



Repertoriul jurisprudenței

HOTĂRÂREA CURȚII (Camera întâi)

10 iunie 2021 *

„Recurs – Funcție publică – Investigație internă a Oficiului European de Luptă Antifraudă (OLAF) – Transmiterea de informații de către OLAF autorităților judiciare naționale – Depunerea unei plângeri de către Comisia Europeană – Noțiunile de funcționar «la care se face trimitere nominală» și «implicat personal» – Neinformarea persoanei interesate – Dreptul Comisiei de a depune plângere în fața autorităților judiciare naționale înainte de finalizarea anchetei OLAF – Acțiune în despăgubire”

În cauza C-591/19 P,

având ca obiect un recurs formulat în temeiul articolului 56 din Statutul Curții de Justiție a Uniunii Europene, introdus la 1 august 2019,

Comisia Europeană, reprezentată de B. Mongin și J. Baquero Cruz, în calitate de agenți,

recurentă,

cealaltă parte din procedură fiind:

Fernando De Esteban Alonso, domiciliat în Saint-Martin-de-Seignanx (Franța), reprezentat de C. Huglo, avocat,

reclamant în primă instanță,

Curtea (Camera întâi),

compusă din domnul J.-C. Bonichot (raportor), președinte de cameră, domnul L. Bay Larsen, doamna C. Toader și domnii M. Safjan și N. Jääskinen, judecători,

avocat general: domnul A. Rantos,

grefier: domnul A. Calot Escobar,

având în vedere procedura scrisă,

după ascultarea concluziilor avocatului general în ședința din 27 ianuarie 2021,

pronunță prezenta

* Limba de procedură: franceza.

Hotărâre

- 1 Prin recursul formulat, Comisia Europeană solicită anularea Hotărârii Tribunalului Uniunii Europene din 11 iunie 2019, De Esteban Alonso/Comisia (T-138/18, denumită în continuare „hotărârea atacată”, EU:T:2019:398), prin care acesta a obligat-o la plata către domnul Fernando De Esteban Alonso a sumei de 62 000 de euro pentru repararea prejudiciului moral pe care acesta pretinde că l-a suferit din cauza comportamentului nelegal al Oficiului European de Luptă Antifraudă (OLAF) și al Comisiei.

Cadrul juridic

- 2 Instituit prin Decizia 1999/352/CE, CECO, Euratom a Comisiei din 28 aprilie 1999 (JO 1999, L 136, p. 20, Ediție specială, 01/vol. 2, p. 148), OLAF răspunde printre altele, în temeiul articolului 2 din această decizie, de desfășurarea în cadrul instituțiilor a investigațiilor administrative cu scopul de a combate fraudă, corupția și orice activitate ilegală care afectează într-un mod nefavorabil interesele financiare ale Uniunii și de a investiga faptele grave legate de desfășurarea activităților profesionale care pot constitui o încălcare a obligațiilor de către funcționarii superiori și alte categorii de angajați ai Uniunii și care pot duce la măsuri disciplinare și, atunci când este cazul, la inițierea unei acțiuni penale.

Regulamentul (CE) nr. 1073/1999

- 3 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. 199) reglementa inspecțiile, verificările și alte măsuri luate de angajații OLAF pentru îndeplinirea îndatoririlor acestora. Investigațiile efectuate de OLAF constau în investigații „externe”, și anume în afara instituțiilor Uniunii, și în investigații „interne”, și anume în cadrul acestor instituții. Acest regulament, aplicabil *ratione temporis* situației de fapt din speță, a fost abrogat și înlocuit prin Regulamentul (UE, Euratom) nr. 883/2013 al Parlamentului European și al Consiliului din 11 septembrie 2013 privind investigațiile efectuate de OLAF (JO 2013, L 248, p. 1).

- 4 Considerentul (10) al Regulamentului nr. 1073/1999 avea următorul cuprins:

„întrucât aceste investigații trebuie efectuate în conformitate cu tratatul și în special cu Protocolul privind privilegiile și imunitățile Comunităților Europene, respectând Statutul funcționarilor și Regimul aplicabil celorlalți agenți ai Comunităților Europene [...] și respectând în totalitate drepturile și libertățile fundamentale ale omului, în special principiul echității, dreptul persoanelor implicate de a-și exprima opiniile asupra faptelor care le privesc și principiul conform căruia concluziile unei investigații se pot baza exclusiv pe elementele care au valoare probatorie; întrucât, în acest scop, instituțiile, organismele, oficiile și agențiile trebuie să prevadă termenii și condițiile în care sunt efectuate aceste investigații interne; întrucât, în consecință, statutul personalului ar trebui modificat pentru a prevedea drepturile și obligațiile funcționarilor și ale altor agenți în ceea ce privește investigațiile interne”.

- 5 Articolul 4 din acest regulament, intitulat „Investigații interne”, prevedea:

„(1) În domeniile menționate la articolul 1, [OLAF] efectuează investigații administrative în cadrul instituțiilor, organismelor, oficiilor și agențiilor [...].

Aceste investigații interne sunt efectuate conform normelor tratatelor și, în special, celor din Protocolul privind privilegiile și imunitățile Comunităților Europene, ținând seama în mod corespunzător de statutul personalului în condițiile și în conformitate cu procedurile prevăzute în prezentul regulament și în deciziile adoptate de către fiecare instituție, organism, oficiu și agenție. Instituțiile se consultă între ele cu privire la reglementările care urmează a fi prevăzute prin asemenea decizii.

[...]

(5) În cazul în care investigațiile arată că un membru, director, funcționar sau alt agent poate fi personal implicat, instituția, organismul, oficiul sau agenția de care aparține acesta este informată de acest lucru.

În cazurile în care păstrarea secretului este esențială în scopul investigației sau în situațiile care necesită recurgera la mijloace de investigație care sunt de competența unei autorități judiciare naționale, furnizarea acestor informații poate fi amânată.

[...]”

- 6 Articolul 9 din regulamentul menționat, intitulat „Raportul investigației și măsurile întreprinse în urma investigațiilor”, prevedea:

„(1) La încheierea unei investigații efectuate de către [OLAF], acesta redactează un raport, sub autoritatea directorului, menționând faptele constatate, prejudiciul financiar, dacă există, și concluziile investigației, inclusiv recomandările directorului [OLAF] privind măsurile ce ar trebui luate.

(2) La redactarea acestor rapoarte se iau în considerare cerințele procedurale prevăzute în legislația națională a statului membru respectiv. Rapoartele redactate pe această bază constituie probă admisibilă în procedurile administrative sau judiciare ale statului membru în care utilizarea acestora se dovedește necesară, în același mod și în aceleași condiții ca și rapoartele administrative redactate de inspectorii administrativi naționali. Acestea sunt supuse aceluiași reguli de apreciere ca și cele aplicabile rapoartelor administrative redactate de către inspectorii administrativi naționali și au aceeași valoare ca și cele rapoarte.

(3) Rapoartele redactate în urma unei investigații externe și orice informații conexe utile sunt transmise autorităților competente ale statelor membre în cauză în conformitate cu reglementările legate de investigațiile externe.

(4) Rapoartele redactate în urma unei investigații interne și orice informații conexe utile sunt transmise instituției, organismului, oficiului sau agenției respective. Instituția, organismul, oficiul sau agenția respectivă ia acele măsuri, îndeosebi disciplinare sau judiciare, privind investigațiile interne, pe care rezultatele investigațiilor le reclamă și raportează aceste măsuri directorului [OLAF] în termenul stabilit de către acesta în concluziile raportului său.”

- 7 Articolul 10 din Regulamentul nr. 1073/1999, intitulat „Transmiterea informațiilor de către [OLAF]”, prevedea:

„(1) Fără a aduce atingere articolelor 8, 9 și 11 din prezentul regulament și dispozițiilor din Regulamentul (Euratom, CE) nr. 2185/96 [al Consiliului din 11 noiembrie 1996 privind controalele și inspecțiile la fața locului efectuate de Comisie în scopul protejării intereselor financiare ale Comunităților Europene împotriva fraudei și a altor abateri (JO 1996, L 292, p. 2, Ediție specială, 09/vol. 2, p. 24)], [OLAF] poate înainta în orice moment autorităților competente ale statelor membre respective informațiile obținute în cursul investigațiilor externe.

(2) Fără a aduce atingere articolelor 8, 9 și 11 din prezentul regulament, directorul [OLAF] transmite autorităților judiciare din statul membru respectiv informațiile obținute de către [OLAF] în cursul investigațiilor interne asupra chestiunilor susceptibile de a avea ca rezultat urmărirea penală. În funcție de cerințele investigației, acesta informează simultan statul membru respectiv.

(3) Fără a aduce atingere articolelor 8 și 9 din prezentul regulament, [OLAF] poate în orice moment să transmită instituției, organismului, oficiului sau agenției respective informațiile obținute în cursul investigațiilor interne.”

Decizia 1999/396/CE, CECO, Euratom

- 8 Decizia 1999/396/CE, CECO, Euratom a Comisiei din 2 iunie 1999 privind condițiile și metodele de efectuare a investigațiilor interne pentru combaterea fraudei, a corupției și a oricăror activități ilegale care afectează interesele Comunităților (JO 1999, L 149, p. 57, Ediție specială, 01/vol. 2, p. 156) prevede la articolul 4, intitulat „Informarea părții interesate”:

„În cazul în care apare posibilitatea implicării unui membru, funcționar sau agent al Comisiei, partea interesată este informată rapid, atât timp cât acest lucru nu prejudiciază investigația. În orice situație, la finalizarea investigației, nu pot fi trase concluzii care fac trimitere nominală la un membru, funcționar sau agent al Comisiei fără ca părții interesate să i se fi oferit posibilitatea de a-și exprima punctul de vedere asupra tuturor faptelor care o privesc.

În cazurile în care este necesară menținerea secretului absolut în scopul desfășurării investigației și care necesită utilizarea unor proceduri de investigație care sunt de competența unei autorități judiciare naționale, respectarea obligației de a invita membrul, funcționarul sau agentul Comisiei să își exprime punctul de vedere poate fi amânată cu acordul președintelui Comisiei sau, respectiv, al secretarului său general.”

Istoricul cauzei

- 9 Domnul De Esteban Alonso este un fost funcționar al Comisiei, pensionar de la 1 august 2006, care a exercitat printre altele funcția de director pentru informatică, publicații și relații externe al Oficiului pentru Statistică al Uniunii Europene (Eurostat), de la 1 ianuarie 1993 la 31 ianuarie 1997, înainte de a fi numit în alte funcții în cadrul Comisiei.
- 10 Pentru a asigura difuzarea datelor statistice, Eurostat se baza pe Oficiul pentru Publicații Oficiale al Comunităților Europene (OPOCE). Acest oficiu înființase în cursul anului 1996 o rețea de puncte de vânzare numite „datashops”. Relațiile dintre Eurostat, OPOCE și fiecare datashop erau organizate prin convenții financiare. Un audit intern al Eurostat realizat în luna septembrie 1999 a evidențiat nereguli în gestiunea financiară a contractelor și a dat naștere unor bănuieli privind deturnări de fonduri. Sesiizat la 17 martie 2000, OLAF a început mai multe investigații.
- 11 În cadrul uneia dintre aceste investigații, privind cazul „Eurostat-Datashop-Planistat”, directorul general al OLAF a transmis autorităților judiciare franceze, într-o notă din 19 martie 2003, informații cu privire la fapte care pot fi încadrate penal (denumită în continuare „nota din 19 martie 2003”). Domnii Yves Franchet și Daniel Byk, director general și, respectiv, șef de unitate în cadrul Eurostat atât la această dată, cât și în perioada faptelor în cauză, erau singurii menționați nominal în această notă.
- 12 La 4 aprilie 2003, procureur de la République du tribunal de grande instance de Paris (procurorul Republicii de pe lângă Tribunalul de Mare Instanță din Paris, Franța) a deschis un dosar de instrucție pentru fapte de tăinuire și de complicitate la abuz de încredere. Cu o zi înainte, directorul general al OLAF adresase o notă de sinteză în atenția secretarului general al Comisiei, referitoare la investigațiile în curs care privesc Eurostat. La 10 iulie 2003, Comisia a depus plângere „împotriva lui X” la procurorul Republicii menționat, constituindu-se parte civilă.

- 13 La 25 septembrie 2003, OLAF a întocmit raportul final în cauza „Eurostat-Datashop-Planistat”, care a fost transmis autorităților judiciare franceze. Domnul De Esteban Alonso nu figura nici în cadrul acestuia.
- 14 La 29 ianuarie 2004, ca răspuns la o cerere a parchetului, Comisia a autorizat ridicarea imunității domnului De Esteban Alonso, în conformitate cu articolul 17 alineatul (2) din Protocolul privind privilegiile și imunitățile. El nu a fost informat cu privire la aceasta.
- 15 La 9 septembrie 2008, în urma audierii sale de către poliție în calitate de martor, persoana interesată a fost reținută și, în ziua următoare, s-a pus în mișcare acțiunea penală împotriva sa pentru abuz de încredere.
- 16 La 9 septembrie 2013, judecătorul de instrucție de la tribunal de grande instance de Paris (Tribunalul de Mare Instanță din Paris) a pronunțat o ordonanță de clasare (denumită în continuare „ordonanța de clasare”) în privința tuturor persoanelor împotriva cărora s-a pus în mișcare acțiunea penală, printre care și domnul De Esteban Alonso. Apelul formulat de Comisie împotriva acestei ordonanțe a fost respins de cour d'appel de Paris (Curtea de Apel din Paris, Franța) prin hotărârea din 23 iunie 2014. Prin hotărârea din 15 iunie 2016, Cour de cassation (Curtea de Casație, Franța) a respins recursul formulat de Comisie împotriva acestei hotărâri.
- 17 La 15 septembrie 2008 și ulterior la 12 decembrie 2013, domnul De Esteban Alonso a introdus cereri de asistență, întemeiate pe articolul 24 din Statutul funcționarilor Uniunii Europene (denumit în continuare „statutul”), pe care Comisia le-a respins. Persoana interesată a formulat o acțiune împotriva celui de al doilea refuz, care a fost respinsă de Tribunalul Funcției Publice a Uniunii Europene prin Ordonanța din 15 iulie 2015, De Esteban Alonso/Comisia (F-35/15, EU:F:2015:87), pe care Tribunalul a confirmat-o în recurs prin Hotărârea din 9 septembrie 2016, De Esteban Alonso/Comisia (T-557/15 P, nepublicată, EU:T:2016:456).
- 18 La 22 decembrie 2016, domnul De Esteban Alonso a formulat o cerere de reparare a prejudiciilor suferite ca urmare a comportamentului OLAF și al Comisiei, în temeiul articolului 90 alineatul (1) din statut. Întrucât autoritatea imputernicită să facă numiri a respins această cerere ca nefondată, persoana interesată a formulat o reclamație împotriva deciziei de respingere. Prin decizia din 29 noiembrie 2017, autoritatea menționată a respins această reclamație.

Procedura în fața Tribunalului și hotărârea atacată

- 19 Prin act depus la grefa Tribunalului la 28 februarie 2018, domnul De Esteban Alonso a introdus o acțiune întemeiată pe articolul 270 TFUE, având ca obiect repararea prejudiciilor morale, fizice și materiale pe care că le-ar fi suferit din cauza erorilor săvârșite de OLAF și de Comisie ca urmare a faptului că, pe de o parte, nu a fost ascultat înainte de transmiterea către autoritățile franceze a elementelor reținute împotriva sa și, pe de altă parte, Comisia a continuat urmărirea penală în privința sa în mod nejustificat. Aceste prejudicii erau estimate de persoana interesată la suma de 1 102 291,68 euro.
- 20 Prin hotărârea atacată, Tribunalul a constatat că cele trei condiții pe care se întemeiază răspunderea Uniunii, și anume nelegalitatea comportamentului reproșat instituțiilor, caracterul real al prejudiciului și existența unei legături de cauzalitate între acest comportament și prejudiciul invocat, erau îndeplinite în ceea ce privește o parte din prejudiciul moral. În consecință, Tribunalul a admis în parte cererea prezentată de persoana interesată în cadrul acestui capăt de cerere și a obligat Comisia să îi plătească acestuia suma de 62 000 de euro.

- 21 În ceea ce privește caracterul nelegal al comportamentului OLAF și al Comisiei, Tribunalul a considerat, în primul rând, că OLAF a încălcat articolul 4 primul paragraf din Decizia 1999/396 și dreptul la apărare atunci când a transmis dosarul „Eurostat-Datashop-Planistat” către autoritățile judiciare franceze și, în orice caz, nu și-a respectat obligația de a-l informa pe domnul De Esteban Alonso, în conformitate cu această dispoziție. Ținând seama de funcția pe care o exercita la data faptelor, persoana interesată ar fi trebuit, în opinia Tribunalului, să fie „asimilată” persoanelor „la care se face trimitere nominală” în concluziile trase la finalizarea investigației desfășurate de OLAF, în sensul articolului 4 primul paragraf a doua teză din Decizia 1999/396, sau cel puțin ar fi trebuit să fie considerată ca fiind implicată personal în faptele care se aflau la originea acestei investigații și, ca urmare a acestui fapt, ar fi trebuit să fie informată rapid, în sensul articolului 4 primul paragraf prima teză din această decizie. În al doilea rând, Tribunalul a concluzionat că Comisia a încălcat articolul 9 alineatul (4) din Regulamentul nr. 1073/1999 depunând plângere și constituindu-se parte civilă în fața instanțelor franceze înainte de întocmirea raportului final al OLAF, deși nu dispunea de elemente de probă suficiente.
- 22 În ceea ce privește prejudiciul moral suferit de domnul De Esteban Alonso și legătura de cauzalitate între nelegalitățile sus-menționate și acest prejudiciu, Tribunalul a reținut, în primul rând, că plângerea cu constituire de parte civilă depusă de Comisie în fața autorităților judiciare franceze înainte ca investigația OLAF să se fi încheiat a adus atingere onoarei și reputației profesionale a persoanei interesate. În al doilea rând, Tribunalul a concluzionat că transmiterea de către OLAF a notei din 19 martie 2003 autorităților menționate fără ascultarea sau cel puțin informarea domnului De Esteban Alonso i-a cauzat acestuia un prejudiciu moral ca urmare a faptului că nu a putut nici să se apere, nici să se exprime în ceea ce privește faptele care au motivat urmărirea penală în privința sa.

Concluziile părților în fața Curții

- 23 Prin recursul formulat, Comisia solicită Curții anularea hotărârii atacate, respingerea acțiunii introduse în primă instanță de domnul De Esteban Alonso și obligarea acestuia la plata tuturor cheltuielilor de judecată aferente celor două proceduri.
- 24 Domnul De Esteban Alonso concluzionează cu titlu principal în sensul respingerii recursului și, în cazul anulării hotărârii atacate, în sensul admiterii în totalitate a acțiunii sale introduse în fața Tribunalului. În plus, solicită obligarea Comisiei la plata tuturor cheltuielilor de judecată.

Cu privire la recurs

- 25 În susținerea concluziilor sale, Comisia invocă trei motive.

Cu privire la primul motiv

Argumentația părților

- 26 Primul motiv de recurs se întemeiază pe o eroare de calificare juridică pe care ar fi săvârșit-o Tribunalul atunci când a statuat că domnul De Esteban Alonso ar fi trebuit să fie asimilat persoanelor la care se face trimitere nominală în nota din 19 martie 2003 sau cel puțin să fie considerat ca fiind implicat personal în situația de fapt reproșată și să fie informat, în acest temei, în legătură cu investigațiile care îl pot viza, conform articolului 4 din Decizia 1999/396 a Comisiei. Comisia susține că el nu face parte din niciuna dintre aceste două categorii de persoane.

- 27 Această instituție arată că nota din 19 martie 2003 nu l-a menționat nominal pe domnul De Esteban Alonso și că de altfel OLAF nu a dispus în anul 2003 de elemente care să permită să se presupună că persoana interesată era implicată personal. În Hotărârea din 8 iulie 2008, Franchet și Byk/Comisia (T-48/05, EU:T:2008:257), Tribunalul ar fi concluzionat în sensul obligației de a-i informa pe cei doi funcționari vizați în această cauză numai pentru că nota din 19 martie 2003 conținea concluzii care îi menționau nominal. Tocmai acest lucru îi distingea de domnul De Esteban Alonso, care nu ar fi fost amintit în această notă.
- 28 Pentru a putea concluziona că domnul De Esteban Alonso trebuia totuși să fie asimilat unei persoane la care se face trimitere nominală sau cel puțin care este implicată personal, la punctele 76 și, respectiv, 83 din hotărârea atacată, Tribunalul s-ar fi întemeiat pe un ansamblu de elemente necunoscute de OLAF la data transmiterii notei din 19 martie 2003 și care figurează numai în ordonanța de clasare pronunțată de instanța națională cu zece ani mai târziu. Or, legalitatea unui act s-ar aprecia în raport cu elementele cunoscute de autorul său la data adoptării sale. Tribunalul s-ar fi substituit în mod nelegal instituției examinând legalitatea comportamentului Comisiei în lumina situației de fapt de care aceasta nu avea cunoștință.
- 29 Unicul fapt dovedit și indiscutabil la data transmiterii acestei note ar fi acela că domnul De Esteban Alonso fusese, din luna ianuarie 1993 până în luna ianuarie 1997, director în cadrul Eurostat, într-o poziție ierarhică ce îl plasa între doi funcționari bănuți. Potrivit Comisiei, această împrejurare nu este suficientă pentru a se putea considera că „implicarea personală [a persoanei interesate] era mai mult decât probabilă”, potrivit termenilor utilizați la punctul 71 din hotărârea atacată, și nici că el trebuia „să fie asimilat persoanelor la care se face trimitere nominală în concluziile OLAF”, după cum a indicat Tribunalul la punctul 77 din aceeași hotărâre. Această instanță ar fi confundat persoanele a căror mărturie putea servi investigației cu cele asupra cărora existau bănuțeli suficient de serioase. Or, aceste două categorii de persoane s-ar afla în situații juridice diferite, în special pe planul garanțiilor procedurale. Totodată, la data transmiterii notei menționate, OLAF nu ar fi dispus de elemente suficiente pentru a-l putea considera pe domnul De Esteban Alonso ca fiind „implicat personal”. „Posibilitatea unei implicări personale” nu s-ar putea deduce doar din constatarea că persoana interesată ocupa o anumită funcție în cadrul serviciului vizat.
- 30 În opinia domnului De Esteban Alonso, deși el nu era o persoană „la care se face trimitere nominală” în concluziile raportului OLAF, era totuși „implicat personal”. Nota din 19 martie 2003 l-ar fi vizat în mod implicit, dar necesar, ținând seama de calitatea sa de director pentru informatică, publicații și relații externe al Eurostat și de superior ierarhic al domnului Byk. Din acest motiv, la 4 aprilie 2013 ar fi fost deschis un dosar de instrucție în privința sa, în urma transmiterii de către OLAF a acestei note către autoritățile judiciare franceze. De asemenea, el ar fi fost cercetat pe baza informațiilor care figurau în nota menționată. Contrar celor susținute de Comisie în recursul său, Tribunalul s-ar fi întemeiat pe elemente cuprinse în aceeași notă și susținute doar de ordonanța de clasare.
- 31 În replica sa, Comisia arată că nota din 19 martie 2003 nu cuprinde nicio referire implicită la domnul De Esteban Alonso. La această dată nu ar fi fost stabilit niciun raport, nici chiar îndepărtat, între persoana interesată și obiectul investigației.
- 32 În duplică, domnul De Esteban Alonso arată că Comisia îi ridicase obligația de rezervă, fără ca el să fi fost informat despre acest aspect, încă de la 29 ianuarie 2004, și anume cu mult timp înainte să fi fost invitat să se prezinte în fața judecătorului de instrucție, ceea ce ar demonstra că Comisia era pe deplin conștientă că el fusese implicat *ab initio* prin nota din 19 martie 2003.

Aprecierea Curții

- 33 Prin intermediul primului motiv, Comisia reproșează Tribunalului că a săvârșit o eroare de calificare juridică a faptelor considerând că domnul De Esteban Alonso era o persoană „la care se face trimitere nominală”, în sensul articolului 4 primul paragraf din Decizia 1999/396, în nota din 19 martie 2003 sau cel puțin care era „implicată personal”, în sensul aceleiași dispoziții, ceea ce ar fi determinat obligația OLAF de a-l informa cu privire la faptele susceptibile de a-i fi reproșate.
- 34 Cu titlu introductiv, trebuie amintit că, potrivit acestei dispoziții, „[î]n cazul în care apare posibilitatea implicării [personale a] unui membru, funcționar sau agent al Comisiei, partea interesată este informată rapid, atât timp cât acest lucru nu prejudiciază investigația”, și că, „[î]n orice situație, la finalizarea investigației, nu pot fi trase concluzii care fac trimitere nominală la un membru, funcționar sau agent al Comisiei fără ca părții interesate să i se fi oferit posibilitatea de a-și exprima punctul de vedere asupra tuturor faptelor care o privesc”.
- 35 Această dispoziție stabilește o distincție între două cazuri, cărora le atribuie consecințe juridice diferite. Pe de o parte, funcționarul Comisiei la care se face trimitere nominală într-o investigație a OLAF trebuie să fie ascultat înainte ca, la finalizarea investigației, să fie trase concluzii în privința sa. Pe de altă parte, funcționarul Comisiei implicat personal trebuie să fie informat rapid atât timp cât acest lucru nu prejudiciază investigația.
- 36 Atât într-un caz, cât și în celălalt, este necesar să se considere că, ținând seama de obiectul Deciziei 1999/396 privind condițiile și metodele de efectuare a investigațiilor interne, un funcționar al Comisiei nu poate face obiectul calificărilor menționate la articolul 4 din această decizie decât pe durata unei investigații a OLAF și cel târziu la finalizarea ei.
- 37 În ceea ce privește, în primul rând, asimilarea domnului De Esteban Alonso cu persoanele la care se face trimitere nominală, trebuie să se constate că acesta nu este menționat în nota din 19 martie 2003.
- 38 Astfel, pe baza unei interpretări extensive a noțiunii de persoană „la care se face trimitere nominală”, Tribunalul a recunoscut persoanei interesate această calitate. Potrivit punctului 77 din hotărârea atacată, o asemenea asimilare este justificată având în vedere funcțiile exercitate de domnul De Esteban Alonso la momentul faptelor, care îl plasau ierarhic între superiorul său direct, domnul Franchet, director al Eurostat, și subordonatul său, domnul Byk, șef de unitate, ambii menționați în nota din 19 martie 2003.
- 39 Totuși, după cum a arătat avocatul general la punctele 40 și 41 din concluzii, o accepțiune atât de largă a noțiunii de funcționar „la care se face trimitere nominală” ar conduce la confundarea acestei noțiuni cu cea de funcționar sau agent „implicat personal” și ar lipsi de orice utilitate distincția stabilită între aceste două situații la articolul 4 primul paragraf din Decizia 1999/396. În consecință, calificarea domnului De Esteban Alonso drept funcționar „la care se face trimitere nominală” are la bază o interpretare eronată a acestei dispoziții.
- 40 Prin urmare, Tribunalul a săvârșit, pe baza unei interpretări eronate a articolului 4 primul paragraf din Decizia 1999/396, o eroare de calificare juridică a faptelor atunci când a considerat că, în sensul acestei dispoziții, domnul De Esteban Alonso era o persoană „la care se face trimitere nominală” în nota din 19 martie 2003.
- 41 În ceea ce privește, în al doilea rând, calificarea reclamantului drept funcționar „implicat personal în situația de fapt aflată la originea prezentei spețe”, reținută cu titlu subsidiar de Tribunal la punctul 83 din hotărârea atacată, se impune formularea observațiilor care urmează.

- 42 Ținând seama, astfel cum rezultă din cuprinsul punctului 36 din prezenta hotărâre, de elementul temporal atașat acestei calificări, Tribunalul nu putea, după cum arată Comisia, să se întemeieze pe considerații deduse din ordonanța de clasare.
- 43 Or, decurge numai din constatările de fapt operate la punctele 75 și 76 din hotărârea atacată că reiese din nota din 19 martie 2003 și din raportul final al OLAF că domnul De Esteban Alonso ocupa, în cadrul Eurostat, o poziție ierarhică importantă și apropiată de două persoane menționate în această notă și în acest raport final și că nota respectivă viza „funcționari comunitari” implicați, fără a-i identifica în mod clar. Deși aceste elemente puteau lăsa să se creadă că persoana interesată era susceptibilă să furnizeze informații utile în cadrul unei cercetări penale, ele nu erau suficiente, în schimb, pentru a o face să fie considerată „implicată personal”, și anume, în speță, ca fiind un posibil coautor al actelor frauduloase sau al abuzurilor de încredere despre care se bănuiește că au fost săvârșite.
- 44 În această privință este necesar să se arate că răspunderea personală a domnului De Esteban Alonso în privința faptelor incriminate reieșea în mod atât de puțin evident din nota din 19 martie 2003 ca și din raportul final al OLAF, încât persoana interesată a fost pusă sub urmărire penală de autoritățile judiciare franceze abia la 9 septembrie 2008 și numai după ce a fost audiată în calitate de martor. Plângerea împotriva lui X cu constituire de parte civilă depusă de Comisie la 10 iulie 2003 nu este de natură să repună în discuție această apreciere, din moment ce nu îl viza pe domnul De Esteban Alonso în mod personal.
- 45 În consecință, aprecierea Tribunalului este afectată de o eroare de calificare juridică a situației de fapt, prin constatarea că, având în vedere rezultatele investigației, domnul De Esteban Alonso trebuia considerat ca fiind implicat personal în situația de fapt care a făcut obiectul investigațiilor.
- 46 Din considerațiile care precedă rezultă că primul motiv de recurs trebuie admis.

Cu privire la al doilea motiv

Argumentația părților

- 47 Al doilea motiv de recurs este întemeiat pe eroarea de drept pe care ar fi săvârșit-o Tribunalul considerând, la punctele 97-109 din hotărârea atacată, că articolul 9 alineatul (4) din Regulamentul nr. 1073/1999 se opunea depunerii de către Comisie a unei plângeri cu constituire de parte civilă în fața autorităților judiciare naționale înainte să fi fost depus raportul final al OLAF.
- 48 În primul rând, articolul 9 alineatul (4) din Regulamentul nr. 1073/1999 s-ar limita să prevadă că, în ceea ce privește investigațiile, instituțiile trebuie să „ia acele măsuri, îndeosebi disciplinare sau judiciare [...] pe care rezultatele investigațiilor le reclamă” și nu ar împiedica Comisia să sesizeze instanțele represive naționale înainte de finalizarea investigației OLAF.
- 49 În al doilea rând, interpretarea realizată de Tribunal ar conduce la situația paradoxală și neprevăzută de texte potrivit căreia, în absența unei investigații a OLAF în curs, o instituție ar fi pe deplin liberă să depună plângere în orice moment, dar ar pierde automat acest drept de la inițierea unei investigații a OLAF și până la finalizarea acesteia.
- 50 În al treilea rând, plângerea nu ar avea deloc un caracter definitiv și ar putea fi modificată în orice moment.

- 51 În al patrulea rând, dreptul Comisiei de a depune plângere cu constituire de parte civilă ar decurge direct din dreptul primar, întrucât ar fi consacrat la articolul 335 TFUE, potrivit căruia Uniunea, „reprezentată de Comisie”, „are cea mai largă capacitate juridică recunoscută persoanelor juridice de către legislațiile interne [...] [și] în special [...] poate sta în justiție”. Această facultate nu ar putea fi limitată nicidecum printr-un act de drept derivat. În consecință, ar trebui să i se permită Comisiei să depună plângere în orice moment dacă consideră oportun și dacă sunt îndeplinite condițiile prevăzute de dreptul național.
- 52 În al cincilea rând, la punctul 100 din hotărârea atacată, Tribunalul ar fi dedus în mod eronat din articolul 25 din anexa IX la statut că transmiterea de informații către o autoritate judiciară, care permite începerea sau extinderea unei proceduri penale naționale, nu poate avea loc înainte de finalizarea investigației OLAF.
- 53 În al șaselea rând, dincolo de interpretarea eronată a articolului 9 alineatul (4) din Regulamentul nr. 1073/1999 reținută de Tribunal, Comisia consideră că nu există niciun motiv valabil pentru limitarea posibilității Comisiei de a depune plângere la instanțele naționale. *Primo*, în dreptul francez, plângerea ar fi, în afara cazurilor în care autorul plângerii dispune de probe suficiente pentru a sesiza direct instanța penală printr-o citare directă, singura modalitate prin care autorul plângerii poate obține reparații. *Secundo*, în dreptul francez, o plângere nu ar fi depusă neapărat împotriva unor persoane identificate. Ea ar putea fi depusă împotriva lui X, tocmai ceea ce Comisia ar fi făcut, cu precauție, în speță. *Tertio*, depunerea unei plângeri la începutul investigației ar putea fi necesară pentru apărarea drepturilor Comisiei, independent de neprevăzutul unei anchete administrative, al cărei control nu ar aparține acestei instituții, în special în privința duratei. Interpretarea realizată de Tribunal ar avea practic consecința transferării către OLAF a competenței de a depune plângere, ceea ce legiuitorul Uniunii nu ar fi avut niciodată în vedere.
- 54 Domnul De Esteban Alonso susține că Tribunalul a statuat, la punctele 123-125 din Hotărârea din 8 iulie 2008, Franchet și Byk/Comisia (T-48/05, EU:T:2008:257), că nota din 19 martie 2003 privea o investigație internă. Or, în temeiul acestei note i s-ar fi ridicat imunitatea și ar fi fost convocat în cadrul executării unei comisii rogatorii. În consecință, în temeiul acestei hotărâri și al dispozițiilor interne proprii OLAF, el ar fi trebuit să fie informat și ascultat în legătură cu faptele care îl priveau înainte de transmiterea acestei note către autoritățile judiciare franceze.
- 55 Garanțiile aferente procedurii disciplinare ar trebui să se aplice neapărat, *a fortiori* atunci când măsurile întreprinse în urma unei investigații interne conduc la sesizarea unei autorități judiciare naționale. Obligația de a aștepta concluziile raportului de investigație internă înainte de sesizarea instanței și cea de a permite persoanei care face obiectul acestei investigații să fie informată în legătură cu criticile care i se aduc ar fi garanții procedurale esențiale pentru protecția drepturilor fundamentale și nu ar priva Comisia de dreptul său la o protecție jurisdicțională efectivă. Prin urmare, punctul 109 din hotărârea atacată nu ar fi afectat de o eroare de drept.

Aprecierea Curții

- 56 Cu titlu introductiv, trebuie amintit că, potrivit articolului 9 alineatul (4) din Regulamentul nr. 1073/1999, „[r]apoartele redactate în urma unei investigații interne și orice informații conexe utile sunt transmise instituției, organismului, oficiului sau agenției respective” și „[i]nstituția, organismul, oficiul sau agenția respectivă ia acele măsuri, îndeosebi disciplinare sau judiciare, privind investigațiile interne, pe care rezultatele investigațiilor le reclamă și raportează aceste măsuri directorului [OLAF] în termenul stabilit de către acesta în concluziile raportului său”.

- 57 Mai întâi, trebuie să se constate că, după cum a arătat Tribunalul la punctul 100 din hotărârea atacată, nici dispoziția citată anterior, nici vreo altă dispoziție nu interzic în mod expres instituției vizate să sesizeze autoritatea judiciară înainte de finalizarea investigației OLAF dacă apreciază că dispune de informații sau de elemente care pot justifica începerea unei urmăriri penale sau pot constitui elemente de probă utile unei asemenea urmăriri.
- 58 În continuare, după cum a arătat avocatul general la punctul 59 din concluzii, o astfel de interdicție nu poate fi dedusă nici din termenii articolului 9 alineatul (4) din Regulamentul nr. 1073/1999. Această dispoziție prevede numai obligația instituției vizate de a lua acele măsuri, inclusiv judiciare, privind investigațiile interne pe care rezultatele lor le reclamă și nu are ca obiect limitarea competenței Comisiei de a determina, înainte de finalizarea investigației OLAF, începerea unor urmăriri penale sau de a participa, în special ca parte civilă, la o procedură judiciară.
- 59 În sfârșit, nici împrejurarea, presupunând că ar fi dovedită, că Comisia nu ar fi putut iniția procedura disciplinară înainte de finalizarea investigațiilor OLAF, nici articolul 25 din anexa IX la statut, care prevede că, „[a]tunci când funcționarul se află sub urmărire penală pentru aceleași fapte, situația sa este reglementată definitiv numai după ce hotărârea pronunțată de instanța competentă a rămas definitivă”, nu privesc problema dacă o instituție precum Comisia poate depune plângere în fața autorității judiciare naționale înainte de finalizarea unei investigații a OLAF. În consecință, Tribunalul a considerat în mod eronat că poate găsi argumente în favoarea interpretării sale cu privire la articolul 9 alineatul (4) din Regulamentul nr. 1073/1999.
- 60 Rezultă din ceea ce precedă că Tribunalul a săvârșit o eroare de drept atunci când a considerat că articolul 9 alineatul (4) din Regulamentul nr. 1073/1999 interzice Comisiei să depună o plângere cu constituire de parte civilă în fața unei instanțe naționale înainte de prezentarea raportului final al OLAF.
- 61 Cu toate acestea, deși articolul 9 alineatul (4) din Regulamentul nr. 1073/1999 nu limitează dreptul Comisiei de a depune plângere împotriva unuia dintre funcționarii săi, instituția menționată trebuie să ia în considerare obligația sa de solitudine față de acesta. Obligația de solitudine reflectă echilibrul drepturilor și obligațiilor reciproce pe care statutul le-a creat în relațiile dintre agenții serviciului public și administrația lor. Alături de principiul bunei administrări, el implică printre altele luarea în considerare de către autoritate, atunci când ia o decizie cu privire la situația unui funcționar, a tuturor elementelor care îi pot determina decizia și, astfel, luarea în considerare nu numai a interesului serviciului, ci și a interesului funcționarului în cauză (Hotărârea din 23 octombrie 1986, Schwiering/Curtea de Conturi, 321/85, EU:C:1986:408, punctul 18, și Hotărârea din 4 februarie 1987, Maurissen/Curtea de Conturi, 417/85, EU:C:1987:61, punctul 12).
- 62 Având în vedere obligația sa de solitudine, atunci când a fost inițiată o investigație a OLAF și încă este în desfășurare, Comisia nu poate depune plângere în special împotriva unuia dintre funcționarii săi fără a risca să săvârșească o eroare de apreciere decât dacă rezultatele acestei investigații sunt deja destul de previzibile pentru a fi anticipate și dacă implicarea personală a funcționarului menționat nu ridică nicio îndoială. În speță, trebuie să se arate totuși că Comisiei nu i se poate face un astfel de reproș, din moment ce plângerea cu constituire de parte civilă pe care a depus-o nu îl viza pe domnul De Esteban Alonso, ci era îndreptată împotriva lui X.
- 63 Din considerațiile care precedă rezultă că al doilea motiv de recurs trebuie de asemenea să fie admis.

Cu privire la al treilea motiv

Argumentația părților

- 64 Prin intermediul celui de al treilea motiv de recurs, invocat în subsidiar, Comisia susține că Tribunalul nu putea admite acțiunea în despăgubire a domnului De Esteban Alonso în lipsa unei legături de cauzalitate suficient de directe între comportamentul instituției și prejudiciul invocat.
- 65 Potrivit Hotărârii din 4 octombrie 2006, Tillack/Comisia (T-193/04, EU:T:2006:292, punctul 70), rapoartele finale ale OLAF nu ar constitui decât recomandări sau avize care nu ar avea efect obligatoriu asupra autorității judiciare naționale în privința soluțiilor pe care trebuie să le pronunțe. Numai autoritățile judiciare naționale ar fi competente să decidă în legătură cu tipul de măsuri care trebuie luate. Referindu-se la punctele 122-125 din aceeași hotărâre, Comisia susține că, din acest motiv, Tribunalul a putut statua că un reclamant nu a dovedit existența unei legături de cauzalitate suficient de directe între transmiterea informațiilor către autoritățile judiciare naționale efectuată de OLAF, în aplicarea articolului 10 alineatul (2) din Regulamentul nr. 1073/1999, și prejudiciul pretins. Acest raționament ar trebui să se aplice prin analogie plângerii împotriva lui X cu constituire de parte civilă a Comisiei, în discuție în prezenta cauză.
- 66 În plus, nici nota din 19 martie 2003, nici raportul final al OLAF nu l-ar fi menționat pe domnul De Esteban Alonso și nici nu ar fi permis identificarea sa ca participant la faptele denunțate. De altfel, Comisia ar fi depus plângere împotriva lui X, iar nu a persoanei interesate. Numai în urma intervenției autorităților naționale și, mai precis, a deciziei de punere a sa sub urmărire penală, domnul De Esteban Alonso ar fi devenit direct implicat. Transmiterea notei din 19 martie 2003 nu ar fi, așadar, cauza „sentimentului de nedreptate, de neputință și de frustrare” de care se plânge persoana interesată, contrar celor afirmate la punctul 131 din hotărârea atacată. La punctul 130 din această hotărâre, Tribunalul ar fi imputat de asemenea în mod eronat plângerii Comisiei, mai degrabă decât punerii sub urmărire penală a domnului De Esteban Alonso de către autoritățile judiciare, atingerea adusă onoarei și reputației profesionale a persoanei interesate.
- 67 Domnul De Esteban Alonso amintește că prejudiciul moral legat de starea de incertitudine și de neliniște a unui agent, prelungită în mod nejustificat printr-o decizie a Comisiei, a fost deja admis de jurisprudență. În Hotărârea din 8 iulie 2008, Franchet și Byk/Comisia (T-48/05, EU:T:2008:257), Tribunalul ar fi statuat că reclamantii trebuie să fi trăit sentimente de injustiție și de frustrare și să fi suferit o atingere adusă onoarei și reputației lor profesionale din cauza comportamentului nelegal al OLAF și al Comisiei și ar fi obligat, în consecință, Comisia la repararea acestui prejudiciu moral. În speță, decizia de începere a unei proceduri judiciare deși investigația internă desfășurată de OLAF nu era încă finalizată, iar ulterior de a formula apel împotriva ordonanței de clasare și de a formula recurs deși Comisia nu dispunea de elemente de informație suficient de precise și de pertinente ar fi adus în mod necesar o atingere foarte serioasă onorabilității și reputației profesionale a persoanei interesate.

Aprecierea Curții

- 68 Potrivit celui de al treilea motiv de recurs, Tribunalul ar fi săvârșit o eroare de drept prin admiterea acțiunii în despăgubire a reclamantului, deși nu ar exista o legătură de cauzalitate între, pe de o parte, transmiterea notei din 19 martie 2003 autorităților judiciare franceze și decizia Comisiei de a depune o plângere „împotriva lui X” fără a-l fi informat pe domnul De Esteban Alonso și, pe de altă parte, prejudiciul moral invocat de acesta.
- 69 Este adevărat că Tribunalul a statuat, la punctul 130 din hotărârea atacată, că faptul că Comisia a depus o plângere cu constituire de parte civilă în fața autorităților judiciare franceze înainte de finalizarea investigației OLAF a adus atingere onoarei și reputației profesionale a domnului De

Esteban Alonso și că acest prejudiciu rezulta în mod direct din comportamentul Comisiei. La punctul următor din hotărâre, Tribunalul a reținut că faptul că OLAF a transmis autorităților judiciare menționate nota din 19 martie 2003, implicând persoana interesată fără să fi fost ascultată sau cel puțin informată, i-a cauzat acesteia un prejudiciu moral, decurgând din faptul că nu a putut nici să se apere, nici să se exprime cu privire la situația de fapt care a motivat urmărirea penală începută în privința sa, și că acest prejudiciu rezulta din comportamentul nelegal al OLAF.

- 70 Cu toate acestea, nici atingerea adusă onoarei și reputației profesionale a domnului De Esteban Alonso, nici sentimentul de nedreptate, de neputință și de frustrare pe care acesta l-a trăit, potrivit punctului 131 din hotărârea atacată, care rezultă din faptul că nu a putut fi ascultat, nu sunt consecința directă a comportamentului OLAF sau al Comisiei. Astfel, trebuie amintit că nota din 19 martie 2003 nu menționa și nu permitea să fie identificată persoana interesată și că nici plângerea Comisiei, dincolo de faptul că nu era îndreptată împotriva sa, ci împotriva lui X, nu o menționa. În schimb, punerea sub urmărire penală a domnului De Esteban Alonso, decisă de autoritățile franceze în cursul anului 2008, și apoi procesul său sunt cele care au cauzat în mod direct prejudiciile invocate.
- 71 În consecință, Tribunalul a reținut în mod eronat existența unei legături de cauzalitate directe între comportamentul OLAF și cel al Comisiei în timpul anului 2003 și prejudiciul moral suferit de persoana interesată.
- 72 Al treilea motiv de recurs trebuie, așadar, să fie de asemenea admis.
- 73 Rezultă din ansamblul considerațiilor care precedă că hotărârea atacată trebuie anulată.

Cu privire la acțiunea în fața Tribunalului

- 74 Conform articolului 61 primul paragraf din Statutul Curții de Justiție a Uniunii Europene, în cazul anulării hotărârii Tribunalului, Curtea poate să soluționeze ea însăși în mod definitiv litigiul, atunci când acesta este în stare de judecată.
- 75 În speță, Curtea trebuie să soluționeze în mod definitiv prezentul litigiu, care este în stare de judecată.
- 76 Rezultă din ceea ce precedă că OLAF nu a săvârșit o nelegalitate atunci când a decis să transmită autorităților judiciare naționale nota din 19 martie 2003 și că Comisia nu a încălcat articolul 9 alineatul (4) din Regulamentul nr. 1073/1999 atunci când a depus o plângere cu constituire de parte civilă, la 10 iulie 2003, în fața acestor autorități. Pe de altă parte, după cum a statuat Tribunalul, reclamantul nu demonstrează corespunzător cerințelor legale că Comisia a săvârșit o eroare atunci când a contestat în fața instanțelor penale franceze ordonanța de clasare, în apel și apoi în recurs.
- 77 În consecință, lipsește prima condiție pentru angajarea răspunderii Uniunii, și anume nelegalitatea comportamentului reproșat instituțiilor. Prin urmare, acțiunea nu poate fi decât respinsă, fără a fi nevoie să se examineze celelalte condiții de angajare a răspunderii Uniunii.

Cu privire la cheltuielile de judecată

- 78 Potrivit articolului 184 alineatul (2) din Regulamentul de procedură al Curții, atunci când recursul este fondat, iar Curtea soluționează ea însăși în mod definitiv litigiul, aceasta se pronunță asupra cheltuielilor de judecată.

79 În speță, trebuie să se țină seama de faptul că reclamantul a fost pus sub urmărire în cadrul unei proceduri penale inițiate de OLAF și de Comisie, care a durat opt ani și care s-a încheiat prin clasare. În aceste condiții, trebuie să se statueze că fiecare parte suportă propriile cheltuieli de judecată, aferente atât procedurii în primă instanță, cât și procedurii de recurs.

Pentru aceste motive, Curtea (Camera întâi) declară și hotărăște:

- 1) **Anulează Hotărârea Tribunalului Uniunii Europene din 11 iunie 2019, De Esteban Alonso/Comisia (T-138/18, EU:T:2019:398).**
- 2) **Respinge acțiunea în cauza T-138/18.**
- 3) **Fiecare parte suportă propriile cheltuieli de judecată, aferente atât procedurii în primă instanță, cât și procedurii de recurs.**

Semnături