Repertoriul jurisprudenței

CONCLUZIILE AVOCATEI GENERALE
DOAMNA JULIANE KOKOTT
prezentate la 15 iulie 2021 [1]

Cauza C-351/20 P

Liviu Dragnea
împotriva

Comisiei Europene

„Recurs – Fondul european de dezvoltare regională – Programul operațional regional românesc 2007-2013 – Investigații efectuate de Oficiul European de Luptă Antifraudă (OLAF) – Rapoarte ale investigației – Solicitare a autorității naționale anticorupție de a se începe o investigație privind deturnarea fondurilor Uniunii – Procedură națională de investigare – Cerere de deschidere a unei investigații în legătură cu desfășurarea investigațiilor precedente de către OLAF – Cerere de acces la dosar și la documente – Refuz – Acțiune în anulare – Admisibilitate”

I. Introducere

1. În vederea protejării intereselor financiare ale Uniunii, Oficiul European de Luptă Antifraudă (denumit în continuare „OLAF”) dispune de competențe de investigare extinse. Astfel, Regulamentul nr. 883/2013 privind investigațiile efectuate de OLAF [2] prevede garanții procedurale fundamentale pentru persoanele care fac obiectul unei astfel de investigații. Acestea urmăresc să asigure respectarea drepturilor lor în activitățile de investigare desfășurate de OLAF. Astfel, este cert că investigațiile respective afectează drepturile persoanelor vizate de acestea.

2. În schimb, este discutabil și, din câte se poate constata, încă neclarificat în mod definitiv aspectul dacă și, eventual, măsura în care rapoartele finale întocmite de OLAF în urma investigațiilor sale pot fi contestate în fața instanțelor Uniunii. Este adevărat că nu este necesar, în definitiv, să se statueze cu privire la acest aspect în cadrul prezentului recurs, deoarece nu este relevant în speță. Astfel, independent de aspectul dacă recurentul ar fi putut contesta în fața instanței de judecată cele două rapoarte ale OLAF vizate în speță, acțiunea sa ar fi fost, în această privință, tardivă.

[1] Limba originală: germana.

[2] 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). După finalizarea investigațiilor vizate în speță, acest regulament a fost modificat de două ori, ultima dată prin Regulamentul (UE, Euratom) 2020/2223 al Parlamentului European și al Consiliului din 23 decembrie 2020 de modificare a Regulamentului (UE, Euratom) nr. 883/2013 în ceea ce privește cooperarea cu Parchetul European și eficacitatea investigațiilor Oficiului European de Luptă Antifraudă (JO 2020, L 437, p. 49). În cele ce urmează va fi examinată o modificare interesantă pentru prezenta procedură (a se vedea punctele 47-49 din prezentele concluzii).

3. Cu toate acestea, problema în jurul căreia gravitează prezentul recurs privește problema conexă a accesului la dosarele investigației al unei persoane care se consideră ea însăși persoană vizată de investigații, dar care nu a fost calificată de OLAF drept persoană vizată în sensul Regulamentului nr. 883/2013. În special, se ridică problema modului în care este definită legătura dintre, pe de o parte, dreptul de acces la dosar și, pe de altă parte, dreptul de acces la documentele Comisiei în temeiul Regulamentului nr. 1049/2001 [3].

II. Cadrul juridic

A. Regulamentul nr. 883/2013

4. Din articolul 1 alineatul (1) din Regulamentul nr. 883/2013 reiese că competențele de investigare ale OLAF urmăresc intensificarea combaterii fraudei, a corupției și a oricăror alte activități ilegale care afectează interesele financiare ale Uniunii Europene.

5. Potrivit articolului 2 punctul 4 din Regulamentul nr. 883/2013, reprezintă „«investigații administrative» («investigații») […] orice inspecție, verificare sau alte măsuri luate de oficiu, în conformitate cu articolele 3 și 4, în vederea atingerii obiectivelor stabilite la articolul 1 și în vederea stabilirii, dacă este necesar, a naturii de abatere a activităților care fac obiectul investigației […]”.

6. Conform articolului 2 punctul 5 din Regulamentul nr. 883/2013, o „persoană vizată” de o investigație a OLAF este „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]”.

7. Articolele 3 și 4 din Regulamentul nr. 883/2013 prevăd că OLAF efectuează investigații externe la fața locului în statele membre, în țări terțe și în spațiile aferente organizațiilor internaționale, precum și investigații interne în cadrul instituțiilor, organismelor, oficiilor și agențiilor Uniunii.

8. Articolul 5 din Regulamentul nr. 883/2013, intitulat „Începerea investigațiilor”, prevede la alineatele (1), (2) și (4):

„(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 oficiului, stabilit în conformitate cu articolul 17 alineatul (5). Respectiva decizie ia în considerare, de asemenea, necesitatea utilizării eficiente a resurselor oficiului 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.

[3] 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).

(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 oficiul nu a luat nicio decizie, se consideră că oficiul 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 oficiului informații privind o eventuală fraudă sau abatere, oficiul informează persoana respectivă cu privire la decizia privind începerea sau nu a unei investigații în legătură cu faptele în cauză."

9. Articolul 9 din Regulamentul nr. 883/2013 enumeră garanțiile procedurale în favoarea persoanelor vizate de investigațiile OLAF. Alineatul (4) prevede în special că oricărei persoane i se oferă posibilitatea de a-și prezenta observațiile înainte de redactarea unor concluzii care o privesc nominal.

10. Potrivit articolului 11 din Regulamentul nr. 883/2013 („Raportul investigației și măsurile care urmează a fi întreprinse în urma investigațiilor"), la încheierea unei investigații a OLAF, se redactează un raport care clarifică printre altele etapele procedurale urmate, faptele constatate și încadrarea lor juridică preliminară, precum și, dacă este cazul, recomandări cu privire la problema dacă instituțiile Uniunii sau autoritățile competente ale statului membru în cauză trebuie sau nu să ia măsuri.

B. Regulamentul nr. 1049/2001

11. Articolul 6 alineatul (1) din Regulamentul nr. 1049/2001, intitulat „Cereri de acces", are următorul cuprins:

„(1) Cererile de acces la documente se formulează în scris, inclusiv în format electronic, într-una din limbile enumerate la articolul 314 din Tratatul CE și într-un mod suficient de precis pentru a permite instituției să identifice documentul. Solicitantul nu este obligat să-și motiveze cererea."

12. Articolul 7 din Regulamentul nr. 1049/2001 este intitulat „Soluționarea cererilor inițiale", iar alineatele (1), (2) și (4) din acesta au următorul cuprins:

„(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."

13. Articolul 8 („Soluționarea cererilor de confirmare") alineatele (1) și (3) din Regulamentul nr. 1049/2001 prevede următoarele:

„(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 230 și 195 din Tratatul CE.

[…]

(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 CE."

III. Contextul procedurii de recurs

A. Procedura în fața OLAF și scrisorile în litigiu

14. La 10 februarie 2015, OLAF a început două investigații (OF/2015/0124/B5 și OF/2015/0125/B5) privind acuzații de fraudă. Acestea priveau două proiecte de construcții de infrastructură rutieră. Proiectele au fost atribuite de Consiliul Județean Teleorman, România, și finanțate de Fondul european de dezvoltare regională (FEDER) (fiind denumite în continuare „investigațiile precedente") [4].

15. În rapoartele sale finale din 30 mai (OF/2015/0124/B5) și din 16 septembrie 2016 (OF/2015/0125/B5), referitoare la aceste investigații, OLAF a constatat că fuseseră constituite două grupuri infracționale organizate și că fuseseră probabil falsificate un număr mare de documente pentru a se obține în mod ilegal fonduri ale Uniunii.

[4] A se vedea, referitor la acest aspect și la următoarele puncte, punctul 1 și următoarele din ordonanța atacată (nota de subsol 6 din prezentele concluzii).

16. OLAF a recomandat de asemenea Comisiei Europene să recupereze sumele în cauză; autorității române anticorupție i-a recomandat să înceapă urmărirea penală pentru infracțiuni legate de interesele financiare ale Uniunii.

17. OLAF a calificat Consiliul Județean Teleorman drept „persoană vizată” de investigațiile precedente în sensul articolului 2 punctul 5 din Regulamentul nr. 883/2013. În schimb, recurentul, domnul Liviu Dragnea, care, la momentul faptelor investigate, era președinte al acestei autorități, nu a fost calificat drept „persoană vizată”.

18. La 13 noiembrie 2017, autoritatea română anticorupție a anunțat începerea urmăririi penale împotriva recurentului pentru fraude privind fonduri ale Uniunii, constituirea unui grup infracțional organizat și abuz de putere.

19. În aceeași zi, OLAF a publicat de asemenea un comunicat de presă prin care anunța, la rândul său, începerea urmăririi penale naționale împotriva recurentului. Cu această ocazie, OLAF a menționat numele recurentului, subliniind importanța investigațiilor sale precedente pentru începerea urmăririi penale de către autoritățile naționale:

„The Romanian National Anticorruption Directorate (DNA) has accused Liviu Dragnea, the leader of the Romanian Social Democrat Party (PSD), of fraud with European Union (EU) funds, of creating an organised criminal group, and of misusing his position for personal gain. […]

The contribution of the European Anti-Fraud Office (OLAF) to this outcome has been emphasised by the DNA. The DNA has explained that their case comes as a result of two investigations conducted by the OLAF into projects financed by the European Regional Development Fund for road construction in Romania, which were concluded in May and September 2016.

[…]” [5]

20. La 1 iunie 2018, recurentul a adresat OLAF o scrisoare în care critica abordarea OLAF în cadrul investigațiilor precedente, precum și concluziile cuprinse în rapoartele finale. El a comentat, în parte, anumite puncte din aceste rapoarte.

21. Prin scrisoarea din 10 iulie 2018, OLAF a refuzat să răspundă la acestea și să comenteze rapoartele sale finale. În această privință, acesta s-a referit la normele sale generale de procedură, la jurisprudența Tribunalului referitoare la natura juridică a rapoartelor finale, la repartizarea competențelor între OLAF și autoritățile naționale, precum și la investigațiile în curs ale acestora.

22. La 22 august 2018, recurentul a adresat OLAF o nouă scrisoare. În această scrisoare, recurentul a contestat afirmațiile OLAF cuprinse în scrisoarea acestuia din 10 iulie 2018. În plus, el a formulat din nou critici în privința rapoartelor finale, a legalității acțiunii, a exactității concluziilor și a opiniei juridice a OLAF. În plus, această autoritate nu ar fi respectat normele de procedură. În sfârșit, recurentul a solicitat OLAF să înceapă o investigație cu privire la derularea investigațiilor precedente și să îi acorde acces la mai multe documente cuprinse în dosarele procedurale ale acestor investigații.

[5] OLAF PRESS RELEASE No 16/2017.

23. Prin scrisoarea din 1 octombrie 2018 (denumită în continuare „scrisoarea în litigiu”), OLAF a repetat opiniile exprimate deja în scrisoarea sa din 10 iulie 2018 și a respins solicitările recurentului. În motivare, i-a comunicat, pe de o parte, că punctele subliniate de el nu justifică începerea unei investigații în ceea ce privește derularea investigațiilor precedente. Pe de altă parte, recurentul nu ar fi fost o persoană vizată de aceste investigații. Prin urmare, drepturile procedurale prevăzute la articolul 9 alineatul (4) din Regulamentul nr. 883/2013 nu îi erau aplicabile. OLAF a refuzat accesul la documentele solicitate.

B. Procedura în fața Tribunalului și ordonanța atacată

24. Prin actul de procedură din 11 decembrie 2018, recurentul a introdus o acțiune în anulare la Tribunal împotriva scrisorii în litigiu. În plus, el a solicitat Tribunalului să oblige Comisia să prezinte documentele deja solicitate în cadrul procedurii în fața OLAF.

25. Prin actul de procedură din 6 martie 2019, Comisia a ridicat o excepție de inadmisibilitate în temeiul articolului 130 alineatul (1) din Regulamentul de procedură al Tribunalului, solicitând respingerea acțiunii ca inadmisibilă.

26. Prin actul de procedură din 18 aprilie 2019, recurentul a solicitat Tribunalului să respingă excepția de inadmisibilitate, să examineze acțiunea pe fond și să îi acorde acces la documentele solicitate.

27. Prin Ordonanța din 12 mai 2020, Dragnea/Comisia (denumită în continuare „ordonanța atacată”) [6], Tribunalul a admis excepția de inadmisibilitate ridicată de Comisie, a respins acțiunea ca inadmisibilă și l-a obligat pe recurent la plata cheltuielilor de judecată.

28. Deși concluziile recurentului în primă instanță urmăreau în mod formal să se facă constatări, Tribunalul a considerat că acțiunea în ansamblul său viza anularea scrisorii în litigiu prin care OLAF a respins cererile recurentului având ca obiect efectuarea unei investigații privind desfășurarea investigațiilor precedente, pe de o parte, și accesul la documente, pe de altă parte [7]. Ca urmare a excepției de inadmisibilitate ridicate de Comisie, Tribunalul a examinat, mai întâi, admisibilitatea acțiunii în raport cu refuzul OLAF de a efectua o investigație în legătură cu desfășurarea investigațiilor precedente [8]. Ulterior, el a examinat admisibilitatea acțiunii în ceea ce privește respingerea cererii de acces la documentele solicitate [9]. În concluzie, acesta a considerat că cele două capete de cerere erau inadmisibile.

IV. Procedura de recurs și concluziile părților

29. Prin actul de procedură din 30 iulie 2020, recurentul a declarat recurs împotriva ordonanței atacate. El solicită Curții anularea ordonanței atacate, declararea admisibilității acțiunii sale în primă instanță și constatarea faptului că Comisia:

– a încălcat articolul 9 alineatele (1), (2) și (4) din Regulamentul nr. 883/2013, precum și dreptul său la apărare, dreptul său de a fi audiat și prezumția de nevinovăție;

6 T-738/18, nepublicată, EU:T:2020:208.

7 Punctele 14-21 din ordonanța atacată.

8 Punctele 25-55 din ordonanța atacată.

9 Punctele 56-70 din ordonanța atacată.

– a încălcat principiul general al bunei administrări din dreptul Uniunii;

– i-a încălcat drepturile, prin respingerea cererii de acces la documente.

30. Recurentul solicită de asemenea Curții să dispună măsuri de cercetare judecătorească și să oblige Comisia să prezinte, în cursul procedurii, documentele a căror listă figurează în recurs. În sfârșit, el solicită de asemenea obligarea Comisiei la plata cheltuielilor de judecată.

31. Comisia solicită Curții respingerea recursului ca neîntemeiat, respingerea cererii de a dispune măsuri de cercetare judecătorească și obligarea recurentului la plata cheltuielilor de judecată.

V. Apreciere

A. Cu privire la recurs

32. Prin intermediul motivelor invocate în recurs, recurentul contestă atât concluziile Tribunalului referitoare la inadmisibilitatea acțiunii sale în ceea ce privește refuzul OLAF de a efectua o investigație în legătură cu desfășurarea investigațiilor precedente (1), cât și concluziile Tribunalului referitoare la inadmisibilitatea acțiunii sale în ceea ce privește refuzul accesului la documentele solicitate (2).

1. Cu privire la admisibilitatea acțiunii în raport cu refuzul OLAF de a efectua o investigație referitoare la desfășurarea investigațiilor precedente (primul motiv de recurs)

33. Tribunalul a considerat capătul de cerere formulat în primă instanță privind anularea refuzului OLAF de a efectua o investigație referitoare la desfășurarea investigațiilor precedente inadmisibil pentru trei motive: în primul rând, întrucât Regulamentul nr. 883/2013 nu recunoaște persoanelor fizice și juridice dreptul de a solicita OLAF începerea unei investigații, astfel încât respingerea unei cereri în această privință nu poate produce efecte juridice și, prin urmare, nu poate constitui un act atacabil [10]; în al doilea rând, întrucât rapoartele finale ale OLAF nu sunt acte atacabile, ci doar recomandări sau avize, astfel încât nici respingerea unei cereri de modificare a unui astfel de raport nu ar putea fi atacată [11]; și, în al treilea rând, întrucât declararea admisibilității cererii în litigiu ar echivala, în orice caz, cu o eludare a termenului de introducere a acțiunii împotriva rapoartelor finale, dat fiind că acțiunea în primă instanță a fost introdusă după expirarea termenului de contestare a acestor rapoarte [12].

34. Potrivit recurentului, constatarea Tribunalului potrivit căreia cererea sa de anulare a refuzului OLAF de a efectua o investigație cu privire la desfășurarea investigațiilor precedente era inadmisibilă se bazează, pe de o parte, pe premisa eronată că el nu era „persoană vizată” de aceste investigații și, pe de altă parte, pe premisa eronată că rapoartele de investigație ale OLAF nu aveau efecte semnificative asupra procedurilor penale naționale subsecvente. Or situația ar fi fost una contrară. Prin urmare, ar fi contrar principiului protecției jurisdicționale efective ca actele de investigare nelegale și încălcările procedurale ale OLAF să poată fi invocate numai în cadrul unei acțiuni în despăgubire, iar nu în cadrul unei acțiuni în anulare.

[10] Punctele 31-36 din ordonanța atacată.

[11] Punctele 39-41 din ordonanța atacată.

[12] Punctele 43-46 din ordonanța atacată.

35. Din această argumentație reiese că criticile recurentului se concentrează pe afirmația prin care Tribunalul, referindu-se la jurisprudența sa constantă, a statuat că rapoartele întocmite de OLAF la finalul investigațiilor sale nu erau acte atacabile în temeiul articolului 263 TFUE, din moment ce acestea nu constituiau decât recomandări sau avize care nu produc efecte juridice obligatorii [13].

36. Se pare că Curtea nu a abordat încă, până în prezent, problema caracterului atacabil al acestor rapoarte, ci a statuat pur și simplu că transmiterea de informații de către OLAF autorităților naționale nu constituia un act atacabil [14].

37. Cu toate acestea, nu este necesar să se continue examinarea problemei caracterului atacabil al rapoartelor finale ale OLAF în cadrul prezentei proceduri. Dimpotrivă, în scopul prezentei proceduri, nu este necesară pronunțarea cu privire la problema dacă este sau nu necesar să se mențină jurisprudența Tribunalului referitoare la acest aspect. Astfel, chiar dacă se presupune că rapoartele finale ale OLAF constituie acte atacabile, cererea – în discuție în speță – de anulare a refuzului OLAF de a efectua o investigație privind desfășurarea investigațiilor precedente ar fi inadmisibilă.

38. Astfel, după cum a arătat Tribunalul în ordonanța atacată, fără ca constatările sale în această privință să fi fost puse la îndoială în cadrul prezentului recurs, recurentul nu a contestat în termenul prevăzut rapoartele finale ale investigațiilor precedente. Astfel, termenul de introducere a unei acțiuni împotriva acestor rapoarte expira pentru recurent la 12 august 2018. Or, acțiunea în primă instanță a fost formulată abia la 11 decembrie 2018 [15].

39. Desigur, acțiunea în primă instanță nu viza în mod formal rapoartele finale ale investigațiilor precedente ca atare, ci scrisoarea în litigiu a OLAF din 1 octombrie 2018, prin care OLAF a respins cererea recurentului de inițiere a unei investigații privind desfășurarea investigațiilor precedente.

40. Or, potrivit unei jurisprudențe constante, o acțiune este inadmisibilă atunci când este îndreptată împotriva unui act pur confirmativ al unui act anterior neatacat în termen [16]. Un act este considerat pur confirmativ dacă nu conține niciun element nou în raport cu un act anterior și nu a fost precedat de o reexaminare a situației persoanei vizate de acest act anterior [17]. Un act prin care se soluționează o cerere prin care se solicită autorității o reexaminare a actului anterior trebuie considerat pur confirmativ în cazul în care cererea nu se întemeiază pe fapte noi și

[13] A se vedea, pe lângă punctele 40 și 41 din ordonanța atacată, Ordonanța Tribunalului din 13 iulie 2004, Comunidad Autónoma de Andalucía/Comisia (T-29/03, EU:T:2004:235, punctele 32-40), Ordonanța Tribunalului din 21 iunie 2017, Inox Mare/Comisia (T-289/16, EU:T:2017:414, punctul 14 și următoarele), și Ordonanța Tribunalului din 12 iulie 2018, TE/Comisia (T-392/17, nepublicată, EU:T:2018:459, punctele 22-25), precum și Hotărârea Tribunalului din 23 mai 2019, Remag Metallhandel și Jaschinsky/Comisia (T-631/16, nepublicată, EU:T:2019:352, punctele 48 și 49).

[14] Ordonanța președintelui Curții din 19 aprilie 2005, Tillack/Comisia [C-521/04 P(R), EU:C:2005:240, punctul 34].

[15] Astfel, Tribunalul a constatat că, deși rapoartele finale din 30 mai și din 16 septembrie 2016 (a se vedea mai sus punctul 15 din prezentele concluzii) nu au fost nici publicate, nici notificate recurentului, din dosar reiese însă că acesta a luat cunoștință de ele cel târziu la 1 iunie 2018, întrucât la această dată a adresat OLAF o primă scrisoare în care contesta conținutul lor (a se vedea mai sus punctul 20 din prezentele concluzii). Astfel, termenul de introducere a acțiunii în privința acestor rapoarte ar fi început să curgă la 2 iunie 2018 și ar fi expirat la 12 august 2018 (a se vedea punctele 43-46 din ordonanța atacată).

[16] A se vedea Hotărârea din 15 decembrie 1988, Irish Cement/Comisia (166/86 și 220/86, EU:C:1988:549, punctul 16), Hotărârea din 9 decembrie 2004, Comisia/Greencore (C-123/03 P, EU:C:2004:783, punctul 39), precum și Hotărârea din 31 mai 2017, DEI/Comisia (C-228/16 P, EU:C:2017:409, punctul 35); a se vedea de asemenea Hotărârea Tribunalului din 15 martie 1995, COBRECAF și alții/Comisia (T-514/93, EU:T:1995:49, punctul 44).

[17] Hotărârea din 10 decembrie 1980, Grasselli/Comisia (23/80, EU:C:1980:284, punctul 18), Hotărârea din 14 septembrie 2006, Comisia/Fernández Gómez (C-417/05 P, EU:C:2006:582, punctul 46), și Hotărârea din 31 mai 2017, DEI/Comisia (C-228/16 P, EU:C:2017:409, punctul 33).

esențiale, iar autoritatea nu adoptă o decizie cu privire la astfel de fapte [18]. În consecință, un reclamant care a lăsat să expire termenul de introducere a acțiunii împotriva unui act nu poate să declanșeze din nou curgerea acestui termen prin cererea adresată instituției în cauză de a anula primul act și prin introducerea unei acțiuni împotriva refuzului prin care este confirmat actul anterior [19].

41. Aceasta este și situația din speță. Astfel, sub pretextul solicitării unei investigații, recurentul urmărea în realitate să determine OLAF să pună în discuție rapoartele finale ale investigațiilor precedente.

42. Prin urmare, cererea recurentului de deschidere a unei investigații nu constituia nicidecum o cerere de începere de către OLAF a unei investigații cu privire la abuzuri în Uniune, în statele membre sau în alt loc, în vederea protejării intereselor financiare ale Uniunii în sensul Regulamentului nr. 883/2013. Dimpotrivă, el a solicitat deschiderea unei investigații cu privire la actele OLAF însuși din două proceduri încheiate prin rapoartele finale [20].

43. Pe fond, recurentul s-a limitat, în scrisorile sale adresate OLAF, să critice concluziile acestuia din urmă din rapoartele finale și din actele de procedură care au condus la aceste concluzii, fără a prezenta fapte noi și esențiale. În plus, nici scrisorile de răspuns ale OLAF și în special scrisoarea în litigiu din 1 octombrie 2018 nu conțineau elemente noi față de rapoartele finale ale investigațiilor precedente și nu au fost precedate nici de o reexaminare a situației recurentului, nici de o decizie a OLAF privind fapte noi și esențiale [21].

44. În afara respingerii cererii de acces la documente care se află în centrul celui de al doilea motiv de recurs și care trebuie examinată separat [22], scrisoarea în litigiu constituie, așadar, față de rapoartele finale ale investigațiilor precedente, un act pur confirmativ. În aceste condiții, problema dacă aceste rapoarte erau atacabile poate rămâne deschisă. Astfel, chiar dacă aceasta ar fi situația, acțiunea privind refuzul OLAF de a efectua o investigație cu privire la investigațiile precedente nu ar deveni admisibilă.

45. Desigur, jurisprudența referitoare la actele confirmative vizează în special situațiile în care primul act, care este confirmat prin cel de al doilea, constituie un act atacabil [23], ceea ce este legat și de considerații de protecție jurisdicțională [24]. Astfel, dacă o persoană vizată nu a putut să se aștepte că un act va produce efecte juridice în privința sa, faptul că nu l-a atacat în termen nu îi este, în mod evident, opozabil. Or, trebuie să se constate că prezentul caz nu corespunde unei asemenea situații.

[18] A se vedea Hotărârea Tribunalului din 15 septembrie 2011, CMB și Christof/Comisia (T-407/07, nepublicată, EU:T:2011:477, punctul 91), și Hotărârea Tribunalului din 26 iunie 2019, NRW. Bank/SRB (T-466/16, nepublicată, EU:T:2019:445, punctul 69).

[19] A se vedea Hotărârea Tribunalului din 15 martie 1995, COBRECAF și alții/Comisia (T-514/93, EU:T:1995:49, punctul 44).

[20] Acest lucru a fost constatat, în final, și de Tribunal, la punctele 31-36 din ordonanța atacată. Concluzia exprimată de Tribunal la aceste puncte, potrivit căreia, în temeiul Regulamentului nr. 883/2013, persoanele fizice și juridice nu au dreptul de a solicita OLAF deschiderea unei investigații, nu este, de altfel, pusă sub semnul întrebării în cadrul prezentului recurs și nu există niciun alt motiv ca aceasta să fie pusă la îndoială (a se vedea în această privință articolul 5 din Regulamentul nr. 883/2013, punctul 8 de mai sus din prezentele concluzii).

[21] A se vedea mai sus punctele 20-23 din prezentele concluzii.

[22] A se vedea mai jos punctul 54 și următoarele din prezentele concluzii.

[23] A se vedea de exemplu Hotărârea din 15 decembrie 1988, Irish Cement/Comisia (166/86 și 220/86, EU:C:1988:549, punctele 11 și 16), Hotărârea din 25 mai 1993, Foyer Culturel du Sart-Tilman/Comisia (C-199/91, EU:C:1993:205, punctele 19-24), Hotărârea din 9 decembrie 2004, Comisia/Greencore (C-123/03 P, EU:C:2004:783, punctele 40, 45 și 47), și Hotărârea din 31 mai 2017, DEI/Comisia (C-228/16 P, EU:C:2017:409, punctele 31 și 36).

[24] A se vedea în acest sens Hotărârea din 9 decembrie 2004, Comisia/Greencore (C-123/03 P, EU:C:2004:783, punctele 40, 45 și 47), precum și Hotărârea Tribunalului din 15 martie 1995, COBRECAF și alții/Comisia (T-514/93, EU:T:1995:49, punctul 44).

46. Astfel, este cert, desigur, că, în speță, nu s-a statuat definitiv cu privire la problema dacă rapoartele finale ale OLAF constituie acte atacabile. Cu toate acestea, recurentul – care susține exact acest lucru – trebuie să fi știut că, în cazul în care intenționa să pună în discuție concluziile OLAF din aceste rapoarte în cadrul unei acțiuni în anulare, putea face acest lucru numai în cadrul unei acțiuni îndreptate împotriva acestor rapoarte în sine sau, cel puțin, în termenul prevăzut pentru contestarea rapoartelor menționate.

47. De asemenea, împrejurarea că, în cererea sa de deschidere a unei investigații privind investigațiile precedente, recurentul a insistat în special asupra pretinsei nelegalități a actelor de procedură ale OLAF nu afectează cu nimic faptul că această cerere constituia în esență o simplă critică a rapoartelor finale ale acestor investigații. Desigur, ideea de a iniția o investigație cu privire la desfășurarea investigațiilor OLAF nu este complet absurdă. Acest lucru este indicat de instituția inspectorului de garanții procedurale, independent de OLAF, introdusă recent – și, așadar, ulterior perioadei relevante în speță – prin Regulamentul 2020/2223 de modificare a Regulamentului nr. 883/2013, precum și posibilitatea de a invoca în fața acestui inspector încălcarea garanțiilor menționate de către OLAF [25].

48. Cu toate acestea, chiar presupunând că această procedură este relevantă în speță, critici precum cele ale recurentului ar trebui înțelese ca fiind îndreptate împotriva raportului de finalizare a procedurii.

49. Astfel, pe de o parte, controlul, nou instituit, al garanțiilor procedurale de către inspector este conceput cu scopul de a garanta respectarea drepturilor procedurale în procedura în curs sau la un moment la care încălcările pot fi încă remediate, dar nu mai târziu de o lună de la încheierea investigației [26]. Pe de altă parte, mecanismul de gestionare a plângerilor în fața inspectorului nu aduce atingere căilor de atac disponibile în temeiul tratatelor [27].

50. Or, în cadrul căilor de atac prevăzute de tratate, actele de procedură ale OLAF ar trebui, după toate probabilitățile, să fie calificate, cel puțin după întocmirea rapoartelor finale, drept acte pregătitoare care ar trebui contestate în cadrul unei acțiuni împotriva acestor rapoarte [28]. Dacă rapoartele finale nu ar fi calificate drept acte atacabile, aspect care nu este necesar să fie examinat în speță, aceste acte ale OLAF ar putea face obiectul unui control jurisdicțional în cadrul unei acțiuni în despăgubire [29].

51. Rezultă din tot ceea ce precedă că constatarea Tribunalului potrivit căreia declararea admisibilității acțiunii împotriva refuzului OLAF de a efectua o investigație privind desfășurarea investigațiilor precedente ar conduce la eludarea termenului de introducere a acțiunii împotriva

[25] A se vedea considerentele (32) și (33) ale Regulamentului 2020/2223, precum și articolul 1 punctul 9 din acesta (a se vedea mai sus nota de subsol 2 din prezentele concluzii), respectiv articolele 9a și 9b din Regulamentul nr. 883/2013, astfel cum au fost modificate prin Regulamentul 2020/2223. A se vedea de asemenea în acest context Comitetul de supraveghere, existent deja în temeiul versiunii inițiale a Regulamentului nr. 883/2013, instituit prin articolul 15 din acesta, care exercită un control regulat asupra activității de investigație a OLAF, în special în ceea ce privește aplicarea garanțiilor procedurale. Cu toate acestea, acest control este efectuat numai din proprie inițiativă, la cererea directorului general sau a unei instituții, a unui organ, a unui oficiu sau a unei agenții.

[26] Astfel, plângerile se depun în termen de o lună de la data la care autorul plângerii a luat cunoștință de faptele pertinente care constituie o presupusă încălcare a garanțiilor procedurale sau a drepturilor fundamentale. În orice caz, plângerile nu pot fi depuse mai târziu de o lună de la data încheierii investigației. Plângerile referitoare la audierea martorilor sau la prezentarea de observații trebuie depuse înainte de expirarea termenelor acordate părților interesate în acest scop [a se vedea articolul 9b alineatul (2) din Regulamentul nr. 883/2013, astfel cum a fost modificat prin Regulamentul 2020/2223].

[27] A se vedea articolul 9b alineatul (8) din Regulamentul nr. 883/2013, astfel cum a fost modificat prin Regulamentul 2020/2223.

[28] A se vedea în această privință Hotărârea din 11 noiembrie 1981, IBM/Comisia (60/81, EU:C:1981:264, punctul 10), Hotărârea din 18 martie 1997, Guérin automobiles/Comisia (C-282/95 P, EU:C:1997:159, punctul 34), și Hotărârea din 26 ianuarie 2010, Internationaler Hilfsfonds/Comisia (C-362/08 P, EU:C:2010:40, punctul 52).

[29] A se vedea în acest sens Hotărârea Tribunalului din 8 iulie 2008, Franchet și Byk/Comisia (T-48/05, EU:T:2008:257, punctul 90).

rapoartelor finale a fost întemeiată [30]. Scrisoarea în litigiu a OLAF nu putea să declanșeze curgerea unui nou termen de introducere a acțiunii, întrucât avea, în orice caz, un caracter pur confirmativ față de rapoartele finale.

52. Faptul că Tribunalul nu a invocat în mod expres jurisprudența referitoare la actele confirmative și nu a examinat caracterul confirmativ al scrisorii în litigiu față de rapoartele finale nu împiedică Curtea să constate acest lucru. Pe de o parte, constatarea Tribunalului menționată anterior se întemeiază în mod necesar pe premisa implicită că scrisoarea în litigiu este pur confirmativă față de rapoartele finale. Pe de altă parte, Curtea este obligată să examineze din oficiu condițiile de admisibilitate a acțiunii în fața Tribunalului [31]. Prin urmare, Curtea poate efectua ea însăși examinarea caracterului confirmativ al scrisorii în litigiu în privința rapoartelor finale, cu atât mai mult cu cât părțile au putut să se pronunțe în mod suficient cu privire la conținutul acestor documente, atât în fața Tribunalului, cât și în cadrul prezentei proceduri.

53. Prin urmare, primul motiv de recurs trebuie respins, fără a fi necesar să se examineze pe fond argumentele recurentului referitoare la caracterul atacabil al rapoartelor finale ale OLAF. Astfel, chiar presupunând că constatarea Tribunalului potrivit căreia rapoartele finale ale OLAF nu constituie acte atacabile este afectată de o eroare de drept, o astfel de eroare nu poate, în orice caz, să determine anularea ordonanței atacate, din moment ce dispozitivul acesteia apare ca fiind întemeiat pentru alte motive de drept [32].

2. Cu privire la admisibilitatea acțiunii în raport cu respingerea cererii de acces la documente (al doilea motiv de recurs)

54. Tribunalul a examinat admisibilitatea capătului de cerere formulat în primă instanță, prin care se urmărea anularea refuzului OLAF de a-i acorda recurentului acces la documentele enumerate în scrisoarea acestuia din 22 august 2018 [33], exclusiv în raport cu Regulamentul nr. 1049/2001 privind accesul public la documentele Parlamentului European, ale Consiliului și ale Comisiei [a se vedea în această privință litera (b) de mai jos]. Cu toate acestea, se pune problema dacă nu ar fi trebuit să se examineze de asemenea dacă cererea în cauză era admisibilă din perspectiva dreptului de acces la dosar al unei persoane vizate de investigațiile OLAF [a se vedea în această privință litera (a) de mai jos].

a) Cu privire la dreptul de acces la dosar

55. Motivarea prin care Tribunalul a declarat inadmisibilă cererea, formulată de recurent în primă instanță, de anulare a refuzului OLAF de a-i acorda acces la documentele solicitate este surprinzătoare.

56. Astfel, Tribunalul a constatat – în conformitate cu argumentația Comisiei – că cererea recurentului de acces la documentele solicitate fusese înțeleasă și tratată de OLAF ca o cerere de acces la dosar formulată de o persoană care se considera vizată de investigații, iar nu ca o cerere de acces public la documente în temeiul Regulamentului nr. 1049/2001.

[30] A se vedea punctul 43 din ordonanța atacată, precum și, mai sus, punctul 33 din prezentele concluzii.

[31] Ordonanța din 15 februarie 2012, Internationaler Hilfsfonds/Comisia (C-208/11 P, nepublicată, EU:C:2012:76, punctul 34 și jurisprudența citată).

[32] A se vedea Hotărârea din 2 aprilie 1998, Comisia/Sytraval și Brink's France (C-367/95 P, EU:C:1998:154, punctele 47-49), și Hotărârea din 29 martie 2011, ThyssenKrupp Nirosta/Comisia (C-352/09 P, EU:C:2011:191, punctul 136).

[33] A se vedea mai sus punctul 22 din prezentele concluzii.

57. În continuare, Tribunalul nu a examinat deloc admisibilitatea acțiunii îndreptate împotriva refuzului accesului la documentele solicitate din perspectiva dreptului de acces la dosar al unei persoane vizate de o investigație în temeiul Regulamentului nr. 883/2013. Dimpotrivă, acesta s-a concentrat exclusiv asupra problemei admisibilității din perspectiva Regulamentului nr. 1049/2001.

58. În această privință, Tribunalul a concluzionat că acțiunea era inadmisibilă în ceea ce privește refuzul accesului la documente, întrucât, în urma respingerii de către OLAF a primei sale cereri, recurentul nu mai introdusese o cerere de confirmare în sensul articolului 7 alineatul (2) din acest regulament, și că refuzul OLAF nu trebuia considerat o decizie definitivă de refuz în sensul articolelor 7 și 8 din regulamentul respectiv. Tribunalul a respins argumentul recurentului potrivit căruia OLAF nu îl informase cu privire la dreptul său de a prezenta o astfel de cerere de confirmare. Nu se poate reproșa OLAF că a omis să furnizeze această informație, întrucât el ar fi înțeles cererea recurentului ca o cerere de acces la dosar din partea unei persoane care se consideră vizată de investigații, iar nu ca o cerere de acces la documente în temeiul Regulamentului nr. 1049/2001 [34].

59. Nici Tribunalul nu a explicat, nici nu este evident motivul pentru care acesta nu a examinat dacă acțiunea îndreptată împotriva refuzului OLAF de a acorda recurentului acces la documentele solicitate era admisibilă ca acțiune îndreptată împotriva respingerii unei cereri de acces la dosar. Acest lucru este cu atât mai surprinzător cu cât un argument principal al Comisiei în susținerea inadmisibilității acțiunii în primă instanță în raport cu Regulamentul nr. 1049/2001 consta tocmai în a susține că OLAF avea dreptul să considere cererea de acces la aceste documente drept o cerere de acces la dosar a unei persoane care se considera vizată de o investigație. Această argumentație fusese reluată de Tribunal. Prin urmare, ar fi fost logic să se examineze acțiunea în primă instanță împotriva refuzului OLAF și din perspectiva dreptului de acces la dosar.

60. Este adevărat că, în cererea de sesizare a primei instanțe, recurentul nu a invocat în mod formal decât o încălcare a dreptului de acces la documente prevăzut la articolul 42 din Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene și în Regulamentul nr. 1049/2001 [35]. Cu toate acestea, pe fond, din argumentația sa reiese că s-a plâns de asemenea de faptul că OLAF i-a refuzat accesul la dosarul investigației pentru motivul că, în mod eronat, nu a fost considerat o persoană vizată. Astfel, în cererea de sesizare a primei instanțe, recurentul a declarat printre altele că o persoană trebuie să aibă acces la dosarul unei proceduri care o privește direct. El ar avea dreptul, în cadrul dreptului său la apărare, să obțină acces la documentele dosarului investigației care îi afectează în mod direct drepturile. În special, ar trebui să i se permită accesul la orice decizie referitoare la rolul său de președinte al Consiliului Județean Teleorman. În plus, orice corespondență între OLAF și autoritatea română anticorupție care îl privește ar avea efecte decisive asupra drepturilor sale.

61. Această argumentație implică faptul că recurentul a criticat refuzul OLAF de a-i acorda acces la documentele solicitate nu numai în raport cu Regulamentul nr. 1049/2001, ci și în raport cu dreptul său de acces la dosar în calitate de parte vizată de o investigație în cadrul Regulamentului nr. 883/2013 [36]. Astfel, potrivit articolului 6 alineatul (1) din Regulamentul nr. 1049/2001, solicitantul nu este obligat să își motiveze cererea. În schimb, recurentul și-a motivat cererea prin

[34] A se vedea punctele 63-70 din ordonanța atacată.

[35] A se vedea punctul 20 din ordonanța atacată.

[36] A se vedea, cu privire la posibilitatea unor motive implicite, Hotărârea din 11 martie 2020, Comisia/Gmina Miasto Gdynia și Port Lotniczy Gdynia Kosakowo (C-56/18 P, EU:C:2020:192, punctul 66 și jurisprudența citată).

calitatea sa de persoană vizată și prin dreptul său la apărare. Or, dreptul de acces la dosar constituie tocmai complementul necesar al exercitării efective a dreptului la apărare al unei persoane vizate de o măsură [37]. Faptul că, în acest scop, recurentul nu s-a referit în mod explicit la dreptul său la apărare sau la articolul 41 din Carta drepturilor fundamentale este lipsit de relevanță. Astfel, revine Tribunalului sarcina de a proceda, în conformitate cu principiul *iura novit curia*, la calificarea juridică a faptelor și a argumentelor care îi sunt prezentate de părți [38].

62. În plus, Tribunalul trebuie să examineze din oficiu condițiile de admisibilitate a unei acțiuni [39]. În această privință, în speță, Tribunalul ar fi trebuit cel puțin să examineze dacă acțiunea îndreptată împotriva refuzului OLAF de a acorda acces recurentului la documentele solicitate era admisibilă în raport cu dreptul oricărei persoane de acces la dosarul care o vizează. Acest lucru este cu atât mai adevărat cu cât motivarea pe baza căreia Tribunalul a considerat inadmisibilă acțiunea îndreptată împotriva refuzului de acces la documente, și anume lipsa unei cereri de confirmare și a unei decizii definitive de refuz în sensul Regulamentului nr. 1049/2001, nu este relevantă în ceea ce privește dreptul de acces la dosar prevăzut la articolul 41 din Carta drepturilor fundamentale.

63. Ordonanța atacată este, așadar, afectată de o lipsă de motivare.

64. Curtea de Justiție poate invoca din oficiu o lipsă a motivării în cadrul unui recurs [40]. Acest lucru este valabil cu atât mai mult atunci când această lipsă privește condițiile de admisibilitate a acțiunii în fața Tribunalului, pe care Curtea trebuie, dacă este cazul, să le invoce din oficiu [41].

65. În plus, din argumentația dezvoltată de recurent în cadrul prezentei proceduri reiese că acesta invocă, chiar dacă implicit, o încălcare a dreptului său de acces la dosar în calitate de parte vizată de o investigație în temeiul Regulamentului nr. 883/2013. Desigur, în susținerea celui de al doilea motiv, acesta se întemeiază în mod formal pe o încălcare a Regulamentului nr. 1049/2001, ceea ce se datorează în mod cert concentrării Tribunalului asupra acestui regulament. El arată însă, pe fond, că accesul la documentele utilizate în cadrul investigațiilor este o chestiune care privește dreptul la apărare, întrucât aceste investigații îl priveau în mod clar și chiar îl vizau în principal pe el.

66. Prin urmare, ordonanța atacată trebuie anulată în măsura în care Tribunalul a respins acțiunea îndreptată împotriva refuzului accesului la documentele solicitate fără a examina admisibilitatea acestei acțiuni din perspectiva dreptului unei persoane vizate de a avea acces la dosar.

[37] A se vedea în acest sens Hotărârea din 13 septembrie 2018, UBS Europe și alții (C-358/16, EU:C:2018:715, punctul 61 și jurisprudența citată).

[38] A se vedea în acest sens Hotărârea din 20 ianuarie 2021, Comisia/Printeos (C-301/19 P, EU:C:2021:39, punctul 54).

[39] A se vedea Hotărârea din 29 aprilie 2004, Italia/Comisia (C-298/00 P, EU:C:2004:240, punctul 35).

[40] A se vedea Hotărârea din 20 decembrie 2017, EUIPO/European Dynamics Luxembourg și alții (C-677/15 P, EU:C:2017:998, punctul 36 și jurisprudența citată).

[41] A se vedea Ordonanța din 5 septembrie 2013, ClientEarth/Consiliul (C-573/11 P, nepublicată, EU:C:2013:564, punctul 20).

b) Cu privire la Regulamentul nr. 1049/2001

67. În ceea ce privește Regulamentul nr. 1049/2001, Tribunalul a considerat inadmisibilă – astfel cum s-a arătat deja – acțiunea introdusă în primă instanță împotriva refuzului OLAF de a acorda recurentului acces la documentele solicitate. El a apreciat că refuzul contestat, exprimat de OLAF în scrisoarea în litigiu din 1 octombrie 2018 [42], nu poate fi considerat o respingere definitivă a unei cereri de acces la documente în temeiul articolelor 7 și 8 din acest regulament [43].

68. Pe de o parte, în scrisoarea sa din 22 august 2018 [44], recurentul s-ar fi întemeiat exclusiv pe Regulamentul nr. 883/2013, iar cererea sa s-ar fi referit la documente legate de investigațiile OLAF, care aparent îl vizau.

69. Pe de altă parte, acesta nu ar fi prezentat OLAF o cerere de confirmare privind accesul la documente în temeiul articolului 7 alineatul (2) din Regulamentul nr. 1049/2001. În această privință, contrar celor susținute de recurent, nu s-ar putea reproșa OLAF că nu l-a informat cu privire la dreptul său de a prezenta o astfel de cerere de confirmare, în conformitate cu alineatul (1) al acestei dispoziții. Astfel, OLAF ar fi fost îndreptățit să considere cererea lui drept o cerere de acces la dosarul de procedură, iar nu drept o cerere inițială în sensul articolelor 6 și 7 din Regulamentul nr. 1049/2001.

70. Recurentul apreciază că interpretarea Tribunalului nu este conformă cu Regulamentul nr. 1049/2001. Articolul 6 din acest regulament nu ar impune alte cerințe în ceea ce privește o cerere de acces la documente decât necesitatea de a formula această cerere într-una dintre limbile Uniunii și într-un mod suficient de precis, astfel încât instituția în cauză să poată identifica documentul respectiv. Aceste condiții ar fi fost îndeplinite prin cererea sa cuprinsă în scrisoarea din 22 august 2018. Astfel, OLAF ar fi fost obligat, în temeiul articolului 7 alineatul (1) din Regulamentul nr. 1049/2001, să îl informeze cu privire la dreptul său de a prezenta o cerere de confirmare, în conformitate cu alineatul (2) al acestei dispoziții, ceea ce nu ar fi făcut. Prin urmare, respingerea cererii sale prin scrisoarea în litigiu ar trebui să fie considerată o decizie definitivă de respingere împotriva căreia se poate introduce o acțiune în anulare.

71. Această argumentație este întemeiată.

72. Astfel, este, desigur, adevărat că procedura de acces la documentele Comisiei se desfășoară în două etape. Răspunsul dat unei cereri inițiale în sensul articolului 7 alineatul (1) din Regulamentul nr. 1049/2001, nu constituie, așadar, în principiu, decât o primă luare de poziție, împotriva căreia nu poate fi introdusă, ca regulă, nicio acțiune [45]. Cu toate acestea, atunci când Comisia își stabilește definitiv poziția printr-un astfel de răspuns, acest răspuns poate, cu titlu de excepție, să facă în mod direct obiectul unei acțiuni în anulare [46].

[42] A se vedea mai sus punctul 23 din prezentele concluzii.

[43] A se vedea mai sus punctele 57 și 58 din prezentele concluzii, precum și punctele 63-70 din ordonanța atacată.

[44] A se vedea mai sus punctul 22 din prezentele concluzii.

[45] Ordonanța din 15 februarie 2012, Internationaler Hilfsfonds/Comisia (C-208/11 P, nepublicată, EU:C:2012:76, punctul 30), precum și Hotărârea din 2 octombrie 2014, Strack/Comisia (C-127/13 P, EU:C:2014:2250, punctul 36).

[46] A se vedea în acest sens Hotărârea din 26 ianuarie 2010, Internationaler Hilfsfonds/Comisia (C-362/08 P, EU:C:2010:40, punctele 58-62), precum și Hotărârea din 2 octombrie 2014, Strack/Comisia (C-127/13 P, EU:C:2014:2250, punctul 36).

73. Or, contrar opiniei Tribunalului de la punctul 69 din ordonanța atacată, tocmai din împrejurările prezentei proceduri reiese că răspunsul OLAF din scrisoarea în litigiu trebuia considerat definitiv în ceea ce privește cererea de acces la documente. Această problemă nu privește, de altfel, astfel cum susține Comisia, aprecierea faptelor de către Tribunal, ci calificarea juridică a acestora, care poate fi examinată în cadrul unui recurs [47].

74. Potrivit jurisprudenței, procedura în două etape, instituită prin Regulamentul nr. 1049/2001, are ca obiectiv să permită Comisiei să adopte rapid decizii privind accesul la documente și, dacă este cazul, să reexamineze deciziile de respingere. Aceasta urmărește în special să prevină litigii ulterioare [48]. O asemenea procedură în două etape are însă sens numai în cazul în care, după prima decizie de respingere, Comisia intenționează efectiv să mențină posibilitatea de a modifica această decizie. Ea își exprimă această voință indicând solicitantului că are dreptul de a formula o cerere de confirmare în conformitate cu articolul 7 alineatul (2) din Regulamentul nr. 1049/2001. Astfel, în hotărârile anterioare, Tribunalul a statuat deja că o acțiune împotriva respingerii cererii inițiale de acces este admisibilă în lipsa unei asemenea indicații [49]. Prin urmare, acest lucru reflectă tocmai caracterul definitiv al respingerii.

75. Împrejurarea că lipsa indicației privind posibilitatea unei cereri de confirmare este cauzată în speță – potrivit analizei Tribunalului – de faptul că OLAF a interpretat această cerere ca o cerere de acces la dosar nu are nicio relevanță în această privință.

76. Astfel, după cum arată în mod întemeiat recurentul, Regulamentul nr. 1049/2001 nu prevede alte condiții de admisibilitate a unei cereri de acces la documente decât necesitatea de a formula această cerere într-una dintre limbile Uniunii și într-un mod suficient de precis, astfel încât instituția în cauză să poată identifica documentul respectiv. Prin urmare, nu se impune ca solicitantul să își întemeieze în mod explicit cererea pe Regulamentul nr. 1049/2001. Dimpotrivă, instituțiile Uniunii vizate de acest regulament trebuie să fie conștiente de faptul că dreptul Uniunii a impus un drept general de acces la documente, care este reglementat chiar de normele regulamentului menționat. Rezultă că orice cerere de acces la documente intră potențial în domeniul de aplicare al acestuia, iar respingerea cererii trebuie apreciată în raport cu excepțiile prevăzute de el. Faptul că o cerere de acces la documente este introdusă în contextul unei proceduri supuse unui alt cadru de reglementare – în speță, Regulamentului nr. 883/2013 – nu exclude ca această cerere să intre totuși în domeniul de aplicare al Regulamentului nr. 1049/2001 [50].

77. Prin urmare, o instituție a Uniunii care intră sub incidența acestui regulament trebuie să indice solicitantului dreptul acestuia de a prezenta o cerere de confirmare, în conformitate cu articolul 7 alineatul (2), în cazul în care intenționează să mențină posibilitatea de a-și reconsidera respingerea unei cereri de acces la documente. În caz contrar, ea trebuie să accepte că această respingere este considerată definitivă și poate face obiectul unui control jurisdicțional direct.

47 Hotărârea din 23 noiembrie 2017, Bionorica și Diapharm/Comisia (C-596/15 P și C-597/15 P, EU:C:2017:886, punctul 55).

48 Hotărârea din 26 ianuarie 2010, Internationaler Hilfsfonds/Comisia (C-362/08 P, EU:C:2010:40, punctele 53 și 54).

49 Hotărârea Tribunalului din 9 septembrie 2009, Brink's Security Luxemburg/Comisia (T-437/05, EU:T:2009:318, punctele 74 și 75), Hotărârea Tribunalului din 23 ianuarie 2017, Justice & Environment/Comisia (T-727/15, nepublicată, EU:T:2017:18, punctul 14), Hotărârea Tribunalului din 11 decembrie 2018, Arca Capital Bohemia/Comisia (T-440/17, EU:T:2018:898, punctul 20), și Hotărârea Tribunalului din 11 decembrie 2018, Arca Capital Bohemia/Comisia (T-441/17, nepublicată, EU:T:2018:899, punctul 19).

50 A se vedea de exemplu Hotărârea din 28 iunie 2012, Comisia/Éditions Odile Jacob (C-404/10 P, EU:C:2012:393), Hotărârea din 28 iunie 2012, Comisia/Agrofert Holding (C-477/10 P, EU:C:2012:394), și Hotărârea din 27 februarie 2014, Comisia/EnBW Energie Baden-Württemberg (C-365/12 P, EU:C:2014:112).

78. Pe de altă parte, dacă o cale de atac împotriva unei decizii de respingere ar fi inadmisibilă și fără o asemenea informare, în lipsa unei cereri de confirmare, acest lucru ar crea chiar un stimulent pentru omiterea abuzivă a informării privind calea de atac. Tocmai în cazurile delicate din punct de vedere politic, precum în speță, acest stimulent ar fi foarte pregnant.

79. În speță, trebuie, așadar, să se considere că OLAF își stabilise definitiv, în scrisoarea în litigiu, poziția de respingere a cererii de acces la documente formulate de recurent. Prin urmare, aceasta nu putea face în mod direct obiectul unei acțiuni în anulare. Așadar, Tribunalul a săvârșit o eroare de drept atunci când a declarat inadmisibilă cererea recurentului având ca obiect anularea refuzului OLAF de a-i acorda acces la anumite documente.

3. Concluzie intermediară

80. Rezultă din tot ceea ce precedă că ordonanța atacată trebuie să fie anulată în măsura în care prin aceasta s-a declarat inadmisibilă acțiunea introdusă de recurent împotriva refuzului OLAF de a-i acorda acces la anumite documente. În schimb, Tribunalul a respins în mod întemeiat acțiunea ca inadmisibilă în măsura în care privea refuzul OLAF de a investiga desfășurarea investigațiilor precedente [51].

B. Cu privire la retrimiterea cauzei Tribunalului

81. 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.

82. În speță, problema retrimiterii cauzei la Tribunal se pune numai în ceea ce privește cererea, formulată în primă instanță, de anulare a refuzului OLAF de a acorda recurentului acces la anumite documente.

83. În această privință, litigiul este în stare de judecată în măsura în care Curtea poate să se pronunțe ea însăși în mod definitiv asupra admisibilității cererii formulate în primă instanță. Astfel, din examinarea celui de al doilea motiv de recurs, rezultă că această cerere este admisibilă.

84. Astfel, această examinare a demonstrat, pe de o parte, că respingerea de către OLAF a cererii de acces la documente constituie o decizie definitivă de respingere în temeiul articolelor 7 și 8 din Regulamentul nr. 1049/2001, prin care OLAF și-a stabilit definitiv poziția, și, prin urmare, poate face în mod direct obiectul unei acțiuni în anulare [52].

85. Pe de altă parte, reiese, desigur, din această examinare că Tribunalul nu a examinat, la rândul său, dacă acțiunea îndreptată împotriva refuzului OLAF de a acorda recurentului acces la anumite documente era admisibilă în raport cu dreptul de acces la dosar al unei persoane vizate de investigațiile OLAF [53]. În același timp, nu pot fi identificate motive pentru care acțiunea ar fi, cu privire la acest aspect, inadmisibilă.

[51] A se vedea mai sus punctele 51-53 din prezentele concluzii.

[52] A se vedea mai sus punctele 73-79 din prezentele concluzii.

[53] A se vedea mai sus punctele 57 și 59 din prezentele concluzii.

86. Astfel, în cererea sa de sesizare a primei instanțe, recurentul a invocat, chiar dacă în mod implicit, dreptul de acces la dosar [54].

87. Într-adevăr, de aspectul dacă recurentul trebuie să fie considerat ca fiind vizat de aceste dosare – aspect pe care OLAF l-a negat – depinde nu numai răspunsul la întrebarea dacă, în cadrul dreptului de acces la dosar, acesta poate avea acces la dosarele investigațiilor precedente, ci și răspunsul la întrebarea dacă refuzul accesului la aceste dosare produce efecte juridice în privința sa și, prin urmare, constituie un act atacabil. Or, examinarea argumentelor părților în această privință privește temeinicia acțiunii împotriva respingerii cererii de acces la dosar sau, în orice caz, este atât de strâns legată de aceasta încât nu i se poate da un răspuns în cadrul examinării admisibilității.

88. În orice caz, admisibilitatea acțiunii îndreptate împotriva refuzului accesului la dosar nu poate fi respinsă pentru motivul că ar constitui o eludare a termenului de introducere a acțiunii împotriva rapoartelor finale [55], întrucât prin aceasta trebuie să se verifice dacă, în mod eronat, recurentul nu a fost calificat în rapoartele respective drept „persoană vizată” în sensul articolului 2 punctul 5 din Regulamentul nr. 883/2013.

89. În plus, indiferent dacă posibilitatea contestării acestor rapoarte în cadrul unei acțiuni în anulare este discutabilă și nu a fost clarificată în mod definitiv [56], dreptul de acces la dosar al unei persoane (pretins) vizate de o investigație a OLAF trebuie, în orice caz, să poată fi exercitat independent de aspectul dacă această persoană a contestat (eventual cu succes) raportul final al unei investigații. Prin urmare, este pe deplin posibil ca necesitatea de a solicita acces la dosarul unei investigații a OLAF să nu se impună încă de la momentul la care această persoană a luat cunoștință de raportul investigației, ci abia ulterior, în special din cauza consecințelor pe care autoritățile naționale le deduc din concluziile OLAF, pe baza măsurilor luate de acestea sau în cadrul unei acțiuni în despăgubire.

90. Rezultă că, în cadrul examinării dreptului său de acces la dosar, nu i se poate opune recurentului că a nu a invocat în termen argumentul potrivit căruia, în mod eronat, OLAF nu l-a calificat drept „persoană vizată”.

91. Și, în sfârșit, nu se poate considera nici că este irelevant dacă cererea, formulată în primă instanță, de anulare a refuzului OLAF de a acorda solicitantului accesul la documentele cerute este examinată în raport cu Regulamentul nr. 1049/2001 sau în raport cu dreptul unei persoane de acces la dosarul unei proceduri care o privește. Așadar, aceste două temeiuri juridice urmăresc obiective diferite. Astfel, dreptul oricărui cetățean al Uniunii de acces la documente urmărește să confere publicului un acces cât mai larg posibil la documentele Uniunii [57], în timp ce dreptul de acces la dosar face parte din drepturile la apărare ale unei persoane vizate de o măsură nu numai în cursul unei proceduri, ci și după încheierea acesteia [58].

[54] A se vedea mai sus punctele 60 și 61 din prezentele concluzii.

[55] În speță, acțiunea în primă instanță a fost introdusă după expirarea acestui termen, a se vedea punctul 38 de mai sus din prezentele concluzii.

[56] A se vedea, mai sus, punctele 35 și 36 din prezentele concluzii.

[57] A se vedea Hotărârea din 27 februarie 2014, Comisia/EnBW Energie Baden-Württemberg (C-365/12 P, EU:C:2014:112, punctul 61 și jurisprudența citată).

[58] A se vedea în acest sens Hotărârea din 13 septembrie 2018, UBS Europe și alții (C-358/16, EU:C:2018:715, punctul 61 și jurisprudența citată), precum și Concluziile noastre prezentate în cauza UBS Europe și alții (C-358/16, EU:C:2017:606, punctul 80 și jurisprudența citată).

92. În aceste condiții, este pe deplin posibil ca examinarea problemei dacă un solicitant are acces la un anumit document să fie, în definitiv, diferită în funcție de temeiul juridic pe baza căruia se face această examinare. Astfel, de exemplu, este perfect posibil ca excepția privind protecția obiectivelor activităților de inspecție, de anchetă și de audit, prevăzută la articolul 4 alineatul (2) din Regulamentul nr. 1049/2001, care justifică respingerea unei cereri de acces la documente în temeiul acestui regulament, să nu poată fi opusă, în schimb, unui solicitant care solicită accesul la dosarele care îl vizează și care își susține în mod valabil calitatea de persoană vizată. În sens contrar, este posibil ca o persoană care nu demonstrează în mod valabil că este vizată de o investigație să poată totuși, prin intermediul dreptului general de acces la documente, să obțină accesul la anumite documente din dosarul investigației.

93. Rezultă din tot ceea ce precedă că Curtea poate respinge excepția de inadmisibilitate ridicată de Comisie în ceea ce privește capătul de cerere prin care se urmărește anularea refuzului OLAF de a acorda recurentului acces la anumite documente. Pentru a se pronunța asupra temeiniciei acestei cereri în raport atât cu dreptul de acces la dosar, cât și cu Regulamentul nr. 1049/2001, cauza trebuie să fie trimisă spre rejudecare Tribunalului.

94. Prin urmare, nu este necesară pronunțarea cu privire la cererea de măsuri de cercetare judecătorească [59] formulată de recurent.

VI. Cheltuieli de judecată

95. În conformitate cu articolul 184 alineatul (2) din Regulamentul de procedură, atunci când recursul este fondat, iar Curtea soluționează ea însăși în mod definitiv litigiul, aceasta se pronunță asupra cheltuielilor de judecată. 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. Totuși, în cazul în care împrejurările cauzei justifică acest lucru, Curtea poate decide de asemenea ca, pe lângă propriile cheltuieli de judecată, o parte să suporte o fracțiune din cheltuielile de judecată efectuate de cealaltă parte.

96. În speță, pe de o parte, recursul este respins în măsura în care privește acțiunea îndreptată împotriva refuzului OLAF de a investiga desfășurarea investigațiilor precedente, iar ordonanța atacată este confirmată în măsura în care prin aceasta a fost respins ca inadmisibil capătul de cerere formulat în această privință.

97. Pe de altă parte, recursul este admis în măsura în care privește acțiunea îndreptată împotriva refuzului OLAF de a acorda recurentului acces la anumite documente, excepția de inadmisibilitate invocată de Comisie cu privire la capătul de cerere respectiv este respinsă, iar cauza este retrimisă Tribunalului, pentru ca acesta să se pronunțe cu privire la cererea menționată. În plus, în cadrul examinării celui de al doilea motiv de recurs, s-a dovedit că abordarea Comisiei nu a fost constructivă, întrucât excepția sa de inadmisibilitate a fost afectată de aceeași contradicție ca și raționamentul Tribunalului [60].

[59] A se vedea mai sus punctul 30 din prezentele concluzii.

[60] A se vedea mai sus punctele 56 și 59 din prezentele concluzii.

98. Având în vedere aceste împrejurări, pare justificat, în speță, să se decidă că Comisia suportă atât cheltuielile de judecată pe care le-a efectuat în cadrul prezentei proceduri și al procedurii în primă instanță, aferente excepției de inadmisibilitate, cât și jumătate din cheltuielile efectuate de recurent în cadrul prezentei proceduri și al procedurii în primă instanță aferente excepției de inadmisibilitate.

99. În schimb, se impune obligarea recurentului să suporte jumătate din cheltuielile de judecată pe care le-a efectuat în cadrul prezentei proceduri și al procedurii în primă instanță aferente excepției de inadmisibilitate.

100. Cererea privind cheltuielile de judecată aferente celorlalte capete de cerere se soluționează odată cu fondul [61].

VII. Concluzie

101. În lumina considerațiilor care precedă, propunem Curții să hotărască după cum urmează:

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 se respinge ca inadmisibilă cererea de anulare a refuzului OLAF de a-i acorda domnului Liviu Dragnea acces la anumite documente și în măsura în care prin aceasta domnul Liviu Dragnea este obligat la plata cheltuielilor de judecată.

2) Respinge excepția de inadmisibilitate invocată de Comisia Europeană în fața Tribunalului Uniunii Europene, în măsura în care privește cererea de anulare a refuzului OLAF de a-i acorda domnului Liviu Dragnea acces la anumite documente.

3) Trimite cauza spre rejudecare Tribunalului Uniunii Europene, pentru ca acesta să se pronunțe cu privire la cererea de anulare a refuzului OLAF de a-i acorda domnului Liviu Dragnea acces la anumite documente.

4) Respinge în rest recursul.

5) Obligă Comisia Europeană să suporte cheltuielile de judecată pe care le-a efectuat în cadrul prezentei proceduri și al procedurii în primă instanță, aferente excepției de inadmisibilitate, precum și jumătate din cheltuielile de judecată efectuate de domnul Liviu Dragnea în cadrul prezentei proceduri și al procedurii în primă instanță, aferente excepției de inadmisibilitate.

6) Domnul Liviu Dragnea suportă jumătate din cheltuielile de judecată efectuate în cadrul prezentei proceduri și al procedurii în primă instanță, aferente excepției de inadmisibilitate.

7) Cererea privind cheltuielile de judecată aferente celorlalte capete de cerere se soluționează odată cu fondul.

[61] A se vedea în acest sens Hotărârea din 26 ianuarie 2010, Internationaler Hilfsfonds/Comisia (C-362/08 P, EU:C:2010:40, punctul 69).