



Repertoriul jurisprudenței

CONCLUZIILE AVOCATULUI GENERAL
JULIANE KOKOTT
prezentate la 26 iulie 2017¹

Cauza C-358/16

UBS (Luxembourg) SA și alții

[cerere de decizie preliminară formulată de Cour administrative (Curtea Administrativă, Luxemburg)]

„Trimitere preliminară – Directiva 2004/39/CE – Articolul 54 alineatele (1) și (3) – Acces la informații în cadrul unei proceduri judiciare împotriva deciziei autorității naționale de supraveghere financiară – Secretul profesional – Regim derogatoriu pentru cazurile reglementate de dreptul penal – Dreptul la bună administrare – Dreptul la protecție jurisdicțională efectivă”

I. Introducere

1. Poate o autoritate de supraveghere financiară să interzică destinatarului unei măsuri incriminatoare accesul la documente dezincriminatoare care privesc niște terți, invocând în acest sens secretul profesional prevăzut la articolul 54 din Directiva 2004/39/CE privind piețele instrumentelor financiare^{2,3}?
2. Această întrebare se ridică în speță în contextul unei decizii a autorității luxemburgheze de supraveghere financiară de a-i retrage domnului DV recunoașterea unei bune reputații, care reprezintă o condiție necesară pentru ocuparea funcțiilor de conducere în cadrul întreprinderilor de investiții. Decizia s-a întemeiat pe rolul acestuia în cadrul constituirii și al administrării unei întreprinderi implicate în scandalul financiar Madoff⁴.
3. Provocarea la care este supusă Curtea în cadrul acestei cereri de decizie preliminară formulate de Cour administrative (Curtea Administrativă din Luxemburg) constă în concilierea protecției secretului profesional cu protecția dreptului la apărare.

1 Limba originală: germana.

2 Directiva 2004/39/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 21 aprilie 2004 privind piețele instrumentelor financiare, de modificare a Directivelor 85/611/CEE și 93/6/CEE ale Consiliului și a Directivei 2000/12/CE a Parlamentului European și a Consiliului și de abrogare a Directivei 93/22/CEE a Consiliului (JO 2004, L 145 p. 1, Ediție specială 06/vol. 8, p. 247), astfel cum a fost modificată ultima dată prin Directiva 2008/10/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 11 martie 2008 de modificare a Directivei 2004/39/CE privind piețele instrumentelor financiare, în ceea ce privește competențele de executare conferite Comisiei (JO 2008, L 76, p. 33).

3 A se vedea în acest sens și Hotărârea din 12 noiembrie 2014, Altmann și alții (C-140/13, EU:C:2014:2362), și cauza pendinte C-15/16, Baumeister.

4 Frauda cetățeanului american Bernard Lawrence Madoff a produs la nivel mondial un prejudiciu de aproximativ 65 de miliarde de dolari SUA. În anul 2009, domnul Madoff a fost condamnat la o pedeapsă privată de libertate de 150 de ani.

4. În acest sens, trebuie să se analizeze în primul rând dacă excepția de la respectarea secretului profesional în „cazuri reglementate de dreptul penal”, prevăzută la articolul 54 din Directiva 2004/39, include o situație de fapt precum cea din speță. În al doilea rând, în lumina garantării unui proces echitabil și a dreptului la o cale de atac efectivă, trebuie să se precizeze dacă reglementarea referitoare la secretul profesional de la articolul 54 din directivă ține seama în mod suficient de dreptul de acces la dosar al destinatarului unei măsuri care are caracteristicile măsurii în discuție.

II. Cadrul juridic

A. Dreptul Uniunii

5. Cadrul juridic de drept al Uniunii în prezenta cauză îl constituie dispozițiile articolelor 41, 47 și 48 din Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene (denumită în continuare „carta”), precum și Directiva 2004/39.

6. Cu titlu introductiv, dorim să facem trimitere la considerentele (2), (44), (63) și (71) ale directivei:

„(2) [...] [S]e cuvine a se ajunge la nivelul de armonizare necesar pentru a oferi investitorilor un nivel ridicat de protecție și pentru a permite întreprinderilor de investiții să își furnizeze serviciile în întreaga Comunitate, care reprezintă o piață unică, pe baza supravegherii exercitate în statul membru de origine.

(44) În cadrul dublului obiectiv de protejare a investitorilor și de asigurare a bunei funcționări a piețelor valorilor mobiliare [...].

(63) Este necesar a consolida dispozițiile privind schimbul de informații între autoritățile competente ale diferitelor state membre, precum și obligațiile reciproce ale acestor autorități în materie de asistență și cooperare. În contextul unei activități transfrontaliere crescânde, autoritățile competente ar trebui să își furnizeze reciproc informațiile necesare pentru exercitarea funcțiilor lor, astfel încât să garanteze aplicarea efectivă a prezentei directive, inclusiv în cazul în care o infracțiune sau o infracțiune suspectată poate fi de resortul autorităților competente ale mai multor state membre. În cadrul acestui schimb de informații, secretul profesional se impune întotdeauna, pentru a asigura transmiterea fără piedici a informațiilor respective, precum și protecția drepturilor persoanelor în cauză.

(71) Obiectivul care constă în crearea unei piețe financiare integrate în care investitorii s-ar bucura de o protecție suficientă și în care eficiența și integritatea pieței în general sunt salvagardate necesită stabilirea unor norme comune aplicabile întreprinderilor de investiții oriunde ar fi acestea autorizate în Comunitate și care să reglementeze funcționarea piețelor reglementate și a altor sisteme de tranzacționare, cu scopul de a evita ca opacitatea unei singure piețe sau o blocare a acesteia să compromită funcționarea eficientă a sistemului financiar european în ansamblul său. [...].”

7. În titlul II, directiva reglementează condițiile de autorizare și funcționare aplicabile întreprinderilor de investiții.

8. Articolul 5 alineatul (1) din directivă prevede astfel cerința autorizării:

„Fiecare stat membru solicită ca furnizarea de servicii de investiții sau exercitarea activităților de investiții ca ocupație sau activitate obișnuită cu titlu profesional să facă obiectul unei autorizări prealabile în conformitate cu dispozițiile prezentului capitol. [...].”

9. Potrivit articolului 8 primul paragraf litera (c) din directivă, autoritățile competente pot retrage autorizația oricărei întreprinderi de investiții care „nu mai îndeplinește condițiile în care a fost acordată autorizația”.

10. Articolul 9 alineatul (1) primul paragraf și alineatul (3) din directivă se referă la condițiile de autorizare în ceea ce privește persoanele care conduc efectiv activitatea unei întreprinderi de investiții:

„(1) Statele membre solicită ca persoanele care conduc efectiv activitatea unei întreprinderi de investiții să aibă o bună reputație și o experiență suficiente pentru a garanta gestionarea corectă și prudentă a acestei întreprinderi. [...]

(3) Autoritatea competentă refuză autorizarea în cazul în care nu este convinsă că persoanele care vor conduce efectiv activitatea întreprinderii de investiții au o bună reputație și o experiență suficiente sau în care există motive obiective și demonstrabile de a crede că propunerile de schimbare a conducerii ar risca să compromită gestionarea corectă și prudentă a întreprinderii de investiții.”

11. Articolul 16 alineatul (1) din directivă precizează că trebuie să se respecte în permanență condițiile autorizării inițiale, printre altele articolul 9 alineatul (3) din directivă.

„Statele membre solicită unei întreprinderi de investiții autorizate pe teritoriul lor să se conformeze în permanență condițiilor autorizării inițiale prevăzute la capitolul I din prezentul titlu.”

12. Capitolul I din titlul IV („Autorități competente”) din directivă conține reglementări privind desemnarea autorităților competente, competențele acestora și procedurile privind căile de atac.

13. Articolul 50 alineatul (1) din directivă prevede că „[a]utoritățile competente sunt investite cu toate competențele de supraveghere și de investigare necesare pentru exercitarea funcțiilor lor”. Potrivit alineatului (2) litera (l), acestea cuprind printre altele dreptul „de a transmite un caz în vederea urmăririi penale”.

14. Articolul 51 alineatul (1) din directivă se referă la posibile consecințe ale încălcărilor dispozițiilor adoptate în temeiul prezentei directive:

„(1) Fără a aduce atingere procedurilor privind retragerea unei autorizații și dreptului lor de a aplica sancțiuni penale, statele membre se asigură, în conformitate cu dreptul lor intern, că pot fi adoptate măsurile adecvate sau că pot fi aplicate sancțiuni administrative adecvate împotriva persoanelor responsabile de o încălcare a dispozițiilor adoptate în temeiul prezentei directive. Acestea acționează astfel încât aceste măsuri să fie eficiente, proporționale și cu efect de descurajare.”

15. Articolul 54 din directivă, intitulat „Secretul profesional”, reglementează la alineatele (1)-(3) următoarele aspecte:

„(1) Statele membre se asigură că autoritățile competente, orice persoană care lucrează sau a lucrat pentru autoritățile competente sau pentru entitățile delegatate ale sarcinilor acestora în conformitate cu articolul 48 alineatul (2), precum și auditorii sau experții mandatați de autoritățile competente respectă secretul profesional. Nicio informație confidențială pe care au primit-o de la aceste persoane în exercitarea funcțiilor lor nu poate fi divulgată niciunei persoane sau autorități decât într-o formă rezumată sau agregată care împiedică identificarea întreprinderilor de investiții, a operatorilor, a piețelor reglementate sau a oricărei persoane în cauză, fără a se aduce atingere cazurilor reglementate de dreptul penal sau de alte dispoziții ale prezentei directive.

(2) În cazul în care o întreprindere de investiții, un operator sau o piață reglementată a fost declarată în stare de faliment sau este lichidată forțat, informațiile confidențiale care nu privesc terțe părți pot fi divulgate în cadrul unor proceduri civile sau comerciale, cu condiția să fie necesare în derularea procedurii.

(3) Fără a aduce atingere cazurilor reglementate de dreptul penal, autoritățile competente, organismele sau persoanele fizice sau juridice altele decât autoritățile competente, care primesc informații confidențiale în temeiul prezentei directive, le pot utiliza doar în executarea sarcinilor lor și pentru exercitarea funcțiilor lor, în cazul autorităților competente, în cadrul sferei de aplicare a prezentei directive sau, în cazul celorlalte autorități, organisme sau persoane fizice sau juridice, în scopurile pentru care aceste informații le-au fost comunicate și în cadrul procedurilor administrative și judiciare specific legate de exercitarea funcțiilor lor. Cu toate acestea, în cazul în care autoritatea competentă sau orice altă autoritate, organism sau persoană care comunică informația își exprimă consimțământul în acest sens, autoritatea care a primit informația o poate utiliza în alte scopuri.”

B. Dreptul luxemburghez

16. Articolul 11 din Legea din 8 iunie 1979⁵ reglementează dreptul de acces la dosar în cadrul procedurii administrative, iar articolul 13 reglementează excepțiile.

17. Articolul 19 din Legea din 5 aprilie 1993⁶, actualizat în cursul transunerii Directivei 2004/39, prevede în mod similar cu articolul 9 din directivă cerința unei bune reputații.

18. Articolul 32 din Legea din 13 iulie 2007⁷ reglementează secretul profesional, prin transpunerea articolului 54 din Directiva 2004/39.

III. Procedura principală și procedura în fața Curții

19. UBS (Luxemburg) SA⁸ (denumită în continuare „UBS”) a înființat societatea de investiții LUXALPHA SICAV (denumită în continuare „Luxalpha”) cu concursul domnului DV, care a exercitat ulterior o funcție de conducere la Luxalpha. Luxalpha a fost implicată în scandalul financiar Madoff și a fost lichidată în anul 2009.

20. Prin decizia din 4 ianuarie 2010, Commission de Surveillance du Secteur Financier (Autoritatea de Supraveghere Financiară din Luxemburg, denumită în continuare „CSSF”) a apreciat că, prin rolul pe care l-a jucat în constituirea și funcționarea Luxalpha, domnul DV nu mai era demn de încredere și nu mai era, prin urmare, calificat să exercite la o întreprindere supravegheată de CSSF o funcție de administrator sau o altă funcție supusă autorizării și că, prin urmare, acesta trebuie să demisioneze din funcția respectivă.

21. Domnul DV a formulat acțiune împotriva deciziei CSSF la Tribunal administratif (Tribunalul Administrativ, Luxemburg). În contextul acestei proceduri pe fond, domnul DV a solicitat ca CSSF să îi comunice diferite documente pe care aceasta din urmă le obținuse în cadrul activității sale de supraveghere referitoare la UBS și Luxalpha.

5 Mémorial A nr. 54 din 6 iulie 1979.

6 Mémorial A nr. 27 din 10 aprilie 1993.

7 Mémorial A nr. 116 din 16 iulie 2007.

8 Succesoare legală începând cu 1 decembrie 2016: UBS Europe SE.

22. CSSF a refuzat să comunice aceste documente făcând trimitere la secretul profesional și la împrejurarea că, în ceea ce privește decizia sa din 4 ianuarie 2010, aceasta nu a invocat niciodată înscrisurile solicitate. Aceasta a declarat de asemenea că i-a comunicat domnului DV toate documentele referitoare la procedura sa administrativă.

23. Domnul DV a sesizat tribunal administrativ (Tribunalul Administrativ) pe cale incidentală cu o acțiune împotriva acestei decizii de refuz a CSSF, prin care a solicitat prezentarea documentelor. Acesta consideră că documentele în litigiu sunt utile apărării sale. Potrivit acestuia, documentele solicitate sunt indispensabile pentru stabilirea rolurilor diferitor persoane care au intervenit la constituirea Luxalpha. Tribunal administrativ (Tribunalul Administrativ) a admis numai în mică parte solicitarea de informații.

24. Cour administrative (Curtea Administrativă) s-a pronunțat asupra apelului introdus împotriva acestei hotărâri, prin hotărârea din 16 decembrie 2014. Cour administrative (Curtea Administrativă) a obligat CSSF să depună numeroase documente în cadrul procedurii principale. UBSL și foști membri ai consiliului de administrație al societății Luxalpha, domnul Alain Hondequin și alții, au formulat o terță opoziție împotriva hotărârii Cour administrative (Curtea Administrativă). Aceștia consideră că faptul de a-i comunica documentele solicitate domnului DV încalcă secretul profesional consacrat la articolul 54 din Directiva 2004/39.

25. Având în vedere cele ce precedă, Cour administrative (Curtea Administrativă) a adresat Curții, în temeiul articolului 267 TFUE, următoarele întrebări în vederea pronunțării unei decizii preliminare:

- „1) În mod special, din perspectiva articolului 41 din cartă, care consacră principiul bunei administrări, excepția privind «cazurile reglementate de dreptul penal», prevăzută atât la articolul 54 alineatul (1) final din Directiva 2004/39/CE, cât și în prima parte a articolului 54 alineatul (3), se referă la o situație care intră sub incidența unei sancțiuni administrative în temeiul legislației naționale, fiind însă considerată ca făcând parte din dreptul penal în lumina Convenției europene pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale (CEDO), cum este sancțiunea analizată în cauza principală aplicată de autoritatea națională de reglementare, care este o autoritate națională de supraveghere, și care constă în a impune unui membru al unui barou național să înceteze exercitarea funcției de administrator sau a altei funcții supuse autorizării, în cadrul unei entități supravegheate de respectiva autoritate de reglementare, solicitându-i-se să demisioneze, în cel mai scurt timp, din toate funcțiile aferente?
- 2) În condițiile în care sancțiunea administrativă sus-menționată, considerată ca atare în dreptul național, intră sub incidența unei proceduri administrative, în ce măsură obligația de păstrare a secretului profesional pe care o autoritate națională de supraveghere o poate invoca în temeiul articolului 54 din Directiva 2004/39/CE este condiționată de cerința unui proces echitabil care include o cale de atac efectivă, astfel cum se desprinde din articolul 47 din cartă, care trebuie apreciată în raport cu cerințele care decurg în paralel din articolele 6 și 13 din CEDO în ceea ce privește un proces echitabil și o cale de atac efectivă, precum și cu ansamblul garanțiilor prevăzute la articolul 48 din cartă, în special cele din sfera accesului integral al persoanei în cauză la dosarul administrativ al autorului unei sancțiuni administrative care este în același timp și autoritatea națională de supraveghere, în scopul apărării intereselor și drepturilor civile ale persoanei sancționate în cauză?”

26. În procedura din fața Curții au prezentat observații scrise CSSF, UBS, domnul Hondequin și alții și domnul DV și alții⁹, în calitate de părți în cadrul procedurii principale, precum și Republica Federală Germania, Republica Estonia, Republica Elenă, Republica Italiană, Republica Polonă și Comisia Europeană. La ședința din 1 iunie 2017, pe lângă părțile din procedura principală, au participat Republica Federală Germania și Comisia Europeană.

IV. Aprecieri

27. Prezenta procedură de decizie preliminară se referă la reglementarea respectării secretului profesional la articolul 54 din Directiva 2004/39.

28. Prima întrebare preliminară are ca obiect interpretarea regimului derogatoriu prevăzut la alineatele (1) și (3) ale acestui articol, care se referă la „cazuri reglementate de dreptul penal”. Prin intermediul celei de a doua întrebări preliminare, instanța de trimitere dorește să afle dacă, în ceea ce privește dreptul de acces la dosar al destinatarului unei măsuri, precum cea din speță, dispoziția privind secretul profesional de la articolul 54 din directivă garantează respectarea principiului unui proces echitabil și al unei căi de atac efective.

29. Trebuie să precizăm de la început că, pentru a răspunde la întrebările preliminare, este necesar să se ia în considerare obiectivele urmărite prin Directiva 2004/39, precum și contextul în care se situează articolul 54 din aceasta.

30. Prin intermediul Directivei 2004/39, se urmărește crearea unei piețe integrate pentru instrumente financiare, care să ofere investitorilor un nivel ridicat de protecție și să se permită întreprinderilor de investiții să își furnizeze serviciile în întreaga Uniune, pe baza supravegherii exercitate în statul membru de origine¹⁰. Articolului 54 din directivă îi revine astfel sarcina să garanteze schimbul de informații necesar în acest sens. Având în vedere că acesta impune ca atât întreprinderile supravegheate, cât și autoritățile competente să aibă certitudinea că informațiile confidențiale oferite își vor păstra, în principiu, caracterul confidențial¹¹, în temeiul articolului 54 alineatul (1) din directivă, autorităților competente le este interzis, în principiu, să comunice unor terți informații confidențiale în altă formă decât cea agregată și anonimată.

A. Cu privire la prima întrebare preliminară – „cazuri reglementate de dreptul penal”

31. Prin intermediul primei întrebări preliminare, instanța de trimitere solicită în esență să se stabilească dacă derogarea de la respectarea secretului profesional prevăzută la articolul 54 din Directiva 2004/39 se aplică în „cazurile reglementate de dreptul penal”, ținând cont de dreptul la bună administrare, în ceea ce privește o măsură care prezintă caracteristicile celei din decizia CSSF din 4 ianuarie 2010.

32. În cadrul articolului 54 din directivă, expresia se regăsește atât la alineatul (1), cât și la alineatul (3) prima teză.

⁹ În litigiul din procedura principală, precum și în procedura din fața Curții participă de asemenea domnul EU, împotriva căruia CSSF a adoptat, la 18 iunie 2010, o decizie similară celei adoptate împotriva domnului DV.

¹⁰ A se vedea Hotărârea din 12 noiembrie 2014, Altmann și alții (C-140/13, EU:C:2014:2362, punctul 26), și considerentele (2), (31), (44) și (71) ale Directivei 2004/39.

¹¹ A se vedea Hotărârea din 12 noiembrie 2014, Altmann și alții (EU:C:2014:2362, punctele 31 și 32), Hotărârea din 11 decembrie 1985, Hillenius (110/84, EU:C:1985:495, punctul 27), precum și considerentele (44) și (63) ale Directivei 2004/39.

33. Ultima teză a articolului 54 alineatul (1) din directivă prevede că interdicția de a divulga informații confidențiale unor terți nu se aplică „cazurilor reglementate de dreptul penal”. Articolul 54 alineatul (3) din directivă se referă la utilizarea informațiilor confidențiale de autoritatea competentă. „Fără a aduce atingere cazurilor reglementate de dreptul penal”, aceste informații pot fi utilizate de autoritatea competentă numai în anumite scopuri definite în detaliu¹².

1. Cu privire la interpretarea autonomă a regimului derogatoriu

34. Trebuie să constatăm în primul rând că directiva nu conține nicio definiție a „cazurilor reglementate de dreptul penal” și nici nu face trimitere în acest sens la dreptul național al statelor membre.

35. Prin urmare, această expresie trebuie să primească o interpretare autonomă și uniformă pe teritoriul Uniunii, în conformitate cu jurisprudența constantă a Curții¹³.

36. Acestui aspect nu i se opune faptul că, potrivit articolului 54 alineatul (1) prima teză din directivă, statele membre au obligația să se asigure de respectarea secretului profesional, fără să stabilească cu precizie conținutul acestuia. Astfel, limitele unei posibile competențe a statelor membre de a determina conținutul noțiunii „secret profesional”, care nu face obiectul prezentei cauze¹⁴, sunt definite în dreptul Uniunii și în special în cadrul excepțiilor¹⁵ de la interdicția de divulgare a informațiilor confidențiale definite în mod exhaustiv la articolul 54 din directivă.

37. În plus, în lipsa unei interpretări unitare la nivelul Uniunii a cazurilor în care, în mod excepțional, se permite divulgarea informațiilor confidențiale către terți, s-ar periclita schimbul armonios de informații între diferitele autorități și întreprinderi de investiții. Astfel, părțile nu ar putea avea siguranța că, în principiu, informațiile confidențiale își păstrează această calitate. În plus, acest aspect ar fi contrar considerentului (2) al Directivei 2004/39, potrivit căruia această directivă urmărește o armonizare cu cuprinderea necesară pentru a permite întreprinderilor de investiții să furnizeze servicii în întreaga Uniune pe baza supravegherii exercitate în statul membru de origine și pentru a le oferi un nivel înalt de protecție.

2. Cu privire la întinderea regimului derogatoriu

38. Interpretarea expresiei „cazuri reglementate de dreptul penal” comportă în esență două variante. Pe de o parte, există posibilitatea unei interpretări „materiale”, potrivit căreia „cazuri reglementate de dreptul penal” înseamnă situații de fapt care constituie o infracțiune sau care au ca obiect o sancțiune penală. În cazul din procedura principală, această variantă este posibilă, întrucât decizia CSSF ar putea avea caracter penal. Pe de altă parte, se propune interpretarea în sensul unei abordări „procedurale”, potrivit căreia, în temeiul acestui regim derogatoriu, divulgarea unor informații confidențiale este admisibilă numai atunci când este necesară în scopul unei anchete sau al unei proceduri de urmărire penală în temeiul dreptului național.

12 Considerăm că este incert că „utilizarea” datelor confidențiale în sensul articolului 54 alineatul (3) poate include și „divulgarea” informațiilor în sensul articolului 54 alineatul (1) din directivă [cu toate acestea, a se vedea Concluziile avocatului general Slynn prezentate în cauza Hillenius (110/84, EU:C:1985:333, p. 3950)]. Având în vedere că ambele paragrafe cu mod de redactare identic prevăd o derogare aplicabilă „cazurilor reglementate de dreptul penal”, în speță răspunsul la această întrebare nu este determinant.

13 A se vedea Hotărârea din 18 octombrie 2011, Brüstle (C-34/10, EU:C:2011:669, punctul 25 și jurisprudența citată), precum și în continuare Hotărârea din 9 noiembrie 2016, Wathelet (C-149/15, EU:C:2016:840, punctul 28).

14 A se vedea în acest sens cauza pendinte Baumeister, C-15/16, care are drept obiect interpretarea noțiunilor „secret profesional” și „informații confidențiale”.

15 A se vedea Hotărârea din 12 noiembrie 2014, Altmann și alții (C-140/13, EU:C:2014:2362, punctul 35).

39. Interpretarea corectă trebuie realizată în special ținând cont de contextul în care sunt utilizate și de obiectivele urmărite de reglementarea din care fac parte¹⁶.

a) Cu privire la contextul regimului derogatoriu prevăzut la articolul 54 din directivă

40. În speță, contextul în care se utilizează expresia „cazuri reglementate de dreptul penal” este contrar unei interpretări a acestei formulări în sensul unei abordări „materiale”.

41. În primul rând, din caracterul formulării derogării care necesită interpretare¹⁷ și din necesitatea prevăzută la considerentul (63) al directivei ca „secretul profesional [să se impună] întotdeauna rezultă că expresia „cazuri reglementate de dreptul penal” este de strictă interpretare. În cazul aplicării regimului derogatoriu unor situații de fapt care se referă la o infracțiune sau la o sancțiune penală, regula de bază de la articolul 54 alineatul (1) din directivă, potrivit căreia se interzice divulgarea informațiilor confidențiale către terți, ar fi lipsită de conținut.

42. În plus, trebuie să se țină seama de faptul că modul de redactare a articolului 54 alineatul (1) din directivă, în cazuri care intră sub incidența dreptului penal, nu impune alte cerințe referitoare la încălcarea secretului profesional.

43. Acest aspect contrastează în mod flagrant cu regimul derogatoriu prevăzut la articolul 54 alineatul (2) din directivă, prin care se urmărește facilitarea comunicării de informații confidențiale „atunci când situația s-a agravat serios, iar entitatea în discuție și-a încetat activitatea normală”¹⁸, dar care impune totuși condiții suplimentare. Astfel, articolul 54 alineatul (2) din directivă se aplică numai în anumite situații (în cazul în care o întreprindere de investiții a fost declarată în stare de faliment sau este lichidată forțat), limitează divulgarea la un anumit context (în cadrul unor proceduri civile sau comerciale) și permite numai divulgarea anumitor informații (informațiile care nu privesc terțe părți, cu condiția să fie necesare în derularea procedurii).

44. Din comparația dintre alineatul (1) și alineatul (2) ale articolului 54 din directivă rezultă că expresia „cazurile reglementate de dreptul penal” nu poate include toate situațiile de fapt care, din perspectiva dreptului material, constituie infracțiuni sau implică sancțiuni penale. Or, având în vedere neîndeplinirea altor condiții, o asemenea interpretare ar reduce fără o justificare evidentă nivelul de protecție a secretului profesional, urmărită prin intermediul articolului 54 și indispensabilă atingerii obiectivelor directivei. În același timp, în asemenea cazuri s-ar submina restricționările prevăzute în detaliu la articolul 54 alineatul (2) din directivă. În special, trebuie să se considere că, în cazul în care expresia „cazuri reglementate de dreptul penal” ar fi inclus și cazuri referitoare la infracțiuni în materia tranzacțiilor cu valori mobiliare sau, precum în speță, la caracterul penal al unei măsuri, legiuitorul ar fi prevăzut condiții suplimentare.

b) Cu privire la scopul regimului derogatoriu

45. Un argument în favoarea faptului că expresia „cazuri reglementate de dreptul penal” nu poate include toate situațiile de fapt care, din perspectiva dreptului material, constituie infracțiuni sau implică sancțiuni penale este și scopul urmărit prin utilizarea expresiei „cazuri reglementate de dreptul penal”.

¹⁶ A se vedea Hotărârea din 18 octombrie 2011, Brüstle (C-34/10, EU:C:2011:669, punctul 31), Hotărârea Curții din 19 decembrie 2013, Fish Legal și Shirley (C-279/12, EU:C:2013:853, punctul 42), și Hotărârea Curții din 29 octombrie 2015, Saudaçor (C-174/14, EU:C:2015:733, punctul 52).

¹⁷ A se vedea Hotărârea din 22 aprilie 2010, Comisia/Regatul Unit (C-346/08, EU:C:2010:213, punctul 39), și Hotărârea Curții din 26 februarie 2015, Wucher Helicopter și Euro-Aviation Versicherung (C-6/14, EU:C:2015:122, punctul 24).

¹⁸ Concluziile avocatului general Jääskinen prezentate în cauza Altmann și alții (C-140/13, EU:C:2014:2168, punctul 50).

46. Articolul 51 alineatul (1) din directivă prevede cu claritate că, „[f]ără a aduce atingere procedurilor privind retragerea unei autorizații și dreptului lor de a aplica sancțiuni penale”, există obligația să se adopte „măsuri adecvate” sau să se aplice „sancțiuni administrative adecvate”, pentru a putea reacționa împotriva persoanelor responsabile de o încălcare a dispozițiilor directivei.

47. În opinia noastră, formulările „fără a se aduce atingere cazurilor reglementate de dreptul penal” de la articolul 54 alineatul (1) și „fără a aduce atingere cazurilor reglementate de dreptul penal” de la articolul 54 alineatul (3) din directivă trebuie interpretate drept o clarificare a faptului că nu se aduce atingere dreptului statelor membre de a administra sancțiuni penale. Acestea precizează că, în cazurile în care, potrivit dreptului statelor membre, ar trebuie să se aplice o sancțiune penală sau în cazul declanșării unei proceduri, secretul profesional nu se opune comunicării unor informații către autoritățile competente. În același sens, în cazul în care inițiativa nu aparține autorităților din statele membre, articolul 50 alineatul (2) litera (1) prevede că autoritatea competentă este investită cu competența de a transmite un caz în vederea urmăririi penale.

48. Expresia „cazuri reglementate de dreptul penal” este menită să evite un conflict cu dreptul statelor membre de a aplica sancțiuni penale și de a desfășura urmărirea penală.

49. Acest obiectiv este în concordanță și cu cauza Altmann și alții¹⁹, care a avut drept obiect o cerere de informații depusă de investitori prejudiciați de o întreprindere de investiții care a acționat în mod fraudulos. Curtea de Justiție a hotărât că respectiva situație nu intră sub incidența dreptului penal, întrucât cererea de informații „a fost prezentată ulterior condamnărilor penale care au fost pronunțate împotriva responsabililor [întreprinderii de investiții]”²⁰. Nici conceptul de afaceri de natură frauduloasă și nici condamnările penale pronunțate împotriva responsabililor nu au produs efectul ca dosarul să intre sub incidența dreptului penal în sensul directivei²¹. În Concluziile sale prezentate în cauza respectivă, avocatul general Jääskinen a argumentat că „obiectivul solicitării de informații și de documente nu este de a le utiliza în scopul desfășurării procedurilor penale”²². În opinia sa, dimpotrivă, excepția este destinată tocmai „să facă posibile anchetele și urmărirea penale în orice moment, chiar și în timpul exercitării activităților normale ale întreprinderii de investiții, și permite astfel autorității de supraveghere să divulge informații în scopul desfășurării unor astfel de proceduri”²³.

50. În sfârșit și în ceea ce privește determinarea scopului regimului derogatoriu, în privința „cazurilor reglementate de dreptul penal”, dorim să facem trimitere la faptul că derogarea nu prevede îndeplinirea altor condiții. Regimul derogatoriu referitor la „cazurile reglementate de dreptul penal” nu poate avea drept scop admiterea faptului că, în situații referitoare la infracțiuni sau la sancțiuni penale, articolul 54 alineatul (1) din directivă ar permite comunicarea oricăror informații confidențiale, în orice context, către orice autoritate sau persoană. Or, o asemenea interpretare ar contracara scopul fundamental urmărit de articolul 54 din Directiva 2004/39, de a asigura respectarea cu strictețe a secretului profesional.

c) Alte considerații

51. O interpretare „procedurală” a „cazurilor reglementate de dreptul penal” ar fi conformă și cu considerațiile de mai jos.

19 Hotărârea din 12 noiembrie 2014, Altmann și alții (C-140/13, EU:C:2014:2362).

20 Hotărârea din 12 noiembrie 2014, Altmann și alții (C-140/13, EU:C:2014:2362, punctul 39).

21 A se vedea Hotărârea din 12 noiembrie 2014, Altmann și alții (C-140/13, EU:C:2014:2362, punctul 41).

22 Concluziile avocatului general Jääskinen prezentate în cauza Altmann și alții (C-140/13, EU:C:2014:2168, punctul 28).

23 Concluziile avocatului general Jääskinen prezentate în cauza Altmann și alții (C-140/13, EU:C:2014:2168, punctul 27).

52. În primul rând, această interpretare este conformă cu economia Directivei 2004/39. La articolul 51 alineatul (1) din aceasta, se face distincția clară între măsurile prudențiale și măsurile administrative reglementate de directivă și sancțiunile penale proprii statelor membre, pe care directiva le lasă neatins. O interpretare a regimului derogatoriu în sensul unei abordări „materiale” pentru care prezintă relevanță caracterul penal al unei măsuri, în care măsurile administrative cu caracter penal ar putea fi calificate astfel drept cazuri care intră sub incidența dreptului penal, ar fi contrară acestei delimitări.

53. În plus, interpretarea „procedurală” este compatibilă cu faptul că expresia „cazuri reglementate de dreptul penal” se utilizează în numeroase acte juridice de drept financiar²⁴. Acest aspect confirmă faptul că prin intermediul acestei formulări se urmărește mai degrabă evitarea conflictelor de legi și facilitarea schimbului de informații în scopul urmăririi penale și, astfel, mai puțin analiza diferitor măsuri de la caz la caz, în funcție de aspectele specifice și de materia reglementată de directivă.

54. În cele din urmă, această abordare „din perspectivă procedurală” este confirmată și de dispozițiile articolului 76 alineatul (1) din Directiva 2014/65/UE²⁵, de reformare a Directivei 2004/39. În pofida faptului că Directiva 2014/65, care a intrat în vigoare la 2 iulie 2014, a înlocuit Directiva 2004/39 abia începând cu 3 ianuarie 2017, noua versiune poate servi drept indiciu pentru interpretarea cazurilor reglementate de dreptul penal. Potrivit articolului 76 alineatul (1) din Directiva 2014/65, interdicția de a divulga informații confidențiale se aplică „fără a se aduce atingere cerințelor de drept intern penal sau fiscal”. Prin urmare, nu se ridică problema divulgării unor informații confidențiale către destinatarii unor măsuri prudențiale sau a caracterului penal al acestor măsuri, ci mai degrabă se dorește să se precizeze că secretul profesional nu se opune comunicării, atunci când aceasta este necesară în scopuri legate de dreptul penal sau fiscal național.

55. În concluzie, trebuie să se stabilească că expresia „cazuri reglementate de dreptul penal” nu exclude toate situațiile de fapt în care se ridică problema unei infracțiuni sau a unei sancțiuni penale de la aplicarea secretului profesional. În schimb, derogarea creată astfel este menită să permită divulgarea informațiilor confidențiale către organismele naționale competente în scopul unor anchete sau proceduri penale, în măsura impusă potrivit dispozițiilor naționale de drept penal sau de procedură penală. Prin urmare, situații de fapt precum cea din speță nu sunt „cazuri reglementate de dreptul penal”.

56. În cadrul răspunsului la a doua întrebare preliminară este necesar să se precizeze în ce măsură principiul general de drept al bunei administrări²⁶, consacrat la articolul 41 din cartă, și dreptul de acces la dosar²⁷ garantat pe baza acestuia sunt conforme cu dispozițiile articolului 54 din directivă.

²⁴ A se vedea printre altele articolul 53 alineatul (1) al doilea paragraf 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), articolul 70 alineatul (2) din Regulamentul (UE) nr. 1095/2010 al Parlamentului European și al Consiliului din 24 noiembrie 2010 de instituire a Autorității Europene de Supraveghere (Autoritatea Europeană pentru Valori Mobiliare și Piețe), de modificare a Deciziei nr. 716/2009/CE și de abrogare a Deciziei 2009/77/CE a Comisiei (JO 2010, L 331, p. 84), articolul 24 alineatul (1) din Directiva (UE) 2015/2366 a Parlamentului European și a Consiliului din 25 noiembrie 2015 privind serviciile de plată în cadrul pieței interne, de modificare a Directivelor 2002/65/CE, 2009/110/CE și 2013/36/UE și a Regulamentului (UE) nr. 1093/2010 și de abrogare a Directivei 2007/64/CE (JO 2015, L 337, p. 35).

²⁵ Directiva 2014/65/UE a Parlamentului European și a Consiliului din 15 mai 2014 privind piețele instrumentelor financiare și de modificare a Directivei 2002/92/CE și a Directivei 2011/61/UE (JO 2014, L 173, p. 349).

²⁶ A se vedea Hotărârea din 8 mai 2014, N. (C-604/12, EU:C:2014:302, punctul 49), precum și nota explicativă la articolul 41 din cartă (Explicații cu privire la Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene, JO 2007, C 303, p. 17) și jurisprudența citată.

²⁷ A se vedea 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, punctul 99), precum și Hotărârea Tribunalului din 18 decembrie 1992, Cimenteries CBR și alții/Comisia (cauzele conexe T-10/92-T-12/92 și T-15/92, EU:T:1992:123, punctele 37-41).

3. *Cu titlu subsidiar, cu privire la interpretarea „materială” a „cazurilor reglementate de dreptul penal”*

57. În cazul în care Curtea nu preia propunerea noastră, ci decide că expresia „cazuri reglementate de dreptul penal” se referă la situații de fapt care constituie infracțiuni sau implică sancțiuni penale, ar trebuie să se precizeze dacă o decizie precum cea adoptată de CSSF la 4 ianuarie 2010 are caracter penal.

58. Pentru a stabili dacă o măsură intră sub incidența dreptului penal, se ia în considerare o analiză a interpretării date noțiunilor „infracțiune” și „sancțiune” în fiecare dintre statele membre sau o interpretare autonomă.

59. Prima variantă suscită totuși îndoielile menționate deja la punctele 34-37.

60. Potrivit jurisprudenței Curții, noțiunea „cazuri reglementate de dreptul penal” poate fi interpretată în sens autonom în contextul jurisprudenței pe care Curtea a consacrat-o interdicției dublei incriminări prevăzute la articolul 50 din cartă. Curtea a făcut trimitere la „criteriile Engel”²⁸, aplicate de Curtea Europeană a Drepturilor Omului, și a decis că pentru aprecierea caracterului penal al unei măsuri sunt pertinente trei criterii. Primul este calificarea juridică a infracțiunii în dreptul intern, al doilea, natura însăși a infracțiunii, iar al treilea, natura și gradul de severitate a sancțiunii pe care persoana interesată riscă să o suporte²⁹.

61. Cu privire la primul criteriu, trebuie să constatăm că dreptul luxemburghez califică o măsură precum decizia CSSF ca fiind o măsură de drept administrativ.

62. În ceea ce privește al doilea criteriu, el presupune să se țină seama de cercul destinatarilor reglementării pe care se întemeiază măsura, finalitatea acesteia și drepturile protejate de aceasta³⁰.

63. Spre deosebire de situațiile tipice prevăzute de dreptul penal, o decizie care prezintă caracteristicile cazului din speță nu se referă la persoane în general. Aceasta se poate adresa numai membrilor unui anumit grup, mai precis cercului restrâns al persoanelor care au decis în mod liber să exercite funcții de conducere în domeniul tranzacționării valorilor mobiliare în întreprinderi supuse autorizării.

64. În ceea ce privește obiectivul urmărit prin decizia CSSF, trebuie să se constate că criteriul bunei reputații prevăzut la articolul 9 alineatul (1) primul paragraf din Directiva 2004/39 este menit să garanteze „gestionarea corectă și prudentă” a întreprinderii de investiții³¹. La fel ca restul cerințelor pe care trebuie să le îndeplinească întreprinderile de investiții pentru a fi autorizate, această condiție este menită să servească protecției investitorilor și garantării stabilității sistemului financiar³². În scopul asigurării acestei protecții, autoritatea competentă nu va verifica eligibilitatea persoanelor respective numai în cadrul procedurii de autorizare, ci și ulterior, în mod regulat³³. Astfel, constatarea CSSF potrivit căreia nu mai există încrederea că domnul DV oferă o garanție suficientă pentru o gestionare corectă și prudentă a unor întreprinderi de investiții nu servește sancționării acestuia, ci evitării unor

28 A se vedea Curtea Europeană a Drepturilor Omului, Hotărârea Engel și alții împotriva Țărilor de Jos din 8 iunie 1976 (ECLI:CE:ECHR:1976:0608JUD000510071, § 80-82).

29 A se vedea Hotărârea din 26 februarie 2013, Åkerberg Fransson (C-617/10, EU:C:2013:105, punctul 35), cu trimitere la Hotărârea Curții din 5 iunie 2012, Bonda (C-489/10, EU:C:2012:319, punctul 37), precum și Concluziile noastre prezentate în cauza Bonda (C-489/10, EU:C:2011:845, punctele 45-50 și jurisprudența citată).

30 A se vedea Hotărârea din 5 iunie 2012, Bonda (C-489/10, EU:C:2012:319, punctul 39), Curtea Europeană a Drepturilor Omului, Hotărârea Öztürk împotriva Germaniei din 21 februarie 1984 (ECLI:CE:ECHR:1984:0221JUD000854479, § 53), Curtea Europeană a Drepturilor Omului, Hotărârea Bendenoun împotriva Franței din 24 februarie 1992 (ECLI:CE:ECHR:1994:0224JUD001254786, § 47), și Curtea Europeană a Drepturilor Omului, Hotărârea Benham împotriva Regatului Unit din 10 iunie 1996 (ECLI:CE:ECHR:1996:0610JUD001938092, § 56).

31 În cazul în care această condiție nu este sau nu mai este îndeplinită, autoritatea competentă poate refuza autorizarea întreprinderii de investiții [a se vedea articolul 7 alineatul (1) și articolul 9 alineatul (3) din directivă], respectiv să îi retragă acesteia autorizația ulterior [a se vedea articolul 8 primul paragraf litera (c) din directivă].

32 A se vedea considerentul (17) și în continuare considerentele (2), (31), (44) și (71) din Directiva 2004/39.

33 A se vedea articolele 16 și 17 din Directiva 2004/39.

riscuri pentru sistemul financiar și pentru investitori. De asemenea, în măsura în care prin decizie se constată că domnul DV nu este persoana potrivită să ocupe funcții de conducere în cadrul unei întreprinderi supravegheate de CSSF, decizia nu urmărește un scop represiv, aspect caracteristic pentru dreptul penal. În plus, acest efect juridic rezultă în mod direct din Directiva 2004/39, potrivit căreia numai persoanele care se bucură de o bună reputație pot ocupa astfel de funcții. Solicitarea adresată domnului DV de a demisiona din funcțiile respective este consecința necesară în sensul unei combateri eficiente a riscurilor și al unor măsuri mai puțin dure în comparație cu retragerea autorizației întreprinderii de investiții.

65. Nici interesele protejate în speță nu produc efectul unei calificări a deciziei CSSF din 4 ianuarie 2010 în materia dreptului penal, întrucât, în mod uzual, protecția investitorilor și stabilitatea pieței financiare sunt garantate atât de dispoziții din dreptul penal, cât și de dispoziții din dreptul administrativ.

66. În ceea ce privește al treilea dintre „criteriile Engel”, modul și gradul de severitate a măsurii aplicate, Curtea Europeană a Drepturilor Omului ia în considerare pedeapsa cea mai mare posibilă din punct de vedere abstract în cazul infracțiunii³⁴. Aplicarea acestei premise în cazul de față pare dificilă, întrucât din decizia de trimitere nu reiese faptul că decizia este întemeiată pe o normă care stabilește un cadru penal și nici că decizia stabilește un raport ierarhic între măsura în discuție și alte măsuri. În plus, decizia transpune condiția de autorizare prevăzută la articolul 9 alineatul (1) primul paragraf din directivă. Astfel, prezenta cauză diferă în raport cu hotărârile Curții Europene a Drepturilor Omului referitoare la sancțiunile autorităților de supraveghere a pieței financiare³⁵.

67. În cazul în care se analizează natura deciziei adoptate în speță, se remarcă în primul rând faptul că constatarea lipsei bunei reputații și solicitarea de a demisiona din funcțiile de conducere ocupate în cadrul întreprinderilor de investiții nu conduce la amenzi sau la pedepse privative de libertate. Nici pentru cazul nerespectării deciziei nu se prevăd sancțiuni specifice dreptului penal. În plus, dreptul penal poate prevedea și interdicții referitoare la exercitarea unei profesii. Acest fapt nu înseamnă totuși că orice decizie care produce efecte negative asupra libertății persoanei în cauză de a exercita o activitate profesională ar trebui alocată automat dreptului penal. Or, restricționarea libertății de exercitare a unei profesii prin intermediul unor condiții de acces legate de persoană este specifică și dreptului administrativ, respectiv legislației în materie de siguranță.

68. La o analiză a gravității deciziei adoptate în speță, trebuie să constatăm că aceasta produce efecte extinse asupra persoanei în cauză. Destinatarul deciziei nu îndeplinește condiția necesară exercitării unei activități de conducere în cadrul întreprinderilor de investiții și trebuie să demisioneze din funcțiile aferente pe care le ocupă. Acest fapt ar putea implica pierderi financiare și pierderea reputației destinatarului în rândul publicului.

69. Cu toate acestea, trebuie să se țină seama de faptul că decizia se referă numai la anumite activități în cadrul unui domeniu profesional. Domnului DV nu i se interzice nici să preia alte funcții în cadrul unor întreprinderi de investiții și nici să exercite profesia de avocat. În plus, în cazul în care autoritatea de supraveghere nu ar fi solicitat demisia domnului DV, ci ar fi retras autorizația întreprinderii de investiții, se preconizau oricum pierderi financiare. În plus, potrivit articolului 8 primul paragraf litera (c) din directivă, aceasta ar fi avut acest drept, în condițiile în care întreprinderea de investiții l-ar fi menținut pe domnul DV în funcție, contrar condițiilor prevăzute de Directiva 2004/39. În sfârșit, prezintă relevanță și faptul că, potrivit deciziei CSSF, domnului DV nu i se interzice să ocupe funcții de conducere pentru o durată considerabilă sau în mod permanent. Acest aspect reflectă mai

³⁴ A se vedea Curtea Europeană a Drepturilor Omului, Hotărârea Ezech și Connors împotriva Regatului Unit din 9 octombrie 2008 (ECLI:CE:ECHR:2003:1009JUD003966598, § 120).

³⁵ A se vedea Curtea Europeană a Drepturilor Omului, Hotărârea Dubus S.A. împotriva Franței din 11 iunie 2009 (ECLI:CE:ECHR:2009:0611JUD000524204), și Curtea Europeană a Drepturilor Omului, Hotărârea Grande Stevens împotriva Italiei din 4 martie 2014 (ECLI:CE:ECHR:2014:0304JUD001864010), diferită față de cazul din speță, întrucât CSSF nu este o instanță.

degrabă opinia juridică a CSSF de la momentul adoptării deciziei. Eligibilitatea domnului DV va fi repusă în discuție atunci când o întreprindere de investiții la care acesta ocupă o funcție de conducere va solicita autorizarea la CSSF sau atunci când o întreprindere autorizată comunică intenția de a-l angaja într-o asemenea funcție. În continuare, trebuie să se țină seama de faptul că, după cum a subliniat și reprezentanta CSSF în cadrul ședinței, decizia acestei autorități nu a fost publicată. Prin urmare, efectele negative ale deciziei asupra reputației destinatarului în rândul opiniei publice nu sunt consecința directă a deciziei.

70. Având în vedere considerațiile de mai sus, în speță nu se ridică problema unei interdicții de exercitare a profesiei care intră sub incidența dreptului penal. Astfel, nici aplicarea celui de al treilea „criteriu Engel” nu produce efectul că decizia CSSF din 4 ianuarie 2010 ar avea un caracter penal.

71. În concluzie, potrivit unei interpretări „din perspectiva dreptului material”, la prima întrebare preliminară ar trebui să se răspundă că expresia „cazuri reglementate de dreptul penal” nu include situația de fapt din speță. În cazul în care Curtea va confirma caracterul penal al deciziei, ar rezulta că articolul 54 din Directiva 2004/39 nu se opune divulgării unor informații confidențiale. Având în vedere faptul că articolul 54 nu condiționează suplimentar divulgarea unor informații în cazuri „reglementate de dreptul penal”, practic, în situații de fapt în care se aplică dreptul penal, secretul profesional ar fi lipsit de conținut. În acest caz, nu s-ar putea evita nici ingerințele în respectiva anchetă sau procedură penală națională. Astfel, devine din nou evident că interpretarea noțiunii „cazuri reglementate de dreptul penal” de la articolul 54 din Directiva 2004/39 nu trebuie să se realizeze „în sensul dreptului material”, ci potrivit unei abordări „procedurale”.

4. Concluzie intermediară

72. Conform considerațiilor precedente, la prima întrebare se va răspunde după cum urmează:

73. Expresia „cazurile reglementate de dreptul penal” prevăzută la articolul 54 alineatele (1) și (3) din Directiva 2004/39 nu cuprinde situații de fapt în care o autoritate națională de supraveghere constată că o persoană nu este demnă de încredere și, prin urmare, nu mai este calificată să exercite o funcție de conducere în cadrul unei întreprinderi supravegheate de această autoritate și îi solicită persoanei în cauză să demisioneze din toate funcțiile aferente pe care le ocupă.

B. Cu privire la a doua întrebare preliminară – dreptul la un proces echitabil și la o cale de atac efectivă

74. Prin intermediul celei de a doua întrebări preliminare, instanța de trimitere dorește să afle în esență dacă, în ceea ce privește dreptul de acces la dosar al destinatarului unei măsuri precum cea în discuție în prezenta cauză, modul de redactare a dispozițiilor referitoare la secretul profesional de la articolul 54 din directivă respectă garanțiile privind un proces echitabil și o cale de atac efectivă prevăzute la articolele 47 și 48 din cartă, precum și la articolele 6 și 13 din CEDO.

75. Trebuie să precizăm în primul rând că CEDO nu este un instrument juridic preluat în mod formal în ordinea de drept a Uniunii și că, astfel, interpretarea dată articolului 54 din directivă trebuie să se realizeze numai din perspectiva articolelor 47 și 48 din cartă³⁶.

³⁶ A se vedea Hotărârea din 3 septembrie 2015, Inuit Tapiriit Kanatami și alții/Comisia (C-398/13 P, EU:C:2015:535, punctul 46), și Hotărârea din 15 februarie 2016, N. (C-601/15 PPU, EU:C:2016:84, punctele 45 și 46 și jurisprudența citată).

1. Cu privire la articolul 47 din cartă

76. Primul paragraf al articolului 47 din cartă prevede dreptul la o cale de atac efectivă în fața unei instanțe, iar al doilea paragraf se referă la un proces echitabil.

77. Directiva garantează respectarea cerințelor unei căi de atac efective în sensul articolului 47 primul paragraf din cartă. Articolul 52 alineatul (1) din directivă prevede că deciziile autorității competente trebuie să fie justificate în mod corespunzător și să poată face obiectul unui drept la o cale de atac jurisdicțională. În ceea ce privește efectivitatea căii de atac, garanția prevăzută la articolul 47 primul paragraf din cartă se limitează la existența dreptului de a sesiza o instanță independentă de autoritatea competentă care a adoptat decizia incriminătoare și care are competența de a supune decizia unui control jurisdicțional. Aspectul că aceste condiții sunt îndeplinite și în speță este confirmat de motivarea deciziei CSSF din 4 ianuarie 2010 și de procedura principală.

78. Dreptul la un proces echitabil, menționat la articolul 47 al doilea paragraf din cartă, include în primul rând principiul contradictorialității, potrivit căruia părțile la un proces trebuie să aibă dreptul de a lua cunoștință de toate înscrisurile și observațiile prezentate instanței pentru a le discuta³⁷. Cu toate acestea, în cazuri precum cel din speță nu se aduce atingere acestui drept. Părțile nu dispută informații care au fost incluse în procedura judiciară. Astfel, nu poate exista temerea că decizia jurisdicțională s-ar putea întemeia pe fapte și pe documente de care una dintre părți nu a putut lua cunoștință³⁸.

79. Dreptul la un proces echitabil prevăzut la articolul 47 al doilea paragraf din cartă cuprinde în plus și protecția dreptului la apărare. Această caracteristică a unui principiu general din dreptul Uniunii are corespondent, în ceea ce privește procedurile administrative, la articolul 41 din cartă și, în ceea ce privește procedurile penale, la articolul 48 alineatul (2) din cartă. Protecția dreptului la apărare include și dreptul de acces la dosar.

80. După cum prevede în mod exemplar articolul 41 alineatul (2) litera (b) din cartă, acest drept se referă la dosarul „propriu” al persoanei. În acesta se includ în primul rând informațiile și documentele incriminatoare pe care autoritatea și-a întemeiat decizia³⁹. În plus, dreptul de acces la dosar include și documente dezincriminatoare⁴⁰ și anume documente care nu au fost utilizate pentru motivarea deciziei sau se află într-un raport obiectiv cu aceasta⁴¹. Astfel, nu prezintă relevanță dosarul căruia îi sunt alocate informațiile în mod concret.

81. În opinia domnului DV, documentele în litigiu sunt menite să clarifice repartizarea „reală” a rolurilor în cadrul constituirii Luxalpha. Având în vedere că CSSF își întemeiază decizia și pe rolul destinatarului în cadrul constituirii Luxalpha, informațiile solicitate ar putea constitui astfel posibile documente dezincriminatoare.

37 A se vedea Hotărârea din 14 februarie 2008, Varec (C-450/06, EU:C:2008:91, punctul 47), și Hotărârea din 4 iunie 2013, ZZ (C-300/11, EU:C:2013:363, punctul 55).

38 A se vedea Hotărârea din 4 iunie 2013, ZZ (EU:C:2013:363, punctul 56), precum și Hotărârea din 2 decembrie 2009, Comisia/Irlanda și alții (C-89/08 P, EU:C:2009:742, punctul 52 și jurisprudența citată).

39 A se vedea Hotărârea din 7 ianuarie 2004, Aalborg Portland și alții/Comisia (C-204/00 P, C-205/00 P, C-211/00 P, C-213/00 P, C-217/00 P și C-219/00 P, EU:C:2004:6, punctul 68).

40 A se vedea Hotărârea din 7 ianuarie 2004, Aalborg Portland și alții/Comisia (C-204/00 P, C-205/00 P, C-211/00 P, C-213/00 P, C-217/00 P și C-219/00 P, EU:C:2004:6, punctele 68, 74 și 75), și Hotărârea din 25 octombrie 2011, Solvay/Comisia (C-110/10 P, EU:C:2011:687, punctul 49).

41 A se vedea Hotărârea din 7 ianuarie 2004, Aalborg Portland și alții/Comisia (C-204/00 P, C-205/00 P, C-211/00 P, C-213/00 P, C-217/00 P și C-219/00 P, EU:C:2004:6, punctele 125 și 126).

82. Cu toate acestea, CSSF a obținut aceste documente în cadrul supravegherii activității UBS și a Luxalpha. Dreptul de acces la dosar nu exclude situația în care informațiile se referă la terți. Cu toate acestea, trebuie să se respecte drepturile fundamentale ale acestor persoane, întrucât dreptul de acces la dosar nu se aplică în mod absolut, ci, după cum prevede în mod exemplar articolul 41 alineatul (2) litera (b) din cartă, acest drept se aplică sub rezerva respectării intereselor legitime legate de confidențialitate și de secretul profesional și comercial.

83. Astfel, trebuie să se evalueze comparativ dreptul de acces la dosar și secretul profesional. În cazul Directivei 2004/39, articolul 54 este rezultatul acestui proces de analiză realizat de legiuitorul european. Este necesar să se examineze dacă s-a realizat o echilibrare a intereselor contrare cu respectarea principiului proporționalității prevăzut la articolul 52 alineatul (1) din cartă.

84. De asemenea, trebuie să se țină seama de faptul că articolul 54 din directivă nu conferă secretului profesional prioritate absolută în raport cu dreptul de acces la dosar în cadrul unei proceduri administrative. Cu toate că articolul 54 face referire la interdicția de principiu de a transmite informații confidențiale, acesta permite totuși divulgarea acestora în formă rezumată sau agregată⁴². În plus, articolul 54 prevede, chiar dacă în mod exhaustiv, mai multe derogări de la această interdicție, printre care se numără și „cazurile reglementate de dreptul penal” menționate anterior.

85. Decizia autorului directivei de a impune obligația de a păstra cu strictețe secretul profesional se întemeiază pe ideea de a proteja nu doar întreprinderile vizate în mod direct, ci și funcționarea normală a piețelor instrumentelor financiare din Uniune⁴³.

86. Calitatea informațiilor transmise de întreprinderile de investiții autorităților de supraveghere și schimbul de informații între autorități depind de încrederea în caracterul confidențial al informațiilor comunicate. În lipsa respectării cu strictețe a secretului profesional, se supun unor riscuri atât sistemul de supraveghere a întreprinderilor de investiții care se bazează pe schimbul de informații, cât și protecția investitorilor în piețele din Uniune.

87. În plus, informațiile colectate de autoritățile de supraveghere pot avea valoare economică ridicată. O respectare mai puțin strictă a secretului profesional ar putea produce efectul abuzului de dreptul de acces la dosar în sensul utilizării informațiilor confidențiale în alte scopuri.

88. În același timp, trebuie să luăm în considerare că respectarea cu strictețe a secretului profesional în temeiul articolului 54 din directivă poate conduce la faptul că destinatarul unei sancțiuni primește în scopul apărării sale numai informațiile pe care i le pune la dispoziție aceeași autoritate de supraveghere care a decis asupra măsurii atacate. Astfel, autoritatea de supraveghere ar putea restricționa cuprinderea dreptului la apărare al destinatarilor măsurilor adoptate de aceasta. O soluție care ar suscita mai puține îndoieli ar fi ca autoritatea de supraveghere și autoritatea care adoptă sancțiunea să fie separate din punct de vedere organizatoric. În speță, CSSF este competentă pentru supravegherea întreprinderilor de investiții, adoptă măsuri corespunzătoare și decide asupra accesului la informații⁴⁴. Având în vedere că în planul procedurii administrative pot exista îndoieli legate de imparțialitatea autorității, trebuie să se garanteze că decizia acesteia este supusă unui control jurisdicțional efectiv⁴⁵.

42 A se vedea Hotărârea din 18 iunie 2008, Hoechst/Comisia (T-410/03, EU:T:2008:211, punctele 153 și 154), care face referire la condiția existenței unor versiuni sau rezumate ale documentelor, fără caracter confidențial.

43 A se vedea Hotărârea din 12 noiembrie 2014, Altmann și alții (C-140/13, EU:C:2014:2362, punctul 33).

44 Trimiterea pe care domnul DV o face la Hotărârea Curții Europene a Drepturilor Omului Dubus S.A. împotriva Franței din 11 iunie 2009 (ECLI:CE:ECHR:2009:0611JUD000524204) nu este utilă, întrucât se întemeiază pe supoziția eronată că – în mod similar cu Commission bancaire din cauza respectivă (punctele 24 și 55 din hotărâre) – CSSF este o instanță în sensul articolului 6 paragraful 1 din CEDO sau al articolelor 47 și 48 din cartă.

45 A se vedea Hotărârea din 16 mai 2017, Berlioz Investment Fund (C-682/15, EU:C:2017:373, punctul 55), și în continuare, în ceea ce privește principiul instanței imparțiale prevăzut la articolul 47 al doilea paragraf din cartă, a se vedea Hotărârea din 14 iunie 2017, Online Games și alții (C-685/15, EU:C:2017:452, punctele 60-64), iar în ceea ce privește articolul 41 alineatul (1) din cartă, a se vedea Concluziile noastre prezentate în cauza Spania/Consiliul (C-521/15, EU:C:2017:420, punctele 98-115).

89. În plus, trebuie să se țină seama de faptul că prin divulgarea informațiilor incriminatoare, utilizate pentru justificarea deciziei sale, autoritatea competentă încalcă secretul profesional. Având în vedere acest aspect, nu pare rezonabil ca autoritatea să poată refuza divulgarea unor informații potențial dezincriminatoare legate de decizia sa, printr-o simplă trimitere la secretul profesional.

90. Cu toate acestea, considerăm că Directiva 2004/39 permite o conciliere proporționată între dreptul la apărare și protecția secretului profesional în cazuri precum cel din speță. Or, în speță, dreptul la apărare poate fi respectat în alt mod decât prin accesul destinatarului deciziei la documentele potențial dezincriminatoare.

91. Cu toate că, potrivit modului său de redactare, articolul 54 alineatul (1) din directivă prevede că informațiile confidențiale nu pot fi divulgate „niciunei persoane sau autorități”, acestea din urmă pot include o instanță națională. Acest aspect este însă contrazis la articolul 54 alineatul (3) din directivă, care prevede că autoritățile competente pot utiliza informații confidențiale în cadrul procedurilor judiciare care se referă la executarea sarcinilor lor. Articolul 50 alineatul (2) litera (l) din directivă confirmă acest fapt, întrucât face referire la dreptul „de a transmite un caz în vederea urmăririi penale”. Prin urmare, directiva nu se opune faptului ca, în cazuri precum cel din speță, autoritatea să pună la dispoziția instanței competente documentele corespunzătoare. Prin urmare, instanței naționale competente îi revine sarcina să decidă dacă documentele au un efect dezincriminator și cum pot fi introduse în procedură în conformitate cu dreptul național.

92. Cu toate că, potrivit principiului unui proces echitabil, aceste informații trebuie să fie divulgate și destinatarului măsurii în discuție, pentru ca acesta să prezinte observații referitoare la acestea în cadrul ședinței, restricționarea acestui drept poate să fie justificată în măsura în care este vorba despre informații care îl pot dezincrimina și care altfel nu ar putea fi introduse în procedura judiciară.

93. Astfel, pe de o parte, se poate respecta cu strictețe secretul profesional astfel cum se urmărește prin Directiva 2004/39, iar pe de altă parte, se garantează faptul că destinatarul unei măsuri precum cea din speță beneficiază de un proces echitabil.

2. Cu privire la articolul 48 din cartă

94. Cu privire la articolul 48 din cartă, trebuie să menționăm că acesta protejează prezumția de nevinovăție și dreptul la apărare care trebuie garantate unei „persoane acuzate”⁴⁶, fiind, așadar, orientat spre proceduri cu caracter pur penal.

95. Astfel, în speță, acest drept fundamental nu este pertinent, întrucât nici procedura de drept prudencial din care a rezultat decizia administrativă cu caracter preventiv a CSSF și nici procedura de contencios administrativ de examinare a acestei decizii nu pot fi calificate ca proceduri în materia dreptului penal.

96. Chiar dacă există o asemenea procedură, articolul 48 din cartă nu se opune formulării referitoare la secretul profesional de la articolul 54 din directivă, întrucât, în acest caz, propunerea noastră referitoare la o interpretare în sensul unei abordări „procedurale” a „cazurilor reglementate de dreptul penal” în sensul articolului 54 alineatele (1) și (3) din directivă ar permite divulgarea informațiilor confidențiale către autoritățile de urmărire penală. În conformitate cu dreptul național de procedură penală, acestea din urmă ar avea astfel sarcina să comunice persoanei acuzate informațiile necesare în scopul respectării drepturilor acesteia.

⁴⁶ A se vedea Hotărârea din 17 decembrie 2015, WebMindLicenses (C-419/14, EU:C:2015:832, punctul 83).

3. Concluzie intermediară

97. În concluzie, la a doua întrebare preliminară trebuie să se răspundă că autoritatea competentă de supraveghere poate refuza să divulge destinatarului unei măsuri precum cea din speță informații confidențiale potențial dezincriminatoire, invocând secretul profesional prevăzut la articolul 54 alineatul (1) din directivă, atunci când nu se aplică niciuna dintre derogările prevăzute la articolul 54 din directivă, iar dreptul la apărare al destinatarului măsurii se poate respecta în alt mod.

V. Concluzie

98. Având în vedere cele ce precedă, propunem Curții să răspundă la întrebările preliminare adresate de Cour administrative (Curtea Administrativă, Luxemburg) după cum urmează:

- „1) Expresia «cazuri reglementate de dreptul penal», prevăzută la articolul 54 alineatele (1) și (3) din Directiva 2004/39/CE, nu include situații de fapt în care o autoritate națională de supraveghere constată că o persoană nu este demnă de încredere și, prin urmare, nu mai este calificată să exercite o funcție de conducere în cadrul unei întreprinderi supravegheate de această autoritate și îi solicită persoanei în cauză să demisioneze din toate funcțiile aferente pe care le ocupă.
- 2) Autoritatea competentă de supraveghere poate refuza să divulge către destinatarul unei decizii prin intermediul căreia aceasta constată că persoana în discuție nu mai este demnă de încredere și că nu mai este, prin urmare, calificată să exercite o funcție de conducere în cadrul unei întreprinderi supravegheate de această autoritate și îi solicită acestei persoane să demisioneze din funcția respectivă informații confidențiale potențial dezincriminatoire, invocând secretul profesional prevăzut la articolul 54 alineatul (1) din Directiva 2004/39, atunci când nu se aplică niciuna dintre derogările prevăzute la articolul 54 din directivă, iar dreptul la apărare al destinatarului măsurii se poate respecta în alt mod.”