

Cauza C-911/19**Rezumatul cererii de decizie preliminară întocmit în temeiul articolului 98 alineatul (1) din Regulamentul de procedură al Curții de Justiție****Data depunerii:**

13 decembrie 2019

Instanța de trimitere:

Conseil d'État (Franța)

Data deciziei de trimitere:

4 decembrie 2019

Reclamantă:

Fédération bancaire française (FBF)

Pârâtă:

Autorité de contrôle prudentiel et de résolution (ACPR)

1. Obiectul și datele litigiului

- 1 Autoritatea bancară europeană (ABE) a adoptat, la 22 martie 2016, ghiduri cu privire la modalitățile de guvernanță și de supraveghere a produselor bancare cu amănuntul.
- 2 Printr-un aviz publicat pe site-ul său internet la 8 septembrie 2017, Autorité de contrôle prudentiel et de résolution [Autoritatea de supraveghere prudencială și de rezoluție] (ACPR), care este autoritatea națională de supraveghere, a declarat că respectă aceste ghiduri și a precizat că ele sunt aplicabile instituțiilor de credit, instituțiilor de plată și instituțiilor emitente de monedă electronică supuse controlului său, care trebuie să le pună în aplicare pentru a le respecta și pentru a se asigura că distribuitorii lor se conformează acestor ghiduri.
- 3 Fédération bancaire française [Federația bancară franceză] (FBF) solicită anularea pentru abuz de putere a acestui aviz, invocând nevaliditatea ghidurilor adoptate de ABE.

- 4 În examinarea acțiunii introduse, Conseil d'État ridică mai întâi problema admisibilității și a temeiniciei excepției de nevaliditate invocate de reclamantă împotriva ghidurilor emise de ABE.

2. Dispozițiile în cauză

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)

- 5 Capitolul I, „Instituirea și statutul juridic”, prevede la articolul 1:

„(1) Prezentul regulament instituie Autoritatea europeană de supraveghere (Autoritatea bancară europeană), (denumită în continuare «Autoritatea»).

(2) Autoritatea acționează în limitele competențelor care îi sunt conferite prin prezentul regulament și în cadrul domeniului de aplicare al Directivei 2006/48/CE, Directivei 2006/49/CE, Directivei 2002/87/CE, Regulamentului (CE) nr. 1781/2006, Directivei 94/19/CE și, în măsura în care aceste acte se aplică instituțiilor financiare și de credit și autorităților competente care le supraveghează, [în cadrul domeniului de aplicare al] părții[or] relevante ale Directivei 2005/60/CE, Directivei 2002/65/CE, Directivei 2007/64/CE și ale Directivei 2009/110/CE, [inclusiv ale tuturor] directivel[or], regulamentel[or] și deciziil[or] adoptate în baza acestor acte, precum și [ale oricăror] alte acte juridice cu caracter obligatoriu ale Uniunii, care conferă sarcini Autorității.

[...]

(5) Obiectivul Autorității este acela de a proteja interesul public prin contribuția la stabilitatea și eficacitatea sistemului financiar pe termen scurt, mediu și lung, pentru economia, cetățenii și întreprinderile Uniunii. Autoritatea contribuie la:

[...]

(e) garantarea unei reglementări și supravegheri corespunzătoare cu privire la asumarea riscurilor de credit și a altor riscuri; și

(f) îmbunătățirea protecției consumatorilor.”

- 6 Articolul 9 prevede:

„[...]

(2) Autoritatea monitorizează activitățile financiare noi și existente și poate adopta ghiduri și recomandări pentru a promova siguranța și soliditatea piețelor și convergența practicilor de reglementare.”

Ghiduri privind modalitățile de guvernare și de supraveghere a produselor bancare cu amănuntul (GSP) ABE/GL/2015/18

„Domeniul de aplicare

(6) Prezentele ghiduri se aplică producătorilor și distribuitorilor produselor oferite și vândute consumatorilor și explică modalitățile de guvernare și de supraveghere a produselor în raport cu:

- articolul 74 alineatul (1) din Directiva 2013/36/UE (Directiva «Capitalul reglementat IV» sau «CRD IV»), articolul 10 alineatul (4) din Directiva 2007/64/CE (Directiva «Servicii de plată» sau «PSD») și articolul 3 alineatul (1) din Directiva 2009/110/CE (Directiva «Monedă electronică» sau «EMD») coroborat cu articolul 10 alineatul (4) din PSD și
- articolul 7 alineatul (1) din Directiva 2014/17/UE privind contractele de credit oferite consumatorilor pentru bunuri imobile rezidențiale (Directiva «Credite ipotecare» sau «MCD»).

[...]

Destinatarii

(11) Prezentele ghiduri sunt destinate autorităților competente, astfel cum sunt definite la articolul 4 punctul 2 (i) din Regulamentul (UE) nr. 1093/2010, și instituțiilor financiare, astfel cum sunt definite la articolul 4 punctul 1 din Regulamentul (UE) nr. 1093/2010 (denumit în continuare „Regulamentul ABE”).

(14) În ceea ce privește ghidurile pentru distribuitori, autoritățile competente ar trebui fie să impună în mod direct distribuitorilor să se conformeze acestora, fie să impună producătorilor să se asigure că distribuitorii se conformează acestora.”

3. Argumentele părților

Fédération bancaire française

- 7 Fédération bancaire française [Federația bancară franceză] nu recunoaște competența ABE de adoptare a ghidurilor privind modalitățile de guvernare și de supraveghere a produselor bancare cu amănuntul. În opinia sa, ABE nu a respectat domeniul de aplicare al articolului 1 din Regulamentul nr. 1093/2010 care îi permite să acționeze numai în domeniul de aplicare al Directivei 2006/48/CE, al Directivei 2006/49/CE, al Directivei 2002/87/CE, al Regulamentului (CE) nr. 1781/2006 și al Directivei 94/19/CE, precum și al părților relevante din Directiva 2005/60/CE, din Directiva 2002/65/CE, din Directiva 2007/64/CE și din Directiva 2009/110/CE.

- 8 Fédération bancaire française [Federația bancară franceză] susține în special că conceptul de „governanță-produce”, noțiunea de „piețe-țintă” și diferența dintre producătorii și distribuitorii incluși în ghidurile privind modalitățile de guvernare și de supraveghere a produselor bancare cu amănuntul emise de ABE nu figurează în niciunul dintre regulamentele și în niciuna dintre directivele care stabilesc sfera competențelor ABE și în special nu în cele enumerate la punctul 1.6 din ghidurile emise de ABE la 22 martie 2016.
- 9 În schimb, guvernarea produselor financiare introduse pe piață de prestatorii de servicii de investiții, astfel cum este definită prin Directiva 2014/65/UE din 15 mai 2014 privind piețele instrumentelor financiare (denumită „Directiva MiFID II”) și pe baza căreia Autoritatea europeană pentru valori mobiliare și piețe a emis orientări la 5 februarie 2018, se întemeiază pe astfel de concepte și de noțiuni.
- 10 Prin urmare, aceasta apreciază că, prin transpunerea în ghidurile sale din 22 martie 2016 a conceptelor și a noțiunilor care țin de guvernarea produselor financiare în cazul guvernării produselor bancare cu amănuntul introduse pe piață de instituții de credit, produse ale căror riscuri pentru consumatori sunt mai reduse, ABE impune producătorilor de produse bancare cu amănuntul respectarea unor bune practici al căror nivel de exigență nu ar fi justificat și nu ar rezulta din nicio directivă sau din niciun regulament european a căror aplicare corespunzătoare trebuie asigurată de ABE în întreaga Uniune Europeană. Prin adoptarea unor asemenea ghiduri, ABE a depășit domeniul de aplicare al competențelor sale definit la articolul 1 alineatul (2) din Regulamentul nr. 1093/2010.

Autorité de contrôle prudentiel et de résolution (ACPR)

- 11 Autorité de contrôle prudentiel et de résolution [Autoritatea de supraveghere prudencială și de rezoluție] (ACPR) susține, cu titlu principal, că avizul atacat nu poate fi supus căilor de atac și, astfel, cererea introductivă este inadmisibilă și, cu titlu subsidiar, motivele invocate nu sunt întemeiate.

4. *Aprecierea Conseil d'État*

În ceea ce privește admisibilitatea excepției de nevaliditate

- 12 Conseil d'État amintește mai întâi că instanțele naționale „pot examina validitatea unui act [al Uniunii] și, în cazul în care nu consideră întemeiate motivele de nevaliditate pe care părțile le invocă în fața lor, pot respinge aceste motive, concluzionând că actul este pe deplin valid. [...] În schimb, ele nu au competența de a declara nevalide actele instituțiilor [Uniunii]” (Hotărârea din 22 octombrie 1987, Foto-Frost, 314/85, EU:C:1987:452, punctele 14 și 15).
- 13 Acesta adaugă că „tratatul, prin articolele [263 și 277 TFUE], pe de o parte, și prin articolul [267 TFUE], pe de altă parte, a instituit un sistemul complet privind căile de atac și procedurile destinate să asigure controlul legalității actelor instituțiilor, a

căruia punere în aplicare este de competența instanței [Uniunii] [...]. În cadrul acestui sistem, persoanele fizice sau juridice care nu pot, ca urmare a condițiilor de admisibilitate prevăzute la articolul [263] al patrulea paragraf din tratat, ataca în mod direct acte comunitare cu aplicabilitate generală, au posibilitatea, după caz, de a invoca nevaliditatea unor asemenea acte, fie în mod incident în temeiul articolului [277] din tratat, în fața instanței [Uniunii], fie în fața instanțelor naționale și de a determina persoanele respective, care nu sunt competente să constate ele însele nevaliditatea actelor menționate [...], să solicite în această privință Curții să se pronunțe prin intermediul unor întrebări preliminare” (Hotărârea din 25 iulie 2002, Unión de Pequeños Agricultores/Consiliul, C-50/00 P, EU:C:2002:462, punctul 40).

- 14 Acesta apreciază în speță că admisibilitatea excepției de nevaliditate ridicată de Fédération bancaire française [Federația bancară franceză] depinde astfel de răspunsul la întrebarea dacă ghidurile emise de o autoritate europeană de supraveghere pot face obiectul acțiunii în anulare prevăzute la articolul 263 TFUE. În cazul unui răspuns afirmativ, ar trebui să se stabilească dacă o federație profesională poate contesta, pe această cale, validitatea ghidurilor destinate membrilor ale căror interese le apără și care nu o privesc nici în mod direct, nici în mod individual.
- 15 Pe de altă parte, în ipoteza în care ghidurile emise de o autoritate europeană de supraveghere nu ar putea face obiectul unei acțiuni în anulare directe sau în ipoteza în care această acțiune nu ar fi disponibilă pentru o federație profesională, admisibilitatea excepției de nevaliditate invocate de federația reclamantă în fața Conseil d’État ar depinde astfel de problema dacă aceste ghiduri sunt susceptibile să facă obiectul trimiterii preliminare prevăzute la articolul 267 TFUE. În cazul unui răspuns afirmativ, ar trebui să se stabilească dacă o federație profesională poate contesta, pe această cale, validitatea unor ghiduri destinate membrilor ale căror interese le apără și care nu o privesc nici în mod direct, nici în mod individual.

În ceea ce privește competența Autorității bancare europene

- 16 Conseil d’État constată, pe de o parte, că niciunul dintre textele menționate la punctul 1.6 din ghidurile emise de ABE la 22 martie 2016 nu prevede în mod explicit vreo dispoziție referitoare la guvernarea produselor bancare cu amănuntul, cu excepția Directivei 2014/17/UE, care reglementează contractele de credit oferite consumatorilor pentru bunuri imobile rezidențiale. Astfel, în special, deși din Directiva MiFID II rezultă că definiția „piețelor-țintă” este un demers esențial pentru guvernarea produselor financiare, această noțiune este prevăzută doar la articolul 79 litera (d) din Directiva 2013/36/UE 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, în legătură cu o dispoziție referitoare la caracterul adecvat al diversificării portofoliilor de credit deținute de instituțiile de credit, în cadrul gestionării riscului la care sunt expuse aceste instituții.

- 17 Pe de altă parte, Conseil d'État arată că niciunul dintre aceste texte, inclusiv Directiva 2014/17/UE din 4 februarie 2014, nu prevede dispoziții care să abilitaze ABE să emită ghiduri cu privire la guvernanta produselor bancare cu amănuntul.
- 18 Totuși, potrivit articolului 1 alineatul (5) literele (e) și (f) din Regulamentul nr. 1093/2010, ABE contribuie la „garantarea unei reglementări [...] corespunzătoare cu privire la asumarea riscurilor de credit și a altor riscuri” și „îmbunătățirea protecției consumatorilor” Uniunii, obiective la a căror realizare contribuie guvernanta produselor bancare cu amănuntul. În plus, „activitățile financiare noi și existente” a căror supraveghere este încredințată ABE în temeiul articolului 9 alineatul (2) din același regulament ar putea include produsele bancare cu amănuntul oferite de instituțiile de credit și, în consecință, ar putea justifica edictarea de către ABE a unor ghiduri referitoare la buna lor guvernanta.
- 19 Răspunsul la motivul întemeiat pe necompetența ABE depinde de răspunsul la întrebarea dacă, prin emiterea ghidurilor cu privire la modalitățile de guvernanta și de supraveghere a produselor bancare cu amănuntul, ABE a depășit competențele care îi sunt încredințate prin articolul 1 alineatele (2) și (5) și prin articolele 8 și 16 din Regulamentul nr. 1093/2010.

5. Întrebările preliminare

- 20 Conseil d'État adresează următoarele întrebări:
- 1) Ghidurile emise de o autoritate europeană de supraveghere pot face obiectul acțiunii în anulare prevăzute de dispozițiile articolului 263 din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene? În cazul unui răspuns afirmativ, o federație profesională poate contesta, prin intermediul acțiunii în anulare, validitatea unor ghiduri destinate membrilor ale căror interese le apără și care nu o privesc nici în mod direct, nici în mod individual?
 - 2) În cazul unui răspuns negativ la una dintre cele două întrebări adresate la punctul 1), ghidurile emise de o autoritate europeană de supraveghere pot face obiectul trimiterii preliminare prevăzute de dispozițiile articolului 267 din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene? În cazul unui răspuns afirmativ, o federație profesională poate contesta, prin intermediul excepției de nevaliditate, ghiduri destinate membrilor ale căror interese le apără și care nu o privesc nici în mod direct, nici în mod individual?
 - 3) În ipoteza în care Fédération bancaire française [Federația bancară franceză] ar putea contesta, prin intermediul excepției de nevaliditate, ghidurile adoptate de Autoritatea bancară europeană la 22 martie 2016, autoritatea în cauză a depășit, prin emiterea acestor ghiduri, competențele care îi sunt atribuite prin Regulamentul nr. 1093/2010 al Parlamentului European și al Consiliului din 24 noiembrie 2010 de instituire a Autorității europene de supraveghere (Autoritatea bancară europeană)?