



Repertoriul jurisprudenței

HOTĂRÂREA TRIBUNALULUI (Camera a șaptea)

28 iunie 2023 *

„Răspundere extracontractuală – Investigații ale OLAF – Scurgeri de informații în presă – Prejudiciu material și moral – Legătură de cauzalitate – Imputabilitatea scurgerilor de informații – Încălcare suficient de gravă a unei norme de drept care conferă drepturi particularilor – Confidențialitatea avizelor juridice”

În cauza T-752/20,

International Management Group (IMG), cu sediul în Bruxelles (Belgia), reprezentată de L. Levi și J.-Y. de Cara, avocați,

reclamantă,

împotriva

Comisiei Europene, reprezentată de J. Baquero Cruz, J.-F. Brakeland și S. Delaude, în calitate de agenți,

pârâtă,

TRIBUNALUL (Camera a șaptea),

compus la deliberare din domnii R. da Silva Passos, președinte, L. Truchot (raportor) și M. Sampil Pucurull, judecători,

grefier: domnul L. Ramette, administrator,

având în vedere faza scrisă a procedurii, în special:

- cererea introductivă depusă la grefa Tribunalului la 21 decembrie 2020;
- excepția de inadmisibilitate invocată de Comisie în temeiul articolului 130 din Regulamentul de procedură al Tribunalului, prin înscrisul separat depus la grefa Tribunalului la 12 martie 2021;
- ordonanța de conexare a excepției cu fondul din 2 iulie 2021,

în urma ședinței din 20 iunie 2022,

pronunță prezenta

* Limba de procedură: franceza.

Hotărâre¹

- 1 Prin acțiunea întemeiată pe articolul 268 TFUE, reclamanta, International Management Group (IMG), solicită repararea prejudiciului material și moral pe care l-ar fi suferit din cauza nelegalității comportamentelor Comisiei Europene și Oficiului European de Luptă Antifraudă (OLAF) în urma unui raport care o privește elaborat de acesta din urmă.

[omissis]

Concluziile părților

- 19 Reclamanta solicită Tribunalului:
- obligarea Comisiei la plata sumei de 10 000 de euro pe lună pentru perioada cuprinsă între jumătatea lunii decembrie 2015 și data la care se va pronunța hotărârea în prezenta cauză, cu titlu de reparare a prejudiciului moral suferit;
 - obligarea Comisiei la plata sumei de 2,1 milioane de euro, pe lângă dobânzile de întârziere, cu titlu de reparare a prejudiciului material suferit;
 - obligarea Comisiei la plata cheltuielilor de judecată.
- 20 Comisia solicită Tribunalului:
- respingerea acțiunii ca inadmisibilă;
 - cu titlu subsidiar, respingerea acțiunii ca vădit nefondată sau ca nefondată;
 - retragerea din dosarul prezentei cauze a avizului Serviciului juridic al acesteia din 16 ianuarie 2015 (denumit în continuare „avizul Serviciului juridic”), anexat la cererea introductivă;
 - obligarea reclamantei la plata cheltuielilor de judecată.

În drept

Cu privire la cererea de despăgubire

[omissis]

Cu privire la nelegalitatea comportamentului Comisiei și al OLAF

[omissis]

¹ Sunt redată numai punctele din prezenta hotărâre a căror publicare este considerată utilă de către Tribunal.

– *Cu privire la încălcarea obligațiilor de diligență și de sollicitudine*

- 70 Reclamanta susține că Comisia nu și-a îndeplinit obligațiile de diligență și de sollicitudine întrucât nu a condamnat public scurgerea de informații din raportul OLAF și nici nu a pus capăt difuzării de informații false produse de scurgerea menționată, prin publicarea unui comunicat care să sintetizeze principalele informații cuprinse în scrisoarea din 8 mai 2015, prin care aceasta a decis să nu urmeze integral recomandările din raportul OLAF.
- 71 Cu titlu introductiv, trebuie amintit că Curtea a definit obligația de sollicitudine ca o noțiune care reflectă echilibrul dintre drepturile și obligațiile reciproce pe care Statutul funcționarilor Uniunii Europene le-a instituit în relațiile dintre administrație și agenții serviciului public, precizându-se că acest echilibru implică printre altele luarea în considerare de către administrație, 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 (a se vedea Hotărârea din 12 noiembrie 2020, Fleig/SEAE, C-446/19 P, nepublicată, EU:C:2020:918, punctul 67 și jurisprudența citată).
- 72 Astfel, obligația de sollicitudine privește în mod specific obligațiile instituțiilor Uniunii față de funcționarii și agenții lor, în special în măsura în care implică luarea în considerare a intereselor individuale ale acestora (a se vedea în acest sens Hotărârea din 10 decembrie 2008, Nardone/Comisia, T-57/99, EU:T:2008:555, punctul 167).
- 73 Întrucât prezenta acțiune nu se referă la relațiile dintre administrația Uniunii și unul dintre funcționarii sau agenții săi, obligația de sollicitudine nu este aplicabilă în speță și, prin urmare, nu poate fi invocată de reclamantă în susținerea concluziilor sale.
- 74 Așadar, nelegalitatea invocată de reclamantă trebuie respinsă în măsura în care se întemeiază pe încălcarea obligației de sollicitudine.
- 75 Prin urmare, trebuie să se examineze nelegalitatea menționată în măsura în care se întemeiază pe încălcarea obligației de diligență.
- 76 Din jurisprudența constantă a Curții rezultă că, pentru ca răspunderea extracontractuală a Uniunii să poată fi angajată într-un anumit caz, este necesar ca persoana care solicită repararea prejudiciului sau a prejudiciilor pe care consideră că le-a suferit ca urmare a unui comportament sau a unui act al Uniunii să dovedească existența încălcării unei norme de drept care are ca obiect conferirea de drepturi particularilor (Hotărârea din 4 iulie 2000, Bergaderm și Goupil/Comisia, C-352/98 P, EU:C:2000:361, punctele 41 și 42, și Hotărârea din 4 aprilie 2017, Ombudsmanul/Staelen, C-337/15 P, EU:C:2017:256, punctul 31).
- 77 În plus, această încălcare trebuie să fie suficient de gravă, cerință care depinde ea însăși de puterea de apreciere de care dispune instituția, organul, oficiul sau agenția Uniunii care ar fi încălcat această normă și de aspectul dacă acestea au încălcat în mod vădit și grav limitele impuse respectivei puteri de apreciere, având în vedere în special gradul de claritate și de precizie a normei menționate, dificultățile de interpretare sau de aplicare care pot decurge, precum și complexitatea situației care trebuie soluționată (a se vedea în acest sens Hotărârea din 4 iulie 2000, Bergaderm și Goupil/Comisia, C-352/98 P, EU:C:2000:361, punctele 40, 43 și 44, și Hotărârea din 30 mai 2017, Safa Nicu Sepahan/Consiliul, C-45/15 P, EU:C:2017:402, punctul 30).

- 78 Din cuprinsul punctului 70 de mai sus reiese că reclamanta reproșează Comisiei lipsa unei luări de poziție care să condamne public scurgerea de informații din raportul OLAF și care să pună capăt difuzării unor informații false produse de scurgerea menționată, prin publicarea unui comunicat. Procedând astfel, reclamanta reproșează Comisiei că a omis să acționeze.
- 79 Potrivit jurisprudenței, omisiunile instituțiilor Uniunii nu pot angaja răspunderea Uniunii decât în măsura în care instituțiile menționate au încălcat o obligație legală de a acționa care rezultă dintr-o dispoziție a dreptului Uniunii (a se vedea Ordonanța din 12 iulie 2018, *Acquafarm/Comisia*, C-40/18 P, nepublicată, EU:C:2018:566, punctul 42 și jurisprudența citată).
- 80 Din cuprinsul punctelor 77 și 79 de mai sus rezultă că examinarea aspectului dacă o instituție a săvârșit o încălcare suficient de gravă a unei norme de drept care are ca obiect conferirea de drepturi particularilor din cauza unei omisiuni implică să se stabilească dacă sunt îndeplinite trei condiții, și anume, în primul rând, existența unei obligații legale de a acționa, în al doilea rând, existența unei puteri de apreciere a instituției, organului, oficiului sau agenției Uniunii în cauză și, în al treilea rând, încălcarea în mod vădit și grav de către aceasta a limitelor care se impun respectivei puteri de apreciere.
- 81 Trebuie să se examineze dacă aceste trei condiții sunt îndeplinite în speță.
- 82 Obligația de diligență, care este inerentă dreptului la bună administrare consacrat la articolul 41 din Carta drepturilor fundamentale și care se aplică în mod general activității administrației Uniunii în relațiile sale cu publicul, îi impune acesteia să acționeze cu atenție și cu prudență (a se vedea în acest sens Hotărârea din 16 iunie 2022, *SGL Carbon și alții/Comisia*, C-65/21 P și C-73/21 P–C-75/21 P, EU:C:2022:470, punctul 30 și jurisprudența citată).
- 83 În primul rând, din jurisprudența Curții reiese că obligația de diligență constituie o normă de drept ce are ca obiect conferirea de drepturi particularilor, a cărei încălcare poate, în anumite împrejurări, să angajeze răspunderea extracontractuală a Uniunii, și anume dacă se stabilește, într-un caz dat, că această încălcare este suficient de gravă, conform jurisprudenței amintite la punctul 77 de mai sus [a se vedea în acest sens Hotărârea din 27 martie 1990, *Grifoni/Comisia*, C-308/87, EU:C:1990:134, punctele 6, 7 și 14, Hotărârea din 16 decembrie 2008, *Masdar (UK)/Comisia*, C-47/07 P, EU:C:2008:726, punctul 91, și Hotărârea din 4 aprilie 2017, *Ombudsmanul/Staelen*, C-337/15 P, EU:C:2017:256, punctele 38 și 41].
- 84 În al doilea rând, trebuie amintit că, având în vedere natura obligației de diligență, care este legată intrinsec de cadrul în care acționează administrația Uniunii într-un anumit caz, evidențierea existenței unei încălcări suficient de grave a acesteia nu poate rezulta decât dintr-o examinare de la caz la caz a tuturor elementelor relevante de fapt și de drept, luând în considerare domeniul, condițiile și contextul în care obligația de diligență incumbă instituției, organului, oficiului sau agenției în cauză, precum și împrejurările concrete care permit să se stabilească nerespectarea sa (a se vedea în acest sens Hotărârea din 4 aprilie 2017, *Ombudsmanul/Staelen*, C-337/15 P, EU:C:2017:256, punctele 40 și 41).
- 85 Astfel cum s-a amintit la punctul 70 de mai sus, reclamanta susține că Comisia nu și-a îndeplinit obligația de diligență întrucât nu a condamnat public scurgerea de informații din raportul OLAF și nici nu a pus capăt difuzării de informații false produse de scurgerea menționată, prin publicarea unui comunicat care să sintetizeze principalele informații cuprinse în scrisoarea din 8 mai 2015.

- 86 Prin urmare, trebuie să se examineze dacă obligația de diligență poate fi interpretată în sensul că se impunea Comisiei o obligație legală de a acționa, care ar consta în obligația de a condamna public o scurgere de informații și de a pune capăt difuzării de informații false produse de aceasta, prin publicarea unui comunicat.
- 87 Este necesar să se arate că, în înscrisurile sale, reclamanta nu invocă nicio normă de drept specifică din care ar rezulta în sarcina Comisiei o obligație legală de a acționa, constând într-o luare de poziție care să condamne public scurgerea de informații dintr-un raport de investigație al OLAF și care să pună capăt difuzării de informații false produse de o astfel de scurgere de informații pentru a pune în aplicare transmiterea unui raport al OLAF. Cu toate acestea, încălcarea obligației de diligență invocată de reclamantă este legată intrinsec de Regulamentul nr. 883/2013, care constituie cadrul juridic în care Comisia a acționat atunci când a adoptat scrisoarea din 8 mai 2015, astfel încât este necesar să se stabilească dacă o asemenea obligație reiese din dispozițiile regulamentulului menționat.
- 88 Pe de o parte, potrivit articolului 11 alineatul (3) din Regulamentul nr. 883/2013, „[r]apoartele și recomandările redactate în urma unei investigații externe și orice documente conexe relevante sunt transmise autorităților competente ale statelor membre în cauză, în conformitate cu normele privind investigațiile externe, și, după caz, serviciilor competente ale Comisiei”. Trebuie arătat că această dispoziție nu prevede o obligație legală de a acționa în sarcina Comisiei. Prin urmare, nu se poate considera că reclamanta a demonstrat că obligația de diligență creează o obligație legală de a acționa în sarcina Comisiei în acest temei.
- 89 Pe de altă parte, potrivit articolului 10 alineatul (1) din Regulamentul nr. 883/2013, „[i]nformațiile transmise sau obținute în cursul investigațiilor externe, indiferent de forma acestora, sunt protejate de dispozițiile relevante”. În conformitate cu articolul 3 alineatul (2) din acest regulament, care privește, potrivit titlului articolului menționat, „investigațiile externe”, în versiunea aplicabilă faptelor din speță, „[OLAF] poate efectua, în conformitate cu dispozițiile și procedurile prevăzute de Regulamentul (Euratom, CE) nr. 2185/96, verificări și inspecții la fața locului la operatori economici”. Articolul 8 alineatul (1) 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) prevede că „[i]nformațiile comunicate sau dobândite sub orice formă în temeiul [acestui] regulament intră sub incidența secretului profesional”.
- 90 În plus, potrivit articolului 10 alineatul (3) din Regulamentul nr. 883/2013, „[i]nstituțiile, organismele, oficiile sau agențiile în cauză asigură respectarea confidențialității investigațiilor efectuate de [OLAF]”. În speță, nu se contestă că Comisia este o instituție în cauză, în sensul respectivei dispoziții.
- 91 Din aceste dispoziții rezultă că, în cadrul investigațiilor externe ale OLAF, Comisia este ținută de obligații de confidențialitate și de secret profesional.
- 92 Totuși, în pofida obligației care incumbă astfel Comisiei de a asigura respectarea confidențialității investigațiilor OLAF, obligația de diligență căreia îi este supusă aceasta nu îi poate impune, în lipsa unei încălcări a obligației de confidențialitate și din moment ce nu i se poate imputa răspunderea pentru scurgerea în presă a raportului OLAF (a se vedea punctul 67 de mai sus), o obligație de a

aționa precum cea de care se prevalează în speță reclamanta, constând în a condamna scurgerea în presă a informațiilor referitoare la o astfel de investigație și în a se distanța de informațiile publicate.

- 93 Obligația de diligență nu are sfera de aplicare pe care i-o atribuie reclamanta. Scurgerea acestui raport în presă este cea care constituie o încălcare a obligației de confidențialitate menționate mai sus, a cărei imputare în sarcina Comisiei nu a fost însă demonstrată, iar nu omisiunea reproșată de reclamantă Comisiei (a se vedea în acest sens și prin analogie Hotărârea din 15 ianuarie 2015, Ziegler și Ziegler Relocation/Comisia, T-539/12 și T-150/13, nepublicată, EU:T:2015:15, punctul 102).
- 94 Reclamanta nu a dovedit, aşadar, că în speță Comisia era ținută de o obligație de a acționa.
- 95 Astfel, în temeiul jurisprudenței citate la punctul 79 de mai sus, pretinsa omisiune nu poate angaja răspunderea Uniunii.
- 96 În orice caz, presupunând că s-ar considera că în speță, din obligația de diligență ar rezulta o obligație legală de a acționa în sarcina Comisiei, este necesar să se examineze dacă aceasta ar fi încălcat în mod vădit și grav limitele care s-ar impune în acest caz puterii sale de apreciere.
- 97 Trebuie arătat că o asemenea ipoteză ar conduce la interpretarea obligației de diligență în sensul că, în cazul scurgerii unui document confidențial la originea căreia nu s-a demonstrat că se află instituția în cauză, în sensul Regulamentului nr. 883/2013, ar reveni acestei instituții sarcina de a nu agrava prejudiciul care ar putea rezulta din această atingere adusă confidențialității.
- 98 Or, astfel cum s-a amintit la punctul 77 de mai sus, problema dacă instituția în cauză a Uniunii a încălcat în mod vădit și grav limitele care se impun puterii sale de apreciere trebuie să fie determinată în special în raport cu gradul de claritate și de precizie a normei a cărei încălcare suficient de gravă este invocată și cu dificultățile de interpretare sau de aplicare care pot decurge din aceasta.
- 99 În această privință, trebuie arătat că o asemenea obligație de a acționa a Comisiei pentru a nu agrava prejudiciul cauzat de o încălcare a confidențialității care nu îi este imputabilă nu rezultă din articolul 10 din Regulamentul nr. 883/2013 și nici nu poate fi dedusă implicit din conținutul acestuia. Astfel, prevăzând că instituțiile în cauză asigură respectarea confidențialității investigațiilor OLAF, alineatul (3) al acestui articol stabilește o obligație în sarcina acestor instituții de a garanta că conținutul investigațiilor OLAF rămâne confidențial. În schimb, el nu le impune, în cazul în care respectiva confidențialitate nu a fost respectată, iar divulgarea nu provine de la instituția în cauză, obligații de a condamna scurgerea de informații, de a pune capăt difuzării informațiilor în cauză sau de a le rectifica pe cele care ar fi eronate.
- 100 Asemenea obligații nu pot fi considerate ca intrând sub incidența obligației de a asigura respectarea confidențialității investigațiilor efectuate de OLAF, în sensul articolului 10 alineatul (3) din Regulamentul nr. 883/2013. Într-adevăr, pe de o parte, întrucât confidențialitatea menționată a fost încălcată, obligația de a asigura respectarea acesteia în sarcina Comisiei a rămas fără obiect. Pe de altă parte, este necesar să se arate că, în primul rând, eventuala necesitate de a condamna scurgerea de informații depășește simpla obligație de a asigura respectarea confidențialității, în al doilea rând, într-un asemenea caz, Comisia se află în imposibilitatea de a pune capăt difuzării raportului OLAF care rezultă din scurgerea de

informații menționată în presă și, în al treilea rând, presupunând că unele dintre informațiile difuzate sunt eronate, rectificarea lor nu este de natură a restabili caracterul lor confidențial, care a dispărut definitiv.

- 101 Astfel, chiar presupunând că în speță exista o obligație legală de acțiune în sarcina Comisiei, nu se poate considera că încălcarea obligației de diligență invocată de reclamantă constituie o încălcare suficient de gravă a unei norme de drept care are ca obiect conferirea de drepturi particularilor.
- 102 Prin urmare, este necesar să se considere că a patra nelegalitate nu este gravă în ceea ce privește pretinsa încălcare de către Comisie a obligațiilor de sollicitudine și de diligență.
- 103 În consecință, trebuie să se considere că prima condiție de angajare a răspunderii Uniunii nu este îndeplinită.
- 104 Având în vedere ansamblul elementelor care precedă, acțiunea trebuie respinsă.

[omissis]

Pentru aceste motive,

TRIBUNALUL (Camera a șaptea)

declară și hotărăște:

- 1) **Retrage din dosar documentul prezentat de International Management Group (IMG) ca anexa A.21 la cererea introductivă.**
- 2) **Respinge acțiunea.**
- 3) **Obligă IMG la plata cheltuielilor de judecată.**

da Silva Passos

Truchot

Sampol Pucurull

Pronunțată astfel în ședință publică la Luxemburg, la 28 iunie 2023.

Semnături