



Repertoriul jurisprudenței

HOTĂRÂREA TRIBUNALULUI FUNCȚIEI PUBLICE A UNIUNII EUROPENE
(Camera a treia)
12 decembrie 2012

Cauza F-43/10

Maria Concetta Cerafogli
împotriva
Băncii Centrale Europene (BCE)

„Funcție publică — Personalul BCE — Plângere pentru hărțuire morală — Anchetă administrativă — Acces la dosarul de anchetă — Raport de anchetă — Eroare vădită de apreciere”

Obiectul: Acțiune introdusă în temeiul articolului 36.2 din Protocolul privind Statutul Sistemului European al Băncilor Centrale și al Băncii Centrale Europene, anexat la Tratatul UE și la Tratatul FUE, prin care doamna Cerafogli solicită, în esență, anularea deciziei Comitetului Executiv al Băncii Centrale Europene (BCE) din 17 noiembrie 2009 de încheiere a anchetei administrative interne deschise în urma plângerii sale pentru discriminare (denumită în continuare „decizia atacată”)

Decizia: Respinge acțiunea. Reclamanta suportă propriile cheltuieli de judecată și este obligată la suportarea cheltuielilor de judecată ale BCE.

Sumarul hotărârii

1. *Acțiune introdusă de funcționari — Agenții Băncii Centrale Europene — Obiect — Somație adresată administrației — Declarație — Inadmisibilitate*
(*Condițiile de angajare a personalului Băncii Centrale Europene, art. 42*)

2. *Acțiune introdusă de funcționari — Agenții Băncii Centrale Europene — Acțiune specială — Condiții de formă — Caracter suficient de precis — Expunerea anumitor motive în anexe comunicate în afara termenului — Inadmisibilitate*
[*Statutul funcționarilor, art. 90 alin. (2); Condițiile de angajare a personalului Băncii Centrale Europene, art. 41; Normele aplicabile personalului Băncii Centrale Europene, art. 8.1.6*]

3. *Acțiune introdusă de funcționari — Agenții Băncii Centrale Europene — Acțiune specială — Concordanță între acțiunea specială și cererea introductivă — Identitate de obiect și de cauză — Modificarea cauzei litigiului — Inadmisibilitate*
(*Statutul funcționarilor, art. 91; Condițiile de angajare a personalului Băncii Centrale Europene, art. 41*)

4. *Procedură jurisdicțională — Autoritate de lucru judecat — Domeniu de aplicare — Inadmisibilitatea unei a doua acțiuni — Condiții — Identitate de obiect — Contestarea unui act identic în esență cu cel atacat în prima acțiune, dar care se întemeiază pe alte motive de fapt și de drept — Lipsa autorității de lucru judecat*

5. *Funcționari — Agenții Băncii Centrale Europene — Drepturi și obligații — Anchetă internă privind o pretinsă hărțuire morală — Drepturile autorului plângerii de a fi ascultat și de a avea acces la dosarul de anchetă — Limite
(Regulamentul nr. 45/2001 al Parlamentului European și al Consiliului, art. 20)*

6. *Acțiune introdusă de funcționari — Motive — Motiv întemeiat pe o încălcare a dreptului de a fi ascultat — Constatăre din oficiu*

7. *Funcționari — Decizie care lezează — Obligația de motivare — Decizie care se înscrie într-un context cunoscut de destinatar — Luare în considerare a contextului juridic
(Statutul funcționarilor, art. 25)*

8. *Banca Centrală Europeană — Comitetul Executiv — Reuniuni — Termen de trimitere către membri a documentelor referitoare la ordinea de zi — Nerespectare — Neregularitate care nu poate conduce la anularea unei decizii a Comitetului Executiv — Sarcina probei
[Regulamentul interior al Comitetului Executiv al Băncii Centrale Europene, art. 3 alin. (1)]*

9. *Acțiune introdusă de funcționari — Motive — Eroare vădită de apreciere — Noțiune — Sarcina probei*

10. *Funcționari — Hărțuire morală — Noțiune — Coleg care are o opinie negativă despre un funcționar și care a informat ierarhia în legătură cu motive legate de calitatea muncii prestate de acesta și de comportamentul său — Excludere — Cerința unui caracter obiectiv al celor resimțite de pretinsa victimă
(Statutul funcționarilor, art. 12a)*

11. *Procedură jurisdicțională — Cheltuieli de judecată — Stabilire — Cheltuieli recuperabile — Noțiune — Onorarii datorate avocatului unui funcționar pentru prestațiile efectuate în cadrul fazei precontencioase — Excludere
(Regulamentul de procedură al Tribunalului Funcției Publice, art. 86 și 91)*

1. Nu revine instanței Uniunii, în cadrul controlului de legalitate pe care îl efectuează, întemeiat pe articolul 42 din Condițiile de angajare a personalului Băncii Centrale Europene, să adreseze somații administrației sau să facă declarații în drept.

(a se vedea punctul 43)

Trimitere la:

Tribunalul Funcției Publice: 15 decembrie 2010, Saracco/BCE, F-66/09, punctul 39

2. Procedura precontencioasă reglementată la articolul 41 din Condițiile de angajare a personalului Băncii Centrale Europene și la articolul 8.1.6 din Normele aplicabile personalului Băncii are un caracter informal, similar procedurii de reclamație instituite la articolul 90 alineatul (2) din Statutul funcționarilor.

În consecință, acțiunea specială reglementată la articolul 41 din Condițiile de angajare, completat prin articolul 8.1.6 din Normele aplicabile personalului, nu trebuie să respecte forme consacrate pentru a fi admisibilă, iar Banca este obligată să o examineze într-un spirit de deschidere. Pentru a fi admisibilă, este suficient ca această acțiune să fie destul de precisă pentru a permite Băncii să cunoască motivele și argumentele pe care persoana interesată le formulează împotriva deciziei contestate.

În astfel de condiții, comunicarea tardivă a unei anexe nu poate fi considerată *a priori* drept o încălcare a principiului potrivit căruia termenele sunt de ordine publică dacă acțiunea specială propriu-zisă a fost introdusă în termenul prevăzut.

Totuși, în contextul special în care anexele comunicate ulterior expirării termenului prevăzut nu sunt pur probatorii, ci, dimpotrivă, cuprind motivele agentului sau trebuie considerate ca făcând parte integrantă din acțiunea sa specială, trimiterea tardivă a acestor anexe încalcă termenul prevăzut pentru introducerea unei acțiuni speciale.

În plus, chiar dacă procedura precontencioasă prezintă un caracter informal, este vorba despre un demers prin care se urmărește o soluționare amiabilă cu care este incompatibil faptul că agentul constrânge administrația să caute, în cadrul acțiunii sale speciale și în anexe cuprinzătoare, elemente disparate ale diferitor sale argumente, chiar dacă are la dispoziție un termen rezonabil de două luni pentru introducerea acestei acțiuni

(a se vedea punctele 50-52 și 54-56)

Trimitere la:

Tribunalul de Primă Instanță: 22 iunie 1990, Marcopoulos/Curtea de Justiție, T-32/89 și T-39/89, punctul 28; 7 martie 1996, Williams/Curtea de Conturi, T-146/94, punctul 48; 13 ianuarie 1998, Volger/Parlamentul European, T-176/96, punctul 65

Tribunalul Funcției Publice: 1 iulie 2010, Mandt/Parlamentul European, F-45/07, punctele 111 și 113

3. Norma privind concordanța dintre acțiunea specială și cererea introductivă trebuie interpretată în sensul că, sub rezerva unor excepții de nelegalitate și, desigur, a unor motive de ordine publică, în mod normal nu ar exista o modificare a cauzei litigiului și, prin urmare, o inadmisibilitate pentru nerespectarea normei privind concordanța decât dacă reclamantul care contestă în reclamația sa exclusiv validitatea formală a actului care îl lezează, inclusiv aspectele procedurale ale acestuia, invocă în cerere motive de fond sau în ipoteza inversă, în care reclamantul, după ce a contestat în reclamația sa exclusiv legalitatea pe fond a actului care îl lezează, formulează o cerere introductivă care conține motive privind validitatea formală a acestuia, inclusiv aspectele sale procedurale.

(a se vedea punctul 61)

Trimitere la:

Tribunalul Funcției Publice: Mandt/Parlamentul European, citată anterior, punctele 110, 119 și 120; 29 septembrie 2011, da Silva Tenreiro/Comisia, F-72/10, punctul 59, care face obiectului unui recurs pendinte la Tribunalul Uniunii Europene, cauza T-643/11 P

4. Pentru a garanta atât stabilitatea dreptului și a raporturilor juridice, cât și o bună administrare a justiției, este necesar ca hotărârile judecătorești rămase definitive după epuizarea căilor de atac disponibile sau după expirarea termenelor de exercitare a acestor căi de atac să nu mai poată fi contestate

În această privință, o acțiune este inadmisibilă în temeiul autorității de lucru judecat a unei hotărâri anterioare care a soluționat o acțiune între aceleași părți, care privea același obiect și care a fost întemeiată pe aceeași cauză. Actul a cărui anulare se solicită constituie un element esențial, care permite să se caracterizeze obiectul unei acțiuni, însă, în cazul în care mai multe acțiuni au fost îndreptate împotriva unor decizii distincte pe care administrația le-a adoptat în mod formal, nu se poate concluziona pe baza acestei unice împrejurări în sensul lipsei identității de obiect a acțiunilor menționate, din moment ce aceste decizii distincte au un conținut identic în esență și se întemeiază pe aceleași motive.

În cele din urmă, chiar dacă motivele invocate în susținerea unei acțiuni coincid în parte cu cele invocate în cadrul unei proceduri anterioare, a doua acțiune nu reprezintă o repetare a primei proceduri, ci un litigiu nou, întrucât se întemeiază și pe alte motive de fapt și de drept.

(a se vedea punctele 68 și 69)

Trimitere la:

Curte: 19 septembrie 1985, Hoogovens Groep/Comisia, 172/83 și 226/83, punctul 9; 30 septembrie 2003, Köbler, C-224/01, punctul 38

Tribunalul de Primă Instanță: 5 iunie 1996, NMB France și alții/Comisia, T-162/94, punctul 37; 12 decembrie 1996, Altmann și alții/Comisia, T-177/94 și T-377/94, punctul 52

Tribunalul Uniunii Europene: 25 iunie 2010, Imperial Chemical Industries/Comisia, T-66/01, punctele 197, 207 și 208

5. Din moment ce o procedură de anchetă desfășurată ca urmare a unei cereri de asistență a unui funcționar, care cuprinde o plângere privind hărțuirea morală, nu poate fi considerată o procedură de anchetă inițiată împotriva funcționarului menționat, persoana respectivă nu se poate prevala de obligația instituției de a respecta drepturile la apărare, care se impune drept principiu general de drept al Uniunii în orice procedură inițiată împotriva unei persoane și care poate conduce la un act care lezează pe aceasta. Or, faptul că o decizie constituie, din punct de vedere procedural, un act care lezează nu permite să se deducă automat din aceasta, fără a se avea în vedere natura procedurii inițiate, că autoritatea are obligația de a asculta în mod util persoana interesată. Astfel, ținând seama de principiile care stau la baza legislației, a practicii administrative și a jurisprudenței Uniunii în domeniile concurenței, ajutoarelor de stat și concentrării întreprinderilor, reiese că o gradare a fost stabilită între terții interesați pentru a se determina întinderea dreptului lor de a fi ascultați, potrivit gravității atingerii care poate fi adusă intereselor lor. Totuși, chiar în lipsa oricărei dispoziții și a oricărui context în care ar fi fost necesară aplicarea dreptului la apărare, partea interesată de o procedură administrativă trebuie să fie în măsură, în decursul acestei proceduri, să ia poziție și să își exprime în mod util punctul de vedere cu privire la date referitoare la aceasta, date pe care este cel mai în măsură să le furnizeze și în legătură cu care nu s-a stabilit că autoritatea le poate utiliza în alt mod.

În ceea ce privește o anchetă administrativă internă privind o pretinsă hărțuire morală inițiată ca urmare a unei plângeri a unui agent al Băncii Centrale Europene, chiar dacă ancheta nu a fost efectuată împotriva autorului plângerii, acesta se poate prevala, în temeiul principiului bunei administrări, de dreptul de a fi ascultat cu privire la faptele care îl privesc, în măsura în care o decizie prin care se respinge o astfel de plângere poate avea consecințe grave, faptele de hărțuire morală putând avea efecte extrem de distrugătoare asupra stării de sănătate a victimei, iar recunoașterea eventuală de către administrație a existenței unei hărțuiri morale fiind, prin ea însăși, susceptibilă de a avea un efect benefic în procesul terapeutic de reconstrucție a persoanei hărțuite. Însă dreptul procedural de care un autor al unei plângeri se poate prevala și care este distinct de dreptul la apărare nu este la fel de extins ca acestea din urmă. Este suficient în această privință să i se dea o posibilitate suficientă de a-și expune în mod util punctul de vedere și să explice, dacă este cazul, motivul pentru

care concluzia vizată în proiectul de raport de anchetă nu se poate justifica. În plus, dreptul procedural al cărui titular este autorul plângerii nu este absolut. În contextul unei anchete privind fapte de hărțuire morală, din moment ce raportul de anchetă este circumstanțiat și niciun element al dosarului nu permite să se bănuiască că nu ar reproduce esența mărturiilor strânse, nu este nerezonabil, cu excepția unor împrejurări particulare, să se urmărească protejarea martorilor, garantându-li-se anonimatul și confidențialitatea oricărei date care îi poate identifica, pentru a se face posibilă efectuarea unor anchete neutre și obiective care să beneficieze de o colaborare fără rețineri din partea membrilor personalului, chiar în interesul autorilor plângerii. Nu este nerezonabil nici să se urmărească prevenirea astfel a oricărui risc de influențare *a posteriori* a martorilor de către persoanele incriminate și chiar de către autorii plângerii. Pe de altă parte, nu este nerezonabil nici să se considere că confidențialitatea mărturiilor este necesară pentru conservarea unor raporturi de muncă de natură să asigure buna funcționare a serviciilor. Astfel, nu este stabilit că, atunci când ancheta nu confirmă opinia acestora, o transparență totală în materie ar fi susceptibilă de a pune capăt sentimentului de frustrare și de neîncredere al persoanelor convinse că fac obiectul unei hărțuiri morale.

Pe de altă parte, articolul 20 din Regulamentul nr. 45/2001 privind protecția persoanelor fizice cu privire la prelucrarea datelor cu caracter personal de către instituțiile și organele comunitare și privind libera circulație a acestor date legitimează restricțiile dreptului procedural al cărui titular este autorul plângerii. Astfel, nu se poate pierde din vedere că mărturiile strânse în cadrul unei anchete privind fapte de hărțuire morală nu privesc numai autorul plângerii, ci și membrii personalului vizați și pe cei ascultați în cadrul investigațiilor. În acest caz, punându-se în discuție drepturile altor persoane decât autorul plângerii, există o diferență notabilă față de cazurile în care reclamantii solicită să aibă acces la fapte care îi privesc exclusiv.

(a se vedea punctele 85, 86, 91-93, 95, 97 și 98)

Trimitere la:

Curte: 21 noiembrie 1991, Technische Universität München, C-269/90, punctele 23-25; 29 aprilie 2004, Parlamentul European/Reynolds, C-111/02 P, punctul 57; 9 noiembrie 2006, Comisia/De Bry, C-344/05 P, punctul 37; 29 iunie 2010, Comisia/Alrosa, C-441/07 P, punctul 91

Tribunalul de Primă Instanță: 27 noiembrie 1997, Kaysersberg/Comisia, T-290/94, punctele 108 și 113; 7 iunie 2006, Österreichische Postsparkasse/Comisia, T-213/01 și T-214/01, punctul 106; 17 octombrie 2006, Bonnet/Curtea de Justiție, T-406/04, punctul 76

Tribunalul Funcției Publice: 30 noiembrie 2009, Wenig/Comisia, F-80/08, punctul 48; 16 mai 2012, Skareby/Comisia, F-42/10, punctele 46 și 48

Tribunalul Uniunii Europene: 12 mai 2010, Bui Van/Comisia, T-491/08 P, punctul 75

6. Întrucât un motiv întemeiat pe dreptul de a fi ascultat poate fi invocat din oficiu, un reclamant are dreptul de a invoca acest principiu în stadiul procedurii scrise.

(a se vedea punctul 89)

Trimitere la:

Tribunalul Funcției Publice: 11 septembrie 2008, Bui Van/Comisia, F-51/07, punctul 77 și jurisprudența citată

7. Un act care lezează este suficient motivat atunci când intervine într-un context cunoscut de persoana interesată, care îi permite acesteia să înțeleagă semnificația măsurii adoptate în privința sa. În consecință, o motivare prin trimitere la un raport sau la un aviz, care este la rândul său motivat și comunicat, poate fi admisă.

În plus, motivarea trebuie să se aprecieze în funcție de contextul în care a fost adoptat actul în litigiu și în special în raport cu totalitatea normelor juridice care reglementează materia vizată. În consecință, dat fiind că contextul juridic poate, într-o cauză de hărțuire morală, să se opună ca autorul plângerii să aibă acces la toate mărturiile strânse în cursul anchetei, nu se poate considera că decizia cu care s-a încheiat ancheta ar fi insuficient motivată în măsura în care trimite numai la raportul de anchetă, care nu este, nici acesta, însoțit de aceste mărturii.

(a se vedea punctele 108, 111 și 112)

Trimitere la:

Tribunalul Funcției Publice: 23 noiembrie 2010, Marcuccio/Comisia, F-65/09, punctul 61

Tribunalul Uniunii Europene: 8 iunie 2011, Comisia/Marcuccio, T-20/09 P, punctele 67 și 68

8. Reiese de la articolul 3 alineatul (1) din Regulamentul interior al Comitetului Executiv al Băncii Centrale Europene că documentele care se raportează la ordinea de zi trebuie trimise în principiu Comitetului Executiv cu cel puțin două zile înainte de reuniunea acestuia. În consecință, acest termen este numai cel în care documentele respective trebuie adresate membrilor Comitetului Executiv, iar nu cel în care trebuie puse la dispoziția acestora.

În orice situație, pentru ca o încălcare a normelor prevăzute de Regulamentul interior al Comitetului Executiv să poată constitui o neregularitate esențială care poate afecta validitatea unei decizii a acestuia, revine persoanei interesate să demonstreze că această decizie ar fi putut avea un conținut diferit în lipsa acestei încălcări. Or, nu se îndeplinește această condiție în cazul în care persoana interesată se limitează să presupună că, din moment ce membrii Comitetului Executiv au primit documentul chiar în ziua reuniunii, nu au putut lua cunoștință de acesta în mod util anterior pronunțării cu privire la consecințele sale.

(a se vedea punctele 116 și 117)

Trimitere la:

Tribunalul de Primă Instanță: 9 martie 1999, Hubert/Comisia, T-212/97, punctul 53

Tribunalul Funcției Publice: 7 mai 2008, Lebedef/Comisia, F-36/07, punctul 57; 13 septembrie 2011, Behnke/Comisia, F-68/10, punctul 42

9. O eroare poate fi calificată drept vădită numai atunci când poate fi detectată cu ușurință în lumina criteriilor cărora legiuitorul a intenționat să le subordoneze exercitarea unei puteri de decizie. În consecință, pentru a stabili că administrația a săvârșit o eroare vădită în aprecierea faptelor, de natură să justifice anularea unei decizii, elementele de probă pe care îi revine reclamantului să le prezinte trebuie să fie suficiente pentru a lipsi de plauzibilitate aprecierile reținute de administrație. Cu alte cuvinte, motivul întemeiat pe eroarea vădită de drept trebuie respins dacă, în pofida elementelor prezentate de reclamant, aprecierea pusă în discuție poate fi admisă ca fiind în continuare adevărată sau valabilă. Situația este aceasta în special atunci când decizia în cauză este afectată de erori care, chiar și luate în considerare în ansamblu, nu prezintă decât un caracter minor, nesusceptibil de a convinge administrația.

(a se vedea punctul 131)

Trimitere la:

Tribunalul Funcției Publice: 29 septembrie 2011, AJ/Comisia, F-80/10, punctele 34-36 și jurisprudența citată; 28 martie 2012, BD/Comisia, F-36/11, punctul 83

10. Opinia negativă a unui funcționar sau a unui agent privind un coleg și faptul că acest funcționar sau agent informează ierarhia în legătură cu nemulțumiri legate de timpul de lucru acordat de colegul menționat serviciului, întârzierilor în executarea sarcinilor și dificultății sale de a coopera nu sunt prin ele însele constitutive pentru hărțuire morală.

Pe de altă parte, trebuie să se concluzioneze din lectura articolului 12a din statut că, deși opinia persoanei care se consideră victimă a hărțuirii este un element important, această opinie trebuie totuși să prezinte caracter obiectiv. În plus, persoana respectivă nu se poate prevala de starea sa precară de sănătate psihologică și fizică pentru a stabili o încălcare a noțiunii de hărțuire morală. În aceste condiții, remarcile negative ale unui superior ierarhic privind un funcționar sau un agent nu pot fi considerate ofensatoare față de acest funcționar sau agent în lipsa altor elemente.

(a se vedea punctele 167, 171 și 203)

Trimitere la:

Tribunalul Funcției Publice: 9 decembrie 2008, Q/Comisia, F-52/05, punctul 135, neanulată cu privire la acest aspect prin Hotărârea Tribunalului Uniunii Europene din 12 iulie 2011, Comisia/Q, T-80/09 P; Skareby/Comisia, citată anterior, punctul 65

11. Onorariile avocațiale aferente procedurii contencioase constituie cheltuieli recuperabile în condițiile prevăzute la articolul 86 și următoarele din Regulamentul de procedură al Tribunalului și trebuie tratate în acest cadru. În ceea ce privește onorariile avocațiale plătite în cursul procedurii precontencioase, articolul 91 din același regulament nu vizează, printre cheltuielile recuperabile, decât cheltuielile inerente procedurii în fața Tribunalului, cu excluderea celor aferente fazei anterioare acesteia. În consecință, recunoașterea calității de prejudiciu care poate fi despăgubit în cadrul unei acțiuni în despăgubire a cheltuielilor efectuate în cadrul procedurii precontencioase ar fi în contradicție cu caracterul nerecuperabil al cheltuielilor de judecată efectuate în cursul acestei faze.

(a se vedea punctul 218)

Trimitere la:

Tribunalul de Primă Instanță: 14 septembrie 2005, Ehcon/Comisia, T-140/04, punctul 79

Tribunalul Uniunii Europene: 8 noiembrie 2011, Idromacchine și alții/Comisia, T-88/09, punctul 100, care face obiectul unui recurs pendinte la Curte, cauza C-34/12 P