



Repertoriul jurisprudenței

HOTĂRÂREA CURȚII (Camera a treia)

13 ianuarie 2022*

„Recurs – Investigatii ale Oficiului European de Luptă Antifraudă (OLAF) – Rapoarte ale investigațiilor – Cerere de începere a unei investigații în legătură cu desfășurarea investigațiilor anterioare de către OLAF – Cerere de acces la documente – Scrisoare de respingere – Articolul 263 TFUE – Decizie care poate face obiectul unei acțiuni în anulare – Termen de introducere a acțiunilor – Acțiune împotriva unei scrisori de confirmare a rapoartelor de investigație ale OLAF – Regulamentul (CE) nr. 1049/2001 – Articolul 6 și articolul 7 alineatul (2) – Obligația de a informa solicitantul cu privire la dreptul său de a prezenta o cerere de confirmare”

În cauza C-351/20 P,

având ca obiect un recurs formulat în temeiul articolului 56 din Statutul Curții de Justiție a Uniunii Europene, introdus la 30 iulie 2020,

Liviu Dragnea, cu domiciliul în București (România), reprezentat de C. Toby, O. Riffaud și B. Entringer, avocats,

recurent,

cealaltă parte din procedură fiind:

Comisia Europeană, reprezentată de J.-P. Keppenne și J. Baquero Cruz, în calitate de agenți,

pârâtă în primă instanță,

CURTEA (Camera a treia),

compusă din doamna A. Prechal, președinta Camerei a doua, îndeplinind funcția de președinte al Camerei a treia, domnii J. Passer (raportor) și F. Biltgen, doamna L. S. Rossi și domnul N. Wahl, judecători,

avocată generală: doamna J. Kokott,

grefier: domnul A. Calot Escobar,

având în vedere procedura scrisă,

după ascultarea concluziilor avocatei generale în ședința din 15 iulie 2021,

* Limba de procedură: engleza.

pronunță prezenta

Hotărâre

- 1 Prin recursul formulat, domnul Liviu Dragnea solicită anularea Ordonanței Tribunalului Uniunii Europene din 12 mai 2020, Dragnea/Comisia (T-738/18, nepublicată, denumită în continuare „ordonanța atacată”, EU:T:2020:208), prin care acesta a respins acțiunea sa în anularea scrisorii Oficiului European de Luptă Antifraudă (OLAF) din 1 octombrie 2018 având ca obiect, pe de o parte, refuzul de a începe o investigație cu privire la desfășurarea a două investigații anterioare și, pe de altă parte, respingerea accesului la documentele referitoare la aceste investigații (denumită în continuare „scrisoarea în litigiu”).

Cadrul juridic

Regulamentul (UE, Euratom) nr. 883/2013

- 2 Conform articolului 2 punctul 5 din Regulamentul (UE, Euratom) nr. 883/2013 al Parlamentului European și al Consiliului din 11 septembrie 2013 privind investigațiile efectuate de Oficiul European de Luptă Antifraudă (OLAF) și de abrogare a Regulamentului (CE) nr. 1073/1999 al Parlamentului European și al Consiliului și a Regulamentului (Euratom) nr. 1074/1999 al Consiliului (JO 2013, L 248, p. 1), prin „persoană vizată” se înțelege „orice persoană sau agent economic suspectat de a fi comis un act de fraudă, de corupție sau orice altă activitate ilegală care afectează interesele financiare ale Uniunii și care, prin urmare, este supusă unei investigații a [OLAF]”.
- 3 Articolul 5 din acest regulament, intitulat „Începerea investigațiilor”, prevede:

„(1) Directorul general poate începe o investigație atunci când există o suspiciune suficientă, care se poate baza și pe informații furnizate de orice parte terță sau pe informații anonime, privind existența unui act de fraudă, de corupție sau a oricărei alte activități ilegale care afectează interesele financiare ale Uniunii. Decizia directorului general de a începe sau nu o investigație ține seama de prioritățile politicii de investigare și de planul anual de gestionare al [OLAF], stabilit în conformitate cu articolul 17 alineatul (5). Respectiva decizie ia în considerare, de asemenea, necesitatea utilizării eficiente a resurselor [OLAF] și proporționalitatea mijloacelor folosite. În ceea ce privește investigațiile interne, se ține seama de instituția, organismul, oficiul sau agenția cea (cel) mai bine plasată pentru a efectua aceste investigații, în special în funcție de natura faptelor, impactul financiar real sau potențial al cazului și probabilitatea unor urmări judiciare.

(2) Decizia de a începe o investigație externă se ia de către directorul general, care acționează din proprie inițiativă sau în urma unei cereri din partea statului membru vizat sau din partea unei instituții, a unui organism, a unui oficiu sau a unei agenții a Uniunii.

Decizia de a începe o investigație internă se ia de către directorul general, care acționează din proprie inițiativă sau în urma unei cereri din partea instituției, organismului, oficiului sau agenției în cadrul căreia (căruia) urmează să se efectueze investigația sau din partea unui stat membru.

[...]

(4) Decizia de a începe sau nu o investigație se adoptă în termen de două luni de la primirea de către oficiu a unei cereri menționate la alineatul (2). Decizia se comunică de îndată statului membru, instituției, organismului, oficiului sau agenției care a făcut cererea. Orice decizie de a nu începe o investigație se motivează. Dacă la expirarea celor două luni [OLAF] nu a luat nicio decizie, se consideră că [OLAF] a decis să nu înceapă o investigație.

În cazul în care un funcționar, un alt agent, un membru al unei instituții sau organism, un conducător de oficiu sau agenție sau un membru al personalului, acționând în conformitate cu articolul 22a din statutul personalului, furnizează [OLAF] informații privind o eventuală fraudă sau abatere, [OLAF] informează persoana respectivă cu privire la decizia privind începerea sau nu a unei investigații în legătură cu faptele în cauză.

[...]”

- 4 Articolul 9 din regulamentul menționat, intitulat „Garanții procedurale”, enumeră garanțiile procedurale de care trebuie să beneficieze persoanele vizate de investigațiile OLAF. Alineatul (4) al acestui articol prevede în special că, „înainte de redactarea unor concluzii referitoare nominal la persoana vizată, acestea i se oferă posibilitatea de a face observații privind faptele care o vizează”.
- 5 Intitulat „Raportul investigației și măsurile care urmează a fi întreprinse în urma investigațiilor”, articolul 11 din același regulament prevede la alineatul (1) că, la încheierea unei investigații a OLAF, se redactează un raport care clarifică, printre altele, etapele procedurale urmate, faptele constatate și încadrarea lor juridică preliminară și care este însoțit, dacă este cazul, de recomandări cu privire la aspectul dacă instituțiile Uniunii sau autoritățile competente ale statului membru în cauză trebuie sau nu să ia măsuri.

Regulamentul (CE) nr. 1049/2001

- 6 Articolul 6 din Regulamentul (CE) nr. 1049/2001 al Parlamentului European și al Consiliului din 30 mai 2001 privind accesul public la documentele Parlamentului European, ale Consiliului și ale Comisiei (JO 2001, L 145, p. 43, Ediție specială, 01/vol. 3, p. 76), intitulat „Cereri de acces”, prevede la alineatul (1):

„Cererile de acces la documente se formulează în scris, inclusiv în format electronic, într-una din limbile enumerate la articolul [55 TUE] și într-un mod suficient de precis pentru a permite instituției să identifice documentul. Solicitantul nu este obligat să-și motiveze cererea.”

- 7 Articolul 7 din acest regulament, intitulat „Soluționarea cererilor inițiale”, prevede:

„(1) Cererile de acces la documente se soluționează cu promptitudine. Solicitantului i se trimite o confirmare de primire. În termen de 15 zile lucrătoare de la înregistrarea cererii, instituția fie acordă accesul la documentul solicitat și îl furnizează în același termen, în conformitate cu articolul 10, fie îi comunică solicitantului, în scris, motivele respingerii în tot sau în parte a cererii și îl informează cu privire la dreptul acestuia de a prezenta o cerere de confirmare, în conformitate cu alineatul (2) din prezentul articol.

(2) În cazul respingerii în tot sau în parte a cererii, solicitantul poate adresa, în termen de 15 zile lucrătoare de la primirea răspunsului din partea instituției, o cerere de confirmare prin care solicită ca instituția să-și revizuiască poziția.

[...]

(4) În lipsa unui răspuns din partea instituției în termenul stabilit, solicitantul poate prezenta o cerere de confirmare.”

- 8 Articolul 8 din regulamentul menționat, intitulat „Soluționarea cererilor de confirmare”, are următorul cuprins:

„(1) Cererile de confirmare se soluționează cu promptitudine. În termen de 15 zile lucrătoare de la înregistrarea cererii, instituția fie permite accesul la documentul solicitat și îl furnizează în același termen, în conformitate cu articolul 10, fie comunică, în scris, motivele respingerii în tot sau în parte a cererii. În cazul unei respingeri în tot sau în parte a cererii, instituția informează solicitantul cu privire la căile de atac de care dispune, și anume introducerea unei acțiuni în justiție împotriva instituției și/sau formularea unei plângeri adresate Ombudsmanului, în conformitate cu condițiile prevăzute la articolele [263] și [228 TFUE].

[...]

(3) Lipsa unui răspuns din partea instituției în termenul stabilit se consideră răspuns negativ și dă dreptul solicitantului să introducă o acțiune în justiție împotriva instituției și/sau să formuleze o plângere adresată Ombudsmanului, în conformitate cu dispozițiile aplicabile din Tratatul [FUE].”

Istoricul litigiului

- 9 La 10 februarie 2015, OLAF a început două investigații privind presupuse fraude referitoare la două proiecte de construire a unor infrastructuri rutiere în România (denumite în continuare „investigațiile anterioare”). Aceste proiecte fuseseră atribuite de Consiliul Județean Teleorman (România) și finanțate de Fondul european de dezvoltare regională (FEDR).
- 10 La 30 mai și la 16 septembrie 2016, OLAF a finalizat aceste investigații. În rapoartele sale finale, acesta a constatat că fuseseră create două grupuri infracționale organizate și că fuseseră probabil falsificate un număr mare de documente pentru a se obține în mod ilegal fonduri ale Uniunii.
- 11 OLAF a recomandat de asemenea Comisiei Europene să recupereze sumele în cauză și autorității române anticorupție să înceapă urmărirea penală pentru infracțiuni care aduc atingere intereselor financiare ale Uniunii.
- 12 OLAF a calificat Consiliul Județean din Teleorman drept „persoană vizată” de investigațiile anterioare în sensul articolului 2 punctul 5 din Regulamentul nr. 883/2013. În schimb, recurentul, domnul Dragnea, care, la momentul faptelor, era președinte al acestui consiliu, nu a fost calificat drept „persoană vizată”.
- 13 La 13 noiembrie 2017, autoritatea română anticorupție a anunțat începerea unei investigații penale împotriva recurentului pentru fraude privind fonduri ale Uniunii, constituirea unui grup infracțional organizat și abuz de putere.

- 14 În aceeași zi, OLAF a publicat un comunicat de presă prin care anunța începerea acestei investigații penale. Cu această ocazie, OLAF a menționat numele recurentului, subliniind importanța investigațiilor sale anterioare pentru începerea urmăririi penale de către autoritățile naționale.
- 15 La 1 iunie 2018, recurentul s-a adresat în scris OLAF pentru a-i solicita să formuleze observații cu privire la concluziile analizei sale referitoare la rapoartele finale, care priveau chestiuni atât de fond, cât și de procedură.
- 16 Prin scrisoarea din 10 iulie 2018, OLAF l-a informat pe recurent că, în măsura în care problema făcea obiectul unei investigații a autorităților naționale competente, se va abține să formuleze observații pe fond. În plus, acesta a furnizat lămuriri cu privire la chestiunile de procedură ridicate de recurent.
- 17 La 22 august 2018, recurentul s-a adresat în scris OLAF pentru a-i solicita, pe de o parte, să înceapă o investigație cu privire la derularea investigațiilor anterioare și, pe de altă parte, să îi acorde accesul la mai multe documente cuprinse în dosarele acestor investigații (denumită în continuare „scrisoarea din 22 august 2018”).
- 18 Prin scrisoarea în litigiu, OLAF l-a informat printre altele pe recurent că investigațiile anterioare fuseseră efectuate în conformitate cu cadrul juridic în vigoare și că nu considera că aspectele invocate de recurent constituiau informații susceptibile să justifice începerea unei investigații referitoare la investigațiile anterioare. În plus, OLAF a arătat că, dat fiind că recurentul nu era o „persoană vizată” de investigațiile anterioare, acesta nu se poate prevala de drepturile procedurale prevăzute la articolul 9 din Regulamentul nr. 883/2013 și că nu putea avea acces la documentele pe care le solicitase.

Procedura în fața Tribunalului și ordonanța atacată

- 19 Prin cererea introductivă depusă la grefa Tribunalului la 11 decembrie 2018, recurentul a introdus o acțiune având ca obiect anularea scrisorii în litigiu.
- 20 În ceea ce privește refuzul de a deschide o investigație cu privire la desfășurarea investigațiilor anterioare, recurentul invoca o încălcare a dreptului la apărare, astfel cum este consacrat în special la articolul 9 din Regulamentul nr. 883/2013, precum și o încălcare a principiului bunei administrări și diverse erori de apreciere care ar fi fost săvârșite în cursul investigațiilor anterioare sau care ar afecta rapoartele prin care au fost finalizate acestea din urmă.
- 21 În ceea ce privește refuzul accesului la documente, recurentul invoca o încălcare a articolului 42 din Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene (denumită în continuare „carta”), precum și a articolului 4 alineatul (2) și a articolului 7 din Regulamentul nr. 1049/2001.
- 22 Printr-un înscris separat depus la grefa Tribunalului la 6 martie 2019, Comisia a ridicat o excepție de inadmisibilitate a acestei acțiuni în temeiul articolului 130 alineatul (1) din Regulamentul de procedură al Tribunalului.
- 23 La 18 aprilie 2019, recurentul și-a prezentat observațiile cu privire la excepția de inadmisibilitate.

- 24 Prin ordonanța atacată, Tribunalul, considerându-se suficient de lămurit de înscrisurile din dosar, a decis, în temeiul articolului 130 alineatele (1) și (7) din Regulamentul său de procedură, să se pronunțe asupra cererii Comisiei fără continuarea procedurii și, admitând această cerere, a respins acțiunea ca inadmisibilă.
- 25 Prin intermediul excepției de inadmisibilitate, Comisia invoca două cauze de inadmisibilitate. În ceea ce privește, în primul rând, cauza de inadmisibilitate întemeiată pe faptul că refuzul OLAF de a începe o investigație cu privire la desfășurarea investigațiilor anterioare nu este un act susceptibil să facă obiectul unei acțiuni în anulare, Tribunalul a arătat, pe de o parte, că nicio dispoziție din Regulamentul nr. 883/2013 nu atribuia persoanelor fizice și juridice, indiferent dacă este sau nu este vorba despre „persoane vizate”, în sensul acestui regulament, dreptul de a solicita OLAF începerea unei investigații cu privire la propriile investigații anterioare pentru a examina respectarea garanțiilor procedurale prevăzute la articolul 9 din Regulamentul nr. 883/2013 și, pe de altă parte, că rezulta din acest regulament că persoanele fizice sau juridice pot comunica OLAF informații referitoare la conduite sancționabile, dar nu pot obliga OLAF să înceapă o investigație administrativă.
- 26 În aceste condiții, Tribunalul a considerat că refuzul OLAF de a începe o investigație cu privire la desfășurarea investigațiilor anterioare nu poate fi considerat un act care produce efecte juridice obligatorii de natură să afecteze interesele recurentului, modificând în mod distinct situația juridică a acestuia.
- 27 Tribunalul a adăugat, *primo*, că, presupunând că refuzul OLAF, cuprins în scrisoarea în litigiu, de a începe o investigație cu privire la desfășurarea investigațiilor anterioare trebuie interpretat ca un refuz de a modifica sau de a repune în discuție rapoartele finale, refuzul menționat nu ar putea fi considerat nici o decizie susceptibilă să facă obiectul unei acțiuni în anulare. Astfel, din moment ce rapoartele și recomandările OLAF elaborate în urma unei investigații externe sau interne și transmise autorităților competente ale statelor membre nu constituie decât recomandări sau avize lipsite de efecte juridice obligatorii, a admite o acțiune împotriva unui astfel de refuz ar însemna eludarea acestui caracter neatacabil al unor astfel de rapoarte și recomandări.
- 28 *Secundo*, Tribunalul a considerat că o concluzie diferită de cea vizată la punctul precedent ar determina, în plus, în cazul de față, și o eludare a termenului pentru formularea unei acțiuni în anulare, din moment ce, presupunând chiar că rapoartele și recomandările menționate constituie acte atacabile, recurentul ar fi lăsat în speță să curgă termenul menționat.
- 29 *Tertio*, Tribunalul a considerat că a concluziona în sensul inadmisibilității acțiunii în anulare nu crea o lacună în sistemul de protecție jurisdicțională a drepturilor Uniunii, ținând seama în special, pe de o parte, de posibilitatea instanței naționale sesizate, în cadrul urmăririi penale eventual inițiate în temeiul informațiilor transmise autorităților naționale de OLAF, de a adresa Curții o cerere de decizie preliminară în temeiul articolului 267 TFUE și, pe de altă parte, de faptul că o nelegalitate săvârșită de OLAF, care nu privește un act care lezează, poate, dacă este cazul, să fie sancționată în cadrul unei acțiuni în despăgubire.
- 30 În al doilea rând, în ceea ce privește cauza de inadmisibilitate întemeiată pe faptul că refuzul accesului la documente nu este un act atacabil în sensul Regulamentului nr. 1049/2001, Tribunalul a statuat, pe de o parte, că recurentul nu își poate întemeia cererea de acces la documente direct pe o dispoziție de drept primar precum articolul 42 din cartă.

- 31 Pe de altă parte, Tribunalul a considerat că, în împrejurările specifice ale speței, refuzul accesului la documente nu putea fi considerat un act definitiv adoptat în conformitate cu articolele 7 și 8 din Regulamentul nr. 1049/2001 și nici, prin urmare, un act susceptibil să facă obiectul unei acțiuni în anulare în conformitate cu același regulament.
- 32 În această privință, Tribunalul a constatat, *primo*, că numai în înscrisurile depuse în fața sa recurentul a precizat pentru prima dată că cererea de acces la documente formulată în scrisoarea din 22 august 2018 ar fi fost formulată în temeiul articolului 6 din Regulamentul nr. 1049/2001.
- 33 *Secundo*, Tribunalul a considerat că reieșea în mod clar din conținutul scrisorii în litigiu că OLAF a tratat cererea de acces la documente ca pe o cerere de acces la dosarul investigațiilor anterioare, iar nu ca pe o cerere inițială, în sensul articolelor 6 și 7 din Regulamentul nr. 1049/2001 și că OLAF era îndreptățit să trateze cererea menționată în acest mod, în măsura în care, în scrisoarea din 22 august 2018, recurentul viza în mod constant Regulamentul nr. 883/2013.
- 34 *Tertio*, după ce a arătat că recurentul nu prezentase o cerere de confirmare, în sensul articolului 7 alineatul (2) din Regulamentul nr. 1049/2001, Tribunalul a statuat că, întrucât OLAF a tratat în mod întemeiat cererea recurentului ca pe o cerere de acces la dosarul investigațiilor, iar nu ca pe o cerere inițială, în sensul articolelor 6 și 7 din regulamentul menționat, Comisia nu încălcăse articolul 7 alineatul (1) din același regulament prin faptul că a omis să îl informeze pe recurent cu privire la dreptul său de a prezenta o astfel de cerere de confirmare.

Concluziile părților

- 35 Prin recursul formulat, recurentul solicită Curții:
- anularea ordonanței atacate;
 - declararea acțiunii în anulare ca fiind admisibilă;
 - constatarea încălcării de către Comisie a articolului 9 alineatele (1), (2) și (4) din Regulamentul nr. 883/2013, a dreptului la apărare al recurentului, inclusiv dreptul de a fi ascultat și respectarea prezumției de nevinovăție, a principiului general de drept al Uniunii al bunei administrări, precum și a drepturilor recurentului prin respingerea cererii de acces la documente și
 - obligarea Comisiei la plata cheltuielilor de judecată aferente prezentului recurs.
- 36 În plus, recurentul solicită Curții în esență să adopte o măsură de cercetare judecătorească și să oblige Comisia să furnizeze toate documentele referitoare la investigațiile anterioare.
- 37 Comisia solicită Curții:
- respingerea recursului ca nefondat;
 - respingerea cererii de dispunere a unei măsuri de cercetare judecătorească și
 - obligarea recurentului la plata cheltuielilor de judecată.

Cu privire la recurs

- 38 În susținerea recursului, recurentul invocă două motive. Prin intermediul primului motiv, întemeiat pe încălcarea Regulamentului nr. 883/2013 și a articolului 47 din cartă, acesta critică ordonanța atacată în măsura în care, prin aceasta, Tribunalul a respins ca inadmisibilă acțiunea sa întrucât viza refuzul OLAF de a începe o investigație cu privire la desfășurarea investigațiilor anterioare. Prin intermediul celui de al doilea motiv, întemeiat pe o încălcare a articolelor 6 și 7 din Regulamentul nr. 1049/2001, acesta critică ordonanța atacată în măsura în care, prin aceasta, Tribunalul a respins ca inadmisibilă acțiunea sa în anulare întrucât viza refuzul de acces opus de OLAF la documentele utilizate în cadrul investigațiilor sale anterioare.

Cu privire la primul motiv, întemeiat pe încălcarea Regulamentului nr. 883/2013 și a articolului 47 din cartă

Argumentația părților

- 39 Prin intermediul primului aspect al primului motiv, recurentul critică concluzia la care a ajuns Tribunalul, la punctul 36 din ordonanța atacată, potrivit căreia refuzul OLAF de a începe o investigație cu privire la desfășurarea investigațiilor anterioare nu constituie o decizie susceptibilă să facă obiectul unei acțiuni în anulare, precum și considerațiile enunțate de aceeași instanță la punctele 33 și 34 din ordonanța menționată prin care se susține această concluzie. Potrivit recurentului, concluzia menționată ar rezulta dintr-o eroare de apreciere pe care ar fi săvârșit-o Tribunalul atunci când a considerat că recurentul nu putea fi calificat drept „persoană vizată”, în sensul articolului 2 punctul 5 din Regulamentul nr. 883/2013, că el nu putea invoca niciun drept la un proces echitabil în cadrul investigației și că rapoartele OLAF nu aveau un impact semnificativ asupra procedurilor penale naționale ulterioare. Potrivit recurentului, prin faptul că a decis să nu îl considere o „persoană vizată”, deși era, în realitate, în centrul investigațiilor în calitate de președinte al Consiliului Județean din Teleorman și deși această entitate națională a fost considerată o „persoană vizată”, în sensul articolului 2 punctul 5 din Regulamentul nr. 883/2013, OLAF l-ar fi privat pe recurent de garanțiile procedurale prevăzute la articolul 9 din acest regulament. Or, rapoartele OLAF ar fi avut un impact major asupra deciziei autorității române anticorupție de a-l urmări penal pe recurent, astfel cum ar arăta comunicatele de presă ale OLAF și ale autorității române anticorupție din 13 noiembrie 2017. Astfel, aceste rapoarte ar fi fost considerate elemente de probă determinante în cursul procedurii penale naționale. Potrivit recurentului, temeiul adecvat, pe baza căruia trebuie analizată admisibilitatea acțiunii sale, este Hotărârea din 8 iulie 2008, Franchet și Byk/Comisia (T-48/05, EU:T:2008:257).
- 40 Prin intermediul celui de al doilea aspect al primului motiv, recurentul susține că respingerea acțiunii sale ca inadmisibilă ar implica o deficiență a sistemului de protecție jurisdicțională al Uniunii, contrară cerințelor articolului 47 din cartă, în măsura în care, contrar celor statuate de Tribunal la punctele 40 și 41 din ordonanța atacată, rapoartele și recomandările OLAF ar avea un impact semnificativ asupra deciziilor autorităților naționale în materie de urmărire penală. În plus, dat fiind că instanțele statelor membre nu ar fi competente nici să examineze investigațiile inițiale ale OLAF în raport cu dreptul Uniunii, nici să se pronunțe cu privire la legalitatea acestora și că actele de investigație nelegale ale OLAF ar putea face obiectul nu al unei acțiuni în anulare, ci numai al unei acțiuni în despăgubire, o astfel de acțiune nu poate fi considerată o cale de atac efectivă, în sensul dispoziției menționate.
- 41 Comisia susține că primul motiv este inoperant și, în orice caz, nefondat.

Aprecierea Curții

- 42 Astfel cum a amintit în mod întemeiat Tribunalul la punctul 30 din ordonanța atacată, atunci când, precum în speță, o decizie a Comisiei are un caracter negativ, această decizie trebuie apreciată în funcție de natura cererii la care constituie răspunsul (Ordonanța din 6 aprilie 2006, GISTI/Comisia, C-408/05 P, nepublicată, EU:C:2006:247, punctul 10, precum și jurisprudența citată), și anume, în speță și după cum a constatat Tribunalul la punctul 31 din aceeași ordonanță, în funcție de natura cererii adresate OLAF de a începe o investigație cu privire la desfășurarea investigațiilor anterioare.
- 43 Or, în primul rând, contrar celor susținute de recurent prin intermediul primului aspect al motivului său îndreptat împotriva punctelor 33, 34 și 36 din ordonanța atacată, Tribunalul a statuat în mod întemeiat, în această privință, la punctul 36 menționat, raportându-se la considerațiile prezentate la punctele 33-35 din ordonanța menționată, că refuzul OLAF de a începe o investigație cu privire la desfășurarea investigațiilor anterioare nu poate fi considerat un act care produce efecte juridice obligatorii de natură să afecteze interesele recurentului, prin modificarea în mod substanțial a situației juridice a acestuia, și că refuzul menționat nu constituie, așadar, o decizie susceptibilă să facă obiectul unei acțiuni în anulare în temeiul articolului 263 TFUE.
- 44 De altfel, trebuie să se constate că, prin argumentația sa, recurentul nu critică esența raționamentului urmat de Tribunal la punctele 33-35 din ordonanța atacată pentru a ajunge la concluzia cuprinsă la punctul 36 din ordonanța menționată, ci își articulează argumentația menționată în jurul chestiunii dacă OLAF a ales în mod întemeiat să nu îl considere, în cadrul investigațiilor anterioare, drept o „persoană vizată”, în sensul articolului 2 punctul 5 din Regulamentul nr. 883/2013.
- 45 Cu toate acestea, răspunsul la o astfel de întrebare este lipsit de relevanță în raport cu respectivele raționamente și concluzii ale Tribunalului, întrucât acesta din urmă a subliniat în mod întemeiat, la punctul 33 din ordonanța atacată, că nicio dispoziție din Regulamentul nr. 883/2013 nu atribuie persoanelor fizice și juridice, indiferent dacă este sau nu este vorba despre „persoane vizate”, în sensul articolului 2 punctul 5 din acest regulament, dreptul de a solicita OLAF începerea unei investigații cu privire la propriile investigații efectuate anterior.
- 46 Astfel, nici măcar o „persoană vizată”, în sensul acestei dispoziții, definită de aceasta din urmă ca fiind „orice persoană sau agent economic suspectat de a fi comis un act de fraudă, de corupție sau orice altă activitate ilegală care afectează interesele financiare ale Uniunii și care, prin urmare, este supusă unei investigații a [OLAF]”, nu are dreptul de a solicita acestui oficiu începerea unei investigații cu privire la propriile investigații, iar acesta din urmă nu este obligat să înceapă o astfel de investigație pe baza informațiilor care îi sunt furnizate.
- 47 În plus, după cum arată Comisia, Tribunalul a statuat de asemenea în esență, la punctul 43 din ordonanța atacată și prin trimitere la punctele 37 și 38 din aceasta, că, dacă ar trebui să aprecieze acțiunea în lumina rapoartelor finale ale OLAF pe care aceasta se întemeiază, așa cum sugerează recurentul, astfel încât această acțiune ar privi refuzul OLAF de a modifica sau de a pune în discuție aceste rapoarte, o asemenea acțiune ar determina o eludare a termenului pentru formularea unei acțiuni în anulare împotriva unor astfel de rapoarte.
- 48 Or, prin intermediul primului motiv, recurentul nu contestă această apreciere a Tribunalului.

- 49 În această privință, în măsura în care acțiunea în primă instanță nu era îndreptată formal împotriva rapoartelor finale ale investigațiilor anterioare, ci împotriva scrisorii în litigiu, prin care OLAF a respins cererea recurentului de începere a unei investigații privind desfășurarea investigațiilor anterioare, trebuie amintit că, potrivit unei jurisprudențe constante a Curții, un act care nu conține niciun element nou în raport cu un act anterior constituie un act pur confirmativ al acestuia și, prin urmare, nu poate avea ca efect începerea unui nou termen de introducere a acțiunii (Ordonanța din 23 octombrie 2009, Comisia/Potamianos și Potamianos/Comisia, C-561/08 P și C-4/09 P, EU:C:2009:656, punctul 43, precum și jurisprudența citată).
- 50 În speță, după cum a arătat doamna avocată generală la punctul 43 din concluzii și după cum reiese din constatările efectuate de Tribunal în ordonanța atacată, recurentul s-a limitat, în scrisorile sale adresate OLAF, să critice concluziile acestuia din urmă care figurează în rapoartele finale referitoare la investigațiile anterioare și actele de procedură care au condus la aceste concluzii, fără a aduce elemente noi și esențiale. Din aceleași constatări reiese că nici răspunsurile OLAF și în special scrisoarea în litigiu nu făceau referire la astfel de elemente sau la o reexaminare a situației recurentului în raport cu rapoartele menționate.
- 51 În consecință, în ceea ce privește refuzul OLAF de a începe o investigație cu privire la desfășurarea investigațiilor anterioare, scrisoarea în litigiu constituie, în orice caz, un act pur confirmativ al rapoartelor finale întocmite la finalizarea acestor investigații, astfel încât, chiar fără a fi necesar să se examineze, în speță, problema dacă aceste rapoarte constituie acte atacabile, în sensul articolului 263 TFUE, este necesar să se considere că Tribunalul a considerat în mod întemeiat, la punctul 43 din ordonanța atacată, că acțiunea recurentului nu poate, în speță, în orice caz, să fie declarată admisibilă, în caz contrar eludându-se termenul în care rapoartele finale ale investigațiilor anterioare ale OLAF ar fi putut eventual să fie atacate de persoana interesată.
- 52 Având în vedere ceea ce precedă, primul aspect al primului motiv trebuie respins ca fiind nefondat.
- 53 În al doilea rând și în ceea ce privește al doilea aspect al acestui motiv, întemeiat pe faptul că constatarea inadmisibilității acțiunii efectuate de Tribunal în ordonanța atacată ar reprezenta o deficiență a sistemului de protecție jurisdicțională al Uniunii, trebuie amintit de la bun început că din articolul 256 TFUE, din articolul 58 primul paragraf din Statutul Curții de Justiție a Uniunii Europene, din articolul 168 alineatul (1) litera (d) și din articolul 169 din Regulamentul de procedură al Curții rezultă că un recurs trebuie să indice cu precizie elementele criticate ale hotărârii a cărei anulare se solicită, precum și argumentele juridice care susțin în mod concret această cerere, sub sancțiunea inadmisibilității recursului sau a motivului în cauză (Ordonanța din 29 iunie 2016, Ombudsmanul/Staelen, C-337/15 P, nepublicată, EU:C:2016:670, punctul 21 și jurisprudența citată).
- 54 Or, prin formularea celui de al doilea aspect al primului motiv în termenii amintiți la punctul 40 din prezenta hotărâre, recurentul nu a îndeplinit asemenea cerințe. Astfel, deși Tribunalul a examinat argumentul recurentului formulat în primă instanță și întemeiat pe o asemenea deficiență pretinsă a sistemului de protecție jurisdicțională al Uniunii la punctele 47-55 din ordonanța atacată, consacrand acestei probleme o serie de dezvoltări juridice, recurentul se limitează, în acest al doilea aspect, pe de o parte, să își exprime dezacordul cu aprecierile formulate de Tribunal la punctele 40 și 41 din ordonanța menționată și, pe de altă parte, să formuleze, în termeni foarte succinți, câteva considerații de ordin general, fără a expune în ce mod diferitele dezvoltări juridice cuprinse astfel la punctele 47-55 din ordonanța menționată ar fi eventual viciate de erori de drept.

- 55 În această privință, este necesar să se amintească faptul că trebuie respins ca fiind vădit inadmisibil un motiv de recurs care se limitează la afirmații generale și care nu cuprinde indicații precise referitoare la punctele din decizia atacată care ar fi eventual viciate de o eroare de drept (a se vedea în acest sens Ordonanța din 29 iunie 2016, Ombudsmanul/Staelen, C-337/15 P, nepublicată, EU:C:2016:670, punctul 22 și jurisprudența citată). Potrivit jurisprudenței constante a Curții, nu îndeplinește cerința amintită la punctul 53 din prezenta hotărâre motivul care, fără a cuprinde cel puțin o argumentație prin care să se urmărească în mod specific identificarea erorii de drept care ar vicia hotărârea atacată, se limitează la reproducerea motivelor și a argumentelor care au fost deja prezentate în fața Tribunalului. Astfel, un asemenea recurs ar constitui în realitate o cerere prin care se urmărește o simplă reexaminare a cererii introductive depuse la Tribunal, ceea ce nu este de competența Curții (a se vedea în acest sens Hotărârea din 16 decembrie 2020, Consiliul și alții/K. Chrysostomides & Co. și alții, C-597/18 P, C-598/18 P, C-603/18 P și C-604/18 P, EU:C:2020:1028, punctul 127 și jurisprudența citată).
- 56 În consecință, al doilea aspect al primului motiv este inadmisibil.
- 57 Având în vedere toate cele de mai sus, primul motiv trebuie respins în totalitate ca fiind în parte nefondat și în parte inadmisibil.

Cu privire la al doilea motiv, întemeiat pe o încălcare a articolului 6 din Regulamentul nr. 1049/2001

Argumentația părților

- 58 Potrivit recurentului, Tribunalul a săvârșit o eroare de drept prin aceea că a admis cauza de inadmisibilitate invocată de Comisie și întemeiată pe faptul că refuzul accesului, formulat de OLAF în scrisoarea în litigiu, la documentele pe care i le solicita nu era un act atacabil, în sensul Regulamentului nr. 1049/2001. În special, Tribunalul ar fi statuat în mod eronat, la punctul 69 din ordonanța atacată, că refuzul accesului la documentele solicitate în scrisoarea din 22 august 2018 nu putea fi considerat un act definitiv adoptat în conformitate cu articolele 7 și 8 din acest regulament. Tribunalul ar fi ajuns la această concluzie după ce a arătat, printre altele, la punctele 64 și 65 din aceeași ordonanță, pe de o parte, că numai în stadiul înscrierilor depuse la Tribunal recurentul menționase, pentru prima dată, că cererea sa de acces ar fi fost întemeiată pe articolul 6 din același regulament și, pe de altă parte, că scrisoarea în litigiu ar evidenția în mod clar că OLAF a tratat cererea respectivă nu ca pe o cerere de acces în temeiul articolului 6 menționat, ci exclusiv ca pe o cerere de acces la dosarul investigațiilor.
- 59 Procedând astfel, Tribunalul nu ar fi ținut seama de faptul că, în ceea ce privește cererea de acces la documente, articolul 6 din Regulamentul nr. 1049/2001 nu prevede nicio altă cerință formală specifică în afara redactării acestei cereri în una dintre limbile Uniunii, precum și un grad de precizie suficient pentru a permite instituției să identifice documentele în discuție. Prin urmare, potrivit recurentului, în măsura în care Comisia nu l-a informat cu privire la dreptul său de a prezenta o cerere de confirmare în temeiul articolului 7 alineatul (2) din regulamentul menționat, refuzul accesului la documente formulat de OLAF ar fi trebuit să fie considerat un act definitiv împotriva căruia poate fi introdusă o acțiune în anulare.
- 60 Comisia susține, în primul rând, că, prin intermediul celui de al doilea motiv, recurentul solicită Curții să repună în discuție aprecierea faptelor de către Tribunal, ceea ce nu este de competența Curții în cadrul unui recurs.

- 61 În al doilea rând, potrivit Comisiei, pentru a avea acces la documentele solicitate OLAF, recurentul se putea întemeia fie pe dreptul de acces la dosar, prevăzut la articolul 41 alineatul (2) litera (b) din cartă, fie pe dreptul de acces al publicului la documente stabilit și reglementat de Regulamentul nr. 1049/2001. Or, în speță, temeiul juridic pe care recurentul își întemeia cererea de acces formulată în scrisoarea din 22 august 2018 nu ar fi fost clar, iar această scrisoare ar fi lăsat să se creadă că era întemeiată pe articolul 41 alineatul (2) litera (b) din cartă. Prin urmare, ar fi fost normal ca, în scrisoarea în litigiu, OLAF să nu fi examinat această cerere de acces în lumina Regulamentului nr. 1049/2001 și să nu fi atras atenția recurentului cu privire la posibilitatea de a introduce o cerere de confirmare în temeiul articolului 7 din Regulamentul nr. 1049/2001. În această privință, potrivit Comisiei, reiese din jurisprudența Curții că o cerere de acces la documente trebuie să fie suficient de precisă pentru a permite instituției în cauză să răspundă la aceasta. În acest context, solicitantii ar avea obligația de a furniza informații pertinente și, atunci când depun o astfel de cerere, ar fi ținuti de o obligație de loialitate.
- 62 În al treilea rând, potrivit Comisiei, dacă recurentul considera totuși că cererea sa de acces era întemeiată pe acest regulament, ar fi trebuit să introducă o cerere de confirmare în temeiul articolului 7 din Regulamentul nr. 1049/2001. Astfel, răspunsul inițial al OLAF, dacă ar fi înțeles drept un refuz în sensul regulamentului menționat, nu ar fi putut în niciun caz să constituie un act atacabil, ținând seama de procedura în două etape stabilită de același regulament.

Aprecierea Curții

- 63 Cu titlu introductiv, trebuie amintit că procedura de acces la documentele instituțiilor se desfășoară în două etape și că răspunsul la o cerere inițială, în sensul articolului 7 alineatul (1) din Regulamentul nr. 1049/2001, nu constituie decât o primă luare de poziție, în principiu nesupusă căilor de atac. Cu toate acestea, cu titlu excepțional, atunci când o instituție își adoptă poziția în mod definitiv printr-un astfel de răspuns, acesta este susceptibil să facă obiectul unei acțiuni în anulare (a se vedea Hotărârea din 2 octombrie 2014, Strack/Comisia, C-127/13 P, EU:C:2014:2250, punctul 36 și jurisprudența citată).
- 64 Astfel cum a arătat în esență doamna avocată generală la punctul 74 din concluzii, faptul că, în răspunsul său, instituția în cauză omite să informeze solicitantul, conform articolului 7 alineatul (1) din Regulamentul nr. 1049/2001, că are dreptul de a prezenta o cerere de confirmare în temeiul articolului 7 alineatul (2) din acest regulament reflectă caracterul definitiv al acestui răspuns.
- 65 În plus, în măsura în care Comisia opune celui de al doilea motiv al recurentului faptul că argumentele formulate în susținerea acestuia țin de aprecierea faptelor de către Tribunal și nu sunt supuse, cu acest titlu, controlului Curții sesizate cu un recurs, trebuie amintit că încadrarea juridică a unui fapt sau a unui act precum o scrisoare, efectuată de Tribunal, este o chestiune de drept care poate fi invocată în cadrul unui recurs (Hotărârea din 23 noiembrie 2017, Bionorica și Diapharm/Comisia, C-596/15 P și C-597/15 P, EU:C:2017:886, punctul 55, precum și jurisprudența citată).
- 66 În speță, din ordonanța atacată reiese că OLAF nu l-a informat pe recurent cu privire la dreptul său de a prezenta o cerere de confirmare în temeiul articolului 7 alineatul (2) din Regulamentul nr. 1049/2001.

- 67 Desigur, din această ordonanță rezultă de asemenea că, în scrisoarea din 22 august 2018, recurentul nu a menționat Regulamentul nr. 1049/2001 și că numai în înscrisurile depuse la Tribunal a precizat pentru prima dată că cererea sa de acces la documente formulată în scrisoarea menționată fusese formulată în temeiul articolului 6 din regulamentul menționat.
- 68 Cu toate acestea, trebuie arătat în această privință că, în temeiul articolului 6 alineatul (1) din Regulamentul nr. 1049/2001, cererile de acces la documente trebuie formulate în scris, inclusiv prin mijloace electronice, în una dintre limbile enumerate la articolul 55 TUE și într-un mod suficient de precis pentru a permite instituției în cauză să identifice documentul.
- 69 În schimb, nicio dispoziție din Regulamentul nr. 1049/2001 nu obligă solicitantul să precizeze temeiul juridic al cererii sale.
- 70 O astfel de obligație nu poate fi dedusă nici din jurisprudența citată de Comisie, dat fiind că, în pofida câtorva nuanțe de formulare, cerința, menționată la punctul 68 din prezenta hotărâre, de a formula cererea de acces într-un mod suficient de precis pentru a permite instituției să identifice documentul era cea care a fost vizată de Hotărârea din 20 ianuarie 2011, Strack/Comisia (F-121/07, EU:F:2011:3, punctele 84-91), iar nu o obligație de a preciza temeiul juridic al cererii.
- 71 Lipsa obligației de a face trimitere în mod expres la Regulamentul nr. 1049/2001 într-o cerere de acces la documente este, pe de altă parte, conformă cu obiectivul urmărit de acest regulament. Într-adevăr, din articolul 1 litera (a) din regulamentul menționat rezultă că acesta urmărește să garanteze un „acces cât mai larg posibil la documente”.
- 72 Astfel, reiese din jurisprudența Curții că Regulamentul nr. 1049/2001 acordă un drept de acces foarte larg la documentele instituțiilor în cauză, beneficiul unui asemenea drept nefiind condiționat, în temeiul articolului 6 alineatul (1) din acest regulament, de o justificare a cererii (Hotărârea din 26 ianuarie 2010, Internationaler Hilfsfonds/Comisia, C-362/08 P, EU:C:2010:40, punctul 56).
- 73 În aceste condiții, este necesar să se considere, contrar celor statuate de Tribunal la punctele 65, 66 și 68 din ordonanța atacată, că OLAF ar fi trebuit în special să examineze cererea de acces a recurentului din perspectiva Regulamentului nr. 1049/2001 și, prin urmare, era obligat să îl informeze pe recurent cu privire la dreptul său de a prezenta o cerere de confirmare în temeiul articolului 7 alineatul (2) din acest regulament.
- 74 Faptul că, în particular, la punctul 66 din ordonanța atacată, Tribunalul a arătat că, în scrisoarea din 22 august 2018, recurentul „a vizat constant Regulamentul nr. 883/2013” este lipsit de relevanță în acest context.
- 75 Astfel, împrejurarea că scrisoarea din 22 august 2018 privea o cerere de acces la documente referitoare la investigațiile OLAF, și anume un domeniu reglementat de Regulamentul nr. 883/2013, nu împiedică faptul că această cerere să fi fost întemeiată de la bun început pe Regulamentul nr. 1049/2001, din moment ce este cert că acesta din urmă poate servi drept temei juridic pentru o cerere de acces la documente care țin de o procedură administrativă reglementată de un alt act al Uniunii.
- 76 Având în vedere că, în speță, OLAF a omis să îl informeze pe recurent cu privire la dreptul său de a prezenta o cerere de confirmare în temeiul articolului 7 alineatul (2) din Regulamentul nr. 1049/2001, acesta din urmă era, așadar, îndreptățit, după cum rezultă din cuprinsul punctelor

63 și 64 din prezenta hotărâre, să considere că OLAF stabilise astfel în mod definitiv, în scrisoarea în litigiu, poziția sa constând în a refuza cererea sa de acces la documente formulată în scrisoarea din 22 august 2018 și că, prin urmare, scrisoarea în litigiu putea face obiectul unei acțiuni în anulare în această privință.

- 77 Rezultă că al doilea motiv de recurs trebuie declarat fondat, întrucât Tribunalul a săvârșit o eroare de drept atunci când a statuat, la punctul 69 din ordonanța atacată, că refuzul accesului la documentele solicitate în scrisoarea din 22 august 2018 nu putea fi considerat un act definitiv care poate face obiectul unei acțiuni în anulare.
- 78 Având în vedere tot ceea ce precedă, se impune anularea ordonanței atacate în măsura în care, prin aceasta, Tribunalul a respins ca inadmisibilă acțiunea recurentului în partea în care viza anularea refuzului OLAF, cuprins în scrisoarea în litigiu, de a-i acorda accesul la documentele solicitate în scrisoarea sa din 22 august 2018 și respingerea recursului în rest.

Cu privire la trimiterea cauzei spre rejudecare Tribunalului

- 79 Conform articolului 61 primul paragraf din Statutul Curții de Justiție a Uniunii Europene, în cazul în care anulează decizia Tribunalului, Curtea poate fie să soluționeze ea însăși în mod definitiv litigiul atunci când acesta este în stare de judecată, fie să trimită cauza Tribunalului pentru a se pronunța asupra acesteia.
- 80 În speță, întrucât Tribunalul a respins ca inadmisibilă acțiunea recurentului în partea în care viza anularea refuzului OLAF, cuprins în scrisoarea în litigiu, de a-i acorda accesul la documentele solicitate în scrisoarea sa din 22 august 2018 și, în consecință, motivele invocate în susținerea acestei părți a acțiunii sale care nu au făcut obiectul unei dezbateri contradictorii în fața Tribunalului și care nu au fost examinate de acesta din urmă, litigiul nu este în stare de judecată, în sensul acestei dispoziții (a se vedea în acest sens Hotărârea din 8 septembrie 2020, Comisia și Consiliul/Carreras Sequeros și alții, C-119/19 P și C-126/19 P, EU:C:2020:676, punctul 130). Prin urmare, cauza trebuie trimisă Tribunalului pentru ca acesta să se pronunțe cu privire la această parte a acțiunii în anulare.
- 81 Prin urmare, nu este necesară pronunțarea cu privire la cererea de măsuri de cercetare judecătorească vizată la punctul 36 din prezenta hotărâre.

Cu privire la cheltuielile de judecată

- 82 În temeiul articolului 184 alineatul (2) din Regulamentul de procedură al Curții, atunci când recursul nu este fondat sau atunci când recursul este fondat, iar Curtea soluționează ea însăși în mod definitiv litigiul, aceasta se pronunță asupra cheltuielilor de judecată.
- 83 Articolul 138 alineatul (3) din Regulamentul de procedură, aplicabil procedurilor de recurs în temeiul articolului 184 alineatul (1) din acest regulament, prevede că, în cazul în care părțile cad, fiecare, în pretenții cu privire la unul sau la mai multe capete de cerere, fiecare parte suportă propriile cheltuieli de judecată.
- 84 În speță, este necesar să se aplice această din urmă dispoziție, având în vedere că recursul este respins în măsura în care, prin ordonanța atacată, Tribunalul a respins cererea de anulare a scrisorii în litigiu pentru motivul că, prin această scrisoare, OLAF a refuzat să înceapă o

investigație cu privire la desfășurarea investigațiilor anterioare, dar este admis în măsura în care, prin această ordonanță, Tribunalul a respins cererea de anulare a scrisorii în litigiu pentru motivul că, prin această scrisoare, OLAF a refuzat să îi acorde accesul la documentele solicitate în scrisoarea sa din 22 august 2018.

- 85 Prin urmare, trebuie să se decidă că fiecare parte suportă propriile cheltuieli de judecată aferente prezentei proceduri de recurs și soluționarea odată cu fondul a cererii privind cheltuielile de judecată aferente procedurii în primă instanță, cauza fiind trimisă spre rejudecare Tribunalului.

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

- 1) Anulează Ordonanța Tribunalului Uniunii Europene din 12 mai 2020, Dragnea/Comisia (T-738/18, nepublicată, EU:T:2020:208), în măsura în care, prin aceasta, Tribunalul a respins ca inadmisibilă acțiunea formulată de domnul Liviu Dragnea având ca obiect anularea scrisorii Oficiului European de Luptă Antifraudă (OLAF) din 1 octombrie 2018 pentru motivul că, prin această scrisoare, acesta din urmă a refuzat să îi acorde accesul la documentele solicitate în scrisoarea sa din 22 august 2018.**
- 2) Trimite cauza Tribunalului Uniunii Europene pentru ca acesta să se pronunțe cu privire la acest capăt de cerere de anulare.**
- 3) Respinge în rest recursul.**
- 4) Domnul Liviu Dragnea și Comisia Europeană suportă propriile cheltuieli de judecată efectuate în cadrul prezentului recurs.**
- 5) Cererea privind cheltuielile de judecată se soluționează în rest odată cu fondul.**

Semnături