



Repertoriul jurisprudenței

HOTĂRÂREA CURȚII (Marea Cameră)

17 decembrie 2020 *

„Neîndeplinirea obligațiilor de către un stat membru – Articolul 343 TFUE – Privilegiile și imunitățile Uniunii Europene – Statutul Sistemului European al Băncilor Centrale (SEBC) și al Băncii Centrale Europene (BCE) – Articolul 39 – Privilegiile și imunitățile BCE – Protocolul privind privilegiile și imunitățile Uniunii Europene – Articolele 2, 18 și 22 – Principiul inviolabilității arhivelor BCE – Ridicarea a unor documente în incintele Băncii Centrale a Sloveniei – Documente legate de îndeplinirea misiunilor SEBC și ale Eurosistemului – Articolul 4 alineatul (3) TUE – Principiul cooperării loiale”

În cauza C-316/19,

având ca obiect o acțiune în constatarea neîndeplinirii obligațiilor formulată în temeiul articolului 258 TFUE, introdusă la 16 aprilie 2019,

Comisia Europeană, reprezentată de L. Flynn și B. Rous Demiri, în calitate de agenți,

reclamantă,

susținută de:

Banca Centrală Europeană (BCE), reprezentată de K. Kaiser, C. Zilioli, F. Malfrère și A. Šega, în calitate de agenți, asistați de D. Sarmiento Ramírez-Escudero, abogado,

intervenientă,

împotriva

Republicii Slovenia, reprezentată de V. Klemenc, A. Grum, N. Pintar Gosenca și K. Rejec Longar, în calitate de agenți,

pârâtă,

CURTEA (Marea Cameră),

compusă din domnul K. Lenaerts, președinte, doamna R. Silva de Lapuerta, vicepreședintă, domnii J.-C. Bonichot și A. Arabadjiev, doamna A. Prechal, domnii L. Bay Larsen, N. Piçarra și A. Kumin, președinți de cameră, domnul T. von Danwitz, doamna C. Toader, domnii M. Safjan, D. Šváby și P. G. Xuereb (raportor), doamna L. S. Rossi și domnul I. Jarukaitis, judecători,

avocat general: doamna J. Kokott,

grefier: domnul M. Longar, administrator,

* Limba de procedură: slovena.

având în vedere procedura scrisă și în urma ședinței din 22 iunie 2020,
după ascultarea concluziilor avocatei generale în ședința din 3 septembrie 2020,
pronunță prezenta

Hotărâre

- 1 Prin cererea introductivă, Comisia Europeană solicită Curții să constate că, prin efectuarea în mod unilateral a ridicării unor documente legate de îndeplinirea misiunilor Sistemului European al Băncilor Centrale (SEBC) și ale Eurosistemului în incintele Banka Slovenije (Banca Centrală a Sloveniei) și prin faptul că nu a cooperat loial cu Banca Centrală Europeană (BCE) în această privință, Republica Slovenia nu și-a îndeplinit obligațiile care îi revin în temeiul articolului 343 TFUE, al articolului 39 din Protocolul (nr. 4) privind Statutul Sistemului European al Băncilor Centrale și al Băncii Centrale Europene (JO 2016, C 202, p. 230, denumit în continuare „Protocolul privind Statutul SEBC și al BCE”), al articolelor 2, 18 și 22 din Protocolul (nr. 7) privind privilegiile și imunitățile Uniunii Europene (JO 2016, C 202, p. 266, denumit în continuare „Protocolul privind privilegiile și imunitățile”) și al articolului 4 alineatul (3) TUE.

Cadrul juridic

Protocolul privind SEBC și BCE

- 2 Articolul 1 din Protocolul privind SEBC și BCE are următorul cuprins:

„În conformitate cu articolul 282 alineatul (1) [TFUE], [BCE] și băncile centrale naționale constituie [SEBC]. BCE și băncile centrale naționale ale statelor membre a căror monedă este euro constituie Eurosistemul.

SEBC și BCE își îndeplinesc funcțiile și își desfășoară activitățile în conformitate cu dispozițiile tratatelor și ale prezentului statut.”

- 3 Articolul 8 din acest protocol prevede:

„SEBC este condus de organele de decizie ale BCE.”

- 4 Articolul 9.2 din protocolul menționat prevede:

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

- 5 Potrivit articolului 9.3 din același protocol:

„În conformitate cu articolul 129 alineatul (1) [TFUE], organele de decizie ale BCE sunt Consiliul guvernatorilor și Comitetul executiv.”

- 6 Articolul 10.1 din Protocolul privind SEBC și BCE prevede următoarele:

„În conformitate cu articolul 283 alineatul (1) [TFUE], Consiliul guvernatorilor este format din membrii Comitetului executiv și guvernatorii băncilor centrale naționale ale statelor membre a căror monedă este euro.”

7 Articolul 14.3 din acest protocol are următorul conținut:

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

8 Articolul 39 din protocolul menționat prevede:

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

Protocolul privind privilegiile și imunitățile

9 Preambulul Protocolului privind privilegiile și imunitățile are următorul cuprins:

„Întrucât, în conformitate cu dispozițiile articolului 343 [TFUE] și cu articolul 191 [EA], Uniunea Europeană și [Comunitatea Europeană a Energiei Atomice] beneficiază pe teritoriul statelor membre de privilegiile și imunitățile necesare pentru îndeplinirea misiunii lor.”

10 Articolul 1 din acest protocol prevede:

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

11 Articolul 2 din protocolul menționat prevede:

„Arhivele Uniunii sunt inviolabile.”

12 Potrivit articolului 18 din același protocol:

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

13 Articolul 22 primul paragraf din Protocolul privind privilegiile și imunitățile prevede următoarele:

„Prezentul protocol se aplică de asemenea [BCE], membrilor organismelor sale și personalului său, fără a aduce atingere dispozițiilor din Protocolul privind [SEBC și BCE].”

Istoricul litigiului

14 Din luna februarie a anului 2015, Banca Centrală a Sloveniei și autoritățile de urmărire penală slovene (denumite în continuare „autoritățile slovene”) au comunicat în legătură cu o anchetă desfășurată de acestea din urmă care viza anumiți agenți ai acestei bănci centrale, printre care guvernatorul în funcție la acea dată (denumit în continuare „guvernatorul”), care făceau obiectul unor suspiciuni de abuz în serviciu și de funcții oficiale în cadrul restructurării, în anul 2013, a unei bănci slovene. În cadrul acestor comunicări, Banca Centrală a Sloveniei a transmis autorităților slovene, la solicitarea acestora din urmă, anumite informații și anumite documente, care nu erau legate de îndeplinirea misiunilor SEBC și ale Eurosistemului. Autoritățile slovene au apreciat însă că Banca Centrală a Sloveniei nu furnizase toate informațiile și toate documentele solicitate.

- 15 La 6 iulie 2016, în temeiul a două ordonanțe ale Okrožno sodišče v Ljubljani (Tribunalul Regional din Ljubljana, Slovenia) din 30 iunie și din 6 iulie 2016, autoritățile slovene au efectuat, în cadrul anchetei menționate mai sus, o percheziție și o ridicare a unor documente în incintele Băncii Centrale a Sloveniei.
- 16 Deși Banca Centrală a Sloveniei a arătat că aceste măsuri priveau „arhive ale BCE”, protejate de Protocolul privind privilegiile și imunitățile, la care autoritățile slovene nu trebuiau să aibă acces fără acordul expres al BCE, acestea din urmă au continuat percheziția și ridicarea de documente fără a implica BCE.
- 17 Autoritățile slovene au ridicat în special, pe lângă documente pe suport fizic, documente electronice provenind de la serverul informatic al Băncii Centrale a Sloveniei, precum și calculatoarele personale ale persoanelor suspectate. Documentele ridicate, deținute de guvernator, cuprindeau toate comunicările efectuate prin intermediul contului de e-mail al acestuia, toate documentele electronice care se găseau la locul său de muncă și în laptopul acestuia, privind perioada cuprinsă între anul 2012 și anul 2014, indiferent de conținutul lor, precum și documente referitoare la această perioadă care se găseau în biroul guvernatorului. De asemenea, autoritățile slovene au ridicat toate documentele electronice înregistrate pe serverul informatic al Băncii Centrale a Sloveniei care se refereau la guvernator din perioada menționată.
- 18 În aceeași zi, într-o scrisoare adresată autorităților slovene, președintele BCE a contestat oficial ridicarea de documente efectuată de acestea din urmă, invocând principiul inviolabilității arhivelor BCE. El s-a plâns în special de faptul că aceste autorități nu au întreprins nicio acțiune pentru a găsi o soluție care să permită concilierea desfășurării anchetei desfășurate de ele cu principiul inviolabilității arhivelor BCE.
- 19 În cadrul comunicărilor ulterioare dintre BCE și autoritățile slovene, acestea din urmă au informat BCE, la 7 iulie 2016, că eventualele obiecții referitoare la privilegiile și imunitățile BCE erau examinate numai după primirea documentelor ridicate.
- 20 La 26 iulie 2016, BCE a propus autorităților slovene să se pună de acord cu privire la o metodologie în vederea identificării documentelor ridicate care aparțin arhivelor sale, ceea ce ar fi permis excluderea acestor documente de la o apreciere imediată pe parcursul anchetei și ar fi oferit BCE posibilitatea de a stabili dacă se impunea ridicarea protecției în privința lor.
- 21 La 27 iulie 2016, procurorul de stat însărcinat cu soluționarea cauzei (denumit în continuare „procurorul de stat”) a informat BCE că aprecia că această propunere constituia o ingerință în ancheta în cauză. El s-a arătat totuși deschis la continuarea examinării preocupărilor exprimate de BCE și s-a declarat dispus să se întâlnească cu reprezentanți ai acesteia din urmă la sfârșitul lunii august a anului 2016.
- 22 La 5 august 2016, BCE a formulat o acțiune împotriva celor două ordonanțe ale Okrožno sodišče v Ljubljani (Tribunalul Regional din Ljubljana) menționate la punctul 15 din prezenta hotărâre în fața Upravno sodišče (Tribunalul Administrativ, Slovenia), care a fost respinsă de acesta din urmă prin decizia din 9 august 2016. Recursul declarat de BCE împotriva deciziei menționate a fost respins de Vrhovno sodišče (Curtea Supremă, Slovenia) la 11 octombrie 2016.
- 23 La 16 august 2016, procurorul de stat a informat BCE că a decis să amâne desfășurarea reuniunii prevăzute cu reprezentanții acesteia din urmă, indicând totodată că dăduse instrucțiuni poliției slovene să nu examineze documentele ridicate atât timp cât nu adopta o poziție definitivă cu privire la problema cooperării cu BCE.

- 24 La 27 octombrie 2016, procurorul de stat a indicat BCE că, încă de la 17 noiembrie 2016, anchetatorii urmau să înceapă să securizeze, în conformitate cu Zakon o kazenskem postopku (Codul de procedură penală), datele electronice ridicate, iar reprezentantul BCE era invitat să participe la această procedură de securizare, care implica crearea de copii ale acestor date. La 11 noiembrie 2016, reprezentantul BCE a acceptat invitația menționată.
- 25 Întrucât procedura de securizare a fost planificată între 17 noiembrie și 24 decembrie 2016, iar reuniunea dintre BCE și procurorul de stat a fost prevăzută pentru data de 18 noiembrie a aceluiași an, BCE a depus, la 16 noiembrie 2016, o cerere de măsuri provizorii la Okrožno sodišče v Ljubljani (Tribunalul Regional din Ljubljana) pentru a se dispune suspendarea acestei proceduri de securizare a documentelor electronice ridicate.
- 26 Prin ordonanța din 17 noiembrie 2016, Okrožno sodišče v Ljubljani (Tribunalul Regional din Ljubljana) a respins această cerere. Potrivit instanței menționate, datele și documentele ridicate de autoritățile slovene nu constituiau „arhive ale BCE” protejate de Protocolul privind privilegiile și imunitățile.
- 27 Procedura de securizare a datelor electronice ridicate de autoritățile slovene s-a desfășurat între 17 noiembrie și 15 decembrie 2016. Reprezentantul BCE, care a participat la această procedură, a invocat în mod expres o atingere adusă „arhivelor BCE”.
- 28 La 17 ianuarie 2017, BCE a introdus o acțiune constituțională împotriva ordonanței menționate la punctul 26 din prezenta hotărâre, invocând drepturi procedurale fundamentale prevăzute de Ustava Republike Slovenije (Constituția Republicii Slovenia), în special dreptul la o instanță stabilită de lege. În cadrul acestei acțiuni constituționale, BCE a subliniat că aprecia că trebuia să fie sesizată Curtea cu o cerere de decizie preliminară privind interpretarea articolului 2 din Protocolul privind privilegiile și imunitățile. La 19 aprilie 2018, Ustavno sodišče (Curtea Constituțională, Slovenia) a respins această acțiune pentru motivul că BCE nu era titulara drepturilor procedurale fundamentale pe care le invoca.
- 29 Prin e-mailul din 15 mai 2017, procurorul de stat a informat reprezentantul BCE că poliția slovenă era din acel moment în curs de examinare a documentelor ridicate și că a dat instrucțiuni acestuia din urmă să retragă din dosar, pe de o parte, toate documentele emise în mod oficial și formal de BCE și, pe de altă parte, toate e-mailurile transmise de BCE ca expeditoare și primite de Banca Centrală a Sloveniei ca destinatară. Procurorul de stat a propus BCE să examineze aceste documente, sub rezerva acordului Băncii Centrale a Sloveniei, pentru ca aceasta să se poată exprima cu privire la eventuala atingere adusă misiunilor și funcțiilor sale rezultate din utilizarea documentelor menționate în scopul anchetei și al unei proceduri penale. El a subliniat că, în prezența unei asemenea atingeri, solicita judecarea cauzei în ședință secretă sau să se dispună ca examinarea pe fond a cauzei să rămână confidențială. Procurorul de stat a concluzionat că se declară deschis propunerilor și sugestiilor BCE, cu excepția oricărei cereri care urmărea interzicerea anchetei sau obținerea restituirii documentelor ridicate.
- 30 În răspunsul din 29 mai 2017, BCE a propus ca cele două părți să se întâlnească pentru a avea un schimb mai larg de opinii cu privire la o cooperare reciprocă în vederea garantării inviolabilității arhivelor sale.
- 31 În cadrul unei reuniuni din 12 iunie 2017 cu procurorul de stat, BCE a subliniat că, în opinia sa, arhivele ei cuprindeau, în primul rând, documentele întocmite de ea însăși în îndeplinirea misiunilor sale, în al doilea rând, comunicările dintre ea și băncile centrale naționale care erau necesare pentru îndeplinirea misiunilor SEBC sau ale Eurosistemului și, în al treilea rând, documentele elaborate de aceste bănci centrale destinate îndeplinirii misiunilor SEBC sau ale Eurosistemului. De asemenea, aceasta a susținut că, înainte ca astfel de documente să poată fi utilizate în cadrul unei proceduri penale desfășurate de autoritățile naționale, trebuia să ridice protecția de care beneficiază documentele

menționate. BCE a indicat totuși că nu s-ar opune unei asemenea ridicări dacă aceasta ar fi în interesul procedurii desfășurate de autoritățile naționale și nu ar fi contrară propriilor sale interese, protejate de Protocolul privind privilegiile și imunitățile.

- 32 Deși procurorul de stat și BCE nu s-au pus de acord cu privire la interpretarea noțiunii de „arhive ale BCE” și nici cu privire la conținutul obligației de cooperare loială, aceștia au fost de acord să continue discuția referitoare la cooperarea lor viitoare și au convenit că BCE trebuia, în etapa următoare, să elaboreze o propunere de criterii de identificare a documentelor care intră, în opinia sa, sub incidența acestei noțiuni.
- 33 La 13 februarie 2018, BCE a transmis procurorului de stat propunerea sa referitoare la identificarea documentelor care făceau parte din arhivele BCE. În această privință, BCE a sugerat că ar trebui să se identifice, într-o primă etapă, documentele care emană de la ea însăși și documentele pe care le trimisese Băncii Centrale a Sloveniei sau personalului acesteia din urmă și, într-o a doua etapă, documentele pe care Banca Centrală a Sloveniei le întocmise în cadrul îndeplinirii misiunilor SEBC sau ale Eurosistemului. În plus, BCE a propus ca poliția slovenă să restituie Băncii Centrale a Sloveniei toate documentele pe care nu le considera relevante pentru anchetă.
- 34 În cadrul unei reuniuni care a avut loc la 13 iunie 2018, procurorul de stat a informat BCE că poliția slovenă terminase examinarea documentelor ridicate și că aștepta, în toamnă, un raport care prezenta concluziile finale ale acesteia din urmă. Confirmând totodată că existau în continuare divergențe cu privire la interpretarea noțiunii de „arhive ale BCE”, acesta a arătat că toate documentele lipsite de relevanță pentru anchetă vor fi distruse sau returnate persoanei de la care au fost ridicate. El a declarat și că BCE ar avea posibilitatea să examineze toate documentele care corespundeau criteriilor pe care le propusese în e-mailul său din 15 mai 2017, menționat la punctul 29 din prezenta hotărâre, odată ce poliția slovenă ar fi întocmit raportul său final. Cu toate acestea, pentru a evita ca BCE să intervină în procedurile în curs, documentele utilizate pentru acest raport final nu i-ar fi fost comunicate atât timp cât poliția slovenă nu le-ar fi transmis Parchetului.

Procedura precontencioasă și procedura în fața Curții

- 35 La 9 decembrie 2016, Comisia a trimis Republicii Slovenia o scrisoare în cadrul procedurii „EU Pilot”, exprimându-și îndoielile cu privire la aplicarea corectă a articolelor 2 și 22 din Protocolul privind privilegiile și imunitățile, în ceea ce privește ridicarea de documente efectuată în incintele Băncii Centrale a Sloveniei la 6 iulie 2016. Republica Slovenia a răspuns la această scrisoare printr-o scrisoare din 23 ianuarie 2017.
- 36 La 28 aprilie 2017, Comisia a adresat Republicii Slovenia o scrisoare de punere în întârziere în care a subliniat că, prin efectuarea unei percheziții și a unei ridicări de documente în incintele Băncii Centrale a Sloveniei, Republica Slovenia nu și-a îndeplinit obligația de a respecta principiul inviolabilității arhivelor BCE, cu încălcarea articolului 343 TFUE, a articolului 39 din Protocolul privind SEBC și BCE, precum și a articolelor 2 și 22 din Protocolul privind privilegiile și imunitățile. De asemenea, ea a informat Republica Slovenia că aprecia că autoritățile slovene nu au purtat discuții constructive referitoare la acest aspect cu BCE, contrar celor impuse de principiul cooperării loiale prevăzut la articolul 4 alineatul (3) TUE și la articolul 18 din Protocolul privind privilegiile și imunitățile.
- 37 Republica Slovenia a răspuns la această scrisoare de punere în întârziere printr-o scrisoare din 21 iunie 2017, în care a subliniat că documentele ridicate nu puteau intra sub incidența noțiunii de „arhive ale BCE” în sensul Protocolului privind privilegiile și imunitățile.

- 38 Considerând că răspunsul dat de Republica Slovenia nu era satisfăcător, Comisia a emis, la 20 iulie 2018, un aviz motivat prin care a invitat Republica Slovenia să ia măsurile necesare pentru a se conforma acestui aviz în termen de două luni de la primirea avizului menționat.
- 39 La 11 septembrie 2018, Republica Slovenia, în răspunsul său la același aviz motivat, a contestat neîndeplinirea obligațiilor imputată de Comisie.
- 40 În aceste condiții, Comisia a decis să introducă prezenta acțiune.
- 41 Prin Decizia președintelui Curții din 23 iulie 2019, a fost admisă cererea de intervenție formulată de BCE în susținerea concluziilor Comisiei.

Cu privire la acțiune

Cu privire la primul motiv, întemeiat pe atingerea adusă principiului inviolabilității arhivelor BCE

Argumentația părților

- 42 Comisia, susținută de BCE, arată că, prin efectuarea în mod unilateral a ridicării unor documente legate de îndeplinirea misiunilor SEBC și ale Eurosistemului în incintele Băncii Centrale a Sloveniei, Republica Slovenia a adus atingere principiului inviolabilității arhivelor BCE și, în consecință, nu și-a îndeplinit obligațiile care îi revin în temeiul articolului 343 TFUE, al articolului 39 din Protocolul privind SEBC și BCE, al articolelor 2, 18 și 22 din Protocolul privind privilegiile și imunitățile, precum și al articolului 4 alineatul (3) TUE.
- 43 În primul rând, noțiunea de „arhive ale Uniunii”, care figurează la articolul 2 din Protocolul privind privilegiile și imunitățile, deși nu a fost definită în acest protocol, ar cuprinde toate documentele care aparțin unei instituții a Uniunii sau sunt deținute de aceasta, indiferent de suportul utilizat.
- 44 În al doilea rând, din jurisprudență ar reieși că privilegiile și imunitățile recunoscute de acest protocol nu prezintă decât un caracter funcțional întrucât urmăresc să evite crearea unui obstacol în calea funcționării și a independenței Uniunii. Or, având în vedere regimul instituțional special al SEBC și al Eurosistemului, articolul 2 din Protocolul privind privilegiile și imunitățile ar trebui să se aplice nu numai documentelor deținute de BCE, ci și documentelor deținute de băncile centrale naționale care fac parte din SEBC și din Eurosistem precum Banca Centrală a Sloveniei, în măsura în care aceste documente se referă la executarea misiunilor SEBC sau ale Eurosistemului, indiferent dacă provin de la BCE sau de la băncile centrale naționale.
- 45 *Primo*, din articolul 282 alineatul (1) TFUE și din articolul 1 din Protocolul privind SEBC și BCE ar rezulta că, pe de o parte, SEBC se compune din BCE și din băncile centrale naționale ale statelor membre și, pe de altă parte, BCE și băncile centrale naționale ale statelor membre din zona euro constituie Eurosistemul, din care băncile centrale naționale „fac parte integrantă”, conform articolului 14.3 din acest protocol.
- 46 *Secundo*, structura specifică a SEBC și a Eurosistemului ar crea în mod inevitabil o legătură strânsă între BCE și băncile centrale naționale. În special, din articolul 282 alineatul (2) TFUE și din articolul 8 din Protocolul privind SEBC și BCE ar reieși că SEBC este condus de organele de decizie ale BCE, inclusiv de Consiliul guvernatorilor BCE, ai cărui membri sunt, potrivit articolului 283 alineatul (1) TFUE și articolului 10 din Protocolul privind SEBC și BCE, guvernatorii băncilor centrale naționale ale statelor membre a căror monedă este euro.

- 47 *Tertio*, Tratatul FUE ar conferi misiuni BCE, SEBC și Eurosistemului. În această privință, din articolul 9.2 din Protocolul privind SEBC și BCE ar reieși că misiunile conferite SEBC sunt îndeplinite fie de BCE însăși, fie prin intermediul băncilor centrale naționale.
- 48 Astfel, băncile centrale naționale și guvernatorii lor ar participa direct la adoptarea deciziilor BCE, precum și la punerea în aplicare și la executarea acestor decizii. Funcționarea sistemului stabilit astfel ar necesita schimbul de documente în cadrul SEBC și al Eurosistemului, precum și între BCE și băncile centrale naționale, în vederea adoptării deciziilor necesare pentru executarea misiunilor SEBC și ale Eurosistemului, precum și pentru punerea în aplicare și executarea acestor decizii de către băncile centrale naționale. Pentru a evita orice atingere adusă funcționării și independenței BCE, precum și a SEBC și a Eurosistemului în ansamblul lor, nivelul de protecție ar trebui să fie, în consecință, identic pentru toate documentele întocmite în vederea executării misiunilor SEBC și ale Eurosistemului. Prin urmare, toate aceste documente ar trebui considerate ca făcând parte din „arhivele Uniunii”, chiar dacă sunt deținute de o bancă centrală națională sau sunt situate în incintele sale.
- 49 În al treilea rând, ar fi cert că, la momentul percheziției efectuate la 6 iulie 2016 în incintele Băncii Centrale a Sloveniei, autoritățile slovene au ridicat documente care fac parte din arhivele Uniunii. Desigur, Comisia nu ar dispune de informații exacte cu privire la natura documentelor ce fac parte din arhivele Uniunii care au fost ridicate cu această ocazie. Totuși, simplul fapt că materialul informatic al persoanelor suspectate, precum și documentele menționate la punctul 17 din prezenta hotărâre au fost ridicate integral ar fi avut drept consecință că au fost ridicate în mod obligatoriu documente care fac parte din arhivele Uniunii.
- 50 În al patrulea rând, principiul inviolabilității acestor arhive ar implica faptul că autoritățile naționale nu pot avea acces la ele decât cu acordul prealabil al BCE sau, în cazul unui dezacord între BCE și aceste autorități, cu autorizația Curții de Justiție. Or, în speță, percheziția și ridicarea documentelor în cauză ar fi fost efectuate în mod unilateral.
- 51 Republica Slovenia răspunde că nu a încălcat principiul inviolabilității arhivelor Uniunii.
- 52 În primul rând, Republica Slovenia arată că atât din dreptul internațional, cât și din jurisprudența Curții, precum și din valorile fundamentale ale Uniunii, astfel cum sunt principiile transparenței, deschiderii și statului de drept, rezultă că noțiunea de „privilegii și imunități” trebuie să fie de strictă interpretare și că, departe de a avea un caracter absolut, exercitarea acestor privilegii și imunități este limitată funcțional la întinderea necesară pentru a garanta funcționarea Uniunii și a instituțiilor sale, precum și pentru a atinge obiectivele acestora.
- 53 În special, scopul sistemului privilegiilor și imunităților dreptului internațional ar fi de a garanta funcționarea efectivă a organizațiilor internaționale, care ar fi „în poziție de inferioritate” în raport cu statele lor membre fondatoare. Or, având în vedere evoluția dreptului Uniunii și natura specială a ordinii juridice a Uniunii, instituțiile acesteia nu ar fi într-o asemenea poziție în raport cu statele membre. Prin urmare, arhivele Uniunii, inclusiv cele ale BCE, ar beneficia de o protecție mai puțin extinsă decât în cadrul sistemului privilegiilor și imunităților dreptului internațional, ceea ce ar pleda în favoarea unei interpretări stricte a noțiunii de „privilegii și imunități ale Uniunii”.
- 54 Pe de altă parte, deși imunitatea funcțională a organizațiilor internaționale ține de un interes public legitim, aceasta nu ar fi absolută și ar trebui conciliată cu alte interese publice. În Uniune, principiul statului de drept ar prima asupra privilegiilor și imunităților acesteia. Or, anchetarea, precum și judecarea independente și imparțiale ale infracțiunilor, care intră în competența statelor membre, ar constitui un „postulat fundamental al statului de drept”. Dacă autoritățile slovene ar fi trebuit să solicite acordul prealabil al BCE înainte de a iniția percheziția pe care au efectuat-o în speță, această independență nu ar fi fost garantată, întrucât guvernatorul este strâns legat de BCE.

- 55 În plus, dat fiind că privilegiile și imunitățile prevăzute în Protocolul privind privilegiile și imunitățile nu sunt garantate Uniunii decât în măsura în care acest lucru este necesar pentru a evita crearea unui obstacol în calea funcționării și a independenței acesteia, sarcina probei existenței unui astfel de obstacol ar reveni instituției Uniunii în cauză. Comisia și BCE nu ar fi demonstrat însă că ridicarea de documente efectuată de autoritățile slovene, eventual, ar fi împiedicat efectiv în vreun mod funcționarea acesteia din urmă sau ar fi compromis politica economică și monetară a Uniunii.
- 56 În al doilea rând, Republica Slovenia susține că noțiunea de „arhive ale Uniunii” trebuie să fie de asemenea de strictă interpretare și că documentele ridicate de autoritățile slovene în incintele Băncii Centrale a Sloveniei nu făceau parte din arhivele BCE. În această privință, *primo*, ea arată că reglementarea privind imunitatea arhivelor în dreptul internațional, în special cea aplicabilă relațiilor consulare și diplomatice, este relevantă în speță. Or, potrivit jurisprudenței instanțelor internaționale și naționale, nu s-ar putea considera ca făcând parte din arhive decât documentele care aparțin persoanei ce beneficiază de principiul inviolabilității arhivelor sau care sunt deținute de această persoană, iar nu cele care sunt trimise unui terț de o asemenea persoană sau care sunt deținute de un terț.
- 57 *Secundo*, obiectivul Protocolului privind privilegiile și imunitățile ar fi asigurarea independenței instituțiilor Uniunii. Astfel, numai BCE ar putea beneficia de privilegiile și imunitățile prevăzute de acest protocol ca instituție a Uniunii, iar nu SEBC și băncile centrale naționale, ca parte integrantă a SEBC.
- 58 *Tertio*, interpretarea dispozițiilor în cauză susținută de Comisie ar însemna că arhivele Uniunii s-ar putea găsi în calculatoarele tuturor agenților și funcționarilor naționali care sunt membri ai instituțiilor Uniunii sau lucrează sub îndrumarea acestora, inclusiv miniștrii statelor membre care participă la deciziile Consiliului Uniunii Europene, șefii de stat sau de guvern ai statelor membre care participă la deciziile Consiliului European și toți agenții naționali care lucrează în cadrul comitetelor și al agențiilor Uniunii, ceea ce ar conduce în practică la „situații absurde” în care toate documentele aflate în posesia guvernului național și a miniștrilor săi, a șefului statului și a tuturor administrațiilor statului ar fi considerate arhive ale Uniunii.
- 59 *Quarto*, interpretarea noțiunii de „arhive ale BCE” propusă de Comisie ar fi imposibil de pus în aplicare, în drept și în fapt, ceea ce ar împiedica sau ar afecta puternic orice anchetă penală în sectorul public din statele membre.
- 60 În al treilea rând, Republica Slovenia mai arată că, presupunând că documentele ridicate de autoritățile slovene în incintele Băncii Centrale a Sloveniei fac parte din arhivele BCE, această împrejurare nu poate fi suficientă pentru a constata că a încălcat principiul inviolabilității arhivelor Uniunii.
- 61 *Primo*, obligația de a identifica în mod clar și de a proteja arhive ar reveni celui care invocă principiul inviolabilității acestora. Dat fiind că, în speță, BCE a omis să identifice în mod adecvat arhivele sale și nu le-a protejat corespunzător, nu ar fi posibil să se pună în aplicare noțiunea de „arhive ale BCE” reținută de aceasta, o astfel de imposibilitate nefiind în niciun caz legată de modul în care a fost efectuată ancheta penală în Slovenia. În plus, tocmai ca urmare a lipsei unei separări fizice și a unei desemnări corespunzătoare a arhivelor Uniunii autoritățile slovene nu ar fi avut altă opțiune decât să ridice ansamblul bunurilor și documentelor în cauză pentru a obține informațiile căutate.
- 62 *Secundo*, obiectivul anchetei desfășurate de autoritățile slovene nu ar fi fost de a aduce atingere principiului inviolabilității arhivelor BCE și, cu atât mai puțin, de a aduce atingere îndeplinirii misiunii și independenței sale. Astfel, ancheta națională, care s-a desfășurat în conformitate cu dreptul național și cu deciziile judiciare naționale, nu ar fi adus atingere acestui principiu.
- 63 *Tertio*, accețiunea largă reținută de Comisie și de BCE a noțiunii de „arhive ale Uniunii” ar implica în practică o împiedicare totală a anchetei penale până în punctul de a ajunge la o impunitate a persoanelor suspectate.

64 *Quarto*, autorizarea Curții nu s-ar impune, în temeiul articolului 1 din Protocolul privind privilegiile și imunitățile, decât în cazul în care autoritățile naționale ar dori să adopte măsuri administrative sau judiciare de constrângere privind patrimoniul sau activele Uniunii. În schimb, articolul 2 din acest protocol, nu mai mult decât jurisprudența Curții, nu ar impune o astfel de autorizare, în măsura în care autoritățile slovene nu ar fi urmărit să obțină documente care aparțin instituțiilor Uniunii sau care se află în posesia acestora.

Apresiasi Curții

65 Cu titlu introductiv, trebuie arătat că în ședință, în răspunsul la o întrebare a Curții, Comisia a precizat că, deși în acțiunea sa face referire atât la percheziția, cât și la ridicarea de documente efectuate de autoritățile slovene în incintele Băncii Centrale a Sloveniei la 6 iulie 2016, această acțiune nu vizează, în realitate, decât ridicarea de documente menționată.

66 În această privință, Comisia susține că, prin efectuarea în mod unilateral a ridicării unor documente în incintele Băncii Centrale a Sloveniei la 6 iulie 2016, autoritățile slovene au adus atingere principiului inviolabilității arhivelor Uniunii. În consecință, trebuie să se examineze, în primul rând, dacă documentele ridicate de autoritățile slovene cu această ocazie cuprindeau documente care fac parte din arhivele BCE și, în cazul unui răspuns afirmativ, în al doilea rând, dacă ridicarea acestor documente a constituit o atingere adusă principiului inviolabilității arhivelor menționate.

– Cu privire la noțiunea de „arhive ale Uniunii”

67 Potrivit articolului 2 din Protocolul privind privilegiile și imunitățile, arhivele Uniunii sunt inviolabile. Pentru a verifica dacă, astfel cum susține Comisia, Republica Slovenia nu și-a îndeplinit obligațiile care îi revin în temeiul acestui articol, trebuie să se stabilească în prealabil sfera noțiunii de „arhive ale Uniunii”.

68 Cu titlu introductiv, în ceea ce privește argumentul Republicii Slovenia potrivit căruia noțiunea de „arhive” ar trebui interpretată prin referire la dreptul internațional, trebuie amintit că, spre deosebire de tratatele internaționale obișnuite, tratatele privind Uniunea Europeană au instituit o ordine juridică proprie, integrată sistemului juridic al statelor membre începând cu momentul intrării în vigoare a acestor tratate (Ordonanța din 13 iulie 1990, Zwartveld și alții, C-2/88-IMM, EU:C:1990:315, punctul 15). Rezultă că noțiunea de „arhive ale Uniunii” este o noțiune autonomă a dreptului Uniunii, distinctă de cea care poate fi reținută de organizațiile și de instanțele internaționale sau de dreptul statelor membre.

69 Din jurisprudență reiese că o astfel de noțiune, ca urmare a caracterului său autonom, trebuie înțeleasă ținând seama de termenii acesteia, în lumina contextului și a obiectivului urmărit de dispoziția în care această noțiune este utilizată (a se vedea în acest sens Hotărârea din 19 decembrie 2019, Junqueras Vies, C-502/19, EU:C:2019:1115, punctul 62).

70 Termenul „arhive” desemnează în mod obișnuit un ansamblu de documente, indiferent de data, forma și suportul lor material, deținute de o persoană în desfășurarea activității sale.

71 Cu toate acestea, în dreptul Uniunii, termenul „arhive” a fost definit într-un alt context decât cel al Protocolului privind privilegiile și imunitățile, și anume la articolul 1 alineatul (2) litera (a) din Regulamentul (CEE, Euratom) nr. 354/83 al Consiliului din 1 februarie 1983 privind deschiderea către public a arhivelor istorice ale Comunității Economice Europene și ale Comunității Europene a Energiei Atomice (JO 1983, L 43, p. 1, Ediție specială, 16/vol. 1, p. 3), ca ansamblul de documente de orice natură, indiferent de forma și suportul lor material, care au fost elaborate sau primite de una dintre instituții, organe sau agenții ori de unul dintre oficii, de unul dintre reprezentanții acestora aflați în exercițiul funcțiunii și care privesc activitățile acestor Comunități.

- 72 Această definiție a noțiunii de „arhive” este relevantă în vederea interpretării articolului 2 din Protocolul privind privilegiile și imunitățile. Astfel, nicio dispoziție a acestui protocol nu se opune luării în considerare a unei asemenea definiții, iar această luare în considerare contribuie la înțelegerea coerentă a sferei noțiunii menționate în dreptul Uniunii.
- 73 În ceea ce privește obiectivul urmărit prin articolul 2 din Protocolul privind privilegiile și imunitățile, din jurisprudență reiese că privilegiile și imunitățile, recunoscute Uniunii prin Protocolul privind privilegiile și imunitățile, prezintă un caracter funcțional prin aceea că urmăresc să evite crearea unui obstacol în calea funcționării și a independenței Uniunii (Ordonanța din 13 iulie 1990, Zwartveld și alții, C-2/88-IMM, EU:C:1990:315, punctul 19, și Hotărârea din 18 iunie 2020, Comisia/RQ, C-831/18 P, EU:C:2020:481, punctul 47). În această privință, Curtea a statuat că principiul inviolabilității arhivelor Uniunii putea fi invocat în special de o instituție a Uniunii pentru a împiedica divulgarea de informații cuprinse în documentele care figurează în arhivele instituției vizate dacă o astfel de divulgare ar putea aduce atingere funcționării și independenței acestei instituții, în special pentru că îndeplinirea misiunilor acestei instituții ar fi compromisă (a se vedea în acest sens Ordonanța din 6 decembrie 1990, Zwartveld și alții, C-2/88-IMM, EU:C:1990:440, punctul 11).
- 74 Acest obiectiv de protecție atestă că arhivele Uniunii prevăzute la articolul 2 din Protocolul privind privilegiile și imunitățile acoperă în mod necesar orice document referitor la activitățile Uniunii și ale instituțiilor, organelor, oficiilor și agențiilor sale sau la îndeplinirea misiunilor entităților menționate.
- 75 Din considerațiile care precedă reiese că noțiunea de „arhive ale Uniunii” în sensul articolului 2 din Protocolul privind privilegiile și imunitățile trebuie înțeleasă ca ansamblul documentelor de orice natură, indiferent de data, de forma și de suportul lor material, care sunt întocmite sau primite de instituțiile, organele, oficiile sau agențiile Uniunii ori de către reprezentanții și agenții acestora aflați în exercițiul funcțiunii și care privesc activitățile acestor entități sau sunt legate de îndeplinirea misiunilor entităților respective.
- *Cu privire la întinderea arhivelor BCE*
- 76 Întrucât BCE este o instituție a Uniunii, din articolul 2 din Protocolul privind privilegiile și imunitățile, astfel cum a fost interpretat la punctul precedent și coroborat cu articolul 343 TFUE, cu articolul 39 din Protocolul privind SEBC și BCE și cu articolul 22 din Protocolul privind privilegiile și imunitățile, reiese că principiul inviolabilității arhivelor Uniunii se aplică arhivelor BCE.
- 77 În aceste condiții, trebuie să se stabilească dacă unele documente care se află în posesia nu a BCE, ci a unei bănci centrale naționale pot fi considerate de asemenea ca făcând parte din „arhivele BCE”.
- 78 În această privință, în primul rând, este necesar să se considere că, astfel cum a arătat doamna avocată generală la punctul 50 din concluziile sale, arhivele Uniunii nu trebuie în mod obligatoriu să fie păstrate în incintele instituției, ale organului, ale oficiului sau ale agenției vizate, în caz contrar domeniul de aplicare al articolului 2 din Protocolul privind privilegiile și imunitățile și cel al articolului 1 din acest protocol, care prevede inviolabilitatea spațiilor și a clădirilor Uniunii, s-ar confunda până la punctul de a lipsi de efect util acest articol 2. Rezultă că articolul 2 menționat acoperă arhivele unei instituții a Uniunii, precum BCE, situate în alte incinte decât cele ale Uniunii.
- 79 În al doilea rând, trebuie amintit că din articolul 282 alineatul (1) TFUE, precum și din articolele 1 și 14.3 din Protocolul privind SEBC și BCE rezultă că BCE și băncile centrale naționale ale statelor membre constituie SEBC, aceste bănci centrale naționale făcând parte integrantă din sistemul menționat. În plus, de aici reiese că BCE și băncile centrale naționale ale statelor membre a căror monedă este euro, inclusiv Banca Centrală a Sloveniei, care constituie Eurosistemul, conduc politica monetară a Uniunii.

- 80 În temeiul articolului 127 alineatul (1) și al articolului 282 alineatul (2) TFUE, obiectivul principal al SEBC este menținerea stabilității prețurilor, astfel cum se amintește la articolul 2 din Protocolul privind SEBC și BCE. În acest scop, articolul 127 alineatul (2) TFUE prevede că misiunile fundamentale care urmează să fie îndeplinite de SEBC o includ în special pe aceea de a defini și de a pune în aplicare politica monetară a Uniunii. Asemenea misiuni revin astfel, prin intermediul SEBC, nu numai BCE, ci și băncilor centrale naționale, ceea ce necesită o strânsă cooperare între BCE și acestea din urmă.
- 81 Trebuie amintit și că, în conformitate cu articolul 129 alineatul (1) și cu articolul 282 alineatul (2) TFUE, precum și cu articolul 8 din Protocolul privind SEBC și BCE, SEBC este condus de organele de decizie ale BCE, inclusiv de Consiliul guvernatorilor BCE. Articolul 283 alineatul (1) TFUE, precum și articolul 10.1 din Protocolul privind SEBC și BCE prevăd că guvernatorii băncilor centrale naționale ale statelor membre a căror monedă este euro sunt membri ai Consiliului guvernatorilor BCE. Acești guvernatori, printre care și cel al Băncii Centrale a Sloveniei, participă, în consecință, la adoptarea deciziilor necesare îndeplinirii misiunilor SEBC.
- 82 În plus, conform articolului 9.2 din Protocolul privind SEBC și BCE, misiunile conferite SEBC sunt îndeplinite fie de însăși BCE, fie prin intermediul băncilor centrale naționale.
- 83 Astfel cum a statuat Curtea, din aceste dispoziții reiese că SEBC reprezintă în dreptul Uniunii o construcție juridică originală care asociază și face să coopereze îndeaproape instituții naționale, și anume băncile centrale naționale, și o instituție a Uniunii, și anume BCE, și în cadrul căreia prevalează o relație diferită și o distincție mai puțin accentuată între ordinea juridică a Uniunii și ordinele juridice naționale (Hotărârea din 26 februarie 2019, Rimševičs și BCE/Letonia, C-202/18 și C-238/18, EU:C:2019:139, punctul 69). În acest sistem foarte integrat dorit de autorii tratatelor pentru SEBC, băncile centrale naționale, precum și guvernatorii lor au un statut hibrid, întrucât constituie, desigur, autorități naționale, însă autorități ce acționează în cadrul SEBC, care, astfel cum s-a arătat la punctul 79 din prezenta hotărâre, este constituit din aceste bănci naționale centrale și BCE.
- 84 După cum a arătat doamna avocată generală la punctul 54 din concluziile sale, pentru corecta funcționare și îndeplinirea corespunzătoare a misiunilor SEBC și ale Eurosistemului, trebuie să existe o cooperare strânsă și un schimb permanent de informații între BCE și băncile centrale naționale care participă la acesta, ceea ce implică în mod necesar că documente legate de îndeplinirea misiunilor SEBC și ale Eurosistemului se află în posesia nu numai a BCE, ci și a băncilor centrale naționale.
- 85 În aceste condiții, este necesar să se considere că asemenea documente intră sub incidența noțiunii de „arhive ale BCE” chiar dacă sunt deținute de bănci centrale naționale, iar nu de BCE însăși. Astfel, ținând seama de caracterul funcțional care trebuie recunoscut principiului inviolabilității arhivelor Uniunii, după cum s-a amintit la punctul 73 din prezenta hotărâre, acest principiu ar fi lipsit de efect util dacă nu ar proteja documentele întocmite de BCE sau de băncile centrale naționale și care fac obiectul comunicărilor dintre aceste entități în vederea îndeplinirii misiunilor SEBC și ale Eurosistemului.
- 86 Această concluzie nu este repusă în discuție de celelalte argumente invocate de Republica Slovenia.
- 87 În primul rând, în ceea ce privește argumentația Republicii Slovenia potrivit căreia comunicarea unui document unui terț ar însemna, în dreptul internațional, că acest document nu mai poate fi considerat ca făcând parte din arhivele statului care a efectuat o astfel de comunicare, este necesar să se arate că, având în vedere strânsa cooperare și legăturile structurale existente între BCE și băncile centrale naționale în cadrul sistemului integrat pe care îl constituie SEBC, acestea din urmă, astfel cum a arătat doamna avocată generală la punctul 56 din concluziile sale, nu pot fi considerate „terți” în raport cu BCE.

88 În al doilea rând, în ceea ce privește argumentația Republicii Slovenia reprodusă la punctul 58 din prezenta hotărâre, este suficient să se arate că, în ceea ce privește documentele legate de îndeplinirea misiunilor SEBC și ale Eurosistemului, interpretarea noțiunii de „arhive ale Uniunii” astfel cum a fost reținută la punctul 85 din această hotărâre este întemeiată pe relațiile deosebit de strânse care există între BCE și băncile centrale naționale și care sunt descrise la punctele 83 și 84 din hotărârea menționată.

89 În al treilea rând, niciun element de fapt sau de drept nu permite să se considere că o asemenea interpretare ar fi susceptibilă să confrunte cu probleme insurmontabile autoritățile unui stat membru care doresc să efectueze, în cadrul unei proceduri desfășurate la nivel național și în temeiul dreptului acestui stat membru, ridicarea unor documente în incintele unei bănci centrale, astfel încât o asemenea ridicare nu ar putea fi limitată la documentele care nu au legătură cu îndeplinirea misiunilor SEBC și ale Eurosistemului.

– *Cu privire la atingerea adusă principiului inviolabilității arhivelor BCE*

90 În ceea ce privește aspectul dacă ridicarea de documente efectuată de autoritățile slovene la 6 iulie 2016 în incintele Băncii Centrale a Sloveniei constituia o atingere adusă principiului inviolabilității arhivelor BCE, este necesar să se arate că o asemenea atingere nu ar putea fi constatată decât dacă, pe de o parte, ridicarea decisă în mod unilateral de către autoritățile naționale a unor documente care aparțin arhivelor Uniunii poate constitui o asemenea atingere și, pe de altă parte, documentele ridicate în speță ar include efectiv documente care trebuie considerate ca făcând parte din arhivele BCE.

91 În primul rând, este necesar să se arate că, astfel cum arată Comisia în cererea introductivă, noțiunea de „inviolabilitate” în sensul articolului 2 din Protocolul privind privilegiile și imunitățile implică o protecție împotriva oricărei ingerințe unilaterale a statelor membre. După cum arată doamna avocată generală la punctele 67 și 68 din concluziile sale, acest lucru este confirmat de faptul că noțiunea menționată, care figurează de asemenea la articolul 1 din protocol, este descrisă ca fiind o protecție împotriva oricărei măsuri de percheziție, de rechiziție, de confiscare și de expropriere.

92 Prin urmare, ridicarea unilaterală de către autoritățile naționale a unor documente ce aparțin arhivelor Uniunii trebuie considerată că reprezintă o atingere adusă principiului inviolabilității acestor arhive ale Uniunii.

93 În al doilea rând, trebuie amintit că, potrivit jurisprudenței constante privind sarcina probei în cadrul unei proceduri de constatare a neîndeplinirii obligațiilor în temeiul articolului 258 TFUE, revine Comisiei sarcina de a dovedi existența pretensei neîndepliniri a obligațiilor. Comisia este cea care trebuie să prezinte Curții elementele necesare pentru ca aceasta să verifice existența neîndeplinirii obligațiilor, fără a se putea întemeia pe vreo prezumție [a se vedea în special Hotărârea din 27 aprilie 2006, Comisia/Germania, C-441/02, EU:C:2006:253, punctul 48, și Hotărârea din 5 septembrie 2019, Comisia/Italia (*Bacteria Xylella fastidiosa*), C-443/18, EU:C:2019:676, punctul 78].

94 În speță, este necesar să se constate că Comisia a recunoscut că nu dispunea de informații precise cu privire la natura documentelor ridicate de autoritățile slovene la sediul Băncii Centrale a Sloveniei la 6 iulie 2016, astfel încât nu era în măsură să dovedească dacă o parte dintre aceste documente trebuiau considerate ca aparținând arhivelor Uniunii. În ședință, Comisia a explicat în această privință, fără a fi contrazisă de Republica Slovenia, că documentele menționate se aflau încă în posesia autorităților slovene.

95 Cu toate acestea, trebuie amintit că, astfel cum s-a arătat la punctul 17 din prezenta hotărâre, documentele ridicate de autoritățile slovene cuprindeau toate comunicările efectuate prin intermediul contului de e-mail al guvernatorului, toate documentele electronice care se găseau la locul de muncă și în laptopul acestuia din urmă, privind perioada cuprinsă între anul 2012 și anul 2014, indiferent de

conținutul lor, precum și documente referitoare la aceeași perioadă și care se găseau în biroul guvernatorului. Autoritățile slovene au ridicat de asemenea toate documentele electronice înregistrate pe serverul informatic al Băncii Centrale a Sloveniei, referitoare la guvernator, din perioada cuprinsă între anul 2012 și anul 2014.

- 96 Or, având în vedere, pe de o parte, numărul mare de documente ridicate astfel și, pe de altă parte, atribuțiile pe care guvernatorul unei bănci centrale naționale precum Banca Centrală a Sloveniei trebuie să le exercite în cadrul Consiliului guvernatorilor BCE și, în consecință, de asemenea în cadrul SEBC și al Eurosistemului, documentele ridicate de autoritățile slovene au inclus în mod necesar documente care fac parte din arhivele BCE. În plus, trebuie să se arate că Republica Slovenia nu susține că documentele ridicate ar fi exclusiv documente care nu aparțin acestei categorii de documente.
- 97 În aceste împrejurări, se poate considera dovedit faptul că materialul și documentele ridicate de autoritățile slovene în incintele Băncii Centrale a Sloveniei la 6 iulie 2016 au inclus documente care fac parte din arhivele BCE.
- 98 Or, întrucât articolul 2 din Protocolul privind privilegiile și imunitățile prevede în mod expres că arhivele Uniunii sunt inviolabile, autoritățile slovene au adus atingere, prin ridicarea unor asemenea documente în mod unilateral, principiului inviolabilității arhivelor BCE.
- 99 Această concluzie nu este repusă în discuție de argumentele invocate de Republica Slovenia.
- 100 În primul rând, deși privilegiile și imunitățile Uniunii prezintă, desigur, un caracter funcțional, astfel cum s-a amintit la punctul 73 din prezenta hotărâre, aceasta nu înseamnă că instituția în cauză sau, în cadrul unei acțiuni în constatarea neîndeplinirii obligațiilor în temeiul articolului 258 TFUE, Comisia ar trebui să dovedească faptul că divulgarea anumitor documente implică un obstacol în calea funcționării și a independenței Uniunii pentru ca ridicarea acestor documente, efectuată în mod unilateral de autoritățile unui stat membru, să poată fi considerată nelegală. Astfel, o asemenea interpretare ar fi vădit contrară atât literei, cât și obiectivului articolului 2 din Protocolul privind privilegiile și imunitățile, potrivit căruia „[a]rhivele Uniunii sunt inviolabile”.
- 101 Desigur, principiul inviolabilității arhivelor Uniunii nu înseamnă că documentele care figurează în aceste arhive sunt în orice caz inaccesibile autorităților statelor membre. Astfel, din jurisprudența Curții reiese că, având în vedere caracterul lor funcțional, privilegiile și imunitățile Uniunii nu permit instituțiilor Uniunii să încalce obligația de cooperare loială cu autoritățile naționale (a se vedea în acest sens Ordonanța din 13 iulie 1990, Zwartveld și alții, C-2/88-IMM, EU:C:1990:315, punctele 19 și 21).
- 102 Pentru a avea acces la documente care figurează în arhivele Uniunii, autoritățile naționale au nevoie de acordul instituției în cauză sau, în cazul unui refuz al accesului, de o decizie de autorizare a instanței Uniunii care obligă această instituție să permită accesul la arhivele sale. Într-adevăr, ar fi lipsit de sens să nu se supună accesul la astfel de documente acordului instituției vizate sau autorizării instanței Uniunii în cazul în care autoritățile naționale ar alege să acționeze în mod unilateral, un asemenea acord ori o asemenea autorizare permițând garantarea funcției inviolabilității arhivelor Uniunii, și anume să evite crearea unui obstacol nejustificat în calea funcționării și a independenței sale.
- 103 În al doilea rând, este, desigur, adevărat că, astfel cum arată Republica Slovenia, imunitatea funcțională a organizațiilor internaționale, deși constituie un interes public legitim, nu este absolută și trebuie conciliată cu celelalte drepturi și interese publice, în special cu principiul statului de drept și, mai precis, cu necesitatea de a garanta o anchetare, precum și o judecare independente și imparțiale ale infracțiunilor și de a evita o impunitate a persoanelor care fac obiectul unor anchete penale, în special a guvernatorilor băncilor centrale naționale, care ar fi puternic avantajați ca urmare a legăturii strânse pe care o au cu BCE.

- 104 Cu toate acestea, pe lângă faptul că existența unor privilegii și imunități în favoarea organizațiilor internaționale și a instituțiilor acestora nu este contrară, în sine, principiului statului de drept, articolul 2 din Protocolul privind privilegiile și imunitățile se opune, în principiu, ridicării unor documente de către autoritatea unui stat membru, în condițiile în care aceste documente fac parte din arhivele Uniunii, iar instituțiile vizate nu și-au dat acordul pentru o astfel de ridicare.
- 105 În plus, este necesar să se arate că interpretarea normelor Uniunii în cauză în sensul că autoritățile unui stat membru nu au dreptul de a efectua în mod unilateral, în incintele unei bănci centrale naționale, o ridicare a unor documente care aparțin arhivelor BCE nu conduce nici la acordarea unei impunități persoanelor vizate de ancheta penală, nici la îngreunarea în mod nejustificat sau chiar la a face imposibilă desfășurarea unor anchete penale pe teritoriul statelor membre. Astfel, chiar dacă ridicarea unilaterală de către autoritățile unui stat membru a unor documente care figurează în arhivele Uniunii este exclusă de dreptul Uniunii, trebuie amintit că aceste autorități au posibilitatea de a se adresa instituției Uniunii în cauză pentru ca aceasta să ridice inviolabilitatea documentelor în cauză, dacă este cazul, în anumite condiții.
- 106 Trebuie subliniat de asemenea că protecția arhivelor Uniunii, prevăzută la articolul 2 din Protocolul privind privilegiile și imunitățile, nu se opune nicidecum ridicării de către autoritățile naționale, în incintele unei bănci centrale a unui stat membru, a unor documente care nu aparțin arhivelor Uniunii.
- 107 Desigur, nu se poate exclude în întregime ca necesitatea de a solicita BCE să pună la dispoziția autorităților unui stat membru documente care aparțin arhivelor sale, însă care sunt deținute de o bancă centrală națională, să poată avea consecințe negative asupra unei anchete penale desfășurate de autoritățile naționale, în ceea ce privește accesul acestor autorități la alte documente deținute tot de această bancă centrală națională care nu aparțin arhivelor BCE, dar care ar putea fi relevante pentru ancheta în cauză. Cu toate acestea, în speță, astfel cum a arătat în esență doamna avocată generală la punctul 81 din concluziile sale, nu rezultă că ridicarea unor documente efectuată de autoritățile slovene la 6 iulie 2016 ar fi necesitat un element de surpriză, dat fiind că aceste autorități solicitaseră deja anterior Băncii Centrale a Sloveniei, iar aceasta în mai multe rânduri, informații referitoare la ancheta lor.
- 108 În al treilea rând, argumentul potrivit căruia nu ar exista o atingere adusă principiului inviolabilității arhivelor Uniunii ca urmare a faptului că, dintre documentele ridicate, cele care fac parte din arhivele BCE nu ar fi relevante pentru soluționarea cauzei penale în curs în Slovenia nu poate fi admis, în măsura în care, astfel cum reiese din cuprinsul punctului 104 din prezenta hotărâre, atingerea adusă acestui principiu trebuie constatată din momentul în care, independent de scopul urmărit prin ridicare, sunt întrunite elementele materiale constitutive ale protecției vizate de principiul menționat.
- 109 În al patrulea rând, Republica Slovenia nu poate invoca, pentru a justifica atingerea adusă principiului inviolabilității arhivelor Uniunii, o obligație ce revine BCE de a identifica în mod clar arhivele sale și de a lua măsuri pentru a le proteja. Protecția conferită arhivelor de Protocolul privind privilegiile și imunitățile nu presupune o identificare clară și prealabilă a documentelor care aparțin acestor arhive.
- 110 Din ceea ce precedă rezultă că primul motiv al Comisiei trebuie să fie admis.

Cu privire la al doilea motiv, întemeiat pe încălcarea obligației de cooperare loială

Argumentația părților

- 111 Prin intermediul celui de al doilea motiv, Comisia, susținută de BCE, arată că Republica Slovenia nu și-a îndeplinit obligația de cooperare loială în temeiul articolului 18 din Protocolul privind privilegiile și imunitățile și al articolului 4 alineatul (3) TUE. În esență, Comisia reproșează autorităților slovene că nu s-au concertat suficient cu BCE, fie înainte de percheziția și ridicarea documentelor, efectuate de aceste autorități, fie ulterior acestora, în vederea concilierii principiului inviolabilității arhivelor BCE cu ancheta desfășurată la nivel național.
- 112 Potrivit Comisiei, principiul cooperării loiale impunea autorităților slovene să coopereze cu BCE, în primul rând, pentru a stabili documentele care erau protejate de Protocolul privind privilegiile și imunitățile și pe cele care nu erau protejate, în al doilea rând, pentru a identifica, printre documentele protejate, pe cele care puteau fi relevante pentru ancheta penală națională și, în al treilea rând, pentru a permite BCE să decidă, în cazul documentelor care erau potențial relevante, dacă protecția trebuia să fie ridicată sau dacă, dimpotrivă, aceasta nu putea fi ridicată pentru motive legate de funcționarea și de independența BCE.
- 113 Or, în ceea ce privește perioada anterioară percheziției și ridicării de documente, autoritățile slovene nu ar fi avut niciun dialog cu BCE sau cu Banca Centrală a Sloveniei în ceea ce privește modul de garantare a principiului inviolabilității arhivelor Uniunii. În ceea ce privește perioada ulterioară percheziției și ridicării de documente, autoritățile slovene, pe de o parte, ar fi continuat să respingă interpretarea potrivit căreia documente deținute de băncile centrale naționale puteau reprezenta arhive ale BCE și, pe de altă parte, ar fi refuzat să inițieze discuții constructive în vederea protejării documentelor ce aparțin acestei categorii care fuseseră ridicate.
- 114 Republica Slovenia susține că nu a încălcat obligația de cooperare loială care îi revine.
- 115 În primul rând, autoritățile slovene nu ar fi adus atingere nici arhivelor BCE, nici funcționării și independenței acesteia. În orice caz, articolul 4 alineatul (3) TUE nu poate fi interpretat în sensul că prevede o „obligație independentă” în sarcina statelor membre, depășind obligațiile care le pot reveni în temeiul unor astfel de dispoziții precise ale dreptului Uniunii.
- 116 În al doilea rând, procurorul de stat ar fi solicitat, pe parcursul întregii anchete, ca documentele ridicate să fie tratate cu „extremă precauție”, pentru a fi accesibile celui mai restrâns număr posibil de anchetatori și pentru ca riscul divulgării să fie redus la minimum. Mai mult, procurorul de stat ar fi permis unor reprezentanți ai BCE, deși acest lucru nu este prevăzut în dreptul național, să fie prezenți în cadrul procedurii de securizare a documentelor menționate. În plus, s-ar fi dispus ca documentele dintre cele ridicate care, potrivit BCE, făceau parte din arhivele sale să poată fi consultate de aceasta din urmă la finalul anchetei, în incintele Parchetului.
- 117 Pe de altă parte, BCE ar fi răspuns la cererea procurorului de stat de a prezenta criteriile care permit identificarea, printre documentele ridicate de autoritățile slovene, a celor care, potrivit BCE, făceau parte din arhivele sale abia la 13 februarie 2018, cu alte cuvinte „cu o întârziere considerabilă”.
- 118 În al treilea rând, presupunând că Republica Slovenia nu a intrat într-o discuție constructivă cu BCE, Comisia nu ar fi demonstrat că această împrejurare a pus în pericol instituirea unei uniuni economice și monetare și menținerea stabilității prețurilor în Uniune.

Aprecierea Curții

- 119 Potrivit unei jurisprudențe constante, din principiul cooperării loiale, consacrat la articolul 4 alineatul (3) TUE, rezultă că statele membre sunt obligate să ia toate măsurile necesare pentru a garanta aplicabilitatea și eficacitatea dreptului Uniunii (Hotărârea din 31 octombrie 2019, Comisia/Țările de Jos, C-395/17, EU:C:2019:918, punctul 95 și jurisprudența citată). Potrivit articolului 18 din Protocolul privind privilegiile și imunitățile, care precizează în această privință principiul consacrat la articolul 4 alineatul (3) TUE, instituțiile Uniunii și autoritățile statelor membre trebuie să coopereze în vederea evitării oricărui conflict privind interpretarea și aplicarea dispozițiilor acestui protocol (a se vedea în acest sens Hotărârea din 21 octombrie 2008, Marra, C-200/07 și C-201/07, EU:C:2008:579, punctele 41 și 42).
- 120 În ceea ce privește perioada anterioară ridicării documentelor efectuate de autoritățile slovene, la 6 iulie 2016, în incintele Băncii Centrale a Sloveniei, este necesar să se constate că, astfel cum a arătat doamna avocată generală la punctul 94 din concluziile sale, al doilea motiv invocat de Comisie se confundă cu primul în măsura în care vizează același comportament. Astfel, prin intermediul primului motiv, Comisia reproșează în mod precis autorităților slovene că au efectuat în mod unilateral și, în consecință, fără să fi consultat BCE în prealabil ridicarea unor documente în incintele Băncii Centrale a Sloveniei.
- 121 Or, din jurisprudența Curții rezultă că o neîndeplinire a obligației generale de cooperare loială care decurge din articolul 4 alineatul (3) TUE este distinctă de o neîndeplinire a obligațiilor specifice în care aceasta se manifestă. Ea nu poate fi, așadar, constatată decât în măsura în care vizează comportamente distincte de cele care constituie încălcarea acestor obligații specifice (a se vedea în acest sens Hotărârea din 30 mai 2006, Comisia/Irlanda, C-459/03, EU:C:2006:345, punctele 169-171).
- 122 Prin urmare, în ceea ce privește perioada anterioară ridicării documentelor efectuate la 6 iulie 2016, nu este necesar să se constate o neîndeplinire a obligațiilor generale prevăzute la articolul 4 alineatul (3) TUE și la articolul 18 din Protocolul privind SEBC și BCE distinctă de neîndeplinirea deja constatată a obligațiilor mai specifice de care Republica Slovenia era ținută în temeiul articolului 2 din acest protocol.
- 123 În ceea ce privește perioada ulterioară ridicării documentelor, trebuie amintit că, astfel cum rezultă din cuprinsul punctelor precedente din prezenta hotărâre, această ridicare constituie o încălcare a dreptului Uniunii, în măsura în care documentele ridicate includeau în mod necesar documente legate de îndeplinirea misiunilor SEBC și ale Eurosistemului.
- 124 Or, dintr-o jurisprudență constantă a Curții reiese că, în temeiul principiului cooperării loiale prevăzut la articolul 4 alineatul (3) TUE, statele membre sunt ținute să elimine consecințele ilicite ale unei încălcări a dreptului Uniunii și că o astfel de obligație revine, în cadrul competențelor sale, fiecărui organ al statului membru în cauză (Hotărârea din 27 iunie 2019, Belgisch Syndicaat van Chiropraxie și alții, C-597/17, EU:C:2019:544, punctul 54, precum și jurisprudența citată).
- 125 Desigur, obligația de cooperare loială are, prin natura sa, un caracter reciproc (Hotărârea din 16 octombrie 2003, Irlanda/Comisia, C-339/00, EU:C:2003:545, punctul 72). În consecință, BCE îi revine sarcina de a acorda asistență autorităților slovene pentru ca acestea din urmă să poată remedia, în măsura posibilului, consecințele ilicite ale ridicării documentelor pe care acestea o efectuaseră în incintele Băncii Centrale a Sloveniei la 6 iulie 2016.
- 126 Cu toate acestea, pentru a permite BCE să coopereze în mod util cu autoritățile slovene în această privință, era indispensabil ca acestea din urmă să permită BCE să identifice, printre documentele ridicate la 6 iulie 2016, pe cele legate de îndeplinirea misiunilor SEBC și ale Eurosistemului. Or, este cert că, la expirarea termenului stabilit în avizul motivat, autoritățile slovene nu permisese BCE să

efectueze o astfel de identificare. Este de asemenea cert că, la acea dată, autoritățile slovene nu înapoiaseră documentele menționate Băncii Centrale a Sloveniei, deși, în ședință, Republica Slovenia a precizat că astfel de documente nu ar fi relevante pentru cauza penală în curs în acest stat membru.

- 127 Este adevărat că BCE nu a fost în măsură să furnizeze o explicație convingătoare pentru a justifica întârzierea cu care a răspuns la cererea procurorului de stat de a-i propune criterii care permit identificarea acelor dintre documentele ridicate de autoritățile slovene care, în opinia acesteia, făceau parte din arhivele sale. Trebuie să se arate însă că, inclusiv după ce au primit propunerea menționată, autoritățile slovene nu au luat măsuri pentru a permite BCE să identifice documentele legate de îndeplinirea misiunilor SEBC și ale Eurosistemului care fuseseră ridicate de autoritățile slovene la 6 iulie 2016 în incintele Băncii Centrale a Sloveniei. Este de asemenea cert că aceste autorități nu au acceptat cererea BCE, prezentată în răspunsul său din 13 februarie 2018 și care însoțește propunerea sa de criterii care permit identificarea documentelor care fac parte din arhivele sale, de a restitui Băncii Centrale a Sloveniei toate documentele pe care le considerau lipsite de relevanță pentru ancheta în cauză.
- 128 În aceste împrejurări, faptul că autoritățile slovene au luat măsuri pentru a asigura menținerea confidențialității documentelor ridicate la 6 iulie 2016 în incintele Băncii Centrale a Sloveniei nu repune în discuție concluzia potrivit căreia autoritățile menționate nu și-au îndeplinit, în speță, obligația de cooperare loială cu BCE. Situația este aceeași în ceea ce privește împrejurarea, evidențiată de Republica Slovenia, potrivit căreia ancheta desfășurată de autoritățile slovene nu ar fi fost în măsură să pună în pericol instituirea unei uniuni economice și monetare și menținerea stabilității prețurilor în Uniune, în condițiile în care această împrejurare nu are incidență asupra obligației ce revine autorităților slovene, în conformitate cu ceea ce s-a amintit la punctul 124 din prezenta hotărâre, de a înlătura consecințele ilicite ale încălcării arhivelor BCE pe care acestea o săvârșiseră cu ocazia ridicării de documente efectuate la 6 iulie 2016.
- 129 Din ceea ce precedă rezultă că, în ceea ce privește perioada ulterioară ridicării în litigiu, autoritățile slovene nu și-au îndeplinit obligația de cooperare loială cu BCE și că al doilea motiv al Comisiei trebuie, astfel, să fie admis.
- 130 Având în vedere ansamblul considerațiilor care precedă, trebuie să se constate că, prin efectuarea în mod unilateral a ridicării unor documente legate de îndeplinirea misiunilor SEBC și ale Eurosistemului în incintele Băncii Centrale a Sloveniei și, în ceea ce privește perioada ulterioară acestei ridicări, prin faptul că nu a cooperat loial cu BCE în această privință, Republica Slovenia nu și-a îndeplinit obligațiile care îi revin în temeiul articolului 343 TFUE, al articolului 39 din Protocolul privind SEBC și BCE, al articolelor 2, 18 și 22 din Protocolul privind privilegiile și imunitățile, precum și al articolului 4 alineatul (3) TUE.

Cu privire la cheltuielile de judecată

- 131 Potrivit articolului 138 alineatul (1) din Regulamentul de procedură al Curții, partea care cade în pretenții este obligată, la cerere, la plata cheltuielilor de judecată.
- 132 Întrucât Comisia a solicitat obligarea Republicii Slovenia la plata cheltuielilor de judecată, iar aceasta a căzut în pretenții, se impune obligarea acesteia la plata cheltuielilor de judecată.
- 133 Potrivit articolului 140 alineatul (1) din Regulamentul de procedură, statele membre și instituțiile care intervin în litigiu suportă propriile cheltuieli de judecată. În consecință, BCE suportă propriile cheltuieli de judecată.

Pentru aceste motive, Curtea (Marea Cameră) declară și hotărăște:

- 1) **Prin efectuarea în mod unilateral a ridicării unor documente legate de îndeplinirea misiunilor Sistemului European al Băncilor Centrale și ale Eurosistemului în incintele Banca Slovenije (Banca Centrală a Sloveniei) și, în ceea ce privește perioada ulterioară acestei ridicări, prin faptul că nu a cooperat loial cu Banca Centrală Europeană în această privință, Republica Slovenia nu și-a îndeplinit obligațiile care îi revin în temeiul articolului 343 TFUE, al articolului 39 din Protocolul (nr. 4) privind Statutul Sistemului European al Băncilor Centrale și al Băncii Centrale Europene, al articolelor 2, 18 și 22 din Protocolul (nr. 7) privind privilegiile și imunitățile Uniunii Europene, precum și al articolului 4 alineatul (3) TUE.**
- 2) **Republica Slovenia suportă, pe lângă propriile cheltuieli de judecată, și pe cele efectuate de Comisia Europeană.**
- 3) **Banca Centrală Europeană suportă propriile cheltuieli de judecată.**

Semnături