HOTĂRÂREA TRIBUNALULUI (Camera întâi)

13 octombrie 2021 *

„Funcție publică – Funcționari – Procedură disciplinară – Suspendarea procedurii de invaliditate în timpul procedurii disciplinare – Revocare – Procedură de invaliditate devenită fără obiect în urma revocării – Acțiune în anulare – Act care lezează – Admisibilitate – Principiul bunei administrări – Obligația de solicitudine – Eroare vădită de apreciere”

În cauza T-22/20,

IB, reprezentat de N. de Montigny, avocată,

reclamant,

împotriva

Oficiului Uniunii Europene pentru Proprietate Intelectuală (EUIPO), reprezentat de A. Lukošiūtė, în calitate de agent, asistată de B. Wägenbaur, avocat,

pârât,

având ca obiect o cerere întemeiată pe articolul 270 TFUE prin care se solicită anularea deciziei EUIPO din 14 martie 2019 în măsura în care, pe de o parte, impune reclamantului sancțiunea revocării fără reducerea drepturilor sale de pensie și, pe de altă parte, încheie definitiv procedura de invaliditate a acestuia din urmă,

TRIBUNALUL (Camera întâi),

compus din domnul H. Kanninen, președinte, și doamnele N. Półtorak și M. Stancu (raportoare), judecători,

grefier: domnul P. Cullen, administrator,

având în vedere faza scrisă a procedurii și în urma ședinței din 9 martie 2021,

pronunță prezenta

* Limba de procedură: franceza.

Hotărâre [1]

[*omissis*]

Procedura și concluziile părților

22 Prin cererea introductivă depusă la grefa Tribunalului la 13 ianuarie 2020, reclamantul a introdus prezenta acțiune.

23 Prin înscrisul separat din 16 ianuarie 2020, reclamantul a solicitat să beneficieze de anonimat, precum și să se omită anumite date față de public, conform articolului 66 din Regulamentul de procedură al Tribunalului. Anonimatul i-a fost acordat la 30 martie 2020.

24 EUIPO a depus memoriul în apărare la 26 martie 2020.

25 Reclamantul a depus replica la 20 iulie 2020.

26 Faza scrisă a procedurii a fost închisă în urma depunerii duplicii, la 1 septembrie 2020.

27 EUIPO și reclamantul au solicitat la 9 și, respectiv, la 22 septembrie 2020 organizarea unei ședințe în temeiul articolului 106 din Regulamentul de procedură.

28 La 29 ianuarie 2021, Tribunalul (Camera întâi) a decis, în temeiul articolului 89 din Regulamentul de procedură, să adreseze reclamantului întrebări cu solicitare de răspuns scris, la care acesta a răspuns în termenul acordat.

29 Pledoariile părților și răspunsurile acestora la întrebările adresate de Tribunal au fost ascultate în ședința din 9 martie 2021.

30 Reclamantul solicită Tribunalului:

– anularea deciziei atacate „în măsura în care [îl] revocă […] și încheie definitiv orice raport de muncă cu acesta, inclusiv consecința sa în ceea ce privește încheierea definitivă a procedurii de stabilire a invalidității”;

– obligarea EUIPO la plata cheltuielilor de judecată.

31 În replică, reclamantul solicită de asemenea ca Tribunalul să solicite, dacă este cazul, din partea EUIPO o situație statistică a deciziilor și a sancțiunilor adoptate de acesta în cadrul procedurilor disciplinare desfășurate împotriva personalului său.

32 EUIPO solicită Tribunalului:

– respingerea acțiunii;

– obligarea reclamantului la plata cheltuielilor de judecată.

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

Motive

Cu privire la obiectul acțiunii și la admisibilitatea acesteia în măsura în care vizează încheierea definitivă a procedurii de invaliditate

33 Pentru a aprecia temeinicia acțiunii, este necesar să se precizeze mai întâi obiectul acesteia, părțile nefiind de acord cu privire la aspectul menționat.

34 Astfel cum reiese din cuprinsul punctului 30 de mai sus și din cererea introductivă, reclamantul solicită în esență anularea deciziei atacate nu numai în măsura în care îl revocă, ci și în măsura în care încheie definitiv procedura de invaliditate.

35 EUIPO susține că decizia atacată are ca unic obiect revocarea reclamantului, iar nu încheierea procedurii de invaliditate, care ar fi rămas fără obiect ca urmare a acestei revocări. Astfel, întrucât procedura de invaliditate este o procedură distinctă față de procedura disciplinară, aceasta nu face obiectul deciziei atacate și, prin urmare, al prezentei acțiuni în anulare, astfel încât orice critică îndreptată împotriva procedurii de invaliditate trebuie respinsă ca inadmisibilă. Aceasta ar fi situația în special a primului motiv, întemeiat pe nelegalitatea suspendării procedurii de invaliditate, precum și a primului aspect al celui de al doilea motiv, întemeiat pe încălcarea termenului rezonabil al procedurii disciplinare.

36 Mai precis, potrivit EUIPO, în primul rând, reiese dintr-o jurisprudență constantă că simpla tăcere a unei instituții nu poate fi asimilată unei decizii, cu excepția existenței unor dispoziții exprese care stabilesc un termen la expirarea căruia se consideră că a intervenit o astfel de decizie din partea instituției care a fost invitată să ia poziție și care definesc conținutul acestei decizii, ceea ce nu ar fi cazul în speță, întrucât niciun text de lege nu prevede că o decizie de revocare cuprinde implicit o decizie prin care se încheie o procedură de invaliditate suspendată în prealabil.

37 În al doilea rând, EUIPO a arătat în ședință că reclamantul ar fi trebuit eventual să conteste scrisoarea din 16 februarie 2018, prin care AIPN anunța că urma să deschidă o anchetă administrativă pentru a completa faptele stabilite de OLAF. Astfel, întrucât această anchetă se succeda celei a OLAF și putea conduce la o procedură disciplinară, se subînțelegea în scrisoarea menționată că suspendarea procedurii de invaliditate ar fi menținută nu numai în cursul anchetei menționate, ci și în cursul procedurii disciplinare ulterioare.

38 În al treilea rând, potrivit EUIPO, chiar presupunând că reclamantul a prezentat administrației, împreună cu reclamația din 14 iunie 2019, o cerere în sensul articolului 90 alineatul (1) din statut, pentru a continua procedura de invaliditate și la care aceasta nu ar fi răspuns, cererea menționată ar fi inadmisibilă, pentru motivul că, pe de o parte, la momentul introducerii sale, reclamantul nu mai era funcționar și, pe de altă parte, aceasta a fost prezentată în afara unui termen rezonabil în raport cu data la care ancheta OLAF fusese închisă, și anume în noiembrie 2017. În plus, chiar dacă cererea menționată ar fi admisibilă, refuzul administrației cuprins în decizia de respingere a reclamației nu ar putea fi atacat în cadrul prezentului litigiu, întrucât reclamantul nu a introdus o reclamație împotriva acestei respingeri implicite, astfel încât aceasta ar fi devenit definitivă.

39 Reclamantul contestă aceste argumente. El susține, mai întâi, că, astfel cum ar reieși din nota internă din 26 aprilie 2019, procedura de invaliditate a fost încheiată în același timp cu adoptarea deciziei atacate. În continuare, întrucât încheierea definitivă a procedurii de invaliditate este, din punct de vedere material, lipsită de caracter autonom în raport cu decizia atacată care se află la originea acesteia, decizia menționată ar stabili în mod direct și definitiv situația sa și în ceea ce

privește procedura de invaliditate. Această decizie i-ar cauza, așadar, un prejudiciu în măsura în care îl revocă, îl exclude definitiv din procedura de invaliditate și îl privează de orice remunerație sau prestație. În opinia reclamantului, ar fi vorba, așadar, în esență despre un act cu o întindere decizională multiplă. În sfârșit, acesta din urmă precizează că, pe de o parte, chiar și un refuz de a adopta o decizie poate constitui un act care lezează și, pe de altă parte, o astfel de situație se aseamănă cu cele care țin de contenciosul în materie de promovare. În rest, în ceea ce privește argumentul invocat în ședință, reclamantul răspunde că nu ar fi putut ataca scrisoarea din 16 februarie 2018, această scrisoare nefiind decât o măsură intermediară.

40 În aceste împrejurări, Tribunalul trebuie să verifice dacă, astfel cum susține reclamantul, prin decizia atacată, EUIPO a luat poziție și cu privire la procedura de invaliditate.

41 Trebuie amintit în această privință că, potrivit unei jurisprudențe constante, un act care lezează este acela care produce efecte juridice obligatorii de natură să afecteze în mod direct și imediat interesele reclamantului, modificând în mod distinct situația juridică a acestuia, un astfel de act trebuind să fie adoptat de autoritatea competentă și să cuprindă o luare de poziție definitivă a administrației (a se vedea Ordonanța din 20 decembrie 2019, ZU/SEAE, T-154/19, nepublicată, EU:T:2019:901, punctul 27 și jurisprudența citată). Aceste efecte trebuie apreciate în funcție de criterii obiective, precum conținutul său, ținându-se seama, dacă este cazul, de contextul adoptării sale, precum și de competențele instituției autoare a actului (a se vedea Ordonanța din 13 mai 2020, Lucaccioni/Comisia, T-308/19, nepublicată, EU:T:2020:207, punctul 45 și jurisprudența citată).

42 În plus, calificarea unei măsuri drept act care lezează nu depinde de forma sau de titlul acesteia, ci este determinată de substanța sa și în special de aspectul dacă aceasta produce efecte juridice obligatorii de natură să afecteze direct și imediat interesele reclamantului, modificând în mod distinct situația juridică a acestuia (a se vedea Ordonanța din 17 decembrie 2019, AG/Europol, T-756/18, nepublicată, EU:T:2019:867, punctul 43 și jurisprudența citată).

43 În primul rând, EUIPO a declarat, atât în cursul fazei precontencioase, cât și în cursul fazei contencioase, că procedura de invaliditate a rămas fără obiect ca urmare a deciziei de revocare, după cum dovedește de altfel nota internă din 26 aprilie 2019. În special, în decizia de respingere a reclamației, AIPN a considerat în esență că, în măsura în care reclamantul nu mai era în serviciul Uniunii Europene, el nu avea dreptul să solicite deschiderea unei proceduri de invaliditate. Astfel, întrucât și-a încetat funcțiile, nu mai era necesară deschiderea unei asemenea proceduri pentru a examina dacă era sau nu era apt să exercite astfel de funcții.

44 Or, faptul de a afirma că o decizie de revocare privează procedura de invaliditate de obiectul său constituie o luare de poziție definitivă în ceea ce privește rezultatul său.

45 În al doilea rând, trebuie arătat, astfel cum susține în mod întemeiat reclamantul, că scrisoarea din 16 februarie 2018 nu era decât o măsură intermediară care nu cuprindea definitiv poziția administrației cu privire la procedura de invaliditate. Astfel, potrivit unei jurisprudențe constante, în cazul actelor sau al deciziilor care se elaborează în mai multe etape, în special prin intermediul unei proceduri interne, în principiu, constituie acte atacabile numai măsurile care stabilesc definitiv poziția instituției la terminarea acestei proceduri, nu și măsurile intermediare care au ca obiectiv să pregătească decizia finală (a se vedea Ordonanța din 13 mai 2020, Lucaccioni/Comisia, T-308/19, nepublicată, EU:T:2020:207, punctul 47 și jurisprudența citată).

46 Or, trebuie să se constate că scrisoarea menționată preciza în mod clar că OLAF nu avea obligația de a se pronunța cu privire la fapte de origine medicală și că, prin urmare, partea anchetei cu privire la acest aspect nu ar putea fi încheiată decât după efectuarea unui examen medical adecvat. În plus, reiese de asemenea din cuprinsul punctului 54 din procesul-verbal al audierii în fața comisiei de disciplină că AIPN însăși ar fi afirmat că orice decizie medicală privind reclamantul trebuia să fie adoptată de medici, în urma unui examen medical și a unei proceduri adecvate, ceea ce lasă să se subînțeleagă că EUIPO nu exclusese posibilitatea de a supune reclamantul unui alt examen medical pentru a verifica dacă patologia de care pretindea că suferă era sau nu dovedită. Astfel, având în vedere aceste elemente, trebuie să se considere că e-mailul din 16 februarie 2018 nu constituia decât o măsură intermediară cu privire la procedura de invaliditate.

47 Pe de altă parte, este necesar să se înlăture argumentul EUIPO potrivit căruia reclamația reclamantului din 14 iunie 2019 conținea o cerere formulată în temeiul articolului 90 alineatul (1) din statut, prin care se urmărea continuarea procedurii de invaliditate, cerere pe care EUIPO ar fi respins-o în mod implicit și pe care reclamantul nu ar fi contestat-o în mod corespunzător. Astfel, după cum a confirmat reclamantul în replică și în ședință, argumentația sa în această privință viza numai contestarea încheierii procedurii de invaliditate deja decisă în decizia atacată.

48 Rezultă din cele ce precedă și în special din contextul, astfel cum a fost prezentat mai sus, în care a fost adoptată decizia de revocare că aceasta cuprinde o luare de poziție definitivă a administrației cu privire la procedura disciplinară și, implicit, însă în mod sigur, cu privire la procedura de invaliditate. În măsura în care decizia atacată a făcut într-adevăr obiectul unei reclamații prealabile cu privire la aceste două aspecte, acțiunea trebuie declarată admisibilă și în măsura în care vizează încheierea definitivă a procedurii referitoare la invaliditate.

Cu privire la temeinicia acțiunii

49 În susținerea acțiunii, reclamantul invocă trei motive, întemeiate, primul, în esență pe nelegalitatea încheierii procedurii de invaliditate, al doilea, pe neregularitatea procedurii disciplinare, iar al treilea, pe încălcarea articolului 10 din anexa IX la statut.

Cu privire la primul motiv, întemeiat în esență pe nelegalitatea încheierii procedurii de invaliditate

[*omissis*]

63 Tribunalul arată că primul motiv este împărțit în esență în două aspecte, întemeiate, primul, pe o încălcare a principiului bunei administrări și a obligației de solicitudine și, al doilea, pe un abuz de putere.

– Cu privire la primul aspect al primului motiv, întemeiat pe o încălcare a principiului bunei administrări și a obligației de solicitudine

64 În cadrul primului aspect, reclamantul susține că, de îndată ce procedura de invaliditate a fost suspendată, aceasta nu a fost niciodată fie continuată, fie reinițiată, iar încheierea sa definitivă la momentul revocării ar fi diferită de suspendarea simplă inițiată de administrație. În această privință, potrivit reclamantului, afirmația EUIPO conform căreia procedurile disciplinare și de

invaliditate sunt distincte una de cealaltă și fără influențe reciproce nu ar fi pertinentă și nu ar permite justificarea întreruperii pure și simple a procedurii de invaliditate. Or, ca urmare a încheierii definitive a procedurii de stabilire a invalidității, reclamantul s-ar regăsi în prezent fără un venit minim de subzistență și fără pensie. Astfel, privându-l de procedura de invaliditate, administrația ar fi acționat în mod vădit cu nerespectarea obligației de solicitudine, de asistență și de bună administrare.

65 De la bun început, fără a fi necesară pronunțarea cu privire la cauza de inadmisibilitate invocată de EUIPO, trebuie să se respingă motivul invocat de reclamant referitor la existența unei greșeli de serviciu, în măsura în care argumentul respectiv este insuficient susținut, acesta limitându-se la a afirma existența unei astfel de greșeli, la punctul 67 din cererea introductivă, fără niciun argument în susținere.

66 În ceea ce privește obligația de solicitudine, trebuie amintit că, potrivit jurisprudenței, aceasta reflectă echilibrul dintre drepturile și obligațiile reciproce în relațiile dintre autoritatea publică și agenții serviciului public. Acest echilibru implică în special că autoritatea, atunci când statuează în privința situației unui funcționar, ia în considerare ansamblul elementelor care sunt susceptibile să determine decizia sa și, procedând astfel, ține seama nu numai de interesul serviciului, ci și de cel al funcționarului vizat. Această din urmă obligație este impusă administrației și de principiul bunei administrări consacrat la articolul 41 din Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene (a se vedea Hotărârea din 16 octombrie 2019, Palo/Comisia, T-432/18, EU:T:2019:749, punctul 60 și jurisprudența citată).

67 În plus, trebuie subliniat că obligațiile care decurg pentru administrație din obligația de solicitudine sunt sporite substanțial atunci când este vorba despre situația unui funcționar despre care s-a dovedit că sănătatea, fizică sau mentală, este sau poate fi afectată. Într-o asemenea ipoteză, administrația trebuie să examineze cererile acestuia într-un spirit de deschidere deosebit (a se vedea în acest sens Hotărârea din 30 iunie 2021, GW/Curtea de Conturi, T-709/19, nepublicată, EU:T:2021:389, punctul 92 și jurisprudența citată).

68 Cu toate acestea, deși este posibil ca obligația de solicitudine să poată eventual, în anumite împrejurări, să determine AIPN să reducă sau chiar să suprime sancțiunea avută în vedere, luarea în considerare a intereselor funcționarului, printre care starea sa de sănătate, nu poate, în schimb, să o lipsească pe aceasta de posibilitatea de a aplica o sancțiune, chiar și sancțiunea majoră de revocare, în cazul în care faptele sunt de o gravitate excepțională și nu pot fi atribuite exclusiv, și nici măcar în principal, stării de sănătate a funcționarului în cauză (a se vedea în acest sens Hotărârea din 16 iulie 1998, Y/Parlamentul, T-144/96, EU:T:1998:173, punctul 50).

69 În sfârșit, este necesar să se arate că nicio dispoziție din statut nu prevede că o decizie de încetare a raporturilor de muncă, precum o revocare, lasă fără obiect o procedură de invaliditate inițiată în condițiile în care funcționarul era încă în serviciu. În această privință, Curtea a precizat că rezilierea contractului de muncă al unui agent temporar nu putea aduce atingere realizării lucrărilor comisiei de invaliditate și unei eventuale recunoașteri a invalidității survenite înainte de reziliere și nici nu putea afecta drepturile agentului vizat ca urmare a procedurii referitoare la aceasta (Hotărârea din 19 iunie 1992, V./Parlamentul, C-18/91 P, EU:C:1992:269, punctul 40).

70 În speță, este cert că procedura de invaliditate a fost suspendată în cursul desfășurării anchetei OLAF și nu a fost reluată ulterior și că EUIPO a considerat că procedura de invaliditate rămăsese fără obiect ca urmare a deciziei de revocare, astfel încât nu mai era posibilă continuarea acesteia după revocarea reclamantului.

71 Or, trebuie să se arate mai întâi că, astfel cum reiese din jurisprudența citată la punctul 69 de mai sus, nicio dispoziție statutară nu prevede că, în cazul în care o procedură de invaliditate, inițiată atunci când reclamantul era încă în funcție, a fost suspendată de instituție, aceasta nu poate continua odată ce persoana interesată și-a încetat activitatea ca urmare a unei decizii de revocare.

72 În continuare, este necesar să se constate că Tribunalul a precizat, la punctul 53 din Hotărârea [*confidențial*], că, deși EUIPO nu avea nicio obligație de a valida în mod automat concluziile formulate de comisia de invaliditate, puterea de apreciere de care dispune în ceea ce privește urmarea avizului comisiei de invaliditate nu îi poate permite să refuze la nesfârșit și fără motivare să adopte o decizie pe baza avizului comisiei menționate.

73 Astfel, administrația nu poate pretinde în mod întemeiat că procedura de invaliditate, inițiată atunci când reclamantul era în funcție, nu putea fi continuată având în vedere că acesta ar fi în prezent revocat. Dimpotrivă, prin încheierea definitivă a procedurii de invaliditate fără a ține seama de interesul reclamantului în ceea ce privește continuarea procedurii menționate, EUIPO nu și-a îndeplinit obligația de solicitudine și a încălcat principiul bunei administrări. Într-adevăr, după cum s-a amintit la punctul 66 de mai sus, atunci când se pronunță cu privire la situația unui funcționar, autoritatea publică este obligată să ia în considerare toate elementele care îi pot determina decizia și, astfel, să țină seama nu numai de interesul serviciului, ci și în special de cel al funcționarului vizat. Așadar, în cursul procedurii de invaliditate, administrația ar fi trebuit să ia în considerare existența unei proceduri disciplinare al cărei rezultat putea eventual să conducă la revocarea reclamantului și, ținând seama de interesul acestuia din urmă, fie să încheie procedura de invaliditate înainte de adoptarea deciziei de revocare, fie să permită continuarea ulterioară a acesteia.

74 În sfârșit, trebuie arătat că legiuitorul Uniunii a intenționat el însuși, în cadrul articolului 9 din anexa IX la statut, să confere funcționarilor sau foștilor funcționari care nu mai pot lucra, din cauza vârstei sau a stării lor de sănătate, asigurarea de a primi, chiar și în cazul celei mai grave sancțiuni disciplinare, și anume revocarea din funcție, cel puțin minimul de subzistență.

75 Această concluzie potrivit căreia EUIPO nu și-a îndeplinit obligația de solicitudine și a încălcat principiul bunei administrări nu este repusă în discuție de argumentul său, potrivit căruia ar fi revenit reclamantului sarcina de a prezenta o cerere administrației, într-un termen rezonabil, pentru ca aceasta să reia procedura de invaliditate. Pe de o parte, după cum reiese și din cuprinsul punctului 53 din Hotărârea [*confidențial*], o asemenea inițiativă trebuia să provină de la instituție, iar nu de la reclamant.

76 Pe de altă parte, din economia generală a articolului 59 alineatul (4) din statut rezultă că, atunci când AIPN este cea care inițiază procedura de invaliditate, înaintând comisiei de invaliditate cazul unui funcționar ale cărui concedii de boală cumulate depășesc douăsprezece luni într-o perioadă de trei ani, revine, cu atât mai mult, acesteia sarcina de a relua o procedură suspendată și de a o încheia.

77 În temeiul considerațiilor care precedă, este necesar să se admită primul aspect al prezentului motiv și, în consecință, fără a fi necesară pronunțarea cu privire la al doilea aspect, întemeiat pe un abuz de putere, să se anuleze decizia atacată în măsura în care încheie definitiv procedura de invaliditate.

[*omissis*]

Pentru aceste motive,

TRIBUNALUL (Camera întâi)

declară și hotărăște:

1) Anulează decizia Oficiului Uniunii Europene pentru Proprietate Intelectuală (EUIPO) din 14 martie 2019 în măsura în care încheie definitiv procedura de invaliditate a IB.

2) Respinge în rest acțiunea.

3) Fiecare parte va suporta propriile cheltuieli de judecată.

Kanninen Półtorak Stancu

Pronunțată astfel în ședință publică la Luxemburg, la 13 octombrie 2021.

Semnături