Repertoriul jurisprudenței

HOTĂRÂREA TRIBUNALULUI (Camera întâi)

10 iunie 2020*

„Funcție publică – Funcționari – Drepturile și obligațiile funcționarului – Publicarea unui text al cărui obiect este legat de activitatea Uniunii – Obligația de informare prealabilă – Articolul 17a din statut – Raport de evaluare – Răspundere”

În cauza T-608/18,

Mark Anthony Sammut, cu domiciliul în Foetz (Luxemburg), reprezentat de P. Borg Olivier, avocat,

reclamant,

împotriva

Parlamentului European, reprezentat de M. Sammut și de I. Lázaro Betancor, în calitate de agenți,

pârât,

având ca obiect o cerere întemeiată pe articolul 270 TFUE și având ca obiect în esență, pe de o parte, anularea deciziei Parlamentului din 4 ianuarie 2018 prin care s-a respins cererea reclamantului de eliminare a unei aprecieri din raportul său de evaluare pentru anul 2016 și, pe de altă parte, repararea prejudiciului material și moral pretins suferit de acesta din cauza acestei decizii,

TRIBUNALUL (Camera întâi),

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

grefier: doamna S. Bukšek Tomac, administratoare,

având în vedere faza scrisă a procedurii și în urma ședinței din 28 ianuarie 2020,

pronunță prezenta

Hotărâre

Istoricul cauzei

1 Reclamantul, domnul Mark Anthony Sammut, este funcționar al Parlamentului European.

* Limba de procedură: malteza.

2 În luna noiembrie 2016, reclamantul a publicat, în Malta, o lucrare intitulată *L-Aqwa fl Ewropa. Il-Panama Papers u l-Poter* (Cei mai buni din Europa. Panama Papers și puterea, denumită în continuare „lucrarea în cauză”).

3 La 13 martie 2017, reclamantul l-a informat pe directorul general al Direcției Generale (DG) Traducere a Parlamentului cu privire la intenția sa de a proceda la publicarea unei a doua ediții a lucrării în cauză. La 7 aprilie 2017, Parlamentul a apreciat că cererea reclamantului era inadmisibilă, pentru motivul că era vorba despre o a doua ediție și că, prin urmare, această cerere nu putea fi considerată o notificare prealabilă publicării lucrării menționate.

4 Raportul de evaluare al reclamantului pentru anul 2016 cuprinde o apreciere potrivit căreia „se pare că [reclamantul] a omis să informeze autoritatea împuternicită să facă numiri în legătură cu intenția sa de a publica o carte, «L-Aqwa fl-Ewropa. Il-Panama Papers u l-Poter», în cursul anului 2016” (denumită în continuare „aprecierea în litigiu”). Această apreciere figurează în partea denumită „Conduita”, sub titlul „3. Respectarea normelor și a procedurilor”, din respectivul raport de evaluare.

5 La 17 mai 2017, reclamantul a sesizat comitetul pentru rapoarte de evaluare cu o cerere privind reexaminarea raportului său de evaluare pentru anul 2016. Acesta solicita printre altele eliminarea aprecierii în litigiu.

6 La 4 ianuarie 2018, directorul general al DG „Traduceri” i-a adresat reclamantului o scrisoare prin care l-a informat că a decis să urmeze concluziile comitetului pentru rapoarte de evaluare din 8 noiembrie 2017 și, în consecință, să facă doar o modificare a raportului său de evaluare pentru anul 2016 constând în eliminarea aprecierii în legătură cu productivitatea zilnică a reclamantului (denumită în continuare „decizia din 4 ianuarie 2018”). Procedând astfel, acesta a refuzat, așadar, să elimine aprecierea în litigiu din raportul de evaluare menționat.

7 La 26 martie 2018, reclamantul a formulat o reclamație în temeiul articolului 90 alineatul (2) din Statutul funcționarilor Uniunii Europene (denumit în continuare „statutul”) împotriva deciziei din 4 ianuarie 2018. Prin reclamația respectivă, acesta a solicitat printre altele autorității împuternicite să facă numiri (denumită în continuare „AIPN”) să ia măsurile necesare pentru ca aprecierea în litigiu să fie retrasă din raportul său de evaluare pentru anul 2016.

8 Prin scrisoarea din 6 iulie 2018, AIPN a respins reclamația reclamantului (denumită în continuare „decizia de respingere a reclamației”).

Procedura și concluziile părților

9 Prin cererea introductivă depusă la grefa Tribunalului la 8 octombrie 2018, reclamantul a introdus prezenta acțiune.

10 Prin înscrisul depus la grefa Tribunalului la 11 martie 2019, reclamantul a introdus o cerere de audiere a unor martori. La 1 aprilie 2019, Parlamentul a depus observațiile sale cu privire la această cerere.

11 Întrucât compunerea camerelor Tribunalului a fost modificată, în temeiul articolului 27 alineatul (5) din Regulamentul de procedură al Tribunalului, judecătoarea raportoare a fost repartizată la Camera întâi, căreia, în consecință, i-a fost atribuită prezenta cauză.

12 Pledoariile părților și răspunsurile acestora la întrebările orale adresate de Tribunal au fost ascultate în ședința din 28 ianuarie 2020.

13 Reclamantul solicită Tribunalului:

– anularea în parte a deciziei din 4 ianuarie 2018;

– anularea deciziei de respingere a reclamației;

– dispunerea eliminării aprecierii în litigiu din raportul său de evaluare pentru anul 2016;

– obligarea Parlamentului la repararea diferitor prejudicii cauzate prin decizia din 4 ianuarie 2018;

– obligarea Parlamentului la plata cheltuielilor de judecată.

14 Parlamentul solicită Tribunalului:

– respingerea acțiunii;

– obligarea reclamantului la plata cheltuielilor de judecată.

În drept

Observații introductive

15 Prin intermediul primului și al celui de al doilea capăt de cerere, reclamantul solicită anularea în parte a deciziei din 4 ianuarie 2018, precum și anularea deciziei de respingere a reclamației.

16 În această privință, trebuie amintit că, potrivit jurisprudenței, reclamația administrativă, astfel cum este prevăzută la articolul 90 alineatul (2) din statut, și respingerea sa, explicită sau implicită, fac parte integrantă dintr-o procedură complexă și constituie doar o condiție prealabilă sesizării instanței. În aceste condiții, o acțiune în anulare, chiar în cazul în care este îndreptată în mod formal împotriva respingerii reclamației, are ca efect sesizarea instanței cu privire la actul cauzator de prejudiciu împotriva căruia a fost formulată reclamația (a se vedea prin analogie Hotărârea din 17 ianuarie 1989, Vainker/Parlamentul, 293/87, EU:C:1989:8, punctele 7 și 8), cu excepția ipotezei în care respingerea reclamației ar avea un conținut diferit de cel al actului împotriva căruia a fost formulată această reclamație (Hotărârea din 25 octombrie 2006, Staboli/Comisia, T-281/04, EU:T:2006:334, punctul 26).

17 Astfel, orice decizie de respingere a unei reclamații, fie ea implicită sau explicită, nu face, dacă este pură și simplă, decât să confirme actul sau abținerea despre care se plânge reclamantul și nu constituie, considerată izolat, un act atacabil, astfel încât concluziile îndreptate împotriva acestei decizii fără conținut autonom în raport cu decizia inițială trebuie privite ca fiind îndreptate împotriva actului inițial (a se vedea Hotărârea din 19 iunie 2015, Z/Curtea de Justiție, T-88/13 P, EU:T:2015:393, punctul 141 și jurisprudența citată).

18 În speță, trebuie constatat că decizia de respingere a reclamației formulată împotriva deciziei din 4 ianuarie 2018 nu face decât să confirme această decizie, din moment ce ea nu cuprinde reexaminarea situației reclamantului în funcție de elemente de drept sau de fapt noi. Împrejurarea că decizia de respingere a reclamației precizează motivele deciziei din 4 ianuarie 2018 nu are incidență asupra caracterului său confirmativ. Într-o astfel de ipoteză, legalitatea actului inițial care lezează este cea care trebuie să fie analizată, luând în considerare motivarea care figurează în decizia de respingere a reclamației, această motivare trebuind să coincidă cu acest act (a se vedea în acest sens Hotărârea din 9 decembrie 2009, Comisia/Birkhoff, T-377/08 P, EU:T:2009:485, punctul 55 și jurisprudența citată).

19 În aceste condiții, întrucât decizia de respingere a reclamației este lipsită de conținut autonom, concluziile în anulare trebuie privite ca fiind îndreptate împotriva deciziei din 4 ianuarie 2018, a cărei legalitate trebuie analizată luând în considerare motivarea care figurează în decizia de respingere a reclamației.

Cu privire la admisibilitatea celui de al treilea capăt de cerere

20 Prin cel de al treilea capăt de cerere al reclamantului se solicită ca Tribunalul să adreseze Parlamentului o somație privind eliminarea aprecierii în litigiu din raportul său de evaluare pentru anul 2016.

21 În această privință, este necesar să se amintească jurisprudența constantă potrivit căreia nu este de competența Tribunalului să adreseze somații unei instituții a Uniunii, independent de obligația generală prevăzută la articolul 266 TFUE a instituției emitente a actului anulat să ia măsurile necesare impuse de executarea hotărârii de pronunțare a anulării (a se vedea Hotărârea din 15 ianuarie 2019, HJ/EMA, T-881/16, nepublicată, EU:T:2019:5, punctul 26 și jurisprudența citată).

22 În consecință, concluziile privind dispunerea de către Tribunal a eliminării aprecierii în litigiu din raportul de evaluare pentru anul 2016 al reclamantului trebuie respinse ca inadmisibile.

Cu privire la admisibilitatea trimiterii la argumentele care figurează în reclamație

23 În cererea introductivă, reclamantul face trimitere la reclamația introdusă la 26 martie 2018, arătând că este necesar să se considere că toate punctele reclamației respective fac parte integrantă din prezenta acțiune.

24 Trebuie amintit în această privință că, în temeiul articolului 21 din Statutul Curții de Justiție a Uniunii Europene și al articolului 76 litera (d) din Regulamentul de procedură al Tribunalului, orice cerere introductivă trebuie să indice obiectul litigiului, motivele și argumentele invocate și o expunere sumară a motivelor menționate. Această indicație trebuie să fie suficient de clară și de precisă pentru a permite pârâtului să își pregătească apărarea, iar Tribunalului să se pronunțe asupra acțiunii, dacă este cazul, fără să se bazeze pe alte informații (a se vedea în acest sens Hotărârea din 14 martie 2013, Fresh Del Monte Produce/Comisia, T-587/08, EU:T:2013:129, punctul 268).

25 În plus, anexele nu pot fi luate în considerare decât în măsura în care susțin sau completează motivele sau argumentele invocate expres de reclamanți în cuprinsul înscrisurilor lor și în care este posibil să se determine cu precizie care sunt elementele din acestea ce susțin sau completează motivele sau argumentele respective. Astfel, deși textul cererii introductive poate fi susținut prin trimiteri la anumite pasaje din înscrisurile anexate, nu intră în competența Tribunalului să caute și să identifice în anexe motivele și argumentele care ar putea fi considerate temei al acțiunii, anexele având o funcție pur probatorie și auxiliară (a se vedea în acest sens Hotărârea din 11 septembrie 2014, MasterCard și alții/Comisia, C-382/12 P, EU:C:2014:2201, punctele 40 și 41 și jurisprudența citată).

26 Or, în speță, reclamantul se limitează la efectuarea unei trimiteri globale la toate punctele reclamației, fără mai multe precizări. În consecință, este necesar să se constate că această trimitere trebuie înlăturată ca vădit inadmisibilă.

Cu privire la fond

Cu privire la concluziile în anulare

27 În susținerea concluziilor sale în anulare, reclamantul invocă două motive, care trebuie analizate împreună. Primul se întemeiază pe o încălcare a dreptului fundamental la libertatea de exprimare. Al doilea se întemeiază pe o aplicare eronată a articolului 17a alineatul (2) din statut.

28 Motivele menționate se împart în esență în trei critici distincte. În primul rând, reclamantul arată că lucrarea în cauză nu poate aduce o atingere gravă intereselor legitime ale Uniunii și că, în consecință, a fost sancționat pe nedrept în raportul său de evaluare pentru anul 2016. În al doilea rând, reclamantul consideră că s-a apreciat pe baza unei interpretări prea largi a noțiunii de „activitate a Uniunii” că obiectul lucrării în cauză era legat de activitatea respectivă. În al treilea rând, reclamantul apreciază că decizia de respingere a reclamației nu este motivată.

29 Tribunalul consideră că este oportun să examineze mai întâi cea de a treia critică.

– *Cu privire la a treia critică*

30 Reclamantul invocă lipsa motivării deciziei din 4 ianuarie 2018, susținând că aceasta nu ar fi întemeiată decât pe o simplă opinie, iar nu pe fapte sau pe considerații juridice. În această privință, el arată în primul rând că expresia „considerăm că”, utilizată de AIPN în decizia de respingere a reclamației, demonstrează că ea este întemeiată pe o opinie, iar nu pe elemente obiective care prezintă un grad de motivare suficient. În al doilea rând, el susține că AIPN nu a citit lucrarea în cauză și că s-ar fi întemeiat numai pe titlul ei pentru a concluziona că obiectul său era legat de activitatea Uniunii. În această privință, șeful unității lingvistice malteze a DG „Traduceri” ar fi admis de altfel că lucrarea menționată nu face nicio referire la activitatea Uniunii și nici la cea a Parlamentului. În consecință, motivarea deciziei din 4 ianuarie 2018 nu ar fi conformă cu cerințele prevăzute atunci când este necesară pronunțarea asupra unei posibile încălcări a unui drept fundamental.

31 Parlamentul contestă argumentele reclamantului.

32 Cu titlu introductiv, trebuie amintit că obligația de motivare prevăzută la articolul 296 TFUE și amintită la articolul 41 alineatul (2) litera (c) din Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene este un principiu esențial al Uniunii care are drept obiectiv, pe de o parte, să furnizeze persoanei interesate indicații suficiente pentru a aprecia temeinicia actului care o lezează și oportunitatea de a introduce o acțiune în justiție pentru a contesta legalitatea sa și, pe de altă parte, să permită instanței Uniunii să își exercite controlul [a se vedea Hotărârea din 3 iulie 2019, PT/BEI, T-573/16, EU:T:2019:481, punctul 374 (nepublicată) și jurisprudența citată].

33 Motivarea unei decizii se apreciază nu numai în raport cu modul de redactare a acesteia, ci și cu contextul său, precum și cu ansamblul normelor juridice care reglementează materia respectivă. Astfel, o decizie este suficient motivată din moment ce intervine într-un context cunoscut de persoana interesată care îi permite acesteia să înțeleagă conținutul măsurii adoptate în privința sa (a se vedea Hotărârea din 1 aprilie 2004, N/Comisia, T-198/02, EU:T:2004:101, punctul 70 și jurisprudența citată).

34 Pe de altă parte, trebuie amintit că obligația de motivare constituie o normă fundamentală de procedură care trebuie diferențiată de problema temeiniciei motivării, aceasta din urmă ținând de legalitatea pe fond a actului în litigiu (a se vedea Hotărârea din 1 martie 2017, Silvan/Comisia, T-698/15 P, nepublicată, EU:T:2017:131, punctul 17 și jurisprudența citată).

35 În lumina acestor considerații trebuie să se stabilească dacă decizia din 4 ianuarie 2018 este motivată suficient în speță, în special având în vedere motivele care figurează în decizia de respingere a reclamației.

36 În această privință, trebuie subliniat că, în decizia de respingere a reclamației, AIPN a amintit mai întâi drepturile și obligațiile care decurgeau din articolul 17a din statut, în ceea ce privește publicarea unor texte de către funcționarii Uniunii. În continuare, aceasta a constatat că reclamantul nu a notificat în prealabil Parlamentul cu privire la intenția sa de a publica lucrarea în cauză. În sfârșit, aceasta a semnalat reclamantului următoarele:

„[a]stfel cum sugerează titlul cărții și cum descrieți chiar dumneavoastră la alineatul 2 din reclamație, cartea dumneavoastră privește Panama Papers și întreprinderile offshore. Parlamentul a adoptat măsuri în domeniul recurgerii la întreprinderi offshore pentru spălarea de bani și evaziunea fiscală. În concret, în luna iunie 2016, Comisia PANA […] a fost creată și a anchetat cu privire la legăturile Uniunii și ale statelor membre cu Panama Papers. În consecință, considerăm că există o legătură între cartea dumneavoastră și activitatea Parlamentului.”

37 În acest context, în primul rând, reclamantul susține că utilizarea expresiei „considerăm” ar demonstra că decizia respectivă nu este întemeiată pe elemente obiective și că ea nu prezintă, așadar, gradul de motivare impus. Trebuie să se constate însă că, contrar celor pretinse de reclamant, utilizarea expresiei „considerăm” de către AIPN nu este nicidecum suficientă pentru a se demonstra că motivarea deciziei din 4 ianuarie 2018 este subiectivă. Prin urmare, utilizarea acestei expresii nu poate, în sine, să afecteze legalitatea deciziei menționate.

38 În consecință, acest argument trebuie înlăturat ca nefondat.

39 În al doilea rând, reclamantul pretinde că, întrucât AIPN nu a citit lucrarea în cauză, a concluzionat că ea privea activitatea Uniunii, în pofida opiniei contrare formulate de șeful unității lingvistice malteze a DG „Traduceri”.

40 Mai întâi, trebuie observat în această privință că opinia contrară a unui șef de unitate din cadrul DG „Traduceri” referitoare la conținutul lucrării în cauză nu este relevantă în vederea stabilirii caracterului suficient din punctul de vedere obiectiv al motivării deciziei din 4 ianuarie 2018.

41 În continuare, este necesar să se constate că considerațiile referitoare la conținutul lucrării în cauză privesc controlul legalității pe fond a deciziei, iar nu motivarea sa și, așadar, nu pot fi primite în cadrul unei critici întemeiate pe încălcarea obligației de motivare. În orice caz, trebuie observat că Parlamentul a precizat, în cursul ședinței de audiere a pledoariilor, că AIPN i s-a explicat conținutul lucrării menționate.

42 În sfârșit, reiese din cuprinsul punctului 36 de mai sus că decizia din 4 ianuarie 2018 era în esență motivată prin faptul că lucrarea în cauză privea „Panama Papers” și întreprinderile offshore și avea o legătură cu activitatea Parlamentului. În raport cu aceste elemente, s-a considerat că reclamantul a încălcat obligațiile care îi reveneau în temeiul articolului 17a din statut.

43 În acest context, trebuie constatat că motivarea era suficientă pentru a permite reclamantului să stabilească dacă decizia din 4 ianuarie 2018 era întemeiată sau dacă aceasta era afectată de un viciu care să permită contestarea validității sale. Astfel, pe baza motivelor expuse anterior, reclamantul era în măsură să înțeleagă motivele specifice pentru care Parlamentul a considerat că el ar fi trebuit să notifice AIPN cu privire la intenția sa de a publica lucrarea în cauză. În plus, trebuie arătat de altfel că motivele respective sunt contestate de reclamat în cadrul prezentei acțiuni. Pe de altă parte, aceste motive sunt de asemenea suficiente pentru a permite Tribunalului să își exercite controlul jurisdicțional cu privire la legalitatea deciziei din 4 ianuarie 2018.

44 Prin urmare, nu se poate contesta că decizia menționată îndeplinește condițiile enunțate de jurisprudență, astfel cum acestea au fost amintite la punctele 32-34 de mai sus. Prin urmare, critica reclamantului prin care se solicită să se constate că decizia din 4 ianuarie 2018 este afectată de un viciu de motivare trebuie înlăturată.

– *Cu privire la prima critică*

45 Reclamantul susține că AIPN i-a impus o obligație mai restrictivă decât cea prevăzută la articolul 17a alineatul (2) din statut. Faptul că Parlamentul a înființat o comisie de anchetă însărcinată cu examinarea pretinsei încălcări a normelor de drept sau a administrării defectuoase în aplicarea dreptului Uniunii în legătură cu spălarea de bani, evitarea sarcinilor fiscale și evaziunea fiscală (denumită în continuare „PANA”) nu ar avea ca efect că acesta nu se poate exprima referitor la actualitatea legată de „Panama Papers”, cu excepția ipotezei în care ar fi criticat activitatea comisiei respective, a Parlamentului sau a Uniunii, într-un mod care ar aduce o atingere gravă intereselor legitime ale acesteia din urmă. Reclamantul invocă în această privință Hotărârea din 6 martie 2001, Connolly/Comisia (C-274/99 P, EU:C:2001:127), din care ar reieși că, în speță, nu ar fi necesar să se stabilească dacă el a omis să notifice proiectul de publicare a lucrării în cauză, ci mai degrabă să se determine dacă interesele legitime ale Uniunii puteau fi grav amenințate de conținutul său. Astfel, din moment ce lucrarea în cauză nu ar reprezenta o asemenea amenințare, nu se poate considera că aceasta intră sub incidența condiției prevăzute de articolul 17a alineatul (2) din statut și nici că este legată de activitatea Uniunii.

46 Parlamentul contestă argumentația reclamantului.

47 Cu titlu introductiv, trebuie precizat că nu îi revine Tribunalului sarcina de a substitui aprecierea sa celei a persoanelor responsabile de evaluarea muncii persoanei evaluate. Astfel, evaluatorilor le este recunoscută o largă putere de apreciere în privința constatărilor legate de munca persoanelor pe care trebuie să le evalueze. Prin urmare, controlul jurisdicțional exercitat de instanța Uniunii asupra conținutului rapoartelor de evaluare se limitează la controlul regularității procedurii, al exactității materiale a faptelor, precum și al absenței unei erori vădite de apreciere sau a abuzului de putere (a se vedea în acest sens Hotărârea din 1 iunie 1983, Seton/Comisia, 36/81, 37/81 și 218/81, EU:C:1983:152, punctul 23, și Hotărârea din 25 octombrie 2005, Cwik/Comisia, T-96/04, EU:T:2005:376, punctul 41).

48 În plus, trebuie amintit că, potrivit unei jurisprudențe constante, funcționarii și agenții Uniunii beneficiază de dreptul la libertatea de exprimare, inclusiv în domeniile acoperite de activitatea instituțiilor Uniunii. Această libertate cuprinde libertatea de a exprima, verbal sau în scris, opinii discordante sau minoritare în raport cu cele ale instituției ai cărei angajați sunt (a se vedea Hotărârea din 6 martie 2001, Connolly/Comisia, C-274/99 P, EU:C:2001:127, punctul 43 și jurisprudența citată).

49 Cu toate acestea, libertatea de exprimare poate face obiectul unor limitări enunțate la articolul 10 alineatul (2) din Convenția pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale, semnată la Roma, la 4 noiembrie 1950, potrivit căruia exercitarea acestei libertăți ce comportă îndatoriri și responsabilități poate fi supusă unor formalități, condiții, restrângeri sau sancțiuni prevăzute de lege care, într-o societate democratică, constituie măsuri necesare (a se vedea Hotărârea din 13 decembrie 2012, Strack/Comisia, T-199/11 P, EU:T:2012:691, punctul 137 și jurisprudența citată).

50 Este de asemenea legitim, într-o societate democratică, ca funcționarii, dat fiind statutul lor, să fie supuși unor obligații precum cele care figurează la articolul 17a din statut. Astfel de obligații, care constituie, desigur, restricții în calea exercitării libertății de exprimare, sunt destinate menținerii legăturii de încredere care trebuie să existe între instituție și funcționarii sau agenții săi (Hotărârea din 13 decembrie 2012, Strack/Comisia, T-199/11 P, EU:T:2012:691, punctul 138; a se vedea prin analogie Hotărârea din 6 martie 2001, Connolly/Comisia, C-274/99 P, EU:C:2001:127, punctul 44).

51 În această privință, reiese din articolul 17a alineatul (2) din statut că funcționarul care are intenția să publice sau să solicite să se publice, singur sau în colaborare, vreun text al cărui obiect este legat de activitatea Uniunii trebuie să informeze în prealabil AIPN. Aceasta din urmă este obligată să își manifeste eventualele obiecții într-un termen de 30 de zile lucrătoare de la primirea informației, în lipsa cărora se consideră că și-a dat acordul implicit în această privință. Jurisprudența a precizat că un asemenea acord nu poate fi refuzat decât cu titlu excepțional, dacă publicarea avută în vedere este de natură să aducă o atingere gravă intereselor legitime ale Uniunii (a se vedea în acest sens Hotărârea din 15 septembrie 2017, Skareby/SEAE, T-585/16, EU:T:2017:613, punctele 80 și 81).

52 Reiese că procedura care trebuie urmată de funcționarii care au intenția să publice vreun text al cărui obiect este legat de activitatea Uniunii se compune din două etape distincte. Prima etapă prevede obligația care îi revine funcționarului de a notifica AIPN cu privire la intenția sa de a efectua o astfel de publicare, dacă obiectul textului în cauză este legat de activitatea Uniunii. A doua etapă prevede obligația care îi revine AIPN de a informa în scris funcționarul vizat despre decizia sa în termen de 30 de zile, dacă ea este în măsură să demonstreze că acest text poate aduce o atingere gravă intereselor legitime ale Uniunii.

53 Modalitățile diferite ce caracterizează fiecare dintre aceste două etape corespund însuși obiectului procedurii prevăzute la articolul 17a din statut. Astfel, notificarea prealabilă realizată de funcționarul vizat privind intenția sa de a publica un text al cărui obiect este legat de activitatea Uniunii permite, în continuare, instituțiilor să exercite controlul pe care sunt obligate să îl realizeze în temeiul articolului 17a alineatul (2) al doilea paragraf din statut. Având în vedere aceste considerații, capacitatea textului în cauză de a aduce o atingere gravă intereselor legitime ale Uniunii nu este, așadar, un criteriu relevant care trebuie luat în calcul în etapa notificării intenției de a publica un text al cărui obiect este legat de activitatea Uniunii.

54 În speță, trebuie să se observe că AIPN nu a fost informată în prealabil referitor la publicarea lucrării în cauză. În această privință, în decizia din 4 ianuarie 2018, Parlamentul a considerat numai că aprecierea în litigiu care figura în partea denumită „Conduita", sub titlul „3. Respectarea normelor și a procedurilor" din raportul de evaluare al reclamantului pentru anul 2016, era justificată în raport cu articolul 17a alineatul (2) din statut, constatând astfel neîndeplinirea obligației de notificare prealabilă. În schimb, acesta nu s-a pronunțat cu privire la eventuala amenințare pe care lucrarea în cauză ar putea să o reprezinte pentru interesele legitime ale Uniunii.

55 În consecință, este necesar să se constate că împrejurarea invocată de reclamant, potrivit căreia lucrarea în cauză nu ar putea aduce o atingere gravă intereselor legitime ale Uniunii, nu este relevantă în vederea aprecierii legalității deciziei din 4 ianuarie 2018.

56 Este necesar, așadar, să se înlăture critica întemeiată pe faptul că, în măsura în care lucrarea în cauză nu ar putea aduce o atingere gravă intereselor legitime ale Uniunii, Parlamentul ar fi impus reclamantului o obligație mai restrictivă decât cea prevăzută la articolul 17a alineatul (2) din statut prin faptul că a considerat că acesta din urmă ar fi trebuit să notifice AIPN proiectul de publicare.

– Cu privire la a doua critică

57 În primul rând, reclamantul arată că obligația de informare la care sunt supuși funcționarii care intenționează să publice un text nu le incumbă acestora decât dacă textul menționat privește activitatea Uniunii. În această privință, AIPN ar avea obligația să adopte o interpretare strictă a noțiunii de activitate a Uniunii, în special referitor la alte orientări care ar stabili contextul în cadrul căruia ar fi necesară interpretarea noțiunii menționate. În speță, invocarea unei simple legături între lucrarea în cauză și activitatea Uniunii nu ar fi suficientă pentru a se stabili că reclamantul era obligat să notifice administrației intenția sa de a efectua publicarea menționată.

58 Astfel, reclamantul susține în esență că lucrarea în cauză nu ar face referire la nicio activitate a Uniunii, ci ar privi pur și simplu o dezbatere de politică internă malteză. În măsura în care Parlamentul se ocupă de numeroase subiecte în diverse materii, admiterea raționamentului urmat de AIPN ar echivala cu a interzice funcționarilor Uniunii să se exprime cu privire la orice subiect care face obiectul lucrărilor desfășurate de Comisia PANA și de Parlament. Or, întrucât lucrarea în cauză nu ar face referire nici la activitatea comisiei menționate, nici la cea a Uniunii, obiectul său nu ar privi, așadar, activitatea Uniunii. Prin urmare, reclamantul nu ar fi subminat relația sa de încredere și nici nu și-ar fi încălcat obligațiile de loialitate și de imparțialitate față de Uniune prin faptul că nu a notificat proiectul său de publicare. În sfârșit, în situația în care obiectul acestei lucrări ar privi activitatea Uniunii, ceea ce în speță ar fi greșit, reclamantul susține că lucrarea ar completa, cel mult, reflecția AIPN și a anchetei Comisiei PANA.

59 În al doilea rând, reclamantul adaugă că, prin faptul că i-a impus o sancțiune, AIPN și-ar fi atribuit o putere discreționară superioară celei pe care i-o acordă articolul 17a alineatul (2) din statut și, astfel, ar fi adus atingere dreptului său la libertatea de exprimare.

60 În al treilea rând, reclamantul subliniază că, drept urmare a cumulării diferitor termene prevăzute la articolul 17a alineatul (2) și la articolul 90 alineatul (2) din statut, termenul prevăzut pentru cererile de revizuire a publicărilor supuse notificării prealabile ar corespunde unei perioade de cinci luni. Având în vedere importanța acestui termen, obligația de notificare a publicărilor care ar privi strict activitatea Uniunii ar trebui limitată.

61 Parlamentul contestă argumentația reclamantului.

62 În primul rând, în ceea ce privește argumentația reclamantului care constă în a susține că lucrarea în cauză privește o dezbatere politică internă malteză (a se vedea punctele 57 și 58 de mai sus), trebuie amintit că decizia din 4 ianuarie 2018 este motivată în esență prin faptul că AIPN a considerat că lucrarea în cauză privea cauza denumită „Panama Papers”, precum și întreprinderile offshore și că, în măsura în care acest subiect era legat de activitatea Parlamentului, intenția reclamantului de a publica lucrarea menționată ar fi trebuit să îi fie notificată în prealabil.

63 În această privință, este necesar să se observe că, la 8 iunie 2016, Parlamentul a adoptat Decizia (UE) 2016/1021 privind constituirea unei Comisii de anchetă pentru examinarea pretinsei încălcări a dreptului Uniunii și administrări defectuoase în aplicarea acestuia în legătură cu spălarea de bani, evitarea sarcinilor fiscale și evaziunea fiscală, precum și competențele, componența și mandatul comisiei (JO 2016, L 166, p. 10). Reiese din cuprinsul punctului 2 din Decizia 2016/1021 că evaluarea realizată de Comisia PANA trebuia să privească printre altele activitatea tuturor statelor membre ale Uniunii, inclusiv a Maltei.

64 În plus, deși raportul final întocmit în cadrul Comisiei PANA este, desigur, posterior publicării lucrării în cauză, este totuși necesar să se constate că acesta coroborează afirmațiile care figurează la punctul 63 de mai sus în măsura în care menționează o misiune de anchetă la fața locului care a fost trimisă efectiv în Malta, la 20 februarie 2017. Pe de altă parte, reiese de asemenea din elementele prezentate la dosar că pagina 86 din lucrarea în cauză relatează invitația de a se prezenta în fața unei comisii a Parlamentului, primită de un ministru al guvernului maltez, pentru a da explicații referitoare la societatea pe care ar fi deținut-o în Panama. Având în vedere aceste elemente, este necesar să se constate, așadar, că lucrările Comisiei PANA erau legate de situația malteză, în special în vederea examinării eventualelor încălcări legate de aplicarea dreptului Uniunii în legătură cu spălarea de bani, evitarea sarcinilor fiscale și evaziunea fiscală.

65 În consecință, este necesar să se constate că obiectul lucrării în cauză privea tocmai atribuțiile Comisiei PANA în măsura în care aceasta era ținută să evalueze situația statelor membre ale Uniunii și, printre altele, a Maltei, în legătură cu spălarea de bani, evitarea sarcinilor fiscale și evaziunea fiscală.

66 În plus, trebuie constatat că reclamantul pretinde în mod greșit că în lucrarea în cauză nu figurează nicio referire la activitatea Uniunii și că această lucrare se limitează să trateze obiectul de studiu din perspectivă pur internă.

67 Astfel, titlul lucrării în cauză, *Cei mai buni din Europa. Panama Papers și puterea*, o înscrie în mod clar pe aceasta într-un context european, cu atât mai mult cu cât pe coperta sa figurează o reproducere a drapelului Uniunii. În plus, lucrarea menționată cuprinde, de asemenea, mai multe referiri la activități, precum și la persoane legate de cadrul instituțional al Uniunii. Astfel, pot fi menționate printre altele în această privință referirile la lucrările Comisiei PANA, la președinția malteză a Consiliului Uniunii Europene, precum și la un deputat european. Pe de altă parte, o anexă la lucrarea în cauză evocă tema Brexit-ului și menționează în mod expres piața internă a Uniunii.

68 Așadar, având în vedere cele de mai sus, nu se poate să se susțină că lucrarea în cauză se referă pur și simplu la o dezbatere privind politica internă malteză și că obiectul său nu este legat în niciun fel de activitatea Uniunii. Astfel, chiar dacă s-ar considera că subiectul lucrării menționate este tratat în principal din perspectivă națională, în măsura în care privește politici și politicieni maltezi, nu ar fi mai puțin adevărat că aceștia din urmă făceau concomitent obiectul lucrărilor Comisiei PANA. În consecință, trebuie să se constate că obiectul lucrării în discuție este legat de activitatea Uniunii. În plus, lucrarea în cauză cuprinde multiple referințe concrete la această activitate, după cum reiese din cuprinsul punctului 67 de mai sus.

69 Prin urmare, trebuie să se concluzioneze că, întrucât obiectul lucrării în cauză este legat de activitatea Uniunii, nu se poate considera că Parlamentul a săvârșit o eroare vădită de apreciere sau că se face vinovat de un abuz de putere prin faptul că a estimat că ar fi fost necesară notificarea AIPN cu privire la proiectul de publicare, în conformitate cu cele prevăzute la articolul 17a alineatul (2) din statut.

70 În consecință, argumentul reclamantului potrivit căruia articolul 17a alineatul (2) din statut ar fi fost aplicat în mod eronat în decizia din 4 ianuarie 2018, cu încălcarea dreptului său la libertatea de exprimare, trebuie înlăturat.

71 În al doilea rând, în ceea ce privește argumentația reclamantului care constă în a susține că AIPN și-ar fi atribuit o putere discreționară superioară celei pe care i-o acordă articolul 17a (a se vedea punctul 59 de mai sus), trebuie arătat că prezenta acțiune privește exclusiv legalitatea deciziei din 4 ianuarie 2018 și, prin urmare, aspectul dacă Parlamentul putea să considere în mod întemeiat, în raportul de evaluare pentru anul 2016 al reclamantului, că acesta din urmă a omis să informeze AIPN cu privire la publicarea lucrării în cauză în anul 2016.

72 Este necesar să se constate de asemenea că reiese din jurisprudența amintită la punctele 49-51 de mai sus că este legitimă supunerea funcționarilor Uniunii la obligații precum cele care figurează la articolul 17a din statut. În plus, nimic nu împiedică AIPN să menționeze, într-un raport de evaluare, un incident punctual, în special atunci când, precum în speță, acesta privește încălcarea unei norme clare și specifice care rezultă direct din statut. Astfel, în aceste împrejurări, formularea unei observații precum aprecierea în litigiu într-un raport de evaluare nu numai că nu este contrară unei dispoziții din statut, în special articolului 43 din acesta, ci poate avea drept obiectiv legitim să o avertizeze pe persoana interesată și să evite o repetare a încălcării normei statutare în cauză (a se vedea în acest sens Hotărârea din 26 martie 2015, CW/Parlamentul, F-41/14, EU:F:2015:24, punctul 55).

73 Pe de altă parte, reiese din analiza dosarului că reclamantul nu prezintă niciun element concret susceptibil să demonstreze că i-ar fi fost aplicată o sancțiune în paralel cu menținerea acestei aprecieri în litigiu în raportul de evaluare menționat, care figurează în partea denumită „Conduita”, sub titlul „3. Respectarea normelor și a procedurilor”. Or, s-a constatat la punctul 69 de mai sus că refuzul Parlamentului de a retrage aprecierea în litigiu din raportul de evaluare pentru anul 2016 al reclamantului a fost justificat, dat fiind că acesta din urmă a omis să respecte articolul 17a alineatul (2) primul paragraf din statut.

74 Prin urmare, este necesar să se înlăture argumentul reclamantului potrivit căruia AIPN și-ar fi atribuit o putere discreționară superioară celei pe care i-o acordă articolul 17a alineatul (2) din statut.

75 În al treilea rând, în ceea ce privește argumentația reclamantului potrivit căreia obligația de notificare ar trebui limitată la publicațiile care privesc strict activitatea Uniunii, în raport cu termenele cumulate prevăzute la articolul 17a alineatul (2) și la articolul 90 alineatul (2) din statut (a se vedea punctul 60 de mai sus), este necesar să se constate că aceasta nu este de natură să repună în discuție concluzia care figurează la punctul 70 de mai sus, din care reiese că, în speță, reclamantul a omis să informeze AIPN cu privire la intenția sa de a publica un text al cărui obiect era legat totuși de activitatea Uniunii, încălcând astfel articolul 17a alineatul (2) din statut. Or, chiar aceasta este constatarea Parlamentului din decizia din 4 ianuarie 2018, în lumina căruia trebuie, așadar, să fie apreciată legalitatea acestei decizii.

76 Prin urmare, acest argument nu este relevant în vederea aprecierii legalității deciziei din 4 ianuarie 2018 și trebuie înlăturat pentru acest motiv.

77 Întrucât ansamblul criticilor prezentate în susținerea celor două motive invocate în vederea obținerii anulării deciziei din 4 ianuarie 2018 au fost înlăturate, rezultă că concluziile în anulare trebuie respinse.

Cu privire la concluziile referitoare la despăgubiri

78 Reclamantul arată că, întrucât decizia de respingere a reclamației este întemeiată pe o aplicare incorectă a Statutului funcționarilor de către AIPN și pe utilizarea unei puteri discreționare superioare celei permise de statutul respectiv, ar fi suferit un prejudiciu moral, atât la locul de muncă, cât și în viața privată. Prejudiciul menționat ar fi avut incidență în special asupra activității sale literare. De asemenea, el pretinde că a suferit un prejudiciu material prin faptul că, pe de o parte, ar fi pierdut beneficiul unei promovări și, pe de altă parte, ar putea face în prezent obiectul unei proceduri disciplinare ca urmare a deciziei din 4 ianuarie 2018. În consecință, reclamantul solicită ca Parlamentul să fie obligat să îi plătească o sumă stabilită de Tribunal pentru repararea prejudiciului moral pe care acesta apreciază că l-a suferit. În plus, reclamantul precizează că decizia Parlamentului prin care acesta din urmă a considerat că notificarea sa prealabilă publicării unei a doua ediții a lucrării în cauză era inadmisibilă ar fi avut un efect disuasiv privind publicarea respectivă.

79 Parlamentul contestă argumentele reclamantului.

80 În primul rând, în măsura în care argumentația reclamantului poate fi înțeleasă în sensul că acesta din urmă ar solicita obținerea unei despăgubiri pentru repararea unui prejudiciu material, trebuie amintit că, pentru a îndeplini cerințele articolului 76 litera (d) din Regulamentul de procedură, o cerere de reparare a prejudiciilor cauzate de o instituție a Uniunii trebuie să cuprindă elementele care să permită identificarea, printre altele, a prejudiciului pe care pretinde că l-a suferit, precum și a caracterului și a întinderii acestui prejudiciu (a se vedea în acest sens Hotărârea din 5 octombrie 1999, Apostolidis și alții/Comisia, C-327/97 P, EU:C:1999:482, punctul 37). În plus, o acțiune în despăgubire trebuie respinsă ca inadmisibilă atunci când reclamantul nu a dovedit și nici măcar nu a susținut existența unor împrejurări specifice care justifică faptul că acesta a omis să cuantifice, în cerere, prejudiciul pretins (a se vedea în acest sens Hotărârea din 23 septembrie 2004, Hectors/Parlamentul, C-150/03 P, EU:C:2004:555, punctul 62).

81 În speță, reclamantul nu a adus nicio precizare referitoare la modul de cuantificare a prejudiciului material pretins și nu a justificat această omisiune, astfel încât cererea sa privind obținerea unei despăgubiri pentru repararea unui prejudiciu material trebuie respinsă ca inadmisibilă.

82 În al doilea rând, în ceea ce privește cererea referitoare la obținerea unei reparații a prejudiciului moral pretins de reclamant, acesta din urmă susține că prejudiciul menționat a fost cauzat de aplicarea incorectă de către AIPN a statutului și de utilizarea unei puteri discreționare superioare celei permise de statutul respectiv.

83 Cu toate acestea, este necesar să se constate în această privință că, potrivit unei jurisprudențe constante, angajarea răspunderii Uniunii este supusă întrunirii unui ansamblu de condiții, și anume nelegalitatea comportamentului reproșat instituției, organismului sau oficiului vizat, caracterul real al prejudiciului și existența unei legături de cauzalitate între comportamentul pretins și prejudiciul invocat, aceste trei condiții fiind cumulative (a se vedea Hotărârea din 10 aprilie 2019, AV/Comisia, T-303/18 RENV, nepublicată, EU:T:2019:239, punctul 104 și jurisprudența citată).

84 Din moment ce una dintre aceste condiții nu este îndeplinită, acțiunea trebuie respinsă în întregime, fără a fi necesară examinarea celorlalte condiții ale răspunderii extracontractuale (a se vedea Hotărârea din 13 decembrie 2018, Wahlström/Frontex, T-591/16, nepublicată, EU:T:2018:938, punctul 127 și jurisprudența citată).

85 Or, în speță, este necesar să se observe că cererea de despăgubiri formulată de reclamant se întemeiază numai pe pretinsa nelegalitate care ar afecta decizia din 4 ianuarie 2018.

86 Din moment ce s-a constatat, pentru motivele expuse în cadrul examinării concluziilor în anulare formulate de reclamant, că decizia din 4 ianuarie 2018 nu este afectată de nicio nelegalitate, trebuie constatat că nu este îndeplinită condiția referitoare la nelegalitatea comportamentului imputat Parlamentului.

87 În plus, considerațiile referitoare la decizia prin care Parlamentul a estimat că notificarea prealabilă a publicării unei a doua ediții a lucrării în cauză prezentată de reclamant era inadmisibilă nu au incidență în cadrul prezentei acțiuni, deoarece aceasta este îndreptată doar împotriva deciziei din 4 ianuarie 2018 prin care Parlamentul a refuzat să retragă aprecierea în litigiu din raportul său de evaluare pentru anul 2016.

88 În consecință, concluziile reclamantului referitoare la despăgubiri trebuie respinse.

Cu privire la cererea de măsuri de cercetare judecătorească

89 Reclamantul solicită Tribunalului să audieze un membru al parlamentului din Malta, precum și un membru al Parlamentului, care ar fi două personalități active în lupta împotriva corupției și pentru buna guvernare a Maltei.

90 Reiese dintr-o jurisprudență constantă că părțile care prezintă o cerere de audiere a unor martori trebuie să prezinte indicii precise și relevante de natură să explice modul în care mărturia solicitată poate prezenta un interes pentru soluționarea litigiului (a se vedea în acest sens Hotărârea din 23 aprilie 2018, Verein Deutsche Sprache/Comisia, T-468/16, nepublicată, EU:T:2018:207, punctul 22 și jurisprudența citată).

91 În speță, reclamantul nu a furnizat nicio indicație specifică, referitoare la prezenta cauză, pentru a explica motivele pentru care audierea celor doi martori putea fi necesară sau utilă. Acesta nu a precizat nici care sunt faptele sau împrejurările specifice cauzei menționate care puteau justifica organizarea unei astfel de audieri. În consecință, reclamantul nu a demonstrat că audierea celor doi martori pe care o solicita este relevantă sau necesară în speță.

92 În plus, trebuie constatat că elementele materiale deja prezentate în dosar sunt suficiente pentru pronunțarea cu privire la prezenta acțiune.

93 Prin urmare, nu este necesar să se admită cererea de măsuri de cercetare judecătorească formulată de reclamant.

94 Având în vedere ansamblul elementelor care precedă, se impune respingerea acțiunii în integralitatea sa.

Cu privire la cheltuielile de judecată

95 Potrivit articolului 134 alineatul (1) din Regulamentul de procedură, partea care cade în pretenții este obligată, la cerere, la plata cheltuielilor de judecată. Întrucât reclamantul a căzut în pretenții, se impune obligarea acestuia la plata cheltuielilor de judecată, conform concluziilor Parlamentului.Pentru aceste motive,

TRIBUNALUL (Camera întâi)

declară și hotărăște:

1) Respinge acțiunea.

2) Îl obligă pe domnul Mark Anthony Sammut la plata cheltuielilor de judecată.

Kanninen Jaeger Półtorak

Pronunțată astfel în ședință publică la Luxemburg, la 10 iunie 2020.

Semnături