

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 du Médiateur européen clôturant l'enquête sur la plainte 1561/2014/MHZ contre l'Autorité bancaire européenne (ABE)

Décision

Affaire 1561/2014/MHZ - **Ouvert le** 13/10/2014 - **Décision le** 06/07/2015 - **Institution concernée** Autorité bancaire européenne (Pas d'acte de mauvaise administration constaté) |

L'affaire concernait un retard de l'Autorité bancaire européenne (ABE) dans le traitement de la demande du plaignant tendant à ce que l'ABE enquête sur une prétendue violation du droit de l'Union par l'autorité estonienne de surveillance financière. Le Médiateur s'est enquêté sur la question et a constaté que l'ABE était en mesure de justifier son retard, pour la plupart. Pour cette raison, et aussi parce que l'ABE s'est excusée pour le retard et s'est engagée à améliorer sa procédure, le Médiateur n'a pas constaté de mauvaise administration. Étant donné que, au cours de l'enquête, l'ABE a fixé des délais internes pour traiter des demandes similaires, le Médiateur l'a encouragée à formaliser ces délais en modifiant son règlement intérieur. Elle a donc clos l'affaire avec une remarque supplémentaire.

Les antécédents de la plainte

1. La plainte concerne une banque estonienne (ci-après la «Banque estonienne»).
2. Le 21 mai 2013, un cabinet d'avocats représentant le plaignant (entre autres demandeurs) a présenté à l'Autorité bancaire européenne (ci-après l'«ABE») une demande d'enquête en vertu de l'article 17 du règlement (UE) no 1093/2010 [1], l'autorité estonienne de surveillance financière (ci-après l'«Autorité estonienne») au sujet d'une violation alléguée de la directive 2007/44/CE de l'UE [2].
3. Les demandeurs ont allégué que l'autorité estonienne n'avait pas correctement évalué la



pertinence de l'acquisition de la majorité des actions de la banque estonienne par la banque X et sa société mère Y et n'a pas supervisé de manière adéquate cette acquisition. Il en a résulté un contrôle direct du capital social par le premier et un contrôle indirect par le second. À cet égard, les demandeurs ont considéré que les dépôts et le capital des clients de la banque estonienne ne sont pas sécurisés et que les informations couvertes par le secret bancaire ne sont pas sûres.

4. Le 23 mai 2013, l'ABE a confirmé la réception de la demande et s'est engagée à examiner la question et à informer les demandeurs des prochaines étapes en temps utile. Entre juin et décembre 2013, il y a eu un échange de correspondance entre l'ABE et les demandeurs. L'ABE a constamment accusé réception de la correspondance et des éléments de preuve supplémentaires. À chaque fois, l'ABE a informé les demandeurs qu'ils seraient informés sous peu de la procédure d'enquête et des prochaines étapes (mais aucune raison n'a été fournie pour justifier le retard).

5. Le 15 janvier 2014, l'ABE a informé le cabinet d'avocats que la demande avait été jugée recevable conformément aux règles de traitement interne de l'ABE relatives aux enquêtes relatives à la violation du droit de l'Union [3] .

6. Huit mois plus tard, l'ABE n'avait toujours pas décidé si elle avait l'intention d'enquêter sur l'Autorité estonienne. Le plaignant s'est adressé au Médiateur européen.

L'enquête

7. Le Médiateur a ouvert une enquête sur la plainte et a identifié les allégations et allégations suivantes:

1) L'ABE n'a pas traité correctement la demande;

2) L'ABE devrait prendre des mesures en réponse à la demande et en informer le plaignant sans plus tarder.

8. Lors de l'ouverture de l'enquête, le Médiateur a demandé à l'ABE de l'informer des délais imposés en interne pour chaque étape de la procédure lorsqu'elle traite des demandes similaires au titre de l'article 17 du règlement (UE) no 1093/2010.

9. Au cours de l'enquête, le Médiateur a reçu l'avis de l'ABE sur la plainte et, par la suite, les observations du plaignant en réponse à l'avis de l'ABE. Dans le cadre de l'enquête, le Médiateur a tenu compte des arguments et des avis avancés par les parties.

Prétendu défaut de traitement adéquat de la demande et de la réclamation y afférente



Arguments présentés au Médiateur

10. Le plaignant a fait valoir que l'ABE n'avait pas agi dans un délai raisonnable et n'avait pas motivé son retard. La demande a été présentée en mai 2013 et ce n'est qu'en janvier 2014 que l'ABE s'est prononcée sur sa recevabilité. En outre, jusqu'à la date de la plainte adressée au Médiateur (8 septembre 2014), l'ABE n'avait pas informé le plaignant de sa décision quant à son intention d'ouvrir une enquête à la suite de la demande ou de clore la demande sans ouvrir d'enquête.

11. Le plaignant a souligné que le règlement intérieur de l'ABE de 2012, qui était applicable au moment du dépôt de la demande, établit une distinction entre trois phases du processus de traitement d'une demande: I) la décision sur la recevabilité; II) la décision d'ouvrir ou non une enquête et iii) l'enquête.

12. Le présent règlement intérieur ne prévoit pas de délai dans lequel l'ABE devrait prendre une décision au cours des phases i) et ii). Par conséquent, les règles générales relatives au délai raisonnable s'appliquent. Le plaignant a fait valoir que les délais de huit mois pour traiter la recevabilité de la requête et de plus de huit mois pour décider de l'ouverture d'une enquête ne peuvent être considérés comme un «délai raisonnable». C'est d'autant plus vrai si l'on tient compte du fait que ces deux décisions sont « *de nature technique* ».

13. Dans sa réponse, l'ABE a fourni des informations détaillées sur la manière dont elle a traité la demande dans l'ordre chronologique, comme suit:

- La demande présentée le 21 mai 2013 a été complétée par plusieurs lettres supplémentaires datées respectivement du 3 juin 2013 (avec des documents annexés); Le 12 août 2013; 9 octobre 2013 et 27 novembre 2013 (avec documents annexés).
- L'ABE a pris contact avec l'autorité estonienne le 3 février 2014 et a demandé son avis sur la violation alléguée de la directive 2007/44. Dans sa réponse du 24 février 2014, l'Autorité estonienne a déclaré que la question avait fait l'objet d'un examen approfondi au cours des années précédentes.
- Entre-temps, le 17 février 2014, le plaignant a informé l'ABE que son évaluation préliminaire avait été divulguée à la presse. Le 4 avril 2014, le plaignant a informé l'ABE d'une décision judiciaire nationale relative à la demande. En réponse, le plaignant a été informé qu'une «enquête préliminaire» auprès de l'autorité estonienne avait été effectuée et que cette enquête était en cours.
- Le 11 avril 2014, l'ABE a demandé à l'Autorité estonienne des informations supplémentaires et des éléments de preuve à l'appui.
- Le 29 avril 2014, le plaignant a présenté des informations supplémentaires sur l'évolution de la situation en Estonie. Par la suite, l'ABE a informé le plaignant qu'en raison de la complexité de l'affaire, des nombreux documents du dossier, de ses ressources limitées et des traductions requises, elle avait besoin de plus de temps pour évaluer la demande et décider d'ouvrir ou non une enquête à l'encontre de l'autorité estonienne au titre de l'article 17 du règlement (UE) no 1093/2010.
- Le 3 juin 2014, l'Autorité estonienne a présenté une réponse complémentaire (à laquelle de



nombreux documents ont été annexés), qui a ensuite été évaluée et analysée par l'ABE.

- À la date de la réponse au Médiateur (19 décembre 2014), l'ABE a achevé son évaluation. Elle a rendu une décision exprimant son intention de clore la demande et de ne pas ouvrir d'enquête au titre de l'article 17 du règlement (UE) no 1093/2010. Le même jour, elle a envoyé une lettre au plaignant à cet effet.

14. L'ABE a noté qu'elle correspondait régulièrement au plaignant. Elle a toutefois souligné qu'elle avait reçu « *une quantité très importante d'informations factuelles complexes qu'elle devait examiner pour déterminer la marche à suivre* ». En outre, « *pendant l'été* », l'ABE devait réaffecter les ressources à une enquête complexe et urgente sur l'incapacité des autorités nationales Z à mettre des dépôts protégés à la disposition des déposants. Compte tenu des conséquences pour les déposants des banques Z concernées, l'ABE a donné la priorité à cette enquête, ce qui a entraîné des retards imprévus dans le traitement des demandes en attente.

15. En réponse à la demande d'informations spécifique du Médiateur (point 8 ci-dessus), l'ABE a noté que son unité juridique « *a récemment mis en place* » [4] un processus de suivi des plaintes/demandes à l'aide d'un «outil de gestion de projet» particulier. L'ABE a expliqué que «*[l]a Commission fixe des délais initiaux pour chaque plainte sur la base de la reconnaissance immédiate des plaintes, d'un examen initial de la plainte dans un délai de deux semaines et, sauf si cette analyse conduit à la clôture de la demande à ce stade, d'une analyse plus complète [...] dans un délai supplémentaire de trois mois et demi et de l'information du demandeur de l'analyse de l'ABE dans un mois supplémentaire*». Ces délais sont ajustés en fonction de la nature des demandes soumises, en particulier de leur complexité, de la mesure dans laquelle les enquêtes doivent être adressées aux autorités compétentes, de la rapidité de leurs réponses et de la nécessité de hiérarchiser les demandes par rapport aux autres travaux effectués par l'unité juridique. En fin de compte, l'objectif est de fournir à un demandeur une évaluation dans un délai d'un an à compter de la réception de la demande, tout en le gardant à jour.

16. L'ABE a joint à sa réponse une copie de sa lettre adressée au plaignant le 19 décembre 2014. Dans cette lettre, elle a informé le plaignant qu'elle «avait l'intention *de clore* [la demande] *et de ne pas ouvrir d'enquête au titre de l'article 17 du règlement (UE) no 1093/2010*» et a fourni des motifs détaillés à l'appui de sa décision. L'ABE a conclu que la demande devait être clôturée parce que le plaignant n'avait fourni aucun élément de preuve substantiel qui l'avait amenée à croire que « *la violation, si elle était prouvée, porterait atteinte aux fondements de l'état de droit, en l'absence de tout caractère systémique ou de tout aspect entraînant une violation des droits de l'homme ou d'autres libertés fondamentales* ». Elle a ensuite indiqué qu'il n'y avait aucune preuve que l'Autorité estonienne n'avait pas exercé ses responsabilités de surveillance. L'ABE a constaté qu'après avoir découvert la situation financière difficile du X, l'Autorité estonienne a agi d'une manière qui semble avoir eu pour but d'assurer la solidité de la banque estonienne. En outre, les affaires en cause ont donné lieu à des litiges importants devant les juridictions administratives et civiles estoniennes, qui impliquaient l'autorité estonienne.

Le plaignant a été invité à présenter « *toute nouvelle information pertinente*» susceptible de



justifier un examen plus approfondi de l'affaire dans un délai de quatre semaines. Dans le cas contraire, l'ABE clôturerait la demande du plaignant d'une manière précise.

L'ABE s'est excusée auprès du plaignant pour le temps nécessaire à l'analyse de la demande. Il a expliqué que cela était dû à « *une combinaison de la charge de travail très importante qui limite la ressource que nous pouvons affecter à l'examen de telles demandes* » et à la nécessité qui s'est manifestée au cours de l'été de donner la priorité à d'autres demandes concernant le manque d'accès des déposants à leurs dépôts dans deux banques Z. Il a déclaré qu'il « *s'efforcera de faire en sorte que des mises à jour plus régulières soient fournies sur les progrès accomplis dans l'examen de ces demandes à l'avenir* ».

17. Dans ses observations sur la réponse de l'ABE datée du 27 février 2015, le plaignant a estimé que l'ABE aurait dû décider d'enquêter sur les violations alléguées du droit de l'Union par l'autorité estonienne et de ne pas clore la demande. En effet, le 19 février 2015, une juridiction estonienne de première instance a confirmé des violations graves du droit estonien et du droit de l'Union par le X. Cette décision a émis des doutes sur l'exactitude des observations de l'Autorité estonienne à l'ABE et a confirmé que le X n'était pas un actionnaire de contrôle approprié de la Banque estonienne. Le 16 janvier 2015, le plaignant et les autres demandeurs ont répondu à la lettre de l'ABE et, le 27 février, ont transmis une copie de l'arrêt du tribunal estonien à l'ABE. Le plaignant a fait valoir que, en tout état de cause, sa plainte auprès du Médiateur ne visait pas à obtenir une décision du Médiateur sur le fond de la demande, mais sur la question de savoir si l'ABE a traité la demande dans un délai raisonnable.

18. Le plaignant a convenu que l'objet de la demande était complexe et que l'ABE devait recueillir des éléments de preuve. Toutefois, selon lui, l'ABE n'a pas traité la question de la manière la plus efficace possible. Lorsqu'elle décide d'ouvrir ou non une enquête (la deuxième phase de la procédure), l'ABE semble avoir commencé à se concentrer sur des questions qui auraient dû être analysées au cours de la troisième phase (l'enquête). La deuxième phase n'aurait pas dû impliquer une enquête approfondie sur les faits sur lesquels la demande était fondée, alors que la lettre de l'ABE du 19 décembre 2014 suggère qu'une telle enquête détaillée a eu lieu. Au lieu de cela, selon le plaignant, l'ABE aurait simplement dû déterminer si la demande remplissait les critères énoncés à l'annexe 2 du règlement intérieur.

L'évaluation du Médiateur

19. Comme l'a souligné à juste titre le plaignant, l'ancien règlement intérieur et actuel de l'ABE pour les enquêtes sur les violations du droit de l'Union ne prévoit pas de délais pour permettre à l'ABE de prendre i) des décisions sur la recevabilité des demandes et ii) des décisions sur la question de savoir s'il y a lieu d'ouvrir une enquête. Toutefois, les principes de confiance légitime et de sécurité juridique exigent de l'ABE qu'elle agisse dans un délai raisonnable lorsqu'elle traite des demandes. Cette exigence correspond à un droit fondamental procédural consacré à l'article 41 de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, qui exige que les « *affaires [de toute personne] soient traitées [...] dans un délai raisonnable* ».



20. Comme les juridictions de l'Union l'ont jugé à plusieurs reprises, l'appréciation du caractère raisonnable du délai en question devrait avoir lieu au regard des circonstances propres à l'espèce, telles que la complexité de l'affaire, le comportement des parties ou les questions procédurales de substitution [5] .

21. En ce qui concerne sa décision sur la recevabilité de la demande, le Médiateur estime que l'ABE n'a pas été en mesure de justifier pourquoi elle a mis huit mois pour parvenir à sa décision. Premièrement, comme l'a soutenu à juste titre le plaignant, les critères de recevabilité établis à l'article 2.5 et à l'annexe 1 du règlement de procédure de 2012 de l'ABE, qui s'appliquent en l'espèce, sont de nature technique et ne semblent pas nécessiter plusieurs mois pour être traités [6] . En outre, si les informations supplémentaires que le plaignant a transmises à l'ABE les 3 juin, 6 octobre et 27 novembre 2013 pouvaient effectivement être pertinentes pour apprécier si l'enquête devait être ouverte, elles n'étaient certainement pas pertinentes pour la décision relative à la recevabilité au regard des critères énumérés à l'annexe 1. Le Médiateur note également que tous les documents que le plaignant a annexés à sa correspondance ont été traduits en anglais.

22. D'autre part, le Médiateur estime justifié le temps qu'il a fallu à l'ABE pour se prononcer sur la prochaine étape de la procédure, à savoir la décision préliminaire selon laquelle la demande devrait être clôturée sans ouvrir d'enquête.

23. Le Médiateur souligne que tant le règlement de 2012 que le règlement de 2014 indiquent que cette étape est comparable à une enquête, bien que de nature préliminaire. En effet, l'article 3 du règlement de procédure de 2012, qui prévoit la possibilité de contacter l'autorité compétente concernée, est intitulé «Initiation de l'enquête». L'article 4 du règlement intérieur de 2014 est encore plus explicite. Il prévoit la possibilité de contacter l'autorité compétente concernée, le demandeur ou toute personne morale ou physique pour obtenir des informations au stade de la détermination de la nécessité d'ouvrir l'enquête. Il s'intitule « **Enquête préliminaire** » [7] . En outre, l'annexe 2 établit une distinction entre les facteurs d'enquête positifs et négatifs qui doivent être déterminés avant de décider s'il y a lieu de classer la demande ou d'ouvrir une enquête. La nature de ces facteurs (en particulier des facteurs d'enquête positifs) nécessite une appréciation approfondie des faits, du droit et des informations fournies par l'autorité compétente et les demandeurs [8] .

24 . Le Médiateur note qu'au cours de la période de onze mois comprise entre le 15 janvier 2014 (date de la décision relative à la recevabilité) et le 19 décembre 2014 (date de la décision exprimant l'intention de clore la demande sans ouvrir d'enquête), l'ABE a demandé à deux reprises à l'autorité estonienne des explications (les 3 février et 11 avril) et a eu plusieurs échanges avec les demandeurs. Le Médiateur reconnaît également que l'ABE a dû analyser les réponses de l'Autorité estonienne, obtenir des traductions des documents fournis par cette autorité et traiter des éléments de preuve complexes et volumineux. En outre, en accordant la priorité au dossier Z sur la demande, l'ABE a agi dans les limites de son pouvoir d'appréciation en ce qui concerne l'organisation de ses travaux internes.

25. À la lumière de ce qui précède, le Médiateur conclut que, bien que l'ABE n'ait pas été en



mesure de justifier pourquoi elle a mis huit mois pour statuer sur la recevabilité de la demande, elle a pu fournir une explication du fait qu'il a fallu onze mois (à compter de la date de la décision sur la recevabilité) pour parvenir à sa décision préliminaire de clôturer la demande sans ouvrir d'enquête. Pour cette raison et également parce que, dans sa lettre envoyée au plaignant le 19 décembre 2014, l'ABE (i) s'est excusée pour le retard et (ii) s'est engagée « *à ce que des mises à jour plus régulières soient fournies sur l'état d'avancement de l'examen des demandes à l'avenir* », le Médiateur ne trouve pas de cas de mauvaise administration.

27. Enfin, le Médiateur note avec approbation qu'à l'heure actuelle, l'ABE applique les délais internes suivants: un maximum de **cinq mois** à compter de la date de réception d'une demande pour statuer sur la recevabilité d'une demande et d'un **an** au maximum à compter de la date de réception d'une demande pour décider de l'ouverture d'une enquête ou de la clôture de la demande.

Conclusion

Sur la base de l'enquête sur cette plainte, le Médiateur conclut cette plainte avec la conclusion suivante:

Étant donné que l'ABE s'est excusée pour le retard injustifié survenu dans le traitement de la demande du plaignant et qu'elle s'est engagée à « veiller à ce que des informations plus régulières soient fournies sur l'état d'avancement de l'examen des demandes à l'avenir », le Médiateur ne constate pas de mauvaise administration dans cette affaire.

Le plaignant et l'ABE seront informés de cette décision.

Remarque complémentaire

L'ABE pourrait envisager de formaliser les délais initiaux fixés par l'outil de gestion de projets de l'ABE en modifiant sa décision de 2014 portant adoption du règlement de procédure pour les enquêtes en cas de violation du droit de l'Union en conséquence.

Emily O'Reilly Strasbourg, 06/07/2015

[1] Règlement (UE) no 1093/2010 du Parlement européen et du Conseil du 24 novembre 2010 instituant une Autorité européenne de surveillance (Autorité bancaire européenne), modifiant la décision 716/2009/CE et abrogeant la décision 2009/78/CE de la Commission (JO L 331, p. 12).

L'article 17 «Préparation du droit de l'Union» dispose:

«1. Lorsqu'une autorité compétente n'a pas appliqué les actes visés à l'article 1er, paragraphe 2,



ou les a appliquées d'une manière qui semble constituer une violation du droit de l'Union, [...] l'Autorité agit conformément aux pouvoirs énoncés aux paragraphes 2, 3 et 6 du présent article .

2: À la demande d'une ou de plusieurs autorités compétentes, du Parlement européen, du Conseil, de la Commission ou du groupe des parties intéressées au secteur bancaire, ou de sa propre initiative, et après en avoir informé l'autorité compétente concernée, l'Autorité peut enquêter sur la prétendue violation ou non-application du droit de l'Union ».

[2] Directive 2007/44/CE du Parlement européen et du Conseil du 5 septembre 2007 modifiant la directive 92/49/CEE du Conseil et les directives 2002/83/CE, 2004/39/CE, 2005/68/CE et 2006/48/CE en ce qui concerne les règles de procédure et les critères d'évaluation pour l'évaluation prudentielle des acquisitions et augmentations de participations dans le secteur financier (JO L 247, p. 1).

[3] Décision de l'ABE EBA/DC/2012/054, du 5 juillet 2012. Ces règles ont été remplacées le 14 juillet 2014 par la décision de l'ABE portant adoption du règlement de procédure relatif aux enquêtes en cas de violation du droit de l'Union (EBA/DC/2014/100). Le contenu des règles n'a pas changé de manière significative.

[4] Aucune date n'a été communiquée.

[5] Affaires jointes T-431/10 et T-560/10, *Nencini/Parlement*, arrêt du 4 juin 2013, non encore publié au Recueil, points 43 et 44, et la jurisprudence citée; Arrêt du 26 novembre 2013, *Kendrion/Commission*, C-50/12 P, non encore publié au Recueil, point 96.

[6] Article 2. 5 du règlement intérieur de 2012: « *Pour être recevable, une demande porte sur l'application des actes visés à l'article 1er, paragraphe 2, du règlement ABE, y compris les normes techniques établies conformément aux articles 10 à 15, en particulier le défaut d'une autorité compétente de veiller à ce que l'établissement financier satisfasse aux exigences énoncées dans ces actes. Une demande n'est pas recevable si elle relève d'une catégorie figurant à l'annexe 1 .* » L'annexe 1 prévoyait six conditions d'irrecevabilité claires. La demande est considérée comme irrecevable si i) elle est anonyme, n'indique pas l'adresse de l'expéditeur ou montre une adresse incomplète; (II) aucun grief n'est indiqué; (III) le grief ne relève pas du champ d'application du règlement; (IV) rien n'indique qu'une autorité compétente puisse être attribuée à la violation alléguée du droit de l'Union; (V) il concerne les actes/omissions d'une personne ou d'un organisme privé; (VI) le grief est matériellement le même que celui qui a déjà été traité par l'ABE.

[7] L'article 3, paragraphe 1, du règlement intérieur de 2012 dispose que le président de l'ABE invite, le cas échéant, l'autorité compétente à fournir des informations dans un délai déterminé. L'article 4 du règlement intérieur de 2014, intitulé «Enquête préliminaire», dispose que le président peut inviter l'autorité compétente concernée, le demandeur ou toute autre personne morale ou physique à fournir des informations. L'article 3, paragraphe 2, du règlement intérieur de 2012 dispose que, après réception de toutes les informations nécessaires, le président doit décider d'ouvrir ou non une enquête, compte tenu de la liste non exhaustive des facteurs



figurant à l'annexe 2.

[8] L'annexe 2 du règlement intérieur de 2012 (l'annexe 2 du règlement intérieur de 2014 est presque identique) prévoit ce qui suit:

« Facteurs positifs [d'enquête]: La violation alléguée porte atteinte aux fondements de l'état de droit (par exemple, violations systémiques, violations des droits de l'homme ou des libertés fondamentales) La violation alléguée concerne une infraction répétée...; La violation alléguée peut avoir une incidence importante et directe sur les objectifs de l'ABE en ce qui concerne: le fonctionnement du marché intérieur; intégrité, transparence; l'efficacité et le bon fonctionnement des marchés financiers; prévenir l'arbitrage réglementaire et promouvoir l'égalité des conditions de concurrence; et améliorer la protection des clients.

Facteurs négatifs [d'enquête]: La demande est plus appropriée pour être traitée par une autre personne ou un autre organisme...; la demande est plus appropriée pour être traitée par d'autres moyens (par exemple, examen par les pairs, médiation); la requête semble frivole ou vexatoire ».