



Repertoriul jurisprudenței

HOTĂRÂREA TRIBUNALULUI (Camera a șaptea extinsă)

24 octombrie 2018*

„Funcție publică – Funcționari – Directorul general al OLAF – Decizie de ridicare a imunității de jurisdicție a reclamantului – Litispendență – Act care lezează – Obligația de motivare – Obligațiile de asistență și de solitudine – Încredere legitimă – Dreptul la apărare”

În cauza T-29/17,

RQ, funcționar al Comisiei Europene, reprezentat de É. Boigelot, avocat,

reclamant,

împotriva

Comisiei Europene, reprezentată de K. Banks, de J.-P. Keppenne și de J. Baquero Cruz, în calitate de agenți,

pârâtă,

având ca obiect o cerere întemeiată pe articolul 270 TFUE, prin care se solicită anularea Deciziei C(2016) 1449 final a Comisiei din 2 martie 2016 referitoare la o cerere de ridicare a imunității de jurisdicție a reclamantului, precum și, în măsura în care este necesar, a Deciziei Ares(2016) 5814495 a Comisiei din 5 octombrie 2016 prin care s-a respins reclamația reclamantului introdusă împotriva primei decizii,

TRIBUNALUL (Camera a șaptea extinsă),

compus din doamna V. Tomljenović, președinte, domnul E. Bieliūnas (raportor), doamna A. Marcoulli, domnii R. Barents și A. Kornezov, judecători,

grefier: doamna G. Predonzani, administrator,

având în vedere faza scrisă a procedurii și în urma ședinței din 12 aprilie 2018,

pronunță prezenta

* Limba de procedură: franceza.

Hotărâre

Istoricul cauzei

Situația de fapt

- 1 În mai 2012, societatea Swedish Match, un fabricant de produse din tutun, a depus o plângere la Comisia Europeană care conținea afirmații grave cu privire la implicarea domnului John Dalli, membru al Comisiei responsabil de sănătate și de protecția consumatorilor, în tentative de corupție. Potrivit societății reclamante, un executant de lucrări maltez, domnul Silvio Zammit, a utilizat relațiile sale cu domnul Dalli pentru a încerca să obțină de la ea și de la asociația European Smokeless Tobacco Council (ESTOC) un avantaj pecuniar în schimbul intervenției sale prin care se urmărea influențarea, în favoarea industriei tutunului, a unei eventuale propuneri legislative viitoare privind produsele din tutun. Plângerea menționa în special o conversație telefonică din 29 martie 2012 între secretarul general al ESTOC și domnul Zammit, în cursul căreia acesta din urmă ar fi formulat o cerere de plată foarte ridicată în schimbul unei întâlniri cu domnul Dalli, etapă prealabilă unei posibile inițiative a acestuia în favoarea industriei tutunului.
- 2 Oficiul European de Luptă Antifraudă (OLAF) a inițiat o investigație administrativă, înregistrată cu referința OF/2012/0617, cu privire la această plângere. Pe baza elementelor adunate în cursul primei faze a investigației, el a apreciat că putea fi oportun să solicite secretarului general al ESTOC să aibă o nouă conversație telefonică cu domnul Zammit, susceptibilă să aducă elemente de probă suplimentare, ceea ce ar fi permis să se planifice mai bine continuarea investigației și să se confirme sau să se dezmințe caracterul real al faptelor privind tentativa de corupție denunțată și, dacă este cazul, să se precizeze conținutul acesteia. Secretarul general al ESTOC a confirmat disponibilitatea sa pentru a coopera cu OLAF în acest sens.
- 3 Această a doua conversație telefonică între domnul Zammit și secretarul general al ESTOC a avut loc la 3 iulie 2012. Secretarul general al ESTOC a efectuat apelul utilizând, cu acordul și în prezența reclamantului, RQ, director general al OLAF, un telefon mobil în incintele OLAF. Conversația telefonică a fost înregistrată de OLAF și a fost relatată într-un raport final al investigației, adoptat de OLAF la 15 octombrie 2012.
- 4 După încheierea acestei investigații administrative, domnul Dalli a depus, la 13 decembrie 2012, plângeri penale în fața instanței belgiene, cu constituire de parte civilă, în cadrul cărora invoca în special capătul de acuzare constând în ascultarea ilegală a telefonului. Aceste plângeri au determinat o primă instanță de instrucție belgiană să solicite Comisiei, prin scrisoarea din 19 martie 2013, ridicarea inviolabilității arhivelor legate de faptele supuse investigației, precum și ridicarea obligației de discreție a funcționarilor care au participat la această investigație. La 21 noiembrie 2013, directorul general al OLAF a răspuns pozitiv cu privire la ridicarea obligației de discreție a membrilor echipei de investigație a OLAF și a șefului de unitate al acesteia.
- 5 Prin scrisorile din 21 noiembrie 2014 și, respectiv, din 6 februarie 2015, prima instanță de instrucție și a doua instanță de instrucție care a urmat-o pe prima s-au adresat Comisiei pentru a solicita, în cadrul unei anchete judiciare prin care se urmărea stabilirea caracterului real al unei posibile ascultări ilegale a telefonului, ridicarea imunității a patru agenți ai OLAF, dintre care unul era reclamantul, în vederea audierii lor în calitate de inculpați. Drept răspuns, și anume prin scrisorile din 19 decembrie 2014 și din 3 martie 2015, Comisia a solicitat comunicarea unor explicații mai detaliate care să îi permită să se pronunțe în deplină cunoștință de cauză.

- 6 Ulterior, parquet fédéral (Parchetul Federal) belgian a primit dosarul și, prin scrisoarea din 23 iunie 2015 (denumită în continuare „scrisoarea din 23 iunie 2015”), a reiterat cererea de ridicare a imunității care între timp fusese limitată la reclamant. Procurorul federal belgian a invocat anumite elemente care, potrivit acestuia, demonstau că investigația realizată de OLAF cuprindea indicii ale unei interceptări telefonice ilegale sancționabile din punct de vedere penal. În această privință, s-a referit în special la o mărturie depusă de secretarul general al ESTOC în fața autorităților judiciare belgiene, potrivit căreia OLAF a înregistrat, în biroul reclamantului, o conversație telefonică între secretarul general menționat și domnul Zammit, fără știrea acestuia din urmă. În plus, această conversație a fost redată la difuzor, astfel încât toate persoanele prezente au putut să o asculte.

Decizia atacată

- 7 În aceste condiții, la 2 martie 2016, Comisia a adoptat Decizia C(2016) 1449 final referitoare la o cerere de ridicare a imunității de jurisdicție a reclamantului (denumită în continuare „decizia atacată”). Prin această decizie, Comisia a ridicat parțial imunitatea de jurisdicție a reclamantului, în conformitate cu articolul 17 al doilea paragraf din Protocolul nr. 7 privind privilegiile și imunitățile Uniunii Europene (JO 2010, C 83, p. 266), și anume cu privire la acuzațiile factuale referitoare la ascultarea unei conversații telefonice menționată în scrisoarea din 23 iunie 2015, respingând în același timp cererea de ridicare a imunității în ceea ce privește celelalte acuzații.
- 8 În motivele deciziei atacate, pe de o parte, Comisia a arătat că articolul 17 din Protocolul nr. 7 o obliga să se asigure că o ridicare a imunității nu aduce atingere intereselor Uniunii Europene și în special independenței și bune funcționări a instituțiilor, a organelor, a oficiilor și a agențiilor Uniunii. Potrivit jurisprudenței Curții, ar fi vorba despre singurul criteriu de fond care permite un refuz de a ridica imunitatea. În caz contrar, imunitatea ar trebui ridicată în mod sistematic, întrucât Protocolul nr. 7 nu permite instituțiilor Uniunii să exercite un control cu privire la temeinicia sau la caracterul echitabil al procedurii judiciare naționale subiacente cererii.
- 9 Pe de altă parte, Comisia a subliniat, în considerentul (10) al deciziei atacate, că trebuia să se țină seama de cadrul juridic foarte specific care guvernează investigațiile OLAF. Astfel, prin Regulamentul (UE, Euratom) nr. 883/2013 al Parlamentului European și al Consiliului din 11 septembrie 2013 privind investigațiile efectuate de OLAF și de abrogare a Regulamentului (CE) nr. 1073/1999 al Parlamentului European și al Consiliului și a Regulamentului (Euratom) nr. 1074/1999 al Consiliului (JO 2013, L 248, p. 1), legiuitorul Uniunii ar fi încredințat OLAF competențe de investigare pe care acesta din urmă, deși este legat de Comisie, le exercită complet independent, inclusiv în raport cu Comisia însăși. Acest cadru de reglementare special ar obliga Comisia să se asigure că, atunci când admite cererea de ridicare a imunității, nu împiedică independența și buna funcționare a OLAF în calitate de oficiu independent de investigație antifraudă al Uniunii, sub sancțiunea unei cenzuri a instanței Uniunii în urma unei acțiuni introduse de funcționarul în cauză în temeiul articolului 17 alineatul (3) din Regulamentul nr. 883/2013.
- 10 Comisia a continuat, în considerentul (11) al deciziei atacate, cu expunerea faptului că nu ar putea să ridice imunitatea directorului general al OLAF decât dacă ar fi informată, cu suficientă claritate și precizie, cu privire la motivele pentru care autoritatea judiciară reclamantă considera că acuzațiile formulate în privința sa ar putea, dacă este cazul, să justifice ascultarea lui în calitate de inculpat. În caz contrar, orice persoană vizată de o investigație a OLAF ar putea, formulând acuzații vădit nefondate împotriva directorului său general, să reușească să paralizazeze funcționarea acestui oficiu, ceea ce ar fi contrar intereselor Uniunii. În speță, în ceea ce privește acuzațiile de ascultare ilegală a telefonului, Comisia a apreciat că, în urma scrisorii din 23 iunie 2015, ea dispunea de acum înainte de indicii foarte clare și precise din care rezulta că autoritatea judiciară reclamantă putea în mod rezonabil și în orice caz fără să acționeze în mod arbitrar sau abuziv să considere că acuzațiile formulate împotriva

reclamantului justificau continuarea unei instrucții în privința sa. În această situație, refuzul de a ridica imunitatea reclamantului ar fi contrar principiului cooperării loiale cu autoritățile naționale. Prin urmare, Comisia ar fi obligată să admită cererea de ridicare a imunității pentru aceste acuzații.

- 11 Cu toate acestea, Comisia a arătat în considerentul (14) al deciziei atacate că reclamantul beneficia de prezumția de nevinovăție și că decizia de ridicare a imunității sale nu cuprindea nicio hotărâre privind temeinicia acuzațiilor făcute în privința sa, nici cu privire la caracterul echitabil al procedurii naționale declanșate. În plus, ea a subliniat în considerentul (15) al deciziei atacate că reclamantul ar avea dreptul de a-i solicita asistență juridică în temeiul articolului 24 primul paragraf din Statutul funcționarilor Uniunii Europene (denumit în continuare „statutul”), acoperind taxele judiciare și onorariile de avocat, în situația în care instrucția desfășurată de autoritățile belgiene în privința sa ar conduce la etape ale procedurii care pot determina cheltuieli.
- 12 Prin urmare, la articolul 1 alineatul (1) din decizia atacată, Comisia a decis să ridice imunitatea de jurisdicție a reclamantului doar cu privire la acuzațiile factuale care se refereau la ascultarea conversației telefonice care a avut loc la 3 iulie 2012. La alineatul (2) al aceluiași articol, ea a respins în schimb cererea în ceea ce privește celelalte acuzații factuale.

Evenimente ulterioare deciziei atacate

- 13 Decizia atacată i-a fost comunicată reclamantului la 11 martie 2016.
- 14 În martie și în aprilie 2016, Comisia a făcut declarații publice prin care reafirma că reclamantul continua să beneficieze de încrederea sa și de prezumția de nevinovăție. În plus, a subliniat în mod public că decizia atacată nu afecta nici funcționarea OLAF, nici autoritatea reclamantului în calitate de director general al OLAF.
- 15 Pe de altă parte, în urma unei cereri a reclamantului, Comisia i-a acordat la 1 aprilie 2016 asistența prevăzută la articolul 24 primul paragraf din statut pentru suportarea onorariilor de avocat în cadrul procedurii penale declanșate de autoritățile belgiene.
- 16 În sfârșit, prin scrisoarea din 12 aprilie 2016, parquet fédéral (Parchetul Federal) belgian a solicitat Comisiei ridicarea obligației de discreție a reclamantului pentru ca acesta să poată fi audiat. Prin scrisoarea din 28 aprilie 2016, Comisia a admis această cerere.
- 17 Pe de altă parte, la 10 iunie 2016, reclamantul a introdus o reclamație împotriva deciziei atacate, în conformitate cu articolul 90 alineatul (2) din statut.
- 18 Această reclamație a fost respinsă prin Decizia Ares(2016) 5814495 a autorității împuternicite să facă numiri a Comisiei din 5 octombrie 2016 (denumită în continuare „decizia AIPN”).

Procedura și concluziile părților

- 19 Prin cererea introductivă depusă la grefa Tribunalului la 17 ianuarie 2017, reclamantul a introdus prezenta acțiune.
- 20 Prin scrisoarea din 8 februarie 2017, Comisia a solicitat suspendarea procedurii, în conformitate cu articolul 69 litera (d) din Regulamentul de procedură al Tribunalului, până la soluționarea definitivă a cauzei înregistrate sub nr. T-251/16, Directorul general al OLAF/Comisia.
- 21 La 16 martie 2017, președintele Camerei a șaptea a Tribunalului, după ascultarea reclamantului, a respins cererea de suspendare.

- 22 La propunerea Camerei a șaptea a Tribunalului, Tribunalul a decis, în temeiul articolului 28 din Regulamentul de procedură, să trimită cauza în fața unui complet de judecată extins.
- 23 Reclamantul solicită Tribunalului:
- anularea deciziei atacate;
 - în măsura în care este necesar, anularea deciziei AIPN;
 - obligarea Comisiei la plata cheltuielilor de judecată.
- 24 Comisia solicită Tribunalului:
- respingerea acțiunii;
 - obligarea reclamantului la plata cheltuielilor de judecată.

În drept

- 25 În susținerea acțiunii formulate, reclamantul invocă cinci motive, întemeiate, primul, pe încălcarea articolului 23 din statut și a articolului 17 al doilea paragraf din Protocolul nr. 7, precum și pe erori vădite de apreciere referitoare la ridicarea imunității de jurisdicție, al doilea, pe încălcarea articolului 24 din statut și a obligației de solitudine, al treilea, pe încălcarea obligației de motivare, al patrulea, pe încălcarea principiului protecției încrederii legitime și, al cincilea, pe încălcarea dreptului la apărare.
- 26 Comisia a ridicat inițial problema admisibilității acțiunii, în primul rând, pentru motivul litispendenței, având în vedere cauza înregistrată sub numărul T-251/16, și, în al doilea rând, pentru lipsa unui act care lezează.
- 27 În ședință, Comisia a arătat că renunță la primul motiv de inadmisibilitate întemeiat pe excepția de litispendență ca urmare a încetării raporturilor de muncă ale reclamantului în calitate de director general al OLAF, fapt de care s-a luat act în procesul-verbal de ședință.
- 28 În împrejurările cauzei, Tribunalul consideră că trebuie delimitat obiectul acțiunii înainte de a se examina, în primul rând, al doilea motiv de inadmisibilitate invocat de Comisie și întemeiat pe lipsa unui act care lezează și, în al doilea rând, fondul cauzei, pronunțându-se mai întâi, în acest cadru, cu privire la al cincilea motiv, întemeiat pe încălcarea dreptului la apărare.

Cu privire la obiectul acțiunii

- 29 Prin intermediul celui de al doilea capăt de cerere, reclamantul solicită anularea, în măsura în care este necesar, a deciziei AIPN.
- 30 Or, rezultă dintr-o jurisprudență constantă că concluziile îndreptate împotriva respingerii unei reclamații au efectul de a sesiza instanța cu privire la actul împotriva căruia a fost prezentată reclamația și sunt, ca atare, lipsite de conținut autonom. Prin urmare, trebuie să se considere că al doilea capăt de cerere prin care se urmărește anularea deciziei AIPN și primul capăt de cerere prin care se solicită anularea deciziei atacate au același obiect (a se vedea în acest sens Hotărârea din 20 noiembrie 2007, Ianniello/Comisia, T-205/04, EU:T:2007:346, punctul 27 și jurisprudența citată).
- 31 Rezultă că prezenta acțiune în anulare trebuie considerată ca fiind îndreptată doar împotriva deciziei atacate.

Cu privire la admisibilitatea acțiunii

- 32 În susținerea celui de al doilea motiv de inadmisibilitate întemeiat pe lipsa unui act care lezează, Comisia afirmă că articolul 11 litera (a) din Protocolul nr. 7 nu le conferă funcționarilor Uniunii un drept subiectiv la imunitatea de jurisdicție. Astfel, modul de redactare, contextul și finalitatea articolului 17 din protocolul menționat ar părea că se opun unei asemenea interpretări.
- 33 Ea adaugă că, în privința funcționarului, decizia de ridicare a imunității ar constitui cel mult un act preparatoriu care s-ar limita să permită continuarea normală a procedurii naționale. Numai decizia penală națională definitivă ar putea avea, în caz de condamnare, o incidență asupra poziției juridice a funcționarului.
- 34 În sfârșit, Comisia consideră că Hotărârea din 13 ianuarie 2010, A și G/Comisia (F-124/05 și F-96/06, EU:F:2010:2), care declară că ridicarea imunității de jurisdicție a funcționarului constituie un act care lezează pentru funcționarul sau pentru agentul în cauză, este o hotărâre izolată a Tribunalului Funcției Publice, neconfirmată de Tribunal sau de Curte.
- 35 Reclamantul susține că reiese din jurisprudență că decizia atacată, în măsura în care îi ridică imunitatea, este un act care îl lezează și împotriva căruia poate introduce o reclamație și ulterior o acțiune în fața Tribunalului.
- 36 Trebuie amintit că constituie acte care lezează un funcționar măsurile care produc efecte juridice obligatorii, de natură să afecteze în mod direct și imediat interesele persoanei interesate, modificând în mod distinct situația sa juridică (a se vedea Hotărârea din 23 noiembrie 2016, Alsteens/Comisia, T-328/15 P, nepublicată, EU:T:2016:671, punctul 113 și jurisprudența citată).
- 37 Deși privilegiile și imunitățile recunoscute Uniunii prin Protocolul nr. 7 prezintă un caracter funcțional prin aceea că urmăresc să evite crearea unui obstacol în calea funcționării și a independenței Uniunii, nu este mai puțin adevărat că acestea au fost acordate în mod expres membrilor Parlamentului European, precum și funcționarilor și celorlalți agenți ai instituțiilor Uniunii. Faptul că privilegiile și imunitățile sunt prevăzute în interesul public al Uniunii justifică puterea acordată instituțiilor de a ridica eventual imunitatea, însă nu înseamnă că aceste privilegii și imunități sunt acordate exclusiv Uniunii, iar nu și funcționarilor acesteia, celorlalți agenți și membrilor Parlamentului. Prin urmare, protocolul creează un drept subiectiv în beneficiul persoanelor vizate, a cărui respectare este garantată prin sistemul căilor de atac stabilit de tratat (a se vedea Hotărârea din 17 ianuarie 2013, Gollnisch/Parlamentul, T-346/11 și T-347/11, EU:T:2013:23, punctul 58 și jurisprudența citată).
- 38 Imunitatea de jurisdicție prevăzută la articolul 11 din Protocolul nr. 7 îi protejează pe funcționari și pe agenți împotriva urmăririi de autoritățile statelor membre pentru actele îndeplinite în calitate oficială. Astfel, o decizie de ridicare a imunității unui funcționar sau a unui agent modifică situația juridică a acestuia prin simplul efect al suspendării acestei protecții, restabilind statutul acestuia de persoană supusă dreptului comun al statelor membre și, fără a fi necesară vreo normă intermediară, expunându-l astfel unor măsuri, în special de detenție și de urmărire în justiție, instituite de acest drept comun (a se vedea Hotărârea din 13 ianuarie 2010, A și G/Comisia, F-124/05 și F-96/06, EU:F:2010:2, punctul 231 și jurisprudența citată).
- 39 Puterea de apreciere lăsată autorităților naționale după ridicarea imunității, în ceea ce privește reluarea sau abandonarea procedurii penale declanșate împotriva unui funcționar sau a unui agent, nu are niciun impact asupra afectării directe a situației juridice a acestuia din urmă, din moment ce efectele avute de decizia de ridicare a imunității se limitează la suprimarea protecției de care acesta beneficia datorită calității sale de funcționar sau de agent, neimplicând nicio măsură suplimentară de punere în aplicare (a se vedea Hotărârea din 13 ianuarie 2010, A și G/Comisia, F-124/05 și F-96/06, EU:F:2010:2, punctul 232 și jurisprudența citată).

- 40 Rezultă din considerațiile de mai sus că decizia prin care Comisia a ridicat imunitatea de jurisdicție a reclamantului constituie un act care îl lezează.
- 41 Această concluzie nu poate fi infirmată de argumentele Comisiei.
- 42 În primul rând, argumentul Comisiei potrivit căruia Hotărârea din 16 decembrie 1960, Humblet/État belge (6/60-IMM, EU:C:1960:48), care privea scutirea funcționarilor și agenților Uniunii de orice impozit național asupra indemnizațiilor, salariilor și retribuțiilor plătite de Uniune, nu ar confirma că un funcționar poate să exercite o acțiune în justiție împotriva deciziei instituției de a-i ridica imunitatea trebuie să fie respins. Astfel, în această hotărâre, Curtea a considerat că o acțiune întemeiată pe articolul 16 din Protocolul privind privilegiile și imunitățile Comunității Europene a Cărbunelui și Oțelului (CECA) din 18 aprilie 1951 avea drept obiectiv protejarea privilegiilor și imunităților prevăzute de protocolul menționat fără să facă distincție între diferitele privilegii și imunități acordate funcționarilor și agenților Uniunii. Astfel, ea a arătat în mod general că, deși privilegiile și imunitățile au fost acordate „numai în interesul Comunității”, nu trebuie să se piardă din vedere că acestea au fost acordate în mod expres „funcționarilor instituțiilor Comunității”. În sfârșit, ea a apreciat că protocolul, iar nu un anumit articol al acestuia era cel care crea un drept subiectiv în beneficiul persoanelor vizate. Prin urmare, nu există niciun element în această hotărâre care să permită să se considere că ar trebui tratate în mod diferit diversele categorii de privilegii și de imunități acordate funcționarilor și agenților Uniunii.
- 43 În al doilea rând, în ceea ce privește Hotărârea din 15 octombrie 2008, Mote/Parlamentul (T-345/05, EU:T:2008:440), deși este adevărat că, astfel cum susține Comisia, aceasta privea situația unui membru al Parlamentului, iar nu a unui funcționar, totuși, în această hotărâre, Tribunalul a hotărât în mod precis să aplice prin analogie soluția adoptată în Hotărârea din 16 decembrie 1960, Humblet/État belge (6/60-IMM, EU:C:1960:48), deși aceasta privea un funcționar. În consecință, argumentul Comisiei potrivit căruia nu ar fi posibilă aplicarea prin analogie a Hotărârii din 15 octombrie 2008, Mote/Parlamentul (T-345/05, EU:T:2008:440), în speță nu se justifică în drept.
- 44 În al treilea și ultimul rând, simpla împrejurare că Hotărârea din 13 ianuarie 2010, A și G/Comisia (F-124/05 și F-96/06, EU:F:2010:2), este efectiv singurul precedent care privește în același timp imunitatea de jurisdicție și funcționarii, astfel cum susține Comisia, nu poate fi suficientă pentru a ignora principiile care au fost stabilite în aceasta. Or, întrucât celelalte argumente prezentate de Comisie pentru a concluziona că o decizie de ridicare a imunității de jurisdicție nu este un act care lezează au fost respinse, nu trebuie îndepărtată jurisprudența care rezultă din această hotărâre.
- 45 În consecință, trebuie respinsă excepția de inadmisibilitate invocată de Comisie, întemeiată pe faptul că deciziile de ridicare a imunității nu lezează funcționarii și agenții pentru motivul că nu ar modifica în niciun fel situația lor juridică.

Cu privire la fond

- 46 În susținerea celui de al cincilea motiv, întemeiat pe încălcarea dreptului la apărare, reclamantul invocă trei critici, întemeiate, prima, pe încălcarea dreptului de a fi ascultat, a doua, pe încălcarea respectării prezumției de nevinovăție și a obligației de imparțialitate și, a treia, pe încălcarea obligației de diligență.
- 47 Trebuie analizată prima critică, întemeiată pe încălcarea dreptului de a fi ascultat.
- 48 În această privință, reclamantul reproșează Comisiei că nu l-a ascultat înaintea adoptării deciziei atacate, deși este vorba despre un act care îl lezează și ar fi trebuit să fie ascultat, în conformitate cu articolul 41 alineatul (2) litera (a) din Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene (denumită în continuare „carta”).

- 49 El subliniază că Comisia invocă în mod eronat protecția secretului instrucției pentru a justifica faptul că nu l-a ascultat, deși, pe de o parte, Comisia îl informase cu privire la faptul că fusese formulată o cerere de ridicare a imunității și, pe de altă parte, nu poate exista o încălcare a secretului instrucției din moment ce faptele cu privire la care ar fi putut da explicații fuseseră făcute publice de domnul Dalli și chiar de instanțele judecătorești belgiene.
- 50 Potrivit Comisiei, cauza națională era supusă secretului instrucției și orice încălcare a secretului menționat putea fi pedepsită în conformitate cu articolul 458 din code pénal (Codul penal) belgian, astfel încât ea nu putea să îl asculte pe reclamant înainte de adoptarea deciziei fără să încalce dreptul penal național aplicabil. Comisia arată că a solicitat totuși autorităților naționale competente posibilitatea de a transmite informații care figurează în scrisoarea prin care se solicită ridicarea imunității funcționarilor în cauză și, cel puțin, directorului general al OLAF, dar a primit un refuz categoric din partea celei de a doua instanțe de instrucție.
- 51 Scurgerea de informații în presă menționată de reclamant, precum și vechimea faptelor sau divulgarea ulterioară a acestor informații reclamantului în urma autorizării de către autoritățile belgiene nu ar schimba nimic din această analiză. Astfel, întrucât secretul instrucției a rămas impus de autoritățile belgiene, Comisia nu ar fi putut să asculte în mod util reclamantul fără să îi transmită diferitele documente schimbate în cursul procedurii.
- 52 În această privință, trebuie amintit că, potrivit unei jurisprudențe constante, respectarea dreptului la apărare și în special a dreptului de a fi ascultat, în orice procedură inițiată împotriva unei persoane și care poate să conducă la adoptarea unui act cauzator de prejudicii, constituie un principiu fundamental de drept al Uniunii care trebuie să fie garantat chiar în lipsa oricărei reglementări privind procedura în discuție. De altfel, acest principiu a fost consacrat de articolul 41 alineatul (2) litera (a) din cartă (a se vedea Hotărârea din 17 ianuarie 2013, Gollnisch/Parlamentul, T-346/11 și T-347/11, EU:T:2013:23, punctul 175 și jurisprudența citată).
- 53 În temeiul principiului menționat, persoana interesată trebuie să fi avut posibilitatea, înainte de adoptarea deciziei care o privește, să își formuleze în mod util punctul de vedere cu privire la caracterul real și pertinent al faptelor și împrejurărilor pe baza cărora a fost adoptată această decizie (a se vedea Hotărârea din 17 ianuarie 2013, Gollnisch/Parlamentul, T-346/11 și T-347/11, EU:T:2013:23, punctul 176 și jurisprudența citată).
- 54 Potrivit acestor principii, rezultă că o decizie nu poate fi adoptată pe baza unor elemente de fapt și a unor împrejurări asupra cărora persoana interesată nu ar fi fost în măsură să își formuleze în mod util punctul de vedere înainte de adoptarea acestei decizii (Hotărârea din 17 ianuarie 2013, Gollnisch/Parlamentul, T-346/11 și T-347/11, EU:T:2013:23, punctul 177).
- 55 Cu toate acestea, potrivit unei jurisprudențe de asemenea constante a Curții, drepturile fundamentale, precum respectarea dreptului la apărare, nu sunt prerogative absolute, ci pot presupune restricții, cu condiția ca acestea să răspundă efectiv unor obiective de interes general urmărite prin măsura în cauză și să nu constituie, în raport cu obiectivul urmărit, o intervenție disproporționată și intolerabilă care ar aduce atingere substanței înseși a drepturilor astfel garantate (a se vedea Hotărârea din 11 decembrie 2014, Boudjlida, C-249/13, EU:C:2014:2431, punctul 43 și jurisprudența citată).
- 56 Astfel, în conformitate cu articolul 52 alineatul (1) din cartă, orice restrângere a exercițiului drepturilor și libertăților recunoscute prin cartă trebuie să fie prevăzută de lege și să respecte substanța dreptului fundamental în discuție. În plus, prin respectarea principiului proporționalității, această restrângere poate fi impusă numai în cazul în care este necesară și numai dacă răspunde efectiv obiectivelor de interes general recunoscute de Uniune.

- 57 În speță, părțile nu contestă, astfel cum reiese atât din înscrisurile lor, cât și din ședință, că reclamantul nu a fost ascultat de Comisie înaintea adoptării deciziei atacate. Prin urmare, trebuie să se verifice dacă restrângerea dreptului de a fi ascultat în discuție în prezenta cauză este prevăzută de lege, răspunde efectiv unor obiective de interes general recunoscute de Uniune și este necesară și proporțională cu obiectivul de atins, respectând în același timp conținutul esențial al dreptului de a fi ascultat.
- 58 Comisia a justificat faptul că nu l-a ascultat pe reclamant înaintea adoptării deciziei atacate prin necesitatea de a respecta secretul instrucției, astfel cum au impus autoritățile belgiene. În această privință, menționează articolul 458 din Codul penal belgian, la care face trimitere instanța de instrucție în scrisoarea sa din 21 noiembrie 2014 (referitoare la prima cerere de ridicare a imunității).
- 59 În această privință, trebuie arătat că, în statele membre în care este prevăzut, secretul instrucției este un principiu de ordine publică care urmărește nu doar protejarea investigațiilor, pentru evitarea înțelegerilor frauduloase, precum și a tentativelor de ascundere a probelor și a indiciilor, ci și apărarea persoanelor bănuite sau incriminate a căror vinovăție nu este stabilită.
- 60 Astfel, lipsa audierii persoanei în cauză poate fi justificată în mod obiectiv de secretul instrucției, ale cărui modalități sunt prevăzute de lege, și în măsura în care aceasta este necesară și proporțională cu obiectivul de atins, și anume buna derulare a procedurii penale.
- 61 În speță, articolul 57 alineatul 1 și articolul 61 ter alineatul 1 din code d'instruction criminelle (Codul de instrucție penală) belgian consacră principiul secretului instrucției, precizând în același timp că sunt prevăzute de lege excepții de la principiul menționat.
- 62 Astfel, nu se poate reproșa Comisiei, având în vedere principiul cooperării loiale, astfel cum este consacrat la articolul 4 alineatul (3) primul paragraf TUE și potrivit căruia Uniunea și statele membre se respectă și se ajută reciproc în îndeplinirea misiunilor care decurg din tratate, că nu a ținut seama de secretul instrucției astfel cum este prevăzut de normele naționale menționate la punctul 61 de mai sus.
- 63 Prin urmare, lipsa audierii prealabile a persoanei în cauză poate fi în principiu justificată în mod obiectiv de secretul instrucției, în conformitate cu articolul 52 din cartă.
- 64 Pe de altă parte, este necesar să se examineze dacă această lipsă este necesară și proporțională cu obiectivul de atins, și anume protejarea secretului instrucției și, *in fine*, buna derulare a procedurii penale.
- 65 În această privință, trebuie arătat că, în general, faptul de a nu asculta persoana interesată înainte de a-i ridica imunitatea este de natură să garanteze secretul instrucției.
- 66 Cu toate acestea, trebuie subliniat că, dacă, în cazuri justificate în mod corespunzător, o autoritate națională se opune comunicării către persoana interesată în mod precis și complet a motivelor care constituie temeiul cererii de ridicare a imunității, invocând motive care țin de secretul instrucției, Comisia, în colaborare cu autoritățile naționale, în conformitate cu principiul cooperării loiale, trebuie să pună în aplicare măsuri prin care se urmărește concilierea, pe de o parte, a considerațiilor legitime care țin de secretul instrucției și, pe de altă parte, a necesității de a garanta justițiabilului în suficientă măsură respectarea drepturilor sale fundamentale, precum dreptul de a fi ascultat (a se vedea prin analogie Hotărârea din 4 iunie 2013, ZZ, C-300/11, EU:C:2013:363, punctul 57).
- 67 Astfel, din moment ce Comisia este obligată să respecte dreptul de a fi ascultat atunci când adoptă un act care lezează, ea trebuie să ridice cu cea mai mare atenție problema cu privire la modul în care poate concilia respectarea dreptului menționat al persoanei interesate și considerațiile legitime invocate de autoritățile naționale. Această evaluare comparativă este cea care permite asigurarea în același timp a protecției drepturilor pe care ordinea juridică a Uniunii le conferă funcționarilor și

agenților Uniunii și, prin urmare, a intereselor Uniunii, în conformitate cu articolul 17 al doilea paragraf din Protocolul nr. 7, și desfășurarea eficientă și în bune condiții a procedurilor penale naționale, cu respectarea principiului cooperării loiale.

- 68 În această privință, este necesar să se precizeze că normele care, în legislațiile naționale cu caracter penal, împiedică transmiterea către anumite persoane a actelor procedurii penale pot fi invocate în privința Comisiei în măsura în care aceleași restricții sunt opozabile administrației naționale (Hotărârea din 10 ianuarie 1980, Comisia/Italia, 267/78, EU:C:1980:6, punctul 22). Astfel, obligația de cooperare a unui stat membru ar putea fi limitată în sensul că acesta nu poate fi obligat să comunice Comisiei actele procedurii penale pe care autoritatea națională în discuție nu le-ar comunica nici măcar celorlalte autorități ale aceluși stat.
- 69 Or, este necesar să se constate că, în speță, nu reiese din dosarul prezentat în fața Tribunalului că Comisia a efectuat evaluarea comparativă menționată la punctul 67 de mai sus în conformitate cu cerințele menționate la punctul 68 de mai sus.
- 70 Astfel, în primul rând, atât din înscrisurile părților, cât și din actele de procedură reiese că Comisia nu a solicitat autorităților naționale motivul pentru care audierea prealabilă a reclamantului prezenta riscuri pentru respectarea secretului instrucției și, *in fine*, pentru buna derulare a procedurii penale.
- 71 În al doilea rând, deși, cu siguranță, secretul instrucției poate, în anumite cazuri, să necesite ca cererea de ridicare a imunității să nu fie comunicată persoanei în cauză înainte deciziei privind această cerere atunci când există, de exemplu, un risc dovedit ca persoana menționată să fugă, să distrugă elemente de probă sau atunci când efectul de surpriză este primordial, trebuie să se constate că, în speță, astfel de împrejurări nu au fost prezentate de autoritățile belgiene. În fond, este necesar să se arate că, astfel cum rezultă din dosar, anumite informații referitoare la instrucția în curs erau deja în domeniul public.
- 72 În al treilea rând, faptul că Comisia susține că a solicitat instanțelor de instrucție și procurorului federal belgian posibilitatea de a asculta reclamantul cu privire la cererile acestora de ridicare a imunității, fapt care a fost confirmat efectiv de corespondența depusă în anexă la memoriul în apărare, nu este suficient în speță pentru a considera că Comisia a evaluat comparativ în mod corect interesul reclamantului de a fi ascultat și respectarea secretului instrucției. Astfel, răspunsurile autorităților naționale belgiene erau lacunare, deși, în conformitate cu principiul cooperării loiale care se impune atât instituțiilor Uniunii, cât și statelor membre, s-ar fi așteptat de la acestea să ofere mai multe elemente Comisiei pentru a înțelege motivele refuzului lor de a permite Comisiei să îl asculte pe reclamant. În orice caz, nu reiese din dosarul prezentat în fața Tribunalului că Comisia a solicitat informații autorităților naționale belgiene cu privire la posibilitatea ca acestea să stabilească o versiune neconfidențială a cererilor de ridicare a imunității care să poată fi comunicată reclamantului sau, cel puțin, să indice elementele cuprinse în cererile menționate pe care le consideră sensibile, o asemenea comunicare putând, după caz, să asigure o evaluare comparativă adecvată pentru apărarea, în măsura posibilului, atât a secretului instrucției, cât și a respectării dreptului de a fi ascultat.
- 73 În schimb, este inoperant argumentul reclamantului potrivit căruia autoritățile belgiene nu s-au opus transmiterii în beneficiul său a tuturor schimburilor intervenite între Comisie, procurorul federal belgian și instanțele de instrucție belgiene. Astfel, după cum menționează însuși reclamantul, aceste schimburi au avut loc după adoptarea deciziei atacate. Or, revenea exclusiv autorităților belgiene sarcina de a determina dacă situația evoluase, făcând posibilă comunicarea schimburilor menționate către reclamant, astfel încât această împrejurare nu poate fi utilizată pentru a reproșa Comisiei că nu l-a ascultat pe reclamant înainte adoptării deciziei atacate.
- 74 Rezultă din tot ceea ce precedă că faptul de a nu îl asculta pe reclamant înainte adoptării deciziei atacate depășește ceea ce este necesar pentru atingerea obiectivului care constă în garantarea secretului instrucției și, prin urmare, nu respectă conținutul esențial al dreptului de a fi ascultat consacrat la articolul 41 alineatul (2) litera (a) din cartă.

- 75 Prin urmare, Comisia a încălcat dreptul reclamantului de a fi ascultat.
- 76 Pe de altă parte, reiese din jurisprudența Curții că reclamantului nu i se poate impune să demonstreze că decizia Comisiei ar fi avut un conținut diferit în lipsa încălcării constatate, ci doar că o astfel de ipoteză nu este complet exclusă, din moment ce reclamantul și-ar fi putut realiza mai bine apărarea în lipsa unor neregularități procedurale (a se vedea în acest sens Hotărârea din 1 octombrie 2009, Foshan Shunde Yongjian Housewares & Hardware/Consiliul, C-141/08 P, EU:C:2009:598, punctul 94 și jurisprudența citată). Or, în speță, o astfel de ipoteză nu poate fi complet exclusă în cazul în care Comisia i-ar fi dat reclamantului posibilitatea de a-și face cunoscut în mod util punctul de vedere cu privire la ridicarea imunității sale de jurisdicție și în special astfel cum arată reclamantul în înscrisurile sale, punctul său de vedere cu privire la interesul Uniunii și cu privire la asigurarea independenței sale necesare în calitate de funcționar care ocupă postul de director general al OLAF.
- 77 Având în vedere tot ceea ce precedă, trebuie să se admită al cincilea motiv, în măsura în care este întemeiat pe încălcarea dreptului de a fi ascultat și, prin urmare, să se anuleze decizia atacată, fără să fie necesară analizarea celorlalte critici ale celui de al cincilea motiv, nici a celorlalte motive invocate de reclamant.

Cu privire la cheltuielile de judecată

- 78 Potrivit articolului 134 alineatul (1) din Regulamentul de procedură, partea care cade în pretenții este obligată, la cerere, la plata cheltuielilor de judecată. Întrucât Comisia a căzut în pretenții, se impune obligarea acesteia la plata cheltuielilor de judecată, conform concluziilor reclamantului.

Pentru aceste motive,

TRIBUNALUL (Camera a șaptea extinsă)

declară și hotărăște:

- 1) Anulează Decizia C(2016) 1449 final a Comisiei din 2 martie 2016 referitoare la o cerere de ridicare a imunității de jurisdicție a RQ.**
- 2) Obligă Comisia Europeană la plata cheltuielilor de judecată.**

Tomljenović

Bieliūnas

Marcoulli

Barents

Kornezov

Pronunțată astfel în ședință publică la Luxemburg, la 24 octombrie 2018.

Semnături