



Repertoriul jurisprudenței

CONCLUZIILE AVOCATULUI GENERAL

DOMNUL PRIIT PIKAMĂE

prezentate la 7 decembrie 2023¹

Cauza C-680/22 P

DD

împotriva

Agenciei pentru Drepturi Fundamentale a Uniunii Europene (FRA)

„Recurs – Funcție publică – Regim disciplinar – Eliberare din funcție – Deschiderea anchetei administrative – Început de probă – Articolul 86 alineatul (2) din Statutul funcționarilor Uniunii Europene – Imparțialitatea obiectivă a anchetatorului – Noțiunea de «plagiat» – Acțiune în anulare și în despăgubire”

I. Introducere

1. Prin recursul formulat, recurentul solicită anularea Hotărârii Tribunalului Uniunii Europene din 7 septembrie 2022, DD/FRA (T-470/20, denumită în continuare „hotărârea atacată”, EU:T:2022:511), prin care i-a respins acțiunea având ca obiect, pe de o parte, anularea deciziei Agenției pentru Drepturi Fundamentale a Uniunii Europene (denumită în continuare „FRA”) din 12 noiembrie 2019 prin care i s-a aplicat sancțiunea disciplinară a eliberării din funcție (denumită în continuare „decizia de eliberare din funcție”) și a deciziei din 15 aprilie 2020 de respingere a reclamației formulate împotriva deciziei de eliberare din funcție și, pe de altă parte, repararea prejudiciului material și moral pe care l-ar fi suferit.

2. Acest recurs, care se încadrează în materia dreptului funcției publice a Uniunii Europene, cuprinde opt motive prin care recurentul reproșează Tribunalului că a săvârșit mai multe erori de drept. În conformitate cu cererea Curții, prezentele concluzii se vor concentra asupra celui de al patrulea motiv de recurs, prin care recurentul critică în esență analiza Tribunalului cu privire la legalitatea deschiderii unei anchete administrative în cadrul unei proceduri disciplinare. Mai concret, recurentul susține că Tribunalul a săvârșit o eroare vădită de apreciere a condiției privind necesitatea ca administrația să dispună de un început de probă pentru a deschide această anchetă.

3. Prezenta cauză oferă Curții oportunitatea de a se pronunța cu privire la cerințele care trebuie respectate în ceea ce privește nivelul probatoriu care justifică deschiderea unei astfel de anchete administrative. De asemenea, Curtea va trebui să adopte o poziție cu privire la gradul de precizie cu care administrația trebuie să identifice încălcările obligațiilor statutare pe care le reproșează funcționarului în cauză și cu privire la aspectul dacă aceasta este obligată să indice dispozițiile

¹ Limba originală: franceza.

specifice ale Statutului funcționarilor Uniunii Europene, în versiunea aplicabilă litigiului (denumit în continuare „statutul”) care ar fi fost încălcate. Astfel, Curtea va trebui să își dezvolte jurisprudența referitoare la garanțiile procedurale consacrate în cadrul regimului disciplinar al Uniunii Europene.

II. Cadrul juridic

Statutul funcționarilor Uniunii Europene

4. Articolul 11 primul paragraf din statut prevede:

„Funcționarul este obligat să își exercite atribuțiile și să se comporte ținând seama numai de interesele Uniunii. Acesta nici nu solicită, nici nu acceptă instrucțiuni din partea vreunui guvern, autorități, organizații sau persoane din afara instituției sale. Funcționarul îndeplinește atribuțiile care îi sunt încredințate în mod obiectiv și imparțial și cu respectarea datoriei sale de loialitate față de Uniune.”

5. Articolul 12 din statut prevede:

„Funcționarul se abține de la orice act și de la orice comportament care poate aduce atingere demnității funcției sale.”

6. Potrivit articolului 21 din statut:

„Indiferent de poziția sa ierarhică, funcționarul are obligația de a acorda asistență și consiliere superiorilor săi; funcționarul este responsabil de executarea sarcinilor care îi sunt încredințate.

Funcționarul responsabil de asigurarea funcționării unui serviciu răspunde în fața superiorilor săi în ceea ce privește autoritatea care i-a fost conferită și executarea ordinelor pe care le-a dat. Răspunderea personală a subordonaților săi nu îl scutește de niciuna dintre responsabilitățile care îi revin.”

7. Articolul 86 din statut, care figurează în titlul VI din acesta, intitulat „Regimul disciplinar”, are următorul cuprins:

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

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

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

8. Potrivit articolului 1 din anexa IX la statut:

„(1) De îndată ce în cadrul unei anchete conduse de [OLAF] reiese că există posibilitatea implicării personale a unui funcționar sau a unui fost funcționar al unei instituții într-un caz, acest fapt este adus la cunoștința persoanei respective, cu condiția ca acest lucru să nu aducă atingere bunei desfășurări a anchetei. În orice caz, la încheierea anchetei nu pot fi formulate concluzii cu privire la un anumit funcționar fără ca acestuia să i se fi oferit posibilitatea de a-și prezenta observațiile referitor la faptele care îl privesc. În concluziile anchetei se face referire la aceste observații.

(2) În cazurile în care, în vederea desfășurării anchetei, este necesară menținerea unui secret absolut și care implică recurgerea la proceduri de anchetă de competența unei autorități judiciare naționale, îndeplinirea obligației de a invita funcționarul să își prezinte observațiile poate fi amânată de comun acord cu [AIPN]. În acest caz, nu poate fi inițiată nicio procedură disciplinară înainte de a i se fi dat funcționarului posibilitatea de a-și prezenta observațiile.

(3) În cazul în care, în urma unei anchete conduse de OLAF, acuzațiile formulate împotriva unui funcționar se dovedesc neîntemeiate, ancheta se încheie fără a se lua vreo altă măsură, prin decizia directorului OLAF, care va comunica acest lucru în scris funcționarului și instituției sale. Funcționarul poate solicita ca această decizie să fie inclusă în dosarul său personal.”

9. Articolul 2 din anexa IX la statut prevede:

„(1) Regulile definite la articolul 1 din prezenta anexă se aplică *mutatis mutandis* celorlalte anchete administrative efectuate de către [AIPN].

(2) [AIPN] aduce la cunoștința persoanei interesate încheierea anchetei și îi comunică concluziile raportului de anchetă, iar la cererea acesteia și sub rezerva protejării intereselor legitime ale terților, toate documentele care au legătură directă cu acuzațiile formulate împotriva sa.

[...]”

III. Istoricul cauzei, procedura în fața Tribunalului și hotărârea atacată

A. Istoricul cauzei

10. Recurentul a fost recrutat la 1 august 2000 de autoritatea abilitată să încheie contractele de muncă (denumită în continuare „AAIC”) a unui organism al Uniunii, Observatorul European al Fenomenelor Rasiste și Xenofobe (EUMC), devenit FRA, în calitate de agent temporar în sensul articolului 2 litera (a) din Regimul aplicabil celorlalți agenți ai Uniunii Europene (denumit în continuare „RAA”). Fiind angajat inițial cu contract pe durată determinată, acesta a beneficiat de un contract pe durată nedeterminată începând cu 16 decembrie 2006.

11. Printr-o scrisoare din 13 iunie 2013, directorul FRA în funcție la acea dată i-a adus la cunoștință recurentului decizia sa de reziliere a contractului.

12. Prin Hotărârea din 8 octombrie 2015, DD/FRA (F-106/13 și F-25/14, EU:F:2015:118), Tribunalul Funcției Publice a anulat decizia de reziliere pentru motivul că, anterior adoptării acesteia, directorul FRA nu l-a informat în mod expres pe recurent cu privire la faptul că, pe baza diverselor incidente, intenționa să îi rezilieze contractul și nu l-a invitat să formuleze observații în acest sens.

13. La 29 februarie 2016, FRA, condusă de un nou director, l-a reintegrat pe recurent în funcție, în cadrul executării Hotărârii din 8 octombrie 2015, DD/FRA (F-106/13 și F-25/14, EU:F:2015:118).

14. Printr-un e-mail din aceeași zi, șeful său de departament i-a solicitat recurentului să pregătească o prezentare internă de 15-20 de pagini, cel târziu până la 18 martie 2016, cu privire la normele referitoare la drepturile omului și la jurisprudența legată de libertatea de gândire, de conștiință și de religie, la nivel internațional și la nivelul Uniunii.

15. Printr-un e-mail din 18 martie 2016, recurentul i-a trimis șefului său de departament un document de 31 de pagini calificat drept „prima schiță a prezentării cu privire la libertatea de religie”, intitulat „Notă de informare internă cu privire la eventuale proiecte relevante ale FRA privind libertatea de gândire” (denumită în continuare „prezentarea în litigiu”).

16. La începutul lunii aprilie 2016, prezentarea în litigiu a fost înregistrată în sistemul de gestiune a documentelor al FRA, la care aveau acces toți colegii recurentului.

17. La 7 aprilie 2016, șeful de departament al recurentului l-a informat că a comunicat prezentarea în litigiu directorului FRA și l-a invitat să trimită unuia dintre colegii săi linkul către respectivul document înregistrat în sistemul de gestiune a documentelor al FRA, pentru ca acesta să poată lua cunoștință de documentul menționat și de analiza pe care o conținea.

18. Printr-un e-mail din 16 octombrie 2017, șeful de departament al recurentului i-a solicitat să revizuiască prezentarea în litigiu și să aprofundeze analiza consacrată libertății de religie din punctul de vedere al Uniunii în vederea unei eventuale publicări.

19. Pe de altă parte, la 7 noiembrie 2017, recurentul a introdus o cale de atac internă împotriva raportului său de evaluare pentru anul 2016, susținând că aprecierea eficacității, a capacității și a conduitei sale ar fi trebuit să fie „foarte bună”, în loc de „satisfăcătoare”. În acest cadru, în ceea ce privește prezentarea în litigiu, pe de o parte, recurentul a susținut că era regretabil că, deși în cursul dialogului de evaluare șeful său de departament, în calitatea sa de evaluator, a confirmat că această prezentare era foarte utilă și și-a atins obiectivul, el l-a criticat pe acesta în observațiile sale ulterioare. Pe de altă parte, recurentul a afirmat că comentariile evaluatorului cu privire la faptul că prezentarea în litigiu era compusă în mare parte din referințe jurisprudențiale erau imprecise, dat fiind că prezentarea conținea în același timp o analiză legală, conceptuală și politică.

20. La 1 decembrie 2017, recurentul a transmis o versiune revizuită a prezentării în litigiu.

21. La 5 decembrie 2017, directorul FRA a respins calea de atac internă formulată de recurent împotriva raportului său de evaluare pentru anul 2016. Cu această ocazie, directorul FRA a indicat că aflase că prezentarea în litigiu era, în foarte mare măsură, o copie directă a mai multor surse, în special a unor documente ale Consiliului European, care nu erau indicate în prezentarea respectivă, și că recurentul nu își informase șeful de departament cu privire la această stare de fapt, făcându-l să creadă că această prezentare era rezultatul propriei munci.

22. La 9 februarie 2018, directorul FRA a consultat OLAF în legătură cu posibila deschidere a unei anchete administrative cu privire la comportamentul recurentului.

23. La 20 martie 2018, OLAF a decis să nu înceapă o investigație, în lipsa „unor elemente suficiente care să indice existența unui act de fraudă, de corupție sau a unei alte activități ilegale”.

24. La 23 martie 2018, directorul FRA a deschis o anchetă administrativă cu privire la comportamentul recurentului referitor la prezentarea în litigiu. Anchetatorul desemnat a constatat inexistența unui conflict de interese. Obiectivul acestei anchete a fost acela de a stabili, în primul rând, în ce măsură prezentarea în litigiu a fost expusă de recurent ca fiind rezultatul propriei munci și în ce măsură prelua extrase din documente externe FRA care nu erau citate și a căror sursă nu era indicată; în al doilea rând, care erau, dintre aceste documente, cele care intrau eventual sub incidența drepturilor de autor; în al treilea rând, dacă existau alte documente redactate de recurent în contextul activității sale în cadrul FRA, în domeniul libertății de gândire, de conștiință și de religie, care îndeplineau cele două condiții menționate și, în al patrulea rând, dacă era cazul, în ce măsură au fost încălcate statutul sau dreptul proprietății intelectuale.

25. La 23 și la 24 aprilie 2018, anchetatorul a interogat șapte martori și pe recurent, care a prezentat anchetatorului observații scrise.

26. La 17 iunie 2018, anchetatorul i-a transmis recurentului concluziile sale preliminare.

27. La 2 iulie 2018, recurentul a formulat observații cu privire la concluziile preliminare ale anchetatorului.

28. La 23 iulie 2018, anchetatorul a prezentat raportul său definitiv (denumit în continuare „raportul de anchetă”), care constata încălcarea de către recurent a articolelor 11, 12 și 21 din statut, precum și a obligațiilor sale de loialitate și de cooperare. Anchetatorul a arătat în esență, în primul rând, că fapta de copiere și de utilizare a lucrării altuia fără a indica sursa, precum și de a o prezenta ca pe propria lucrare constituiau o formă de înșelăciune, de neonestitate și de însușire frauduloasă contrară nu numai articolului 12 din statut, ci și aproape oricărei norme morale; în al doilea rând, că recurentul i-a indus în eroare în mod deliberat pe membrii departamentului său și a ascuns o informație importantă, ceea ce încălca articolele 11 și 12 din statut; în al treilea rând, că faptul că recurentul a avut nevoie de trei săptămâni pentru a redacta prezentarea în litigiu, care constă în mare parte într-o copie, constituia o altă încălcare, relativ minoră, a articolului 12 din statut; în al patrulea rând, că menționarea prezentării în litigiu ca reprezentând o realizare, în cadrul evaluării sale pentru anul 2016, era înșelătoare și constituia de asemenea o încălcare a articolului 12 din statut; în al cincilea rând, că utilizarea unui material protejat prin drepturi de autor fără a informa autorul, și anume Consiliul Europei, cu privire la aceasta încălca de asemenea articolul 12 din statut; în al șaselea rând, că recurentul a acționat în mod înșelător și/sau necinstit și, în consecință, nu s-a comportat ținând seama numai de interesele Uniunii, cu încălcarea articolului 11 din statut și a datoriei de loialitate și, în al șaptelea rând, că utilizarea lucrării altuia fără a indica sursa și fără a-i informa pe superiorii săi încălca articolul 21 din statut și obligația de cooperare a recurentului.

29. La 15 octombrie 2018, recurentul a fost audiat de directorul FRA în temeiul articolului 3 din anexa IX la statut și a transmis ulterior o declarație scrisă, datând din aceeași zi.

30. Prin decizia din 23 octombrie 2018, directorul FRA a inițiat o procedură disciplinară împotriva recurentului în fața comisiei de disciplină. Această decizie a fost notificată recurentului la 7 noiembrie 2018.

31. La 26 februarie 2019, a fost constituită comisia de disciplină prin decizia directorului FRA.

32. La 27 februarie 2019, directorul FRA a întocmit raportul destinat comisiei de disciplină, în temeiul articolului 12 din anexa IX la statut (denumit în continuare „raportul directorului FRA”).

33. La 21 martie 2019, recurentul a depus memoriul în apărare la președintele comisiei de disciplină.

34. La 22 martie 2019, a avut loc audierea recurentului în fața comisiei de disciplină.

35. La 7 mai 2019, comisia de disciplină a adoptat un aviz motivat în conformitate cu articolul 18 din anexa IX la statut, considerând întemeiate acuzațiile privind comportamentul recurentului contrar obligațiilor în conformitate cu articolele 11, 12 și 21 din statut, și anume prezentarea scrierilor altei persoane ca fiind propria lucrare, fără a menționa sursele acesteia. Comisia de disciplină a recomandat retrogradarea recurentului cu două grade, și anume la gradul AD 7. Comisia de disciplină nu a menționat circumstanțe atenuante.

36. Comisia de disciplină a arătat în esență, în primul rând, că recurentul nu a acționat ținând seama numai de interesele Uniunii, ci de propriile interese atunci când a solicitat recunoaștere pentru un text al cărui autor nu era; în al doilea rând, că acesta nu a adoptat comportamentul responsabil așteptat din partea unui agent al FRA; în al treilea rând, că acțiunile sale ar fi putut cauza un prejudiciu reputației FRA și, în al patrulea rând, că el nu a acordat asistență superiorilor săi sau chiar a acționat împotriva acestora atunci când a prezentat lucrarea altuia ca fiind a sa.

37. Astfel, comisia de disciplină a constatat că recurentul a încălcat, în primul rând, articolul 11 din statut atunci când a prezentat în mod deliberat o lucrare copiată ca fiind propria lucrare; în al doilea rând, articolul 12 din statut, în măsura în care prezentarea lucrării altuia ca fiind propria lucrare ar fi avut un efect negativ asupra reputației recurentului și, în al treilea rând, articolul 21 din statut, în măsura în care recurentul nu a executat sarcinile care i-au fost încredințate, ci a prezentat lucrarea altuia ca fiind a sa și în măsura în care exista un risc ca prezentarea în litigiu sau pasaje din aceasta să fie integrate în unul sau în mai multe documente publicate de FRA, ceea ce ar fi putut prejudicia reputația acesteia.

38. La 11 iulie 2019, recurentul a fost audiat de directorul FRA, în conformitate cu articolul 22 din anexa IX la statut, și a prezentat declarația sa scrisă.

39. La 11 octombrie 2019, recurentul a primit o notă din partea directorului, datând din 10 octombrie 2019, prin care acesta își exprima intenția de a-i aplica sancțiunea eliberării din funcție și prin care îl invita să comunice în scris observațiile sale în acest sens în termen de 10 zile lucrătoare.

40. La 24 octombrie 2019, recurentul a transmis observațiile sale către directorul FRA.

41. La 12 noiembrie 2019, directorul FRA, în calitate de AAIC, a adoptat decizia de eliberare din funcție, care a intrat în vigoare la 15 noiembrie 2019. Prin această decizie, directorul FRA a confirmat concluziile comisiei de disciplină, cu excepția sancțiunii propuse, considerând că

retrogradarea nu reflecta suficient gravitatea încălcărilor obligațiilor profesionale prevăzute la articolele 11, 12 și 21 din statut. Directorul FRA a arătat în special, pe de o parte, că comisia de disciplină nu a făcut referire la circumstanțe atenuante, ci a menționat circumstanțe agravante, și anume faptul că conduita recurentului era deliberată, că acesta a încercat să obțină o recunoaștere personală pentru o lucrare ce constituia un plagiat, că el nu a recunoscut gravitatea conduitei sale și că a existat un risc real de atingere adusă reputației FRA și, pe de altă parte, că legătura de încredere a fost grav afectată.

42. În plus, directorul FRA a considerat că comisia de disciplină nu a ținut seama suficient de gravitatea încălcărilor statutului în ceea ce privește, pe de o parte, comportamentul recurentului, pe care directorul FRA l-a calificat drept „o încălcare de cea mai mare gravitate”, și, pe de altă parte, efectele unui astfel de comportament asupra reputației FRA, întrucât, în opinia sa, recurentul, acționând singur, a creat în mod deliberat un risc grav de atingere adusă acestei reputații pentru o perioadă considerabilă. Directorul FRA a aprobat constatarea comisiei de disciplină potrivit căreia legătura de încredere a fost grav afectată, considerând că legătura menționată a fost în mod irevocabil ruptă și, în consecință, că retrogradarea nu era o sancțiune adecvată.

43. La 16 decembrie 2019, recurentul a introdus o reclamație împotriva deciziei de eliberare din funcție.

44. La 15 aprilie 2020, directorul FRA a adoptat decizia de respingere a reclamației.

B. Procedura în fața Tribunalului și hotărârea atacată

45. Prin cererea introductivă depusă la grefa Tribunalului la 23 iulie 2020, recurentul a formulat o acțiune întemeiată pe articolul 270 TFUE având ca obiect anularea deciziei de eliberare din funcție și, dacă este cazul, a deciziei de respingere a reclamației, precum și repararea prejudiciilor material și moral pe care le-ar fi suferit.

46. În susținerea acțiunii formulate, recurentul a invocat opt motive cu titlu principal și un motiv cu titlu subsidiar, întemeiate:

- în primul rând, pe încălcarea principiului securității juridice, pe erori de drept și pe o eroare vădită de apreciere, pe încălcarea articolului 7 alineatul (1) din Bundesgesetz über das Urheberrecht an Werken der Literatur und der Kunst und über verwandte Schutzrechte (Urheberrechtsgesetz) (Legea privind dreptul de autor asupra operelor literare și artistice și drepturile conexe) din 9 aprilie 1936 (BGBl. 1936, 111/1936) și pe încălcarea articolului 11 din Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene (denumită în continuare „carta”), în măsura în care, *primo*, plagiatul a fost considerat ca reprezentând o încălcare a statutului, *secundo*, textele copiate nu erau protejate prin această lege și, *tertio*, s-a adus atingere libertății sale de exprimare;
- în al doilea rând, pe încălcarea obligației de diligență sau a obligației de solitudine de către anchetator și de către directorul FRA la inițierea procedurii disciplinare, prin decizia de eliberare din funcție, și de către comisia de disciplină, precum și pe încălcarea prezumției de nevinovăție și a cerinței privind un nivel probatoriu ridicat în anchetele administrative și în procedurile disciplinare;

- în al treilea rând, pe lipsa neutralității, a imparțialității și a obiectivității directorului FRA în calitate de AAIC, pe încălcarea prezumției de nevinovăție și pe abuzul de putere;
- în al patrulea rând, pe erori vădite de apreciere privind încălcarea de către recurent a articolelor 11, 12 și 21 din statut;
- în al cincilea rând, pe deschiderea nelegală a anchetei administrative în lipsa unui început de probă și pe inițierea nelegală a procedurii disciplinare;
- în al șaselea rând, pe nerespectarea cadrului anchetei de către anchetator și pe încălcarea articolului 4 alineatul (2) și a articolului 7 alineatul (6) din Decizia 2013/01 a Consiliului de administrație al FRA din 22 mai 2013 privind desfășurarea anchetelor administrative și a procedurilor disciplinare, a articolului 4 alineatul (1) literele (a)-(d) și a articolului 5 alineatul (1) litera (a) din Regulamentul (UE) 2018/1725 al Parlamentului European și al Consiliului din 23 octombrie 2018 privind protecția persoanelor fizice în ceea ce privește prelucrarea datelor cu caracter personal de către instituțiile, organele, oficiile și agențiile Uniunii și privind libera circulație a acestor date și de abrogare a Regulamentului (CE) nr. 45/2001 și a Deciziei nr. 1247/2002/CE (JO 2018, L 295, p. 39) și, anterior aplicabilității Regulamentului 2018/1725, a articolului 4 alineatul (1) literele (a)-(d) și a articolului 5 alineatul (1) litera (a) din Regulamentul (CE) nr. 45/2001 al Parlamentului European și al Consiliului din 18 decembrie 2000 privind protecția persoanelor fizice cu privire la prelucrarea datelor cu caracter personal de către instituțiile și organele comunitare și privind libera circulație a acestor date (JO 2001, L 8, p. 1, Ediție specială, 13/vol. 30, p. 142) și pe încălcarea efectelor unei hotărâri de anulare;
- în al șaptelea rând, pe lipsa de imparțialitate, de neutralitate și de obiectivitate a anchetatorului;
- în al optulea rând, pe încălcarea dreptului la apărare, în special a dreptului de a fi ascultat, pe încălcarea articolelor 1 și 2, precum și a articolului 12 din anexa IX la statut și
- în al nouălea rând, cu titlu subsidiar, pe încălcarea principiului proporționalității în aplicarea sancțiunii de eliberare din funcție în raport cu faptele reproșate recurentului.

47. În hotărârea atacată, Tribunalul a respins în totalitate concluziile în anulare și în despăgubire formulate de recurent. Tribunalul a decis de asemenea că nu era necesar să se dea curs cererilor de măsuri de organizare a procedurii.

IV. Procedura în fața Curții și concluziile părților

A. Procedura în fața Curții

48. În conformitate cu articolul 76 alineatul (2) din Regulamentul de procedură, Curtea a decis să nu organizeze o ședință de audiere a pledoariilor.

B. Concluziile părților

49. Recurentul solicită Curții:

- anularea hotărârii atacate;
- în consecință, anularea deciziei directorului FRA din 12 noiembrie 2019 de pronunțare a sancțiunii disciplinare a eliberării din funcție cu efect de la 15 noiembrie 2019, în măsura în care este necesar, anularea deciziei directorului FRA din 15 aprilie 2020 de respingere a reclamației și repararea prejudiciului material și a prejudiciului moral suferite de recurent;
- obligarea FRA la plata tuturor cheltuielilor de judecată.

50. FRA solicită Curții:

- respingerea recursului și
- obligarea recurentului la plata tuturor cheltuielilor de judecată.

V. Analiză juridică

A. Considerații introductive

51. Astfel cum am arătat în introducere, concluziile noastre vor privi numai al patrulea motiv de recurs. Trebuie să se arate că prezenta cauză se caracterizează printr-o anumită complexitate, dat fiind că situația de fapt aflată la originea prezentului litigiu a făcut obiectul unor hotărâri pronunțate de mai multe instanțe ale Uniunii. În interesul unei mai bune înțelegeri a problemelor juridice aflate în centrul acestei cauze, considerăm oportun să le rezumăm în mod concis înainte de a începe analiza juridică propriu-zisă.

52. Problemele juridice în cauză privesc, în primul rând, cerințele care trebuie respectate în ceea ce privește nivelul probatoriu care justifică deschiderea unei anchete administrative în cadrul unei proceduri disciplinare, în al doilea rând, gradul de precizie cu care administrația trebuie să identifice neîndeplinirea obligațiilor statutare reproșată funcționarului în cauză și, în al treilea rând, obligația administrației de a preciza dispozițiile specifice ale statutului care au fost încălcate. În analiza noastră, vom lămuri care sunt dispozițiile din statut care reglementează procedura disciplinară și în special faza de anchetă pentru a examina ulterior dacă raționamentul Tribunalului este conform cu cerințele acestui cadru normativ.

53. Mai concret, vom arăta că Tribunalul nu a examinat legalitatea deschiderii procedurii de anchetă în temeiul articolului 86 din statut. În special, Tribunalul a omis să indice în mod clar că deschiderea unei astfel de anchete împotriva unui funcționar nu este justificată decât atunci când există motive pentru a se presupune că acesta nu și-a îndeplinit obligațiile statutare. În măsura în care Tribunalul pare să pornească de la premisa că un asemenea demers este posibil și atunci când este vorba despre urmărirea unei pretinse încălcări a drepturilor de autor, raționamentul său este, în opinia noastră, afectat de o eroare de drept.

B. Cu privire la cel de al patrulea motiv de recurs

1. Argumentele părților

54. Prin intermediul celui de al patrulea motiv, recurentul reproșează în esență Tribunalului că, la punctele 101, 106, 107, 111-113 și 122 din hotărârea atacată, a săvârșit mai multe erori de drept, precum și erori vădite de apreciere și a denaturat elemente de probă în cadrul examinării legalității deschiderii anchetei administrative, precum și că nu a furnizat o motivare suficientă în această privință.

55. Recurentul susține, în primul rând, că Tribunalul ar fi denaturat probele și ar fi săvârșit o eroare vădită de apreciere la punctul 107 din hotărârea atacată, în măsura în care din înscrisurile din dosar reiese că consultarea OLAF a fost anexată numai la raportul directorului FRA și că recurentul a primit-o abia după 27 februarie 2019. În consecință, recurentul nu ar fi fost informat cu privire la conținutul consultării OLAF la momentul deschiderii anchetei la 23 martie 2018 și nici, de altfel, la momentul inițierii procedurii disciplinare la 23 octombrie 2018. Prin urmare, Tribunalul ar fi săvârșit o eroare de drept atunci când a concluzionat că recurentul a fost suficient informat la momentul deschiderii anchetei și atunci când a aplicat prin analogie jurisprudența din Hotărârea din 5 octombrie 2005, Rasmussen/Comisia (T-203/03, EU:T:2005:346).

56. Acesta arată, în al doilea rând, că Tribunalul ar fi omis să aprecieze contextul juridic în care se înscrie deschiderea unei anchete administrative. Potrivit recurentului, trebuie să se ia în considerare modul de redactare a articolului 86 alineatele (1) și (2) din statut, care menționează elemente de probă privind încălcarea statutului, ceea ce înseamnă o suspiciune rezonabilă bazată pe un început de probă. Verificarea unei suspiciuni rezonabile privind încălcarea statutului pe baza unui început de probă ar constitui, prin urmare, singurul obiectiv legitim al unei anchete administrative. Pe de altă parte, recurentul apreciază că o anchetă administrativă este, prin definiție, o prelucrare de date care, potrivit articolului 4 din Regulamentul nr. 45/2001, trebuie să aibă „scopuri determinate, explicite și legitime”.

57. Recurentul adaugă că Tribunalul ar fi săvârșit o eroare de drept atunci când a afirmat că articolele 1 și 2 din anexa IX la statut nu impun ca AIPN să precizeze dispozițiile specifice din statut care ar fi fost încălcate, din moment ce această chestiune intră mai degrabă sub incidența articolului 86 alineatul (2) din statut și a Regulamentului nr. 45/2001. În sfârșit, recurentul arată că articolul 86 alineatul (2) din statut prevede că o anchetă administrativă poate fi deschisă numai pentru a verifica o încălcare a statutului, iar nu o încălcare a dreptului în materie de proprietate intelectuală, care este independent de statut.

58. Recurentul susține, în al treilea rând, că Tribunalul ar fi săvârșit o eroare de drept la punctul 111 din hotărârea atacată prin faptul că a înlăturat aplicarea jurisprudenței rezultate din Hotărârea din 8 iulie 2008, Franchet și Byk/Comisia (T-48/05, EU:T:2008:257), confirmată prin Hotărârea din 12 iulie 2012, Comisia/Nanopoulos (T-308/10 P, EU:T:2012:370), care impune ca administrația să dispună de elemente suficient de precise și de pertinente înainte de inițierea unei proceduri disciplinare.

59. FRA invocă inadmisibilitatea celui de al patrulea motiv și adaugă că, în orice caz, el este vădit nefondat. Ea arată că, în cadrul acestui motiv, recurentul nu face decât să conteste aprecieri factuale încercând să le prezinte ca fiind un argument juridic. Mai precis, ea susține în esență că

problema, pe de o parte, dacă exista sau nu exista o suspiciune rezonabilă de încălcare disciplinară întemeiată pe elemente de probă și, pe de altă parte, dacă recurentul era în măsură să înțeleagă acuzațiile formulate împotriva sa, constituie elemente de fapt.

2. *Apreciere*

a) Cu privire la cadrul normativ care reglementează ancheta administrativă

60. Înainte de a examina în mod aprofundat problemele juridice pe care le ridică prezenta cauză, considerăm că este necesar să prezentăm pe scurt cadrul normativ care reglementează ancheta administrativă în materie disciplinară.

61. De la bun început, trebuie să se menționeze că, în conformitate cu articolul 86 alineatul (3) din statut, „regulile, procedurile și sancțiunile disciplinare, precum și *normele și procedurile care reglementează anchetele administrative* sunt stabilite în anexa IX” la acest statut (sublinierea noastră). Din dispozițiile cuprinse în această anexă reiese că procedura disciplinară cuprinde două faze distincte, prima constituită din ancheta administrativă cu probe în acuzare și în apărare, inițiată printr-o decizie a AIPN și încheiată, după ce persoana interesată a fost audiată cu privire la faptele care îi sunt reproșate, printr-un raport de anchetă, iar a doua, constituită din procedura disciplinară propriu-zisă, inițiată de AIPN pe baza raportului de anchetă menționat și care presupune ca funcționarul să fie audiat înainte ca o sancțiune să fie adoptată de aceasta în privința sa².

62. În concluziile pe care le-am prezentat în cauza DD/FRA (C-587/21 P), am avut ocazia să ne pronunțăm cu privire la interpretarea articolului 3 din anexa IX la statut, care are ca obiect reglementarea opțiunilor de care dispune administrația la sfârșitul fazei de anchetă. Prezenta cauză se distinge de cauza menționată deoarece privește posibilitatea de a deschide o anchetă administrativă. Prin urmare, este vorba despre faza inițială a procedurii reglementate în această anexă.

63. În această privință, trebuie să se menționeze că, în temeiul articolului 86 alineatul (2) din statut, „în cazul în care [AIPN] sau [OLAF] li se aduc la cunoștință elemente de probă privind eventualitatea neîndeplinirii obligațiilor în sensul alineatului (1), acestea pot deschide o anchetă administrativă pentru *a verifica abaterea presupusă*” (sublinierea noastră). Potrivit alineatului (1) menționat, „*neîndeplinirea de către un funcționar sau de către un fost funcționar a obligațiilor ce îi revin în temeiul prezentului statut*, cu intenție sau din neglijență, îl face pasibil de sancțiuni disciplinare” (sublinierea noastră). Coroborarea celor două alineate permite, așadar, să se concluzioneze că articolul 86 alineatul (2) din statut conferă administrației competența de a deschide o anchetă întemeiată pe o pretinsă *neîndeplinire a obligațiilor statutare ale funcționarului*. Problema dacă procedura disciplinară se poate extinde la urmărirea altor tipuri de încălcări, cum ar fi încălcări ale drepturilor de autor, astfel cum par să sugereze mai multe afirmații ale Tribunalului din hotărârea atacată, necesită în opinia noastră o analiză aprofundată în cadrul prezentelor concluzii.

² Hotărârea din 14 octombrie 2021, Bernaldo de Quirós/Comisia (C-583/19 P, EU:C:2021:844, punctul 56).

64. Pe de altă parte, din jurisprudența Tribunalului reiese că decizia de deschidere a unei anchete administrative nu constituie un act care lezează, susceptibil de reclamație și ulterior, dacă este cazul, de o acțiune în anulare în fața instanței Uniunii³. Astfel, după cum reiese din însuși modul de redactare a acestei dispoziții, *scopul anchetei este tocmai de a permite AIPN să verifice existența unei neîndepliniri de către funcționari a obligațiilor ce le revin*, ceea ce exclude ca administrația să își fi format deja o opinie definitivă. În acest context, nu trebuie uitat nici faptul că funcționarul în cauză beneficiază de principiul prezumției de nevinovăție, care impune administrației să rămână cumpătată în afirmațiile sale pe parcursul întregii proceduri disciplinare. În conformitate cu obiectivul amintit mai sus, articolul 3 din anexa IX la statut impune o asemenea anchetă ca o condiție prealabilă obligatorie pentru orice procedură disciplinară⁴.

65. Deși instituțiile dispun de o putere largă de apreciere în ceea ce privește inițierea unei anchete administrative, *trebuie să existe totuși o bănuială rezonabilă că a fost săvârșită o încălcare disciplinară*⁵. Cu alte cuvinte, ele trebuie să dispună de un „început de probă” față de persoana vizată⁶. Pentru protejarea drepturilor funcționarului, administrația trebuie să se asigure că dispune, înainte de deschiderea unei anchete, de indicii care permit să se prefigureze neîndeplinirea obligațiilor statutare de către persoana vizată și, înainte de inițierea procedurii disciplinare, de elemente suficient de precise și pertinente pentru susținerea suspiciunilor sale. Astfel, pare imperativ să se impună o asemenea cerință la deschiderea unei anchete, ținând seama de consecințele grave și irevocabile care pot decurge dintr-o procedură disciplinară⁷.

66. În concluziile pe care le-am prezentat în cauza DD/FRA (C-587/21 P), am atras atenția asupra riscului de atingere adusă onorabilității și reputației profesionale a funcționarului în cauză. În acest context, am arătat că administrația avea obligația de a verifica veridicitatea și gravitatea faptelor reproșate acestuia din urmă înainte de a adopta decizia de inițiere a procedurii disciplinare. În susținerea argumentației noastre, am citat mai multe dispoziții din anexa IX – și anume articolul 22 alineatul (2), articolul 27 și articolul 29 – care demonstrează cu claritate că legiuitorul statutar a fost perfect conștient de incidența negativă pe care ar putea să o aibă inițierea nejustificată a unei proceduri disciplinare asupra reputației unui funcționar⁸.

67. Pe de o parte, trebuie impuse cerințe stricte în ceea ce privește nivelul probatoriu, ținând seama de necesitatea de a proteja drepturile funcționarului în cauză. Pe de altă parte, trebuie să se arate că dispozițiile citate la punctele precedente vizează o situație în care procedura disciplinară propriu-zisă a fost deja inițiată, în timp ce prezenta cauză privește mai degrabă problema pragului necesar pentru a justifica deschiderea unei anchete administrative. Întrucât scopul unei astfel de anchete este tocmai de a permite administrației să verifice existența neîndeplinirii de către funcționari a unor obligațiilor ce le revin, considerăm că ar fi nerezonabil să se impună aceleași cerințe în cele două etape ale procedurii. Pare mai rezonabil să se acorde o anumită marjă de apreciere administrației în etapa inițială a procedurii. Această problemă va face de asemenea obiectul unei analize aprofundate în cadrul prezentelor concluzii.

³ Hotărârea din 13 martie 2003, Pessoa e Costa/Comisia (T-166/02, EU:T:2003:73, punctul 59), și Hotărârea din 8 iulie 2008, Franchet și Byk/Comisia (T-48/05, EU:T:2008:257, punctul 367).

⁴ Hotărârea din 14 februarie 2017, Kerstens/Comisia (T-270/16 P, EU:T:2017:74, punctele 61 și 62).

⁵ Hotărârea din 13 ianuarie 2010, A și G/Comisia (F-124/05 și F-96/06, EU:F:2010:2, punctele 173 și 188).

⁶ Hotărârea din 19 iunie 2013, Goetz/Comitetul Regiunilor (F-89/11, EU:F:2013:83, punctul 185).

⁷ Hotărârea din 12 iulie 2012, Comisia/Nanopoulos (T-308/10 P, EU:T:2012:370, punctul 150).

⁸ A se vedea punctul 70 și următoarele din Concluziile prezentate în cauza DD/FRA (C-587/21 P).

b) *Cu privire la obligațiile funcționarului a căror încălcare poate face obiectul unei anchete administrative*

68. Prima problemă care trebuie examinată privește obligațiile funcționarului a căror încălcare poate face obiectul unei anchete administrative. Astfel cum am arătat anterior, articolul 86 alineatul (1) din statut se referă la „obligații[e] ce îi revin [funcționarului] [...] în temeiul [...] *statut[ului]*” (sublinierea noastră). Termenii utilizați în toate versiunile lingvistice nu lasă, în opinia noastră, nicio îndoială cu privire la faptul că este vorba despre *obligații care rezultă în mod specific din statut*. Această concluzie este logică, întrucât normele care reglementează relația dintre funcționar și instituția sa au fost codificate în cea mai mare parte în acest statut.

69. Deși normele de drept care reglementează funcția publică se regăsesc la toate nivelurile ierarhiei normative a ordinii juridice a Uniunii, nu este mai puțin adevărat că *statutul constituie textul central al regimului aplicabil funcționarilor* care lucrează în cadrul instituțiilor Uniunii, în măsura în care acesta stabilește în detaliu, printre altele, care sunt drepturile și obligațiile lor⁹. Acest lucru este valabil și pentru RAA, în ceea ce privește ceilalți agenți ai Uniunii, în special atunci când acesta prevede o aplicare prin analogie a dispozițiilor statutului în privința agenților, cum este cazul articolelor 11-26a¹⁰.

70. În schimb, considerăm că teza potrivit căreia ar reveni administrației Uniunii sarcina de a urmări și alte încălcări ale dreptului, inclusiv ale dreptului național în materia proprietății intelectuale, nu este convingătoare. Acest lucru este cu atât mai adevărat cu cât nu este deloc cert, în prezenta cauză, că aceste încălcări ale dreptului național determină consecințe de natură penală¹¹, ceea ce ar ridica eventual problema aplicabilității articolului 23 din statut, în temeiul căruia funcționarii și agenții Uniunii au obligația de a „respecta legile și regulamentele de ordine în vigoare”, ceea ce include dreptul penal¹². Astfel, *nu numai modul de redactare a articolului 86 alineatul (2) din statut este contrar acestei teze, ci și însuși obiectul regimului disciplinar care se referă numai la raportul de muncă dintre funcționar și instituție*. Este adevărat că această împrejurare nu exclude ca exercitarea competențelor funcționarului să fie supusă respectării anumitor norme care nu sunt prevăzute în mod expres în statut, cu consecința că încălcarea lor determină măsuri disciplinare.

71. În acest scop, *este totuși necesar ca aceste norme să devină o parte constitutivă a instrumentului juridic care stabilește raportul de muncă*, întrucât, în caz contrar, nu s-ar garanta că funcționarul este obligat prin acestea. În plus, trebuie să fie vorba despre norme care concretizează obligațiile prevăzute la articolul 11 și următoarele din statut, într-un mod suficient de precis pentru a garanta că funcționarul ia cunoștință de acestea și asigură respectarea lor deplină. Considerăm că o astfel de abordare este indispensabilă, cu atât mai mult cu cât articolul 11 și următoarele din statut sunt *redactate în termeni destul de abstracți și de generali, utilizând adesea noțiuni juridice nedeterminate*, astfel cum arată în mod întemeiat recurentul. Tocmai acesta este motivul pentru care conținutul anumitor obligații ale funcționarului face obiectul unor considerații și al unor precizări în coduri de bună conduită adoptate de instituții¹³.

⁹ A se vedea în această privință Concluziile prezentate în cauza PV/Comisia (C-640/20 P, EU:C:2022:736, punctul 69).

¹⁰ Pilorge-Vrancken, J., *Le droit de la fonction publique de l'Union européenne*, Bruylant, Namur, 2017, p. 248.

¹¹ Astfel, nu reiese din dosar dacă încălcarea drepturilor de autor, astfel cum sunt reglementate de legislația austriacă, este sancționată de dreptul penal sau dacă această legislație ține de ordinea publică.

¹² A se vedea în această privință Concluziile prezentate în cauza PV/Comisia (C-640/20 P, EU:C:2022:736, punctul 77).

¹³ Pilorge-Vrancken, J., *Le droit de la fonction publique de l'Union européenne*, Bruylant, Namur, 2017, p. 169.

72. Articolul 12 din statut, aflat în centrul examinării Tribunalului, a fost interpretat de instanțele Uniunii în sensul că această dispoziție urmărește să garanteze că, prin comportamentul lor, funcționarii transmit o imagine demnă, conformă conduitei deosebit de corecte și de respectabile care este așteptată, pe bună dreptate, de la funcționarii publici internaționali și că această dispoziție constituie, la fel ca articolele 11 și 21 din statut, una dintre expresiile specifice ale datoriei de loialitate care se impune oricărui funcționar. Astfel, datoria de loialitate impune nu numai ca funcționarul în cauză să se abțină de la conduitele ce pot aduce atingere demnității funcției și respectului datorat instituției și autorităților acesteia, ci și ca acesta să dovedească, cu atât mai mult dacă are un grad mare, un comportament mai presus de orice bănuială, astfel încât legăturile de încredere existente între instituția respectivă și acesta să fie în permanență menținute¹⁴. Oricât de utilă ar fi această jurisprudență pentru a înțelege sensul acestei dispoziții, *ea nu se poate substitui unor obligații de muncă definite în mod precis de instituție în acte juridice interne*.

73. Astfel, un nivel sporit de precizie în ceea ce privește definirea obligațiilor unui funcționar este esențial pentru prevenirea riscurilor de comportamente abuzive din partea administrației. Ținând seama de competența de care dispune administrația de a adopta măsuri disciplinare împotriva funcționarului, *acesta din urmă trebuie să aibă posibilitatea de a solicita un control jurisdicțional al unor asemenea măsuri*. În această privință, trebuie să se menționeze că, deși decizia de a iniția o procedură disciplinară nu este considerată un act care lezează în sensul articolului 91 din statut, ea poate fi totuși atacată în mod incident, în cadrul unei acțiuni îndreptate împotriva unei decizii disciplinare finale care lezează funcționarul¹⁵.

74. În plus, reiese din jurisprudență că împrejurarea că procedura disciplinară a fost încheiată fără aplicarea unei sancțiuni disciplinare funcționarului în cauză nu poate împiedica instanța Uniunii să exercite un control cu privire la legalitatea deciziei de inițiere a unei proceduri disciplinare împotriva recurentului¹⁶. Or, dreptul la o protecție jurisdicțională efectivă, astfel cum este consacrat la articolul 47 din cartă, ar fi grav compromis dacă instanța Uniunii nu ar fi în măsură să verifice ea însăși dacă funcționarul în cauză nu și-a îndeplinit efectiv obligațiile statutare, astfel cum au fost concretizate, dacă este cazul, prin acte juridice interne. Definirea prealabilă și suficient de detaliată a obligațiilor funcționarului contribuie astfel la asigurarea unei protecții jurisdicționale efective.

75. În ceea ce privește prezenta cauză, trebuie să se rețină că Tribunalul arată, la punctul 16 din hotărârea atacată, că *obiectivul anchetei era de a stabili dacă statutul sau dreptul de proprietate intelectuală au fost încălcate*. În această privință, constatăm că Tribunalul nu se pronunță nici cu privire la domeniul de aplicare al articolului 86 alineatul (2) din statut, nici cu privire la posibilitatea ca această dispoziție să poată exclude orice posibilitate de a urmări încălcări ale dreptului de proprietate intelectuală în cadrul unei proceduri disciplinare, astfel cum am explicat la punctele precedente. Deși Tribunalul evocă articolul 11, 12 sau 21 din statut, nu este mai puțin adevărat că el însuși admite, la punctul 65 din hotărârea atacată, că „plagiatul” nu este citat ca fiind un comportament ilicit în aceste dispoziții. Raționamentul Tribunalului *nu permite, așadar, să se recunoască în mod clar dacă recurentul este acuzat de o încălcare a drepturilor de autor, astfel cum sunt reglementate în legislația austriacă, sau de o neîndeplinire a obligațiilor sale statutare*.

¹⁴ A se vedea în acest sens Hotărârea din 15 mai 1997, N/Comisia (T-273/94, EU:T:1997:71, punctele 127 și 129), confirmată în recurs prin Ordonanța din 16 iulie 1998, N/Comisia (C-252/97 P, EU:C:1998:385), și Hotărârea din 19 mai 1999, Connolly/Comisia (T-34/96 și T-163/96, EU:T:1999:102, punctele 124, 127 și 128).

¹⁵ Hotărârea din 13 martie 2003, Pessoa e Costa/Comisia (T-166/02, EU:T:2003:73, punctul 37), și Hotărârea din 8 iulie 2008, Franchet și Byk/Comisia (T-48/05, EU:T:2008:257, punctul 340).

¹⁶ Hotărârea din 13 ianuarie 2010, A și G/Comisia (F-124/05 și F-96/06, EU:F:2010:2, punctul 352).

76. Pe de altă parte, trebuie să se menționeze că Tribunalul examinează, la punctul 66 și următoarele din hotărârea atacată, dacă comportamentul recurentului era susceptibil să aducă atingere demnității funcției sale, în temeiul articolului 12 din statut. Totuși, raționamentul care reiese din cuprinsul punctului 68 din hotărârea atacată nu evidențiază instrumentul juridic pe care Tribunalul fundamentează această concluzie. Dimpotrivă, Tribunalul face considerații de ordin general cu privire la noțiunea de „plagiat” în domeniile artei și literaturii, reproșând ulterior recurentului o lipsă de profesionalism. Neidentificarea precisă a obligației care ar fi fost încălcată de recurent conduce la presupunerea că în realitate este vorba despre sancționarea unor încălcări ale drepturilor de autor.

77. La punctul 70 din hotărârea atacată, Tribunalul se întemeiază pe gradul funcționarului, precum și pe faptul că acesta din urmă ocupa un post de răspundere și că FRA îi încredințase sarcina de a efectua cercetări și analize juridice și de a oferi consultanță în materie de elaborare a politicilor. Nu este mai puțin adevărat că Tribunalul omite să menționeze o dispoziție precisă, din statut sau din acte juridice interne ale FRA, atunci când afirmă că neindicarea surselor unui document ar fi considerată contrară cerințelor impuse de articolul 12 din statut. Această omisiune este cu atât mai gravă cu cât consecințele profesionale pentru recurent au fost grave. Trebuie amintit că procedura disciplinară a condus la o sancțiune de eliberare din funcție, aceasta nefiind pronunțată decât în cazurile cele mai grave¹⁷.

78. La punctul 72 din hotărârea atacată, Tribunalul se referă la „normele interne în materie de editare și de prezentare a rezultatelor”, fără a indica însă care este valoarea juridică a acestui document în ordinea juridică internă a FRA. Tribunalul afirmă că importanța indicării surselor decurge în mod clar din aceste norme. Însă, *Tribunalul omite să citeze textul exact al normei în cauză și să explice dacă orice încălcare a acestor norme ar trebui să conducă în mod automat la sancțiuni disciplinare*. Pe baza interpretării stricte susținute de Tribunal, aceasta pare să fie situația. Or, pentru ca un astfel de document să poată constitui temeiul juridic care permite impunerea unor asemenea măsuri împotriva funcționarului, valoarea sa juridică trebuie clarificată cu precizie, o clarificare pe care Tribunalul a omis-o în mod vădit.

79. În schimb, Tribunalul pare să se bazeze pe un argument întemeiat pe natura postului recurentului, care ar implica faptul că acesta este în mod necesar conștient de pretinsa încălcare a obligațiilor sale statutare. Din moment ce *argumentul menționat pare să aibă ca obiect scutirea Tribunalului de obligația de a specifica exact originea acestei obligații*, considerăm că raționamentul expus la punctele 53-76 din hotărârea atacată nu este coerent. Prin urmare, considerăm că critica recurentului prin care se contestă abordarea urmată de Tribunal este justificată.

80. Având în vedere ceea ce precedă, trebuie să se rețină, în acest stadiu al analizei, că *Tribunalul a omis să indice că numai neîndeplinirea obligațiilor statutare ale unui funcționar poate face obiectul unei anchete administrative*. Tribunalul ar fi trebuit să explice că această împrejurare nu exclude posibilitatea ca o astfel de anchetă să se extindă la încălcări ale dreptului de proprietate

¹⁷ Pilorge-Vrancken, J., *Le droit de la fonction publique de l'Union européenne*, Bruylant, Namur, 2017, p. 225.

intelectuală, în măsura în care respectarea acestor norme ține de obligațiile funcționarului, ceea ce trebuie totuși să fie prevăzut în mod explicit în instrumentele juridice care reglementează raportul de muncă dintre funcționar și instituția sa¹⁸.

81. Or, Tribunalul nu s-a pronunțat cu privire la natura juridică a „normelor interne în materie de editare și de prezentare a rezultatelor” menționate mai sus, care ar impune obligația de a indica sursele unui document. În măsura în care Tribunalul nu ține seama de cerințele dreptului funcției publice, în special de necesitatea ca funcționarul să fie conștient de întinderea obligațiilor sale față de instituția sa, înainte de a face obiectul unei proceduri disciplinare, raționamentul său este, în opinia noastră, afectat de o eroare de drept.

c) Cu privire la cerința unui „început de probă” pentru deschiderea unei anchete administrative

82. O altă problemă juridică ce trebuie examinată privește cerința unui „început de probă” care să justifice deschiderea unei astfel de anchete. După cum am arătat în expunerea noastră privind cadrul normativ care reglementează ancheta administrativă, este necesar să existe *o bănuială rezonabilă că a fost săvârșită o încălcare disciplinară*. Administrația trebuie să se asigure că dispune, înainte de a deschide o anchetă, *de indicii care permit să se prefigureze neîndeplinirea obligațiilor statutare de către persoana vizată*. Pentru motivele evocate anterior, trebuie să i se acorde o anumită marjă de apreciere în etapa inițială a procedurii¹⁹. În sfârșit, este de la sine înțeles că este necesar să se examineze în fiecare caz individual dacă sunt îndeplinite condițiile pentru deschiderea unei astfel de anchete.

83. În speță, recurentul invocă lipsa unui început de probă care să justifice deschiderea anchetei desfășurate împotriva sa. În această privință, trebuie să se rețină, pe de o parte, că Tribunalul nu s-a pronunțat efectiv nici cu privire la domeniul de aplicare al articolului 86 alineatul (2) din statut, nici cu privire la posibilitatea ca această dispoziție să excludă orice modalitate de a urmări încălcarea drepturilor de autor în cadrul unei proceduri disciplinare. Or, dacă Tribunalul ar fi adoptat o poziție cu privire la acest aspect, ar fi fost posibil să se excludă un început de probă care să justifice deschiderea unei anchete, cel puțin în ceea ce privește încălcarea legislației austriece în materia drepturilor de autor.

84. Astfel, după cum arată în mod întemeiat recurentul, *noțiunea de „început de probă” necesită în mod logic o calificare juridică*. Pentru acest motiv, Tribunalul ar fi trebuit să constate că FRA a încălcat normele privind regimul disciplinar, dat fiind că articolul 86 alineatul (2) din statut nu permite în principiu urmărirea încălcării drepturilor de autor. Lipsa unei asemenea constatări demonstrează că Tribunalul nu a examinat în mod corect legalitatea deschiderii procedurii de anchetă împotriva recurentului, ceea ce constituie o eroare de apreciere.

85. Pe de altă parte, trebuie să se constate că Tribunalul și-a concentrat analiza pe neîndeplinirea obligațiilor statutare invocată de FRA. Mai precis, Tribunalul a evocat articolul 11, 12 sau 21 din statut și a acordat atenție în special articolului 12 din statut pentru a verifica dacă existau indicii

¹⁸ Nu excludem posibilitatea ca protejarea drepturilor de autor să poată fi legată de „obligațiile statutare” ale unui funcționar, cu condiția ca o astfel de legătură să fie realizată într-un mod corect din punct de vedere juridic, de exemplu prin acte interne ale unei agenții, susceptibile să producă efectele obligatorii necesare. În prezenta cauză, observăm, în primul rând, că valoarea juridică a „normelor interne în materie de editare și de prezentare a rezultatelor” aplicate de FRA nu a fost stabilită de Tribunal și, în al doilea rând, că aceste norme interne se limitează să amintească funcționarului necesitatea de a ține seama de o serie de cerințe, în esență de ordin stilistic, la momentul redactării unui text (inclusiv aceea „de a verifica și de a adăuga referiri la lucrări relevante anterioare”), fără a ridica însă toate aceste cerințe la rangul de „obligație statutară” a cărei neîndeplinire ar determina fără nicio îndoială o procedură disciplinară. În al treilea rând, trebuie să se observe că nu se face nicio referire explicită la drepturile de autor.

¹⁹ A se vedea punctul 67 din prezentele concluzii.

suficiente pentru a concluziona că comportamentul recurentului putea aduce atingere demnității funcției sale. Totuși, după cum am arătat deja la punctele precedente, Tribunalul a omis să examineze care este valoarea juridică a „normelor interne în materie de editare și de prezentare a rezultatelor” și dacă o încălcare a acestor norme este suficientă pentru a justifica deschiderea unei anchete împotriva recurentului. Or, o astfel de abordare era cu atât mai necesară cu cât articolul 12 din statut este redactat în termeni destul de generali și utilizează noțiuni juridice nedeterminate. Faptul că obligația statutară care ar fi fost încălcată de recurent nu a fost identificată în mod precis arată, în opinia noastră, că Tribunalul nu a examinat cu atenție dacă au fost îndeplinite condițiile pentru ca FRA să deschidă o asemenea anchetă.

86. În opinia noastră, nici măcar recunoașterea unei anumite puteri de apreciere nu exonerează administrația de *obligația de a demonstra că există suficiente elemente de probă care să permită să se prezume existența unei neîndepliniri a obligațiilor*. În fapt, cu cât acuzația formulată împotriva funcționarului este mai gravă, cu atât este mai important să se îndeplinească această obligație. Bineînțeles, acest lucru este valabil cu atât mai mult în ceea ce privește *obligația prealabilă de a defini obiectul anchetei în modul cel mai precis posibil*, având în vedere riscul de atingere adusă onorabilității și reputației profesionale a funcționarului în cauză. Respectarea dreptului la apărare, precum și a securității juridice impune ca funcționarul să fie în măsură să înțeleagă acuzația formulată împotriva sa și să prezinte elemente dezincriminatoire²⁰.

87. Totuși, aceste considerații par să fi fost ignorate în hotărârea Tribunalului. Acesta din urmă pare mai degrabă să fi urmat poziția FRA fără a aprecia faptele în lumina normelor privind regimul disciplinar. În consecință, în măsura în care Tribunalul nu a ținut seama de cerințele privind nivelul probatoriu impus de articolul 86 alineatul (2) din statut pentru a justifica deschiderea unei anchete administrative, trebuie să se considere că raționamentul său este afectat de o eroare de drept.

d) Cu privire la obligația de a preciza dispozițiile a căror încălcare este reproșată funcționarului

88. În continuare, trebuie să se examineze dacă administrația este obligată să precizeze, la momentul deschiderii unei anchete administrative, care sunt dispozițiile specifice ale statutului care au fost încălcate. Această problemă este legată de afirmația Tribunalului de la punctul 106 din hotărârea atacată în sensul că articolele 1 și 2 din anexa IX la statut nu ar impune o astfel de obligație.

89. Însă, considerăm că acest argument nu este suficient, în sine, pentru a exonera administrația de obligația de a-l informa pe funcționarul în cauză în modul cel mai precis posibil cu privire la obiectul anchetei și în special cu privire la acuzațiile ce i se aduc. Răspunsul la această problemă impune mai degrabă ca dispozițiile privind regimul disciplinar să fie luate în considerare în ansamblul lor. Din examinarea acestor dispoziții rezultă că administrația trebuie să dispună de indicii suficiente care permit să se prefigureze neîndeplinirea obligațiilor statutare de către persoana vizată înainte de a deschide o anchetă. Ținând seama de faptul că noțiunea de „început de probă” necesită o calificare juridică, este logic să se presupună că *administrația trebuie de asemenea să fi ajuns la un anumit grad de convingere cu privire la dispozițiile care, în opinia sa, au fost încălcate*. Cu alte cuvinte, pare de neconceput ca administrația să poată deschide o anchetă fără a avea cel puțin vreo idee cu privire la dispozițiile aplicabile cazului specific. Desigur,

²⁰ Tomac, J., „Régime disciplinaire”, în Giacobbo, V. Perillo, E., și Picod, F., *Statut de la fonction publique de l'Union Européenne: commentaire article par article*, Bruylant, Namur, 2017, p. 331, care amintește necesitatea respectării garanțiilor procedurale în cadrul unei proceduri disciplinare.

acest lucru nu exclude ca administrația să fie obligată să își modifice ulterior punctul de vedere juridic, în funcție de informațiile obținute în cursul anchetei, dar nimic nu indică faptul că aceasta a fost situația în speță.

90. De asemenea, Tribunalul a amintit, la punctul 106 din hotărârea atacată, că, potrivit jurisprudenței sale, lipsa menționării explicite, la momentul inițierii procedurii disciplinare, a dispozițiilor din statut a căror încălcare este în cele din urmă reținută nu aduce atingere apărării funcționarului sau a agentului în cauză dacă motivele formulate la momentul acestei inițieri i-au permis să cunoască în mod precis dispozițiile a căror încălcare îi era reproșată. Tribunalul a considerat că o astfel de soluție este valabilă, *a fortiori*, pentru deciziile de deschidere a unei anchete. Or, *considerăm că această jurisprudență nu contrazice considerațiile expuse anterior, referitoare la protecția dreptului la apărare al funcționarului*, întrucât ea vizează o situație specifică, și anume cea în care, chiar dacă funcționarul în cauză nu a fost informat în mod expres cu privire la încălcările care îi erau reproșate, acesta este cel puțin în măsură să înțeleagă despre ce dispoziții este vorba.

91. Spre deosebire de cauza Rasmussen/Comisia (T-203/03), care privea declarații false ale funcționarului, considerate în mod întemeiat un comportament susceptibil să aducă atingere demnității funcției sale, în sensul articolului 12 din statut, prezenta cauză privește o situație în care un agent nu a indicat sursele unui document. În această privință, este necesar să se constate că opiniile părților diferă în mod clar în ceea ce privește existența unei obligații imperative în acest sens. În fața acestei constatări, considerăm că aplicabilitatea unora dintre dispozițiile statutare în cauză nu este atât de clară pe cât pretinde Tribunalul.

92. În special, faptul că FRA a întemeiat ancheta inițiată împotriva recurentului pe o încălcare a dispozițiilor austriece în materia drepturilor de autor și, simultan, a mai multe dispoziții statutare demonstrează că FRA nu era sigură în ceea ce privește calificarea juridică a pretinselor încălcări. Presupunând că această ipoteză este corectă, *pare nerezonabil să se impună funcționarului în cauză să efectueze el însuși calificarea juridică necesară, în condițiile în care această sarcină intră în responsabilitatea exclusivă a instituției*. Pentru aceste motive, considerăm că jurisprudența evocată de Tribunal nu poate fi transpusă în speță.

93. Din ceea ce precedă rezultă că trebuie respinse argumentele Tribunalului în susținerea tezei potrivit căreia administrația nu ar fi obligată să precizeze, la momentul deschiderii unei anchete administrative, care sunt dispozițiile specifice ale statutului care, potrivit administrației, au fost încălcate. După cum am arătat în analiza noastră, *impunerea unei astfel de obligații se dovedește indispensabilă pentru a asigura protecția dreptului la apărare al funcționarului în cauză în cadrul procedurii disciplinare, precum și un control jurisdicțional efectiv din partea instanței Uniunii*.

94. Deși este necesar să se acorde administrației o anumită putere discreționară, în special în etapa inițială a procedurii, ținând seama de eventuala incertitudine cu privire la fapte, aceasta nu înseamnă că administrația poate să se sustragă de la *obligația de a ține seama de interesul funcționarului de a nu face obiectul unei proceduri nelegitime, susceptibilă să aducă atingere reputației sale profesionale*. Dimpotrivă, administrația are o mare responsabilitate atunci când decide să deschidă sau nu o anchetă. A permite administrației să desfășoare o astfel de anchetă împotriva unui funcționar fără ca acesta să știe exact ceea ce i se reproșează și eventual pentru o perioadă nedeterminată ar deschide, în opinia noastră, calea arbitrariului. Aceasta ar avea drept

consecință faptul că funcționarul ar fi supus unei suspiciuni generale fără a putea înlătura vreo bănuială. Considerăm că o astfel de abordare este incompatibilă cu garanțiile procedurale prevăzute de dreptul Uniunii.

95. Desigur, articolul 3 din anexa IX la statut prevede dreptul funcționarului de a fi ascultat la finalul anchetei, ceea ce implică în principiu posibilitatea de a lua cunoștință de toate acuzațiile formulate împotriva sa și de a prezenta argumente în apărare. Totuși, considerăm că, având în vedere riscurile menționate mai sus, ar fi inacceptabil să se impună funcționarului să aștepte finalizarea anchetei pentru a ști cu certitudine ce încălcări îi sunt reproșate. Dimpotrivă, securitatea juridică este mai bine asigurată dacă funcționarul în cauză este informat cu privire la acestea cât mai devreme și cât mai precis posibil. *Aceasta presupune în mod logic ca dispozițiile statutare aplicabile să îi fie indicate în etapa inițială a procedurii.* Acest lucru este cu atât mai necesar în împrejurări relativ simple precum cele din prezenta cauză, care nu necesită o clarificare specială a faptelor.

96. Deși Tribunalul pare să împărtășească aceste considerații, la punctul 104 din hotărârea atacată, nu este mai puțin adevărat că el s-a întemeiat în cele din urmă pe argumente nevalabile pentru a evita examinarea legalității deschiderii anchetei. Mai concret, *Tribunalul nu a verificat dacă FRA a identificat corect dispozițiile statutare aplicabile în speță.* El s-a limitat să evoce jurisprudența indicată mai sus pentru a justifica faptul că FRA nu a menționat articolul 21 din statut în decizia sa de deschidere a unei anchete disciplinare referitoare la comportamentul recurentului, deși această jurisprudență nu era relevantă. În consecință, este necesar să se considere, în vederea examinării celui de al patrulea motiv de recurs, că raționamentul său este afectat de o eroare de drept.

3. Concluzie intermediară

97. Erorile de drept săvârșite de Tribunal și stabilite în cadrul analizei expuse în prezentele concluzii pot fi rezumate după cum urmează. În primul rând, Tribunalul nu a ținut seama de faptul că în principiu numai neîndeplinirea obligațiilor statutare poate face obiectul unei anchete administrative. În al doilea rând, Tribunalul nu a ținut seama de cerințele referitoare la nivelul probatoriu impus de articolul 86 alineatul (2) din statut pentru a justifica deschiderea unei astfel de anchete. În al treilea rând, Tribunalul nu a ținut seama de faptul că administrația este obligată să precizeze, în această etapă a procedurii, care sunt dispozițiile specifice ale statutului care au fost încălcate de funcționarul în cauză.

VI. Concluzie

98. În lumina considerațiilor care precedă, propunem Curții să declare fondat al patrulea motiv de recurs.