

Versiune anonimată

Traducere

C-317/21 - 1

Cauza C-317/21

Cerere de decizie preliminară

Data depunerii:

21 mai 2021

Instanța de trimitere:

Tribunal d'arrondissement (Tribunalul Districtual, Luxemburg)

Data deciziei de trimitere:

12 februarie 2021

Reclamanți:

G-Finance SARL

DV

Pârât:

Luxemburg Business Registers

Ordonanța 2021TALCH02/00245, în temeiul articolelor 7 și 15 din Legea din 13 ianuarie 2019 de instituire a unui registru al beneficiarilor reali

[omissis]

În cauza (numărul de rol TAL-2020-10209)

dintre:

- 1) Societatea cu răspundere limitată de drept luxemburghez **G-FINANCE SARL**, stabilită și având sediul social în [omissis] Luxemburg [omissis]
- 2) **DV**, [omissis] cu reședința în [omissis] Luxemburg [omissis],

Reclamanti [omissis]

și:

grupul de interes economic **LUXEMBOURG BUSINESS REGISTERS**, pe scurt **LBR**, cu sediul în [omissis] Luxemburg, în calitate sa de administrator al Registrului beneficiarilor reali;

pârât, [omissis]

[omissis]

Am pronunțat, în ședința publică de astăzi, [OR 2]

Ordonanța care urmează:

Situația de fapt

Prin scrisoarea din 15 noiembrie 2019 adresată Registrului beneficiarilor reali (denumit în continuare „RBE”), societatea cu răspundere limitată G-FINANCE SARL a depus o cerere de limitare a accesului la informațiile referitoare la beneficiarul său real în temeiul articolului 15 din Legea din 15 ianuarie 2019 de instituire a unui registru al beneficiarilor reali (denumită în continuare „legea”).

Prin scrisoarea recomandată din 30 noiembrie 2020, administratorul RBE, grupul de interes economic LUXEMBOURG BUSINESS REGISTER (denumit în continuare „LBR”), a respins această cerere.

[omissis]

Pretențiile și motivele părților

G-FINANCE și DV solicită, cu titlu principal:

- anularea deciziei de refuz din 30 noiembrie 2020 și declararea caracterului justificat și temeinic al cererii de limitare a accesului din 15 noiembrie 2019;
- prin urmare, obligarea LBR la limitarea accesului la informațiile prevăzute la articolul 3 din lege în favoarea DV, în legătură cu G-FINANCE, numai la autoritățile naționale, la instituțiile de credit și la instituțiile financiare, precum și la executorii judecătorești și la notarii care acționează în calitate de funcționar public, pentru o perioadă de 3 ani începând cu ordonanța care urmează să fie adoptată, sau, în caz contrar, începând de la 30 noiembrie 2020, data deciziei de refuz, sau, în caz contrar, începând de la 15 noiembrie 2019, data cererii de limitare a accesului;
- obligarea LBR la publicarea unui anunț privind limitarea accesului în conformitate cu articolul 15 alineatul 4 din lege;

- în caz contrar, trimiterea cauzei spre reexaminare la LBR pentru ca acesta să ia o decizie de limitare a accesului în favoarea DV, în legătură cu G-FINANCE,
- obligarea LBR la plata cheltuielilor de judecată;
- dispunerea executării provizorii fără cauțiune a ordonanței care urmează să fie pronunțată.

Cu titlu subsidiar și înainte de orice altă evoluție, reclamantii solicită să se suspende judecarea cauzei și să se adreseze Curții de Justiție a Uniunii Europene (denumită în continuare „CJUE”) [omissis] întrebări preliminare: **[OR 3]**

[omissis]

[Propunere de întrebări preliminare care trebuie adresate Curții]

Cu titlu mai subsidiar, aceștia solicită să se suspende judecarea cauzei și să se adreseze Cour constitutionnelle (Curtea Constituțională) [omissis] întrebări preliminare:

[omissis]

[omissis] **[OR 4]**

[Propunere de întrebări preliminare care trebuie adresate Cour constitutionnelle (Curtea Constituțională)]

În susținerea cererii lor, reclamantii arată că G-FINANCE este un holding familial constituit în 2003, care face parte integrantă din grupul Giorgetti, în timp ce beneficiarul său economic [este] DV [omissis].

Aceștia nu critică nici principiul, nici obiectivele RBE în cadrul combaterii spălării banilor și al finanțării terorismului, ci faptul că accesul la informațiile privind beneficiarul real este deschis oricărei persoane în temeiul articolului 30 din Directiva (UE) 2015/849 și al articolului 12 din lege, și aceasta fără a trebui să justifice un interes legitim.

Reclamantii solicită să se stabilească, în primul rând, lipsa de competență a Uniunii Europene de a legifera în domeniul accesului publicului larg la RBE, pentru motivul că astfel de norme nu ar înlătura niciun obstacol din calea libertăților de circulație și nu ar contribui la eliminarea denaturărilor semnificative ale concurenței, condiții totuși fundamentale pentru competența Uniunii Europene.

Aceștia susțin de asemenea că dispozițiile care instituie accesul publicului larg la informațiile cuprinse în RBE ar încălca principiul proporționalității, prevăzut la articolul 5 alineatul (4) din Tratatul privind Uniunea Europeană (denumit în continuare „TUE”). Astfel, dispoziția în litigiu ar fi incompletă, lipsită de orice efect util și discriminatorie.

Accesul publicului larg la informațiile privind beneficiarii reali ar aduce, în plus, atingere anumitor drepturi fundamentale consacrate de Carta europeană a drepturilor omului (denumită în continuare „carta”) și principiului general al dreptului Uniunii Europene privind protecția secretului comercial.

Trebuie să se observe că argumentele aduse în cererea lor introductivă cu privire la încălcarea articolelor 7 și 8 din cartă nu au fost reluate în cadrul pledoariilor, în condițiile în care aceste întrebări au fost deja supuse aprecierii CJUE în cadrul mai multor întrebări preliminare.

Reclamanții susțin însă că divulgarea datelor referitoare la beneficiarii reali ai entităților corporative și, în consecință, a celor referitoare la acționariat ar aduce atingere secretului comercial, în măsura în care concurenții ar fi astfel în măsură să deducă și să înțeleagă pe ce piețe întreprinderile sunt sau vor fi active, să deducă punctele forte și pe cele slabe ale acestora și raporturile de forță din cadrul întreprinderilor. Anonimatul tranzacțiilor cu privire la capitalul unei entități corporative nu ar mai fi protejat, ceea ce ar putea constitui o încălcare a secretului comercial.

Accesul publicului larg la informațiile referitoare la beneficiarii reali ar constitui de asemenea o încălcare a articolului 16 din cartă, care garantează libertatea de a desfășura o activitate comercială, întrucât astfel ar fi permisă o identificare a modului în care sunt organizate activitățile comerciale, deschizând astfel accesul publicului larg la practici de inteligență economică [OR 5] agresive și la strategii de influență, conducând la o sistematizare a supravegherii economice a entităților corporative și permițând dezvăluirea strategiilor de investiții ale acestora.

Accesul la informațiile referitoare la beneficiarii reali ar conduce, așadar, la o încălcare a libertății de a desfășura o activitate comercială și, pe cale de consecință, la o încălcare a celor patru libertăți constitutive ale pieței unice, și anume libera circulație a mărfurilor, a persoanelor, a capitalurilor și a serviciilor.

Reclamanții afirmă în continuare că ar exista o încălcare a articolului 12 alineatul (1) din cartă privind libertatea de întrunire și de asociere, întrucât accesul oferit publicului larg la informațiile referitoare la beneficiarii reali ar avea un efect disuasiv asupra investițiilor în entități corporative.

Aceștia solicită de asemenea să se stabilească o încălcare a principiului egalității de tratament care decurge din articolul 20 din cartă, întrucât ar fi rezervat un tratament diferit entităților corporative și altor entități juridice în comparație cu fiduciile, în măsura în care accesul la informațiile referitoare la beneficiarii reali ai acestora ar fi rezervat „oricărei persoane fizice sau juridice care justifică un interes legitim”. Or, [aceștia] consideră că diferența de tratament dintre diferite categorii de entități juridice nu s-ar justifica.

Atingerile aduse drepturilor fundamentale, respectării vieții private și de familie și protecției datelor cu caracter personal nu ar îndeplini, pe de altă parte, condițiile

prevăzute la articolul 52 alineatul (1) din cartă, în special ca urmare a nerespectării principiului proporționalității.

Atingerea adusă drepturilor fundamentale nu ar fi nici proporțională, nici necesară și nu ar servi la realizarea obiectivelor care decurg din directivă, și anume combaterea spălării banilor și a finanțării terorismului.

LBR, în calitatea sa de administrator al RBE, se raportează la aprecierea instanței în ceea ce privește necesitatea de a adresa întrebări preliminare CJUE.

Aprecieri

Potrivit articolului 15 alineatul 1 din lege, *„o entitate înregistrată sau un beneficiar real poate solicita, de la caz la caz și în circumstanțele excepționale de mai jos, pe baza unei cereri motivate corespunzător adresate administratorului, să limiteze accesul la informațiile prevăzute la articolul 3 numai la autoritățile naționale, la instituțiile de credit și la instituțiile financiare, precum și la executorii judecătorești și la notarii care acționează în calitate de funcționar public, atunci când acest acces ar expune beneficiarul real unui risc disproporționat, riscului de fraudă, de răpire, de șantaj, de extorcare, de hărțuire, de violență sau de intimidare sau când beneficiarul real este un minor sau o altă persoană lipsită de capacitate”*.

Acest articol determină LBR și, în cazul unei acțiuni împotriva unei decizii de refuz, magistratul care prezidează chambre commerciale du tribunal d'arrondissement (Camera comercială a Tribunalului Districtual), să analizeze, de la caz la caz, luând, așadar, în considerare elemente subiective, existența unor circumstanțe excepționale care justifică o restricție a accesului la RBE. **[OR 6]**

Este necesar să se constate că [omissis] Tribunal d'arrondissement de et à Luxembourg (Tribunalul Districtual din Luxemburg) a adresat deja mai multe întrebări preliminare în cadrul unei cauze introduse în aceleași scopuri, referitoare la interpretarea noțiunilor de „circumstanțe excepționale”, de „risc” și de „disproporționat” în contextul legii, după cum urmează:

[omissis]

[omissis] **[OR 7]** [omissis]

[omissis]

[omissis] **[OR 8]** [omissis]

[Textul întrebărilor preliminare adresate Curții în cauza C-37/20]

De asemenea, au fost adresate CJUE, potrivit ordonanței din 13 octombrie 2020, următoarele întrebări preliminare:

[omissis]

[omissis] **[OR 9]**

[omissis]

[omissis] **[OR 10]** [omissis]

[omissis]

[Textul întrebărilor preliminare adresate Curții în cauza C-601/20]

În timp ce întrebarea preliminară propusă de reclamantii la litera c) a fost deja transmisă CJUE și, prin urmare, nu va fi adresată încă o dată, celelalte propuneri de întrebări preliminare nu au fost încă transmise CJUE.

Constatăm totuși că întrebarea de la litera a), și anume cea referitoare la pretinsa necompetență a Uniunii Europene de a legifera în domeniul dreptului de acces la informațiile cu privire la beneficiarii reali, în condițiile în care o astfel de măsură nu ar urmări să elimine obstacolele din calea libertăților de circulație sau să contribuie la eliminarea denaturărilor semnificative ale concurenței, nu este justificată.

Astfel, nu se poate nega că combaterea spălării banilor și a finanțării terorismului intră în competențele Uniunii Europene în temeiul TUE și al Tratatului privind funcționarea Uniunii Europene (TFUE). Or, competența Uniunii Europene nu este afectată de faptul că o dispoziție specifică cuprinsă într-o **[OR 11]** directivă al cărei domeniu ține de această competență poate fi eventual contrară principiilor fundamentale care guvernează Uniunea Europeană.

Întrebarea de la litera b) privește principiul proporționalității, consacrat printre altele la articolul 5 alineatul (4) TUE, care prevede că, „[î]n temeiul principiului proporționalității, acțiunea Uniunii, în conținut și formă, nu depășește ceea ce este necesar pentru realizarea obiectivelor tratatelor”.

Potrivit considerentului (30) al Directivei din 2018, „[a]ccesul public la informații privind beneficiarii reali permite un control sporit al informațiilor de către societatea civilă, inclusiv de către presă sau de către organizațiile societății civile, și contribuie la păstrarea încrederii în integritatea tranzacțiilor comerciale și a sistemului financiar. Acest acces poate contribui la combaterea utilizării abuzive a entităților corporative și a altor entități juridice și a construcțiilor juridice în scopul spălării banilor sau al finanțării terorismului atât prin acordarea de sprijin la investigații, cât și prin efectele asupra reputației, dat fiind faptul că oricine ar putea participa la tranzacții ar cunoaște identitatea beneficiarilor reali. De asemenea, facilitează punerea la dispoziție în timp util și eficient a informațiilor pentru instituțiile financiare, precum și pentru autorități, inclusiv autorități din țări terțe, implicate în combaterea unor astfel de infracțiuni. Accesul la informațiile respective ar ajuta, de asemenea, investigațiile

privind spălarea banilor, infracțiuni principale asociate și finanțarea terorismului.”

Considerentul [(35)] precizează că *„[î]mbunătățirea controlului public va contribui la prevenirea utilizării abuzive a entităților juridice și a construcțiilor juridice, inclusiv a evaziunii fiscale. Prin urmare, este esențial ca informațiile privind beneficiarii reali să rămână disponibile prin intermediul registrelor naționale și prin sistemul de interconectare a registrelor timp de cel puțin cinci ani după ce motivele de înregistrare a informațiilor privind beneficiarul real al fiduciei sau al construcției juridice similare au încetat să existe. Cu toate acestea, statele membre ar trebui să poată prevedea prin lege prelucrarea informațiilor privind beneficiarii reali, inclusiv a datelor cu caracter personal, pentru alte scopuri, dacă o astfel de prelucrare urmărește un obiectiv de interes public și constituie o măsură necesară și proporțională într-o societate democratică în raport cu obiectivul legitim urmărit.”*

În speță, dispozițiile referitoare la accesul publicului larg la informațiile care figurează în RBE se înscriu în cadrul combaterii spălării banilor și a finanțării terorismului. Or, nu sunt stabilite cu certitudine motivele pentru care o deschidere maximă a RBE pentru publicul larg, printre altele fără obligația de înregistrare și fără plata unor taxe de acces la RBE, este necesară pentru atingerea obiectivelor urmărite.

Prin urmare, reclamantii doresc în mod întemeiat să supună CJUE problema proporționalității măsurilor dispuse în raport cu finalitatea urmărită, astfel încât este necesar ca întrebarea în litigiu să fie supusă aprecierii CJUE.

Articolul 12 din cartă prevede că *„[o]rice persoană are dreptul la libertatea de întrunire pașnică și la libertatea de asociere la toate nivelurile și în special în domeniile [OR 12] politic, sindical și civic, ceea ce implică dreptul oricărei persoane de a înființa împreună cu alte persoane sindicate și de a se afilia la acestea pentru apărarea intereselor sale”*.

Reclamantii afirmă că divulgarea către publicul larg a informațiilor referitoare la beneficiarii reali ar avea un efect disuasiv asupra investiției în entități corporative și în alte entități juridice. În analiza lor, aceștia se întemeiază pe o Hotărâre a CJUE din 16 iunie 2020 (C-78/18), care a reținut că o lege națională care impune obligații sistematice de înregistrare unor organizații care primesc ajutor din străinătate pot avea un efect disuasiv asupra participării donatorilor cu reședința în străinătate și, prin urmare, limitează dreptul la libera asociere.

Trebuie arătat că dreptul la libertatea de asociere constituie *„unul dintre fundamentele esențiale ale unei societăți democratice și pluraliste, întrucât permite cetățenilor să acționeze în mod colectiv în domenii de interes comun și să contribuie astfel la buna funcționare a vieții publice”* (CJUE, Marea Cameră, 18 iunie 2000, cauza C-78/18, punctele 110-114, Europe 2020, comm. 243, D. Simon).

Or, finalitatea unei societăți comerciale, precum G-FINANCE, nu este de a acționa în interesul comun, ci în cel al acționarilor și al beneficiarilor săi reali. Trebuie să se concluzioneze că societățile comerciale nu sunt vizate de dreptul la libertatea de asociere, astfel încât pretinsa încălcare a articolului 12 din cartă trebuie înlăturată și că, prin urmare, nu este necesar să se adreseze CJUE întrebarea preliminară referitoare la aceasta.

Potrivit articolului 16 din cartă, „*[l]ibertatea de a desfășura o activitate comercială este recunoscută în conformitate cu dreptul Uniunii și cu legislațiile și practicile naționale*”.

Reclamanții afirmă că dispozițiile în litigiu referitoare la accesul la informațiile cuprinse în RBE ar încălca libertatea de a desfășura o activitate comercială, prin faptul că ar permite oricărei persoane să verifice și să analizeze structurile acționariatului entităților corporative și al altor entități juridice și să identifice modul în care acestea își organizează activitățile comerciale. Accesul la astfel de informații ar permite în special să se cunoască momentul în care persoane fizice intră în acționariatul entităților corporative sau îl părăsesc, ceea ce ar permite practici de inteligență economică agresive și strategii de influență. În acest mod, s-ar crea un obstacol pentru spiritul antreprenorial.

Având în vedere jurisprudența CJUE, libertatea de a desfășura o activitate comercială dispune de un domeniu de aplicare potențial foarte larg, care cuprinde „dreptul oricărei întreprinderi de a putea dispune în mod liber, în limitele răspunderii care îi revine pentru propriile acte, de resursele economice, tehnice și financiare de care dispune” (CJUE, 27 martie 2014, cauza C-314/12, UPC Telekabel Wien, punctul 49: Europe 2014, comm. 229, L. Idot), dar și, în temeiul libertății contractuale, „*libera alegere a partenerului economic, [...] precum și libertatea de a stabili prețul pentru o prestație*” (CJUE, Marea Cameră, 22 ianuarie 2013, cauza C-283/11, Sky Österreich, punctele 42 și 43: GADLF nr. 26, § 4).

La fel ca dreptul de proprietate, consacrat la articolul 17 din cartă, larga aplicabilitate a dreptului de a desfășura o activitate comercială este totuși nuanțată de relativa sa vulnerabilitate în raport cu interesul general. **[OR 13]**

Potrivit formulei consacrate a Curții de Justiție, acest drept trebuie să fie „*luat în considerare din perspectiva funcției sale în societate*” și „*unele limitări pot fi aduse [...], cu condiția ca acestea să răspundă efectiv unor obiective de interes general și să nu constituie, din perspectiva obiectivului urmărit, o intervenție excesivă și intolerabilă care ar aduce atingere chiar substanței dreptului astfel garantat*” (de exemplu, CJUE, Marea Cameră, 15 ianuarie 2013, cauza C-416/10, Krizan, punctul 113) (JurisClasseur Europe Traité Fasc. 160: Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene, nr. 59 și următoarele).

Întrebarea preliminară referitoare la pretinsa încălcare a dreptului de a desfășura o activitate comercială privește, așadar, în realitate principiul proporționalității, despre care a fost vorba mai sus.

Considerăm totuși că, din motive de exhaustivitate, este necesar să fie supusă aprecierii [CJUE] întrebarea preliminară referitoare la încălcarea articolului 16 din cartă.

Articolul 20 din cartă prevede că „[t]oate persoanele sunt egale în fața legii”, în timp ce articolul 21 prevede că „[s]e interzice discriminarea de orice fel, bazată pe motive precum sexul, rasa, culoarea, originea etnică sau socială, caracteristicile genetice, limba, religia sau convingerile, opiniile politice sau de orice altă natură, apartenența la o minoritate națională, averea, nașterea, un handicap, vârsta sau orientarea sexuală”.

Reclamanții consideră că ar exista o încălcare a acestor principii în raport cu faptul că Directiva din 2018 instituie o diferență de tratament între entități corporative și alte entități juridice, pe de o parte, și fiduciile și construcțiile juridice cu o structură sau cu funcții similare fiduciilor, pe de altă parte, în condițiile în care accesul la registrele beneficiarilor reali ai fiduciilor este limitat la orice persoană fizică sau juridică care poate demonstra un interes legitim.

În măsura în care și fiduciile ar putea fi totuși utilizate în scopul spălării banilor sau al finanțării terorismului, diferența de tratament privind accesul la registre nu ar fi justificată și ar constitui, prin urmare, o încălcare a principiului egalității.

În lipsa unei justificări precise în ceea ce privește necesitatea de a rezerva un tratament acestor două categorii de entități, trebuie să se adreseze CJUE întrebarea preliminară referitoare la aceasta.

În sfârșit, reclamanții invocă o încălcare a principiului general de drept european al protecției secretului comercial, care ar fi oarecum echivalentul pentru persoanele juridice al dreptului la respectarea vieții private, drept care ar fi încălcat de dispozițiile în litigiu.

CJUE a recunoscut protecția secretului comercial ca fiind un principiu general (a se vedea Hotărârea din 24 iunie 1986, AKZO Chemie și AKZO Chemie UK/Comisia, 53/85, Rec., p. 1965, punctul 28, precum și Hotărârea din 19 mai 1994, SEP/Comisia, C-36/92 P, Rec., p. 1-1911, punctul 37).

În măsura în care informațiile referitoare la beneficiarii reali ai persoanelor juridice pot furniza publicului larg informații cu privire la acționariat și la [OR 14] jocurile de putere interne, este necesar ca întrebarea preliminară în litigiu să fie supusă aprecierii CJUE.

Pentru aceste motive:

[*omissis*] Tribunal d'arrondissement de et à Luxembourg (Tribunalul Districtual din Luxemburg), statuând în cadrul unei proceduri contradictorii,

[*omissis*]

suspendă judecarea cauzei și **adresează** Curții de Justiție a Uniunii Europene următoarele întrebări:

„Dispozițiile Directivei (UE) 2018/843 a Parlamentului European și a Consiliului din 30 mai 2018 de modificare a Directivei (UE) 2015/849 privind prevenirea utilizării sistemului financiar în scopul spălării banilor sau finanțării terorismului, precum și de modificare a Directivelor 2009/138/CE și 2013/36/UE, în special articolul 1 punctul 15 litera (c) din aceasta, care modifică articolul 30 alineatul (5) din Directiva (UE) 2015/849 a Parlamentului European și a Consiliului din 20 mai 2015 privind prevenirea utilizării sistemului financiar în scopul spălării banilor sau finanțării terorismului, astfel cum a fost modificată prin Directiva (UE) 2018/843, în măsura în care acordă un drept de acces la informațiile privind beneficiarii reali ai entităților corporative și ai altor entități juridice «oricărui membru al publicului larg»,

sunt nevalide întrucât:

- a) încalcă principiul proporționalității, astfel cum este consacrat, printre altele, la articolul 5 alineatul (4) TUE? și/sau*
- b) încalcă articolul 16 din Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene (libertatea de a desfășura o activitate comercială)? și/sau*
- c) încalcă articolul 20 (egalitatea în fața legii) și articolul 21 (nediscriminarea) din Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene? și/sau*
- d) încalcă principiul general de drept european privind protecția secretului comercial?”*

[*omissis*]