



Repertoriul jurisprudenței

HOTĂRÂREA TRIBUNALULUI (Camera întâi)

19 decembrie 2019 *

„Personal al unei societăți private care prestează servicii informatice în cadrul instituției – Refuzul de a acorda acces în incintele Comisiei – Competența instituției care a emis actul”

În cauza T-504/18,

XG, reprezentat de S. Kaisergruber și de A. Burghelle-Vernet, avocați,

reclamant,

împotriva

Comisiei Europene, reprezentată de C. Ehrbar și de T. Bohr, în calitate de agenți,

pârâtă,

având ca obiect o cerere întemeiată pe articolul 263 TFUE, prin care se solicită anularea deciziei Comisiei din 3 iulie 2018 de menținere a refuzului accesului reclamantului în incintele sale,

TRIBUNALUL (Camera întâi),

compus din domnii P. Nihoul (raportor), îndeplinind funcția de președinte, J. Svenningsen și U. Öberg, judecători,

grefier: doamna M. Marescaux, administratoare,

având în vedere faza scrisă a procedurii și în urma ședinței din 8 octombrie 2019,

pronunță prezenta

Hotărâre

Istoricul cauzei

- 1 Reclamantul, XG, era, de la [confidențial]¹, angajat al societății [confidențial], care face parte din grupul [confidențial] (denumit în continuare „angajatorul”).

* Limba de procedură: franceza.

¹ Date confidențiale omise.

- 2 În urma unei proceduri de atribuire a unui contract, un consorțiu constituit din [*confidențial*] (denumit în continuare „contractantul”) a încheiat, la [*confidențial*], un contract-cadru cu Uniunea Europeană al cărui obiect era furnizarea de servicii [*confidențial*] Comisiei Europene (denumit în continuare „contractul-cadru”).
- 3 Reclamantul a fost repartizat de angajatorul său ca [*confidențial*] la Direcția Generală (DG) [*confidențial*] din cadrul Comisiei, direcție generală care era situată în clădirea [*confidențial*] a Comisiei. În această privință, el a primit un permis prin care avea acces în clădirile Comisiei.
- 4 Contractul-cadru a fost modificat prin actul adițional din 14 septembrie 2017 (denumit în continuare „actul adițional la contractul-cadru”), prin care a fost inserat în contractul-cadru articolul 1.14 din condițiile speciale, care prevede, printre altele, următoarele:

„2. În temeiul articolelor 3, 7 și 8 din Decizia (UE, Euratom) 2015/443 a Comisiei [din 13 martie 2015] privind securitatea în cadrul Comisiei [JO 2015, L 72, p. 41], este posibil să se efectueze verificări ale antecedentelor persoanelor repartizate la fața locului pentru a preveni și a controla riscurile la adresa securității membrilor personalului, a activelor și a informațiilor Comisiei. În plus, în temeiul Legii belgiene din 11 decembrie 1998 privind clasificarea și abilitările, atestările și avizele de securitate [...], drepturile de acces ale personalului repartizat la fața locului în incintele autorității contractante pot fi condiționate de eliberarea unui aviz de securitate pozitiv de către autoritățile belgiene. Drepturile de acces existente rămân valabile atât timp cât nu se emite un aviz de securitate negativ.

3. Pentru a permite autorităților belgiene să emită un aviz de securitate, contractantul prezintă personalului în cauză repartizat la fața locului formularul anexat (documentul de notificare). Documentele de notificare, completate și semnate în mod corespunzător (având mențiunea «document de notificare») sunt returnate Direcției Securitate a Comisiei (Comisia Europeană, HR.DS – BERL 3/190), iar o listă electronică actualizată cu datele personale relevante, astfel cum au fost indicate în formularul anexat, este trimisă la adresa «EC-SECURITY-SCREENING@ec.europa.eu» nu mai târziu de 30 de zile de la semnarea prezentului act adițional.

4. În cazul omisiunii sau refuzului de a completa documentul de notificare, drepturile de acces în clădirile Comisiei pot fi refuzate membrilor personalului.

[...]

6. [...] Contractantul se angajează să furnizeze numai personal repartizat la fața locului care a primit un aviz de securitate pozitiv pentru următoarele clădiri ale Comisiei: [*confidențial*] [...]"

- 5 Ulterior, Comisia a contactat angajatorul pentru ca acesta să solicite angajaților săi care lucrau în clădiri ale Comisiei să își dea consimțământul la procedura de obținere a unui aviz de securitate.
- 6 La 26 octombrie 2017, reclamantul și-a exprimat acordul pentru ca dosarul său să facă obiectul unei verificări de securitate, completând documentul de notificare anexat la actul adițional la contractul-cadru.
- 7 Prin scrisoarea din 30 martie 2018, comité interministériel pour la politique de siège [Comitetul Interministerial pentru Politica de Sediul] (CIPS) l-a informat pe reclamant că Autorité nationale de sécurité [Autoritatea Națională de Securitate] (ANS) efectuase în privința sa o verificare de securitate și a decis să emită un aviz de securitate negativ în ceea ce îl privea (denumit în continuare „avizul de securitate negativ”). Acest aviz, anexat la scrisoare, era motivat de faptul că reclamantul era cunoscut de serviciile de poliție pentru fapte, în primul rând, de lovire și alte violențe săvârșite cu intenție și, în al doilea rând, de viol al unui major, toate săvârșite [*confidențial*] împotriva fostei sale partener.

- 8 La 12 aprilie 2018, reclamantul a sesizat organismul belgian competent cu soluționarea căilor de atac în materie de abilitări, de atestări și de avize de securitate (denumit în continuare „organismul competent cu soluționarea căilor de atac”) cu o acțiune împotriva avizului de securitate negativ.
- 9 La 24 aprilie 2018, Comisia a fost avertizată de Parlamentul European că reclamantului i s-a atribuit un aviz de securitate negativ.
- 10 La 25 aprilie 2018, în urma primirii confirmării avizului de securitate negativ, Comisia l-a audiat pe reclamant în prezența angajatorului său. Această audiere a avut loc în fața A și B, funcționari din sectorul „Cereri administrative” din cadrul Direcției Securitate a Comisiei. Invitat să își prezinte observațiile cu privire la lipsa unui aviz de securitate pozitiv, reclamantul a indicat printre altele, în ceea ce privește condamnarea sa pentru lovire sau alte violențe, că a declarat apel împotriva hotărârii pronunțate împotriva lui și, în ceea ce privește faptele de viol, că a făcut obiectul unei ordonanțe de clasare.
- 11 În urma acestei audieri, pentru care reclamantul a primit o copie a procesului-verbal, acestuia i-a fost retras dreptul de acces în incintele Comisiei (denumită în continuare „decizia din 25 aprilie 2018”). Reclamantul menționează acest lucru în procesul-verbal de audiere, după cum urmează:

„Mi-ați adus la cunoștință că mi-ați retras permisele de acces, în urma lipsei unui aviz de securitate pozitiv. În acest scop, vă predau cele două cartele de acces ale mele. Mi-ați adus la cunoștință că am dreptul de a solicita ulterior în scris și motivat un nou acces la imobilele Comisiei.”
- 12 Prin decizia din 20 iunie 2018, organismul competent cu soluționarea căilor de atac a considerat că avizul de securitate negativ nu avea temei juridic și, în consecință, nu avea competența să se pronunțe cu privire la temeinicia acestui aviz (denumită în continuare „decizia organismului competent cu soluționarea căilor de atac”).
- 13 Prin e-mailul din 28 iunie 2018, angajatorul a comunicat Comisiei decizia organismului competent cu soluționarea căilor de atac, susținând că acesta din urmă decisese că avizul de securitate negativ eliberat de ANS „nu [avea] un temei juridic și, prin urmare, [trebuia] considerat inexistent”.
- 14 Prin scrisoarea din 3 iulie 2018 (denumită în continuare „decizia atacată”), Comisia a informat angajatorul că „interdicția accesului în incintele Comisiei [era] menținută pentru [reclamant] în temeiul articolului 3 din Decizia (UE, Euratom) 2015/443 a Comisiei din 13 martie 2015 privind securitatea în cadrul Comisiei”, pentru motivul că „avizul negativ emis de ANS nu [fusesse] anulat de organismul competent cu soluționarea căilor de atac”. Această scrisoare era semnată de C, șef al unității „Securitatea informației” din cadrul Direcției Securitate a DG Resurse Umane și Securitate a Comisiei.
- 15 Prin scrisoarea din 24 iulie 2018, consilierii reclamantului au solicitat, printre altele, comunicarea actului prin care DG Resurse Umane și Securitate a delegat către C competența de a adopta deciziile în materie de acces în clădiri.
- 16 La 3 august 2018, reclamantul a sesizat tribunal de première instance francophone de Bruxelles (Tribunalul de Primă Instanță francofon din Bruxelles, Belgia) cu o acțiune privind măsurile provizorii având ca obiect anularea avizului de securitate negativ.
- 17 Prin scrisoarea din 10 august 2018, Comisia i-a indicat reclamantului că ea considera că „cererile formulate în scrisoarea [sa] [din 24 iulie 2018] [nu mai erau] de actualitate”, dată fiind în special sesizarea tribunal de première instance francophone de Bruxelles.

- 18 La 6 septembrie 2018, angajatorul l-a informat pe reclamant că contractul său de muncă urma să fie reziliat și că, în conformitate cu legislația belgiană în vigoare privind contractul de muncă, perioada de preaviz de nouă săptămâni ar începe să curgă la 10 septembrie 2018.
- 19 Prin ordonanța din 26 octombrie 2018, chambre des référés du tribunal de première instance francophone de Bruxelles [camera delegată cu luarea măsurilor provizorii din cadrul Tribunalului de Primă Instanță francofon din Bruxelles] a suspendat efectele avizelor emise de ANS cu privire la reclamant și a dispus statului belgian să solicite acesteia eliberarea unui nou aviz de securitate.

Procedura și concluziile părților

- 20 Prin cererea introductivă depusă la grefa Tribunalului la 24 august 2018, reclamantul a formulat prezenta acțiune.
- 21 Prin act separat, depus la grefa Tribunalului la aceeași dată, reclamantul a introdus o cerere de măsuri provizorii având ca obiect suspendarea executării deciziei atacate.
- 22 La 24 august 2018, în temeiul articolului 66 din Regulamentul de procedură al Tribunalului, reclamantul a solicitat anonimul. Acesta i-a fost acordat prin decizia din 2 octombrie 2018.
- 23 Prin Ordonanța din 11 septembrie 2018, XG/Comisia (T-504/18 R, nepublicată, EU:T:2018:526), președintele Tribunalului a respins cererea de suspendare a executării deciziei atacate.
- 24 La propunerea judecătorului raportor, Tribunalul a hotărât deschiderea fazei orale a procedurii și, în cadrul măsurilor de organizare a procedurii prevăzute la articolul 89 din Regulamentul de procedură, a invitat părțile să depună anumite documente și le-a adresat întrebări scrise. Părțile au răspuns la aceste solicitări în termenul care le fusese acordat.
- 25 Reclamantul solicită Tribunalului:
- anularea deciziei atacate;
 - obligarea Comisiei la plata cheltuielilor de judecată.
- 26 Comisia solicită Tribunalului:
- declararea inadmisibilității acțiunii sau, în orice caz, constatarea faptului că acțiunea a rămas fără obiect;
 - cu titlu subsidiar, respingerea acțiunii ca nefondată;
 - obligarea reclamantului la plata cheltuielilor de judecată.

În drept

Cu privire la admisibilitatea acțiunii

- 27 Comisia apreciază că acțiunea este inadmisibilă pentru două motive: pe de o parte, reclamantul, care a fost concediat de angajatorul său, nu ar mai avea interes să solicite anularea deciziei atacate și, pe de altă parte, acțiunea ar fi îndreptată împotriva unui act de confirmare a unei decizii rămase definitive.

28 Deși Comisia nu a invocat o cauză de inadmisibilitate în această privință, trebuie să se examineze, în plus, dacă decizia atacată, deși intervine într-un cadru contractual, poate fi considerată un act atacabil în sensul articolului 263 TFUE.

Cu privire la interesul de a exercita acțiunea al reclamantului

29 Comisia apreciază că reclamantul și-a pierdut interesul de a exercita acțiunea pentru motivul că, fiind concediat de angajatorul său, el nu ar putea obține niciun beneficiu din anularea deciziei atacate. Astfel, el ar fi beneficiat de un permis de acces în incintele Comisiei numai în calitatea sa de angajat al contractantului instituției respective.

30 În această privință, trebuie amintit că, potrivit unei jurisprudențe constante, o acțiune în anulare introdusă de o persoană fizică sau juridică nu este admisibilă decât în măsura în care reclamantul are un interes să obțină anularea actului atacat. Un asemenea interes presupune ca anularea actului atacat să poată avea, prin ea însăși, consecințe juridice și ca acțiunea să poată astfel, prin rezultatul său, să aducă un beneficiu părții care a introdus-o (a se vedea Hotărârea din 18 martie 2010, Centre de Coordination Carrefour/Comisia, T-94/08, EU:T:2010:98, punctul 48 și jurisprudența citată).

31 Interesul de a exercita acțiunea trebuie să fie născut și actual și se apreciază la data introducerii acțiunii. În același timp, acesta trebuie să continue să existe până la momentul pronunțării hotărârii judecătorești, sub sancțiunea nepronunțării asupra fondului (Hotărârea din 7 iunie 2007, Wunenburger/Comisia, C-362/05 P, EU:C:2007:322, punctul 42, și Hotărârea din 18 martie 2010, Centre de Coordination Carrefour/Comisia, T-94/08, EU:T:2010:98, punctul 49).

32 În speță, la 6 septembrie 2018, respectiv după introducerea prezentei acțiuni, angajatorul l-a informat pe reclamant că contractul său de muncă urma să fie reziliat și că, în conformitate cu legislația belgiană în vigoare privind contractul de muncă, perioada de preaviz de nouă săptămâni ar începe să curgă la 10 septembrie 2018.

33 Prin urmare, contractul a încetat în luna noiembrie a anului 2018.

34 Cu toate acestea, nu trebuie să se considere că reclamantul și-a pierdut interesul de a exercita acțiunea din moment ce, la 24 septembrie 2018, angajatorul i-a scris:

„De îndată ce vei fi primit o notificare pozitivă din partea biroului de securitate, iar DG [*confidențial*] va avea o cerere în ceea ce te privește, vom încheia din nou un contract de muncă între tine și societatea noastră.”

35 Din acest e-mail rezultă că, în pofida deciziei atacate, legătura de încredere dintre reclamant și angajatorul său a subzistat, astfel încât, în cazul în care decizia atacată ar fi anulată, reclamantul ar avea șanse serioase de a fi angajat de acesta.

36 În această privință, Comisia nu poate susține că e-mailul din 24 septembrie 2018 nu se referă la anularea deciziei atacate, ci la emiterea unui aviz de securitate pozitiv. Astfel, în cazul anulării deciziei atacate, ar reveni Comisiei sarcina de a acționa în conformitate cu această anulare și nu se poate exclude că, chiar și în lipsa unui aviz de securitate pozitiv, aceasta consideră că accesul reclamantului în clădirile sale ar trebui să îi fie acordat din nou.

37 În plus, trebuie amintit că din articolul 266 TFUE rezultă că un reclamant își păstrează interesul de a solicita anularea unui act al unei instituții pentru a permite să se evite repetarea în viitor a nelegalității de care se pretinde că ar fi afectat, cu condiția ca o asemenea eventualitate să fie posibilă independent de împrejurările cauzei care a condus la acțiunea formulată de reclamant (a se vedea în acest sens Hotărârea din 7 iunie 2007, Wunenburger/Comisia, C-362/05 P, EU:C:2007:322, punctele 50-52).

- 38 În speță, în cazul în care reclamantul ar fi din nou angajat de angajator, el ar avea un interes ca Comisia să nu adopte din nou o decizie afectată de aceleași nelegalități precum cele invocate în cadrul prezentei acțiuni.
- 39 Pentru aceste motive, cauza de inadmisibilitate întemeiată de Comisie pe lipsa interesului reclamantului de a exercita acțiunea trebuie respinsă.

Cu privire la problema dacă decizia atacată are caracter confirmativ

- 40 Potrivit Comisiei, decizia atacată nu este un act atacabil în sensul articolului 263 TFUE, întrucât aceasta este pur confirmativă în raport cu decizia din 25 aprilie 2018, prin care aceasta i-a retras reclamantului permisul de acces. Întrucât această din urmă decizie nu ar fi făcut obiectul unei acțiuni în termenul de două luni prevăzut la articolul 263 ultimul paragraf TFUE, ea ar fi rămas definitivă. Acțiunea formulată împotriva deciziei atacate, care nu ar avea alt obiect decât menținerea acestei interdicții de acces, nu ar fi, prin urmare, admisibilă.
- 41 În această privință, trebuie amintit că, potrivit unei jurisprudențe consacrate, o acțiune în anulare formulată împotriva unui act pur confirmativ în raport cu o decizie anterioară rămasă definitivă este inadmisibilă. Un act este considerat pur confirmativ al unei decizii anterioare în cazul în care nu conține niciun element nou în raport cu decizia anterioară și nu a fost precedat de o reexaminare a situației destinatarului acestei decizii (a se vedea Hotărârea din 7 februarie 2001, Inpesca/Comisia, T-186/98, EU:T:2001:42, punctul 44 și jurisprudența citată).
- 42 Cu toate acestea, caracterul confirmativ sau nu al unui act nu poate fi apreciat numai în funcție de conținutul său în raport cu cel al deciziei anterioare pe care ar confirma-o. Astfel, este de asemenea necesar să se aprecieze caracterul actului atacat în raport cu natura cererii pentru care acest act constituie un răspuns (a se vedea Hotărârea din 7 februarie 2001, Inpesca/Comisia, T-186/98, EU:T:2001:42, punctul 45 și jurisprudența citată).
- 43 În special, deși actul constituie răspunsul la o cerere în care se invocă fapte noi și substanțiale și prin care administrația este rugată să efectueze o reexaminare a deciziei anterioare, acest act nu poate fi considerat ca având un caracter pur confirmativ, în măsura în care se pronunță cu privire la aceste fapte și conține, astfel, un element nou în raport cu decizia anterioară (Hotărârea din 7 februarie 2001, Inpesca/Comisia, T-186/98, EU:T:2001:42, punctul 46).
- 44 Pentru a avea un caracter nou, este necesar ca nici reclamantul, nici administrația să nu fi avut sau să nu fi fost în măsură să aibă cunoștința de fapt în cauză la momentul adoptării deciziei anterioare; această condiție este îndeplinită, *a fortiori*, în cazul în care faptul în cauză a apărut după adoptarea deciziei anterioare (a se vedea Hotărârea din 7 februarie 2001, Inpesca/Comisia, T-186/98, EU:T:2001:42, punctul 50 și jurisprudența citată).
- 45 Pentru a avea un caracter substanțial, este necesar ca faptul în cauză să poată modifica în mod substanțial situația reclamantului care stă la baza cererii inițiale care a condus la adoptarea deciziei anterioare rămase definitive (a se vedea Hotărârea din 7 februarie 2001, Inpesca/Comisia, T-186/98, EU:T:2001:42, punctul 51 și jurisprudența citată).
- 46 În speță, trebuie să se constate că, în decizia din 25 aprilie 2018, pentru a retrage dreptul de acces al reclamantului în incintele sale, Comisia a luat în considerare în special avizul de securitate negativ atribuit acestuia de ANS.

- 47 Ulterior, reclamantul a contestat legalitatea acestui aviz de securitate în fața organismului competent cu soluționarea căilor de atac, care, la 20 iunie 2018, a decis că „avizul astfel cum a fost formulat de [ANS] nu [avea] un temei juridic” și că, în consecință, „[nu avea] competență să se pronunțe asupra temeiniciei sau a netemeiniciei [acestui] aviz”.
- 48 Prin e-mailul din 28 iunie 2018, angajatorul a prezentat atunci decizia organismului competent cu soluționarea căilor de atac Comisiei pentru motivul că, în opinia sa, ținând seama de această decizie, avizul de securitate negativ trebuia considerat inexistent.
- 49 Prin urmare, cererea de revizuire a deciziei din 25 aprilie 2018 era întemeiată pe decizia organismului competent cu soluționarea căilor de atac.
- 50 Or, decizia organismului competent cu soluționarea căilor de atac are caracter nou în sensul jurisprudenței amintite la punctul 44 de mai sus, întrucât a fost pronunțată la 20 iunie 2018, așadar, ulterior deciziei inițiale, care era, la rândul său, din data de 25 aprilie 2018.
- 51 Decizia organismului competent cu soluționarea căilor de atac are de asemenea caracter substanțial. Astfel, din moment ce s-a declarat că avizul de securitate negativ nu are temei legal, ea este de natură să ridice îndoieli cu privire la un element important luat în considerare de Comisie pentru a adopta decizia din 25 aprilie 2018 și lasă să se creadă că aceasta ar putea conduce la o revizuire a deciziei respective.
- 52 Având cunoștință de acest element nou din partea angajatorului reclamantului, Comisia a efectuat o reexaminare a situației acestuia din urmă, întrucât a considerat că, dat fiind că organismul competent cu soluționarea căilor de atac nu a anulat avizul negativ, era necesară menținerea interdicției de acces la care a fost supus la 25 aprilie 2018.
- 53 Prin urmare, trebuie să se considere că decizia atacată nu are caracter confirmativ, astfel încât acțiunea nu poate fi declarată inadmisibilă pentru acest motiv.

Cu privire la problema dacă decizia atacată poate fi separată de cadrul contractual în care intervine

- 54 În această privință, trebuie amintit că, în temeiul articolului 263 TFUE, instanțele Uniunii exercită controlul legalității actelor adoptate de instituții și destinate să producă efecte juridice față de terți.
- 55 Potrivit unei jurisprudențe constante, această competență privește doar actele menționate la articolul 288 TFUE pe care instituțiile trebuie să le adopte în condițiile prevăzute de Tratatul FUE (a se vedea Ordonanța din 10 mai 2004, Musée Grévin/Comisia, T-314/03 și T-378/03, EU:T:2004:139, punctul 63 și jurisprudența citată).
- 56 În schimb, actele adoptate de instituții care se înscriu într-un cadru pur contractual de care nu pot fi dissociate nu figurează, tocmai din cauza naturii lor, printre actele vizate la articolul 288 TFUE și a căror anulare poate fi solicitată Tribunalului în temeiul articolului 263 TFUE (Hotărârea din 17 iunie 2010, CEVA/Comisia, T-428/07 și T-455/07, EU:T:2010:240, punctul 52, Hotărârea din 24 octombrie 2014, Technische Universität Dresden/Comisia, T-29/11, EU:T:2014:912, punctul 29, și Ordonanța din 6 ianuarie 2015, St'art și alții/Comisia, T-36/14, nepublicată, EU:T:2015:13, punctul 30).
- 57 În speță, acțiunea se înscrie fără îndoială într-un cadru contractual.
- 58 Astfel, codul de conduită anexat la contractul încheiat la 8 februarie 2017 între reclamant și angajatorul său prevede că consultantul extern care lucrează pentru Comisie se angajează să se conformeze condițiilor serviciilor de securitate ale Comisiei.

- 59 În plus, astfel cum rezultă din cuprinsul punctului 4 de mai sus, actul adițional la contractul-cadru prevede că, în temeiul articolelor 3, 7 și 8 din Decizia 2015/443, Comisia poate efectua verificări ale antecedentelor personalului repartizat la fața locului pentru a preveni și a controla riscurile pentru siguranța personalului său, a activelor și a informațiilor sale, drepturile de acces ale personalului repartizat la fața locului în incintele autorității contractante pot fi condiționate de eliberarea unui aviz de securitate pozitiv de către autoritățile belgiene, drepturile de acces existente rămân valabile atât timp cât nu este emis un aviz de securitate negativ, iar contractantul se angajează să furnizeze numai personalul repartizat la fața locului care a primit un aviz de securitate pozitiv pentru clădirile Comisiei enumerate în acesta.
- 60 Cu toate acestea, potrivit jurisprudenței, actul adoptat de o instituție într-un context contractual trebuie să fie considerat separabil de acesta din urmă atunci când, pe de o parte, a fost adoptat de instituția în cauză în exercitarea propriilor competențe și, pe de altă parte, produce prin el însuși efecte juridice obligatorii care pot afecta interesele destinatarului său și, prin urmare, poate face obiectul unei acțiuni în anulare. În aceste împrejurări, o acțiune în anulare introdusă de destinatarul actului trebuie să fie considerată admisibilă (a se vedea Ordonanța din 21 octombrie 2011, Groupement Adriano, Jaime Ribeiro, Conduril/Comisia, T-335/09, EU:T:2011:614, punctul 32 și jurisprudența citată).
- 61 În acest context, „competențele proprii ale unei instituții” trebuie înțelese ca fiind acelea care, întemeiate pe tratate sau pe dreptul derivat, participă la prerogativele acesteia de autoritate publică și îi permit astfel să creeze sau să modifice, în mod unilateral, drepturi și obligații care privesc un terț (Ordonanța din 21 octombrie 2011, Groupement Adriano, Jaime Ribeiro, Conduril/Comisia, T-335/09, EU:T:2011:614, punctul 33).
- 62 Aceste condiții sunt îndeplinite în speță.
- 63 Pe de o parte, decizia atacată a fost adoptată de Comisie în temeiul Deciziei 2015/443, care conferă acestei instituții competențe proprii vizând, printre altele, asigurarea securității în incintele sale.
- 64 Pe de altă parte, astfel cum a subliniat Comisia ca răspuns la o întrebare a Tribunalului, prin menținerea interdicției de acces al reclamantului în incintele Comisiei, decizia atacată produce, în mod unilateral și independent de contractele evocate la punctele 58 și 59 de mai sus, efecte juridice obligatorii asupra situației unui terț, astfel încât aceasta constituie un act de autoritate publică.
- 65 Pe de altă parte, efectele deciziei atacate depășesc sfera contractuală, întrucât aceasta are drept consecință privarea reclamantului de orice drept de acces în incinte, chiar și în calitate de vizitator.
- 66 Prin urmare, decizia atacată constituie un act separabil de contract, care poate face obiectul unei acțiuni în temeiul articolului 263 TFUE.

Cu privire la fond

- 67 În susținerea acțiunii, reclamantul invocă patru motive. Primul motiv se întemeiază pe necompetența autorului deciziei atacate. Al doilea se întemeiază pe încălcarea articolului 3 din Decizia 2015/443 și pe lipsa de temei juridic al deciziei atacate. Al treilea motiv se întemeiază pe încălcarea drepturilor fundamentale. Al patrulea motiv, prezentat cu titlu subsidiar, se întemeiază pe încălcarea articolului 296 TFUE, a articolului 41 alineatul (2) din Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene și a principiilor motivării formale și materiale a actelor unilaterale.
- 68 Tribunalul apreciază că trebuie să se examineze în primul rând al doilea motiv, în măsura în care se întemeiază pe încălcarea articolului 3 din Decizia 2015/443.

Cu privire la al doilea motiv, în măsura în care se întemeiază pe încălcarea articolului 3 din Decizia 2015/443

- 69 În cadrul celui de al doilea motiv, reclamantul arată că decizia atacată este lipsită de temei juridic în special pentru motivul că articolul 3 din Decizia 2015/443, la care face trimitere decizia atacată, nu ar prevedea posibilitatea retragerii dreptului de acces în clădirile Comisiei, ci ar constitui o dispoziție generală care face trimitere la Carta drepturilor fundamentale, la Protocolul nr. 7 privind privilegiile și imunitățile Uniunii Europene (JO 2010, C 83, p. 266) și la dreptul național.
- 70 În această privință, trebuie să se constate că decizia atacată se referă într-adevăr la articolul 3 din Decizia 2015/443.
- 71 Astfel cum a subliniat reclamantul, articolul 3 din Decizia 2015/443 enumeră dispozițiile și principiile pe care trebuie să le respecte Comisia în punerea în aplicare a acestei decizii, însă nu îi oferă competența necesară pentru a adopta măsuri care să limiteze accesul terților în incintele sale.
- 72 În memoriul în apărare, Comisia a arătat că menționarea articolului 3 din Decizia 2015/443 în decizia atacată constituia o eroare materială și că, în realitate, articolul 12 din aceeași decizie ar fi trebuit să figureze în decizia atacată.
- 73 În această privință, trebuie să se constate că, astfel cum arată Comisia, articolul 12 alineatul (1) litera (b) din Decizia 2015/443 conferă competență membrilor personalului autorizat în temeiul articolului 5 din aceeași decizie pentru a interzice accesul în incintele Comisiei.
- 74 Constituind în mod vădit o eroare materială, menționarea articolului 3 din Decizia 2015/443 în decizia atacată nu poate avea incidență asupra temeiului sau a validității acesteia.
- 75 Prin urmare, al doilea motiv trebuie respins în măsura în care privește referirea la Decizia 2015/443.

Cu privire la primul motiv, întemeiat pe necompetența autorului deciziei atacate

- 76 În cadrul primului motiv, reclamantul arată că C, șef al unității „Securitatea informației” din cadrul Direcției Securitate a DG Resurse Umane și Securitate, nu era competentă să adopte decizia atacată.
- 77 În această privință, trebuie să se arate că Decizia 2015/443 prevede, la articolul 17, că responsabilitățile Comisiei menționate de decizia respectivă sunt exercitate de DG Resurse Umane și Securitate, sub autoritatea și responsabilitatea membrului Comisiei responsabil de securitate.
- 78 În acest cadru, articolul 5 alineatul (1) din Decizia 2015/443 prevede:

„Numai personalului autorizat pe baza unui mandat nominativ, conferit de către directorul general al DG Resurse Umane și Securitate, având în vedere sarcinile care îi revin, i se poate acorda competența de a adopta una sau mai multe dintre următoarele măsuri:

1. portul armelor de mână;
2. desfășurarea unor anchete de securitate, astfel cum se menționează la articolul 13;
3. adoptarea unor măsuri de securitate, astfel cum se menționează la articolul 12, conform mandatului.”

79 În ceea ce privește articolul 12 din Decizia 2015/443, acesta prevede la alineatul (1):

„Pentru a asigura securitatea în cadrul Comisiei și pentru a preveni și a controla riscurile, membrii personalului autorizat în temeiul articolului 5 pot lua, în conformitate cu principiile prevăzute la articolul 3, printre altele, una sau mai multe dintre următoarele măsuri de securitate:

[...]

(b) un număr limitat de măsuri vizând persoanele care prezintă o amenințare la adresa securității, inclusiv [...] să interzică persoanelor accesul în incintele Comisiei pe o perioadă de timp stabilită în conformitate cu criteriile care urmează a fi definite în normele de punere în aplicare;

[...]”

80 Din aceste dispoziții rezultă că, pentru a adopta o decizie de interzicere a accesului precum decizia atacată, funcționarul Comisiei trebuie să dispună de un mandat nominativ atribuit de directorul general al DG Resurse Umane și Securitate.

81 Cerința unui mandat nominativ presupune acordarea în scris a acestuia, astfel cum o confirmă termenii „conform mandatului”, care figurează la articolul 5 alineatul (1) punctul 3 din Decizia 2015/443.

82 În cadrul unei măsuri de organizare a procedurii, Tribunalul a întrebat Comisia dacă C, semnatară a deciziei atacate, făcea parte din personalul autorizat nominal în sensul articolului 5 din Decizia 2015/443.

83 Din răspunsul Comisiei reiese că C nu a primit un mandat nominativ pentru a adopta măsurile prevăzute la articolul 12 alineatul (1) litera (b) din Decizia 2015/443.

84 Prin urmare, trebuie să se constate că persoana semnatară a deciziei atacate nu era autorizată să o adopte în conformitate cu cerințele Deciziei 2015/443.

85 În memoriul în apărare, Comisia a susținut că decizia atacată putea fi adoptată de șeful de unitate din cadrul Direcției Securitate, întrucât acest agent dispunea de o delegare de semnătură din partea directorului acestei direcții pentru a reprezenta Comisia față de terți în ceea ce privește politica de securitate.

86 Pentru a stabili existența pretensei delegări de semnătură, Comisia a prezentat un document care conținea o descriere a funcției exercitate de C. În acest document se arată în special că șeful unității „Securitatea informației” din cadrul Direcției Securitate a DG Resurse Umane și Securitate reprezintă Comisia față de reprezentanții statelor membre și ai statelor terțe, precum și de organizațiile publice și private în ceea ce privește politica de securitate și celelalte materii care sunt de competența unității respective.

87 În această privință, trebuie amintit că o delegare de semnătură se deosebește de o delegare de putere, întrucât delegantul nu transferă competență delegatarului, care este pur și simplu autorizat să elaboreze și să semneze, în nume propriu și pe responsabilitatea delegantului, instrumentul unei decizii a cărei substanță a fost definită de acesta din urmă. Pe de altă parte, o delegare de semnătură trebuie să privească măsuri de gestionare și de administrare clar definite.

88 În speță, în primul rând, trebuie să se observe că competențele indicate în documentul menționat la punctul 86 de mai sus nu presupun în mod necesar competența de a emite interdicții privind accesul în incintele Comisiei.

- 89 În al doilea rând, trebuie să se constate că, pe lângă faptul că nu este semnată, descrierea competențelor lui C care figurează în acest document nu îndeplinește, din cauza caracterului său general, cerința de claritate aplicabilă definirii măsurilor care fac obiectul unei delegări de semnătură.
- 90 În al treilea rând, o asemenea delegare de semnătură ar fi incompatibilă cu Decizia 2015/443, care impune, pentru adoptarea unei măsuri de interzicere a accesului, un mandat nominativ și explicit eliberat de directorul DG Resurse Umane și Securitate.
- 91 În aceste condiții, trebuie să se considere că C nu era competentă să adopte decizia atacată.
- 92 Potrivit Comisiei, nelegalitatea care tocmai a fost identificată, în cazul în care ar fi recunoscută, nu ar trebui să conducă la anularea deciziei atacate decât în cazul în care reclamantul ar demonstra că a suferit o atingere a unei garanții care ar fi trebuit să îi fie acordată, dovadă care, în speță, nu ar fi fost prezentată.
- 93 În această privință, trebuie subliniat că, în cazul în care litigiul are loc între o instituție și personalul său și pune în discuție garanții acordate acestuia prin Statutul funcționarilor Uniunii Europene sau o normă de bună administrare, o lipsă de competență a autorului actului atacat nu conduce în mod necesar la anularea acestuia din urmă atunci când reclamantul nu a demonstrat că a suferit o atingere a unei garanții (a se vedea în acest sens Hotărârea din 7 februarie 2007, Caló/Comisia, T-118/04 și T-134/04, EU:T:2007:37, punctele 67 și 68, și Hotărârea din 13 decembrie 2018, Pipiliagkas/Comisia, T-689/16, nepublicată, EU:T:2018:925, punctul 62).
- 94 Totuși, nu este necesar să se extindă această jurisprudență la relațiile dintre Comisie și terți, cu atât mai mult cu cât, fiind exterioare administrației, aceștia din urmă nu beneficiază de garanțiile care sunt acordate funcționarilor Uniunii prin statutul lor.
- 95 Dimpotrivă, jurisprudența subliniază că normele privind competența autorului actului au un caracter de ordine publică ce implică, având în vedere importanța lor, faptul că motivele întemeiate pe încălcarea lor nu numai pot, ci și trebuie să fie invocate din oficiu de instanța Uniunii, atunci când această competență se pune în discuție într-o cauză cu care este sesizată (a se vedea în acest sens Hotărârea din 17 noiembrie 2017, Teeäär/BCE, T-555/16, nepublicată, EU:T:2017:817, punctul 36 și jurisprudența citată).
- 96 În aceste condiții, trebuie să se respingă argumentul invocat cu privire la acest aspect de către Comisie, să se admită primul motiv și, în consecință, să se anuleze decizia atacată, fără a fi necesar să se examineze în rest cel de al doilea motiv și celelalte motive.

Cu privire la cheltuielile de judecată

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

Pentru aceste motive,

TRIBUNALUL (Camera întâi)

declară și hotărăște:

- 1) **Anulează decizia Comisiei Europene din 3 iulie 2018 de menținere a refuzului accesului lui XG în incintele sale.**
- 2) **Obligă Comisia la plata cheltuielilor de judecată.**

Nihoul

Svenningsen

Öberg

Pronunțată astfel în ședință publică la Luxemburg, la 19 decembrie 2019.

Semnături