



Repertoriul jurisprudenței

Cauza C-911/19

Fédération bancaire française (FBF)

împotriva

Autorité de contrôle prudentiel et de résolution (ACPR)

[cerere de decizie preliminară formulată de Conseil d'État (Franța)]

Hotărârea Curții (Marea Cameră) din 15 iulie 2021

„Trimitere preliminară – Articolele 263 și 267 TFUE – Act al Uniunii care nu este obligatoriu din punct de vedere juridic – Control jurisdicțional – Ghid emis de Autoritatea Bancară Europeană (ABE) – Mecanisme de supraveghere și de guvernanță a produselor pentru produsele de retail bancar – Validitate – Competența ABE”

1. *Acțiune în anulare – Acte supuse căilor de atac – Noțiune – Acte care produc efecte juridice obligatorii – Ghidul Autorității Bancare Europene (ABE) privind mecanismele de supraveghere și de guvernanță a produselor pentru produsele de retail bancar – Excludere [art. 263 TFUE; Regulamentul nr. 1093/2010 al Parlamentului European și al Consiliului, art. 16 alin. (3)]*

(a se vedea punctele 36-38, 44, 45 și 48-50 și dispozitiv 1)

2. *Întrebări preliminare – Competența Curții – Acte adoptate de instituții – Întinderea competenței – Ghidul Autorității Bancare Europene (ABE) privind mecanismele de supraveghere și de guvernanță a produselor pentru produsele de retail bancar – Includere [art. 19 alin. (3) lit. (b) TUE; art. 267 TFUE]*

(a se vedea punctele 53-57 și dispozitiv 2)

3. *Drepturi fundamentale – Dreptul la protecție jurisdicțională efectivă – Controlul legalității actelor Uniunii – Modalități – Excepție de nelegalitate îndreptată împotriva unui act al Uniunii, ridicată de un justițiabil în fața instanței naționale – Condiția de a fi vizat în mod direct și individual de acest act – Lipsă (art. 263 și 267 TFUE)*

(a se vedea punctele 59, 61-63 și 65 și dispozitiv 3)

4. *Instituțiile Uniunii Europene – Exercițarea competențelor – Delegări – Atribuirea de competențe Autorității Bancare Europene (ABE) pentru emiterea unor ghiduri –*

Încadrarea acestor competențe în mod precis pe baza unor criterii obiective, susceptibile de control jurisdicțional – Ghid al ABE care nu produce efecte juridice obligatorii – Lipsa impactului asupra controlului menționat (Regulamentul nr. 1093/2010 al Parlamentului European și al Consiliului)

(a se vedea punctele 67 și 68)

5. *Politică economică și monetară – Politică economică – Supravegherea sectorului financiar al Uniunii – Competența Autorității Bancare Europene (ABE) pentru emiterea unor ghiduri privind mecanismele de supraveghere și de guvernare a produselor pentru produsele de retail bancar – Întindere – Limite [Regulamentul nr. 1093/2010 al Parlamentului European și al Consiliului, art. 1 alin. (2), (3) și (5), art. 8 alin. (1) lit. (a), (b) și (h) și alin. (2) lit. (c) și art. 16]*

(a se vedea punctele 75, 83 și 84)

6. *Politică economică și monetară – Politică economică – Supravegherea sectorului financiar al Uniunii – Ghidul Autorității Bancare Europene (ABE) privind mecanismele de supraveghere și de guvernare a produselor pentru produsele de retail bancar – Aprecierea validității – Condiții – Ghid care intră în domeniul de acțiune al ABE – Ghid care intră în cadrul specific adoptat de legiuitorul Uniunii pentru exercitarea competenței ABE de a emite ghiduri – Validitate [Regulamentul nr. 1093/2010 al Parlamentului European și al Consiliului, art. 1 alin. (2), (3) și (5), art. 8 alin. (1) și (2) și art. 16 alin. (1); Directivele 2007/64, 2009/110, 2013/36 și 2014/17 ale Parlamentului European și ale Consiliului]*

(a se vedea punctele 94-96, 106, 113-116, 122, 123 și 125-131 și dispozitiv 4)

Rezumat

Ghidul Autorității Bancare Europene privind mecanismele de supraveghere și de guvernare a produselor pentru produsele de retail bancar sunt valide

Procedura trimiterii preliminare poate fi utilizată în scopul de a controla validitatea unui asemenea ghid

În anul 2016, Autoritatea Bancară Europeană (ABE) a emis un ghid privind mecanismele de supraveghere și de guvernare a produselor pentru produsele de retail bancar¹. Printr-un aviz publicat la 8 septembrie 2017 pe site-ul său internet, Autorité de contrôle prudentiel et de résolution (Autoritatea de Supraveghere Prudențială și de Rezoluție, ACPR) (Franța) a anunțat că se conformează acestui ghid, care a devenit astfel aplicabil tuturor instituțiilor financiare supuse controlului său.

La 8 noiembrie 2017, Fédération bancaire française (Federația Bancară Franceză, FBF) a introdus la Conseil d'État (Consiliul de Stat, Franța) o cerere având ca obiect anularea avizului ACPR. FBF arăta că Ghidul ABE, devenit aplicabil prin avizul respectiv, nu este valid din cauză că această autoritate nu are competența de a emite un asemenea ghid.

¹ Ghidul din 22 martie 2016 (EBA/GL/2015/18) (denumit în continuare „ghidul în litigiu”).

Având îndoieli, pe de o parte, în ceea ce privește căile de atac disponibile pentru a asigura controlul legalității ghidului în litigiu de către instanța Uniunii și, pe de altă parte, în ceea ce privește validitatea acestui ghid în raport cu cadrul mandatului acordat ABE de dreptul derivat, Conseil d'État (Consiliul de Stat) a sesizat Curtea cu titlu preliminar, solicitându-i să se pronunțe cu privire la aceste aspecte.

În hotărârea pronunțată în Marea Cameră, Curtea, după ce a constatat mai întâi că ghidul ABE nu poate face obiectul unei acțiuni în anulare în temeiul articolului 263 TFUE, se declară ulterior competentă să aprecieze validitatea acestui ghid cu titlu preliminar, în temeiul articolului 267 TFUE, și confirmă, în sfârșit, validitatea lui.

Aprecierea Curții

În ceea ce privește controlul jurisdicțional al ghidului în litigiu de către instanța Uniunii, Curtea arată că aceste acte nu pot face obiectul unei acțiuni în anulare în temeiul articolului 263 TFUE întrucât nu urmăresc să producă efecte juridice obligatorii.

În această privință, ea subliniază că din Regulamentul nr. 1093/2010² rezultă că autoritățile competente destinate ale ghidului în litigiu nu sunt obligate să se conformeze și dispun de posibilitatea de a se îndepărta de acesta, caz în care trebuie să își motiveze poziția. Astfel, nu se poate considera că ghidul respectiv produce efecte juridice obligatorii față de aceste autorități competente sau față de instituțiile financiare. Prin urmare, potrivit Curții, atunci când a autorizat ABE să emită ghiduri și recomandări, legiuitorul Uniunii a intenționat să îi confere o competență de stimulare și de persuasiune distinctă de competența de a adopta acte cu forță obligatorie.

Cu toate acestea, împrejurarea că ghidul în litigiu este lipsit de efecte juridice obligatorii nu este de natură să excludă competența Curții de a se pronunța, cu titlu preliminar, asupra validității sale. În această privință, Curtea se declară competentă, în temeiul articolului 267 TFUE, să aprecieze validitatea ghidului în litigiu.

În consecință, ea apreciază această validitate în raport cu dispozițiile Regulamentului nr. 1093/2010 pentru a verifica dacă ghidul respectiv intră în sfera competențelor ABE.

Mai întâi, ea subliniază că, din moment ce din Regulamentul nr. 1093/2010 reiese că legiuitorul Uniunii a încadrat competența ABE de a emite ghiduri în mod precis, pe baza unor criterii obiective, exercitarea acestei competențe trebuie să poată face obiectul unui control jurisdicțional riguros în raport cu criteriile respective. Împrejurarea că ghidul în litigiu nu produce efecte juridice obligatorii nu este de natură să afecteze întinderea acestui control.

În continuare, Curtea precizează că competența de acțiune a ABE este limitată, în sensul că această autoritate este competentă să emită ghiduri numai în măsura prevăzută în mod explicit de legiuitorul Uniunii. După ce a amintit conținutul dispozițiilor Regulamentului nr. 1093/2010 privind întinderea competențelor conferite ABE, Curtea constată, pe de o parte, că validitatea ghidurilor emise de această autoritate este condiționată de respectarea dispozițiilor regulamentului respectiv care încadrează în mod specific competența ABE de a le emite, dar și de înscrierea acestor ghiduri în domeniul de acțiune al ABE, pe care același regulament îl definește

² Articolul 16 alineatul (3) din Regulamentul (UE) nr. 1093/2010 al Parlamentului European și al Consiliului din 24 noiembrie 2010 de instituire a Autorității europene de supraveghere (Autoritatea Bancară Europeană), de modificare a Deciziei nr. 716/2009/CE și de abrogare a Deciziei 2009/78/CE a Comisiei (JO 2010, L 331, p. 12).

prin referire la aplicarea anumitor acte ale Uniunii menționate de acesta. Pe de altă parte, ABE poate să emită, în scopul asigurării unei aplicări comune, uniforme și coerente a dreptului Uniunii, ghiduri referitoare la obligațiile de supraveghere prudencială care revin instituțiilor vizate, în special în vederea protejării intereselor deponenților și ale investitorilor printr-o încadrare adecvată a asumării riscurilor financiare. Astfel, niciun element al Regulamentului nr. 1093/2010 nu permite să se considere că ar fi excluse din această competență măsurile referitoare la conceperea și la introducerea pe piață a produselor, cu condiția ca aceste măsuri să se înscrie în domeniul de acțiune al ABE.

În lumina acestor considerații, Curtea examinează dacă ghidul în litigiu intră, pe de o parte, în domeniul de acțiune al ABE și, pe de altă parte, în cadrul specific adoptat de legiuitorul Uniunii pentru exercitarea competenței ABE de a emite ghiduri.

În ceea ce privește domeniul de acțiune al ABE, Curtea subliniază că validitatea ghidului în litigiu este supusă condiției ca acesta să se înscrie în domeniul de aplicare al cel puțin unuia dintre actele menționate de Regulamentul nr. 1093/2010³ sau să fie necesar pentru asigurarea aplicării consecvente și eficiente a unui asemenea act.

În această privință, ea concluzionează că ghidul în litigiu poate fi considerat necesar pentru a asigura aplicarea consecventă și eficientă a dispozițiilor Directivelor 2013/36, 2007/64, 2009/110 și 2014/17, vizate direct sau indirect de Regulamentul nr. 1093/2010.

Astfel, în ceea ce privește în special primele trei directive, Curtea subliniază că, din moment ce ghidul în litigiu urmărește să definească modul în care instituțiile în cauză trebuie să includă în structurile și în procedurile lor interne mecanismele de supraveghere și de guvernare a produselor, destinate să asigure luarea în considerare a caracteristicilor piețelor vizate, precum și a celor ale consumatorilor în cauză, trebuie să se considere că acest ghid stabilește principii destinate să garanteze procese eficiente de identificare, gestionare și monitorizare a riscurilor, precum și mecanisme adecvate de control intern, în sensul dispozițiilor relevante ale actelor menționate de Regulamentul nr. 1093/2010⁴, în vederea garantării existenței unor măsuri solide în materie de guvernare corporativă impuse de aceste dispoziții.

În ceea ce privește cadrul specific adoptat de legiuitorul Uniunii pentru exercitarea competenței ABE de a emite ghiduri, Curtea constată că ghidul în litigiu intră efectiv în acest cadru⁵.

³ Curtea constată că trebuie să se considere că patru directive constituie acte menționate la articolul 1 alineatul (2) din Regulamentul nr. 1093/2010, și anume: 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 prudencială 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), Directiva 2007/64/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 13 noiembrie 2007 privind serviciile de plată în cadrul pieței interne, de modificare a Directivelor 97/7/CE, 2002/65/CE, 2005/60/CE și 2006/48/CE și de abrogare a Directivei 97/5/CE (JO 2007, L 319, p. 1), Directiva 2009/110/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 16 septembrie 2009 privind accesul la activitate, desfășurarea și supravegherea prudencială a activității instituțiilor emitente de monedă electronică, de modificare a Directivelor 2005/60/CE și 2006/48/CE și de abrogare a Directivei 2000/46/CE (JO 2009, L 267, p. 7), și Directiva 2014/17/UE a Parlamentului European și a Consiliului din 4 februarie 2014 privind contractele de credit oferite consumatorilor pentru bunuri imobile rezidențiale și de modificare a Directivelor 2008/48/CE și 2013/36/UE și a Regulamentului (UE) nr. 1093/2010 (JO 2014, L 60, p. 34).

⁴ Articolul 74 alineatul (1) din Directiva 2013/36, articolul 10 alineatul (4) din Directiva 2007/64 și articolul 3 alineatul (1) din Directiva 2009/110.

⁵ Astfel cum rezultă din articolul 8 alineatele (1) și (2), precum și din articolul 16 alineatul (1) din Regulamentul nr. 1093/2010 coroborate cu articolul 1 alineatul (5) din acesta.

În această privință, ea precizează, în primul rând, că ghidul în litigiu are ca obiect să contribuie la protecția consumatorilor, precum și la protecția deponenților și a investitorilor, prevăzute de Regulamentul nr. 1093/2010. În al doilea rând, acest ghid este asociat funcțiilor conferite ABE în conformitate cu regulamentul respectiv, în ceea ce privește încadrarea asumării riscurilor de către instituțiile financiare. În al treilea rând, trebuie să se considere că acesta contribuie la instituirea unor practici consecvente, eficiente și eficace în materie de supraveghere în cadrul Sistemului european de supraveghere financiară⁶.

Curtea concluzionează că ghidul în litigiu intră efectiv în cadrul specific adoptat de legiuitorul Uniunii pentru exercitarea competenței ABE de a emite ghiduri și, în consecință, în competențele ABE și statuează, prin urmare, că examinarea validității solicitată de instanța de trimitere nu a evidențiat niciun element de natură să repună în discuție ghidul menționat.

⁶ Practici la care se face referire la articolul 8 alineatul (1) litera (b) și la articolul 16 alineatul (1) din Regulamentul nr. 1093/2010.