

La traduction de cette page a été générée par traduction automatique [Lien]. Les traductions automatiques peuvent comporter des erreurs susceptibles de nuire à la clarté et à l'exactitude; le Médiateur décline toute responsabilité en cas de divergences. Pour obtenir les informations les plus fiables et pour assurer la sécurité juridique, veuillez consulter la version source en anglais dont le lien figure ci-dessus. Pour en savoir plus, veuillez consulter notre politique linguistique et de traduction [Lien].

Décision relative au refus de l'Autorité bancaire européenne d'accorder au public l'accès aux votes et aux débats de son conseil des autorités de surveillance sur une violation présumée du droit de l'Union par les autorités de surveillance nationales (affaire 615/2021/TE)

Décision

Affaire 615/2021/TE - Ouvert le 29/04/2021 - Décision le 07/02/2022 - Institution concernée Autorité bancaire européenne (Poursuite de l'enquête non justifiée) |

La plainte concernait le refus de l'Autorité bancaire européenne (ABE) d'accorder au public l'accès aux votes de son conseil des autorités de surveillance (ci-après le «conseil») sur deux projets de recommandations relatives à la violation du droit de l'Union. Les recommandations de la BUL peuvent être formulées à la suite d'enquêtes menées par l'ABE sur d'éventuelles violations du droit de l'Union par les autorités de surveillance nationales. Le projet de recommandations BUL en question, adressé aux autorités de contrôle de Malte, du Danemark et de l'Estonie, portait sur des allégations de blanchiment de capitaux par la banque maltaise Pilatus et la succursale estonienne de la banque danoise Danske.

Le plaignant a également allégué l'existence de conflits d'intérêts, car il soupçonnait que des membres du conseil représentant les autorités nationales de surveillance de Malte, du Danemark et de l'Estonie avaient participé aux votes pertinents.

En réponse à l'évaluation préliminaire de l'affaire par la Médiatrice, l'ABE a publié les deux bulletins de vote en question. La Médiatrice s'est félicitée de cette mesure et a estimé qu'en divulguant les documents, l'ABE avait résolu cet aspect de la plainte. La Médiatrice est d'avis que la divulgation de ces votes contribue à garantir que les membres du conseil d'administration de l'ABE agissent en toute indépendance et dans l'intérêt de l'Union. Elle encourage l'ABE à le faire à l'avenir.



En ce qui concerne la question des conflits d'intérêts, l'inspection des documents par l'équipe d'enquête de la Médiatrice a révélé que les membres du conseil d'administration en question avaient effectivement voté sur la question de savoir si l'ABE devait émettre une recommandation BUL concernant leurs propres autorités de surveillance respectives. Bien que l'ABE ait déclaré que les règles en vigueur à l'époque ne prévoyaient pas qu'un membre du conseil d'administration soit exclu du vote, la Médiatrice a estimé que l'obligation d'agir de manière indépendante et dans l'intérêt de l'UE signifiait que les membres du conseil d'administration n'auraient pas dû voter.

Étant donné que l'ABE a adopté, en janvier 2020, un nouveau règlement intérieur pour son conseil d'administration et une nouvelle politique en matière de conflits d'intérêts pour les non-fonctionnaires, qui semblent empêcher que la situation de conflit d'intérêts ne se reproduise, la Médiatrice estime qu'aucune enquête supplémentaire n'est justifiée à ce stade. Elle clôt donc l'enquête, se félicitant une nouvelle fois des progrès significatifs accomplis grâce à la volonté des organes directeurs de l'ABE d'adopter une plus grande transparence.

Contexte de la plainte

- 1. L'Autorité bancaire européenne (ABE) est chargée de la réglementation et de la surveillance du secteur bancaire de l'UE. L'ABE ne surveille pas directement les banques, mais veille plutôt à ce que les autorités bancaires des États membres s'acquittent correctement de leurs missions de surveillance.
- 2. L'ABE peut, dans ce contexte, enquêter sur d'éventuelles violations du droit de l'UE par les autorités de surveillance nationales et adresser des recommandations sur les violations du droit de l'Union (BUL) aux autorités de surveillance nationales concernées. [1] L'enquête implique la convocation d'un groupe d'experts composé du président de l'ABE et de six autres membres du conseil des autorités de surveillance des États membres dont les autorités ne sont pas concernées par l'enquête. À ce jour, l'ABE a ouvert deux enquêtes sur des violations potentielles du droit de l'UE par les autorités nationales de surveillance bancaire, liées à des allégations de blanchiment de capitaux par la banque maltaise Pilatus et la succursale estonienne de la banque danoise Danske.
- **3.** Le conseil des autorités de surveillance de l'ABE (ci-après le «conseil»), qui comprend les responsables des autorités nationales de surveillance de tous les États membres de l'UE, décide ensuite, à la majorité simple, s'il y a lieu d'émettre une recommandation BUL.
- **4.** En ce qui concerne Danske Bank, la proposition de recommandation BUL a été rejetée par le conseil d'administration en avril 2019. Le procès-verbal publié de la réunion concernée n'indique pas quels arguments ont été soulevés par les différents membres du conseil d'administration, comment les différents membres du conseil d'administration ont voté et si les membres du conseil représentant les autorités nationales faisant l'objet de l'enquête ont voté. Dans le cas de Pilatus Bank, une recommandation BUL a été émise en juillet 2018. Aucun



procès-verbal de cette réunion du conseil d'administration n'a été publié à l'origine.

- **5.** Le 5 février 2021, le plaignant a présenté une demande d'accès du public aux détails des votes du comité sur les deux recommandations BUL proposées. Le plaignant a également demandé qu'à l'avenir, l'ABE communique les détails de tous les votes du conseil des autorités de surveillance sur les «questions *législatives»*, y compris les recommandations de la BUL. À l'appui de ce point de vue, le plaignant a fait référence à l'évaluation préliminaire de la Médiatrice dans l'affaire 1564/2020/TE [2], qui concernait l'accès du public aux résultats du vote et aux débats liés à une décision du conseil d'administration de l'Autorité européenne des assurances et des pensions professionnelles (AEAPP) sur un projet de norme technique de réglementation en juillet 2020.
- **6.** L'ABE a refusé d'accorder au plaignant l'accès aux registres de vote. Elle a ajouté qu'elle ne détenait pas d'autres détails sur les discussions du comité, à l'exception du procès-verbal de la réunion publié.
- 7. Le plaignant a demandé à l'ABE de revoir sa décision en présentant une «demande confirmative».
- **8.** Le 25 mars 2021, l'ABE a confirmé sa décision initiale de refuser l'accès aux votes. À cette fin, l'ABE a déclaré que la divulgation des résultats des votes compromettrait le processus décisionnel de l'ABE [3] et, en particulier, que la divulgation des votes individuels des membres du conseil d'administration sur les recommandations de la BUL créerait les conditions d'une pression externe importante sur les membres du conseil d'administration, en particulier de la part du secteur financier et d'autres parties prenantes. Cette pression « compromettrait leur capacité à agir de manière indépendante et objective dans le seul intérêt de l'Union, conformément aux obligations qui leur incombent en vertu de l'article 42 du règlement fondateur de l'ABE ». L'ABE a souligné qu'elle avait mis en place d'autres mesures visant à accroître la transparence, telles que des consultations publiques.
- **9.** L'ABE a également noté que, étant donné que les enquêtes BUL *ne sont « pas menées en vue de l'adoption éventuelle d'initiatives législatives par la Commission et ne font pas autrement partie de la base de l'action législative de l'UE », les documents résultant de ce processus ne relèveraient pas de la définition des « documents législatifs » figurant dans le règlement no 1049/2001 [4]. Par conséquent, le principe d'un accès plus large aux documents législatifs ne s'appliquerait pas. Cela distinguerait cette affaire de l'enquête de la Médiatrice sur l'adoption d'un projet de norme technique de réglementation par le conseil d'administration de l'AEAPP.*
- **10.** Enfin, l'ABE a estimé que le plaignant n'avait pas démontré l'existence d'un intérêt public supérieur justifiant la divulgation.
- 11. Insatisfaite de la réponse de l'ABE, la plaignante s'est adressée à la Médiatrice.

L'enquête



- 12. La Médiatrice s'est enquise de la question de savoir si l'ABE:
- refusé à tort au public l'accès aux registres de vote relatifs aux deux recommandations de la BUL; et
- a autorisé à tort les autorités nationales de surveillance visées par les deux recommandations BUL à participer aux votes relatifs à ces recommandations BUL, donnant ainsi lieu à des conflits d'intérêts.
- **13.** Dans un premier temps, la Médiatrice a demandé à l'ABE d'examiner les enregistrements des deux votes et de fournir une réponse écrite à la plainte [5].
- **14.** En mai 2021, l'ABE a fourni à la Médiatrice les documents demandés et sa réponse écrite [6]. La Médiatrice a également reçu les observations du plaignant sur la réponse de l'ABE.
- **15.** En juillet 2021, la Médiatrice a demandé à l'ABE de répondre à son évaluation préliminaire de la plainte [7]. L'ABE a répondu à l'évaluation préliminaire de la Médiatrice le 28 octobre 2021 [8] et le plaignant a présenté ses observations sur cette réponse le 6 décembre 2021.
- 1. Accès du public aux deux bulletins de vote

Évaluation préliminaire du Médiateur

- **16.** Dans son évaluation préliminaire, la Médiatrice s'est d'abord félicitée de l'engagement pris par l'ABE de publier les votes concernant les futures décisions relatives à l'adoption de normes techniques de réglementation, conformément aux conclusions de sa précédente enquête sur l'AEAPP [9].
- **17.** La Médiatrice a rappelé que le règlement (CE) no 1049/2001 s'applique à *tous les* documents détenus par les institutions [10], qu'ils soient de nature législative ou non, et que l'accès ne peut être restreint que si une (ou plusieurs) des exceptions exhaustives s'appliquent [11].
- **18.** Dans ce contexte, la Médiatrice a noté qu'elle n'était pas convaincue par les arguments de l'ABE visant à refuser l'accès aux deux bulletins de vote en cause dans la présente enquête. Au contraire, la Médiatrice a considéré que l'ABE n'avait pas « *établi avec certitude* » [12] l'existence d'une pression externe importante sur les membres du conseil d'administration. Même si l'existence d'une telle pression devait être démontrée, elle a estimé qu'il n'était pas clair comment la capacité de la chambre de recours à agir de manière totalement indépendante et exclusivement dans l'intérêt de l'Union serait gravement compromise par une telle pression.
- 19. La Médiatrice s'est également déclarée préoccupée par la question de la pression «interne» exercée sur les membres du conseil d'administration par d'autres membres du conseil d'administration qui sont les destinataires des recommandations de la BUL. Elle estime qu'une telle pression interne est plus probable si les registres de vote sont gardés confidentiels, étant donné que les votes des membres du conseil d'administration ne sont alors pas soumis à un contrôle public. Dans ce contexte, la Médiatrice a également fait référence à un récent rapport



spécial de la Cour des comptes européenne [13], qui a trouvé «des *preuves écrites de tentatives de lobbying auprès des membres du panel pendant la période où le panel délibérait sur une éventuelle recommandation au conseil des autorités de surveillance»* [14].

- **20.** Au vu de cette évaluation préliminaire, la Médiatrice a conclu que l'ABE devrait accorder au public l'accès aux deux bulletins de vote en question.
- **21.** La Médiatrice a ensuite formulé des observations plus larges concernant la nature et l'importance des recommandations BUL [15]. Sur la base de ces observations, elle a estimé qu'il était conforme à la jurisprudence récente [16], qui s'est concentrée sur l'objectif et le *contexte* dans lesquels les documents sont élaborés, plutôt que sur leur statut formel, que les documents liés à la procédure d'adoption des recommandations BUL devraient également bénéficier de l'accès plus large accordé aux « documents législatifs ».

Réponse de l'ABE à l'évaluation préliminaire de la Médiatrice

- **22.** En réponse à l'évaluation préliminaire de la Médiatrice, l'ABE a accepté de divulguer les deux enregistrements de vote en question. Elle a donné l'explication suivante:
- L'ABE a réitéré son point de vue selon lequel la divulgation des votes individuels risque d'accroître la pression sur les membres du CRU « d'une manière qui empiète sur leur capacité à agir de manière indépendante et objective dans le seul intérêt de l'Union, comme l'exige l'article 42 du règlement fondateur de l'ABE. Cela porterait gravement atteinte au processus décisionnel de l'ABE». Il a déclaré que les membres du conseil d'administration doivent être libres d'exprimer leurs points de vue sans se sentir contraints par des attentes externes quant au respect des intérêts nationaux. Elle a noté qu'« [i]l s'agit d'une distinction essentielle par rapport à un organe tel que le Conseil, où des représentants sont présents pour refléter les politiques et priorités politiques nationales ».
- Néanmoins, l'ABE a réévalué l'existence d'un intérêt public supérieur justifiant la divulgation des deux bulletins de vote et a conclu qu'il existait, à titre exceptionnel et dans ces cas particuliers uniquement. Elle a expliqué qu'à la lumière des récents soupçons de lobbying de la Cour des comptes européenne, «il existe un intérêt public unique à examiner les conclusions de la Cour des comptes européenne en général et le comportement de vote des membres du conseil des autorités de surveillance de l'ABE en particulier».

L'évaluation du Médiateur

- 23. La Médiatrice se félicite de la décision de l'ABE de suivre son évaluation préliminaire et de publier les deux registres de vote. En prenant cette mesure, l'ABE a résolu cet aspect de la plainte.
- 24. Le Médiateur note toutefois que:
- L'ABE insiste toujours sur le fait qu'il existe un risque que la divulgation des votes n'augmente la pression externe sur les membres du CRU, compromettant ainsi gravement le processus



décisionnel de l'ABE.

- L'ABE n'est pas d'accord avec l'idée qu'il existe un intérêt public supérieur général justifiant la divulgation de tous les votes relatifs aux recommandations de la BUL (elle considère plutôt que les deux cas en cause sont exceptionnels).
- **25.** En ce qui concerne le risque d'augmentation de la pression extérieure sur les membres du conseil d'administration, la Médiatrice note que l'ABE est particulièrement préoccupée par « les attentes extérieures quant au respect des intérêts nationaux ». La suggestion selon laquelle les représentants des organes de surveillance nationaux qui sont conçus et censés être indépendants ne seraient pas en mesure de résister aux pressions visant à défendre les intérêts nationaux est préoccupante et contraire à leur obligation légale d'agir de manière indépendante et dans l'intérêt de l'Union, comme l'exige l'article 42 du règlement ABE.
- **26.** Les recommandations de la BUL sont des outils essentiels pour l'application du droit de l'Union dans le secteur bancaire. L'impartialité du processus d'adoption des recommandations BUL devrait toujours être hors de tout doute.
- 27. À ce titre, la Médiatrice estime que la confidentialité peut rendre les pressions indues encore plus probables, étant donné qu'il n'y aura pas d'examen public de la manière dont les membres du conseil d'administration ont voté. Comme la Cour l'a indiqué dans son arrêt *ClientEarth*, dans le cadre du processus décisionnel de la Commission, «la *transparence garantit la crédibilité de l'action de cette institution dans l'esprit des citoyens et des organisations concernées et contribue ainsi spécifiquement à garantir que cette institution agit de manière totalement indépendante et exclusivement dans l'intérêt général. C'est plutôt l'absence d'information et de débat publics qui est susceptible de susciter des doutes quant à la question de savoir si cette institution s'est acquittée de ses missions en toute indépendance et exclusivement dans l'intérêt général » [17].*

2. Conflit d'intérêts

Évaluation préliminaire du Médiateur

- 28. L'inspection de documents par l'équipe d'enquête de la Médiatrice a révélé que les autorités de surveillance de Malte, du Danemark et de l'Estonie avaient participé aux votes respectifs en 2018 (Pilatus Bank) et en 2019 (Danske Bank). Dans son évaluation préliminaire, la Médiatrice a estimé qu'il s'agissait d'un conflit d'intérêts.
- 29. La Médiatrice a noté que, lorsque le conseil d'administration a voté sur les deux recommandations BUL en question, le règlement ABE ne contenait pas de disposition explicite sur les conflits d'intérêts des membres du conseil d'administration. Toutefois, elle a estimé que la participation des membres concernés du conseil d'administration était incompatible avec la mission globale de l'ABE [18] et l'exigence du règlement selon laquelle les membres votants « agissent de manière indépendante et objective dans le seul intérêt de l'Union dans son ensemble et ne sollicitent ni n'acceptent d'instructions d'institutions ou d'organes de l'Union, d'aucun gouvernement d'un État membre ou de tout autre organisme public ou privé » [19]. La Médiatrice a estimé que l'existence de tels conflits d'intérêts remettait en cause l'impartialité des



travaux de l'ABE et risquait de saper la confiance du public dans ses travaux.

- 30. Dans le même temps, la Médiatrice a noté que le règlement ABE avait été modifié en janvier 2020 pour inclure une disposition explicite sur les conflits d'intérêts. Son article 42 modifié **impose** désormais aux autorités nationales de surveillance concernées de s'abstenir de participer aux discussions et aux votes relatifs aux points de l'ordre du jour lorsqu'elles se trouvent en situation de conflit d'intérêts. [20] Pour mettre en œuvre l'article 42 modifié, l'ABE a adopté un nouveau règlement intérieur pour son conseil d'administration, qui contient des dispositions sur les conflits d'intérêts, [21] et une nouvelle politique en matière de conflits d'intérêts pour les non-fonctionnaires, qui définit explicitement l'emploi par une autorité compétente, qui est le destinataire désigné d'une proposition de mesure de l'ABE émise en vertu de l'article 17 du règlement ABE, ou qui se trouve dans le même État membre qu'un destinataire désigné, comme l'une des sources d'un conflit d'intérêts. [22]
- **31.** La Médiatrice a invité l'ABE à indiquer si elle considérait que le règlement intérieur révisé du CRU et la nouvelle politique de l'ABE en matière de conflits d'intérêts étaient suffisamment solides pour empêcher que de telles situations de conflit d'intérêts ne se reproduisent à l'avenir.

Réponse de l'ABE à l'évaluation préliminaire de la Médiatrice

- 32. Dans sa réponse, l'ABE n'était pas d'accord avec l'évaluation préliminaire de la Médiatrice.
- **33.** Premièrement, l'ABE a relevé que, dans le cas de Pilatus Bank, le membre maltais du conseil d'administration était un employé de l'autorité maltaise de surveillance financière, et non de la cellule maltaise de renseignement financier, qui était l'autorité compétente concernée dans cette affaire.
- **34.** Deuxièmement, l'ABE a estimé que le règlement ABE, au moment des deux votes, ne prévoyait « aucune exception à la possibilité pour les membres votants du conseil des autorités de surveillance d'être exclus du vote » et que la Commission européenne avait clairement indiqué qu'elle n'avait pas l'intention, lors de l'élaboration de la législation, d'exclure les membres du vote « en tout état de cause ». Plus en détail, l'ABE a expliqué que:
- Lors des préparatifs en vue de la mise en place des trois autorités européennes de surveillance, elles ont demandé l'avis de la Commission sur la question de savoir si leur règlement intérieur pouvait exclure les membres du conseil d'administration du vote sur des questions pour lesquelles elles étaient considérées comme étant en conflit d'intérêts, étant donné que la question n'était pas clairement réglementée dans les trois règlements fondateurs.
- La direction générale compétente de la Commission a indiqué qu'il n'était pas prévu, lors de l'élaboration de la législation, que tout membre du conseil d'administration soit exclu du vote en tout état de cause.
- Reconnaissant l'importance de ce sujet, l'ABE a néanmoins adopté des dispositions plus limitées en matière de conflits d'intérêts pour gérer les conflits dans lesquels le suppléant d'un membre ne serait pas également affecté par le conflit et le vote ne serait donc pas



complètement exclu.

35. À la lumière de ces explications, l'ABE a conclu qu'elle « a agi de manière responsable en établissant ce qui était possible en vertu de son règlement fondateur et a pris des mesures pour gérer les conflits d'intérêts dans la mesure où cela était compatible avec la législation en vigueur au moment des affaires BUL ».

L'évaluation du Médiateur

- **36.** La Médiatrice ne considère pas que la clarification de l'ABE concernant le destinataire de la recommandation BUL dans l'affaire Pilatus Bank modifie son évaluation préliminaire de l'existence d'un conflit d'intérêts. L'ABE indique que le membre maltais du conseil d'administration est un employé de l'autorité maltaise de surveillance financière (MFSA), tandis que la cellule maltaise de renseignement financier (FIAU) était le destinataire de la recommandation BUL.
- **37.** L'ABE semble laisser entendre que si une autorité nationale différente de celle représentée au sein du conseil d'administration de l'ABE faisait l'objet d'une recommandation BUL, aucune situation de conflit d'intérêts ne pourrait survenir.
- **38.** La Médiatrice comprend que le risque de conflit d'intérêts découle de l'incitation des membres du conseil d'administration à protéger les **intérêts nationaux**. Ce risque se pose lorsque la recommandation BUL est envoyée à l'autorité nationale représentée au sein du comité ou à une autre autorité du même État membre.
- **39.** Cela est reconnu dans la nouvelle politique de l'ABE en matière de conflits d'intérêts pour les non-fonctionnaires, qui définit explicitement l'emploi par une autorité compétente, qui est le destinataire désigné d'une proposition de mesure de l'ABE émise en vertu de l'article 17 du règlement ABE, « ou qui est dans le même État membre en tant que tel un destinataire désigné », comme l'une des sources d'un conflit d'intérêts [23].
- **40.** En ce qui concerne le deuxième argument de l'ABE, selon lequel la question n'était pas clairement réglementée dans les règlements fondateurs des trois autorités européennes de surveillance avant janvier 2020 et que l'ABE avait reçu un avis clair de la Commission à cet égard, la Médiatrice fait observer ce qui suit.
- **41.** L'ABE ne soutient pas que le règlement ABE, avant sa modification en janvier 2020, **empêchait** l'ABE d'exclure les membres du CRU du vote lorsqu'ils se trouvaient en situation de conflit d'intérêts. Au contraire, l'ABE estime que la question n'était pas clairement réglementée.
- **42.** Le Médiateur est d'accord. Il n'y avait pas de disposition explicite sur les conflits d'intérêts dans le règlement ABE au moment des deux votes en 2018 et 2019. Néanmoins, comme l'a souligné la Médiatrice dans son évaluation préliminaire, elle considère que la participation des



membres concernés du conseil d'administration est incompatible avec la mission globale de l'ABE et avec l'exigence du règlement selon laquelle les membres votants « agissent de manière indépendante et objective dans le seul intérêt de l'Union dans son ensemble et ne sollicitent ni n'acceptent d'instructions d'institutions ou d'organes de l'Union, d'aucun gouvernement d'un État membre ou de tout autre organisme public ou privé ».

43. L'ABE s'appuie sur l'avis de la direction générale compétente de la Commission sur la question. Selon l'ABE, l'avis suggérait que le règlement ABE, avant sa modification en janvier 2020, ne prévoyait en *aucun* cas l'exclusion d'un membre du CRU du droit de vote. Malgré cet avis, l'ABE a toujours mis en place des «dispositions *plus limitées en matière de conflits d'intérêts*». Ces dispositions figuraient dans le règlement intérieur de la chambre de recours de 2011 et indiquaient ce qui suit:

« Les membres communiquent au conseil des autorités de surveillance tout conflit d'intérêts dont ils peuvent avoir connaissance et dont ils ont connaissance avant la résolution d'une question à laquelle ce conflit se rapporte. Aucun membre votant ne peut voter sur une question où ce membre votant a un conflit matériel ». [24]

- **44.** L'ABE ne semble donc pas avoir suivi intégralement l'avis reçu, mais a introduit une distinction entre les conflits d'intérêts matériels, d'une part, et les conflits institutionnels, d'autre part. Il est difficile de voir pourquoi le premier type exclurait les membres en conflit du vote et le second non.
- **45.** La Médiatrice note toutefois que le règlement ABE a été modifié en janvier 2020 et que l'ABE a publié un nouveau règlement intérieur pour son conseil d'administration et une nouvelle politique en matière de conflits d'intérêts pour les non-fonctionnaires. Le nouveau règlement intérieur du CRU exige que les personnes en conflit s'abstiennent de participer à la discussion et au vote sur le point pertinent de l'ordre du jour [25] (conformément à l'article 42 modifié du règlement ABE). Ces règles empêchent que des situations similaires de conflit d'intérêts ne se reproduisent. Par conséquent, aucune enquête supplémentaire sur cet aspect de la plainte n'est justifiée à ce stade.

Conclusion

Sur la base de l'enquête, la Médiatrice clôt cette affaire avec la conclusion suivante:

En donnant au public accès aux deux bulletins de vote en cause dans la présente enquête, l'ABE a résolu le premier aspect de la plainte.

En ce qui concerne le deuxième aspect de la plainte, étant donné que l'ABE a désormais publié un nouveau règlement intérieur pour son conseil d'administration et une nouvelle politique en matière de conflits d'intérêts pour les non-fonctionnaires, qui empêchent qu'une situation similaire de conflit d'intérêts ne se reproduise, aucune enquête supplémentaire n'est justifiée à ce stade.



Le plaignant et l'Autorité bancaire européenne seront informés de cette décision.

Emily O'Reilly Médiatrice européenne

Strasbourg, le 7 février 2022

- [1] Article 17 du règlement (UE) n° 1093/2010 instituant une Autorité européenne de surveillance (Autorité bancaire européenne): https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2010/1093/ [Lien] (ci-après: «règlement ABE»).
- [2] Lettre de la Médiatrice européenne à l'Autorité européenne des assurances et des pensions professionnelles (AEAPP) sur son refus d'accorder au public l'accès aux votes et aux débats de son conseil des autorités de surveillance sur les projets de normes techniques de réglementation, 28 janvier 2021, disponible à l'adresse suivante:

 https://www.ombudsman.europa.eu/en/doc/correspondence/en/137470 [Lien]
- [3] Article 4, paragraphe 3, deuxième alinéa, du règlement (CE) n° 1049/2001 relatif à l'accès du public aux documents du Parlement européen, du Conseil et de la Commission: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX%3A32001R1049 [Lien]. L'article prévoit que « [I]'accès à un document contenant des avis destinés à un usage interne dans le cadre de délibérations et de consultations préliminaires au sein de l'institution concernée est refusé même après que la décision a été prise si la divulgation du document porterait gravement atteinte au processus décisionnel de l'institution, à moins qu'un intérêt public supérieur ne justifie la divulgation ».
- [4] Article 12, paragraphe 2, du règlement (CE) n° 1049/2001.
- [5] Lettre de la Médiatrice européenne à l'Autorité bancaire européenne (ABE) sur son refus d'accorder au public l'accès aux votes et aux débats de son conseil des autorités de surveillance sur une violation présumée du droit de l'Union par les autorités de surveillance nationales, 29 avril 2021, disponible à l'adresse suivante:

https://www.ombudsman.europa.eu/en/doc/correspondence/en/141161 [Lien]

[6] Lettre de l'Autorité bancaire européenne (ABE) au Médiateur européen sur son refus d'accorder au public l'accès aux votes et aux débats de son conseil des autorités de surveillance sur une violation présumée du droit de l'Union par les autorités de surveillance nationales, 31 mai 2021, disponible à l'adresse suivante:

https://www.ombudsman.europa.eu/en/doc/correspondence/en/143115 [Lien]

[7] L'évaluation préliminaire du 16 juillet 2021 est disponible à l'adresse suivante:



https://www.ombudsman.europa.eu/en/doc/correspondence/en/144519 [Lien]

- [8] Réponse de l'Autorité bancaire européenne sur son refus d'accorder au public l'accès aux votes et aux débats de son conseil des autorités de surveillance sur une violation présumée du droit de l'Union par les autorités de surveillance nationales, 28 octobre 2021, disponible à l'adresse suivante: https://www.ombudsman.europa.eu/en/doc/correspondence/en/148683 [Lien]
- [9] Décision dans l'affaire 1564/2020/TE relative au refus de l'Autorité européenne des assurances et des pensions professionnelles d'accorder au public l'accès aux votes et aux débats de son conseil des autorités de surveillance sur les projets de normes techniques de réglementation, 18 mai 2021, disponible à l'adresse suivante:
- https://www.ombudsman.europa.eu/en/decision/en/141969 [Lien]
- [10] Considérant 11 du règlement 1049/2001.
- [11] Article 1er du règlement 1049/2001.
- [12] Arrêt du Tribunal (septième chambre) du 18 décembre 2008, Pablo Muñiz/Commission des Communautés européennes, T¤144/05, point 86; Arrêt du Tribunal (septième chambre élargie) du 22 mars 2018, Emilio de Capitani/Parlement européen, T¤540/15, point 99.
- [13] Cour des comptes européenne, rapport spécial. Efforts déployés par l'UE pour lutter contre le blanchiment de capitaux

dans le secteur bancaire sont fragmentés et la mise en œuvre est insuffisante, juillet 2021: https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR21 13/SR AML EN.pdf [Lien]

- [14] Ibidem, point 78. Le rapport de la Cour porte sur le lobbying exercé par les membres du conseil d'administration auprès des «membres du panel». Les membres du panel sont choisis parmi les membres du conseil d'administration pour mener une enquête et faire des projets de recommandations BUL à soumettre au conseil d'administration. Un membre d'un conseil d'administration d'un État membre concerné par une enquête ne peut pas être membre d'un groupe spécial dans le cadre de cette enquête. En outre, les membres d'un conseil d'administration d'un État membre concerné par une enquête ne devraient pas tenter d'influencer l'issue d'une enquête d'un groupe spécial. De l'avis de la Médiatrice, la raison d'être de la garantie de l'indépendance des membres des groupes d'experts lorsqu'ils enquêtent sur des violations potentielles du droit de l'Union devrait également s'appliquer en ce qui concerne le vote par le conseil des autorités de surveillance. Un membre du conseil d'administration d'un État membre concerné par une enquête ne devrait pas voter sur une recommandation de la BUL et ne devrait pas faire pression sur les membres du conseil d'administration qui votent sur un projet de recommandation de la BUL.
- [15] Le Médiateur a noté que les recommandations de la BUL créent, à tout le moins, des effets concrets et peuvent être transformées en actes ayant des effets juridiques au niveau



national. Elle souligne également le rôle essentiel des recommandations de la BUL dans l'application du droit de l'Union dans le secteur bancaire.

- [16] Arrêt de la Cour (grande chambre) du 4 septembre 2018, ClientEarth/Commission, C-57/16.
- [17] Arrêt de la Cour (grande chambre) du 4 septembre 2018, ClientEarth/Commission, C-57/16, point 104.
- [18] Article 1er, paragraphe 5, du règlement ABE.
- [19] Article 42 du règlement ABE.
- [20] L'article 42, paragraphes 3 et 4, du règlement ABE dispose:
- « 3. Les membres du conseil des autorités de surveillance, le président ainsi que les représentants sans droit de vote et les observateurs participant aux réunions du conseil des autorités de surveillance déclarent de manière précise et complète, avant ces réunions, l'absence ou l'existence de tout intérêt qui pourrait être considéré comme préjudiciable à leur indépendance en ce qui concerne tout point de l'ordre du jour, et s'abstiennent de participer à la discussion et au vote sur ces points.
- 4. Le conseil des autorités de surveillance arrête, dans son règlement intérieur, les modalités pratiques de la règle relative à la déclaration d'intérêts visée au paragraphe 3, ainsi que de la prévention et de la gestion des conflits d'intérêts.»
- [21] Elles exigent notamment que, « [e]n cas d'existence d'un intérêt pour un point de l'ordre du jour, la personne concernée (ci-après la "personne en conflit") s'abstienne de participer à la discussion et au vote sur ce point ». Voir l'article 6, paragraphe 4, de la décision de l'Autorité bancaire européenne du 22 janvier 2020 concernant le règlement intérieur du conseil des autorités de surveillance :

https://www.eba.europa.eu/sites/default/documents/files/document_library/About%20Us/Legal%20Framework/Upda [Lien].

[22] Article 1er, paragraphe 3, point f), de la décision de l'Autorité bancaire européenne du 22 janvier 2020 relative à la politique de l'ABE en matière d'indépendance et de processus décisionnels visant à éviter les conflits d'intérêts (politique en matière de conflits d'intérêts) pour les non-fonctionnaires:

https://www.eba.europa.eu/sites/default/documents/files/document_library/930903/EBA%20DC%202020%20308%2 [Lien].

[23] Article 1er, paragraphe 3, point f), de la décision de l'Autorité bancaire européenne du 22 janvier 2020 relative à la politique de l'ABE en matière d'indépendance et de processus décisionnels visant à éviter les conflits d'intérêts (politique en matière de conflits d'intérêts) pour les non-fonctionnaires:



https://www.eba.europa.eu/sites/default/documents/files/document_library/930903/EBA%20DC%202020%20308%2 [Lien].

[24] Article 16, paragraphe 3, de la décision portant adoption du règlement intérieur de la Banque européenne

Conseil des autorités de surveillance de l'Autorité, 12 janvier 2012 (soulignement ajouté), disponible à l'adresse suivante:

https://www.eba.europa.eu/sites/default/documents/files/documents/10180/16082/167b40d9-6489-444d-8451-02c3 DC 001 %28Règlement intérieur EBA-BoS Rev5%29.pdf?retry=1

[25] Article 6.4.