

ORDONANȚA TRIBUNALULUI (Camera a cincea)

8 februarie 2010\*

În cauza T-481/08,

**Alisei**, cu sediul în Roma (Italia), reprezentată de F. Sciaudone, R. Sciaudone, S. Gobbato, R. Rio și A. Neri, avocați,

reclamantă,

împotriva

**Comisiei Europene**, reprezentată de domnii P. van Nuffel și L. Prete, în calitate de agenți,

pârâtă,

având ca obiect, pe de o parte, o cerere de anulare a deciziei pretins cuprinse în scrisoarea Comisiei din 19 august 2008 privind rambursarea unei părți din sumele plătite în avans reclamantei în cadrul anumitor proiecte de cooperare pentru dezvoltare și de ajutor umanitar finanțate de bugetul comunitar sau de Fondul European de

\* Limba de procedură: italiana.

Dezvoltare (FED) și, pe de altă parte, o cerere de reparare a prejudiciului pretins suferit de reclamantă ca urmare a conduitei Comisiei,

TRIBUNALUL (Camera a cincea),

compus din domnii M. Vilaras (raportor), președinte, M. Prek și V. M. Ciucă, judecători,

grefier: domnul E. Coulon,

pronunță prezenta

## **Ordonanță**

### **Cadrul juridic și contractual**

#### *Contractele încheiate între Alisei și Comisie*

- <sup>1</sup> Reclamanta, Alisei, este o asociație fără scop lucrativ de drept italian, constituită prin actul din 20 ianuarie 1998, în urma fuzionării asociațiilor fără scop lucrativ de drept italian Cidis și Nuova Frontiera. Între 27 mai 1998 și 21 iulie 2004, aceasta a încheiat cu Comisia Comunităților Europene 22 de contracte de subvenționare, în sensul titlului VI („Subvenții”) din prima parte, precum și în sensul titlului IV („Acțiuni externe”) din a doua parte a Regulamentului (CE, Euratom) nr. 1605/2002 al Consiliului din 25 iunie

2002 privind regulamentul financiar aplicabil bugetului general al Comunităților Europene (JO L 248, p. 1, Ediție specială, 01/vol. 3, p. 198, denumit în continuare „Regulamentul financiar”).

- 2 Condițiile generale care guvernează 17 [ALI 08, ALI 41, ALI 44, ALI 46, ALI 03, ALI 04, ALI 06, ALI 07, ALI 17, ALI 18, ALI 19, ALI 25, ALI 39, ALI 42, ALI 45, ALI 47 și ALI 48] dintre cele 22 de contracte conțin o clauză potrivit căreia „orice litigiu între Comisie și [reclamantă] care ar putea apărea în cadrul executării [...] contractului și care nu ar putea fi soluționat pe cale amiabilă între părți va fi supus instanțelor din Bruxelles”.
- 3 Condițiile generale care guvernează 5 dintre cele 22 de contracte desemnează instanțele din Bruxelles drept instanțe competente să soluționeze litigiile care ar putea apărea în cadrul executării lor în ipoteza în care părțile nu au putut soluționa diferendul la finalul unei încercări de soluționare pe cale amiabilă și/sau al unei proceduri de conciliere.
- 4 În plus, condițiile generale care guvernează cele 22 de contracte menționate anterior prevăd posibilitatea, în special a serviciilor competente ale Comisiei, de a verifica și de a controla modul în care este utilizată subvenția acordată.

#### *Contractele încheiate între Alisei și țările terțe finanțate de FED*

- 5 Fondul european de dezvoltare (FED) a fost instituit pentru a finanța cooperarea Comunității Europene cu statele din Africa, din Caraibe și din Pacific (ACP), mai întâi prin intermediul unei anexe la Tratatul CEE, apoi prin acorduri interne ale statelor membre reunite în cadrul Consiliului. Până în prezent au existat zece FED succesive, iar acordurile interne privind aceste FED au fost încheiate pentru o durată care corespunde duratei diverselor acorduri și convenții prin care Comunitatea Europeană și statele membre ale acesteia au instituit acest parteneriat special cu statele ACP. Sumele cu care

au fost dotate aceste FED nu au fost înscrise în bugetul general al Comunităților Europene, ceea ce explică faptul că gestionarea lor a fost guvernată de un regulament financiar specific pentru fiecare FED.

- 6 În ceea ce privește al șaselea, al șaptelea, al optulea și al nouălea FED, crearea acestora a fost prevăzută de A treia convenție ACP-CEE, semnată la Lomé la 8 decembrie 1984 (JO 1986, L 86, p. 3, denumită în continuare „Convenția de la Lomé III”), de A patra convenție ACP-CEE, semnată la Lomé la 15 decembrie 1989 (JO 1991, L 229, p. 3, denumită în continuare „Convenția de la Lomé IV”), de Acordul privind modificarea Convenției de la Lomé IV, semnat în Mauritius la 4 noiembrie 1995 (JO 1998, L 156, p. 3, denumit în continuare „Acordul din Mauritius”), și, respectiv, de Acordul de parteneriat între membrii grupului statelor din Africa, Caraibe și Pacific, pe de o parte, și Comunitatea Europeană și statele membre ale acesteia, pe de altă parte, semnat la Cotonou la 23 iunie 2000 (JO L 317, p. 3, Ediție specială, 11/vol. 23, p. 3, denumit în continuare „Acordul de la Cotonou”).
- 7 Aceste acorduri și subvenții prevăd că, cu excepția dispozițiilor contrare, pentru orice proiect sau program finanțat printr-o subvenție din partea FED, se întocmește o convenție de finanțare între Comisie și țara sau țările ACP în cauză. Această convenție precizează, printre altele, angajamentul financiar al FED, precum și modalitățile și condițiile de finanțare [a se vedea articolul 222 alineatul (1) din Convenția de la Lomé III, articolul 291 alineatele (1) și (2) din Convenția de la Lomé IV, nemodificat prin Acordul din Mauritius, și articolul 17 alineatele (1) și (2) din anexa IV la Acordul de la Cotonou, intitulată „Proceduri de punere în aplicare și de gestiune”].
- 8 În plus, aceste acorduri și convenții instituie funcția de ordonator principal al FED. Acesta este desemnat de Comisie. El răspunde de gestionarea resurselor FED [a se vedea articolul 226 alineatul (1) din Convenția de la Lomé III, articolul 311 alineatul (1) din Convenția de la Lomé IV, nemodificat prin Acordul din Mauritius, și articolul 34 alineatul (1) din anexa IV la Acordul de la Cotonou].
- 9 Finanțarea celor patru FED menționate anterior a făcut obiectul a patru acorduri interne între statele membre reunite în cadrul Consiliului, și anume Acordul intern 86/126/CEE privind finanțarea și gestionarea ajutoarelor comunitare (JO 1986, L 86,

p. 210), Decizia 91/482/CEE a Consiliului din 25 iulie 1991 privind asocierea țărilor și teritoriilor de peste mări la Comunitatea Economică Europeană (JO L 263, p. 1), Acordul intern între reprezentanții guvernelor statelor membre, reuniți în Consiliu, privind finanțarea și administrarea ajutoarelor comunitare în temeiul celui de-al doilea Protocol financiar la Convenția de la Lomé IV (JO 1998, L 156, p. 108) și Acordul intern 2000/770/CE între reprezentanții guvernelor statelor membre, reuniți în cadrul Consiliului, privind finanțarea și gestionarea ajutoarelor comunitare în cadrul Protocolului financiar la Acordul de la Cotonou, și privind alocarea de asistență financiară pentru țările și teritoriile de peste mări cărora li se aplică partea a patra din Tratatul CE (JO L 317, p. 355, Ediție specială, 11/vol. 22, p. 50).

- 10 Normele de aplicare a celor patru acorduri interne fac obiectul Regulamentului financiar 86/548/CEE din 11 noiembrie 1986 aplicabil celui de al șaselea FED (JO L 325, p. 42), al Regulamentului financiar 91/491/CEE din 29 iulie 1991 aplicabil pentru finanțarea dezvoltării în temeiul Convenției de la Lomé IV (JO L 266, p. 1), al Regulamentului financiar 98/430/CE din 16 iunie 1998 aplicabil cooperării în vederea finanțării dezvoltării în temeiul Convenției de la Lomé IV (JO L 191, p. 53, Ediție specială, 01/vol. 2, p. 65) și al Regulamentului financiar din 27 martie 2003 aplicabil celui de al nouălea FED (JO L 83, p. 1, Ediție specială, 11/vol. 31, p. 98).
- 11 Potrivit dispozițiilor acestor patru regulamente, Comisia asigură gestiunea FED sub propria sa răspundere și numește în special ordonatorul principal al FED, precum și contabilul acestuia [a se vedea articolul 10 alineatul (1) și articolele 11 și 13 din Regulamentul financiar 86/548, articolul 9 alineatul (1) și articolele 11 și 13 din Regulamentul financiar 91/491, articolul 13 alineatul (1) și articolul 15 alineatul (1) din cadrul titlului II „Gestiunea alocărilor FED a căror execuție financiară este asigurată de către Comisie” din Regulamentul financiar 98/430, precum și articolul 1 alineatul (2) și articolele 18 și 27 din Regulamentul financiar din 27 martie 2003 aplicabil celui de al nouălea FED]. Primele trei regulamente financiare evocate la punctul 10 de mai sus instituie, în plus, funcția de controlor financiar. În schimb, articolul 133 alineatul (2) din Regulamentul financiar din 27 martie 2003 aplicabil celui de al nouălea FED prevede că angajamentele referitoare la FED anterioare contractate înainte de intrarea în vigoare a Acordului de la Cotonou, la 1 aprilie 2003, continuă să fie puse în aplicare în conformitate cu regulile aplicabile acestor FED, cu excepția, printre altele, a funcției de controlor financiar, căreia i se aplică dispozițiile regulamentului respectiv. Acest din urmă regulament nu prevede funcția de controlor financiar.

- 12 Regulamentele financiare 86/548, 91/491 și 98/430, aplicabile celui de al șaselea, celui de al șaptelea și, respectiv, celui de al optulea FED, prevedeau că, în principiu, orice creanță certă, lichidă și exigibilă datorată FED în cadrul punerii în aplicare a alocărilor FED trebuie să facă obiectul emiterii unui ordin de recuperare de către ordonatorul principal. Totuși, ordonatorul principal poate renunța să recupereze o creanță. Un ordin de recuperare face obiectul unei înregistrări de către contabil, care preia sarcina recuperării și care este obligat să depună toate eforturile necesare pentru a asigura, la data menționată în ordinul respectiv, recuperarea creanței aferente. Contabilul informează ordonatorul principal cu privire la creanțele care nu au fost recuperate în termenele respective și inițiază, eventual, procedura de recuperare [a se vedea articolele 15 și 16 din Regulamentul financiar 86/548, articolul 15 alineatul (2) și articolul 16 din Regulamentul financiar 91/491, articolul 18 alineatul (2) și articolul 19 din Regulamentul financiar 98/430].
- 13 Regulamentul financiar din 27 martie 2003 aplicabil celui de al nouălea FED conține dispoziții similare la articolele 45-47. Totuși, anumite precizări suplimentare au fost aduse în privința recuperărilor. În primul rând, articolul 45 primul paragraf din acest regulament prevede că ordinul de recuperare este „urmat de o notă de debit adresată debitorului”, care este întocmită tot de ordonatorul principal al FED. În al doilea rând, articolul 46 alineatul (2) din același regulament prevede că, în lipsa unei recuperări efective a unei creanțe, contabilul FED „inițiază imediat procedura de efectuare a recuperării pe orice cale legală, inclusiv, dacă este cazul, prin compensare. În cazul în care acest lucru nu este posibil, contabilul recurge la executarea forțată a recuperării, fie în conformitate cu articolul 44 alineatul (2), fie pe cale judiciară”. În al treilea rând, potrivit articolului 44 alineatul (2) din acest regulament, „Comisia poate constata în mod oficial o creanță în sarcina altor persoane decât statele prin intermediul unei decizii care constituie titlu executoriu în condițiile stabilite în articolul 256 din Tratatul [CE]”.
- 14 Între 24 aprilie 2002 și 13 aprilie 2005, reclamanta a încheiat zece contracte de prestări de servicii care au fost finanțate de FED. Aceasta a încheiat șase contracte cu Comisia, acționând în numele și pentru Republica Democratică Congo, care au fost finanțate de al șaselea FED, un contract cu Republica Angola, care a fost finanțat de al șaptelea FED, un contract cu Republica Guineea Ecuatorială, care a fost finanțat de al optulea FED, și două contracte încheiate cu Republica Gaboneză și, respectiv, cu Republica Democratică São Tomé și Príncipe, care au fost finanțate de al nouălea FED.

- 15 Toate aceste contracte sunt guvernate de dispozițiile din caietul de sarcini generale privind piețele de servicii finanțate de FED, care figurează în anexa IV la Decizia nr. 3/90 a Consiliului de miniștri ACP-CEE din 29 martie 1990 privind adoptarea reglementării generale, a caietelor de sarcini generale și a regulamentului de procedură de conciliere și de arbitraj, referitoare la lucrările, furniturile și serviciile finanțate de FED și care privește aplicarea acestora (JO L 382, p. 1), astfel cum au fost completate sau modificate prin contract.
- 16 În ceea ce privește litigiile referitoare la contract, articolul 45.2 din caietul de sarcini generale menționat anterior, intitulat „Soluționarea litigiilor”, prevede stabilirea unei proceduri care trebuie aplicată pentru soluționarea pe cale amiabilă a diferendelor. În caz de eșec al acestei proceduri, articolul 45.3 din respectivul caiet de sarcini generale precizează că părțile pot conveni să încerce o conciliere de către un terț într-un termen determinat. Articolul 45.5 din acest caiet de sarcini mai prevede că, „[în] lipsa unei soluționări pe cale amiabilă sau prin conciliere în termenul maxim prevăzut, litigiul, [...] în cadrul unui contract transnațional, este soluționat [...] fie, dacă părțile din contract sunt de acord, în conformitate cu legislația națională a statului beneficiarului contractului sau cu practicile internaționale ale acestuia [...] fie prin arbitraj în conformitate cu normele de procedură adoptate cu respectarea dispozițiilor din convenție”.
- 17 Dispozițiile articolului 45.5 nu au fost completate sau modificate în cele zece contracte menționate anterior. În plus, în niciunul dintre aceste contracte nu se prevede o soluționare a litigiilor în conformitate cu legislația sau cu practicile statului în cauză, astfel încât litigiile între părțile din aceste contracte trebuie soluționate prin arbitraj. Normele privind procedura de arbitraj menționate la articolul 45.5 sunt cele din anexa V la Decizia nr. 3/90.
- 18 Pe de altă parte, reclamanta a încheiat două contracte cu Republica Congo și, respectiv, cu Republica Côte d'Ivoire, care au fost finanțate de al optulea și, respectiv, de al nouălea FED. Articolul 13 din condițiile generale aplicabile fiecăruia dintre aceste contracte prevede o procedură de soluționare pe cale amiabilă a diferendelor dintre părțile la aceste contracte, precum și posibilitatea de a supune diferendul, de comun acord, Comisiei. Potrivit aceluiași articol, în caz de eșec al procedurilor menționate anterior, fiecare parte poate deduce diferendul instanțelor din statul autorității contractante.

## Istoricul cauzei

- 19 La 27 august 2004, Oficiul de Luptă Antifraudă (OLAF), a inițiat o anchetă în privința reclamantei, cu privire la care aceasta din urmă a fost informată la 3 iunie 2005. În acest cadru, OLAF a efectuat, în perioada 6-10 iunie 2005, o serie de inspecții în localurile reclamantei din Milano. În cursul acestei perioade, angajații unei societăți de revizie contabilă externă au efectuat de asemenea o inspecție în aceste localuri ale reclamantei.
- 20 Prin scrisoarea din 6 martie 2006, OLAF a transmis reclamantei, pentru ca aceasta să poată formula observații, raportul său de control și de verificare, întocmit în urma inspecțiilor care au avut loc în perioada 6-10 iunie 2005, precum și proiectul de raport al societății de revizie contabilă externă al societății menționate anterior. O copie a acestei scrisori a fost trimisă de OLAF și Oficiului de Cooperare al Comisiei (Europaid). Reclamanta a prezentat observații cu privire la acest raport la 7 aprilie 2006.
- 21 Prin scrisoarea din 3 mai 2006, Europaid a informat reclamanta că, în urma constatărilor din rapoartele menționate anterior, exista un dubiu privind caracterul eligibil al cheltuielilor a căror rambursare a fost solicitată de aceasta în cadrul diverselor proiecte. În consecință, Europaid intenționa să solicite un audit și, între timp, să suspende orice plată către reclamantă în ceea ce privește contractele aflate în curs și programele de lucru care sunt de competența sa.
- 22 În urma unei întrevederi între reprezentanții Comisiei și cei ai reclamantei desfășurate la 16 mai 2006, Europaid, prin scrisoarea din 2 iunie 2006, a confirmat reclamantei intenția sa de a solicita un audit pentru verificarea caracterului eligibil al costurilor declarate de aceasta. Prin scrisoarea din 7 iulie 2006, Europaid a comunicat reclamantei, pe de o parte, identitatea revizorului extern căruia îi încredinșase auditul și, pe de altă parte, proiectele vizate de acest audit.



- 23 Auditul a debutat printr-o etapă de examinare realizată în localurile reclamantei în perioada 12-16 iulie 2006. Această etapă de examinare din cadrul auditului viza identificarea și localizarea documentelor necesare pentru anchetă. Începând cu 20 septembrie 2006, au fost efectuate controale la fața locului. La 7 decembrie 2006, a fost organizată o întâlnire preliminară de încheiere a auditului între revizorul extern și reclamantă, în prezența reprezentanților Comisiei. La 2 martie 2007, a avut loc o altă întâlnire între revizorul extern și reclamantă, de asemenea în prezența reprezentanților Comisiei. Această întâlnire a marcat sfârșitul controalelor la fața locului.
- 24 Prin scrisorile din 18 ianuarie, din 28 februarie, din 23 aprilie și din 13 iunie 2007, reclamanta a formulat anumite critici privind revizorul extern căruia îi fusese încredințat auditul, precum și modul în care a fost realizat acest audit. Europaid a răspuns primelor trei scrisori ale reclamantei prin scrisorile din 2 februarie, din 22 martie și din 15 mai 2007.
- 25 Prin scrisoarea din 20 iulie 2007, Comisia a transmis reclamantei, pentru ca aceasta să poată formula observații, o versiune consolidată a proiectului de raport de audit însoțită de propriile sale observații. De asemenea, aceasta a invitat reclamanta să se pronunțe cu privire la recuperarea unei sume de 6 433 424,80 euro și a informat-o despre intenția Comisiei de a iniția o procedură contradictorie pentru eroare profesională gravă și pentru încălcarea gravă a obligațiilor asumate în cadrul unui contract, conform articolelor 93, 96 și 114 din Regulamentul financiar, precum și de a o exclude timp de doi ani de la orice participare la procedurile de atribuire și de subvenționare finanțate de Comunitate. Comisia a acordat reclamantei un termen de o lună pentru a formula observații cu privire la acest subiect.
- 26 Această scrisoare a Comisiei a fost urmată de un schimb de corespondență între părți, constând în cinci scrisori adresate de reclamantă către Europaid, date 20 și 28 septembrie 2007, 22 octombrie 2007, 4 aprilie 2008 și, respectiv, 13 august 2008, precum și trei scrisori adresate de Europaid reclamantei, date 22 septembrie 2007, 9 octombrie 2007 și, respectiv, 5 martie 2008.

- 27 Prin scrisoarea din 19 august 2008, Comisia a transmis reclamantei raportul final de audit, pe care revizorul extern i-l comunicase la 28 iulie 2008. De asemenea, aceasta a răspuns scrisorilor reclamantei din 4 aprilie și din 13 august 2008 și a informat-o pe aceasta din urmă cu privire la inițierea, la o dată care îi va fi comunicată ulterior de ordonatorul de credite competent, a unei proceduri de recuperare a unei sume de o valoare totală de 4 750 121 de euro, privind anumite sume primite în mod nejustificat în cadrul celor 34 de contracte în cauză.

### **Procedura și concluziile părților**

- 28 Prin cererea introductivă depusă la grefa Tribunalului la 5 noiembrie 2006, reclamanta a formulat prezenta acțiune prin care solicită Tribunalului:

— anularea deciziei pretins cuprinse în scrisoarea din 19 august 2008;

— obligarea Comisiei la repararea prejudiciului suferit de reclamantă;

— obligarea Comisiei la plata cheltuielilor de judecată.

29 Prin înscris separat depus la grefa Tribunalului la 19 ianuarie 2009, Comisia a ridicat o excepție de inadmisibilitate în temeiul articolului 114 din Regulamentul de procedură al Tribunalului. Aceasta solicită Tribunalului:

- respingerea acțiunii ca inadmisibilă;
  
- obligarea reclamantei la plata cheltuielilor de judecată.

30 La 4 martie 2009, reclamanta și-a prezentat observațiile cu privire la excepția de inadmisibilitate. În observațiile formulate, aceasta solicită Tribunalului:

- respingerea excepției de inadmisibilitate;
  
- obligarea Comisiei la plata cheltuielilor de judecată.

31 În cadrul măsurilor de organizare a procedurii prevăzute la articolul 64 din Regulamentul de procedură, Tribunalul a invitat Comisia să prezinte anumite documente. Comisia a răspuns acestei cereri în termenul stabilit.

32 Prin înscris separat, depus la grefa Tribunalului la 2 iulie 2009, reclamanta a solicitat luarea unor „măsuri de organizare a procedurii” prin care, pe de o parte, Comisia să fie obligată să prezinte, în integralitate, contractul pe care l-a încheiat cu revizorul extern

însărcinat cu realizarea auditului menționat mai sus (a se vedea punctele 21 și 22 de mai sus) și, pe de altă parte, Tribunalul să îl audieze în calitate de martor pe directorul general al Europaid și pe un asociat al revizorului extern căruia i s-a încredințat auditul.

33 La 17 iulie 2009, Comisia a depus observații privind această cerere. Aceasta susține că cererea reclamantei vizează, în realitate, adoptarea unor măsuri de cercetare judecătorească și trebuie respinsă ca inadmisibilă sau, cu titlu subsidiar, ca nefondată.

34 Prin înscris separat, depus la grefa Tribunalului la 30 septembrie 2009, reclamanta a solicitat adoptarea unei măsuri de organizare a procedurii prin care se urmărește obligarea Comisiei să precizeze dacă revizorul extern a efectuat un audit guvernat de „standardele contabile internaționale” sau dacă a realizat o „procedură stabilită de comun acord”, guvernată de „standardele internaționale privind serviciile conexe 4400 – Misiuni de examinare a informațiilor financiare pe baza procedurilor stabilite de comun acord”, care nu ar fi fost prevăzută în contractul încheiat între acest revizor și Comisie.

35 Prin înscris separat, depus la grefa Tribunalului la 1 decembrie 2009, reclamanta a prezentat contractul încheiat între Comisie și revizorul extern și a invocat două noi motive în susținerea acțiunii formulate.

## **În drept**

36 În temeiul articolului 114 alineatul (1) din Regulamentul de procedură, la cererea uneia dintre părți, Tribunalul poate să se pronunțe asupra inadmisibilității fără a intra în dezbateră fondului. Conform alineatului (3) al aceluiași articol, în continuare, procedura de judecare a cererii este orală, în afară de cazul în care Tribunalul decide altfel. Pe de altă parte, în temeiul articolului 111 din Regulamentul de procedură, atunci

când o acțiune este în mod vădit nefondată, Tribunalul poate, fără continuarea procedurii, să se pronunțe prin ordonanță motivată.

- 37 În prezenta cauză, Tribunalul apreciază că înscrisurile depuse la dosar îi oferă informații suficiente și că nu este necesară deschiderea procedurii orale.

### *Cu privire la cererea de anulare*

#### Argumentele părților

- 38 Comisia susține că scrisoarea din 19 august 2008 se înscrie într-un cadru pur contractual, guvernat de clauzele diferitelor contracte menționate în această scrisoare. Or, condițiile contractuale aplicabile contractelor încheiate între reclamantă și Comisie nu cuprind nicio clauză compromisorie care să desemneze Tribunalul pentru soluționarea prezentului litigiu, ci, dimpotrivă, ar prevedea că instanțele din Bruxelles ar fi competente pentru orice litigiu referitor la aceste contracte. Celelalte contracte menționate în aceeași scrisoare, încheiate între reclamantă și un anumit număr de state terțe și finanțate de FED, ar fi guvernate de condițiile contractuale potrivit cărora diferențele referitoare la aceste contracte ar trebui soluționate „în conformitate cu legislația națională a statului beneficiarului contractului”. Prin urmare, Tribunalul nu ar fi deloc competent pentru litigiile referitoare la toate aceste contracte. Pe de altă parte, având în vedere cadrul contractual în care se înscria scrisoarea din 19 august 2008, aceasta nu constituie un act care poate face obiectul unei acțiuni în anulare în fața Tribunalului.
- 39 Comisia mai susține că, în orice caz, având în vedere modul în care este formulată, scrisoarea din 19 august 2008 nu poate fi considerată act care produce efecte juridice obligatorii, ci ar constitui cel mult un act pregătitor, care nu poate fi atacat printr-o acțiune în anulare.

40 Reclamanta recunoaște că Tribunalul nu este competent să soluționeze litigiile referitoare la cele 34 de contracte menționate în scrisoarea din 19 august 2008. Totuși, aceasta susține că afirmația Comisiei potrivit căreia această scrisoare se înscria într-un cadru pur contractual și că, în consecință, nu ar constitui un act care poate face obiectul unei acțiuni în anulare în fața Tribunalului este întemeiată pe o interpretare greșită și parțială a acestei scrisori, precum și pe nerespectarea obiectului și a conținutului cererii de anulare.

41 În opinia reclamantei, în scrisoarea din 19 august 2008, Comisia nu numai că a răspuns la afirmațiile sale privind suspendarea plăților și pretensele neregularități ale auditului și a anunțat inițierea unei proceduri de recuperare. Aceasta, în egală măsură, ar fi transmis raportul final de audit și ar fi informat-o că, în opinia sa, acest raport constituia o bază tehnică fiabilă și legitimă, în ceea ce privește consecințele care trebuie desprinse în această cauză. Cu alte cuvinte, prin scrisoarea din 19 august 2008, Comisia ar fi validat concluziile revizorului extern prin adoptarea raportului final.

42 Tocmai acest aspect specific din scrisoarea din 19 august 2008 ar constitui obiectul cererii de anulare, prin care reclamanta contestă decizia Comisiei, adoptată în cadrul prerogativelor administrative ale acesteia, de a considera încheiată procedura de audit încredințată unui revizor extern și de a valida toate concluziile auditului prin adoptarea raportului final.

43 Pe de altă parte, încălcarea unora dintre drepturile acesteia și a anumitor principii generale de drept, invocate în cererea introductivă, ar privi adoptarea și aprobarea raportului în cauză în calitate de act care poate fi atribuit voinței și competențelor unei administrații în exercitarea prerogativelor sale de autoritate publică, iar nu eventualele raporturi contractuale dintre reclamantă și Comisie. Prin urmare, ar fi vorba despre motive care nu vizează încălcarea unor clauze contractuale specifice, ci încălcarea unor principii generale de drept.

- 44 Jurisprudența referitoare la inadmisibilitatea unei acțiuni în anulare formulată împotriva unui act care se înscrie într-un context contractual ar fi lipsită de relevanță în speță. Pe de o parte, scrisoarea din 19 august 2008 nu ar constitui nici un ordin de recuperare, nici o notă de debit, astfel cum ar recunoaște, de altfel, Comisia. Pe de altă parte, în aceeași scrisoare, Comisia ar fi considerat că procedura de audit încredințată unui revizor extern era încheiată și reglementară și ar fi validat concluziile acestui audit. Prin urmare, aceasta ar fi distinctă de cadrul contractual în care se înscria scrisoarea respectivă, cu atât mai mult cu cât disocierea privea și contractele încheiate cu un anumit număr de state terțe, finanțate exclusiv de FED.
- 45 Reclamanta mai susține că, în măsura în care, în scrisoarea din 19 august 2008, Comisia a încheiat în mod definitiv procedura de audit încredințată unui revizor extern, aceasta ar fi considerat că procedura de audit respectivă era reglementară și ar fi validat concluziile revizorului extern prin adoptarea raportului final, ceea ce ar fi modificat situația sa juridică. Astfel, aceasta pretinde că a trecut de la statutul de „creditor al unei serii de plăți care urmează să fie efectuate” la cel de „debitor, cel puțin potențial, al sumelor deja plătite și care constituie în prezent obiectul unor contestații contabile”. În plus, în temeiul principiilor de prudență aplicabile în materie contabilă, această scrisoare ar fi obligat-o să șteargă din bilanțul său de creanțe o sumă de peste 2 milioane de euro și să înscrie în locul acestora o datorie neprevăzută de 4,7 milioane de euro.
- 46 Potrivit afirmațiilor reclamantei, chiar dacă scrisoarea din 19 august 2008 putea, în parte, să fie considerată act pregătitor, în măsura în care Comisia a răspuns obiecțiilor sale și a anticipat inițierea unei proceduri de recuperare, partea din această scrisoare care se referă la încheierea procedurii de audit și la adoptarea raportului final ar prezenta un caracter definitiv și ar putea fi detașată de contextul contractual, în sensul Hotărârii Curții din 22 aprilie 1997, *Geotronics/Comisia* (C-395/95 P, Rec., p. I-2271, punctele 12-15), a cărei soluție ar fi aplicabilă prin analogie în cauză, astfel încât această scrisoare ar putea face obiectul unei acțiuni în anulare. Această interpretare ar fi confirmată și de observațiile prezentate de Comisie în fața Ombudsmanului European drept răspuns la o plângere depusă de reclamantă.

## Aprecierea Tribunalului

- 47 În cadrul unei acțiuni în anulare, instanța controlează legalitatea actelor adoptate de instituții, menite să producă efecte juridice obligatorii față de terți, modificând în mod distinct situația juridică a acestora (Ordonanța Tribunalului din 10 aprilie 2008, Imelios/Comisia, T-97/07, nepublicată în Repertoriu, punctul 21; a se vedea în acest sens și Hotărârea Curții din 11 noiembrie 1981, IBM/Comisia, 60/81, Rec., p. 2639, punctul 9, și Hotărârea Curții din 12 septembrie 2006, Reynolds Tobacco și alții/Comisia, C-131/03 P, Rec., p. I-7795, punctul 54).
- 48 Atunci când este vorba despre acte sau despre decizii a căror elaborare se efectuează în mai multe etape, în special la finalul unei proceduri interne, în principiu, nu constituie act atacabil decât măsurile care stabilesc definitiv poziția instituției la sfârșitul acestei proceduri, cu excluderea măsurilor intermediare al căror obiectiv este de a pregăti decizia finală (Hotărârea IBM/Comisia, punctul 47 de mai sus, punctul 10, și Hotărârea Tribunalului din 7 martie 2002, Satellimages TV5/Comisia, T-95/99, Rec., p. II-1425, punctul 32).
- 49 Situația ar fi diferită numai dacă deciziile sau actele adoptate în cursul procedurii pregătitoare ar constitui în sine termenul ultim al unei proceduri speciale distincte de cea care trebuie să permită instituției să se pronunțe pe fond (Hotărârea IBM/Comisia, punctul 47 de mai sus, punctul 11, și Ordonanța Tribunalului din 9 iunie 2004, Camós Grau/Comisia, T-96/03, RecFP, p. I-A-157 și II-707, punctul 30).
- 50 Pe de altă parte, actele adoptate de instituții care se înscriu într-un cadru pur contractual de care nu pot fi disociate nu figurează, din cauza naturii lor, printre actele a căror anulare poate fi solicitată Tribunalului (Ordonanța Tribunalului din 10 mai 2004, Musée Grévin/Comisia, T-314/03 și T-378/03, Rec., p. II-1421, punctul 64, și Ordonanța Tribunalului Imelios/Comisia, punctul 47 de mai sus, punctul 22).



- 51 În cauză, trebuie examinat dacă scrisoarea din 19 august 2008 constituie un act care poate face obiectul unei acțiuni în anulare în fața Tribunalului. Reclamanta susține că această situație s-ar regăsi în speță, din moment ce această scrisoare, pe de o parte, ar conține o decizie prin care se finalizează o procedură administrativă de audit, încredințată de Comisie unui revizor extern, și, pe de altă parte, ar adopta raportul de audit redactat de acest revizor.
- 52 În primul rând, în ceea ce privește cele 22 de contracte menționate la punctul 1 de mai sus, trebuie arătat că, în scopul de a-și proteja drepturile care decurg din acele contracte și de a se asigura cu privire la buna executare de către reclamantă a obligațiilor care îi revin în temeiul aceluiași contracte, Comisia poate efectua controalele și verificările pe care le consideră necesare și adecvate. Pe de altă parte, astfel de controale și verificări sunt autorizate în mod expres chiar de clauzele contractelor vizate (a se vedea punctul 4 de mai sus).
- 53 În acest context, Comisia poate însărcina un revizor extern să efectueze un audit în numele acesteia și să îi comunice concluziile acestui audit sub forma unui raport. De asemenea, în măsura în care concluziile acestui raport i se par exacte și justificate, Comisia se poate întemeia pe aceste concluzii pentru a-și susține, în fața instanțelor competente, drepturile al căror titular se consideră în temeiul contractelor în cauză.
- 54 Prin urmare, în măsura în care sunt vizate cele 22 de contracte menționate anterior, auditul efectuat de revizorul extern ales de Comisie ține de exercitarea de către aceasta din urmă a drepturilor sale care decurg din aceste contracte și se înscrie, așadar, în cadrul contractual definit prin aceste contracte.
- 55 În consecință, deși scrisoarea din 19 august 2008 ar trebui interpretată în sensul că pune capăt procedurii de audit referitoare la cele 22 de contracte menționate anterior și că validează concluziile revizorului extern prin adoptarea raportului final, aceasta, contrar celor susținute de reclamantă, nu este dissociabilă de cadrul contractual constituit de aceste contracte și nu poate fi calificată drept act care poate face obiectul unei acțiuni în

anulare în fața Tribunalului. Prin urmare, cererea de anulare a deciziei pretins cuprinse în această scrisoare, în măsura în care vizează aceste 22 de contracte, este inadmisibilă.

56 Pe de altă parte, această cerere nu poate fi recalificată în sensul că susține încălcarea de către Comisie a obligațiilor care îi revin în temeiul celor 22 de contracte menționate anterior și că, prin urmare, este formulată în temeiul unei clauze compromisorii prin care Tribunalul este desemnat drept instanța competentă. Astfel, reclamanta este cea care trebuie să aleagă temeiul juridic al acțiunii sale, nefiind de competența instanței să aleagă temeiul juridic cel mai adecvat (Hotărârea Curții din 15 martie 2005, Spania/Eurojust, C-160/03, Rec., p. I-2077, punctul 35, Ordonanța Tribunalului din 26 februarie 2007, Evropaiki Dynamiki/Comisia, T-205/05, nepublicată în Repertoriu, punctul 38, și Ordonanța Tribunalului Imelios/Comisia, punctul 47 de mai sus, punctul 19).

57 În orice caz, deși cererea de anulare, în măsura în care vizează partea din scrisoarea din 19 august 2008 referitoare la cele 22 de contracte în cauză, ar putea fi astfel rectificată, aceasta ar fi inadmisibilă, în mod vădit Tribunalul nefiind competent să o soluționeze.

58 Astfel, Tribunalul este competent să se pronunțe, în primă instanță, numai asupra litigiilor de natură contractuală cu care este sesizat de persoane fizice sau juridice în temeiul unei clauze compromisorii. În lipsa unei astfel de clauze, acesta și-ar extinde competența jurisdicțională dincolo de litigiile a căror soluționare îi este rezervată în mod limitativ (Ordonanța Tribunalului din 3 octombrie 1997, Mutual Aid Administration Services/Comisia, T-186/96, Rec., p. II-1633, punctul 47).

59 Or, în cauză, cele 22 de contracte menționate la punctul 1 de mai sus nu conțin nicio clauză compromisorie care să desemneze Tribunalul drept instanță competentă să se pronunțe asupra prezentului litigiu, ci, dimpotrivă, prevăd că litigiile referitoare la aceste contracte sunt de competența instanțelor din Bruxelles.

- 60 În al doilea rând, în măsura în care scrisoarea din 19 august 2008 vizează cele 12 contracte menționate la punctele 14 și 18 de mai sus, încheiate între reclamantă și anumite țări ACP și finanțate de FED, trebuie arătat că, potrivit unei jurisprudențe constante în materie de contracte de achiziții publice care beneficiază de un ajutor financiar al FED, intervențiile reprezentanților Comisiei, indiferent dacă este vorba despre aprobări sau despre refuzarea unor aprobări, despre vize sau despre refuzul unor vize, urmăresc numai să constate îndeplinirea sau neîndeplinirea condițiilor de finanțare și nu au drept obiect și nici nu pot avea drept efect să aducă atingere principiului potrivit căruia contractele respective rămân contracte naționale ale căror pregătire, negociere și încheiere sunt numai de competența statelor beneficiare (Hotărârea Curții din 10 iulie 1984, STS/Comisia, 126/83, Rec., p. 2769, punctul 16, și Hotărârea Curții din 10 iulie 1985, CMC și alții/Comisia, 118/83, Rec., p. 2325, punctul 28).
- 61 Astfel, întreprinderile care au prezentat oferte sau cărora li s-au atribuit contractele în cauză nu sunt în raporturi juridice decât cu statul beneficiar care răspunde pentru contract, iar actele reprezentanților Comisiei nu pot avea drept efect să înlocuiască în ceea ce le privește o decizie a țării ACP, singura competentă să încheie și să semneze acest contract, cu o decizie emisă de această instituție (Hotărârea Curții STS/Comisia, punctul 60 de mai sus, punctul 18, Hotărârea Curții din 14 ianuarie 1993, Italsolar/Comisia, C-257/90, Rec., p. I-9, punctul 22, și Hotărârea Curții din 29 aprilie 1993, Forafrique Burkinabe/Comisia, C-182/91, Rec., p. I-2161, punctul 23).
- 62 Aceste considerații, valabile pentru contractele de prestări de servicii menționate la punctul 14 de mai sus, încheiate în urma unei cereri de oferte la nivel național organizate de țara ACP în cauză, sunt valabile, prin analogie, și în ceea ce privește contractele de subvenționare încheiate de o țară ACP menționată la punctul 18 de mai sus.
- 63 Totuși, aceste considerații nu sunt, în sine, suficiente pentru a reține inadmisibilitatea unei acțiuni în anulare formulate împotriva unui act adoptat de Comisie în exercitarea competențelor proprii acesteia de către un particular vizat prin acest act și căruia acesta îi este adresat în mod oficial, deși actul respectiv s-ar înscrie în cadrul unei proceduri de natură contractuală (a se vedea în acest sens Hotărârea Geotronics/Comisia, punctul 46 de mai sus, punctele 13 și 14).

- 64 Pentru a se pronunța cu privire la admisibilitatea cererii de anulare, în măsura în care aceasta vizează cele 12 contracte încheiate de reclamantă, pe de o parte, și diferite țări ACP, pe de altă parte, trebuie, așadar, să se stabilească dacă această scrisoare, adresată în mod oficial reclamantei, cuprinde în mod efectiv o decizie a Comisiei, adoptată în exercitarea competențelor sale proprii, care ar putea face obiectul unei acțiuni în anulare în fața Tribunalului.
- 65 Însăși reclamanta admite că, în măsura în care, prin scrisoarea din 19 august 2008, Comisia o informează că îi va fi adresată în curând o notă de debit, această scrisoare nu constituie un act care produce efecte juridice obligatorii în privința sa. Totuși, aceasta susține că în scrisoarea respectivă Comisia nu se limitează să răspundă obiecțiilor sale privind auditul realizat de un revizor extern la cererea Comisiei, ci adoptă o decizie oficială prin care se încheie procedura administrativă de audit și se validează concluziile revizorului extern prin adoptarea raportului final. Această decizie ar putea face obiectul unei acțiuni în anulare în fața Tribunalului.
- 66 În această privință, trebuie arătat că un audit realizat în cadrul unor contracte finanțate de FED are în mod necesar ca obiect verificarea caracterului reglementar al operațiunilor financiare efectuate în cadrul executării acestor contracte. În acest context, pot fi constatate neregularități care dau loc unei obligații de rambursare a anumitor sume către FED.
- 67 Totuși, creanțele datorate FED care ar fi constatate în urma unui audit efectuat de Comisie sau la cererea acesteia nu își au originea în auditul în sine, ci în încălcarea obligațiilor sale contractuale de către o parte dintr-un contract finanțat de FED. Astfel, raportul de audit nu face decât să constate eventualele neregularități deja existente, precum și creanțele care rezultă de aici. Prin urmare, acesta nu modifică cu nimic situația juridică a debitorului acestor creanțe. Pe de altă parte, acesta din urmă are posibilitatea să conteste constatările și concluziile raportului de audit în fața instanței competente, în cadrul oricărui litigiu privind creanțele respective.

- 68 Argumentul reclamantei întemeiat pe faptul că adoptarea raportului final ar fi obligat-o să își modifice bilanțul prin ștergerea unui credit și să înscrie în locul acestuia o datorie neprevăzută nu poate conduce la o concluzie contrară, din moment ce, astfel cum s-a arătat deja, raportul de audit nu poate implica obligația reclamantei de a-și modifica propria contabilitate, care se află sub răspunderea sa exclusivă.
- 69 Trebuie de asemenea amintit că, prin acordurile și convențiile care au instituit diferitele FED, precum și prin regulamentele financiare corespunzătoare, Comisia este însărcinată să asigure gestiunea acestor FED. În acest context, Comisia are nu numai dreptul, ci și obligația de a se asigura, înainte de orice transfer de fonduri comunitare, că sunt într-adevăr îndeplinite condițiile pentru un astfel de transfer și, în acest scop, aceasta trebuie în special să caute informațiile necesare pentru a asigura o gestiune economică a resurselor FED (Hotărârea Tribunalului din 11 iulie 1996, *International Procurement Services/Comisia*, T-175/94, Rec., p. II-729, punctul 45; a se vedea în acest sens și Hotărârea CMC și alții/Comisia, punctul 60 de mai sus, punctele 44 și 47).
- 70 Astfel cum s-a arătat la punctele 12 și 13 de mai sus, ordonatorul principal al FED, care a fost numit de Comisie, trebuie să emită un ordin de recuperare pentru orice creanță certă, lichidă și exigibilă datorată FED. Acest ordin este adresat contabilului, numit de asemenea de Comisie. Acesta din urmă depune toate eforturile necesare pentru a asigura intrarea veniturilor FED și, în cazul în care la termenul prevăzut în ordinul de recuperare nu a avut loc recuperarea efectivă, acesta informează ordonatorul principal al FED și inițiază procedura de recuperare. Regulamentul financiar din 27 martie 2003 aplicabil celui de al nouălea FED adaugă că ordinul de recuperare este urmat de o notă de debit, adresată debitorului.
- 71 Constatarea unei creanțe datorate FED într-un raport de audit privind contracte finanțate de FED poate, așadar, să conducă la emiterea unui ordin de recuperare referitor la creanța respectivă, precum și, eventual, a unei note de debit adresate debitorului.

72 Totuși, potrivit jurisprudenței, o notă de debit este o simplă informare a debitorului cu privire la o obligație care rezultă dintr-un contract finanțat de al nouălea FED, la care Comisia nu era parte. În cazul în care debitorul nu plătește suma solicitată, Comisia poate fie să renunțe la recuperarea creanței, fie să procedeze la o compensare, fie să recurgă la executarea silită, care poate interveni printr-o decizie executorie sau printr-un titlu executoriu obținut pe cale contencioasă. Prin urmare, nota de debit nu are caracter executoriu, ci este un simplu act pregătitor care precedă adoptarea unei decizii a Comisiei de a continua sau de a nu continua procedura de recuperare fie prin inițierea unei proceduri contencioase, fie prin adoptarea unei decizii care formează titlul executoriu. Nota de debit nu este, în consecință, o măsură care stabilește în mod definitiv poziția Comisiei, nu produce efecte juridice obligatorii de natură să afecteze interesele debitorului și, prin urmare, nu poate face obiectul unei acțiuni în anulare (a se vedea în acest sens Hotărârea Tribunalului din 17 aprilie 2008, Cestas/Comisia, T-260/04, Rep., p. II-701, punctele 75 și 76).

73 Această concluzie este valabilă și în ceea ce privește un ordin de recuperare, prevăzut în toate regulamentele financiare care guvernează cele patru FED în discuție în cauză. Pe lângă faptul că un astfel de ordin nici nu este adresat debitorului, ci are un caracter pur intern, fiind adresat numai contabilului, ordinul respectiv implică numai obligația acestuia din urmă, în cazul nerecuperării creanței vizate, de a iniția procedura de recuperare, prin diferitele mijloace evocate mai sus.

74 Prin urmare, nu este deloc sigur că un raport de audit prin care s-au constatat creanțe datorate FED va da loc unui act care produce efecte juridice obligatorii de natură să afecteze interesele debitorului. După cum este evident, o astfel de situație nu se va regăsi în cazul în care Comisia decide să renunțe la recuperarea creanței. Această situație nu se va regăsi nici în cazul în care Comisia decide să inițieze procedura de recuperare pe cale contencioasă, împrejurare în care o acțiune va fi introdusă direct la instanțele competente. În această din urmă ipoteză, astfel cum s-a precizat deja, debitorul va avea posibilitatea să conteste concluziile auditului în cadrul acestei proceduri.

75 Chiar dacă s-ar presupune că un raport de audit privind contracte finanțate de FED conduce la un act ulterior, care produce efecte juridice obligatorii față de una dintre părțile contractante, raportul de audit respectiv nu ar constitui decât un act pregătitor al

acestui act ulterior, singurul care ar prejudicia persoana interesată. O decizie a Comisiei de încheiere a auditului și de validare a concluziilor revizorului extern prin adoptarea raportului final nu poate, prin urmare, potrivit jurisprudenței menționate la punctele 47 și 48 de mai sus, să facă obiectul unei acțiuni în anulare în fața Tribunalului.

76 În această privință, reclamanta evocă în mod greșit o pretinsă procedură administrativă de audit. Niciunul dintre regulamentele financiare menționate la punctul 11 de mai sus nu cuprinde dispoziții referitoare la auditarea contractelor finanțate de FED. Deși aceasta nu înseamnă că îi este interzis Comisiei să efectueze ea însăși sau să solicite unui revizor extern să efectueze în numele acesteia astfel de audituri, este la fel de adevărat că nu poate fi vorba, în această ipoteză, de o procedură specială și distinctă de audit, care ar fi încheiată printr-o decizie de aprobare a raportului de audit. Jurisprudența menționată la punctul 49 de mai sus nu este, așadar, pertinentă în cauză.

77 Rezultă din ansamblul considerațiilor care precedă că cererea de anulare a deciziei pretins cuprinse în scrisoarea din 19 august 2008 este de asemenea inadmisibilă în măsura în care această scrisoare privește cele 12 contracte încheiate între reclamantă și diferite țări ACP și finanțate de FED și, prin urmare, trebuie respinsă în întregime.

78 În al treilea rând, concluzia potrivit căreia cererea de anulare a deciziei pretins cuprinse în scrisoarea din 19 august 2008 este inadmisibilă atât în măsura în care privește cele 22 de contracte menționate la punctul 1 de mai sus, cât și în măsura în care privește cele 12 contracte menționate la punctele 14 și 18 de mai sus nu poate fi repusă în discuție de argumentarea expusă de reclamantă în memoriul acesteia depus la 1 decembrie 2009 (a se vedea punctul 35 de mai sus).

79 În esență, reclamanta susține că, deși contractul încheiat între Comisie și revizorul extern, prezentat în anexa la acest memoriu, prevedea că revizorul respectiv ar efectua un „audit” conform „standardelor contabile internaționale”, Comisia, ulterior și fără a modifica contractul în mod oficial, ar fi acceptat ca revizorul să efectueze numai

verificări potrivit unei „proceduri stabilite de comun acord”. Reclamanta susține că acest fapt ar confirma temeinicia motivelor invocate în cererea introductivă și invocă două motive noi întemeiate pe o încălcare a „obligației de imparțialitate a acțiunii administrative” și, respectiv, pe un exces sau pe un abuz de putere.

- 80 Chiar dacă aceste afirmații ar fi admisibile și întemeiate, ele nu demonstrează nicidecum că scrisoarea din 19 august 2008 cuprinde o decizie care poate face obiectul unei acțiuni în anulare în fața Tribunalului. Cel mult, acestea încearcă să demonstreze caracterul neregulamentar al auditului efectuat de revizorul extern la cererea Comisiei. Or, astfel cum s-a arătat deja, acest audit se înscrie într-un cadru contractual de care nu poate fi disociat.

### *Cu privire la cererea de despăgubiri*

#### Argumentele părților

- 81 În opinia Comisiei, conduita pretins prejudiciabilă pe care i-o reproșează reclamanta în cadrul cererii sale de despăgubiri privește faptul că nu ar fi executat deloc sau ar fi executat parțial obligațiile care îi revin în temeiul diferitelor contracte de finanțare pe care le-a încheiat, suspendând anumite plăți. Interpretarea părților din cererea introductivă care sunt consacrate caracterului pretins ilicit al conduitei Comisiei, existenței unei legături de cauzalitate între această conduită și prejudiciul pretins suferit de reclamantă, precum și întinderii acestuia ar confirma această concluzie.
- 82 Potrivit Comisiei, verificarea caracterului pretins nelegal al conduitei pe care i-o reproșează reclamanta presupune, așadar, o examinare a drepturilor și a obligațiilor care îi revin în temeiul contractelor în cauză. Or, în lipsa unei clauze compromisorii în



contractele respective care să desemneze Tribunalul drept instanță competentă pentru a se pronunța asupra prezentului litigiu, o astfel de examinare ar depăși competența Tribunalului. Prin urmare, Comisia apreciază că, prin cererea sa de despăgubiri, reclamanta urmărește să obțină un rezultat pe care nu îl poate obține decât prin formularea unei acțiuni în răspundere contractuală în fața instanțelor competente. Cererea de despăgubiri ar fi, așadar, în mod vădit inadmisibilă.

83 În cadrul cererii introductive, reclamanta invocă, în susținerea cererii sale de despăgubiri, faptul că Comisia nu a comunicat în cel mai scurt termen decizia sa, adoptată în noiembrie 2005, de a suspenda orice plată în favoarea sa, precum și refuzul Comisiei de a-i prezenta clarificări privind acest subiect și de a se întâlni cu reprezentanții săi. Această conduită ar fi durat mai multe luni, până când Comisia a informat-o despre această decizie printr-o scrisoare din mai 2006. În opinia reclamantei, această conduită a Comisiei ar prezenta aceleași motive de nelegalitate precum cele expuse în susținerea cererii de anulare și ar constitui de asemenea o încălcare de către Comisie a principiului bunei administrări și a principiului transparenței.

84 În ceea ce privește legătura de cauzalitate dintre conduita reproșată Comisiei și prejudiciul pe care pretinde că l-a suferit, precum și în ceea ce privește întinderea acestuia, reclamanta susține că, întrucât nu a avut cunoștință de decizia Comisiei de a suspenda plățile în favoarea sa, a continuat realizarea mai multor proiecte fără a modifica structura sa organizațională și programele sale de cheltuieli și, prin urmare, a contractat astfel noi „datorii”, atât din cauza realizării altor proiecte la care participa, cât și din cauza implicării sale în mai multe proceduri contencioase. Aceasta ar fi suferit și un prejudiciu moral „foarte grav”. Pe de altă parte, reclamanta invocă răspunderea extracontractuală a Comunității pentru comportament fără culpă.

85 În observațiile formulate cu privire la excepția de inadmisibilitate, reclamanta susține că argumentele Comisiei privind inadmisibilitatea cererii de despăgubiri sunt întemeiate pe o denaturare a conținutului cererii sale introductive. Din interpretarea întregii părți din cererea introductivă care este consacrată cererii de despăgubiri ar rezulta că reclamanta solicită repararea prejudiciului pe care l-ar fi suferit în urma neinformării în timp util de către Comisie cu privire la decizia de a suspenda orice plată în favoarea sa. Cererea de despăgubiri ar fi, așadar, întemeiată pe încălcarea de către

Comisie a principiului transparenței și a principiului bunei administrări, precum și pe celelalte motive de nelegalitate invocate în susținerea cererii de anulare.

<sup>86</sup> Faptul că, pentru repararea prejudiciului său material, reclamanta solicită sume care sunt în mod clar distincte de plățile pe care le-ar putea pretinde în temeiul contractelor în cauză și faptul că, în plus, aceasta ar urmări repararea prejudiciului său moral ar confirma natura necontractuală a cererii de despăgubiri și, prin urmare, caracterul admisibil al acesteia.

#### Aprecierea Tribunalului

<sup>87</sup> În primul rând, trebuie amintit că, potrivit unei jurisprudențe consacrate, angajarea răspunderii extracontractuale a Comunității în sensul articolului 288 al doilea paragraf CE pentru conduita ilicită a organelor sale este subordonată întrunirii unui ansamblu de condiții, și anume nelegalitatea conduitei reproșate instituțiilor, caracterul real al prejudiciului și existența unei legături de cauzalitate între conduita pretinsă și prejudiciul invocat (Hotărârea Curții din 29 septembrie 1982, *Oleifici Mediterranei/CEE*, 26/81, Rec., p. 3057, punctul 16, Hotărârea Tribunalului International Procurement Services/Comisia, punctul 69 de mai sus, punctul 44, și Hotărârea Tribunalului din 11 iulie 1997, *Oleifici Italiani/Comisia*, T-267/94, Rec., p. II-1239, punctul 20).

<sup>88</sup> În al doilea rând, astfel cum reiese dintr-o jurisprudență constantă, răspunderea extracontractuală a Comunității nu poate fi angajată pentru un act licit decât dacă sunt îndeplinite trei condiții cumulative, și anume caracterul real al prejudiciului pretins suferit, legătura de cauzalitate dintre acesta și actul reproșat instituțiilor Comunității, precum și caracterul anormal și special al prejudiciului pretins (Hotărârea Curții din 15 iunie 2000, *Dorsch Consult/Consiliul și Comisia*, C-237/98 P, Rec., p. I-4549, punctele 19 și 53, și Ordonanța Curții din 20 martie 2007, *Galileo International Technology și alții/Comisia*, C-325/06 P, nepublicată în Repertoriu, punctul 76).

- 89 În al treilea și ultimul rând, în temeiul articolului 21 primul paragraf din Statutul Curții de Justiție a Uniunii Europene, aplicabil procedurii din fața Tribunalului în conformitate cu articolul 53 primul paragraf din același statut, și în temeiul articolului 44 alineatul (1) litera (c) din Regulamentul de procedură, cererea introductivă trebuie să cuprindă obiectul litigiului și o expunere sumară a motivelor invocate. Aceste elemente trebuie să fie suficient de clare și de precise pentru a permite pârâtului să își pregătească apărarea, iar Tribunalului să se pronunțe cu privire la acțiune, dacă este cazul, fără alte informații. Pentru a garanta securitatea juridică și o bună administrare a justiției, este necesar, pentru ca o acțiune să fie admisibilă, ca elementele esențiale de fapt și de drept pe care aceasta se întemeiază să rezulte, cel puțin în mod sumar, dar într-un mod coerent și comprehensibil, chiar din textul cererii (Ordonanța Tribunalului din 28 aprilie 1993, De Hoe/Comisia, T-85/92, Rec., p. II-523, punctul 20, Ordonanța Tribunalului din 21 mai 1999, Asia Motor France și alții/Comisia, T-154/98, Rec., p. II-1703, punctul 49, și Hotărârea Tribunalului din 15 iunie 1999, Ismeri Europa/Curtea de Conturi, T-277/97, Rec., p. II-1825, punctele 28 și 29).
- 90 În ceea ce privește o cerere de despăgubiri prin care se solicită repararea prejudiciului pretins suferit din cauza suspendării de către Comisie a tuturor plăților în favoarea sa, reclamanta, pentru a se conforma obligațiilor sale menționate anterior, trebuie să precizeze în cererea sa introductivă elementele de fapt și de drept care s-ar afla la originea pretensei obligații a Comisiei de a efectua plăți în favoarea sa sau cel puțin de a o informa în timp util cu privire la decizia de a suspenda aceste plăți.
- 91 Astfel de precizări sunt necesare, în primul rând, pentru a permite Tribunalului să verifice dacă acțiunea vizează într-adevăr răspunderea extracontractuală a Comunității, care rezultă atât dintr-un act ilicit, cât și dintr-un act licit, sau dacă vizează mai degrabă răspunderea sa contractuală, caz în care, astfel cum reiese din jurisprudența menționată la punctul 58 de mai sus, Tribunalul nu ar fi competent să soluționeze acțiunea decât în ipoteza în care contractele respective ar conține o clauză compromisorie care îl desemnează drept instanță competentă să soluționeze litigiile referitoare la executarea acestora.
- 92 Totuși, trebuie să se constate că, deși în cererea introductivă reclamanta menționează o pretinsă suspendare a oricărei plăți în favoarea sa, decisă de Comisie încă din luna noiembrie 2005, aceasta nu precizează deloc care ar fi plățile la care ar fi avut dreptul în lipsa suspendării respective și, cu atât mai puțin, dacă acestea ar fi justificate de contractele încheiate între reclamantă și Comisie sau dacă ar decurge direct din

dispozițiile aplicabile, care, pe de altă parte, nu sunt menționate în cererea introductivă. Prin urmare, în ceea ce privește cererea de despăgubiri, cererea introductivă nu îndeplinește cerințele minime de la articolul 44 alineatul (1) litera (c) din Regulamentul de procedură.

93 Împrejurarea că, în cererea introductivă, reclamanta menționează numai răspunderea extracontractuală a Comunității și pretinsa încălcare de către Comisie a principiilor bunei administrări și transparenței nu poate repune în discuție aceste concluzii.

94 Astfel, în cazul unui litigiu de natură contractuală, simpla invocare a normelor de drept care nu decurg dintr-un contract, dar care sunt aplicabile părților, nu poate avea drept consecință modificarea naturii contractuale a litigiului și, prin urmare, sustragerea părții care invocă aceste norme de la instanța competentă. În caz contrar, natura litigiului și, în consecință, instanța competentă ar putea fi modificate în funcție de normele invocate de părți, ceea ce ar încălca dispozițiile privind competența materială a diferitelor instanțe (Hotărârea Curții din 20 mai 2009, Guigard/Comisia, C-214/08 P, nepublicată în Repertoriu, punctul 43).

95 Pe de altă parte, instituțiile sunt supuse unor obligații care țin de principiul general al bunei administrări față de persoanele aflate în raporturi cu administrația numai în cadrul exercitării competențelor lor administrative. În schimb, atunci când raportul dintre Comisie și reclamantă este în mod clar de natură contractuală, aceasta din urmă nu poate reproșa Comisiei decât încălcări ale clauzelor din contract sau încălcări ale dreptului aplicabil contractului (a se vedea în acest sens Hotărârea Tribunalului din 3 iunie 2009, Comisia/Burie Onderzoek en advies, T-179/06, nepublicată în Repertoriu, punctul 118).

96 Din aceste considerații reiese că reclamanta nu se putea limita să menționeze, în cererea introductivă, răspunderea extracontractuală a Comunității, precum și pretinsa

încălcare de către Comisie a principiilor bune administrări și transparenței, ci trebuia să precizeze originea, contractuală sau extracontractuală, a obligațiilor pe care Comisia le-ar fi încălcat atunci când a decis să suspende orice plată către reclamantă și că a omis, timp îndelungat, să înștiințeze reclamanta cu privire la această suspendare.

97 Rezultă din toate cele de mai sus că cererea de despăgubiri este inadmisibilă și că trebuie respinsă.

98 Această concluzie nu este repusă în discuție de argumentele prezentate de reclamantă în memoriul depus la 1 decembrie 2009 (a se vedea punctul 35 de mai sus). Aceste argumente sunt lipsite de relevanță pentru cererea de despăgubiri, din moment ce privesc auditul efectuat de un revizor extern la cererea Comisiei și, prin urmare, se raportează la o perioadă ulterioară celei vizate de cererea de despăgubiri. Astfel, potrivit propriilor afirmații ale reclamantei, pretinsa conduită culpabilă a Comisiei ar fi luat sfârșit prin trimiterea scrisorii din 3 mai 2006, din partea Europaid, prin care reclamanta este informată cu privire la suspendarea tuturor plăților în favoarea sa. Or, auditul nu a început decât la 12 iulie 2006 (a se vedea punctele 21 și 23 de mai sus).

99 În orice caz, chiar dacă cererea introductivă ar trebui interpretată în sensul că plățile vizate de suspendarea pretinsă decisă în noiembrie 2005 și-ar avea originea în cele 34 de contracte menționate anterior și vizate de auditul dispus de Comisie, trebuie arătat, pe de o parte, că în ceea ce privește cele 22 de contracte încheiate între Comisie și reclamantă, menționate la punctul 1 de mai sus, o pretinsă încălcare de către Comisie a obligațiilor sale care decurg din aceste contracte ar angaja răspunderea contractuală a acesteia și ar da loc unui litigiu de natură contractuală care nu ar fi de competența Tribunalului în lipsa unei clauze compromisorii prin care acesta să fie desemnat drept instanță competentă să soluționeze acest litigiu.

100 Pe de altă parte, este adevărat că, în ceea ce privește cele 12 contracte menționate la punctele 14 și 18 de mai sus, încheiate între reclamantă și anumite țări ACP și finanțate

de FED, considerațiile prezentate la punctele 60 și 62 de mai sus nu pot afecta căile de atac de care dispune orice persoană interesată împotriva Comisiei, în cadrul procedurilor menționate la articolul 235 CE și la articolul 288 al doilea paragraf CE (Hotărârea Curtii din 19 septembrie 1985, Murri/Comisia, 33/82, Rec., p. 2759, punctul 35).

101 Totuși, potrivit jurisprudenței, în cazul în care un diferend contractual dintre o țară ACP și cocontractantul acesteia în cadrul unui contract finanțat de FED nu a fost soluționat în prealabil pe cale amiabilă sau prin recurgerea la procedurile prevăzute în contract, precum arbitrajul, cealaltă parte din contract se află în incapacitatea de a dovedi că modul în care Comisia s-a comportat cu privire la acest diferend i-a cauzat un prejudiciu diferit de cel a cărui reparare trebuie să o solicite statului ACP în cauză, potrivit modalităților corespunzătoare. Într-o astfel de ipoteză, o cerere de despăgubiri formulată chiar de această parte împotriva Comisiei în temeiul articolului 235 CE și al articolului 288 al doilea paragraf CE trebuie respinsă întrucât reclamanta nu a dovedit existența unei legături de cauzalitate între conduita reproșată Comisiei și prejudiciul pretins (a se vedea în acest sens Hotărârea Murri/Comisia, punctul 100 de mai sus, punctele 36-39, și Hotărârea International Procurement Services/Comisia, punctul 69 de mai sus, punctele 58-61).

102 Exact această situație se regăsește în speță, în ceea ce privește cele 12 contracte menționate anterior, încheiate între reclamantă și diferite țări ACP. Astfel, potrivit afirmațiilor făcute de însăși reclamanta, prejudiciul vizat prin cererea sa de despăgubiri își are originea în suspendarea plăților în favoarea sa pe care țările ACP, prin încheierea acestor contracte, se angajaseră să le efectueze dacă erau îndeplinite toate condițiile prevăzute în acest sens.

103 Or, revenea și îi revine în continuare reclamantei sarcina, în cazul în care consideră că are acest drept, să solicite țărilor ACP vizate, potrivit modalităților corespunzătoare, repararea unui eventual prejudiciu rezultat din pretinsa încălcare de către statele membre a obligațiilor care decurg din contractele în discuție. În consecință, presupunând că s-ar putea interpreta că cererea de despăgubiri vizează repararea prejudiciului pretins suferit de reclamantă în urma suspendării plăților prevăzute de cele 12 contracte în discuție, această cerere trebuie respinsă drept vădit nefondată.

104 Din toate considerațiile anterioare reiese că și cererea de despăgubiri trebuie respinsă și, prin urmare, acțiunea trebuie respinsă în întregime. În aceste condiții, nu este necesar să se dispună măsurile solicitate de reclamantă în cererile acesteia din 2 iulie și din 30 septembrie 2009 (punctele 32 și 34 de mai sus), indiferent de calificarea juridică exactă a acestora, și anume indiferent dacă este vorba despre măsuri de organizare a procedurii sau despre măsuri de cercetare judecătorească. Astfel, în opinia reclamantei, obiectivul acestor măsuri este acela de a furniza mai multe precizări privind natura instrucțiunilor date de Comisie revizorului extern însărcinat cu efectuarea auditului, aspect care este lipsit de orice relevanță pentru soluționarea litigiului.

### **Cu privire la cheltuielile de judecată**

105 Potrivit articolului 87 alineatul (2) din Regulamentul de procedură, partea care cade în pretenții este obligată, la cerere, la plata cheltuielilor de judecată. Întrucât reclamanta a căzut în pretenții, se impune obligarea acesteia la plata cheltuielilor de judecată, conform concluziilor Comisiei.

Pentru aceste motive,

TRIBUNALUL (Camera a cincea)

dispune:

**1) Respinge acțiunea.**

**2) Obligă asociația Alisei la plata cheltuielilor de judecată.**

Pronunțată la Luxemburg, la 8 februarie 2010.

Grefier

E. Coulon

Președinte

M. Vilaras