Carige SpA a fost plasată sub administrare temporară.**

2) **Obligă BCE la plata cheltuielilor de judecată.**

Gervasoni Nihoul Martín y Pérez de Nanclares

Pronunțată astfel în ședință publică la Luxemburg, la 25 iunie 2020.

Semnături