



Repertoriul jurisprudenței

CONCLUZIILE AVOCATULUI GENERAL
DOMNUL PRIIT PIKAMÄE
 prezentate la 17 iunie 2021¹

Cauza C-894/19 P

**Parlamentul European
împotriva**

UZ

„Recurs – Funcție publică – Funcționar – Procedură disciplinară – Hărțuire morală – Sanctiune disciplinară – Retrogradare cu un grad – Respingerea cererii de asistență a reclamantei – Acțiune în anulare – Articolul 41 din Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene – Cerința de imparțialitate obiectivă – Dreptul de a fi ascultat”

I. Introducere

1. Prin recursul formulat, Parlamentul European solicită anularea Hotărârii Tribunalului Uniunii Europene din 20 septembrie 2019, UZ/Parlamentul (T-47/18, denumită în continuare „hotărârea atacată”, EU:T:2019:650), prin care acesta, pe de o parte, a anulat decizia secretarului general al Parlamentului din 27 februarie 2017 prin care lui UZ i-a fost aplicată sancțiunea disciplinară a retrogradării de la gradul AD 13 treapta 3 la gradul AD 12 treapta 3, cu readucerea la zero a punctelor de merit obținute în gradul AD 13, și, pe de altă parte, a respins în rest acțiunea.
2. Prin recursul incident formulat, UZ solicită Curții anularea hotărârii atacate în măsura în care Tribunalul a respins cererea de anulare a deciziei de respingere a cererii sale de asistență.
3. În conformitate cu cererea Curții, prezentele concluzii vor viza primul aspect al primului motiv al recursului principal, referitor la pretinsa lipsă de imparțialitate a Parlamentului în desfășurarea anchetei disciplinare împotriva lui UZ. Parlamentul susține că Tribunalul ar fi statuat în mod eronat că anchetatorii numiți nu ar fi oferit garanțiile suficiente pentru a exclude orice îndoială legitimă cu privire la imparțialitatea lor. Această concluzie a Tribunalului s-ar întemeia, în primul rând, pe o denaturare a faptelor și, în al doilea rând, pe o calificare juridică eronată a noțiunii de „imparțialitate obiectivă”.
4. Prezenta cauză oferă Curții ocazia de a se pronunța cu privire la aplicabilitatea principiilor care guvernează această noțiune de „imparțialitate obiectivă”, deja cunoscută în mai multe domenii ale ordinii juridice a Uniunii, în privința funcției publice și, mai concret, a anchetei administrative desfășurate în cadrul unor proceduri disciplinare.

¹ Limba originală: franceza.

II. Cadrul juridic

5. Articolul 24 din Statutul funcționarilor Uniunii Europene, în versiunea aplicabilă litigiului (denumit în continuare „statutul”), prevede:

„Uniunea oferă asistență funcționarului, în special în procedurile împotriva autorilor de amenințări, ultraj, insulte, acte sau declarații defăimătoare sau alte infracțiuni împotriva persoanei și a proprietății, la care funcționarul sau membrii familiei sale sunt supuși ca urmare a calității pe care o are și atribuțiilor sale.

Ea repară în mod solidar prejudiciile pe care funcționarul le suferă în astfel de cazuri, în măsura în care funcționarul [nu s-a aflat, cu intenție sau printr-o neglijență gravă, la] originea prejudiciilor în cauză și nu a putut să obțină repararea prejudiciilor din partea autorului acestora.”

6. Articolul 86 din acest statut prevede:

„(1) Neîndeplinirea de către un funcționar sau de către un fost funcționar a obligațiilor ce îi revin în temeiul prezentului statut, cu intenție sau din neglijență, îl face pasibil de sancțiuni disciplinare.

(2) În cazul în care autoritățile împuternicite [(AIPN)] să facă numiri sau Oficiului European Antifraudă li se aduc la cunoștință elemente de probă privind eventualitatea neîndeplinirii obligațiilor în sensul alineatului (1), acestea pot deschide o anchetă administrativă pentru a verifica abaterea presupusă.

(3) Regulile, procedurile și sancțiunile disciplinare, precum și normele și procedurile care reglementează anchetele administrative sunt stabilite în anexa IX.”

7. Potrivit articolului 3 din anexa IX la statutul menționat:

„Pe baza raportului de anchetă și după ce i-au fost comunicate funcționarului în cauză toate documentele aflate la dosar, precum și după audierea acestuia, [AIPN] poate:

- (a) decide că toate acuzațiile formulate împotriva funcționarului în cauză sunt neîntemeiate, caz în care funcționarul este informat în scris cu privire la această decizie, sau
- (b) decide, chiar în cazul neîndeplinirii sau al prezumției de neîndeplinire a obligațiilor, că este oportun să nu dispună nicio sancțiune disciplinară și, după caz, să adreseze funcționarului un avertisment, sau
- (c) în cazul neîndeplinirii obligațiilor, în conformitate cu articolul 86 din statut,
 - (i) decide inițierea procedurii disciplinare prevăzute la secțiunea 4 din prezenta anexă, sau
 - (ii) decide inițierea procedurii disciplinare în fața comisiei de disciplină.”

8. Articolul 16 din această anexă prevede la alineatele (1) și (2):

„(1) Funcționarul în cauză este audiat de către comisie; cu această ocazie, funcționarul își poate prezenta observațiile în scris sau oral, personal sau printr-un reprezentant ales de acesta. Funcționarul poate solicita citarea unor martori.

(2) Instituția este reprezentată în fața comisiei de un funcționar împuternicit în acest sens de autoritatea împuternicită să facă numiri și care dispune de drepturi echivalente celor deținute de funcționarul în cauză.”

9. Articolul 22 din anexa menționată are următorul cuprins:

„(1) În urma audierii funcționarului, [AIPN] ia o decizie în conformitate cu articolele 9 și 10 din prezenta anexă, în termen de două luni de la primirea avizului comisiei. Această decizie trebuie să fie motivată.

(2) În cazul în care [AIPN] decide să claseze cazul fără a pronunța o sancțiune disciplinară, aceasta îl informează de îndată în scris pe funcționarul în cauză cu privire la această decizie. Funcționarul în cauză poate solicita ca această decizie să fie inclusă în dosarul său personal.”

III. Istoricul cauzei și decizia în litigiu

10. Istoricul cauzei rezultă din cuprinsul punctelor 1-27 din hotărârea atacată și, în scopul prezentului recurs, poate fi rezumat după cum urmează.

11. UZ a ocupat un post de șefă de unitate la Parlament de la 1 ianuarie 2009. Ea era încadrată, ultima dată, în gradul AD 13 treapta 3.

12. La 24 ianuarie 2014, 14 dintre cei 15 membri ai unității sale (denumiți în continuare „autorii plângerii”) au adresat secretarului general al Parlamentului o cerere de asistență, în temeiul articolului 24 din statut, susținând că au făcut obiectul unei hărțuiri morale din partea lui UZ.

13. Ca urmare a acestei cereri, directorul general al Direcției Generale Personal (denumită în continuare „DG PERS”) a indicat autorilor plângerii că au fost adoptate măsuri provizorii. Era vorba în special despre încredințarea administrării personalului unității în cauză unei alte persoane și despre deschiderea unei anchete administrative.

14. Ca urmare a deschiderii unei anchete administrative, UZ a fost audiată, la 20 noiembrie 2014, de directorul general al DG PERS.

15. După întocmirea a două rapoarte, din 3 martie și din 17 noiembrie 2015, UZ a fost audiată la 17 iunie și, respectiv, la 2 decembrie 2015 de directorul general al DG PERS.

16. Prin scrisoarea din 6 ianuarie 2016, UZ a fost informată de secretarul general al Parlamentului cu privire la sesizarea comisiei de disciplină pentru încălcarea obligațiilor statutare. Aceasta a fost audiată de comisia de disciplină la 17 februarie, la 9 martie, la 8 aprilie și la 26 mai 2016.

17. La 25 iulie 2016, comisia de disciplină a adoptat în unanimitate un aviz prin care, în primul rând, a propus AIPN sancționarea tuturor faptelor culpabile săvârșite de UZ cu o sancțiune globală constând într-o retrogradare și, în al doilea rând, a solicitat ca AIPN să ia în mod serios în considerare o repartizare a acesteia într-un alt post-tip în cadrul Secretariatului General.

18. Prin decizia din 20 septembrie 2016, secretarul general al Parlamentului a autorizat directorul general al DG PERS să îl reprezinte la audierea lui UZ prevăzută la articolul 22 din anexa IX la statut și l-a însărcinat să îi transmită eventualele observații ale acesteia cu privire la avizul emis de comisia de disciplină și transmis la 7 septembrie 2016.

19. Prin scrisoarea din 4 octombrie 2016, directorul general al DG PERS a invitat-o pe UZ să se prezinte la 20 octombrie 2016 la o audiere, în conformitate cu articolul 22 alineatul (1) din statut, pentru a-și putea prezenta observațiile cu privire la avizul comisiei de disciplină.

20. La 14 noiembrie 2016, UZ a fost audiată de directorul general al DG PERS. În cursul acestei audieri, ea a predat o notă și a solicitat asistența Parlamentului ca urmare a amenințărilor care i-ar fi fost adresate de membri ai unității sale.

21. La propunerea directorului general al DG PERS, UZ a fost repartizată temporar la o altă unitate.

22. Prin decizia din 27 februarie 2017, secretarul general al Parlamentului a adoptat decizia de a-i aplica lui UZ sancțiunea disciplinară a retrogradării în aceeași grupă de funcții, de la gradul AD 13 treapta 3 la gradul AD 12 treapta 3, cu readucerea la zero a punctelor de merit obținute în gradul AD 13 anterior (denumită în continuare „decizia în litigiu”).

23. Prin scrisoarea din 6 iunie 2017, UZ a sesizat AIPN a Parlamentului cu o reclamație împotriva deciziei în litigiu.

24. Prin scrisoarea din 14 iunie 2017, UZ a sesizat secretarul general al Parlamentului cu o reclamație îndreptată împotriva respingerii implicite a cererii sale de asistență. Prin scrisoarea din 20 iulie 2017, directorul general al DG PERS a respins această cerere de asistență.

25. Prin scrisoarea din 6 octombrie 2017, președintele Parlamentului a respins reclamațiile formulate de UZ în scrisorile din 6 și din 14 iunie 2017.

IV. Procedura în fața Tribunalului și hotărârea atacată

26. Prin cererea introductivă depusă la grefa Tribunalului la 29 ianuarie 2018, UZ a formulat o acțiune având ca obiect, pe de o parte, anularea deciziei în litigiu și, pe de altă parte, anularea deciziei de respingere a cererii sale de asistență.

27. Parlamentul a solicitat respingerea acțiunii.

A. Cu privire la cererea de anulare a deciziei în litigiu

28. În susținerea concluziilor sale în anularea deciziei în litigiu, UZ a invocat două motive întemeiate, primul, pe lipsa de regularitate a anchetei administrative și, al doilea, pe lipsa de regularitate a lucrărilor comisiei de disciplină și pe lipsa audierii de către autoritatea competentă la încheierea acestora.

1. Cu privire la primul motiv, întemeiat pe lipsa de regularitate a anchetei administrative

29. În cadrul acestui prim motiv, UZ a susținut printre altele că doi dintre anchetatorii responsabili de ancheta administrativă, și anume cel responsabil de componenta „disciplinară” și cel responsabil de componenta „hărțuire”, nu au dispus de independența și de imparțialitatea necesare pentru a participa la această anchetă.

30. În primul rând, în ceea ce privește pretinsa lipsă de imparțialitate a anchetatorului componentei „disciplinare”, Tribunalul a constatat, la punctul 51 din hotărârea atacată, că din mărturia unuia dintre autorii plângerii reieșea că un membru al DG PERS se întâlnise cu el înainte de deschiderea anchetei și că, în cadrul acestei întâlniri, îi raportase acestui membru, desemnat ulterior anchetator, că a fost denunțat la OLAF de UZ și, mai precis, prin intermediul soțului ei, „ca răzbunare”, cu privire la pretinse nereguli.

31. Or, potrivit Tribunalului, o astfel de mărturie îi putea crea lui UZ îndoieli legitime cu privire la imparțialitatea anchetatorului care ar fi putut fi influențat de caracterul deosebit de răuvoitor al pretinsului său comportament, astfel cum i-a fost acesta raportat.

32. La punctele 53-55 din hotărârea atacată, Tribunalul a considerat că, întrucât UZ a informat Parlamentul, în cursul audierii sale din 14 noiembrie 2016, cu privire la respectiva lipsă de imparțialitate, acesta din urmă era în măsură să aleagă ca anchetator o persoană care nu avea nicio cunoștință prealabilă despre faptele din speță.

33. În al doilea rând, în ceea ce privește pretinsa lipsă de imparțialitate a anchetatorului componentei „hărțuire”, Tribunalul a constatat, la punctul 57 din această hotărâre, că din explicațiile date de Parlament în ședință rezulta că, înainte de a fi numit anchetator pentru componenta „hărțuire” în cadrul anchetei administrative, acesta prezidase Comitetul consultativ privind hărțuirea la locul de muncă și prevenirea acesteia. Or, acest comitet solicitase ca administrarea unității a cărei șefă era UZ să fie încredințată unei alte persoane.

34. Potrivit Tribunalului, având în vedere concluzia acestui comitet, atunci când a fost numit anchetator al componentei „hărțuire”, acesta putea deja să aibă o opinie negativă cu privire la UZ. Această împrejurare ar repune în discuție imparțialitatea sa obiectivă.

35. În consecință, Tribunalul a statuat la punctul 59 din hotărârea atacată că, prin numirea ca anchetatori a celor două persoane, care ar fi putut avea cunoștințe prelabile cu privire la cauză, Parlamentul nu a oferit garanțiile suficiente pentru a exclude orice îndoială legitimă în sensul jurisprudenței Curții.

36. În al treilea rând, la punctul 60 din hotărârea atacată, Tribunalul a amintit jurisprudența constantă potrivit căreia, pentru ca o neregularitate procedurală să poată justifica anularea unui act, este necesar ca, în lipsa acestei neregularități, procedura să fi putut conduce la un rezultat diferit.

37. Potrivit Tribunalului, nu se putea exclude ca, dacă ancheta administrativă din speță ar fi fost efectuată cu atenție și cu imparțialitate, aceasta să fi putut conduce la o apreciere inițială diferită a faptelor care să nu se fi finalizat în mod necesar prin aplicarea sancțiunii disciplinare.

38. Prin urmare, la punctul 65 din hotărârea atacată, Tribunalul a considerat că concluziile lui UZ prin care se urmărea anularea deciziei în litigiu trebuiau admise.

39. Cu toate acestea, din motive legate de o bună administrare a justiției, Tribunalul a considerat util să examineze al doilea motiv.

2. Cu privire la al doilea motiv, întemeiat pe lipsa de regularitate a lucrărilor comisiei de disciplină și pe lipsa audierii de către autoritatea competentă la încheierea acestora

40. În susținerea celui de al doilea motiv, UZ a arătat, în primul rând, că Parlamentul nu putea fi reprezentat în mod valabil, în cadrul uneia dintre cele șase reuniuni, de doi funcționari și că reprezentanții Parlamentului au rămas în mod eronat în sala de reuniune pentru a delibera cu membrii comisiei de disciplină. În al doilea rând, UZ a susținut că numai secretarul general al Parlamentului era abilitat să audieze un funcționar înainte de a decide să îi aplice o sancțiune disciplinară. Or, în opinia sa, o astfel de audiere nu ar fi avut loc.

41. La punctul 102 din hotărârea atacată, Tribunalul a admis al doilea motiv. Dat fiind că reamintirea raționamentului Tribunalului cu privire la problemele ridicate cu ocazia motivului menționat prezintă doar un interes limitat pentru analiza recursului în cadrul prezentelor concluzii, este suficient să se facă trimitere în această privință la punctele 68-101 din hotărârea atacată.

B. Cu privire la cererea de anulare a deciziei de respingere a cererii de asistență

42. În fața Tribunalului, UZ a susținut în esență că Parlamentul a respins în mod eronat cererea sa de asistență adresată acestei instituții.

43. Întrucât motivul menționat nu este relevant pentru analiza efectuată în prezentele concluzii, este suficient să se arate că cererea de anulare a deciziei de respingere a cererii de asistență a fost respinsă de Tribunal pentru motivele care figurează printre altele la punctele 107-110 din hotărârea atacată.

44. Având în vedere considerațiile care precedă, Tribunalul, prin hotărârea atacată, pe de o parte, a anulat decizia în litigiu și, pe de altă parte, a respins în rest acțiunea.

V. Concluziile părților

A. Concluziile recursului principal

45. Prin recursul formulat, Parlamentul solicită Curții:

- anularea hotărârii atacate și, în consecință,
- respingerea acțiunii în primă instanță,
- obligarea fiecărei părți să suporte propriile cheltuieli de judecată aferente prezentei proceduri, și
- obligarea lui UZ la plata cheltuielilor de judecată efectuate în primă instanță.

46. Prin memoriul în răspuns, UZ solicită Curții:

- respingerea recursului, și
- obligarea Parlamentului la plata cheltuielilor de judecată aferente celor două proceduri.

B. Concluziile recursului incident

47. Prin recursul incident formulat, UZ solicită Curții:

- anularea hotărârii atacate în măsura în care respinge cererea de anulare a deciziei de respingere a cererii sale de asistență, și
- rejudecând fondul, să anuleze decizia Parlamentului de respingere a acestei cereri de anulare, precum și
- obligarea Parlamentului la plata cheltuielilor de judecată aferente celor două proceduri.

48. Prin memoriul în răspuns, Parlamentul solicită Curții:

- declararea recursului incident în parte inadmisibil în ceea ce privește al doilea motiv și nefondat în întregime, și
- obligarea lui UZ la plata cheltuielilor de judecată.

VI. Analiza juridică

A. Motivele invocate de Parlament și întinderea examinării care trebuie efectuată

49. În susținerea recursului său, Parlamentul invocă trei motive. *Primul motiv*, care vizează punctele 54, 58 și 59 din hotărârea atacată, este întemeiat pe o eroare de drept, pe o denaturare a faptelor și pe un viciu de motivare care a compromis concluzia Tribunalului potrivit căreia anchetele desfășurate de Parlament erau afectate de o lipsă de imparțialitate obiectivă. *Al doilea motiv*, îndreptat împotriva punctului 72 din această hotărâre, este întemeiat pe o eroare de drept, pe o denaturare a faptelor și pe un viciu de motivare în concluzia Tribunalului care stabilește o încălcare a principiului egalității armelor pe durata lucrărilor comisiei de disciplină. *Al treilea motiv*, îndreptat împotriva punctelor 90, 99 și 102 din hotărârea menționată, este întemeiat pe o eroare de drept, pe o denaturare a faptelor și pe un viciu de motivare pe care Tribunalul le-ar fi săvârșit atunci când a considerat că a existat o încălcare a dreptului lui UZ de a fi audiată.

50. *Primul motiv* cuprinde patru aspecte. Astfel cum s-a arătat deja în introducere, prezentele concluzii privesc numai *primul aspect* al motivului menționat. În consecință, ne vom limita să prezentăm în continuare argumentele referitoare la acesta invocate de Parlament.

51. Parlamentul susține în esență că, prin faptul că a statuat, la punctele 52, 58 și 59 din hotărârea atacată, că doi anchetatori, și anume unul responsabil de componenta „disciplinară” a anchetei administrative, iar celălalt responsabil de componenta „hărțuire” a acestei anchete, nu ar fi oferit garanții suficiente pentru a exclude orice îndoială legitimă în ceea ce privește imparțialitatea lor

obiectivă, Tribunalul s-ar fi întemeiat pe o denaturare a faptelor, precum și pe criteriile juridice eronate în cadrul aprecierii noțiunii de „imparțialitate obiectivă” și, prin urmare, ar fi încălcat articolul 41 din Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene (denumită în continuare „carta”).

52. Potrivit Parlamentului, simpla cunoaștere prealabilă a faptelor de către anchetatorul responsabil de componenta „disciplinară”, în special atunci când această cunoaștere este limitată și punctuală, chiar incompletă, precum în speță, nu poate în sine să creeze în mod automat o îndoială legitimă care să justifice recurgerea la o altă persoană care nu cunoaște în prealabil situația de fapt din speță. În plus, Tribunalul nu ar fi examinat deloc dacă temerile lui UZ erau într-adevăr de natură să justifice o îndoială legitimă cu privire la imparțialitatea obiectivă a anchetatorilor. Or, potrivit Parlamentului, în speță, aceste temeri nu ar fi justificat necesitatea de a numi alți anchetatori, în special având în vedere lipsa oricărui conflict de interese între anchetatorii în discuție și partea respectivă.

53. Este posibil să se deducă din acest rezumat al argumentelor că problemele juridice care se ridică în cadrul prezentului litigiu privesc în esență două aspecte principale: pe de o parte, noțiunea de „imparțialitate” și, pe de altă parte, aplicabilitatea acesteia într-o situație precum cea din speță. Pentru a analiza aceste probleme juridice în mod structurat și logic, este necesar să se clarifice, într-o primă etapă, care sunt domeniile din ordinea juridică a Uniunii cărora li se aplică în general această noțiune și, într-o a doua etapă, dacă funcția publică face parte din acestea. Numai după examinarea acestor probleme juridice va fi posibil să se stabilească dacă Tribunalul a săvârșit erori de drept și dacă critica formulată de Parlament poate fi considerată întemeiată. Considerațiile prezentate în continuare urmează această structură a analizei.

B. Noțiunea de „imparțialitate” în dreptul Uniunii

1. Considerații preliminare

54. Potrivit utilizării curente, noțiunea de „imparțialitate” înseamnă „neutralitate”. Aceasta se referă la calitatea sau la caracterul unei persoane care nu favorizează niciuna dintre părți în defavoarea alteia sau a ceea ce este obiectiv, just și echitabil². În aceste condiții, trebuie să se atragă atenția asupra faptului că dreptul Uniunii acordă o importanță deosebită imparțialității celor care sunt chemați să exercite o funcție specifică – în general legată de luarea deciziilor sau de soluționarea diferendelor – în structura sa instituțională, fie că sunt judecătorii și avocații generali³ de la Curte sau funcționarii și ceilalți agenți din cadrul diverselor instituții, organe, oficii și agenții. Aceasta se datorează în special faptului că ordinea juridică a Uniunii a adoptat numeroase principii care își au originea în tradițiile constituționale ale statelor sale membre.

² Noțiunea de „imparțialitate” este intrinsec legată de conceptul de „justiție”. Imparțialitatea este considerată în filozofia dreptului o condiție de natură etică necesară pentru a asigura aplicarea uniformă și, așadar, egală sau echitabilă a legii în privința justițiabililor, evitând astfel decizii arbitrare (a se vedea în acest sens Petersen, J., *Nietzsches Genialität der Gerechtigkeit*, Berlin, 2008, p. 102, și Drews, A., *Kants Naturphilosophie als Grundlage seines Systems*, Berlin, 1894, p. 250). Aceasta presupune o detașare a decidentului de interesele sale personale, precum și luarea unei decizii independent de statutul persoanei în cauză (a se vedea în acest sens Guinchard, S., „La gestion des conflits d'intérêts du juge: entre statut et vertu”, *Pouvoirs*, 2013/4, nr. 147, p. 39). Potrivit unei tradiții care datează din Evul Mediu, imparțialitatea care stă la baza sistemelor judiciare ale statelor membre este simbolizată prin imaginea unei femei cu ochii acoperiți, o personificare alegorică inspirată de zeițele Iustitia și Themis, care provin din mitologia romană și, respectiv, greacă.

³ În temeiul articolului 252 al doilea paragraf TFUE, avocatul general are rolul de a prezenta în mod public, *cu deplină imparțialitate* și în deplină independență, concluzii motivate cu privire la cauzele care, în conformitate cu Statutul Curții de Justiție a Uniunii Europene, necesită intervenția sa (a se vedea în această privință Hotărârea din 3 decembrie 2015, Banif Plus Bank, C-312/14, EU:C:2015:794, punctul 33, și Hotărârea din 9 iunie 2016, Pesce și alții, C-78/16 și C-79/16, EU:C:2016:428, punctul 25).

55. Astfel, deși Uniunea, în calitate de organizație supranațională, nu are ea însăși calitatea de „stat” în sensul noțiunilor din științele politice, este evident că tratatele i-au conferit competențe care evocă o serie de caracteristici proprii statelor membre. Principiul echilibrului instituțional care decurge din articolul 13 alineatul (2) TUE, potrivit căruia „[f]iecare instituție [a Uniunii] acționează în limitele atribuțiilor care îi sunt conferite prin tratate, în conformitate cu procedurile, condițiile și scopurile prevăzute de acestea”⁴, urmărește tocmai să garanteze respectarea reciprocă, în cadrul Uniunii, a competențelor conferite instituțiilor. Situația este aceeași în ceea ce privește recunoașterea valorilor universale care constituie „drepturile inviolabile și inalienabile ale persoanei, precum și libertatea, democrația, egalitatea și statul de drept”, astfel cum sunt menționate în preambulul Tratatului UE. Mai multe dispoziții din tratate și în special din cartă garantează că Uniunea va respecta aceste principii în cadrul exercitării competențelor sale. În stadiul actual al evoluției sale, ordinea juridică a Uniunii prezintă asemănări remarcabile cu ordinea juridică a statelor sale membre.

56. Dintr-o perspectivă diferită, ar fi posibil să se afirme că garantarea principiilor și a valorilor menționate constituie o condiție imperativă pentru transferul de competențe în favoarea Uniunii. În măsura în care ea își asumă din ce în ce mai multe competențe care reveneau anterior statelor membre, substituindu-se acestora din urmă, ordinea sa juridică a trebuit să evolueze astfel încât să reflecte valorile și principiile acestora. Pe de altă parte, dat fiind că dreptul Uniunii impune adesea o punere în aplicare la nivel național, de exemplu prin intermediul transpunerii unei directive de către organele legislative naționale sau al adoptării de acte administrative de către autoritățile naționale, a trebuit să fie asigurată o omogenitate a valorilor și a principiilor⁵. Aceasta este indispensabilă pentru buna funcționare a oricărui sistem de guvernare pe mai multe niveluri, indiferent dacă este vorba despre o țară cu o structură federală sau despre un sistem de integrare regională, precum Uniunea.

57. În ceea ce privește în mod specific noțiunea de „imparțialitate”, trebuie să se observe că, întrucât aceasta este recunoscută în toate statele membre sub diverse fațete, este logic ca ea să facă de asemenea parte integrantă din ordinea juridică a Uniunii. Problema care se ridică în acest context este de a se stabili care sunt domeniile cărora li se aplică această noțiune, ținând seama de indicațiile prețioase furnizate de jurisprudența Curții. În prezentele concluzii, vom prezenta o sinteză a acestei jurisprudențe, cu scopul de a confirma recunoașterea noțiunii de „imparțialitate” ca principiu central al dreptului Uniunii.

2. Aplicarea în privința sistemului judiciar

58. Independența și imparțialitatea constituie cele două principii fundamentale ale oricărui sistem judiciar⁶. Aceste principii garantează justițiabililor că actul de a judeca va fi determinat numai de argumentele dezbaterii judiciare, în afara oricărei presiuni sau a oricărei prejudecăți. Imparțialitatea, care este un element-cheie al dreptului la un proces echitabil, consacrat de texte

⁴ Hotărârea din 14 aprilie 2015, Consiliul/Comisia (C-409/13, EU:C:2015:217, punctul 64), Hotărârea din 16 iulie 2015, Comisia/Consiliul (C-425/13, EU:C:2015:483, punctul 69), Hotărârea din 6 octombrie 2015, Consiliul/Comisia (C-73/14, EU:C:2015:663, punctul 61), și Hotărârea din 28 iulie 2016, Consiliul/Comisia (C-660/13, EU:C:2016:616, punctul 32).

⁵ În dreptul administrativ, efortul de a garanta această omogenitate a valorilor și a principiilor care caracterizează buna administrare se manifestă prin aplicarea, pe de o parte, a articolului 41 din cartă instituțiilor și organelor Uniunii, cărora li se adresează această dispoziție, și, pe de altă parte, a principiului general al dreptului Uniunii, pe care îl reflectă dispoziția menționată, statelor membre atunci când pun în aplicare acest drept. A se vedea printre altele Hotărârea din 8 mai 2019, PI (C-230/18, EU:C:2019:383, punctul 57), și Hotărârea din 24 noiembrie 2020, Minister van Buitenlandse Zaken (C-225/19 și C-226/19, EU:C:2020:951, punctul 34).

⁶ Pentru o prezentare a punerii în aplicare a acestor două principii la nivel internațional, a se vedea Olburne, B., „Independence and impartiality: International standards for national judges and courts”, *Law and practice of international courts and tribunals*, vol. 2, nr. 1, aprilie 2003, p. 97.

eminente, precum articolul 10 din Declarația universală a drepturilor omului, articolul 14 alineatul 1 din Pactul internațional cu privire la drepturile civile și politice și articolul 6 paragraful 1 din Convenția europeană pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale, semnată la Roma la 4 noiembrie 1950 (denumită în continuare „CEDO”), desemnează lipsa de prejudecăți de care trebuie să fie caracterizată instanța. În acest sens, independența privește mai degrabă raporturile instanței cu celelalte puteri și constituie o condiție necesară, chiar dacă nu este niciodată suficientă, a imparțialității acesteia în raporturile sale cu justițiabili.

59. Tratatul și Statutul Curții de Justiție a Uniunii Europene constituie fundamentul unei activități jurisdicționale independente la nivel supranațional⁷, care permite soluționarea cu deplină imparțialitate a cauzelor cu care este sesizată aceasta. Atunci când aceste acte nu prevăd dispoziții specifice pentru a soluționa anumite aspecte de procedură în mod adecvat, Curtea se inspiră adeseori din jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului, în calitate de organ jurisdicțional internațional însărcinat cu interpretarea CEDO, care reflectă tradițiile constituționale comune statelor membre. În măsura în care aceste drepturi și tradiții constituționale fac parte din dreptul Uniunii ca principii generale, în conformitate cu articolul 6 alineatul (3) TUE, jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului are o autoritate notorie atunci când este vorba despre interpretarea acestor principii generale în cadrul Uniunii.

60. Hotărârea din 19 februarie 2009, Gorostiaga Atxalandabaso/Parlamentul (C-308/07 P, denumită în continuare „Hotărârea Gorostiaga Atxalandabaso/Parlamentul”, EU:C:2009:103), se dovedește a fi deosebit de importantă în prezentul context, Curtea amintind în aceasta importanța dreptului la un proces echitabil, consacrat la articolul 6 paragraful 1 din CEDO, deja menționat, care implică accesul oricărei persoane la o instanță independentă și imparțială. Curtea a declarat, în ceea ce privește statutul acestuia în dreptul Uniunii, că dreptul la un proces echitabil constituie un drept fundamental pe care Uniunea, în temeiul articolului 6 alineatul (2) UE, îl respectă ca principiu general⁸. În această privință, este necesar să se precizeze că hotărârea în discuție datează dintr-o epocă anterioară intrării în vigoare a Tratatului de la Lisabona, dreptul menționat fiind consacrat în prezent la articolul 47 din cartă, care prevede printre altele accesul oricărei persoane la o instanță independentă și *imparțială*. Se observă că dreptul Uniunii urmărește să ofere un nivel de protecție similar sau cel puțin echivalent cu cel garantat de CEDO.

61. Una dintre problemele juridice care fuseseră adresate Curții la acea dată, în cadrul unui recurs îndreptat împotriva unei ordonanțe a Tribunalului, consta în a stabili dacă faptul că unul sau mai mulți judecători sunt prezenți în două complete succesive și exercită aceleași funcții, precum cele de președinte sau de judecător raportor, era de natură să dea naștere unei îndoieli în ceea ce privește imparțialitatea Tribunalului. Reamintim că recurentul din cauza în care s-a pronunțat hotărârea în discuție a susținut că, în opinia sa, respectarea principiului imparțialității ar impune ca același judecător să nu poată, inclusiv atunci când este vorba despre același grad de jurisdicție, să judece o cauză care se întemeiază pe fapte identice sau suficient de conexe celor unei cauze asupra căreia s-a pronunțat deja⁹. Potrivit acestuia, o încălcare a dreptului la o instanță imparțială a rezultat din repartizarea cauzei în care s-a pronunțat ordonanța atacată unui

⁷ A se vedea în această privință Voßkuhle, A., „The cooperation between European courts: the Verbund of European courts and its legal toolbox”, *The Court of Justice and the Constitution of Europe: analyses and perspectives on sixty years of case-law*, Haga, 2013, p. 82, care arată că Curtea Constituțională germană a recunoscut în mod expres competența Curții de a contribui la dezvoltarea dreptului Uniunii.

⁸ Hotărârea Gorostiaga Atxalandabaso/Parlamentul, punctul 41.

⁹ Hotărârea Gorostiaga Atxalandabaso/Parlamentul, punctul 39.

complet compus din judecători, inclusiv din cei care exercitau funcțiile de președinte sau de judecător raportor, care făcuseră deja parte din completul de judecată care pronunțase hotărârea într-o cauză anterioară, referitoare în parte la aceleași fapte.

62. Curtea a respins această argumentație, răspunzând negativ la întrebarea juridică ce îi fusese adresată. Potrivit Curții, chiar dacă existența unor garanții în materie de compunere a instanței constituie piatra de temelie a dreptului la un proces echitabil, împrejurarea că judecătorii care au participat inițial la judecarea unei cauze participă la o nouă judecare a aceleiași cauze în cadrul unui alt complet de judecată nu poate fi considerată, în sine, incompatibilă cu cerințele dreptului la un proces echitabil¹⁰. Curtea a precizat că în special faptul că unul sau mai mulți judecători fac parte din două complete succesive și exercită aceleași funcții nu are, în sine, nicio incidență asupra aprecierii respectării cerinței de imparțialitate, din moment ce aceste funcții sunt exercitate în cadrul unui colegiu de judecători¹¹. În opinia Curții, asemenea considerații se aplică cu atât mai mult atunci când cele două complete succesive trebuie să judece nu aceeași cauză, ci două cauze distincte care prezintă un anumit grad de conexitate¹².

63. Trebuie să se ia în considerare în mod special faptul că Curtea s-a întemeiat pe noțiunea de „imparțialitate” dezvoltată în jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului¹³ pentru a o aplica sistemului judiciar al Uniunii. Mai concret, Curtea a arătat că cerința de imparțialitate privește, în realitate, două aspecte. În primul rând, instanța trebuie să fie în mod subiectiv imparțială, și anume niciunul dintre membrii acesteia nu trebuie să fie părțitor sau să aibă prejudecăți, imparțialitatea personală fiind prezumată până la proba contrară. În al doilea rând, instanța trebuie să fie în mod obiectiv imparțială, și anume trebuie să ofere garanții suficiente pentru a exclude în această privință orice bănuială legitimă¹⁴.

64. Revenind la situația de fapt din cauza cu care a fost sesizată, Curtea a arătat, pe de o parte, că recurentul nu a invocat niciun argument de natură să conteste imparțialitatea personală a membrilor Tribunalului și, pe de altă parte, că acesta nu a invocat niciun element obiectiv de natură să dea naștere unei incertitudini în ceea ce privește imparțialitatea Tribunalului¹⁵. Curtea a constatat că recurentul s-a limitat la a invoca prezența acelorași judecători în cele două complete de judecată în discuție, și anume o împrejurare care nu era, ca atare, incompatibilă cu cerințele dreptului la un proces echitabil. Curtea a respins, astfel, ca nefondat motivul invocat de recurent, întemeiat pe o pretinsă încălcare a dreptului la o instanță imparțială¹⁶.

3. Aplicarea în privința dreptului administrativ în sens larg

65. Deși cerința de imparțialitate este deosebit de importantă pentru orice sistem judiciar, ținând seama de rolul central pe care îl joacă în mod tradițional puterea judiciară în interpretarea și aplicarea dreptului, ea nu se restrânge la acest domeniu. În măsura în care ordinea juridică conferă competențe suverane organelor administrației, permițându-le să influențeze statutul juridic al persoanelor fizice și juridice, se impune necesitatea de a supune exercitarea acestor

¹⁰ Hotărârea Gorostiaga Atxalandabaso/Parlamentul, punctul 43.

¹¹ Hotărârea Gorostiaga Atxalandabaso/Parlamentul, punctul 44.

¹² Hotărârea Gorostiaga Atxalandabaso/Parlamentul, punctul 45.

¹³ Curtea Europeană a Drepturilor Omului, Hotărârea din 24 februarie 1993, Fey împotriva Austriei (CE:ECHR:1993:0224JUD001439688, § 28), Hotărârea din 25 februarie 1997, Findlay împotriva Regatului Unit (CE:ECHR:1997:0225JUD002210793, § 73), și Hotărârea din 4 octombrie 2007, Forum Maritime SA împotriva României (CE:ECHR:2007:1004JUD006361000, § 116).

¹⁴ Hotărârea Gorostiaga Atxalandabaso/Parlamentul, punctul 46.

¹⁵ Hotărârea Gorostiaga Atxalandabaso/Parlamentul, punctul 47.

¹⁶ Hotărârea Gorostiaga Atxalandabaso/Parlamentul European, punctele 48 și 49.

competențe unor condiții și de a stabili chiar anumite limite pentru a proteja interesele legitime ale acestora din urmă¹⁷. Aceasta trebuie să se reflecte și în modul în care organele administrației adoptă deciziile, cu alte cuvinte pe plan procedural. Astfel, dreptul procedural este cel puțin la fel de important ca normele materiale ale dreptului administrativ, întrucât permite justițiabililor să își pună în aplicare drepturile. Stabilirea condițiilor și a limitelor exercitării competențelor suverane de către organele administrației, în general la nivelul dreptului constituțional, are ca obiectiv crearea unui cadru de legalitate, caracteristică esențială a statului de drept¹⁸.

66. Considerațiile anterioare sunt valabile cu atât mai mult pentru o „uniune de drept” precum Uniunea, în care actele instituțiilor sale sunt supuse controlului conformității în special cu tratatele și cu principiile generale ale dreptului¹⁹. Printre principiile în lumina cărora se efectuează acest control al legalității figurează *dreptul la bună administrare*, consacrat la articolul 41 din cartă, care garantează printre altele dreptul oricărei persoane „de a beneficia, în ce privește problemele sale, de un tratament *imparțial*, echitabil și într-un termen rezonabil din partea instituțiilor, organelor, oficiilor și agențiilor Uniunii” (sublinierea noastră).

67. Particularitatea articolului 41 din cartă constă în faptul că transformă unele elemente ale principiului obiectiv al legalității într-un drept subiectiv la bună administrare. Ca atare, acesta îl abilitază pe titularul dreptului menționat să solicite administrației să acționeze într-un anumit mod sau să se abțină să acționeze²⁰. Această dispoziție prevede pentru procedura administrativă garanții echivalente celor care sunt prevăzute la articolele 47 și 48 din cartă pentru procedura judiciară. În consecință, anumite drepturi, precum dreptul de a fi ascultat, pot ține, pe de o parte, atât de dreptul la bună administrare, consacrat la articolul 41 din cartă, cât și, pe de altă parte, de respectarea dreptului la apărare și a dreptului la un proces echitabil garantate la articolele 47 și 48 din cartă²¹. Prin urmare, aplicabilitatea lor depinde de procedura în cauză. Geneza articolului 41 din cartă arată că această dispoziție se întemeiază pe tradiții juridice naționale și europene²² și în special pe jurisprudența Curții, care a invocat ocazional noțiunea de „bună administrare” pentru a consolida statutul persoanelor interesate²³.

¹⁷ A se vedea Kanska, K., „Towards Administrative Human Rights in the EU. Impact of the Charter of Fundamental Rights”, *European Law Journal*, vol. 10, nr. 3, mai 2004, p. 303. Autorul consideră că a conferi cetățenilor competențe administrative europene contribuie la consolidarea statutului cetățeniei dincolo de cadrul strict național. Potrivit autorului, aceasta este o necesitate având în vedere creșterea competențelor instituțiilor Uniunii.

¹⁸ Batalli, M., și Fejzullahu, A., „Principles of Good Administration under the European Code of Good Administrative Behavior”, *Pécs Journal of International and European Law*, 2018, nr. 1, p. 31. Autorii precizează că principiul legalității este considerat fundamentul oricărei ordini juridice, ceea ce în esență definește statul de drept. În conformitate cu acest principiu, toate activitățile administrative trebuie să se întemeieze pe norme juridice.

¹⁹ Hotărârea din 26 iunie 2012, Polonia/Comisia (C-336/09 P, EU:C:2012:386, punctul 36), și Hotărârea din 5 noiembrie 2019, BCE și alții/Trasta Komerbanka și alții (C-663/17 P, C-665/17 P și C-669/17 P, EU:C:2019:923, punctul 54).

²⁰ A se vedea în acest sens Kanska, K., „Towards Administrative Human Rights in the EU. Impact of the Charter of Fundamental Rights”, *European Law Journal*, vol. 10, nr. 3, mai 2004, p. 300. A se vedea de asemenea Bousta, R., „Who said there is a «right to good administration»? A Critical Analysis of Article 41 of the Charter of Fundamental Rights of the European Union”, *European Public Law*, 2013, nr. 3, p. 488, în care autorul consideră, în schimb, că dreptul la bună administrare prevede garanții procedurale pentru realizarea drepturilor fundamentale.

²¹ A se vedea Concluziile avocatului general Bot în cauza M. (C-277/11, EU:C:2012:253, punctul 31).

²² Tratatul Uniunii prevăd deja câteva dispoziții care au servit drept sursă de inspirație pentru codificarea articolului 41 din cartă. Astfel, articolul 41 alineatul (2) litera (c) din cartă se întemeiază pe articolul 296 TFUE, articolul 41 alineatul (3) din cartă se întemeiază pe articolul 340 TFUE, articolul 41 alineatul (4) din cartă se întemeiază pe articolul 20 alineatul (2) litera (d) TFUE. În schimb, cerința de „imparțialitate” nu este menționată în mod expres în tratate. Numai articolul 298 TFUE vorbește despre o administrație europeană „independentă”.

²³ A se vedea în această privință explicațiile cu privire la articolul 41 din cartă (JO 2007, C 303, p. 17), precum și Hotărârea din 13 iulie 1966, Consten și Grundig/Comisia (56/64 și 58/64, EU:C:1966:41, p. 501), Hotărârea din 9 iulie 1970, Tortora/Comisia (32/69, EU:C:1970:68, punctul 11), și Hotărârea din 31 martie 1992, Burban/Parlamentul (C-255/90 P, EU:C:1992:153, punctul 7).

68. Dat fiind că dreptul administrativ al Uniunii nu este codificat printr-un instrument legislativ unic, ci mai degrabă printr-o multitudine de acte juridice care reglementează fiecare un anumit domeniu²⁴, procedurile administrative pot de asemenea să varieze considerabil²⁵. Totuși, anumite principii care reglementează procedura administrativă se aplică în mod obligatoriu, inclusiv drepturile prevăzute la articolul 41 din cartă, care, în ansamblu, consacră dreptul la bună administrare. Având în vedere rangul său constituțional în ordinea juridică a Uniunii, articolul 41 din cartă are ca efect să instituie un *drept orizontal* la bună administrare care se aplică oricărei proceduri administrative, chiar dacă un act legislativ care instituie o astfel de procedură nu prevede în mod expres aceasta²⁶.

69. Pentru a ilustra mai bine conținutul acestui drept și, mai precis, cerința de imparțialitate în dreptul administrativ al Uniunii, vom prezenta în continuare câteva exemple întemeiate pe jurisprudența Curții în domeniile dreptului concurenței²⁷, autorizării medicamentelor²⁸, supravegherii economice și bugetare a zonei euro²⁹, precum și dreptului funcției publice³⁰. Analiza acestei jurisprudențe va constitui punctul de pornire pentru a examina în continuare dacă cerința de imparțialitate poate fi aplicată anchetelor din cadrul unei proceduri disciplinare.

a) Dreptul concurenței

70. Hotărârea din 11 iulie 2013, Ziegler/Comisia (C-439/11 P, denumită în continuare „Hotărârea Ziegler/Comisia”, EU:C:2013:513), furnizează concluzii utile pentru aplicarea dreptului la bună administrare în procedurile care țin de dreptul concurenței. În cauza în discuție, care privea participarea mai multor întreprinderi la o înțelegere în sectorul serviciilor de mutări internaționale, Curtea a fost chemată să stabilească printre altele dacă drepturile întreprinderilor implicate fuseseră respectate de Comisie, în calitate de autoritate responsabilă cu sancționarea înțelegerilor ilicite. Potrivit uneia dintre întreprinderile implicate, decizia prin care Comisia îi aplicase o amendă era viciată de o lipsă de imparțialitate obiectivă pentru motivul că Comisia era afectată de încălcarea imputată atât din cauza faptului că aceasta din urmă ar fi una dintre victime, cât și din cauza faptului că anumiți funcționari ai Comisiei fuseseră implicați în activitățile ilicite. Această argumentație s-a întemeiat pe premisa că victimele unei încălcări nu ar putea judeca încălcarea respectivă³¹.

²⁴ A se vedea în această privință Mendes, J., „The EU Administrative Institutions, Their Law, and Legal Scholarship”, *The Oxford Handbook of Comparative Administrative Law*, Oxford, 2020, p. 544, Stelkens, U., și Andrijauskaite, A., „How to Assess the Effectiveness of the Pan-European General Principles of Good Administration”, *Good Administration and the Council of Europe*, Oxford, 2020, p. 68. Acești autori vorbesc despre „fragmentarea” actuală a dreptului administrativ al Uniunii, inclusiv a procedurii administrative, în mai multe acte legislative.

²⁵ În trecut, au existat totuși inițiative care au vizat crearea unui Cod unic de procedură administrativă, și anume Rezoluția Parlamentului din 15 ianuarie 2013, adoptată în temeiul articolului 225 TFUE, care conținea recomandări adresate Comisiei cu privire la un drept de procedură administrativă a Uniunii Europene (2012/2024 (INL); A7-0369/2012), precum și „Propunerea de regulament pentru o administrație europeană deschisă, eficientă și independentă” (2016/2610(RSP); P8_TA(2016)0279), aprobată de Parlament prin Rezoluția din 9 iunie 2016, în care acesta a invitat Comisia să examineze propunerea de regulament menționată și i-a solicitat să prezinte o propunere legislativă. Totuși, Comisia nu pare să fi dat curs acestei cereri.

²⁶ A se vedea în acest sens Ladenburger, C., „Evolution oder Kodifikation eines allgemeinen Verwaltungsrechts in der EU”, *Allgemeines Verwaltungsrecht – zur Tragfähigkeit eines Konzepts*, Tübingen, 2008, S. 116. Autorul consideră că articolul 41 din cartă constituie o „codificare comprimată și generală” care prevede principalele drepturi procedurale ca drepturi subiective.

²⁷ A se vedea punctul 70 și următoarele din prezentele concluzii.

²⁸ A se vedea punctul 76 și următoarele din prezentele concluzii.

²⁹ A se vedea punctul 84 și următoarele din prezentele concluzii.

³⁰ A se vedea punctul 91 și următoarele din prezentele concluzii.

³¹ Hotărârea Ziegler/Comisia, punctul 146.

71. Curtea a examinat această argumentație, stabilind mai întâi că, deși Comisia nu poate fi calificată drept „instanță” în sensul articolului 6 din CEDO, ea este totuși obligată să respecte, în cursul procedurii administrative, drepturile fundamentale ale Uniunii, printre care figurează dreptul la bună administrare, consacrat la articolul 41 din cartă. Curtea a precizat că acest din urmă articol, iar nu articolul 47 din cartă, este cel care guvernează procedura administrativă în materie de înțelegeri desfășurate în fața Comisiei³². Această constatare aduce o clarificare importantă privind domeniile de aplicare al fiecăreia dintre cele două dispoziții menționate și raportul dintre ele, aspecte cu privire la care am atras deja atenția în prezentele concluzii³³.

72. Făcând referire la jurisprudența sa, în special la Hotărârea Gorostiaga Atxalandabaso/Parlamentul, citată anterior³⁴, Curtea a amintit că, potrivit articolului 41 din cartă, orice persoană are dreptul printre altele de a beneficia, în ce privește problemele sale, de un tratament imparțial din partea instituțiilor Uniunii. Această cerință de imparțialitate privește, pe de o parte, imparțialitatea subiectivă, în sensul că niciunul dintre membrii instituției în cauză care este însărcinat cu soluționarea cauzei nu trebuie să fie părțitor sau să aibă prejudecăți, și, pe de altă parte, imparțialitatea obiectivă, în sensul că instituția trebuie să ofere garanții suficiente pentru a exclude în această privință orice bănuială legitimă³⁵.

73. Arătând că doar noțiunea de „imparțialitate obiectivă” era în discuție în speță, Curtea a considerat, în raport cu argumentația prezentată de întreprinderea implicată, că simpla împrejurare că Comisia investighează o înțelegere care a adus atingere intereselor financiare ale Uniunii și o sancționează nu poate determina o lipsă de imparțialitate obiectivă din partea acesteia. Potrivit Curții, în caz contrar, simpla posibilitate ca această instituție sau chiar o altă instituție a Uniunii să fi putut fi victima unui comportament anticoncurențial ar avea drept efect privarea acesteia de competența de investigație a unor astfel de comportamente, ceea ce nu poate fi admis. În această privință, Curtea a considerat că trebuie subliniat în special că, potrivit articolului 105 TFUE, printre misiunile atribuite de tratate Comisiei figurează tocmai aceea de a asigura aplicarea principiilor stabilite la articolele 101 TFUE și 102 TFUE³⁶.

74. În continuare, Curtea a apreciat că faptul că serviciile Comisiei însărcinate cu urmărirea încălcărilor dreptului Uniunii în materia concurenței și cele responsabile cu solicitarea serviciilor de mutări ale funcționarilor și ale agenților acestei instituții aparțin aceleiași structuri organizaționale nu poate, *per se*, nici să repună în discuție imparțialitatea obiectivă a acestei instituții, serviciile menționate făcând în mod necesar parte din structura de care aparțin³⁷. În sfârșit, Curtea a amintit că deciziile Comisiei pot fi supuse controlului instanței Uniunii și că dreptul Uniunii prevede un sistem de control jurisdicțional al deciziilor Comisiei, în special privind procedurile de aplicare a articolului 101 TFUE, care oferă toate garanțiile impuse de articolul 47 din cartă³⁸.

³² Hotărârea Ziegler/Comisia, punctul 154.

³³ A se vedea punctul 67 din prezentele concluzii.

³⁴ A se vedea punctul 63 din prezentele concluzii.

³⁵ Hotărârea Ziegler/Comisia, punctul 155.

³⁶ Hotărârea Ziegler/Comisia, punctele 155 și 156.

³⁷ Hotărârea Ziegler/Comisia, punctul 158.

³⁸ Hotărârea Ziegler/Comisia, punctul 159.

75. Având în vedere toate aceste elemente, Curtea a concluzionat că nu exista niciun indiciu care să ducă la presupunerea că Comisia nu și-a îndeplinit obligația de imparțialitate care îi revenea. Curtea a statuat, astfel, că Tribunalul nu a săvârșit o eroare de drept atunci când a respins motivul invocat de întreprinderea implicată, întemeiat pe o încălcare a dreptului la o procedură echitabilă și a principiului general al bunei administrări³⁹.

b) Autorizarea medicamentelor

76. Deși dreptul concurenței putea eventual să pară un domeniu special în dreptul administrativ, ținând seama de competențele largi de control atribuite Comisiei, de natură să justifice recunoașterea anumitor garanții persoanelor juridice supuse acestui regim juridic⁴⁰, Hotărârea din 27 martie 2019, August Wolff și Remedia/Comisia (C-680/16 P, denumită în continuare „Hotărârea Wolff/Comisia”, EU:C:2019:257), arată în mod clar că cerința de imparțialitate consacrată la articolul 41 din cartă este pe deplin aplicabilă procedurilor administrative în fața diverselor instituții, organe, oficii și agenții ale Uniunii. În plus, această hotărâre conține clarificări prețioase cu privire la întinderea obligațiilor care le revin funcționarilor și agenților care lucrează în acest domeniu.

77. La originea litigiului în care s-a pronunțat această hotărâre se afla o decizie adoptată de Comisie privind autorizațiile naționale de introducere pe piață a medicamentelor, care se întemeia pe avizul emis de un Comitet pentru medicamente de uz uman (denumit în continuare „Comitetul”), responsabil de pregătirea avizului Agenției Europene pentru Medicamente (denumită în continuare „EMA”) privind toate aspectele referitoare la evaluarea medicamentelor de uz uman. Recurente, care solicitaseră anularea acestei decizii de către Tribunal, au evidențiat faptul că raportoarea principală, numită de comitetul menționat să pregătească avizul acestuia, a acționat în dublă calitate, deoarece era angajată și de autoritatea națională care a inițiat în fața comitetului procedura de revizuire a autorizației de introducere pe piață. Or, o asemenea împrejurare ar constitui o suprapunere de funcții și un conflict de interese care ar da naștere unei îndoieli legitime în ceea ce privește imparțialitatea procedurii⁴¹.

78. Curtea a examinat argumentele invocate de recurente, amintind de la bun început că instituțiile, organele, oficiile și agențiile Uniunii sunt ținute să respecte drepturile fundamentale garantate de dreptul Uniunii, printre care se numără dreptul la bună administrare consacrat la articolul 41 din cartă. Curtea a atras atenția asupra faptului că alineatul (1) al acestei dispoziții prevede printre altele că orice persoană are dreptul de a beneficia, în ce privește problemele sale, de un tratament imparțial, echitabil și într-un termen rezonabil din partea instituțiilor, organelor, oficiilor și agențiilor Uniunii⁴².

79. În această privință, Curtea a arătat că cerința de imparțialitate, impusă instituțiilor, organelor, oficiilor și agențiilor în îndeplinirea misiunilor lor, urmărește să garanteze egalitatea de tratament care se află la baza Uniunii. Această cerință urmărește în special să evite eventualele situații de conflict de interese în privința funcționarilor și a agenților care acționează în numele instituțiilor, al organelor, al oficiilor și al agențiilor. Având în vedere importanța fundamentală a garanției de independență și de integritate în ceea ce privește atât funcționarea internă, cât și imaginea

³⁹ Hotărârea Ziegler/Comisia, punctul 160.

⁴⁰ A se vedea în acest sens Craig, P., *The EU Charter of Fundamental Rights* (editat de Peers/Hervey/Kenner/Ward), Oxford, 2014, articolul 41, 41.25, p. 1077.

⁴¹ Hotărârea Wolff/Comisia, punctul 21.

⁴² Hotărârea Wolff/Comisia, punctele 24 și 25.

externă a instituțiilor, a organelor, a oficiilor și a agențiilor Uniunii, cerința de imparțialitate acoperă toate împrejurările pe care funcționarul sau agentul însărcinat să se pronunțe asupra unei cauze trebuie să le înțeleagă în mod rezonabil ca fiind de natură să apară în ochii terților ca fiind susceptibile să îi afecteze independența în materie⁴³.

80. Potrivit Curții, și acestor instituții, organe, oficii și agenții le revine sarcina de a se conforma cerinței de imparțialitate, în cele două componente ale sale, care sunt, pe de o parte, imparțialitatea subiectivă, în temeiul căreia niciunul dintre membrii instituției în cauză nu trebuie să fie părțitor sau să aibă prejudecăți personale, și, pe de altă parte, imparțialitatea obiectivă, în conformitate cu care această instituție trebuie să ofere garanții suficiente pentru a exclude orice îndoială legitimă cu privire la o eventuală prejudecată⁴⁴. În ceea ce privește, mai precis, această a doua componentă a principiului imparțialității, Curtea a arătat că, atunci când mai multor instituții, organe, oficii și agenții ale Uniunii li se atribuie responsabilități proprii și distincte în cadrul unei proceduri susceptibile să conducă la o decizie cauzatoare de prejudicii pentru un justițiabil, fiecare dintre aceste entități este ținută, în ceea ce o privește, să se conformeze cerinței de imparțialitate obiectivă. În consecință, chiar și în ipoteza în care numai una dintre ele a încălcat această cerință, o asemenea încălcare este susceptibilă să afecteze de nelegalitate decizia adoptată de cealaltă la capătul procedurii în cauză⁴⁵.

81. Curtea a împărtășit opinia recurentelor, considerând că împrejurările specifice ale cauzei erau susceptibile să dea naștere unor îndoieli cu privire la respectarea cerinței de imparțialitate. Mai concret, Curtea a apreciat că imparțialitatea obiectivă a comitetului în cauză putea fi compromisă din cauza conflictului de interese determinat de suprapunerea de funcții a unuia dintre membrii săi, independent de conduita personală a aceluși membru⁴⁶. Curtea a considerat drept factori decisivi rolul conferit raportoarei în cadrul comitetului menționat, precum și lipsa unor garanții suficiente pentru a evita orice influență nejustificată asupra avizului comitetului. Astfel, Curtea a declarat că revenea comitetului, având în vedere responsabilitățile proprii asumate de raportoare, sarcina să facă dovada unei vigilențe specifice la atribuirea acestei funcții pentru a evita apariția oricărei îndoieli legitime cu privire la o eventuală prejudecată⁴⁷.

82. Curtea a amintit că, pentru a se demonstra că organizarea procedurii administrative nu oferă garanții suficiente pentru excluderea oricărei îndoieli legitime cu privire la o eventuală prejudecată, nu este necesar să se demonstreze existența lipsei unei imparțialități din cauza caracteristicilor specifice ale rolului de raportoare în cadrul procedurilor desfășurate la Comitet. Este suficient să existe o îndoială legitimă în această privință, iar aceasta să nu poată fi înlăturată⁴⁸. În ceea ce privește situația din speță, Curtea a considerat în esență că terții observatori puteau să considere în mod legitim că autoritatea națională care a inițiat procedura la comitet era în măsură să exercite o influență asupra deciziilor adoptate de acesta din urmă⁴⁹. Valoarea acestei hotărâri rezidă în faptul de a fi stabilit un anumit nivel de probă care permite să se determine dacă imparțialitatea obiectivă a fost compromisă într-o anumită situație. Vom reveni ulterior la aceasta, la momentul examinării prezentei cauze în lumina criteriilor dezvoltate în jurisprudență.

⁴³ Hotărârea Wolff/Comisia, punctul 26.

⁴⁴ Hotărârea Wolff/Comisia, punctul 27.

⁴⁵ Hotărârea Wolff/Comisia, punctul 28.

⁴⁶ Hotărârea Wolff/Comisia, punctul 30.

⁴⁷ Hotărârea Wolff/Comisia, punctul 38.

⁴⁸ Hotărârea Wolff/Comisia, punctul 37.

⁴⁹ Hotărârea Wolff/Comisia, punctul 39.

83. Având în vedere considerațiile anterioare, Curtea a ajuns la concluzia că Tribunalul a săvârșit o eroare de drept atunci când a statuat că comitetul a dat asigurarea unor garanții suficiente pentru a exclude existența unei îndoieli legitime cu privire la respectarea obligației de imparțialitate consacrate la articolul 41 din cartă.

c) Supravegherea economică și bugetară a zonei euro

84. Hotărârea din 20 decembrie 2017, Spania/Consiliul (C-521/15, denumită în continuare „Hotărârea Spania/Consiliul”, EU:C:2017:982), merită de asemenea să fie menționată într-o prezentare a jurisprudenței referitoare la cerința de imparțialitate în cadrul unei proceduri administrative. Relevanța acestei hotărâri rezultă din faptul că procedura administrativă în cauză prevede o fază de anchetă împotriva statelor membre, ceea ce ridică problema dacă acestea din urmă pot invoca dreptul la bună administrare, garantat la articolul 41 alineatul (1) din cartă, pentru a susține nelegalitatea unui act administrativ⁵⁰. Curtea s-a abținut în mod explicit să statueze dacă un stat membru poate fi considerat „persoană” sau asimilat unei „persoane” în sensul dispoziției menționate și dacă se poate prevala în această calitate de dreptul pe care aceasta îl prevede. Ea a declarat totuși că acest drept reflectă un principiu general al dreptului Uniunii, care poate să fie invocat ca atare de statele membre și în raport cu care este necesar, prin urmare, să se aprecieze legalitatea oricărui act administrativ adoptat de instituțiile Uniunii.

85. Cauza în care s-a pronunțat Hotărârea Spania/Consiliul intră în domeniul supravegherii economice și bugetare a zonei euro și privea, mai concret, competențele de anchetă ale Biroului Statistic al Uniunii Europene (Eurostat) față de statele membre. La originea acestui litigiu se afla o decizie adoptată de Consiliu, în care acesta concluzionase că Regatul Spaniei furnizase Eurostat, dintr-o gravă neglijență, date eronate și, prin urmare, aplicase o amendă statului membru menționat. Decizia în litigiu se întemeiase pe date obținute în cadrul unor anchete legate de manipularea datelor statistice în Spania.

86. Contestând decizia în litigiu, acest stat membru introdusese o acțiune în anulare, invocând printre altele încălcarea dreptului la bună administrare ca urmare a faptului că procedura de anchetă se desfășurase în condiții care nu asigurau imparțialitatea obiectivă a Comisiei⁵¹. Mai concret, Spania susținuse că mai mulți agenți dintre cei care au luat parte la vizitele efectuate de Eurostat în Spania, anterior adoptării deciziei de deschidere a anchetei, ar fi făcut parte și din echipa de patru persoane care a fost ulterior mobilizată de Comisie în cadrul procedurii de anchetă.

87. După cum s-a arătat mai sus, Curtea a examinat nelegalitatea invocată a deciziei în litigiu a Consiliului din perspectiva principiului general pe care îl reflectă dreptul la bună administrare consacrat la articolul 41 din cartă, amintind jurisprudența sa potrivit căreia instituțiile Uniunii sunt ținute să respecte principiul general de drept menționat în cadrul procedurilor administrative deschise împotriva statelor membre și susceptibile să conducă la decizii cauzatoare de prejudicii pentru acestea din urmă⁵². Făcând referire la Hotărârea Ziegler/Comisia, citată anterior, Curtea a amintit că revine acestor instituții sarcina de a se conforma cerinței de imparțialitate, în cele două componente ale sale, care sunt, pe de o parte, imparțialitatea subiectivă, în temeiul căreia niciunul dintre membrii instituției în cauză nu trebuie să fie

⁵⁰ Hotărârea Spania/Consiliul, punctul 89.

⁵¹ Hotărârea Spania/Consiliul, punctul 86.

⁵² Hotărârea Spania/Consiliul, punctul 90.

părtinitor sau să aibă prejudecăți personale, și, pe de altă parte, imparțialitatea obiectivă, în conformitate cu care această instituție trebuie să ofere garanții suficiente pentru a exclude orice îndoială legitimă cu privire la o eventuală prejudecată⁵³.

88. Curtea a respins acuzația de părtinire adusă de Spania, arătând în esență că vizitele, pe de o parte, și procedura, pe de altă parte, țineau de cadre juridice distincte și aveau un obiect diferit⁵⁴. Potrivit Curții, chiar dacă datele vizate de aceste vizite, pe de o parte, și de această procedură de anchetă, pe de altă parte, puteau să coincidă în parte, aprecierile pe care Eurostat și Comisia erau chemate fiecare să le facă cu privire la aceste date erau, în schimb, în mod necesar diferite. În consecință, aprecierile făcute de Eurostat cu privire la calitatea unora dintre aceste date, la capătul unor vizite efectuate într-un stat membru, nu prejudecau, în sine, poziția pe care ar putea-o lua Comisia cu privire la existența unor prezentări eronate referitoare la aceleași date în cazul în care această instituție ar decide ulterior să deschidă o procedură de anchetă în această privință⁵⁵.

89. Curtea a dedus de aici că faptul de a încredința instrumentarea unei proceduri de anchetă având un anumit temei juridic unei echipe compuse, în mare măsură, din agenți ai Eurostat care participaseră deja la vizite organizate de acest serviciu în statul membru în cauză pe un temei juridic distinct, anterior deschiderii acestei proceduri, nu permitea, ca atare, Curții să concluzioneze că decizia adoptată la capătul procedurii respective era afectată de nelegalitate din cauza unei încălcări a cerinței de imparțialitate obiectivă care incumbă Comisiei⁵⁶.

90. În plus, Curtea a precizat că nu revenea Eurostat, ci Comisiei și, așadar, comisarilor acționând în colegiu sarcina de a decide deschiderea procedurii de anchetă, de a-și asuma responsabilitatea de a conduce ancheta și, în sfârșit, de a prezenta Consiliului recomandările și propunerile care se impun la capătul acesteia din urmă. Curtea a precizat că, în măsura în care cadrul juridic pertinent nu atribuia nicio responsabilitate proprie agenților Eurostat în desfășurarea procedurii de anchetă, rolul încredințat agenților Eurostat în procedura de anchetă menționată nu putea fi considerat decisiv nici pentru desfășurarea, nici pentru rezultatul acestei proceduri. Astfel, Curtea a apreciat că nu se putea considera că faptul de a fi încredințat instrumentarea procedurii de anchetă unei echipe compuse, în mare măsură, din agenți ai Eurostat care participaseră deja la vizite organizate de acest serviciu în Spania, anterior deschiderii acestei proceduri, făcea ca decizia atacată să fie viciată de o pretinsă încălcare de către Comisie a cerinței de imparțialitate obiectivă. În consecință, Curtea a respins motivul invocat de Spania întemeiat pe încălcarea dreptului la bună administrare.

4. Aplicarea în privința dreptului funcției publice

91. Hotărârile prezentate la punctele anterioare ilustrează modul în care se aplică cerința de imparțialitate în cadrul procedurilor administrative pendinte în fața instituțiilor, a organelor, a oficiilor și a agenților Uniunii. Un aspect comun acestor cauze este faptul că procedurile în discuție implicau persoane juridice, precum și state membre, și anume părți care ar putea fi considerate ca fiind „externe” administrației Uniunii. În aceste condiții, considerăm totuși că niciun motiv legitim nu justifică excluderea funcționarilor și a agenților administrației din cercul

⁵³ Hotărârea Spania/Consiliul, punctul 91.

⁵⁴ Hotărârea Spania/Consiliul, punctul 96.

⁵⁵ Hotărârea Spania/Consiliul, punctele 99 și 100.

⁵⁶ Hotărârea Spania/Consiliul, punctul 101.

beneficiarilor protecției garantate la articolul 41 din cartă⁵⁷. Dimpotrivă, trebuie să constatăm în acest context că, în primul rând, în temeiul acestei dispoziții, „orice persoană” are dreptul de a beneficia, în ce privește problemele sale, de un tratament imparțial și, în al doilea rând, această dispoziție nu distinge între dreptul administrativ propriu-zis al Uniunii și funcția publică europeană, aceasta din urmă ținând de asemenea de dreptul administrativ, în sensul larg al termenului. Prin urmare, cerința de imparțialitate trebuie considerată un principiu cu aplicabilitate generală, aplicabil oricărei proceduri administrative. Astfel cum va fi explicat în continuare, prin intermediul unor exemple, această interpretare a fost confirmată de jurisprudența Curții.

a) Procedura de ridicare a imunității unui funcționar

92. În această privință, trebuie amintit de la bun început că, după cum reiese din cuprinsul articolului 41 alineatul (2) din cartă, dreptul la bună administrare cuprinde în realitate un ansamblu de drepturi, care include printre altele dreptul de a fi ascultat. În Hotărârea din 18 iunie 2020, Comisia/RQ (C-831/18 P, denumită în continuare „Hotărârea Comisia/RQ”, EU:C:2020:481), pe care o vom prezenta în continuare, Curtea s-a pronunțat cu privire la domeniul de aplicare al *dreptului de a fi ascultat*⁵⁸ în cadrul unei proceduri având ca obiect ridicarea imunității unui funcționar al Uniunii. Hotărârea în discuție privea, așadar, un aspect esențial al funcției publice europene, garantat de Protocolul (nr. 7) privind privilegiile și imunitățile Uniunii Europene⁵⁹, cu scopul de a asigura buna funcționare a instituțiilor, a organelor, a oficiilor și a agențiilor Uniunii. Relevanța acestei hotărâri pentru examinarea prezentei cauze constă în faptul că aceasta conține considerații generale privind interpretarea articolului 41 din cartă, care, pentru motive pe care le vom evoca în continuare, considerăm că pot fi transpuse cerinței de imparțialitate.

93. În partea relevantă a analizei, Curtea a amintit de la început că, potrivit unei jurisprudențe constante, respectarea dreptului la apărare constituie un principiu fundamental al dreptului Uniunii⁶⁰. Curtea a precizat că, în ceea ce privește îndeosebi dreptul de a fi ascultat în orice procedură, acesta face parte integrantă din principiul fundamental menționat și care este în prezent consacrat nu numai de articolele 47 și 48 din cartă, care garantează respectarea dreptului la apărare, precum și a dreptului la un proces echitabil în cadrul oricărei proceduri jurisdicționale, ci și de articolul 41 din aceasta, care prevede dreptul la bună administrare⁶¹. Astfel, alineatul (2) al articolului 41 menționat 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 atingere⁶². Trebuie menționat în acest context că, după cum s-a arătat deja în prezentele concluzii în ceea ce privește cerința de imparțialitate, Curtea subliniază paralelismul existent între drepturile garantate la articolele 41 și 47 din cartă, fiecare dintre ele aplicabil unui tip de procedură specific.

94. Curtea a observat în continuare că, după cum rezultă din însuși modul său de redactare, această dispoziție este de aplicabilitate generală. Curtea a dedus de aici că dreptul de a fi ascultat trebuie respectat în orice procedură susceptibilă de a conduce la un act care lezează, chiar în cazul

⁵⁷ A se vedea în acest sens Jarass, H., *Charta der Grundrechte der Europäischen Union*, ediția a patra, Berlin, 2021, articolul 41, punctul 10.

⁵⁸ A se vedea și Hotărârea din 4 iunie 2020, SEAE/De Loecker (C-187/19 P, EU:C:2020:444, punctul 70), privind de asemenea dreptul de a fi ascultat în domeniul funcției publice.

⁵⁹ JO 2010, C 83, p. 266.

⁶⁰ Hotărârea Comisia/RQ, punctul 64.

⁶¹ Hotărârea Comisia/RQ, punctul 65.

⁶² Hotărârea Comisia/RQ, punctul 66.

în care reglementarea aplicabilă nu prevede în mod expres o astfel de formalitate. În plus, dreptul menționat 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 interesele⁶³. În măsura în care aceste considerații coincid cu observațiile pe care le-am prezentat mai sus în susținerea tezei potrivit căreia cerința de imparțialitate trebuie înțeleasă ca principiu cu aplicabilitate generală care guvernează orice procedură administrativă, este evident, în opinia noastră, că articolul 41 din cartă are de asemenea vocația să se aplice funcției publice europene în ceea ce privește această cerință.

95. Un alt motiv pentru care Hotărârea Comisia/RQ prezintă o importanță deosebită rezultă din faptul că aceasta conține indicații cu privire la anumite aspecte ale dreptului administrativ general al Uniunii, care pot avea un rol decisiv pentru examinarea prezentei cauze și asupra cărora vom reveni mai târziu în prezentele concluzii⁶⁴, și anume consecințele juridice care trebuie deduse atunci când administrația adoptă o decizie cu încălcarea drepturilor procedurale ale persoanei în cauză.

96. În această privință, Curtea a amintit că, potrivit jurisprudenței sale constante, o încălcare a dreptului la apărare, în special a dreptului de fi ascultat, nu determină anularea deciziei luate în urma procedurii administrative în cauză decât dacă, în lipsa acestei neregularități, această procedură ar fi putut avea un rezultat diferit⁶⁵. Cu privire la acest aspect, Curtea a precizat că nu se poate impune unui reclamant care invocă încălcarea dreptului său la apărare să demonstreze că decizia instituției Uniunii în cauză ar fi avut un conținut diferit, ci doar că o astfel de ipoteză nu este complet exclusă. Aprecierea acestei chestiuni trebuie efectuată în raport cu circumstanțele de fapt și de drept specifice fiecărei cauze⁶⁶.

b) Procedura de destituire a unui membru al Comisiei

97. Pentru a încheia această prezentare a jurisprudenței, trebuie menționată Hotărârea din 25 februarie 2021, Dalli/Comisia (C-615/19 P, denumită în continuare „Hotărârea Dalli/Comisia”, EU:C:2021:133), cu titlu de exemplu al aplicării cerinței de imparțialitate în domeniul funcției publice. La originea cauzei în care s-a pronunțat această hotărâre se afla o acțiune introdusă la Tribunal de un fost membru al Comisiei Europene având ca obiect obligarea acesteia din urmă la repararea prejudiciului, în special moral, pe care l-ar fi suferit ca urmare a unor comportamente pretins nelegale ale Comisiei și ale OLAF legate de încetarea funcțiilor sale. În susținerea acțiunii formulate, reclamantul a invocat mai multe motive referitoare la nelegalitatea comportamentului Comisiei și al OLAF, care însă au fost toate respinse de Tribunal.

98. Prin recursul formulat, recurentul a invocat erori de drept pretins săvârșite de Tribunal ca urmare a faptului că acesta nu constatare nicio încălcare a cerinței de imparțialitate, în temeiul articolului 41 din cartă, în cadrul investigației desfășurate împotriva sa. Or, potrivit acestuia, existau elemente de natură să dea naștere unor îndoieli legitime cu privire la imparțialitatea investigației. În primul rând, recurentul a criticat participarea directă a directorului OLAF, în timp ce, potrivit recurentului, reglementarea în vigoare îi conferea doar o competență de a conduce investigațiile. În al doilea rând, recurentul a reproșat Tribunalului că ar fi concluzionat în mod

⁶³ Hotărârea Comisia/RQ, punctul 67.

⁶⁴ A se vedea punctele 111-118 din prezentele concluzii.

⁶⁵ Hotărârea Comisia/RQ, punctul 105.

⁶⁶ Hotărârea Comisia/RQ, punctele 106 și 107.

greșit că participarea unor reprezentanți ai unei autorități naționale la investigație nu aducea atingere imparțialității obiective a OLAF, deși unul dintre acești reprezentanți era și membru al comitetului de supraveghere⁶⁷.

99. Curtea nu a împărtășit opinia recurentului și, ulterior, a respins motivul întemeiat pe o eroare de drept determinată în esență de o pretinsă încălcare a cerinței de imparțialitate. Mai precis, Curtea a ajuns la concluzia că niciuna dintre împrejurările invocate de recurent nu era de natură să repună în discuție respectarea cerinței de imparțialitate.

100. În primul rând, în ceea ce privește eroarea de drept pe care ar fi săvârșit-o Tribunalul atunci când s-a pronunțat cu privire la participarea directorului OLAF la investigație, Curtea a amintit că articolul 41 alineatul (1) din cartă prevede printre altele că orice persoană are dreptul de a beneficia, în ce privește problemele sale, de un tratament imparțial din partea instituțiilor, a organismelor, a oficiilor și a agențiilor Uniunii⁶⁸. Curtea a explicat că acestor instituții, acestor organisme, acestor oficii și acestor agenții le revine sarcina de a se conforma cerinței de imparțialitate în cele două componente ale sale, care sunt, pe de o parte, imparțialitatea subiectivă și, pe de altă parte, imparțialitatea obiectivă. În continuare, Curtea a adus clarificări cu privire la competențele directorului OLAF, amintind în acest scop dispozițiile relevante ale regulamentului referitor la investigațiile efectuate de acest serviciu⁶⁹ și ajungând la concluzia că acestuia i se cere să aibă un rol activ în desfășurarea investigațiilor. Curtea a observat că recurentul nu demonstrase că participarea directă a directorului OLAF la anumite activități de investigare ar fi de natură să aducă atingere imparțialității obiective a acestuia. În plus, Curtea a remarcat că recurentul nu contestase validitatea acestor dispoziții. În consecință, Curtea a considerat că aprecierea Tribunalului potrivit căreia o astfel de participare directă nu aducea atingere imparțialității investigației nu era afectată de o eroare de drept.

101. În al doilea rând, în ceea ce privește participarea la o audiere a unui reprezentant al unei autorități naționale care este de asemenea membru al comitetului de supraveghere, Curtea a apreciat că faptul că unul dintre membrii săi a luat parte în mod direct la realizarea unei activități de investigare a OLAF este într-adevăr de natură să determine apariția unei îndoieli legitime referitoare la existența din partea sa, în exercitarea funcțiilor sale de monitorizare în cadrul acestui comitet, a unei eventuale prejudecăți, pozitive sau negative, cu privire la condițiile realizării activității de investigare în discuție⁷⁰. Or, potrivit Curții, deși imparțialitatea obiectivă a unui membru al comitetului de supraveghere poate astfel să fie repusă în discuție cu ocazia îndeplinirii funcțiilor de monitorizare pe care le exercită în această calitate, împrejurarea că acestei persoane i se poate solicita ulterior să efectueze o astfel de monitorizare nu poate, în schimb, să determine apariția unei îndoieli legitime cu privire la imparțialitatea sa cu ocazia participării sale la o activitate de investigare. Curtea a dedus de aici că, deși lipsa imparțialității obiective invocată de recurent ar fi putut eventual să fie invocată cu privire la avizul transmis de comitetul de supraveghere referitor la investigația OLAF, aceasta nu era susceptibilă să repună în discuție respectarea principiului imparțialității în cadrul acestei investigații și în special în cursul audierii la care a participat un membru al acestui comitet. În această privință, Curtea a constatat că argumentația reclamantului urmărea să conteste legalitatea colectării elementelor de probă de către OLAF, iar nu pe cea a avizului comitetului de supraveghere. Curtea a concluzionat astfel că argumentul întemeiat pe o eroare de drept cu privire la acest aspect trebuia respins ca nefondat.

⁶⁷ Hotărârea Dalli/Comisia, punctele 106 și 107.

⁶⁸ Hotărârea Dalli/Comisia, punctele 111-118.

⁶⁹ Regulamentul (CE) nr. 1073/1999 al Parlamentului European și al Consiliului din 25 mai 1999 privind investigațiile efectuate de Oficiul European de Luptă Antifraudă (OLAF) (JO 1999, L 136, p. 1, Ediție specială, 01/vol. 2, p. 129).

⁷⁰ Hotărârea Dalli/Comisia, punctele 119-124.

C. Concluziile care trebuie deduse din jurisprudență

102. Rezumatul jurisprudenței care precedă ne invită să stabilim, într-o primă etapă, concluziile care trebuie deduse în ceea ce privește noțiunea de „imparțialitate” în dreptul Uniunii, înainte de a aborda, într-o a doua etapă, examinarea recursului formulat de Parlament⁷¹ în prezenta cauză.

103. În primul rând, exemplele pe care le-am prezentat în această sinteză a jurisprudenței pledează în favoarea aplicării cerinței de imparțialitate în domeniul funcției publice. Această concluzie rezultă în special din faptul că Hotărârile Comisia/RQ⁷² și Dalli/Comisia⁷³ arată în mod clar că articolul 41 alineatul (1) din cartă *se aplică procedurilor administrative care prevăd o etapă de investigație și care au legătură cu statutul juridic al funcționarilor și al membrilor Comisiei*, indiferent dacă privesc imunitatea acestora sau păstrarea însăși a funcțiilor lor.

104. În al doilea rând, din Hotărârea Wolff/Comisia⁷⁴ reiese că cerința de imparțialitate urmărește să garanteze egalitatea de tratament. De asemenea, din această hotărâre se poate deduce că, în măsura în care atât funcționarea internă, cât și imaginea exterioară a instituțiilor, a organelor, a oficiilor și a agențiilor depind de respectarea cerinței menționate, ea trebuie în mod necesar să se extindă la toate domeniile de activitate ale administrației Uniunii, inclusiv *aspectele legate de gestionarea funcției publice*, precum numirea, promovarea și sancționarea personalului.

105. În al treilea rând, trebuie să se observe că, în jurisprudența sa⁷⁵, Curtea se întemeiază pe o noțiune de „imparțialitate” care conține două componente. Pe de o parte, imparțialitatea subiectivă, în temeiul căreia niciunul dintre membrii instituției în cauză nu trebuie să fie părtinitor sau să aibă prejudecăți personale, și, pe de altă parte, imparțialitatea obiectivă, în conformitate cu care această instituție trebuie să ofere garanții suficiente pentru a exclude orice îndoială legitimă cu privire la o eventuală prejudecată.

106. În al patrulea rând, în ceea ce privește această a doua componentă, din Hotărârea Gorostiaga Atxalandabaso/Parlamentul⁷⁶ reiese că o cunoaștere prealabilă a faptelor de către cei care sunt chemați să participe la adoptarea unei decizii judiciare sau administrative nu constituie, în sine, o împrejurare susceptibilă să o facă să fie afectată de viciu de procedură sub forma lipsei de imparțialitate. Astfel, după cum reiese din Hotărârile Wolff/Comisia⁷⁷ și Spania/Consiliul⁷⁸, o asemenea cunoaștere prealabilă se dovedește adesea inevitabilă, având în vedere o activitate profesională exercitată anterior sau în paralel de persoanele în cauză. Este necesar mai degrabă să se stabilească dacă există într-o anumită situație un *conflict de interese* în ceea ce privește funcționarii și agenții care acționează în numele instituțiilor, al organelor, al oficiilor și al agențiilor, care ar determina apariția unei *îndoieli legitime cu privire la imparțialitatea procedurii*.

⁷¹ A se vedea punctul 119 și următoarele din prezentele concluzii.

⁷² Hotărârea Comisia/RQ, punctul 65.

⁷³ Hotărârea Dalli/Comisia, punctul 111.

⁷⁴ Hotărârea Wolff/Comisia, punctul 26.

⁷⁵ A se vedea punctele 80, 87, 98 și 100 din prezentele concluzii.

⁷⁶ Hotărârea Gorostiaga Atxalandabaso/Parlamentul, punctele 43-45.

⁷⁷ Hotărârea Wolff/Comisia, punctul 39.

⁷⁸ Hotărârea Spania/Consiliul, punctul 99.

107. În al cincilea rând, din Hotărârile Gorostiaga Atxalandabaso/Parlamentul⁷⁹, Dalli/Comisia⁸⁰ și Wolff/Comisia⁸¹ reiese că jurisprudența Curții impune persoanei în cauză, din punct de vedere procedural, să *invoce argumente de natură să repună în discuție imparțialitatea personală a funcționarilor sau a agenților implicați în procedura administrativă*. Astfel, numai pe baza argumentelor prezentate de persoanele în cauză Curtea poate efectua o examinare detaliată a pretensei încălcări a imparțialității obiective. Prin urmare, rezultă că afirmațiile generale și abstracte, care sunt în mod clar nefondate, nu îndeplinesc nicidecum această cerință.

108. Totuși, trebuie să se observe că Curtea a precizat în Hotărârea Wolff/Comisia⁸² că, pentru a se demonstra că organizarea procedurii administrative nu oferă garanții suficiente pentru excluderea oricărei îndoieli legitime cu privire la o eventuală prejudecată, nu este necesar să se demonstreze existența unei lipse de imparțialitate din cauza caracteristicilor specifice ale rolului de raportoare în cadrul procedurilor desfășurate la Comitet. *Este suficient să existe o îndoială legitimă în această privință, iar aceasta să nu poată fi înlăturată*. În consecință, sarcina probei nu pare să fie excesiv de oneroasă.

109. În al șaselea rând, este posibil să se deducă din Hotărârile Ziegler/Comisia⁸³ și Wolff/Comisia⁸⁴ că examinarea respectării cerinței de imparțialitate subiectivă nu este necesară în cazurile în care încălcarea imparțialității obiective a fost deja constatată. *O examinare a faptelor în lumina celei de a doua componente a noțiunii de „imparțialitate” este suficientă dacă nu există elemente care să permită să se stabilească cu certitudine existența unor prejudecăți în ceea ce privește funcționarii sau agenții implicați în procedura administrativă*.

110. În al șaptelea rând, din Hotărârile Spania/Consiliul⁸⁵ și Wolff/Comisia⁸⁶ decurge că, atunci când mai multor instituții, organe, oficii și agenții ale Uniunii li se atribuie responsabilități proprii și distincte în cadrul unei proceduri susceptibile să conducă la o decizie cauzatoare de prejudicii pentru un justițiabil, *fiecare dintre aceste entități este ținută, în ceea ce o privește, să se conformeze cerinței de imparțialitate obiectivă*. În consecință, chiar și în ipoteza în care numai una dintre ele a încălcat această cerință, o asemenea încălcare este susceptibilă să afecteze de nelegalitate decizia adoptată de cealaltă la capătul procedurii în cauză.

111. În al optulea rând, din comparația dintre, pe de o parte, Hotărârea Wolff/Comisia⁸⁷, în care Curtea a constatat că cerința de imparțialitate nu a fost respectată, și, pe de altă parte, Hotărârea Comisia/RQ⁸⁸, care privea încălcarea dreptului de a fi ascultat, rezultă că o încălcare a drepturilor prevăzute la articolul 41 din cartă și care, în ansamblul lor, consacră dreptul la bună administrare este *aparent susceptibilă să aibă consecințe diferite în funcție de dreptul încălcat în speță*.

⁷⁹ Hotărârea Gorostiaga Atxalandabaso/Parlamentul, punctul 47.

⁸⁰ Hotărârea Dalli/Comisia, punctul 117.

⁸¹ Hotărârea Wolff/Comisia, punctul 30.

⁸² Hotărârea Wolff/Comisia, punctul 37.

⁸³ Hotărârea Ziegler/Comisia, punctul 156.

⁸⁴ Hotărârea Wolff/Comisia, punctul 41.

⁸⁵ Hotărârea Spania/Consiliul, punctul 94.

⁸⁶ Hotărârea Wolff/Comisia, punctul 28.

⁸⁷ Hotărârea Wolff/Comisia, punctul 39.

⁸⁸ Hotărârea Comisia/RQ, punctul 112.

112. Astfel, în Hotărârea Comisia/RQ⁸⁹, Curtea a amintit că, potrivit jurisprudenței sale constante, „o încălcare a dreptului la apărare, în special a dreptului de fi ascultat, nu determină anularea deciziei luate în urma procedurii administrative în cauză decât dacă, în lipsa acestei neregularități, această procedură ar fi putut avea un rezultat diferit”. Or, trebuie să se observe că o astfel de trimitere la jurisprudența referitoare la consecințele juridice ale unui viciu de procedură care rezultă din încălcarea dreptului la apărare nu se regăsește nicăieri în Hotărârea Wolff/Comisia. În schimb, Curtea a prezentat în detaliu în această hotărâre motivele pentru care a apreciat că participarea unui anumit expert la procedura de adoptare a deciziilor era de natură să suscite din perspectiva terților observatori îndoieli legitime cu privire la imparțialitatea Comitetului din cadrul EMA, constatând astfel o încălcare a cerinței de imparțialitate consacrate la articolul 41 din cartă.

113. Se ridică, așadar, problema dacă o astfel de distincție între drepturile în cauză este justificată din punct de vedere juridic. În opinia noastră, această întrebare necesită un *răspuns nuanțat*, după cum vom explica în continuare.

114. Deși o încălcare a drepturilor garantate la articolul 41 alineatul (2) din cartă constituie în mod cert un viciu de procedură care poate determina „nelegalitatea” unei decizii administrative, este totuși necesar să se amintească faptul că dreptul procedural administrativ al Uniunii și al statelor sale membre prevede mecanisme de regularizare pentru remedierea acesteia⁹⁰. De exemplu, dreptul de a fi ascultat poate fi acordat persoanei interesate într-un stadiu ulterior al procedurii, înainte ca aceasta să se finalizeze și să fie adoptată o decizie definitivă. De asemenea, Curtea a statuat recent, în Hotărârea Comisia/Di Bernardo⁹¹, că este posibil, în anumite condiții stricte, să se completeze motivarea insuficientă a unui act administrativ, evitând astfel să se aducă atingere drepturilor destinatarului actului respectiv⁹².

115. În plus, trebuie amintit că viciile de procedură nu sunt toate de natură să influențeze fondul unei decizii administrative. Cu alte cuvinte, o eroare din partea administrației în gestionarea procedurii se poate dovedi inofensivă în raport cu diferitele interese aflate în joc. Astfel, din rațiuni printre altele de *eficacitate administrativă*, de *securitate juridică* și de *economie procedurală*, administrația poate fi exceptată de la sancțiunea „nulității” pe care o prevede în general orice ordine juridică pentru cazurile cele mai grave de nelegalitate a unei decizii administrative. Potrivit acestui model, „nelegalitatea formală” a actului juridic prin care este adoptată decizia respectivă este acceptată cu condiția ca ea să nu aducă atingere „dreptului material” al persoanei interesate. În aceste condiții, considerăm că Curtea este conștientă de toate aceste aspecte și aplică ordinii juridice a Uniunii modelul pe care tocmai l-am prezentat, în măsura în care impune, potrivit jurisprudenței citate anterior, să se examineze, în fiecare caz, consecințele încălcării dreptului la apărare, în special a dreptului de a fi ascultat, înainte de a decide cu privire la situația deciziei administrative în cauză.

116. În ceea ce privește, în mod specific, încălcarea cerinței de imparțialitate care face obiectul prezentei cauze, considerăm că abordarea care trebuie urmată depinde de *gravitatea fiecărei caz în parte*. În această privință, dorim să atragem atenția asupra faptului că noțiunea de

⁸⁹ Hotărârea Comisia/RQ, punctul 105.

⁹⁰ A se vedea Hotărârea din 15 ianuarie 2013, Križan și alții (C-416/10, EU:C:2013:8, punctul 91), privind regularizarea viciilor de procedură în cadrul unui proces decizional privind mediul, Hotărârea din 25 octombrie 2011, Solvay/Comisia (C-109/10 P, EU:C:2011:686, punctul 56), pentru regularizarea unor vicii de procedură în cadrul procedurilor Comisiei în materie de înțelegeri, și Hotărârea din 16 ianuarie 1992, Marichal-Margrève (C-334/90, EU:C:1992:15, punctul 25), în ceea ce privește dreptul procedural vamal.

⁹¹ Hotărârea din 11 iunie 2020 (C-114/19 P, EU:C:2020:457).

⁹² A se vedea Hotărârea din 11 iunie 2020, Comisia/Di Bernardo (C-114/19 P, EU:C:2020:457, punctele 51-60).

„imparțialitate”, astfel cum reiese din jurisprudența Curții, precum și din diversele coduri de conduită utilizate de instituțiile, organele, oficiile și agențiile Uniunii, nu este definită în același mod. Curtea pare să se întemeieze pe o *noțiune mai degrabă generală, deschisă interpretării*, în timp ce Codul bunei conduite administrative al Ombudsmanului European vizează *cazuri specifice și deosebit de grave*, precum conflictele de interese pentru motive personale, familiale, politice sau financiare⁹³. Includerea unei diversități de ipoteze impune să se stabilească în fiecare caz împrejurările concrete care ridică îndoieli cu privire la imparțialitatea administrației.

117. Pe de o parte, este adevărat că o lipsă de imparțialitate obiectivă poate afecta încrederea persoanei interesate în neutralitatea administrației. Suspiciunea de a fi supusă unui tratament arbitrar și, în consecință, injust poate avea un efect nefast asupra percepției persoanelor interesate⁹⁴ și, în cazul funcției publice, asupra atitudinii funcționarilor și a agenților în cauză față de entitatea pentru care aceștia lucrează. În măsura în care mizele, atât pentru funcționarea internă, cât și pentru imaginea exterioară a instituțiilor, a organelor, a oficiilor și a agențiilor Uniunii, sunt considerabile, este evident că o încălcare a cerinței de imparțialitate obiectivă nu poate fi remediată cu ușurință⁹⁵. Dimpotrivă, considerăm că o astfel de situație este de natură să compromită legalitatea procedurii administrative în ansamblu. Privind din această perspectivă, înțelegem mai bine motivul pentru care Curtea s-a abținut să examineze, în Hotărârea Wolff/Comisia⁹⁶, dacă participarea unui anumit expert influențase sau nu decizia adoptată, limitându-se să constate că exista o îndoială legitimă în ceea ce privește imparțialitatea obiectivă care nu putea fi înlăturată.

118. Pe de altă parte, nu este mai puțin adevărat că, în măsura în care cerința de „imparțialitate” urmărește să interzică comportamente diferite, mergând de la *încălcări minore* până la *facte penale*, consecințele juridice ale unei încălcări a acestei cerințe trebuie să fie proporționale și să țină seama în mod corespunzător de interesele inerente oricărei ordini juridice. Intereselor destinatarului unui act administrativ afectat de nelegalitate din cauza unui viciu de procedură li se opun principii precum cele ale eficacității administrative, securității juridice și economiei procedurale. Din acest motiv, nu considerăm că orice îndoială legitimă cu privire la respectarea cerinței de imparțialitate obiectivă este de natură să determine automat nulitatea unui act administrativ. După cum s-a explicat deja în prezentele concluzii⁹⁷, o asemenea consecință juridică ar trebui rezervată pentru *cazurile cele mai grave de nelegalitate*, în special cele care implică un *conflict de interese pentru motive personale, familiale, politice sau financiare*, precum și acte infracționale, cum ar fi cele legate de *corupția în funcția publică*. În schimb, în ceea ce privește alte situații, ar fi adecvat ca posibilitatea de a solicita anularea actului administrativ afectat de un viciu de procedură legat de încălcarea acestei cerințe să fie condiționată de aspectul

⁹³ Potrivit articolului 8 („Imparțialitate și independență”) din Codul european al bunei conduite administrative, elaborat de Ombudsmanul European și aprobat de Parlament prin rezoluție în cursul ședinței plenare din 6 septembrie 2001, obligația de imparțialitate impune ca funcționarul să se abțină de la „orice acțiune arbitrară care afectează în mod negativ publicul, precum și de la orice tratament preferențial acordat pe baza oricăror motive”. Codul menționat impune ca conduita funcționarului să nu fie niciodată ghidată de „interese personale, familiale sau naționale sau de presiuni politice”. Funcționarul nu trebuie nici să „particip[e] la adoptarea niciunei decizii în care acesta sau aceasta sau orice membru apropiat al familiei sale deține un interes financiar”.

⁹⁴ Batalli, M., și Fejzullahu, A., „Principles of Good Administration under the European Code of Good Administrative Behavior”, *Pécs Journal of International and European Law*, 2018, nr. 1, p. 35. Autorii amintesc că nerespectarea principiilor „bunei administrări” poate conduce la o „administrare defectuoasă”, respectiv la o situație caracterizată prin instituții statale ineficiente și incapabile să promoveze bunăstarea persoanelor administrate. Toate acestea pot conduce la o nemulțumire generală printre cetățeni.

⁹⁵ A se vedea în această privință Mouly, J., „Du caractère substantiel des dispositions garantissant le principe d'impartialité dans la procédure disciplinaire”, *Droit Social*, Dalloz, 2016, nr. 10, p. 869, în care autorul subliniază importanța cerinței de imparțialitate. Autorul consideră că anumite norme de procedură disciplinară, deosebit de importante, constituie garanții fundamentale a căror încălcare trebuie să determine deplin drept nulitatea sancțiunii pronunțate, fără ca salariatul să aibă nevoie să demonstreze că nu a putut să își valorifice dreptul la apărare.

⁹⁶ Hotărârea Wolff/Comisia, punctele 37-41.

⁹⁷ A se vedea punctul 115 din prezentele concluzii.

dacă, în lipsa acestei neregularități, procedura ar fi putut avea un rezultat diferit, astfel cum a statuat Curtea în Hotărârea Comisia/RQ, citată anterior⁹⁸. În cazul unui răspuns negativ, o astfel de posibilitate ar trebui exclusă.

D. Examinarea recursului în lumina jurisprudenței

1. Considerații preliminare

119. După stabilirea concluziilor jurisprudenței Curții referitoare la cerința de imparțialitate, acestea trebuie aplicate în continuare în prezenta cauză în cadrul examinării recursului.

120. În măsura în care Parlamentul invocă o denaturare a elementelor de fapt, este suficient să se amintească faptul că din cuprinsul articolului 256 TFUE, precum și din cel al articolului 58 primul paragraf din Statutul Curții de Justiție a Uniunii Europene rezultă că recursul se limitează la chestiuni de drept. Astfel, Tribunalul este singurul competent să constate și să aprecieze faptele pertinente, precum și să aprecieze elementele de probă. Aprecierea acestor fapte și a acestor elemente de probă nu constituie, așadar, cu excepția cazului denaturării lor, o chestiune de drept supusă ca atare controlului Curții în cadrul unui recurs. O asemenea denaturare trebuie să reiasă în mod vădit din înscrisurile din dosar, fără a fi necesară o nouă apreciere a faptelor și a probelor⁹⁹.

121. În această privință, dorim să constatăm că Parlamentul nu demonstrează în ce mod Tribunalul ar fi denaturat faptele pe baza cărora a statuat, la punctul 59 din hotărârea atacată, că Parlamentul nu a oferit garanții suficiente pentru a exclude orice îndoială legitimă cu privire la imparțialitatea obiectivă a anchetatorilor în cauză. Parlamentul se limitează la a susține că anchetatorii numiți ar fi avut doar „o cunoaștere superficială și incompletă a cazului”, ceea ce nu ar fi suficient pentru a constata o lipsă de imparțialitate obiectivă. Or, din lectura hotărârii atacate reiese că Tribunalul a examinat în detaliu mai multe aspecte legate de raporturile dintre anchetatori, pe de o parte, și UZ, pe de altă parte, care permit să se întrevadă existența unui conflict interpersonal sau, în orice caz, posibilitatea unei opinii negative a anchetatorilor față de UZ într-un stadiu prealabil deschiderii anchetei administrative.

122. Aceste ipoteze se disting în mod clar de cea evocată de Parlament privind o simplă „cunoaștere prealabilă” a subiectului în cauză în cadrul procedurii administrative. Este vorba mai degrabă despre riscul unor opinii preconceptionale care ar putea eventual să denatureze percepția realității. Prin urmare, apreciem că, contrar celor susținute de Parlament, Tribunalul a considerat în mod întemeiat că existau împrejurări susceptibile să repună în discuție imparțialitatea obiectivă a anchetatorilor.

2. Aplicarea noțiunii de „imparțialitate” în privința procedurii de anchetă

123. Din motive de exhaustivitate, trebuie să se examineze în continuare dacă Tribunalul a considerat în mod întemeiat că Parlamentul nu și-a îndeplinit obligația de imparțialitate obiectivă care îi revenea pentru motivul că doi anchetatori aveau, înainte de deschiderea anchetei administrative, o cunoaștere prealabilă a faptelor din speță, astfel încât aceștia puteau să aibă o opinie negativă despre UZ.

⁹⁸ A se vedea punctul 112 din prezentele concluzii.

⁹⁹ A se vedea Hotărârea din 12 ianuarie 2017, Timab Industries și CFPR/Comisia (C-411/15 P, EU:C:2017:11, punctul 89), și Hotărârea din 1 octombrie 2020, CC/Parlamentul (C-612/19 P, nepublicată, EU:C:2020:776, punctul 51 și jurisprudența citată).

124. De la bun început, observăm că Tribunalul a recunoscut în mod corect, la punctul 38 din hotărârea atacată, că articolul 41 din cartă se aplică în stadiul anchetei administrative în cadrul unei proceduri disciplinare care ține de domeniul funcției publice. De asemenea, observăm că Tribunalul a făcut trimitere în mod corect la noțiunea de „imparțialitate”, astfel cum este recunoscută în jurisprudența Curții, pentru a declara, la punctul 39 din hotărârea atacată, că în lumina acestei noțiuni trebuia examinat printre altele argumentul întemeiat pe lipsa de imparțialitate a anchetatorilor numiți de Parlament. Prin urmare, trebuie să se rețină că Tribunalul a aplicat speței unele dintre concluziile care trebuie deduse din jurisprudența Curții¹⁰⁰.

125. În continuare, Tribunalul a procedat la o apreciere a faptelor, ajungând la concluzia că numirea anchetatorilor în cauză putea crea îndoieli legitime cu privire la imparțialitatea lor obiectivă.

a) Numirea anchetatorului componentei „disciplinare”

126. Mai concret, Tribunalul a luat în considerare faptul că unul dintre anchetatorii responsabili de componenta „disciplinară” se întâlnise cu unul dintre autorii plângerii la o dată anterioară deschiderii anchetei administrative referitoare la UZ. Potrivit mărturiei acestui autor al plângerii, el s-a deplasat la Luxemburg (Luxemburg) pentru a se informa cu privire la o eventuală anchetă a OLAF deschisă în privința sa, întrucât colegii i-au explicat că soțul reclamantei l-a denunțat, la inițiativa acesteia, la acest organism, în legătură cu preținse neregularități legate de un concediu pentru creșterea copilului, „ca răzbunare”, „deoarece colegul respectiv [i-ar fi] sabotat munca”. Astfel cum a constatat Tribunalul la punctul 48 din hotărârea atacată, Parlamentul nu a negat existența acestei întâlniri anterioare deschiderii anchetei administrative între unul dintre autorii plângerii și viitorul anchetator. Parlamentul a susținut totuși, în primul rând, că nicio informație privind cauza în discuție nu fusese comunicată de acesta din urmă și, în al doilea rând, că nimeni nu putea bănui că viitorul anchetator urma să fie chemat să exercite funcția respectivă.

127. Apreciem că, în temeiul informațiilor disponibile, este posibil să se concluzioneze că Tribunalul a ales în mod întemeiat să nu urmeze argumentația Parlamentului. Pentru a facilita înțelegerea motivelor care au condus la această concluzie, trebuie examinat mai detaliat raționamentul dezvoltat de Tribunal.

128. În primul rând, Tribunalul a constatat, la punctul 49 din hotărârea atacată, că nu exista niciun suport al conținutului conversației dintre unul dintre autorii plângerii și viitorul anchetator. În consecință, subiectul conversației persoanelor implicate în această întâlnire nu putea fi dovedit în mod satisfăcător. Afirmarea Parlamentului potrivit căreia nu ar fi fost comunicată nicio informație privind cauza nu putea fi, așadar, dovedită. În lipsa unor probe fiabile, mărturia în cauză nu putea constitui decât un indiciu pe care numai persoanele implicate puteau să îl confirme. Or, considerăm că o astfel de mărturie poate ridica întrebări cu privire la atitudinea persoanelor menționate față de UZ, mai ales dacă este documentată în mod corespunzător în cadrul unei audieri, astfel cum era cazul în speță. Aceasta ne conduce la un aspect central al cauzei, pe care Tribunalul l-a examinat în continuare.

129. În al doilea rând, Tribunalul a amintit că imparțialitatea obiectivă presupunea ca instituția să ofere garanții suficiente pentru a exclude orice îndoială legitimă. Astfel cum s-a arătat în prezentele concluzii¹⁰¹, aceasta este tocmai ceea ce Curtea a impus întotdeauna în jurisprudența

¹⁰⁰ A se vedea punctele 103 și 104 din prezentele concluzii.

¹⁰¹ A se vedea punctul 105 din prezentele concluzii.

sa pentru a evita orice situație compromițătoare. Conștient de această cerință, Tribunalul a constatat că o astfel de mărturie îi putea crea lui UZ îndoieli legitime cu privire la imparțialitatea anchetatorului, care ar fi putut fi influențat de caracterul deosebit de răuvoitor al pretinsului său comportament, astfel cum i-a fost acesta raportat. Astfel, considerăm că, independent de veridicitatea acestei informații, funcționarul în cauză risca să aibă o impresie destul de nefavorabilă despre UZ, înainte chiar de a fi chemat să exercite funcția de anchetator. Prin urmare, lui UZ nu i se poate reproșa faptul că a contestat imparțialitatea procedurii în privința Parlamentului, astfel cum a arătat Tribunalul la punctul 52 din hotărârea atacată. În conformitate cu jurisprudența Curții, Tribunalul nu este ținut să verifice dacă anchetatorul avea *în realitate* prejudecăți față de UZ. Este suficient să existe o *îndoială legitimă* în această privință, iar aceasta să nu poată fi înlăturată¹⁰². Astfel cum a constatat în mod corect Tribunalul, aceste condiții erau îndeplinite în speță.

130. În această privință, considerăm că, ținând seama de situația descrisă mai sus, Tribunalul nu a săvârșit o eroare de drept atunci când a afirmat, la punctul 55 din hotărârea atacată, că Parlamentul nu ar fi trebuit să numească un anchetator care s-a întâlnit cu unul dintre autorii plângerii anterior deschiderii anchetei. În măsura în care Parlamentul era obligat să ofere garanții suficiente pentru a exclude orice îndoială legitimă, conform jurisprudenței Curții, considerăm că Tribunalul a stabilit în mod întemeiat, la punctul 54 din hotărârea atacată, că nimic nu indica faptul că ar fi fost dificil pentru Parlament să aleagă, dintre funcționarii săi, o persoană care să nu fi avut nicio cunoștință prealabilă despre faptele din speță și care să nu îi fi creat astfel lui UZ nicio îndoială legitimă. Având în vedere considerațiile de mai sus, apreciem că Tribunalul a aplicat în mod corect noțiunea de „imparțialitate” în speță în ceea ce privește numirea anchetatorului responsabil de componenta „disciplinară”.

b) Numirea anchetatorului componentei „hărțuire”

131. În ceea ce privește pretinsa lipsă de imparțialitate a anchetatorului componentei „hărțuire”, Tribunalul a constatat, la punctul 57 din hotărârea atacată, că, înainte de a fi numit anchetator, acesta prezidase Comitetul consultativ privind hărțuirea la locul de muncă și prevenirea acesteia, care hotărâse, în urma cererii de asistență a autorilor plângerii, ca administrarea unității a cărei șefă era UZ să fie încredințată unei alte persoane. Tribunalul a concluzionat că, având în vedere decizia acestui comitet, atunci când a fost numit anchetator al componentei „hărțuire”, acesta putea deja să aibă o opinie negativă cu privire la UZ. Potrivit Tribunalului, și acest fapt era de natură să repună în discuție imparțialitatea obiectivă a anchetatorilor.

132. Pe de o parte, s-ar putea susține, astfel cum sugerează Parlamentul, că situația descrisă la paragraful precedent prezintă o anumită asemănare cu situația legată de o „cunoaștere prealabilă” a faptelor de către cei care sunt chemați să participe la adoptarea unei decizii judiciare sau administrative, împrejurare care, potrivit jurisprudenței Curții¹⁰³, nu este în sine susceptibilă să afecteze această decizie cu un viciu de procedură sub forma lipsei de imparțialitate. Pe de altă parte, o examinare mai aprofundată arată că situația în discuție este în realitate foarte diferită, ținând seama de faptul că funcționarul chemat să exercite funcția de anchetator participase anterior la adoptarea unei decizii prin care se urmărea înlocuirea lui UZ din funcția de șefă de unitate, tocmai din motive de hărțuire. O asemenea situație ni se pare deosebit de delicată, având în vedere că presupune un angajament activ și în mai multe stadii ale unei proceduri

¹⁰² A se vedea punctul 108 din prezentele concluzii.

¹⁰³ A se vedea punctul 106 din prezentele concluzii.

administrative care poate conduce la aplicarea unei sancțiuni disciplinare¹⁰⁴. În aceste împrejurări, ni se pare aproape imposibil să se aștepte un tratament complet lipsit de prejudecăți din partea funcționarilor implicați¹⁰⁵.

133. Prin urmare, contrar susținerilor Parlamentului, nu este vorba în speță despre o simplă situație de „cunoaștere prealabilă” a faptelor, ci mai degrabă despre o „participare prealabilă” la procedura administrativă, care creează îndoieli legitime cu privire la atitudinea funcționarilor față de UZ. Apreciem, așadar, că pe bună dreptate Tribunalul nici măcar nu a luat în considerare posibilitatea unei aplicări prin analogie în raționamentul său a jurisprudenței menționate mai sus, ajungând mai degrabă la concluzia, la punctul 58 din hotărârea atacată, că numirea funcționarului în discuție era de natură să repună în discuție imparțialitatea obiectivă a anchetatorului, pentru motivul că acesta putea deja să aibă o opinie negativă cu privire la UZ. Această concluzie ni se pare coerentă și, prin urmare, inatacabilă din punct de vedere juridic.

134. Apreciem că, în împrejurările cauzei, Tribunalului nu i se poate reproșa în mod rezonabil că a aplicat criteriile care țin de noțiunea de „imparțialitate” în mod excesiv de strict. În măsura în care, pe de o parte, instituțiile sunt obligate să ofere garanții suficiente pentru a exclude orice îndoială legitimă cu privire la o eventuală prejudecată în cadrul anchetelor administrative și, pe de altă parte, ținând seama de faptul că în speță este vorba despre o procedură administrativă care poate conduce la aplicarea unei sancțiuni disciplinare care implică consecințe grave pentru funcționarul în cauză pe plan profesional, considerăm că se impune o abordare prudentă. Astfel, nu trebuie uitat că punerea în aplicare a unor măsuri adecvate pentru a ține seama de cerința de imparțialitate obiectivă nu este un scop în sine, ci un mod de a garanta că procedura administrativă se desfășoară *cu respectarea deplină a drepturilor persoanei în cauză*. În plus, dat fiind că, astfel cum s-a amintit deja în prezentele concluzii, cerința de imparțialitate obiectivă servește la *protejarea atât a funcționării interne, cât și a imaginii exterioare a instituțiilor, a organelor, a oficiilor și a agențiilor Uniunii*¹⁰⁶, considerăm că ar fi eronat să se presupună că obligațiile care decurg din aceasta pot fi tratate superficial.

c) Concluzie preliminară privind numirea anchetatorilor

135. Raționamentul prezentat în hotărârea atacată arată că Tribunalul era conștient de implicații și a dedus consecințele adecvate atunci când a apreciat că Parlamentul nu se conformase obligațiilor care decurgeau din cerința de „imparțialitate”, astfel cum a fost interpretată de Curte în jurisprudența sa. Contrar celor afirmate de Parlament, nimic nu permite să se deducă faptul că Tribunalul a denaturat sau a efectuat o apreciere incorectă a faptelor. Pentru motivele menționate anterior, apreciem că Tribunalul nu a săvârșit o eroare de drept atunci când a stabilit, la punctul 59 din hotărârea atacată, că la numirea anchetatorilor vizați mai sus Parlamentul nu a oferit garanțiile suficiente pentru a exclude orice îndoială legitimă.

¹⁰⁴ A se vedea în această privință Van Reenen, P., „Impartiality in the EU Asylum Procedure”, *European Journal of Migration and Law*, 2018, nr. 20, p. 345. Autorul consideră că situația în care un judecător a participat în mai multe rânduri la adoptarea unor decizii favorabile pentru o persoană este de natură să creeze îndoieli legitime cu privire la imparțialitatea sa.

¹⁰⁵ Trebuie menționată în acest context Hotărârea Curții Europene a Drepturilor Omului din 28 octombrie 1998, Castillo Algar împotriva Spaniei (CE:ECHR:1998:1028JUD002819495), care privea imparțialitatea unei instanțe militare, dintre ai cărei membri doi soluționaseră deja, în cadrul unei alte camere, apelul împotriva unei ordonanțe care inculpa persoana în cauză. Potrivit acestei Curți, existau elemente care sugerau că judecătorii își exprimaseră punctul de vedere adoptat în prealabil de instanța precedentă, potrivit căruia existau „indicii suficiente care să permită să se concluzioneze că a fost săvârșită o infracțiune militară”. În consecință, Curtea Europeană a Drepturilor Omului a constatat o încălcare a articolului 6 paragraful 1 din CEDO.

¹⁰⁶ A se vedea punctul 104 din prezentele concluzii.

3. Consecințele juridice ale unei încălcări a cerinței de „imparțialitate”

136. În aceste condiții, dorim să precizăm că Tribunalul a examinat în continuare, la punctele 60-64 din hotărârea atacată, dacă această încălcare a cerinței de imparțialitate era de natură să influențeze decizia de a-i aplica o sancțiune disciplinară lui UZ. Evocând propria jurisprudență¹⁰⁷, Tribunalul a declarat că, pentru ca o neregularitate procedurală să poată justifica anularea unui act, este necesar ca, în lipsa acestei neregularități, procedura să fi putut conduce la un rezultat diferit. Altfel spus, Tribunalul sugerează, în primul rând, că nu toate viciile de procedură sunt de natură să conducă la nulitatea unui act administrativ și, în al doilea rând, că o încălcare a cerinței de imparțialitate nu constituie o excepție de la această regulă.

137. Astfel cum s-a explicat deja, cerința de imparțialitate urmărește să interzică comportamente diverse, mergând de la încălcări minore până la fapte penale. Prin urmare, consecințele juridice ale unei încălcări a acestei cerințe trebuie să fie proporționale și să țină seama în mod corespunzător de interesele inerente oricărei ordini juridice, precum cele privind eficiența administrativă, securitatea juridică și economia procedurală, care pot necesita menținerea unui act administrativ în pofida nelegalității sale. În conformitate cu abordarea propusă¹⁰⁸, trebuie să se examineze mai întâi dacă obligația de imparțialitate a fost încălcată prin săvârșirea unor acte de o asemenea gravitate încât decizia administrativă în cauză ar trebui să fie sancționată cu nulitatea. În această privință, observăm că, în lipsa unor informații mai precise, împrejurările speței nu evidențiază existența nici a unei fapte penale a anchetatorilor, nici a unui conflict de interese pentru motive personale, familiale, politice sau financiare. Prin urmare, considerăm că opțiunea de a declara nulitatea *ab initio* a deciziei în litigiu trebuie înlăturată.

138. Etapa următoare a analizei constă, în conformitate cu abordarea propusă, în a verifica dacă această încălcare a cerinței de imparțialitate este de natură să influențeze decizia de a-i aplica o sancțiune disciplinară lui UZ. În ceea ce privește această problemă, trebuie observat că, la punctul 64 din hotărârea atacată, Tribunalul a concluzionat că „nu se poate exclude că, dacă ancheta administrativă ar fi fost condusă cu atenție și cu imparțialitate, ancheta menționată ar fi putut conduce la o *altă apreciere inițială a faptelor* și, astfel, ar fi putut avea *consecințe diferite*”. Această concluzie se întemeiază pe ideea că ancheta administrativă condiționează exercitarea de către AIPN a puterii sale de apreciere cu privire la calea care trebuie urmată după efectuarea anchetei, iar această cale poate conduce în final la aplicarea unei sancțiuni disciplinare.

139. Astfel cum a explicat în mod corect Tribunalul la punctul 63 din hotărârea atacată, în temeiul acestei anchete și al audierii agentului în cauză, AIPN apreciază, în primul rând, dacă trebuie sau nu să deschidă o procedură disciplinară, în al doilea rând, dacă aceasta trebuie să constea sau nu în sesizarea comisiei de disciplină, după caz, și, în al treilea rând, atunci când inițiază procedura în fața comisiei de disciplină, faptele cu privire la care să fie sesizată comisia menționată. Altfel spus, o bază factuală eronată, stabilită în cadrul unei anchete administrative care prezintă mai multe neregularități procedurale, poate avea consecințe grave pentru funcționarul în cauză. Mai concret, o asemenea împrejurare poate conduce la decizii eronate și, prin urmare, afectate de nelegalitate din partea AIPN, precum și a entităților care intervin în procedura disciplinară. Considerăm că un astfel de raționament este logic și inatacabil din punct de vedere juridic.

¹⁰⁷ Hotărârea din 14 februarie 2017, Kerstens/Comisia (T-270/16 P, nepublicată, EU:T:2017:74).

¹⁰⁸ A se vedea punctul 118 din prezentele concluzii.

140. Acestea fiind spuse, trebuie menționat în acest context că concluzia Tribunalului de la punctul 64 din hotărârea atacată reflectă în esență jurisprudența Curții, astfel cum reiese ea din Hotărârea Comisia/RQ, citată anterior¹⁰⁹. Astfel, Tribunalul a aplicat criterii similare atunci când a stabilit că nu era exclus ca încălcarea cerinței de imparțialitate să fi avut o influență asupra aprecierii inițiale a faptelor. Procedând astfel, Tribunalul a recunoscut în mod indirect posibilitatea ca decizia în litigiu să fi avut un conținut diferit dacă cerința de imparțialitate ar fi fost respectată.

141. Pentru motivele expuse mai sus, apreciem că Tribunalul nu a săvârșit nicio eroare de drept în ceea ce privește rezultatul analizei sale. Tribunalul a interpretat și a aplicat în mod corect în speță noțiunea de „imparțialitate”, astfel cum este recunoscută în jurisprudența Curții. În consecință, Tribunalul a concluzionat în mod întemeiat că decizia în litigiu era afectată de un viciu de procedură *important* și că era necesar să o anuleze. Prin urmare, considerăm că primul aspect al primului motiv al recursului principal ar trebui respins ca nefondat.

VII. Concluzie

142. Având în vedere considerațiile care precedă, propunem Curții să declare că primul aspect al primului motiv al recursului principal este nefondat.

¹⁰⁹ A se vedea punctul 118 din prezentele concluzii.