



## Repertoriul jurisprudenței

CONCLUZIILE AVOCATULUI GENERAL  
DOAMNA ELEANOR SHARPSTON  
prezentate la 19 decembrie 2019<sup>1</sup>

**Cauza C-831/18 P**

**Comisia Europeană  
împotriva**

**RQ**

„Recurs – Articolul 11 litera (a) și articolul 17 din Protocolul nr. 7 privind privilegiile și imunitățile Uniunii Europene – Funcție publică a Uniunii Europene – Funcționari – Articolul 90 alineatul (2) din Regulamentul nr. 31 (CEE), 11 (CEEA) – Directorul general al OLAF – Decizie a Comisiei de ridicare a imunității unui funcționar – Articolul 41 alineatul (2) litera (a) din cartă – Dreptul de a fi ascultat”

1. Prezentul recurs, prin care Comisia Europeană contestă decizia Tribunalului pronunțată în cauza RQ/Comisia<sup>2</sup>, ridică o serie de întrebări importante privind dreptul fundamental al unui funcționar al instituțiilor Uniunii de a fi audiat în propria apărare. În primul rând, o decizie de ridicare a imunității de jurisdicție a unui funcționar al Uniunii în cadrul procedurilor penale naționale este un „act care îl lezează”, în sensul Statutului funcționarilor<sup>3</sup>? În al doilea rând, ce factori trebuie luați în considerare pentru a evalua dacă imunitatea unui funcționar trebuie ridicată în conformitate cu Protocolul nr. 7 privind privilegiile și imunitățile Uniunii Europene (denumit în continuare „Protocolul nr. 7”)? În al treilea rând, cum ar trebui interpretat dreptul de a fi ascultat în raport cu dreptul la o bună administrare consacrat la articolul 41 alineatul (2) din Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene (denumită în continuare „carta”)?

### Reglementarea

#### *Carta*

2. Articolul 41 alineatul (1) din cartă garantează oricărei persoane dreptul de a beneficia, în ce privește problemele sale, de un tratament imparțial, echitabil și într-un termen rezonabil din partea instituțiilor Uniunii. Articolul 41 alineatul (2) litera (a) prevede că dreptul la bună administrare include „dreptul oricărei persoane de a fi ascultată înainte de luarea oricărei măsuri individuale care ar putea să îi aducă atingere”.

<sup>1</sup> Limba originală: engleza.

<sup>2</sup> Hotărârea din 24 octombrie 2018 (T-29/17, EU:T:2018:717) (denumită în continuare „hotărârea atacată”).

<sup>3</sup> Regulamentul nr. 31 (CEE), 11 (CEEA) de stabilire a statutului funcționarilor și a regimului aplicabil celorlalți agenți ai Comunității Economice Europene și ai Comunității Europene a Energiei Atomice (JO 1962, 45, p. 1385), astfel cum a fost modificat ultima dată prin Regulamentul (UE) nr. 423/2014 al Parlamentului European și al Consiliului din 16 aprilie 2014 (JO 2014, L 129, p. 12) (denumit în continuare „Statutul funcționarilor”).

3. Articolul 51 alineatul (1) prevede că dispozițiile cartei se adresează, printre altele, instituțiilor Uniunii, cu respectarea principiului subsidiarității, precum și statelor membre numai în cazul în care acestea pun în aplicare dreptul Uniunii. Acestea respectă drepturile și principiile și promovează aplicarea cartei în conformitate cu atribuțiile pe care le au în acest sens.

4. În temeiul articolului 52 alineatul (1), restrângerea exercițiului drepturilor, precum dreptul la o bună administrare, trebuie să fie prevăzută de lege și să respecte substanța acestor drepturi. Prin respectarea principiului proporționalității, pot fi impuse restrângeri numai în cazul în care acestea sunt necesare și numai dacă răspund efectiv obiectivelor de interes general recunoscute de Uniune sau necesității protejării drepturilor și libertăților celorlalți.

### ***Protocolul (nr. 7) privind privilegiile și imunitățile Uniunii Europene***

5. Dispozițiile referitoare la funcționarii (și alți agenți) ai Uniunii Europene sunt prevăzute în capitolul V din Protocolul nr. 7. În cadrul acestui capitol, articolul 11 litera (a) prevede că funcționarii Uniunii beneficiază de imunitate de jurisdicție pentru actele îndeplinite de aceștia în calitatea lor oficială.

6. Articolul 17 (parte din capitolul VII, intitulat „Dispoziții generale”) prevede că privilegiile, imunitățile și facilitățile sunt acordate, printre alții, funcționarilor Uniunii exclusiv în interesul acesteia din urmă. În conformitate cu articolul 17 al doilea paragraf, fiecare instituție a Uniunii are libertatea de a ridica imunitatea respectivă în toate cazurile în care apreciază că ridicarea acestei imunități nu contravine intereselor Uniunii.

7. Articolul 18 impune instituțiilor Uniunii să acționeze de comun acord cu autoritățile responsabile ale statelor membre, în aplicarea Protocolului nr. 7.

### ***Statutul funcționarilor***

8. Articolul 23 din Statutul funcționarilor Uniunii Europene prevede că privilegiile și imunitățile de care beneficiază funcționarii se acordă exclusiv în interesul Uniunii. Sub rezerva Protocolului nr. 7, funcționarii nu sunt scutiți de obligația de a se achita de obligațiile lor private sau de a respecta legile și regulamentele polițienești în vigoare. De fiecare dată când privilegiile și imunitățile sunt puse în discuție, funcționarul în cauză trebuie să informeze de îndată autoritatea împuternicită să facă numiri.

9. Articolul 24 prevede că Uniunea Europeană oferă asistență funcționarului, în special în procedurile împotriva autorilor unor fapte, la care este supus ca urmare a calității pe care o are și atribuțiilor sale.

10. Articolul 90 alineatul (2) face parte din titlul VII („Căile de atac”) și prevede că funcționarul poate introduce o reclamație împotriva unui act care îl lezează.

11. Potrivit articolului 91 alineatul (1), Curtea este competentă să hotărască asupra oricărui litigiu între un funcționar și Uniunea Europeană cu privire la legalitatea unui act care lezează persoana respectivă în sensul articolului 90 alineatul (2).

### **Regulamentul (UE, Euratom) nr. 883/2013**

12. Regulamentul (UE, EURATOM) nr. 883/2013 privind investigațiile efectuate de Oficiul European de Luptă Antifraudă (OLAF)<sup>4</sup> stabilește norme privind desfășurarea investigațiilor pentru protejarea intereselor financiare ale Uniunii Europene<sup>5</sup>. În scopul luptei împotriva fraudei, a corupției și a oricăror alte activități ilegale care afectează interesele financiare ale Uniunii, OLAF are independență deplină în raport cu Comisia pentru a-și exercita funcțiile de investigație<sup>6</sup>. În temeiul articolului 17 alineatul (1), Comisia numește directorul general al OLAF. Potrivit articolului 17 alineatul (3), directorul general își îndeplinește sarcinile de investigație în mod complet independent, printre altele, de orice guvern și instituție. În cazul în care directorul general consideră că o măsură luată de Comisie pune în discuție independența sa, acesta informează imediat Comitetul de supraveghere și decide dacă să întenteze sau nu o acțiune împotriva Comisiei la Curtea de Justiție<sup>7</sup>.

### **Situația de fapt**

13. Situația de fapt este rezumată la punctele 1-6 din hotărârea atacată.

14. Situația de fapt rezultă din aceleași împrejurări care au condus la scandalul cunoscut în vorbirea curentă ca „Dalligate”<sup>8</sup>. În mai 2012, societatea Swedish Match (fabricantul unui produs din tutun denumit „snus”) a depus o plângere la Comisia Europeană. Swedish Match a formulat acuzații grave de tentativă de corupție cu privire la un om de afaceri maltez, domnul Zammit, despre care aceasta a susținut că a avut o conversație telefonică cu secretarul general al European Smokeless Tobacco Council (denumit în continuare „ESTOC”). Swedish Match a susținut că, în cursul acestei conversații telefonice, domnul Zammit ar fi solicitat plata „unei sume foarte mari de bani” în schimbul organizării unei întâlniri cu domnul John Dalli, membrul Comisiei responsabil pentru sănătate și protecția consumatorilor (pe care acesta îl cunoștea personal), utilizând astfel influența sa în relația cu comisarul pentru a putea influența, în favoarea industriei tutunului, o propunere legislativă.

15. La 25 mai 2012, OLAF a inițiat investigația administrativă OF/2012/0617 cu privire la această plângere. OLAF a decis să își desfășoare investigația solicitând secretarului general al ESTOC să aibă o nouă conversație telefonică cu domnul Zammit, în vederea strângerii de elemente de probă suplimentare cu privire la tentativa de corupție denunțată. Secretarul general al ESTOC a confirmat disponibilitatea sa pentru a coopera cu OLAF în această strategie.

16. La 3 iulie 2012, secretarul general al ESTOC i-a telefonat domnului Zammit din sediul OLAF și a avut loc o a doua conversație telefonică între aceștia. Acest apel telefonic a fost efectuat cu acordul și în prezența lui RQ, directorul general al OLAF. Conversația telefonică a fost de asemenea înregistrată de OLAF.

4 Regulamentul (UE, Euratom) nr. 883/2013 al Parlamentului European și al Consiliului din 11 septembrie 2013 privind investigațiile efectuate de Oficiul European de Luptă Antifraudă (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).

5 Considerentele (1)-(4).

6 Articolul 1; a se vedea de asemenea considerentul (3).

7 Sarcina Comitetului de supraveghere este de a monitoriza cu regularitate îndeplinirea responsabilităților investigative ale OLAF pentru a consolida independența oficiului în exercitarea corespunzătoare a competențelor care îi sunt conferite prin Regulamentul nr. 883/2013 (articolul 15).

8 Domnul John Dalli a fost numit membrul maltez al Comisiei pentru perioada cuprinsă între 10 februarie 2010 și 31 octombrie 2014. Acesta și-a îndeplinit funcția în cadrul Comisiei al cărei președinte a fost domnul José Manuel Durão Barroso (denumit în continuare „președintele Barroso”). La 24 decembrie 2012, domnul Dalli a sesizat Tribunalul [solicitând anularea deciziei verbale de încetare a funcției domnului Dalli în calitate de membru al Comisiei, despre care se pretindea că a fost adoptată de președintele Barroso la 16 octombrie 2012. Aceste proceduri au condus la Hotărârea din 12 mai 2015, Dalli/Comisia (T-562/12, EU:T:2015:270)]. Împrejurările de fond ale presupusei fapte de corupție în legătură cu o propunere a Comisiei de reglementare a industriei tutunului au provenit din aceleași surse care au condus la ancheta care, la rândul ei, a determinat prezenta procedură.

17. La 15 octombrie 2012, OLAF a adoptat raportul său final cu privire la investigație. În cadrul raportului respectiv, acesta a făcut referire la conversația telefonică din 3 iulie 2012 dintre secretarul general al ESTOC și domnul Zammit.

18. La 13 decembrie 2012, domnul Dalli a depus o plângere penală, împreună cu o cerere de constituire de parte civilă în fața instanțelor belgiene în cadrul oricăror proceduri subsecvente. În plângerea sa, domnul Dalli a ridicat problema pretensei înregistrării ilegale de către OLAF a convorbirii telefonice a domnului Zammit din 3 iulie 2012.

19. La 19 martie 2013, autoritățile belgiene au solicitat Comisiei să ofere acces la înregistrările referitoare la actele investigate și să exonereze funcționarii care au participat în această investigație a OLAF de obligația acestora de confidențialitate. La 21 noiembrie 2013, RQ a acceptat, în calitate de director general al OLAF, să îi exonereze pe membrii echipei de investigare și pe șeful de unitate al acesteia de această obligație.

20. Prin scrisorile din 21 noiembrie 2014 și, respectiv, din 6 februarie 2015, autoritățile belgiene au solicitat Comisiei să ridice imunitatea agenților OLAF implicați (inclusiv a lui RQ), întrucât acestea urmăreau să stabilească dacă a avut loc într-adevăr o înregistrare ilegală a conversației telefonice din 3 iulie 2012 a domnului Zammit. În această privință, autoritățile belgiene intenționau să îi audieze pe agenții OLAF în calitate de inculpați.

21. Prin scrisorile din 19 decembrie 2014 și din 3 martie 2015, Comisia a solicitat comunicarea unor explicații mai detaliate cu privire la această solicitare, care să îi permită să se pronunțe în deplină cunoștință de cauză cu privire la situația de fapt.

22. La momentul la care Parchetul Federal belgian a primit dosarul, cererea de ridicare a imunității fusese limitată la persoana lui RQ. Prin scrisoarea din 23 iunie 2015 (denumită în continuare „scrisoarea din 23 iunie 2015”), Parchetul Federal belgian a invocat anumite elemente care, în opinia sa, indicau că a avut loc o înregistrare ilegală a unei conversații telefonice.

23. La 2 martie 2016, Comisia a adoptat Decizia C(2016) 1449 final referitoare la cererea de ridicare a imunității de jurisdicție a lui RQ (denumită în continuare „decizia atacată”). Prin această decizie, Comisia a ridicat parțial imunitatea de jurisdicție a lui RQ, în conformitate cu articolul 17 al doilea paragraf din Protocolul nr. 7<sup>9</sup>. Renunțarea s-a limitat la acuzațiile factuale referitoare la ascultarea unei conversații telefonice menționate în scrisoarea din 23 iunie 2015. Comisia a respins cererea autorităților belgiene de ridicare a imunității lui RQ în ceea ce privește celelalte acuzații.

24. În martie și în aprilie 2016, Comisia a făcut declarații publice prin care reafirma că RQ continua să beneficieze de încrederea sa și de prezumția de nevinovăție. De asemenea, Comisia a afirmat că decizia atacată nu a afectat funcționarea OLAF și nici autoritatea RQ în calitate de director general al acestuia. La 1 aprilie 2016, Comisia a admis cererea RQ pentru plata cheltuielilor pentru asistență juridică în temeiul articolului 24 din Statutul funcționarilor.

25. Prin scrisoarea din 12 aprilie 2016, Parchetul Federal belgian a solicitat Comisiei să îl exonereze pe RQ de obligația sa de confidențialitate, pentru a permite autorităților naționale relevante să îl audieze și pentru a-i permite acestuia să fie ascultat în calitate de inculpat în contextul procedurilor naționale. Comisia a admis această cerere prin scrisoarea din 28 aprilie 2016.

26. La 10 iunie 2016, RQ a depus o reclamație împotriva deciziei atacate în temeiul articolului 90 alineatul (2) din Statutul funcționarilor. La 5 octombrie 2016, această reclamație a fost respinsă prin Decizia Ares(2016) 5814495 de către autoritatea Comisiei împunernicită să facă numiri.

<sup>9</sup> A se vedea punctul 6 de mai sus.

### *Decizia atacată*

27. Considerentele (1)-(8) ale deciziei atacate consemnează contextul factual al cererii autorităților belgiene de ridicare a imunității lui RQ<sup>10</sup>.

28. Rezumăm în continuare motivele invocate de Comisie pentru adoptarea deciziei atacate:

- A fost necesar să se asigure, în conformitate cu articolul 17 din Protocolul nr. 7, că ridicarea imunității nu aduce atingere intereselor Uniunii și în special independenței și buneii 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<sup>11</sup>.
- Pentru a adopta o decizie trebuia să se țină seama de cadrul juridic foarte specific care guvernează investigațiile OLAF în temeiul Regulamentului nr. 883/2013. Legiuitorul Uniunii a 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 obligă 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 de investigație antifraudă al Uniunii<sup>12</sup>.
- Imunitatea directorului general al OLAF ar putea fi ridicată numai dacă Comisia ar fi informată, cu suficientă claritate și cu precizie, cu privire la motivele pentru care autoritățile belgiene au considerat 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 paralizeze funcționarea acestui oficiu, ceea ce ar fi contrar intereselor Uniunii Europene<sup>13</sup>.
- În speță, în ceea ce privește acuzațiile de înregistrare ilegală a convorbirilor telefonice, în urma scrisorii din 23 iunie 2015, Comisia dispunea deja de indicii foarte clare și precise din care rezulta că autoritățile belgiene puteau în mod rezonabil și în orice caz fără să acționeze în mod arbitrar sau abuziv să considere că acuzațiile formulate împotriva lui RQ justificau continuarea unei cercetări 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<sup>14</sup>.
- Cu toate acestea, RQ a beneficiat în continuare de prezumția de nevinovăție și decizia de ridicare a imunității sale nu cuprindea nicio hotărâre privind temeinicia acuzațiilor formulate în privința sa, nici cu privire la caracterul echitabil al procedurii naționale declanșate<sup>15</sup>.
- În sfârșit, RQ avea dreptul de a solicita asistență juridică din partea Comisiei în temeiul articolului 24 primul paragraf din Statutul funcționarilor, acoperind taxele judiciare și onorariile de avocat, în situația în care cercetarea desfășurată de autoritățile belgiene în privința sa ar conduce la etape ale procedurii care pot determina cheltuieli<sup>16</sup>.

10 A se vedea punctele 13-24 de mai sus.

11 Considerentul (9).

12 Considerentul (10).

13 Considerentul (11).

14 Considerentul (13).

15 Considerentul (14).

16 Considerentul (15).

## Procedura în fața Tribunalului și hotărârea atacată

29. La 17 ianuarie 2017, RQ a introdus o acțiune în fața Tribunalului pentru a solicita anularea deciziei atacate<sup>17</sup>. RQ a invocat cinci motive în susținerea acțiunii formulate. Acesta a invocat încălcarea: (i) articolului 23 din Statutul funcționarilor și a articolului 17 al doilea paragraf din Protocolul nr. 7, precum și erori vădite de apreciere referitoare la ridicarea imunității de jurisdicție, (ii) articolului 24 din Statutul funcționarilor și a obligației de solicititudine, (iii) obligației de motivare, (iv) principiului protecției încrederii legitime, și (v) dreptului la apărare.

30. Inițial, Comisia a ridicat două obiecții cu privire la admisibilitatea acțiunii lui RQ. În primul rând, aceasta a susținut că acțiunea nu putea fi introdusă pentru motivul litispendenței, având în vedere cauza înregistrată la Tribunal sub numărul T-251/16<sup>18</sup>. În al doilea rând, Comisia a susținut că decizia atacată nu constituia un act care îl lezează pe RQ. În ședința în fața Tribunalului, Comisia a renunțat la primul motiv de inadmisibilitate cu privire la acțiunea lui RQ.

31. Astfel cum rezultă din hotărârea atacată, Tribunalul a anulat decizia atacată și a obligat Comisia la plata cheltuielilor de judecată. În prezent, Comisia contestă această hotărâre în cadrul recursului său în fața Curții.

## Recursul și procedura în fața Curții de Justiție

32. Comisia solicită Curții:

- anularea hotărârii atacate;
- respingerea acțiunii în anulare a lui RQ introduse la Tribunal și pronunțarea definitivă pe fond sau, în cazul în care Curtea consideră că litigiul nu este în stare de judecată, trimiterea cauzei spre soluționare Tribunalului;
- obligarea lui RQ să suporte cheltuielile de judecată efectuate de Comisie atât în primă instanță, cât și cu ocazia prezentului recurs.

33. Comisia susține că hotărârea atacată este afectată de următoarele erori de drept. În primul rând, Tribunalul a stabilit în mod greșit că decizia atacată a constituit un act care l-a lezat pe RQ. În al doilea rând, Tribunalul a săvârșit o eroare prin interpretarea prea largă a dreptului de a fi ascultat, consacrat la articolul 41 alineatul (2) litera (a) din cartă. În al treilea rând, Tribunalul a săvârșit o eroare de drept cu ocazia calificării conduitei Comisiei în speță.

## **Primul motiv: eroare de drept privind interpretarea articolului 90 alineatul (2) din Statutul funcționarilor și semnificația sintagmei „act care lezează [o persoană]” și a articolului 17 din Protocolul nr. 7**

34. Prin intermediul primului motiv, Comisia contestă aprecierea Tribunalului (la punctele 36-45 din hotărârea atacată) în sensul că decizia atacată constituie un act care îl lezează pe RQ.

<sup>17</sup> Printr-o cerere depusă la grefa Tribunalului la 20 mai 2016, RQ a inițiat în paralel o procedură prin care contesta decizia atacată în cadrul procedurii specifice prevăzute la articolul 17 alineatul (3) din Regulamentul nr. 883/2013, în calitate sa de director general al OLAF. Motivul acestei cereri este că decizia atacată este viciată de o eroare de drept, întrucât pune în discuție independența sa. Această cauză (T-251/16) este suspendată în așteptarea rezultatului prezentei proceduri. De asemenea, RQ a introdus o acțiune referitoare la măsuri provizorii (în cauza T-251/16 R), solicitând suspendarea deciziei atacate în măsura în care aceasta a ridicat imunitatea sa. Tribunalul a respins această cerere prin Ordonanța din 20 iulie 2016.

<sup>18</sup> A se vedea nota de subsol 16 de mai sus.

### **Hotărârea atacată**

35. Tribunalul a început prin a aminti că „[...] constituie acte care îl lezează pe 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”<sup>19</sup>. Protocolul nr. 7 creează un drept subiectiv în beneficiul persoanelor vizate, a cărui respectare este garantată prin sistemul căilor de atac stabilit de tratat. Imunitatea de jurisdicție prevăzută la articolul 11 din Protocolul nr. 7 îi protejează pe funcționarii și pe agenții instituțiilor Uniunii împotriva urmării de către 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, ea restabilește statutul acestuia de persoană supusă dreptului comun al statelor membre și, fără a fi necesară vreo normă intermediară, îl expune astfel unor măsuri, în special de detenție și de urmărire în justiție<sup>20</sup>.

36. 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. Astfel, decizia prin care Comisia a ridicat imunitatea de jurisdicție a lui RQ constituie un act care îl lezează<sup>21</sup>.

37. În continuare, Tribunalul a respins toate argumentele Comisiei care urmăreau să conteste această concluzie. În primul rând, a respins argumentul Comisiei potrivit căruia Hotărârea Humblet/État belge<sup>22</sup>, care privea scutirea funcționarilor și a agenților Uniunii de orice impozit național asupra indemnizațiilor, salariilor și retribuițiilor [plătite de ceea ce la vremea respectivă era Înalta Autoritate a Comunității Europene a Cărbunelui și Oțelului (denumită în continuare „CECO”)], nu ar confirma că un funcționar poate să exercite o acțiune în justiție împotriva deciziei instituției de a-i ridica imunitatea. În al doilea rând, Tribunalul a statuat că nu se justifică în drept argumentul Comisiei potrivit căruia nu ar fi posibilă aplicarea prin analogie a hotărârii anterioare a Curții pronunțate în cauza Mote/Parlamentul<sup>23</sup>, întrucât aceasta privea situația unui membru al Parlamentului European, iar nu a unui funcționar. În al treilea rând, Tribunalul a respins susținerea Comisiei potrivit căreia Hotărârea fostului Tribunal al Funcției Publice A și G/Comisia<sup>24</sup> ar trebui ignorată, întrucât această hotărâre nu a fost confirmată de Tribunal sau de Curte<sup>25</sup>.

38. În consecință, Tribunalul a respins pe baza acestor motive excepția de inadmisibilitate invocată de Comisie<sup>26</sup>.

### **Argumentele părților**

39. Comisia susține că Tribunalul a săvârșit o eroare de drept în legătură cu următoarele aspecte. Nu există nicio jurisprudență consacrată cu privire la aspectul dacă o decizie de ridicare a imunității unui funcționar în temeiul Protocolului nr. 7 constituie un act care îl lezează. Nu se poate presupune că Curtea ar aplica raționamentul dintr-o cauză veche, precum Humblet/État belge<sup>27</sup>, care se distinge de cauza RQ, atunci când interpretează articolele 90 și 91 din Statutul funcționarilor. Normele de la articolul 9 din Protocolul nr. 7, care se aplică membrilor Parlamentului European, asigură în esență o

19 Punctul 36 din hotărârea atacată.

20 Punctele 36-38 din hotărârea atacată.

21 Punctele 39 și 40 din hotărârea atacată.

22 Hotărârea din 16 decembrie 1960 (6/60-IMM, EU:C:1960:48).

23 Hotărârea din 15 octombrie 2008 (T-345/05, EU:T:2008:440).

24 Hotărârea din 13 ianuarie 2010 (F-124/05 și F-96/06, EU:F:2010:2).

25 Punctele 42-44 din hotărârea atacată.

26 Punctul 45 din hotărârea atacată.

27 Hotărârea din 16 decembrie 1960 (6/60-IMM, EU:C:1960:48).

protecție mai puternică și mai personală decât cea acordată funcționarilor precum RQ. Astfel, hotărârile privind membrii Parlamentului European citate în hotărârea atacată nu sunt relevante. De asemenea, Tribunalul s-a bazat în mod greșit pe o hotărâre a Tribunalului Funcției Publice, care nu este decisivă, întrucât nu a fost confirmată printr-o hotărâre a Tribunalului sau a Curții.

40. Comisia susține că hotărârea Tribunalului se bazează pe o înțelegere greșită a dreptului la imunitate ca fiind subiectiv și pe o interpretare greșită a textului articolului 11 din Protocolul nr. 7. Modul de redactare a acestei dispoziții indică faptul că imunitatea nu este un drept subiectiv al funcționarului în cauză. Situația funcționarului este afectată numai în mod indirect în cazul în care imunitatea este ridicată în temeiul articolului 17 din Protocolul nr. 7: numai o condamnare are un impact real asupra situației juridice a funcționarului. Scopul imunității este de a preveni obstacolele în calea funcționării și independenței corespunzătoare a Uniunii Europene. Un act care „lezează” poziția unui funcționar este acela care produce efecte juridice obligatorii care afectează în mod direct și imediat interesele persoanei în cauză prin modificarea situației juridice a acesteia. Practica normală a Comisiei este să ridice în mod sistematic imunitatea pentru a nu împiedica procedurile naționale. Procedând astfel, Comisia încearcă să respecte principiul cooperării loiale. Garanțiile normale, precum prezumția de nevinovăție, dreptul la apărare și garanțiile procedurale obișnuite se aplică pentru a proteja funcționarul în cauză. În măsura în care funcționarul respectiv are nevoie de acces la o cale de atac, este necesar ca acesta să conteste validitatea deciziei în litigiu în cadrul procedurilor interne și ca instanța națională să formuleze o cerere de decizie preliminară la CJUE în temeiul articolului 267 TFUE.

41. RQ susține că primul motiv al Comisiei ar trebui să fie respins ca inadmisibil sau ca nefondat.

42. Scopul unui recurs nu este acela de a reproduce aceleași motive și argumente identice cu cele care au fost examinate în primă instanță. Or, în cadrul recursului său, Comisia pur și simplu repetă argumentele pe care le-a formulat în primă instanță. Prin urmare, primul motiv ar trebui să fie respins ca inadmisibil.

43. În subsidiar, Comisia afirmă în mod greșit că ridicarea imunității nu modifică situația juridică a funcționarului. Înainte de ridicare, acesta este protejat legal și faptic de orice procedură națională. După ridicarea imunității, respectiva protecție este suprimată. Faptul că Hotărârea Humblet/État belge<sup>28</sup> a apărut în contextul protocolului la Tratatul CECO nu înseamnă că ea nu se poate aplica în prezenta cauză. În mod similar, nu rezultă că Hotărârea Mote/Parlamentul<sup>29</sup> nu se poate aplica prin analogie. Hotărârea pronunțată în cauza A și G/Comisia<sup>30</sup> reprezintă un bun precedent judiciar. Comisia nu a atacat cu recurs această hotărâre, care a devenit în consecință definitivă.

### *Aprecieri*

44. Prin intermediul primului său motiv, Comisia critică interpretarea Tribunalului atât cu privire la articolul 90 alineatul (2), cât și la articolul 91 alineatul (1) din Statutul funcționarilor. Tribunalul a săvârșit o eroare de drept în interpretarea articolului 90 alineatul (2) din Statutul funcționarilor, în special a sensului expresiei „[...] act care o lezează”, și, în consecință, în a concluziona că cererea lui RQ a fost admisibilă?

45. Atât articolul 90 alineatul (2), cât și articolul 91 alineatul (1) din Statutul funcționarilor utilizează această expresie. Nu vom analiza în mod separat această din urmă prevedere: concluzia noastră cu privire la articolul 90 alineatul (2) trebuie interpretată ca fiind aplicabilă și cu privire la articolul 91 alineatul (1) din Statutul funcționarilor.

28 Hotărârea din 16 decembrie 1960 (6/60-IMM, EU:C:1960:48).

29 Hotărârea din 15 octombrie 2008 (T-345/05, EU:T:2008:440).

30 Hotărârea din 13 ianuarie 2010 (F-124/05 și F-96/06, EU:F:2010:2).

46. Vom începe prin a examina excepția de inadmisibilitate ridicată de RQ.

47. RQ precizează în mod corect că obiectul unei căi de atac împotriva unei decizii a Tribunalului nu este pur și simplu reproducerea și repetarea aceluiași motive invocate în primă instanță<sup>31</sup>. Cu toate acestea, din moment ce un recurent contestă interpretarea sau aplicarea dreptului Uniunii de către Tribunal, aspectele de drept analizate în primă instanță pot fi rediscutate în cadrul unui recurs.

48. În cadrul recursului său, Comisia contestă interpretarea și aplicarea de către Tribunal a principiilor pe care această instanță le-a degajat din propria jurisprudență și din cea a fostului Tribunal al Funcției Publice. De asemenea, Comisia critică interpretarea Tribunalului cu privire la articolul 11 litera (a) și la articolul 17 din Protocolul nr. 7. În consecință, Comisia contestă în mod clar motivarea din hotărârea atacată, a cărei examinare îi revine Curții.

49. În consecință, respingem excepția de inadmisibilitate ridicată de RQ.

50. În ceea ce privește fondul, considerăm că este cert că decizia atacată constituie un „act” în sensul articolului 90 alineatul (2) din Statutul funcționarilor. Efectele juridice ale acestei decizii au constat în ridicarea parțială de către autoritățile naționale a imunității în ceea ce privește urmărirea penală pentru presupuse infracțiuni în fața instanțelor belgiene, care i-ar fi fost acordată în caz contrar de articolul 11 litera (a) din Protocolul nr. 7. În consecință, decizia atacată a fost un act care a avut efecte juridice asupra terților (și anume, autoritățile belgiene), întrucât le-a permis acestora să acționeze împotriva lui RQ. Astfel, efectele acesteia s-au extins dincolo de funcționarea internă a Comisiei.

51. Esența litigiului dintre părți este dacă decizia atacată l-a lezat pe RQ în sensul articolului 90 alineatul (2) din Statutul funcționarilor.

52. Punctul de plecare al analizei este dictat de jurisprudența constantă în sensul în care este necesar să se examineze formularea, obiectivele, contextul și regimul general al articolului 90 alineatul (2) din Statutul funcționarilor<sup>32</sup>. Sensul obișnuit în limbajul curent al cuvintelor „care o lezează” este acela că trebuie să se poată demonstra că actul atacat a modificat situația juridică a funcționarului în cauză într-un mod prejudiciabil.

53. În consecință, respingem susținerea Comisiei în sensul că trebuia să se țină seama numai de aspectul dacă decizia atacată a adus atingere funcționării Uniunii Europene ca atare. Scopul articolului 90 este acela de a permite funcționarilor să atace deciziile motivate care îi afectează. Articolul 90 alineatul (1) prevede că o persoană căreia i se aplică statutul poate solicita ca autoritatea împuternicită să facă numiri competentă să adopte o decizie în ceea ce o privește. Cuvântul „o” indică faptul că funcționarul ca atare este subiectul deciziei în cauză. În continuare, articolul 90 alineatul (2) permite funcționarului să adreseze o reclamație împotriva unei astfel de decizii, tocmai pentru că persoana în cauză (funcționarul) este afectată de consecințele juridice ale actului. De asemenea, observăm că, în temeiul articolului 90 alineatele (1) și (2) din Statutul funcționarilor, lipsa unui răspuns la o reclamație în termenul stabilit din partea autorității împuternicite să facă numiri se interpretează ca o decizie implicită care deschide calea pentru funcționarul în cauză să conteste *neadoptarea* de către autoritatea împuternicită să facă numiri a unei decizii atacabile. În orice caz, accentul este pus pe a permite *funcționarului vizat* de acțiunea (sau de inacțiunea) autorității împuternicite să facă numiri să formuleze o contestație. Prin urmare, interpretarea invocată de Comisie nu poate fi corectă.

31 Hotărârea din 12 septembrie 2006, Reynolds Tobacco și alții/Comisia (C-131/03 P, EU:C:2006:541, punctele 49 și 50 și jurisprudența citată).

32 Hotărârea din 22 noiembrie 2012, Probst (C-119/12, EU:C:2012:748, punctul 20).

54. Considerăm că există o legătură necesară între imunitatea conferită de articolul 11 litera (a) din Protocolul nr. 7 și atribuțiile funcționarului în calitate de funcționar al Uniunii. Această dispoziție se referă în mod expres la acte îndeplinite de funcționarii Uniunii care acționează în calitate lor oficială. Acest lucru se datorează faptului că domeniul de aplicare al imunității nu este atât de larg încât să se aplice funcționarilor atunci când aceștia acționează într-o calitate pur personală.

55. Autoritățile naționale care urmăresc să efectueze o anchetă penală care implică un funcționar al Uniunii sau să adopte măsuri suplimentare în urma unei astfel de anchete trebuie să solicite ridicarea imunității acestui funcționar și să obțină o decizie care admite această solicitare. În absența unei astfel de decizii, autoritățile respective nu pot acționa împotriva funcționarului în cauză. Astfel, consecințele unei decizii de ridicare a imunității modifică în mod radical situația funcționarului. Înainte de ridicarea imunității nu se putea lua nicio măsură împotriva funcționarului în cauză cu privire la o presupusă infracțiune. După ridicarea imunității însă, funcționarul poate fi supus anchetei penale în temeiul dreptului național.

56. Ar fi extrem de artificial ca ridicarea imunității să fie tratată în sensul că nu produce nicio modificare juridică în ceea ce privește situația funcționarului. Dimpotrivă, are loc o modificare semnificativă ce are consecințe negative grave pentru funcționarul respectiv. În orice caz, acesta va fi supus acum unei anchete penale de care altfel ar fi fost scutit. Este posibil ca acesta să descopere că se confruntă cu acuzații în cadrul unor proceduri penale și cu perspectiva unor măsuri privative de libertate.

57. Comisia urmărește să se bazeze pe modul de redactare a articolului 17 din Protocolul nr. 7 pentru a susține că imunitatea în ceea ce privește urmărirea penală în cadrul procedurilor naționale nu este acordată funcționarilor ca drept subiectiv și amintește că articolul 17 al doilea paragraf stabilește condițiile pentru ridicarea protecției imunității, conferită de articolul 11 litera (a) din Protocolul nr. 7. Procedând astfel, Comisia confundă două aspecte distincte. Aspectul dacă trebuie ridicată imunitatea reprezintă o întrebare separată și diferită de aceea dacă decizia atacată îl afectează în mod negativ pe funcționarul în cauză, în sensul articolului 90 alineatul (2) din Statutul funcționarilor. Articolul 90 alineatul (2) se referă la natura actului pe care funcționarul urmărește să îl conteste, iar nu la analiza aspectului dacă decizia ca atare a fost corectă.

58. Aici punctul-cheie este că articolul 11 litera (a) din Protocolul nr. 7 oferă funcționarilor Uniunii beneficiul direct al imunității atunci când aceștia acționează într-o calitate oficială. Decizia de a înlătura sau de a suprima acest beneficiu are consecințe negative grave pentru funcționarul în cauză și, în consecință, poate fi contestată în temeiul articolului 90 alineatul (2) din Statutul funcționarilor.

59. Pentru a stabili dacă decizia atacată produce efecte juridice obligatorii, este necesar să se examineze substanța acesteia și să se evalueze efectele sale în lumina unor criterii obiective, cum ar fi conținutul, ținându-se seama, dacă este cazul, de contextul adoptării sale, precum și de competențele instituției care este autoarea acesteia<sup>33</sup>.

60. Decizia atacată în prezenta cauză produce efecte juridice obligatorii atât pentru RQ, cât și pentru autoritățile naționale. Efectele pentru RQ sunt clare. Imunitatea de care acesta se bucura în temeiul articolului 11 litera (a) din Protocolul nr. 7 este suprimată. Efectele juridice în raport cu autoritățile belgiene sunt la fel de evidente. În absența deciziei atacate, acestea nu au putut să declanșeze o procedură penală împotriva lui RQ. După adoptarea acestei decizii, procedurile naționale nu au mai fost blocate de imunitatea lui RQ<sup>34</sup>.

33 Hotărârea din 20 februarie 2018, Belgia/Comisia (C-16/16 P, EU:C:2018:79, punctul 32 și jurisprudența citată).

34 A se vedea punctul 56 de mai sus.

61. Astfel, respingem susținerea Comisiei potrivit căreia un act precum decizia atacată este un simplu act pregătit care nu modifică situația juridică a funcționarului în cauză. Întrucât RQ nu a mai beneficiat de imunitate (completă) în temeiul Protocolului nr. 7, consecințele care decurg din această decizie au avut de asemenea efecte directe și imediate asupra lui.

62. Această concluzie nu este pusă în discuție de analiza de către Tribunal a jurisprudenței la punctele 42-44 din hotărârea atacată.

63. În hotărârea atacată, Tribunalul a analizat mai întâi Hotărârea Curții Humblet/État belge<sup>35</sup>. Domnul Humblet era un cetățean belgian angajat în Luxemburg ca funcționar al CECO. El a fost tratat ca având domiciliul fiscal în Belgia (unde păstra de asemenea o reședință) și unde soția sa primea un venit. Venitul doamnei Humblet a fost declarat în Belgia, unde era supus impozitului în numele soțului său, în calitate de cap de familie, în conformitate cu legislația națională. Autoritățile belgiene și-au schimbat apoi practica anterioară și au cerut domnului Humblet să declare și cuantumul salariului său ca funcționar al CECO, care era scutit de impozit în temeiul Protocolului privind privilegiile și imunitățile la Tratatul CECO (denumit în continuare „Protocolul CECO”). Autoritățile naționale au emis decizii de impunere împotriva domnului Humblet pentru anii fiscali în cauză, pe care apoi acesta le-a contestat. În lumina articolului 16 din Protocolul CECO, domnul Humblet s-a considerat autorizat să sesizeze Curtea de Justiție cu această problemă.

64. Comisia a susținut în fața Tribunalului că Hotărârea Humblet/État belge<sup>36</sup> nu confirmă că un funcționar al Uniunii poate introduce o acțiune împotriva deciziei unei instituții de a-i ridica imunitatea. Tribunalul a respins acest argument și a invocat această hotărâre cu titlu orientativ.

65. Considerăm că raționamentul Curții cu privire la aspectele legate de competență și de procedură din această hotărâre oferă într-adevăr îndrumări utile în ceea ce privește cauza RQ. În hotărârea respectivă, Curtea a statuat că, deși nu avea competența de a anula măsuri legislative sau administrative ale unui stat membru, problema ridicată a intrat totuși în competența sa, întrucât această problemă viza interpretarea și aplicarea Protocolului CECO, în special a articolului 11 litera (b) al acestuia. Curtea a făcut următoarele mențiuni în hotărârea sa, care sunt în mod special relevante.

„Prin acordarea unui drept de a introduce o cale de atac în temeiul articolului 16 din Protocolul [CECO], autorii Protocolului [CECO] au urmărit în mod clar să asigure respectarea privilegiilor și imunităților prevăzute în cadrul acestuia, nu numai în interesul Comunității și al instituțiilor acesteia, ci și al particularilor cărora le-au fost acordate aceste privilegii și imunități, și, pe de altă parte, în interesul statelor membre și al autorităților administrative ale acestora, care trebuie protejate împotriva unei interpretări prea largi a acestor privilegii și imunități.

[...]

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».

Faptul că privilegiile, imunitățile și facilitățile au fost acordate în interesul general al Comunității justifică cu siguranță puterea acordată Înaltei Autorități de a determina categoriile de funcționari cărora acestea li se aplică (articolul 12) sau, după caz, de a ridica imunitatea (articolul 13 al doilea paragraf), dar *nu înseamnă că aceste privilegii sunt acordate Comunității, și nu direct funcționarilor acesteia*. În plus, această interpretare este clar susținută de formularea dispozițiilor menționate mai sus<sup>37</sup>.

35 Hotărârea din 16 decembrie 1960 (6/60-IMM, EU:C:1960:48).

36 Hotărârea din 16 decembrie 1960 (6/60-IMM, EU:C:1960:48).

37 Hotărârea din 16 decembrie 1960, Humblet/État belge (6/60-IMM, EU:C:1960:48, p. 1147); sublinierea noastră.

66. Este pe deplin adevărat că modul de redactare a articolului 16 din Protocolul CECO nu se reflectă în articolul 90 alineatul (2) din Statutul funcționarilor. Acestea fiind spuse, Tribunalul a decis în mod întemeiat să aplice prin analogie raționamentul din Hotărârea Humblet/État belge<sup>38</sup> în cauza RQ?

67. În opinia noastră, răspunsul este afirmativ.

68. Tribunalul a dedus din Hotărârea Humblet/État belge<sup>39</sup> că, deși funcționarii se bucură de beneficiul imunității atunci când acționează în exercitarea atribuțiilor de serviciu (ceea ce este considerat sinonim cu a acționa în interesul general al Uniunii Europene ca atare), nu rezultă în mod necesar că privilegiile și imunitățile sunt acordate Uniunii ca entitate, și nu direct funcționarului însuși. Pe această bază, devine necesar să se determine dacă actul în cauză îl lezează pe funcționarul respectiv.

69. Argumentul Comisiei în sensul că, prin neutilizarea modului de redactare de la articolul 16 din Protocolul CECO în Statutul funcționarilor, legiuitorul a urmărit să excludă posibilitatea ca funcționarii să facă astfel de cereri este neconvincător.

70. Titlul VII din Statutul funcționarilor este intitulat „Căile de atac”. În temeiul acestui titlu, legiuitorul a instituit o procedură integrală și completă pentru ca un funcționar să conteste deciziile care îl privesc. Având în vedere că a fost stabilită o cale de atac specifică, considerăm că este mai plauzibil contraargumentul, și anume că legiuitorul nu a fost nevoit să împrumute modul de redactare a articolului 16 din Protocolul CECO pentru a crea dreptul necesar la o cale de atac. În consecință, concluzionăm că argumentul Comisiei în această privință nu poate fi admis.

71. În continuare, Comisia contestă trimiterea Tribunalului la deciziile pronunțate în cauzele Mote/Parlamentul<sup>40</sup> și Gollnisch/Parlamentul<sup>41</sup>. Tribunalul a citat cea din urmă decizie pentru a susține propunerea potrivit căreia privilegiile și imunitățile din Protocolul nr. 7 conferă persoanei în cauză un drept individual. S-a întemeiat pe prima decizie în sprijinul raționamentului (bazat pe Hotărârea Humblet/État belge<sup>42</sup>) că privilegiile și imunitățile sunt acordate direct funcționarilor.

72. Ambele cauze au vizat privilegiile și imunitățile membrilor Parlamentului European, care sunt reglementate de articolele 7-9 din capitolul III din Protocolul nr. 7. Modul de redactare a acestor dispoziții nu este același cu cel al articolului 11 litera (a), care stabilește normele pentru funcționarii Uniunii. Nu este surprinzător, întrucât rolurile sunt foarte diferite. Cu toate acestea, *natura* imunității persoanei în cauză nu este în discuție în speță. Astfel, nu este necesară compararea situațiilor membrilor Parlamentului European și, respectiv, ale funcționarilor. Mai degrabă, întrebarea este dacă Statutul funcționarilor oferă unui funcționar al Uniunii *acces* la un *remediu* în cazul în care imunitatea sa este ridicată. În acest context, în lumina concluziei noastre potrivit căreia decizia atacată creează într-adevăr consecințe juridice directe și imediate pentru RQ, considerăm că Tribunalul a aplicat în mod corect prin analogie raționamentul din Hotărârea Mote/Parlamentul<sup>43</sup> și din Hotărârea Gollnisch/Parlamentul<sup>44</sup>.

73. În sfârșit, Comisia reproșează Tribunalului că s-a bazat pe ceea ce Comisia descrie drept o decizie „izolată” a fostului Tribunal al Funcției Publice, A și G/Comisia<sup>45</sup>.

38 Hotărârea din 16 decembrie 1960 (6/60-IMM, EU:C:1960:48).

39 Hotărârea din 16 decembrie 1960 (6/60-IMM, EU:C:1960:48).

40 Hotărârea din 15 octombrie 2008 (T-345/05, EU:T:2008:440).

41 Hotărârea din 17 ianuarie 2013 (T-346/11 și T-347/11, EU:T:2013:23).

42 Hotărârea din 16 decembrie 1960 (6/60 IMM, EU:C:1960:48).

43 Hotărârea din 15 octombrie 2008 (T-345/05, EU:T:2008:440).

44 Hotărârea din 17 ianuarie 2013 (T-346/11 și T-347/11, EU:T:2013:23).

45 Hotărârea din 13 ianuarie 2010 (F-124/05 și F-96/06, EU:F:2010:2).

74. Această hotărâre s-a referit la unul dintre numeroasele litigii care au apărut în urma scandalului din jurul lui Edith Cresson, un fost membru al Comisiei, respectiv două acțiuni îndreptate împotriva Comisiei de fostul „șef de cabinet” al doamnei Cresson. Având în vedere importanța cauzei, Tribunalul Funcției Publice s-a întrunit în ședință plenară. Astfel, încercarea Comisiei de a respinge hotărârea subsecventă pronunțată în această cauză ca fiind ne semnificativă și total lipsită de relevanță pare inadecvată. La punctul 230 din Hotărârea A și G/Comisia<sup>46</sup>, Tribunalul Funcției Publice a reiterat afirmațiile făcute în Hotărârile Humblet/État belge<sup>47</sup> și Mote/Parlamentul<sup>48</sup>, în sensul că funcționarii sunt vizați în mod direct de deciziile care ridică imunitatea prevăzută la articolul 11 litera (a) din Protocolul nr. 7. Astfel, Hotărârea A și G/Comisia<sup>49</sup> prezintă un raționament care este în mod clar relevant pentru prezenta cauză.

75. Curtea nu poate fi ținută de această hotărâre, întrucât nu este obligată să adopte o anumită interpretare a Statutului funcționarilor. Cu toate acestea, în egală măsură, nu există niciun motiv întemeiat pentru care Tribunalul sau Curtea nu pot aplica în prezenta cauză același raționament precum cel aplicat de Tribunalul Funcției Publice în Hotărârea A și G/Comisia<sup>50</sup>.

76. În sfârșit, Comisia încearcă să argumenteze că ruta de la articolul 90 alineatul (2) din Statutul funcționarilor este închisă. Comisia sugerează că remediul corespunzător pentru funcționar este să conteste decizia de ridicare a imunității sale în cadrul procedurilor penale naționale și ca instanța națională să trimită ulterior Curții o cerere de decizie preliminară cu privire la validitatea măsurii în cauză în cadrul procedurii prevăzute la articolul 267 TFUE.

77. Considerăm că cele susținute de Comisie în acest context sunt atât neplauzibile, cât și eronate.

78. În primul rând, potrivit unei jurisprudențe constante, trimiterile preliminare cu privire la validitate pot viza doar acte obligatorii din punct de vedere juridic ale Uniunii<sup>51</sup>. Comisia prezintă două argumente care sunt reciproc incompatibile. Pe de o parte, aceasta susține că actul atacat *nu* creează efecte juridice obligatorii care îl afectează în mod direct și imediat pe funcționarul în cauză, astfel încât acesta nu poate utiliza articolul 90 alineatul (2) din Statutul funcționarilor. Pe de altă parte, aceasta susține că același act ar putea face obiectul unei proceduri de nevaliditate în temeiul articolului 267 TFUE, care presupune că actul are într-adevăr efecte juridice obligatorii pe care funcționarul în cauză ar putea dori să le conteste.

79. În al doilea rând, chiar dacă ar fi posibilă ignorarea contradicției inerente în cazul Comisiei, procedura de trimitere preliminară nu ar oferi întotdeauna un remediu complet, întrucât aspectul dacă ar fi sau ar putea fi formulată o cerere de decizie preliminară ar varia în funcție de procedura națională în cauză<sup>52</sup>. De asemenea, amintim că, deși o parte poate solicita unei instanțe naționale să sesizeze Curtea în temeiul articolului 267 TFUE, aceasta nu poate obliga instanța națională să procedeze astfel.

80. În al treilea rând, procedura trimiterii preliminare este concepută exclusiv pentru a ajuta instanțele naționale atunci când este necesară o hotărâre cu valoare de autoritate privind interpretarea sau validitatea dreptului Uniunii pentru a soluționa problema cu care sunt sesizate. Cu toate acestea, în momentul în care o decizie de ridicare a imunității își produce efectele (permițând să înceapă o cercetare penală care îl implică pe funcționarul în cauză al Uniunii), considerăm că este improbabil să

46 Hotărârea din 13 ianuarie 2010 (F-124/05 și F-96/06, EU:F:2010:2).

47 Hotărârea din 16 decembrie 1960 (6/60-IMM, EU:C:1960:48).

48 Hotărârea din 15 octombrie 2008 (T-345/05, EU:T:2008:440).

49 Hotărârea din 13 ianuarie 2010 (F-124/05 și F-96/06, EU:F:2010:2).

50 Hotărârea din 13 ianuarie 2010 (F-124/05 și F-96/06, EU:F:2010:2).

51 Hotărârea din 22 octombrie 1987, Foto-Frost (314/85, EU:C:1987:452, punctele 14 și 16).

52 A se vedea, de exemplu, Concluziile avocatului general Jacobs prezentate în cauza Unión de Pequeños Agricultores/Consiliul (C-50/00 P, EU:C:2002:197, punctele 61-65).

existe o procedură în fața unei instanțe naționale care să prevadă contextul în care poate fi formulată în mod adecvat o cerere de decizie preliminară. Numai într-o etapă ulterioară, în cazul în care o instanță națională se implică în proceduri penale îndreptate împotriva acestui funcționar în calitate de pârât, funcționarul în cauză va avea posibilitatea de a solicita adresarea unei cereri de decizie preliminară Curții cu privire la validitatea deciziei de ridicare a imunității sale. Nu considerăm fantezist să ne gândim că, în această etapă, reacția instanței naționale ar putea fi aceea că o astfel de trimitere preliminară *nu i-ar mai fi necesară* pentru a soluționa procesul penal în care statua în momentul respectiv.

81. Pentru toate motivele expuse mai sus, considerăm că primul motiv al Comisiei este nefondat.

**Al doilea motiv: interpretarea greșită a articolului 41 alineatul (2) litera (a) din cartă și interpretarea și aplicarea greșită a articolului 4 alineatul (3) TUE**

82. Prin intermediul celui de al doilea motiv prezentat în subsidiar, Comisia susține că Tribunalul a săvârșit o eroare considerând că, prin faptul că nu a pus în balanță interesele lui RQ și dorința autorităților naționale de a păstra secretul cercetării lor înainte de a decide să ridice parțial imunitatea funcționarului respectiv, Comisia nu a respectat dreptul lui RQ de a fi ascultat.

***Hotărârea atacată***

83. Pasajele relevante din hotărârea Tribunalului sunt următoarele:

„[...] în general, faptul de a nu asculta persoana interesată înainte de a-i ridica imunitatea este de natură să garanteze secretul instrucției.

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 [...]

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<sup>53</sup>.

***Argumentele părților***

84. Comisia susține că Tribunalul a săvârșit o eroare de drept atunci când a afirmat că este necesar să se efectueze o evaluare comparativă pentru a asigura proporționalitatea oricărei decizii de ridicare a imunității unui funcționar. În consecință, Tribunalul a greșit atunci când a considerat că Comisia nu a reușit să evalueze comparativ interesele lui RQ în contextul unui astfel de exercițiu. A solicita Comisiei

53 A se vedea, în ordine, punctele 65-67 din hotărârea atacată.

să efectueze un astfel de exercițiu ar încălca principiul cooperării loiale, consacrat la articolul 4 alineatul (3) TUE. Practica generală a Comisiei este să respecte normele naționale care impun o condiție de strictă confidențialitate legată de secretul cercetării și, în consecință, să ridice imunitatea fără să îl audieze mai întâi pe funcționarul în cauză.

85. RQ susține că al doilea motiv este inadmisibil, întrucât Comisia pur și simplu repetă argumentele pe care le-a formulat în primă instanță. În subsidiar, RQ susține că al doilea motiv ar trebui să fie respins ca nefondat.

### *Apreciere*

86. Motivele pentru respingerea excepției de inadmisibilitate formulate de RQ în legătură cu primul motiv se aplică în mod identic celui de al doilea motiv<sup>54</sup>. În consecință, concluzionăm că al doilea motiv al Comisiei este admisibil.

87. Prin intermediul celui de al doilea motiv, Comisia contestă interpretarea Tribunalului din hotărârea atacată cu privire la relația dintre dreptul de a fi ascultat, consacrat la articolul 41 alineatul (2) litera (a) din cartă, și principiul cooperării loiale, prevăzut la articolul 4 alineatul (3) TUE. Vom începe cu articolul 41 alineatul (2) litera (a) din cartă.

88. Explicația cu privire la articolul 41<sup>55</sup> confirmă că această dispoziție „se întemeiază pe existența Uniunii ca o comunitate de drept ale cărei caracteristici au fost dezvoltate în jurisprudența pertinentă, care a consacrat, în special, buna administrare ca principiu general de drept”<sup>56</sup>. Astfel, principiile generale, precum dreptul de a fi ascultat și dreptul la apărare, stau la baza articolului 41 alineatele (1) și (2).

89. Cu privire la dreptul de a fi ascultat, Curtea a statuat că respectarea dreptului la apărare constituie un principiu fundamental al dreptului Uniunii. Acest drept este în prezent afirmat la articolele 47 și 48 din cartă, care asigură respectarea dreptului la apărare și a dreptului la un proces echitabil în toate procedurile judiciare. Curtea a afirmat întotdeauna importanța dreptului de a fi ascultat și conținutul său foarte larg în ordinea juridică a Uniunii: astfel, Curtea consideră că acest drept trebuie să se aplice *oricărei* proceduri susceptibile de a conduce la un act cauzator de prejudiciu pentru persoana în cauză<sup>57</sup>.

90. Articolul 41 alineatul (2) din cartă identifică (în mod neexhaustiv) trei componente ale dreptului la bună administrare: (a) dreptul oricărei persoane de a fi ascultată înainte de luarea oricărei măsuri individuale care ar putea să îi aducă atingere, (b) dreptul oricărei persoane de acces la dosarul propriu, cu respectarea intereselor legitime legate de confidențialitate și de secretul profesional și comercial, și (c) obligația administrației de a-și motiva deciziile. Cele trei componente astfel identificate sunt în mod clar interdependente. Dacă o decizie va afecta negativ o persoană, acesteia trebuie să i se ofere posibilitatea de a-și expune argumentele. În acest scop, ea are nevoie de acces la întregul dosar, cu excepția acelor elemente pentru care confidențialitatea sau caracterul secret pot fi revendicate *in mod legitim*. Administrația trebuie să facă cunoscute motivele deciziei pe care o adoptă ulterior, astfel încât persoana lezată de decizie să poată evalua adecvarea raționamentului administrației și să decidă dacă solicită sau nu controlul judiciar al acestei decizii de către instanța competentă.

<sup>54</sup> A se vedea punctele 44-49 de mai sus.

<sup>55</sup> Notele explicative la cartă sunt prezentate în Explicațiile privind Carta drepturilor fundamentale (JO 2007, C 303, p. 2).

<sup>56</sup> Explicația citează printre altele Hotărârea din 18 octombrie 1989, Orkem/Comisia (374/87, EU:C:1989:387) (a se vedea, în legătură cu dreptul de a fi ascultat, punctul 25 și jurisprudența citată). În ceea ce privește domeniul de aplicare general al obligației de a avea în vedere interesul funcționarilor și principiul bunei administrări, a se vedea Hotărârea din 31 martie 1992, Burban/Parlamentul (C-255/90 P, EU:C:1992:153, punctul 7 și jurisprudența citată).

<sup>57</sup> Hotărârea din 22 noiembrie 2012, M.M (C-277/11, EU:C:2012:744, punctele 81-85 și jurisprudența citată).

91. Respectarea dreptului de a fi ascultat se impune chiar în cazul în care reglementarea aplicabilă nu prevede în mod expres o astfel de formalitate. Astfel cum a explicat Curtea într-un context diferit, acest drept garantează oricărei persoane posibilitatea să își exprime în mod util și efectiv punctul de vedere în cursul procedurii administrative și înainte de adoptarea oricărei decizii susceptibile să îi afecteze în mod defavorabil interesele. Acesta implică de asemenea că administrația acordă toată atenția necesară observațiilor astfel prezentate de persoana interesată prin examinarea, cu grijă și cu imparțialitate, a tuturor elementelor relevante ale speței și prin motivarea deciziei sale în mod detaliat. Astfel, obligația de motivare a unei decizii într-un mod suficient de specific și de concret pentru a permite persoanei interesate să înțeleagă motivele respingerii cererii sale constituie corolarul principiului respectării dreptului la apărare<sup>58</sup>.

92. Comisia a explicat că practica sa actuală se bazează pe premisa că o decizie de ridicare a imunității unui funcționar nu constituie un act care să îl lezeze. Aparent, procedura de adoptare a unei astfel de decizii este următoarea. Decizia este luată de un membru al Comisiei cu acordul președintelui. Colegiul comisarilor este responsabil pentru orice astfel de decizii. În cadrul acestei proceduri nu există nicio dispoziție sistematică care să permită ascultarea funcționarului în cauză înainte de adoptarea unei decizii de ridicare a imunității sale. În cazul în care autoritățile naționale relevante invocă secretul cercetării și solicită Comisiei să nu îl informeze pe funcționarul în cauză că acestea solicită ridicarea imunității, Comisia va admite sistematic cererea respectivă. În cazul în care nu este formulată o astfel de cerere, Comisia îl informează pe funcționar că îi este ridicată imunitatea, dar nu îl ascultă cu privire la aspectul dacă ar trebui să își păstreze imunitatea.

93. În ceea ce privește primul motiv, am concluzionat că decizia atacată *este* un act care îl lezează pe RQ. În consecință, considerăm că premisa care stă la baza practicii Comisiei este greșită.

94. Articolul 41 alineatul (1) din cartă conferă „oric[ărei] persoane” dreptul „de a beneficia, în ceea ce privește problemele sale, de un tratament imparțial, echitabil și într-un termen rezonabil din partea instituțiilor [...] Uniunii”. Ca oricare altă persoană, funcționarii care lucrează în cadrul instituțiilor Uniunii se pot baza astfel pe dreptul la o bună administrare. În cazul lui RQ, acest drept fundamental a presupus în mod necesar dreptul de a fi ascultat în conformitate cu articolul 41 alineatul (2) litera (a) din cartă, înainte ca Comisia să adopte decizia atacată. În consecință, considerăm că Tribunalul a concluzionat în mod corect că Comisia era obligată să respecte dreptul de apărare al lui RQ.

95. A evaluat comparativ Comisia încălcarea drepturilor fundamentale ale lui RQ și cererea de confidențialitate a cercetării? Cu alte cuvinte, a efectuat aceasta o evaluare a proporționalității, astfel cum impune articolul 52 alineatul (1) din cartă?

96. În temeiul articolului 52 alineatul (1), pot fi impuse restrângeri drepturilor și libertăților recunoscute de cartă în măsura în care aceste restrângeri sunt prevăzute de lege, respectă substanța acestor drepturi și libertăți și, cu respectarea principiului proporționalității, sunt necesare și răspund efectiv obiectivelor de interes general recunoscute de Uniunea Europeană sau necesității protejării drepturilor și libertăților celorlalți<sup>59</sup>.

97. În speță, obiectivul de interes public sau de interes general este cercetarea penală desfășurată de autoritățile belgiene. Tribunalul a constatat că aceste proceduri sunt prevăzute de dreptul intern<sup>60</sup>. Ca atare, ele se încadrează în mod clar în sfera de competență a autorităților naționale și depășesc în mod vădit competența Comisiei.

58 Hotărârea din 22 noiembrie 2012, M.M (C-277/11, EU:C:2012:744, punctele 86-88 și jurisprudența citată).

59 A se vedea Concluziile prezentate de regretatul și stimatul nostru prieten și coleg, avocatul general Bot, în cauza ZZ (C-300/11, EU:C:2012:563, punctul 65).

60 Tribunalul descrie cadrul juridic național relevant la punctele 61 și 62 din hotărârea atacată.

98. În prezenta cauză, restrângerea constă în faptul că funcționarul a fost privat de dreptul de a fi ascultat. În hotărârea atacată, Tribunalul a analizat dacă Comisia a efectuat o evaluare a proporționalității, în conformitate cu articolul 52 alineatul (1) din cartă, înainte să îi ridice imunitatea lui RQ. Tribunalul a concluzionat că Comisia nu a evaluat impactul asupra lui RQ al încălcării drepturilor sale fundamentale în raport cu orice avantaje care ar putea rezulta din acceptarea solicitării autorităților naționale de confidențialitate a cercetării.

99. Tribunalul a avut dreptate pe deplin să concluzioneze astfel. Însăși descrierea Comisiei cu privire la practica sa decizională referitoare la cererile de ridicare a imunității indică în mod clar că această instituție omite *în mod sistematic* să asculte funcționarul în cauză înainte de a adopta o decizie în legătură cu o astfel de cerere. Într-adevăr, atunci când autoritățile naționale invocă confidențialitatea cercetării, este posibil ca persoana în cauză nici să nu fie informată că a fost formulată o cerere (astfel cum a fost cazul în speță).

100. În opinia Comisiei, aceasta este obligată numai să examineze dacă interesele Uniunii Europene ar putea fi prejudiciate. În consecință, nu trebuie să țină seama de interesele funcționarului. Consecința logică este că Comisia nu efectuează o evaluare a proporționalității în cazuri precum cel al lui RQ.

101. Considerăm că această abordare încalcă în mod clar cerințele articolului 52 alineatul (1) din cartă. O evaluare corespunzătoare a proporționalității necesită în mod util o evaluare a intereselor concurente. Aici, cei trei protagoniști sunt funcționarul în cauză, autoritățile naționale și Uniunea Europeană, ale cărei interese (în special interesele sale financiare) trebuie să fie protejate. Punctul de plecare al Comisiei în examinarea cererilor de ridicare a imunității nu îl ia în considerare pe primul dintre acești protagoniști. Totuși, premisa exercițiului comparativ care trebuie desfășurat în temeiul articolului 52 alineatul (1) din cartă este aceea că funcționarul are dreptul de a fi ascultat. În continuare, scopul exercițiului care urmează să fie realizat în temeiul articolului 52 alineatul (1) este să evalueze dacă *restrângerea* solicitată a acestui drept (care rezultă din cererea de confidențialitate a cercetării invocată de autoritățile naționale) este justificabilă și proporțională.

102. Acest exercițiu implică interpretarea și aplicarea dreptului Uniunii, și anume articolul 41 alineatul (2) litera (a) din cartă și articolul 17 al doilea paragraf din Protocolul nr. 7, și revine instituției în cauză să îl desfășoare. Aceasta nu va putea demonstra că decizia sa de ridicare a imunității a fost proporțională în cazul în care nu se efectuează o astfel de evaluare.

103. În consecință, concluzionăm că practica actuală a Comisiei, astfel cum a fost explicată Curții, nu ia în considerare drepturi procedurale importante garantate de cartă și este incompatibilă cu obligațiile instituției respective, în temeiul articolului 51 alineatul (1) din cartă, de a respecta principiile și de a promova aplicarea drepturilor prevăzute în cadrul acesteia.

104. Comisia susține că, în cazul în care și Curtea ar ajunge la această concluzie și ar confirma hotărârea atacată, o astfel de decizie ar avea consecințe semnificative pentru administrația Uniunii. În mod specific, Comisia ar trebui să își modifice practica constantă de până acum, care a fost în sensul de a ridica imunitatea și de a respecta normele naționale care impun o condiție de confidențialitate a cercetării strictă.

105. Principiului cooperării loiale, prevăzut la articolul 4 alineatul (3) TUE, prevede că Uniunea și statele membre „se respectă” și se ajută reciproc în îndeplinirea misiunilor care decurg din tratate. Statele membre trebuie să „adopt[e] orice măsură generală sau specială pentru asigurarea îndeplinirii obligațiilor care decurg din tratate sau care rezultă din actele instituțiilor Uniunii”. Astfel, acest principiu generează obligații reciproce între instituțiile Uniunii și statele membre, precum și între statele membre.

106. Comisia susține că, în cazul în care ar fi obligată să evalueze interesele statului membru în cauză în raport cu cele ale funcționarului, ar trebui să înlocuiască cu propria sa evaluare a procedurii penale interne evaluarea autorităților naționale, încălcând astfel articolul 4 alineatul (3) TUE.

107. Respingem această afirmație.

108. În primul rând, la punctele 66 și 67 din hotărârea atacată, Tribunalul afirmă că Comisia și autoritățile naționale trebuie să *coopereze* pentru a găsi o soluție care să respecte drepturile funcționarului garantate de articolul 41 alineatul (1) și alineatul (2) litera (a) din cartă. O astfel de cooperare nu impune Comisiei să aducă atingere sferei de competență a autorităților naționale. În al doilea rând, Comisia trebuie să respecte obligația sa de a conferi efecte juridice dreptului funcționarului de a fi ascultat. În al treilea rând, Comisia este obligată de asemenea să evalueze interesele Uniunii în temeiul articolului 17 din Protocolul nr. 7. În consecință, autoritățile naționale sunt supuse unei obligații reciproce în conformitate cu articolul 4 alineatul (3) TUE de a asista Comisia în îndeplinirea sarcinii de a evalua cererile acestora de ridicare a imunității într-un mod care respectă obligațiile acestora în temeiul dreptului Uniunii.

109. În conformitate cu principiul cooperării loiale, în cazul în care autoritățile naționale se opun comunicării în mod precis și complet către persoana interesată, le revine obligația de a colabora cu Comisia pentru a stabili modul în care preocupările legitime pentru confidențialitatea cercetării pot fi adaptate astfel încât să se concilieze cu obligațiile Comisiei de a respecta drepturile procedurale ale funcționarului<sup>61</sup>.

110. Comisia susține că procedura de ridicare a imunității își are originea într-o presupusă încălcare a dreptului național. În consecință, astfel de cazuri sunt diferite de cele în care Comisia declanșează o procedură administrativă împotriva unui funcționar, iar dreptul la apărare al funcționarului nu este declanșat de o asemenea procedură.

111. Nu putem fi de acord cu această afirmație.

112. Problema cu care este sesizată Curtea este dacă dreptul la apărare al lui RQ a fost respectat atunci când Comisia a adoptat decizia atacată, care a ridicat imunitatea de care acesta beneficia în temeiul articolului 11 litera (a) din Protocolul nr. 7. Interpretarea dispozițiilor acestui protocol și a Statutului funcționarilor, care prevede dreptul de a introduce o cale de atac împotriva Comisiei, este o chestiune de drept al Uniunii. Procedura penală care stă la bază este o chestiune de drept intern. Totuși, această din urmă procedură națională nu este ca atare în discuție în speță.

113. În sfârșit, Comisia susține că realizarea examinării comparative menționate de Tribunal în hotărârea atacată ar presupune un dialog detaliat cu autoritățile naționale și că aceasta ar întârzia procesul penal.

114. Întrucât nu a fost prezentată Curții nicio dovadă în acest sens, argumentul acesta este o simplă aserțiune. Chiar dacă ar fi adevărat că desfășurarea dialogului solicitat ar necesita timp, inconveniente de ordin administrativ nu sunt un motiv legitim pentru a impune restricții asupra drepturilor fundamentale garantate de cartă.

115. În consecință, concluzionăm că al doilea motiv este neîntemeiat.

61 A se vedea prin analogie Hotărârea din 4 iunie 2013, ZZ (C-300/11, EU:C:2013:363, punctul 57 și jurisprudența citată).

### **Al treilea motiv: eroare de drept prin descrierea incorectă a conduitei Comisiei**

116. Prin intermediul celui de al treilea motiv (care este de asemenea invocat în subsidiar), Comisia susține în esență că Tribunalul a concluzionat greșit că Comisia nu a luat în considerare în mod adecvat interesele lui RQ în cadrul evaluării cazului acestuia. Procedând astfel, ea contestă constatările Tribunalului de la punctele 69-72 din hotărârea atacată.

#### ***Hotărârea atacată***

117. Tribunalul a făcut patru declarații-cheie în hotărârea sa. În primul rând, a observat că dosarul instanței naționale nu conținea *niciun* material care să indice că Comisia a efectuat evaluarea comparativă a intereselor concurente. În al doilea rând, Tribunalul a constatat că Comisia nu a solicitat autorităților naționale informații cu privire la riscurile pe care ascultarea lui RQ înainte de adoptarea deciziei sale le-ar putea prezenta pentru păstrarea confidențialității cercetării și, în final, pentru desfășurarea corectă a procedurii penale. În al treilea rând, Tribunalul a apreciat că nu există nicio dovadă a unui risc real în sensul că păstrarea secretului cercetării ar fi sau ar putea fi de fapt periclitată prin ascultarea lui RQ (de exemplu, pentru că acesta ar putea ascunde sau distruge probe sau pentru că surpriza reprezenta un element necesar pentru această investigație anume). Acesta a menționat că anumite informații referitoare la anchetă erau, în plus, deja în domeniul public. În al patrulea rând, Tribunalul a statuat că faptul că Comisia a solicitat autorităților belgiene informații cu privire la posibilitatea ascultării lui RQ în legătură cu cererile acestora de ridicare a imunității sale (fapt care a fost confirmat prin corespondența anexată la memoriul în apărare) nu a fost suficient pentru a concluziona că, de fapt, Comisia a pus în balanță în mod efectiv interesul lui RQ de a fi ascultat în mod corect și păstrarea secretului cercetării<sup>62</sup>.

#### ***Argumentele părților***

118. În prima parte a celui de al treilea motiv, Comisia susține că Tribunalul nu a putut concluziona în mod corespunzător, pe baza elementelor de probă aflate la dispoziția sa, că Comisia nu a evaluat interesele lui RQ înainte de a decide să îi ridice imunitatea. În partea a doua a acestui motiv, Comisia susține că RQ nu a demonstrat că, în cazul în care ar fi fost ascultat, decizia luată ar fi fost diferită<sup>63</sup>.

119. RQ susține că al treilea motiv (sau cel puțin prima parte a acestui motiv) este vădit inadmisibil, întrucât Comisia încearcă în realitate să obțină o reexaminare a faptelor. În subsidiar, acesta susține că Comisia a interpretat în mod greșit hotărârea atacată și că al treilea motiv al acesteia este nefondat.

#### ***Aprecieri***

120. Considerăm că al treilea motiv este admisibil.

121. În esență, Comisia susține că Tribunalul a săvârșit o eroare de drept prin faptul că a catalogat conduita Comisiei în adoptarea deciziei atacate ca fiind o omisiune de a efectua o examinare comparativă a cererii autorităților belgiene de confidențialitate a cercetării în raport cu dreptul lui RQ de a fi ascultat. Comisia afirmă că a trimis mai multe scrisori autorităților belgiene solicitând detalii suplimentare cu privire la confidențialitatea cercetării și că imunitatea a fost ridicată parțial numai după ce autoritățile naționale au răspuns la aceste solicitări. Comisia susține că acest lucru este suficient în drept pentru a demonstra că a efectuat evaluarea comparativă necesară.

<sup>62</sup> Punctele 69-72 din hotărârea atacată.

<sup>63</sup> La punctele 135-147 de mai jos.

122. Astfel, Comisia nu încearcă să conteste concluziile factuale ale Tribunalului. Mai degrabă, aceasta contestă aspectul dacă Tribunalul ar putea în mod corespunzător să concluzioneze în drept pe baza acestor fapte că Comisia nu a efectuat un exercițiu comparativ. Această problemă este într-adevăr o chestiune de drept care este supusă controlului din partea Curții<sup>64</sup>. În consecință, ne vom referi la argumentele de fond formulate în legătură cu acest motiv.

123. La punctul 5 din hotărârea atacată, Tribunalul consemnează că Comisia a solicitat autorităților belgiene informații mai detaliate înainte de a adopta decizia atacată. La punctul 10 din hotărârea atacată, Tribunalul face referire la considerentul (11) al deciziei atacate, în care Comisia a declarat că ar putea ridica imunitatea lui RQ numai dacă ar fi informată, cu suficientă claritate și cu precizie, cu privire la motivele pentru care autoritățile belgiene au formulat cererea de ridicare a imunității și a subliniat că, în caz contrar, orice persoană vizată de o investigație a OLAF ar putea, formulând acuzații vădit nefondate împotriva directorului său general, să reușească să paralizeze funcționarea acestui oficiu, ceea ce ar fi contrar intereselor Uniunii Europene. Tribunalul consemnează că Comisia a continuat prin a aprecia că, după primirea scrisorii din 23 iunie 2015, aceasta dispunea deja de indicii foarte clare și precise din care rezulta că autoritățile belgiene puteau în mod rezonabil și în orice caz fără să acționeze în mod arbitrar sau abuziv să considere că acuzațiile formulate împotriva lui RQ justificau continuarea unei cercetări în privința sa<sup>65</sup>.

124. Comisia a inclus în mod util în anexa A.1 la recursul său documentele anexate la memoriul său în apărare în fața Tribunalului. Aceste documente includ scrisoarea din 19 decembrie 2014 trimisă de secretarul general al Comisiei judecătorului de instrucție, prin care se solicită detalii suplimentare cu privire la ancheta națională (denumită în continuare „scrisoarea din 19 decembrie 2014”). La punctul 2 (la pagina 2) din această scrisoare, secretarul general a afirmat că, având în vedere statutul independent special al OLAF, Comisia ar dori să îl audieze pe directorul general al OLAF (RQ) înainte de a decide cu privire la ridicarea imunității pentru a permite Comisiei să evalueze în deplină cunoștință implicațiile pe care o astfel de ridicare a imunității le-ar putea avea asupra independenței și a funcționării OLAF și, în consecință, asupra intereselor Uniunii Europene. În continuare, Comisia a solicitat autorităților belgiene să specifice dacă era necesar să mențină confidențialitatea în legătură cu investigațiile acestora în raport cu toți funcționarii vizati de anchetele acestora și dacă directorul general al OLAF putea fi informat cu privire la investigații.

125. Autoritățile belgiene au răspuns prin scrisoarea din 6 februarie 2015. Ca răspuns la întrebarea Comisiei dacă RQ ar putea fi informat cu privire la cererea de ridicare a imunității sale, acestea au declarat că, întrucât situația de fapt din speță arăta că acesta ar putea face obiectul unei cercetări penale, necesitatea respectării principiului secretului cercetării împiedica solicitarea opiniei acestuia în legătură cu cererea de ridicare a imunității sale. În măsura în care putem aprecia, acest răspuns pare să fi fost formulat ca unul standard la întrebarea „putem spune suspectului că este în curs de investigare?”, mai degrabă decât un răspuns specific la întrebarea (distinctă) „este imperativă respectarea principiului secretului cercetării în împrejurările din speță?”.

126. Printr-o scrisoare subsecventă din 3 martie 2015, secretarul general a reiterat cererea de informații suplimentare a Comisiei. De asemenea, aceasta a confirmat că Comisia „va respecta” solicitarea autorităților belgiene de a păstra secretul cercetării (denumită în continuare „scrisoarea din 3 martie 2015”).

64 Hotărârea din 16 iunie 2016, SKW Stahl-Metallurgie și SKW Stahl-Metallurgie Holding/Comisia (C-154/14 P, EU:C:2016:445 punctul 37 și jurisprudența citată).

65 Decizia atacată a fost prezentată Tribunalului ca anexa A.1 la cererea introductivă a lui RQ. Considerentul (4) al acestei decizii prevede că, prin scrisoarea din 3 martie 2015, Comisia l-a informat pe judecătorul de instrucție că a solicitat detalii suplimentare cu privire la acuzațiile împotriva lui RQ. În această scrisoare, Comisia a precizat că, odată ce va primi informațiile solicitate, va adopta o decizie care vizează realizarea unui echilibru între obligația de cooperare loială cu autoritățile belgiene și nevoia de a proteja interesele Uniunii Europene. A se vedea în continuare punctul 128 de mai jos.

127. Declarațiile Tribunalului de la punctele 69-72 din hotărârea atacată ar trebui interpretate în contextul acestui raport mai complet al situației de fapt și al documentelor din respectivul dosar al Curții.

128. Pe baza acestui material, considerăm că Tribunalul ar putea concluziona în mod corespunzător din punct de vedere juridic că Comisia a solicitat într-adevăr clarificări din partea autorităților belgiene cu privire la natura acuzațiilor împotriva lui RQ, nu în ultimul rând ca urmare a poziției speciale a acestuia de director general al OLAF la momentul respectiv. Cu toate acestea, în mod crucial, desfășurarea unor astfel de anchete nu este același lucru cu a se asigura că dreptul lui RQ de a fi ascultat a fost respectat. De asemenea, prin cererile pe care le-a formulat, Comisia nu a încercat să solicite informațiile necesare pentru a putea decide cum să *echilibreze interesele concurente aflate în joc*. Astfel, în opinia noastră, Tribunalul a constatat în mod justificat că, făcând aceste solicitări, Comisia nu a încercat să constate dacă ar exista riscuri (un impact negativ asupra drepturilor fundamentale ale lui RQ) atașate unei decizii de a nu îl informa pe RQ cu privire la acuzațiile împotriva sa și de a nu îi permite să formuleze observații înainte de adoptarea unei decizii de ridicare a imunității acestuia sau, dimpotrivă, un risc pentru desfășurarea anchetelor autorităților belgiene în cazul în care RQ ar fi fost informat și i s-ar fi permis să prezinte observații<sup>66</sup>. În schimb, Comisia a confirmat, în scrisoarea din 3 martie 2015, că *va respecta* cererea standard a autorităților belgiene de respectare a secretului cercetării. Restul procesului de verificare s-a referit exclusiv la faptul dacă autoritățile belgiene ar putea considera în mod rezonabil că acuzațiile împotriva lui RQ justificau ca acesta să fie cercetat.

129. La baza hotărârii Tribunalului se află eșecul Comisiei de a efectua o evaluare a acestor posibile riscuri și de a pune în balanță interesele secretului instrucției în raport cu dreptul fundamental concurent de a fi ascultat al lui RQ.

130. Tribunalul a acceptat în mod justificat (la punctul 71 din hotărârea atacată) că, în unele cazuri, va fi pe deplin adecvat ca cererea de ridicare a imunității să nu fie comunicată persoanei în cauză înaintea deciziei privind această cerere. Acesta va fi cazul atunci când există un risc dovedit ca persoana menționată să împiedice procedurile naționale prin ascunderea sau prin distrugerea probelor sau când surpriza este un element necesar în anchetă. Cu toate acestea, nu a existat nimic în dosarul aflat la dispoziția Curții care să indice că autoritățile belgiene au prezentat astfel de argumente în prezenta cauză.

131. De asemenea, Tribunalul a arătat că anumite informații referitoare la cercetarea în curs erau deja în domeniul public. Nu putem decât să fim de acord. Din prezentarea situației de fapt la punctele 1-6 din hotărârea atacată este evident că scandalul din jurul fostului membru al Comisiei John Dalli (care a fost punctul de plecare pentru lanțul de evenimente care a condus la cauza RQ) făcea deja obiectul atenției averse a presei.

132. În sfârșit, Tribunalul a afirmat (la punctul 72 din hotărârea atacată) că faptul că Comisia a solicitat autorităților belgiene posibilitatea de a-l asculta pe reclamant 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 a fost suficient în speță pentru a considera că, în continuare, Comisia a evaluat comparativ în mod corect interesul lui RQ de a-și exercita dreptul de fi ascultat în raport cu cererea autorităților belgiene de respectare a secretului cercetării. Din nou, suntem de acord cu evaluarea Tribunalului și cu logica care stă la baza acesteia. O întrebare cu privire la aspectul dacă Comisia ar putea primi observații din partea lui RQ ca parte a procesului de adoptare a unei decizii (în scrisoarea din 19 decembrie 2014) urmată de confirmarea faptului că Comisia va respecta dorința autorităților

<sup>66</sup> Punctele 69 și 70 din hotărârea atacată.

belgiene de respectare a secretului cercetării (în scrisoarea din 3 martie 2015) *nu* permit, coroborate, o evaluare a aspectului dacă, în acest caz specific, secretul cercetării ar trebui să fie evaluat comparativ cu dreptul fundamental al lui RQ de a fi ascultat și să aibă prioritate în raport cu acesta. Vom reveni ulterior asupra acestui aspect<sup>67</sup>.

133. Tribunalul a concluzionat (la punctul 74 din hotărârea sa) că omisiunea Comisiei de a efectua un astfel de exercițiu comparativ a încălcat cerința proporționalității prevăzută la articolul 52 alineatul (1) din cartă, în măsura în care a depășit ceea ce era necesar pentru atingerea obiectivului garantării secretului cercetării, și nu a respectat conținutul esențial al dreptului de a fi ascultat prevăzut la articolul 41 alineatul (2) litera (a) din cartă. Suntem de acord.

134. În consecință, considerăm că prima parte a celui de al treilea motiv este nefondată.

135. A doua parte a celui de al treilea motiv aduce în discuție un aspect mai dificil. Funcționarul care dorește să se bazeze pe dreptul de a fi ascultat trebuie să arate că decizia de ridicare a imunității ar fi fost diferită dacă ar fi putut să își exercite acest drept?

136. Comisia susține că Tribunalul a săvârșit o eroare de drept atunci când a reținut (la punctul 76 din hotărârea sa) că nu se poate exclude că decizia atacată ar fi avut un conținut diferit „în cazul în care Comisia i-ar fi dat [lui RQ] 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 [RQ] 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”.

137. Curtea afirmat în mod constant că respectarea dreptului la apărare are o importanță fundamentală în proceduri care au ca rezultat adoptarea unui act care atrage consecințe negative pentru persoana în cauză<sup>68</sup>. Nu i se poate impune acestei persoane să demonstreze că decizia Comisiei ar fi avut un conținut diferit, ci doar că o astfel de ipoteză nu este complet exclusă, din moment ce aceasta și-ar fi putut realiza mai bine apărarea în lipsa unor neregularități procedurale<sup>69</sup>.

138. Cu toate acestea, o decizie mai recentă a Curții, într-un context foarte diferit, prevede că o încălcare a dreptului la apărare, în special a dreptului de a fi ascultat, conduce la anularea actului atacat numai dacă, în absența acestei neregularități, procedura ar fi dus la un rezultat diferit<sup>70</sup>. Cazul domnului Makhlof viza adoptarea unor măsuri restrictive împotriva acestuia. În recurs, Curtea a constatat că acesta nu a indicat în cadrul procedurii în primă instanță ce argumente ar fi prezentat Consiliului pentru a contesta relevanța sau valoarea probatorie a documentelor pe care acesta din urmă i le comunicase. În consecință, Curtea a respins obiecția acestuia în sensul că nu a fost invitat să își prezinte observațiile cu privire la aceste documente.

139. În primul rând, această cauză se deosebește în mod clar de situația prezentă în cauza respectivă, întrucât domnul Makhlof a fost informat cu privire la cauza instrumentată împotriva sa și i s-a permis accesul la documentele pe care Consiliul le-a luat în considerare în decizia de a adopta măsuri restrictive împotriva acestuia. Cu toate acestea, în cadrul acestei proceduri, nu a existat la niciun nivel vreo constatare de fapt în sensul că domnul Makhlof și-a exercitat dreptul la apărare prin contestarea

67 A se vedea punctul 145 de mai jos.

68 Hotărârea din 27 iunie 1991, Al-Jubail Fertilizer/Consiliul (C-49/88, EU:C:1991:276, punctul 15). A se vedea de asemenea Hotărârea din 1 octombrie 2009, Foshan Shunde Yongjian Housewares & Hardware/Consiliul (C-141/08 P, EU:C:2009:598, punctul 93 și jurisprudența citată).

69 Hotărârea din 1 octombrie 2009, Foshan Shunde Yongjian Housewares & Hardware/Consiliul (C-141/08 P, EU:C:2009:598, punctul 94 și jurisprudența citată).

70 Hotărârea din 14 iunie 2018, Makhlof/Consiliul (C-458/17 P, nepublicată, EU:C:2018:441, punctul 42 și jurisprudența citată; a se vedea de asemenea punctul 43). Această hotărâre a fost adoptată de o cameră de trei judecători, fără să beneficieze de concluziile avocatului general, și însăși camera nu a considerat-o ca fiind de importanță suficientă pentru a justifica traducerea și publicarea completă.

acestor documente. În schimb, RQ nu a fost înștiințat cu privire la cererea de ridicare a imunității sale înainte de adoptarea deciziei de ridicare a imunității<sup>71</sup>. În consecință, acesta nu a avut nicio oportunitate să își prezinte observațiile în contextul procedurii administrative care a condus la această decizie, fie în calitatea sa de funcționar, fie de director general al OLAF<sup>72</sup>.

140. În al doilea rând, la punctul 52 din Hotărârea Makhlouf/Consiliul<sup>73</sup>, Curtea menționează testul standard stabilit în jurisprudența sa constantă, pe care l-am prezentat la punctul 137 de mai sus<sup>74</sup>. În continuare, Curtea a interpretat dreptul de a fi audiat într-un mod foarte restrictiv în împrejurările specifice ale acestei cauze. Nu considerăm că, în împrejurările foarte diferite ale prezentei cauze, este necesară o interpretare și o aplicare atât de stricte.

141. Ce trebuie să demonstreze un funcționar precum RQ pentru a obține o hotărâre în sensul că încălcarea dreptului său la apărare atrage anularea actului care îl lezează?

142. Considerăm că nu ar fi adecvată o abordare exagerat de prescriptivă din partea Curții. În opinia noastră, factorii relevanți vor fi cu necesitate diferiți în funcție de împrejurările specifice ale cazului individual.

143. Considerăm că punctul 76 din hotărârea atacată poate fi interpretat în două moduri. Pe de o parte, acesta poate fi interpretat în sensul că sugerează că a fost necesar să se țină seama de punctul de vedere al lui RQ cu privire la interesele Uniunii și la păstrarea independenței sale necesare ca funcționar care îndeplinește funcția de director general al OLAF, înainte de adoptarea deciziei atacate. Pe de altă parte, afirmația Tribunalului poate fi interpretată în sensul că „nu este complet exclusă [ipoteza]” că, în cazul în care lui RQ i s-ar fi acordat posibilitatea de a fi ascultat, Comisia ar fi putut să obțină punctul său de vedere cu privire la consecințele pentru buna funcționare a OLAF ale oricărei decizii de ridicare a imunității. Aceste informații ar fi putut face parte din observațiile spontane ale lui RQ sau ar fi putut fi furnizate ca urmare a întrebărilor pe care Comisia însăși i le-ar fi adresat lui RQ în timpul procedurii administrative.

144. În observațiile sale, RQ precizează în mod corect că, în calitate de funcționar care îndeplinește funcția de director general al OLAF, a avut într-adevăr opinii pe care dorea să le prezinte cu privire la interesele Uniunii Europene și păstrarea independenței necesare pentru o persoană care exercită aceste funcții specifice. Considerăm că este aproape de la sine înțeles că „nu se poate exclude în totalitate posibilitatea” ca afirmațiile sale (fundamentate în mod necesar în virtutea experienței sale profesionale efective în rolul de director general al OLAF) să fi putut avea un efect cu privire la decizia adoptată în cele din urmă privind ridicarea imunității. Poziția contrară implică presupunerea că persoanele din cadrul Comisiei responsabile de decizie ar fi fost pur și simplu surde la orice argument pe care RQ l-ar fi prezentat.

145. Avem reticențe în a face o astfel de presupunere peiorativă cu privire la procesul decizional al Comisiei. Din fericire, în prezenta procedură, acest lucru nu este necesar. Prin scrisoarea din 19 decembrie 2014 li s-a explicat autorităților belgiene că *Comisia dorea audierea lui RQ* nu pentru a respecta dreptul fundamental al acestuia de a fi ascultat, ci pentru că Comisia dorea să fie în măsură să „evalueze în deplină cunoștință implicațiile pe care o astfel de ridicare a imunității le-ar putea avea asupra independenței și a funcționării OLAF și, în consecință, asupra intereselor Uniunii Europene”<sup>75</sup>. Astfel, Tribunalul a beneficiat de dovezi clare potrivit cărora *însăși Comisia a considerat* că opiniile

71 A se vedea punctele 126-128 de mai sus.

72 Reamintim că, în calitatea sa de director general al OLAF, RQ a introdus o acțiune împotriva Comisiei în temeiul articolului 17 alineatul (3) din Regulamentul nr. 883/2013: cauza T-251/16 (a se vedea nota de subsol 16 de mai sus).

73 Hotărârea din 14 iunie 2018 (C-458/17 P, nepublicată, EU:C:2018:441).

74 Precedentul citat este Hotărârea din 3 iulie 2014, Kamino International Logistics și Datema Hellmann Worldwide Logistics (C-129/13 și C-130/13, EU:C:2014:2041), care face referire la Hotărârea din 1 octombrie 2009, Foshan Shunde Yongjian Housewares & Hardware/Consiliul (C-141/08 P, EU:C:2009:598, punctul 94 și jurisprudența citată).

75 Această scrisoare este menționată la punctul 126 de mai sus.

lui RQ ar fi atât relevante, cât și importante pentru a se ajunge la o decizie adecvată privind ridicarea imunității. În acest context, considerăm că este logic imposibil să concluzionăm altfel decât în sensul că respectarea dreptului lui RQ de a fi ascultat ar fi putut în mod plauzibil să aibă o influență asupra rezultatului procedurii administrative și, în consecință, asupra deciziei care a fost adoptată în cele din urmă cu privire la ridicarea imunității. Cu toate acestea, nu rezultă că persoana în cauză ar trebui să demonstreze că decizia în cauză ar fi fost diferită dacă dreptul său de a fi ascultat ar fi fost respectat.

146. Într-un sens mai general, principiul fundamental care stă la baza dreptului la apărare și, în special, a dreptului de a fi ascultat este nevoia de a asigura echitatea procesuală. A fost privată persoana în cauză de posibilitatea de a prezenta informații relevante înainte de adoptarea unei decizii care o lezează? Considerăm că testele esențiale sunt: (i) ar fi fost relevante informațiile pe care aceasta ar fi dorit să le prezinte? și (ii) se va schimba situația juridică a acestuia în detrimentul său dacă actul este adoptat? Nu considerăm că persoana în cauză ar trebui obligată să demonstreze mai mult de atât. De asemenea, observăm că dreptul de a fi ascultat este strâns legat de obligația administrației de a motiva deciziile sale, consacrată la articolul 41 alineatul (2) litera (c) din cartă. Cu excepția cazului în care administrația ia în considerare pe deplin toate materialele relevante pentru decizia pe care urmează să o adopte, este probabil să nu respecte această obligație.

147. În consecință, considerăm că partea a doua a celui de al treilea motiv este nefondată și, în consecință, cel de al treilea motiv este nefondat.

### **Cheltuieli**

148. În conformitate cu articolul 138 alineatul (1) și cu articolul 140 alineatul (1) din Regulamentul de procedură, Comisia, ca parte care a căzut în pretenții în prezentul recurs, trebuie să suporte cheltuielile de judecată efectuate în cadrul prezentei proceduri.

### **Concluzie**

149. În lumina considerațiilor care precedă, propunem Curții:

- să respingă recursul;
- să oblige Comisia la plata cheltuielilor de judecată.