HOTĂRÂREA TRIBUNALULUI (Camera de recursuri)

21 mai 2014 *

„Recurs — Funcție publică — Agenți temporari — Contract pe durată determinată — Decizie de neprelungire — Respingere a reclamației — Obligația de motivare — Motiv prezentat în decizia de respingere a reclamației”

În cauza T-347/12 P,

având ca obiect un recurs introdus împotriva Hotărârii Tribunalului Funcției Publice a Uniunii Europene (Camera a treia) din 13 iunie 2012, Mocová/Comisia (F-41/11), prin care se solicită anularea acestei hotărâri,

Dana Mocová, cu domiciliul în Praga (Republica Cehă), reprezentată de D. de Abreu Caldas, de S. Orlandi, de A. Coolen, de J.-N. Louis și de É. Marchal, avocați,

recurentă,

cealaltă parte din procedură fiind

Comisia Europeană, reprezentată de J. Currall și de D. Martin, în calitate de agenți,

pârâtă în primă instanță,

TRIBUNALUL (Camera de recursuri),

compus din domnii M. Jaeger (raportor), președinte, O. Czúcz și S. Papasavvas, judecători,

grefier: doamna C. Kristensen, administrator,

având în vedere procedura scrisă și în urma ședinței din 8 octombrie 2013,

pronunță prezenta

Hotărâre [1]

[*omissis*]

* Limba de procedură: franceza.

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

Cu privire la recurs

Procedura

10 Prin scrisoarea depusă la grefa Tribunalului la 3 august 2012, recurenta a introdus o cerere de asistență judiciară în temeiul articolului 95 din Regulamentul de procedură al Tribunalului, în vederea formulării prezentului recurs. Prin Ordonanța din 20 decembrie 2012, Mocová/Comisia (T-347/12 P AJ, nepublicată în Repertoriu), președintele Tribunalului a respins cererea de asistență judiciară.

11 Prin memoriul depus la grefa Tribunalului la 8 ianuarie 2013, recurenta a introdus prezentul recurs. Prin scrisoarea din 25 aprilie 2013, recurenta a formulat o cerere motivată, în temeiul articolului 146 din Regulamentul de procedură, în scopul de a fi ascultată în cadrul fazei orale a procedurii.

12 Pledoariile părților și răspunsurile acestora la întrebările orale adresate de Tribunal au fost ascultate în ședința din 8 octombrie 2013.

Concluziile părților

13 Recurenta solicită Tribunalului:

— anularea hotărârii atacate;

— pe cale de consecință, anularea deciziei de respingere a cererii de prelungire a contractului său;

— obligarea Comisiei la plata cheltuielilor de judecată aferente procedurii în primă instanță și procedurii de recurs.

14 În memoriul în răspuns, depus la 10 aprilie 2013, Comisia solicită Tribunalului:

— respingerea recursului, în parte ca inadmisibil și în parte ca nefondat;

— obligarea recurentei la plata cheltuielilor de judecată efectuate în cadrul prezentei proceduri.

În drept

[*omissis*]

Cu privire la primul motiv, întemeiat pe „lipsa unei motivări pertinente”

[*omissis*]

– Cu privire la pretinsa eroare de drept dedusă din modificarea motivării refuzului de prelungire a contractului recurentei în faza precontencioasă

26 Recurenta consideră că Tribunalul Funcției Publice a săvârșit o eroare de drept atunci când și-a întemeiat raționamentul pe un motiv – și anume existența unor constrângeri bugetare – străin de decizia din 15 octombrie 2010 și care ar fi fost expus de către AAIC abia în faza răspunsului la reclamație.

27 Ca urmare, Tribunalul Funcției Publice ar fi nesocotit, în primul rând, jurisprudența potrivit căreia motivarea deciziei de respingere a unei reclamații trebuie să coincidă cu motivarea deciziei împotriva căreia a fost îndreptată reclamația (a se vedea în acest sens Hotărârea Tribunalului din 19 octombrie 1995, Obst/Comisia, T-562/93, RecFP, p. I-A-247 și II-737, punctul 79, și Hotărârea Tribunalului din 6 noiembrie 1997, Berlingieri Vinzek/Comisia, T-71/96, RecFP, p. I-A-339 și II-921, punctul 79), în al doilea rând, principiul legalității, în virtutea căruia motivele unei decizii nu se pot întemeia decât pe elemente anterioare sau concomitente cu aceasta, și, în al treilea rând, finalitatea procedurii precontencioase, care constă în a da părților posibilitatea de a soluționa litigiul pe cale amiabilă (Hotărârea Tribunalului din 26 ianuarie 2000, Gouloussis/Comisia, T-86/98, RecFP, p. I-A-5 și II-23, punctul 61).

28 Comisia apreciază că aceste argumente sunt lipsite de temei.

29 Trebuie constatat că din hotărârea atacată reiese că, prin scrisoarea din 15 octombrie 2010, directorul general interimar al OLAF i-a indicat recurentei, în răspuns la cererea ei de prelungire a contractului de agent temporar, că acesta urma să înceteze la 31 decembrie 2010, ținând seama de lipsa oricărei posibilități de prelungire după perioada maximă de opt ani prevăzută pentru personalul temporar angajat în cadrul OLAF.

30 Cu toate acesta, în răspunsul din 11 februarie 2011, AAIC a respins reclamația recurentei din 10 noiembrie 2010 fără a se referi la regula anticumul de opt ani, ci întemeindu-și decizia pe posibilitățile bugetare, pe interesul serviciului și pe meritele și aptitudinile recurentei.

31 În aceste împrejurări, contestate în primă instanță de recurentă întrucât ar constitui o motivare contradictorie, Tribunalul Funcției Publice a considerat, cu titlu introductiv, întemeindu-se pe Hotărârea Comisia/Birkhoff, citată anterior (punctele 58 și 59), că, ținând seama de caracterul evolutiv al procedurii precontencioase, motivarea conținută în decizia de respingere a reclamației este cea care trebuie luată în considerare pentru examinarea legalității actului inițial care lezează, întrucât se apreciază că aceasta coincide cu respectivul act. Tribunalul Funcției Publice a precizat însă că totuși era examinată legalitatea actului inițial care lezează, iar aceasta în raport cu motivele conținute în decizia de respingere a reclamației.

32 Tribunalul Funcției Publice a considerat, pe de altă parte – la punctul 38 din hotărârea atacată –, că împrejurarea că în decizia de respingere a reclamației, menținând decizia de a nu prelungi contractul recurentei, AAIC s-a îndepărtat de motivarea conținută în decizia din 15 octombrie 2010 pentru a reține alte motive nu poate, prin ea însăși, să determine nelegalitatea deciziei de neprelungire, obiectivul procedurii reclamației fiind tocmai acela de a permite reexaminarea de către AAIC a actului atacat în raport cu motivele prezentate de reclamant, modificând, dacă este cazul, motivarea pe care s-ar sprijini dispozitivul acestui act.

33 Or, trebuie arătat că, întemeindu-se pe caracterul evolutiv al fazei precontencioase pentru a conchide că trebuiau luate în considerare motivele care figurează în respingerea reclamației, Tribunalul Funcției Publice nu a făcut decât să acționeze în conformitate cu o jurisprudență constantă referitoare la stabilirea caracterului atacabil al răspunsului la reclamație, din care reiese că, în decizia de respingere a reclamației, AAIC poate fi pusă în situația de a-și completa și chiar de a-și modifica decizia.

34 Astfel, s-a statuat că reclamația administrativă și respingerea acesteia, explicită sau implicită, fac parte integrantă dintr-o procedură complexă și nu constituie decât o condiție prealabilă pentru sesizarea instanței. În aceste condiții, acțiunea, chiar dacă este îndreptată din punct de vedere formal împotriva respingerii reclamației, are ca efect sesizarea instanței cu privire la actul care lezează și împotriva căruia a fost depusă reclamația, cu excepția situației în care respingerea reclamației are un conținut diferit de cel al actului împotriva căruia a fost formulată. O decizie explicită de respingere a unei reclamații poate, ținând seama de conținutul acesteia, să nu aibă un caracter confirmativ al actului contestat de reclamant. Această situație se regăsește atunci când decizia de respingere a reclamației

conține o reexaminare a situației reclamantului în funcție de elemente noi de drept și de fapt sau atunci când respectiva decizie modifică sau completează decizia inițială. În aceste ipoteze, respingerea unei reclamații constituie un act supus controlului instanței, pe care aceasta îl ia în considerare pentru aprecierea legalității actului contestat sau pe care îl consideră chiar un act care lezează ce se substituie actului contestat (a se vedea Hotărârea Tribunalului din 21 septembrie 2011, Adjemian și alții/Comisia, T-325/09 P, Rec., p. II-6515, punctul 32 și jurisprudența citată).

35 Această concepție este susținută și de considerația potrivit căreia motivarea suplimentară în faza deciziei de respingere a reclamației este conformă cu finalitatea articolului 90 alineatul (2) din Statutul funcționarilor Uniunii Europene (denumit în continuare „statutul”), potrivit căruia decizia cu privire la reclamație este ea însăși motivată. Astfel, această dispoziție presupune în mod necesar faptul că autoritatea chemată să se pronunțe cu privire la reclamație nu este ținută doar de motivarea deciziei care face obiectul reclamației, eventual insuficientă sau chiar inexistentă în cazul unei decizii implicite de respingere (Hotărârea Tribunalului din 7 iulie 2011, Longinidis/Cedefop, T-283/08 P, nepublicată în Repertoriu, punctul 72).

36 În această privință, trebuie subliniat că jurisprudența invocată de recurentă, potrivit căreia s-a statuat că instituția nu era autorizată să substituie motivării inițiale eronate o motivare complet nouă (Hotărârea Berlingieri Vinzek/Comisia, citată anterior, punctul 79), vizează ipoteza specială în care instituția furnizează motive suplimentare după introducerea acțiunii și nu este deci aplicabilă în faza precontencioasă.

37 Contrar susținerilor recurentei, o astfel de interpretare nu contravine nici regulii concordanței dintre cererea introductivă și reclamație, nici finalității procedurii precontencioase, nici principiului legalității.

38 În primul rând, în ceea ce privește regula concordanței dintre cererea introductivă și reclamație, precum și finalitatea procedurii precontencioase, trebuie subliniat că procedura precontencioasă prevăzută la articolul 90 din statut, aplicabilă agenților temporari în temeiul articolului 46 din RAA, are ca obiectiv, în ansamblul său, să permită și să favorizeze rezolvarea amiabilă a diferendelor apărute între funcționar și administrație (Hotărârea Curții din 23 octombrie 1986, Schwiering/Curtea de Conturi, 142/85, Rec., p. 3177, punctul 11, Hotărârea Curții din 14 martie 1989, Del Amo Martinez/Parlamentul European, 133/88, Rec., p. 689, punctul 9, și Hotărârea Tribunalului din 29 martie 1990, Alexandrakis/Comisia, T-57/89, Rec., p. II-143, punctul 8) și să impună autorității de care depinde funcționarul să își reexamineze decizia în lumina eventualelor obiecțiuni ale acestuia (Hotărârea Curții din 21 octombrie 1980, Vecchioli/Comisia, 101/79, Rec., p. 3069, punctul 31, și Ordonanța Tribunalului din 28 ianuarie 1993, Piette de Stachelski/Comisia, T-53/92, Rec., p. II-35, punctul 16).

39 Potrivit jurisprudenței, regula concordanței dintre cererea introductivă și reclamație urmărește să se evite în acest mod ca funcționarul sau agentul să invoce anumite motive, sau chiar toate motivele, direct în faza contencioasă, cu consecința reducerii semnificative a oricărei posibilități de rezolvare extrajudiciară a litigiului. Astfel, în aceste împrejurări, nefiind în măsură să cunoască cu suficientă precizie motivele sau dezideratele persoanei interesate (Hotărârea Schwiering/Curtea de Conturi, citată anterior, punctul 11, și Hotărârea Tribunalului din 12 martie 1996, Weir/Comisia, T-361/94, RecFP, p. I-A-121 și II-381, punctul 27), AAIC nu ar avea nicio posibilitate să accepte pretențiile acesteia sau, după caz, să propună o soluție amiabilă și astfel să nu supună litigiul direct judecății instanței.

40 Obiectivul care urmărește să permită ca persoana interesată și AAIC să poată rezolva litigiul din faza precontencioasă nu implică însă ca funcționarul să dispună, în orice împrejurare, de dreptul de a contesta, în faza precontencioasă, orice motiv nou invocat de AAIC în cadrul fazei administrative.

41 Astfel, trebuie să se arate în special că, potrivit unei jurisprudențe constante, deși AAIC nu este ținută să motiveze o decizie de promovare nici în raport cu destinatarul său, nici în raport cu candidații nepromovați (Hotărârea Curții din 16 decembrie 1987, Delauche/Comisia, 111/86, Rec., p. 5345,

punctul 13, Hotărârea Tribunalului din 6 iulie 1999, Séché/Comisia, T-112/96 și T-115/96, RecFP, p. I-A-115 și II-623, punctul 76, și Hotărârea Tribunalului din 12 decembrie 2002, Morello/Comisia, T-338/00 și T-376/00, RecFP, p. I-A-301 și II-1457, punctul 48), aceasta are în schimb obligația de a-și motiva decizia de respingere a unei reclamații introduse în temeiul articolului 90 alineatul (2) din statut de către un candidat nepromovat, motivarea acestei decizii de respingere trebuind să coincidă cu motivarea deciziei împotriva căreia a fost îndreptată reclamația (Hotărârea Curții din 30 octombrie 1974, Grassi/Consiliul, 188/73, Rec., p. 1099, punctul 13, Hotărârea Curții din 7 februarie 1990, Culin/Comisia, C-343/87, Rec., p. I-225, punctul 13, și Hotărârea Tribunalului din 12 februarie 1992, Volger/Parlamentul European, T-52/90, Rec., p. II-121, punctul 36). Motivarea trebuie să intervină cel mai târziu la momentul respingerii reclamației (Hotărârea Tribunalului din 20 februarie 2002, Roman Parra/Comisia, T-117/01, RecFP, p. I-A-27 și II-121, punctul 26, și Hotărârea Tribunalului din 15 septembrie 2005, Casini/Comisia, T-132/03, RecFP, p. I-A-253 și II-1169, punctul 32).

42 În mod corelativ, potrivit jurisprudenței, AAIC nu este ținută să răspundă în mod explicit la reclamație, din moment ce decizia inițială este ea însăși motivată (a se vedea prin analogie Hotărârea Curții din 9 decembrie 1993, Parlamentul European/Volger, C-115/92 P, Rec., p. I-6549, punctul 23).

43 În același mod, articolul 90 alineatul (1) din statut, aplicabil agenților temporari în temeiul articolului 46 din RAA, prevede el însuși ipoteza în care, la expirarea termenului de patru luni care curge de la introducerea cererii, lipsa unui răspuns – nemotivată prin natura sa – se interpretează ca o decizie implicită de respingere a cererii, care poate face obiectul unei reclamații, astfel încât motivele prezentate de AAIC în această ipoteză nu pot fi contestate de către agentul temporar decât în faza contencioasă.

44 În cadrul respectării dreptului la protecție jurisdicțională efectivă, trebuie totuși să se precizeze că, în ipoteza în care reclamantul ia cunoștință de motivarea actului care îl lezează prin intermediul răspunsului la reclamația sa sau în ipoteza în care motivarea respectivă modifică sau completează în mod substanțial motivarea conținută în actul menționat, orice motiv avansat pentru prima dată în faza cererii introductive și care vizează contestarea temeiniciei motivelor expuse în răspunsul la reclamație trebuie considerat admisibil. Astfel, într-o asemenea ipoteză, persoana interesată nu a fost în măsură să ia cunoștință cu precizie și în mod definitiv de motivele care stau la baza actului care o lezează.

45 În al doilea rând, în ceea ce privește pretinsa încălcare a principiului legalității, este adevărat că legalitatea unei decizii trebuie apreciată în funcție de elementele de fapt și de drept de care dispunea instituția la momentul la care a adoptat decizia menționată. Ținând seama de caracterul evolutiv al fazei precontencioase, astfel cum a fost expus anterior, trebuie totuși să se remarce că elaborarea actului prin care se stabilește poziția definitivă a instituției are loc cu ocazia adoptării răspunsului dat de AAIC la reclamația formulată de agentul temporar. În consecință, legalitatea actului definitiv care o lezează pe recurentă se apreciază în raport cu elementele de fapt și de drept de care dispunea instituția la momentul adoptării, explicite sau implicite, a acestui răspuns, fără a afecta posibilitatea instituției de a furniza, în condițiile prevăzute de jurisprudență, precizări suplimentare cu ocazia fazei contencioase. Prin urmare, nu se poate considera că Tribunalul Funcției Publice a încălcat principiul legalității.

46 Din ansamblul considerațiilor care precedă rezultă că Tribunalul Funcției Publice nu a săvârșit nicio eroare de drept atunci când a concluzionat că era necesară examinarea legalității deciziei de neprelungire a contractului de agent temporar al recurentei ținând seama de motivele conținute în decizia de respingere a reclamației, chiar dacă acestea nu figurau în decizia din 15 octombrie 2010.

[*omissis*]

Pentru aceste motive,

TRIBUNALUL (Camera de recursuri)

declară și hotărăște:

1) Respinge recursul.

2) Doamna Dana Mocová suportă propriile cheltuieli de judecată și cheltuielile de judecată efectuate de Comisia Europeană în cadrul acestei proceduri.

Jaeger Czúcz Papasavvas

Pronunțată astfel în ședință publică la Luxemburg, la 21 mai 2014.

Semnături