



## Repertoriul jurisprudenței

HOTĂRÂREA TRIBUNALULUI (Camera a opta)

22 aprilie 2015\*

„Protecția intereselor financiare ale Uniunii — Sistem de avertizare rapidă (SAR) care permite identificarea nivelului de risc asociat candidaților sau ofertanților cărora li se atribuie contracte de achiziții — Investigație efectuată de OLAF cu privire la executarea unui contract de achiziții publice având ca obiect un proiect de modernizare instituțională în Siria — Decizii de activare a avertismentelor W1a și W1b — Temei juridic — Drepturi fundamentale — Obligația de motivare”

În cauza T-320/09,

**Planet AE Anonymi Etaireia Parochis Symvouleftikon Ypiresion**, cu sediul în Atena (Grecia), reprezentată de V. Christianos, avocat,

reclamantă,

împotriva

**Comisiei Europene**, reprezentată de D. Triantafyllou și de F. Dintilhac, în calitate de agenți,

pârâtă,

având ca obiect o cerere de anulare a deciziilor Oficiului European de Luptă Antifraudă (OLAF) prin care s-a solicitat înregistrarea reclamantei în sistemul de avertizare rapidă (SAR), precum și a celor ale Comisiei referitoare la activarea avertismentelor W1a, iar ulterior W1b,

TRIBUNALUL (Camera a opta),

compus din doamna M. Kancheva, îndeplinind funcția de președinte, și domnii C. Wetter (raportor) și E. Bieliūnas, judecători,

grefier: doamna S. Spyropoulos, administrator,

având în vedere procedura scrisă și în urma ședinței din 26 septembrie 2014,

pronunță prezenta

\* Limba de procedură: greaca.

## Hotărâre

### Istoricul litigiului

- 1 Reclamanta, Planet AE Anonymi Etaireia Parochis Symvouleftikon Ypiresion, este o societate elenă care furnizează servicii de consultanță în domeniul administrării întreprinderilor. Începând din anul 2006, aceasta este implicată, în calitate de membru a trei consorții, în trei proiecte în Siria finanțate de Comisia Europeană. Începând de la 16 octombrie 2007, aceasta a făcut, printre altele, obiectul unei investigații efectuate de Oficiul European de Luptă Antifraudă (OLAF) cu privire la suspiciuni de neregularități în cadrul celor trei proiecte menționate.
- 2 În urma unei proceduri de cerere de ofertă lansate în cadrul Celui de al șaptelea program-cadru pentru cercetare și dezvoltare tehnologică, reclamanta a fost invitată de Comisie, prin scrisoarea din 18 aprilie 2008, să demareze negocieri pentru a stabili termenii finali ai unui acord de grant în ceea ce privește propunerea sa de a-și asuma rolul de coordonator al unui consorțiu care se ocupa de proiectul „Advancing knowledge – intensive entrepreneurship and innovation for growth and social well-being in Europe”. În scrisoarea Comisiei se arăta că eventualul grant din partea Comunității Europene nu ar putea depăși un quantum de 3 300 000 de euro și că negocierile trebuiau finalizate până la 30 iunie 2008.
- 3 Desfășurarea investigației menționate la punctul 1 de mai sus a determinat OLAF să solicite înregistrarea reclamantei în Sistemul de avertizare rapidă (denumit în continuare „SAR”), instituit prin Decizia 2008/969/CE, Euratom a Comisiei din 16 decembrie 2008 privind SAR pentru ordonatorii de credite ai Comisiei și ai agențiilor executive (JO L 344, p. 125). La 26 februarie 2009, acesta a solicitat activarea avertismentului W1a, iar la 19 mai 2009, activarea avertismentului W1b, înregistrările fiind efectuate la 10 martie și la 25 mai 2009 (denumite în continuare, împreună, „actele atacate”).
- 4 La 27 februarie 2009, Comisia a trimis reclamantei acordul de grant negociat (denumit în continuare „acordul”) pentru ca aceasta din urmă, precum și ceilalți membri ai consorțiului din care făcea parte să îl semneze. La 11 martie 2009, reclamanta a restituit Comisiei acordul semnat, pentru ca aceasta să îl semneze la rândul său.
- 5 La 4 iunie 2009, Comisia a informat-o pe reclamantă prin e-mail despre suspendarea procesului de semnare a acordului până la îndeplinirea unei condiții suplimentare, și anume deschiderea de către reclamantă a unui cont bancar blocat prin care aceasta ar dispune numai de partea din avansul care îi revenea potrivit acordului, în timp ce restul avansului ar fi plătit direct de bancă celorlalți membri ai consorțiului. În e-mail se menționa că impunerea acestei noi condiții era generată de un eveniment neașteptat, și anume înregistrarea reclamantei în SAR, prin activarea avertismentului W1a, iar ulterior, a avertismentului W1b.
- 6 Întrucât banca reclamantei s-a angajat față de aceasta din urmă să transfere, încă de la primirea avansului care trebuia plătit de Comisie, fiecărui membru al consorțiului quantumul care îi revenea, Comisia a semnat acordul la 3 iulie 2009.

### Procedura și concluziile părților

- 7 Prin cererea introductivă depusă la grefa Tribunalului la 14 august 2009, reclamanta a introdus prezenta acțiune.
- 8 Prin act separat, depus la grefa Tribunalului la 9 noiembrie 2009, Comisia a ridicat o excepție de inadmisibilitate în temeiul articolului 114 alineatul (1) din Regulamentul de procedură al Tribunalului.

- 9 Prin Ordonanța din 13 aprilie 2011, Planet/Comisia (T-320/09, Rep., EU:T:2011:172), Tribunalul (Camera a șasea) a respins excepția de inadmisibilitate.
- 10 Printr-o măsură de organizare a procedurii din 19 aprilie 2011, Tribunalul a solicitat Comisiei să se pronunțe asupra temeiului legal al competenței sale pentru a adopta în special măsurile prevăzute de Decizia 2008/969. Aceasta a răspuns la solicitare în termenul stabilit. Observațiile reclamantei au fost primite la grefa Tribunalului la 28 iunie 2011.
- 11 Memoriul în apărare a fost depus la grefa Tribunalului la 27 mai 2011.
- 12 Prin Ordonanța din 12 iulie 2011 a președintelui Camerei a șasea a Tribunalului, procedura în prezenta cauză a fost suspendată, la cererea Comisiei, în așteptarea deciziei Curții prin care se finalizează judecata în recursul înregistrat cu numărul C-314/11 P, formulat de Comisie împotriva Ordonanței Planet/Comisia, punctul 9 de mai sus (EU:T:2011:172).
- 13 Prin Hotărârea din 19 decembrie 2012, Comisia/Planet (C-314/11 P, Rep., EU:C:2012:823), a fost respins recursul formulat împotriva Ordonanței Planet/Comisia, punctul 9 de mai sus (EU:T:2011:172). Ulterior, procedura în fața Tribunalului a fost reluată.
- 14 La 19 februarie 2013, Comisia a depus o cerere de nepronunțare asupra fondului, dat fiind că serviciile competente ale Comisiei efectuaseră, la cererea OLAF, ștergerea avertismentului referitor la reclamantă, astfel încât acțiunea rămăsese fără obiect.
- 15 Replica a fost depusă la grefa Tribunalului la 20 februarie 2013.
- 16 Prin Ordonanța Tribunalului (Camera a șasea) din 18 iulie 2013, cererea de nepronunțare asupra fondului a fost unită cu fondul.
- 17 Prin scrisoarea din 22 iulie 2013, Comisia a renunțat la depunerea unei duplici și, în locul acesteia din urmă, a transmis comunicarea unuia dintre membrii săi privind unele măsuri provizorii de aplicare a SAR. Potrivit Comisiei, acest înscris privește măsuri adoptate cu titlu provizoriu pentru a se conforma Hotărârii Comisia/Planet, punctul 13 de mai sus (EU:C:2012:823), până când Decizia 2008/969 va fi „modificată definitiv”.
- 18 Ca urmare a înlocuirii parțiale a judecătorilor Tribunalului, judecătorul raportor a fost repartizat în Camera a opta, căreia i-a fost reatribuită, în consecință, prezenta cauză.
- 19 Întrucât președintele de cameră a fost împiedicat să facă parte din complet, președintele Tribunalului a desemnat, în ordinea prevăzută la articolul 6 din Regulamentul de procedură, un prim judecător care să îl înlocuiască și, în temeiul articolului 32 alineatul (3) din Regulamentul de procedură, un al doilea judecător pentru a completa camera.
- 20 La 29 ianuarie 2014, reclamanta a solicitat adoptarea unei măsuri de organizare a procedurii, în temeiul articolului 64 din Regulamentul de procedură, având ca obiect acordarea unui termen Comisiei pentru ca aceasta să depună noua decizie privind SAR în vederea publicării în *Jurnalul Oficial al Uniunii Europene*.
- 21 Pe baza raportului judecătorului raportor, Tribunalul (Camera a opta) a decis deschiderea procedurii orale.
- 22 Pledoariile reclamantei și ale Comisiei și răspunsurile acestora la întrebările orale adresate de Tribunal au fost ascultate în ședința din 26 septembrie 2014.

23 Reclamanta solicită Tribunalului:

- anularea actelor atacate;
- respingerea cererii de nepronunțare asupra fondului;
- obligarea Comisiei la plata cheltuielilor de judecată.

24 Comisia solicită Tribunalului:

- constatarea faptului că nu mai este necesar să se pronunțe asupra fondului cauzei;
- respingerea acțiunii ca nefondată;
- obligarea reclamantei la plata cheltuielilor de judecată.

## În drept

### *Cu privire la cererea de nepronunțare asupra fondului*

- 25 Comisia susține că, în urma Hotărârii Curtții, Comisia/Planet, punctul 13 de mai sus (EU:C:2012:823), serviciile sale competente au efectuat, la cererea OLAF, ștergerea avertismentelor referitoare la reclamantă. Ținând seama de faptul că reclamanta nu mai face obiectul unor avertismente adresate utilizatorilor SAR și întrucât, prin urmare, avertismentele atacate nu mai există, Comisia consideră că acțiunea a rămas fără obiect.
- 26 Reclamanta contestă că acțiunea ar fi rămas fără obiect. În această privință, în primul rând, ea arată că problema temeiului legal al competenței Comisiei de a lua măsurile prevăzute de Decizia 2008/969 face încă obiectul litigiului și rămâne pusă, întrucât aceasta nu a fost soluționată prin Hotărârea Comisia/Planet, punctul 13 de mai sus (EU:C:2012:823). În al doilea rând, reclamanta susține că, deși Comisia a șters înregistrarea din SAR (ștergere *ex nunc*), ea continuă să aibă un interes de a exercita acțiunea și de a obține constatarea faptului că, pentru motivul lipsei de temei legal și, prin urmare, al necompetenței Comisiei, înregistrarea este nulă *ab initio (ex tunc)*, și anume încă de la data avertismentului. Astfel, nu poate fi exclus ca Comisia să poată „relua acuzațiile” după nepronunțarea asupra fondului și să efectueze din nou înregistrarea pe baza aceluiași motive.
- 27 Trebuie amintit că, în raport cu obiectul acțiunii, interesul reclamantului de a exercita acțiunea trebuie să existe la momentul introducerii acesteia, sub sancțiunea inadmisibilității. Acest obiect al litigiului trebuie să existe în continuare, ca și interesul de a exercita acțiunea, până la momentul pronunțării hotărârii judecătorești, sub sancțiunea nepronunțării asupra fondului, ceea ce presupune ca acțiunea să fie susceptibilă, prin rezultatul său, să aducă un beneficiu părții care a formulat-o. Or, dacă interesul reclamantului de a exercita acțiunea dispăre în cursul procedurii, o decizie pe fond a Tribunalului nu îi poate aduce niciun beneficiu (Hotărârea din 7 iunie 2007, Wunenburger/Comisia, C-362/05 P, Rep., EU:C:2007:322, punctele 42 și 43, și Hotărârea din 10 aprilie 2013, GRP Security/Curtea de Conturi, T-87/11, EU:T:2013:161, punctul 45).
- 28 Cu toate acestea, din jurisprudența Curtții rezultă că reclamantul poate menține un interes de a solicita anularea unui act al unei instituții a Uniunii Europene pentru a permite să se evite repetarea în viitor a nelegalității de care acesta se pretinde că este afectat (a se vedea Hotărârea Wunenburger/Comisia, punctul 27 de mai sus, EU:C:2007:322, punctul 50 și jurisprudența citată). De asemenea, un reclamant poate păstra un interes de a solicita anularea unui act care îl afectează în mod direct pentru a obține din partea instanței Uniunii constatarea unei nelegalități comise în privința sa, astfel încât o asemenea

constatare să poată servi drept temei unei eventuale acțiuni în despăgubire destinate reparării în mod adecvat a prejudiciului cauzat prin actul atacat (a se vedea Hotărârea GRP Security/Curtea de Conturi, punctul 27 de mai sus, EU:T:2013:161, punctul 47 și jurisprudența citată).

- 29 Având în vedere această jurisprudență, este necesar să se examineze dacă reclamanta poate obține un beneficiu concret din procedura în fața Tribunalului.
- 30 Trebuie arătat că abrogarea unui act al unei instituții a Uniunii nu este o recunoaștere a nelegalității sale și produce un efect *ex nunc*, spre deosebire de o hotărâre de anulare în temeiul căreia actul anulat este eliminat în mod retroactiv din ordinea juridică și se consideră că nu a existat niciodată (a se vedea în acest sens Hotărârea din 6 iunie 2013, Ayadi/Comisia, C-183/12 P, EU:C:2013:369, punctul 66). În consecință, în cazul în care competența Comisiei lipsește sau în cazul în care acțiunea trebuie admisă pentru alte motive, înregistrarea din speță a reclamantei ar fi nulă *ab initio*.
- 31 În speță, trebuie să se evite ca actele adoptate de instituții cu efecte limitate în timp și care au expirat după introducerea unei acțiuni în anulare, însă înainte ca Tribunalul să fi putut pronunța hotărârea corespunzătoare, să fie sustrate oricărui control jurisdicțional, o asemenea situație fiind incompatibilă cu spiritul articolului 263 TFUE (Hotărârea din 18 martie 2009, Shanghai Excell M&E Enterprise și Shanghai Adeptech Precision/Consiliul, T-299/05, Rep., EU:T:2009:72, punctele 56 și 57).
- 32 În plus, deși înregistrarea reclamantei în SAR a fost ștearsă (ștergere *ex nunc*), din jurisprudența de mai sus rezultă că există un interes de a exercita acțiunea, în special din cauza faptului că, întrucât înregistrarea reclamantei ar fi putut să îi afecteze imaginea, numai o anulare este de natură să o remedieze și poate servi ca temei unei eventuale acțiuni în despăgubire. Pentru aceste motive, cererea de nepronunțare asupra fondului trebuie respinsă.

*Cu privire la competența Comisiei de a adopta măsurile în cauză*

- 33 În susținerea acțiunii, reclamanta invocă două motive întemeiate, primul, în esență, pe încălcarea unor norme fundamentale de procedură ale Deciziei 2008/969 și, al doilea, pe încălcarea principiilor generale și a drepturilor fundamentale ale dreptului Uniunii, în special a principiului bunei administrări, a dreptului de a fi ascultat, a dreptului la apărare și a obligației de motivare.
- 34 În Ordonanța Planet/Comisia, punctul 9 de mai sus (EU:T:2011:172), Tribunalul a constatat că Decizia 2008/969, pe care se întemeiază actele atacate, nu făcea trimitere la nicio dispoziție de drept primar sau derivat care atribuie în mod explicit Comisiei competența de a crea, de a pune în aplicare și de a administra o bază de date referitoare la persoanele juridice sau fizice bănuite că ar reprezenta un risc pentru interesele financiare ale Uniunii.
- 35 Pe de altă parte, potrivit unei jurisprudențe consacrate, necompetența instituției care a adoptat actul atacat reprezintă un motiv de anulare de ordine publică ce trebuie invocat din oficiu de instanța Uniunii, chiar dacă niciuna dintre părți nu i-a solicitat să facă aceasta (a se vedea în acest sens Hotărârea din 17 decembrie 1959, Société des fonderies de Pont-à-Mousson/Înalta Autoritate, 14/59, Rec., EU:C:1959:31, p. 473, Hotărârea din 10 mai 1960, Germania/Înalta Autoritate, 19/58, Rec., EU:C:1960:19, p. 488, și Hotărârea din 13 iulie 2000, Salzgitter/Comisia, C-210/98 P, Rec., EU:C:2000:397, punctul 56). În ceea ce privește problema necompetenței instituției care a adoptat actul în temeiul căruia a fost adoptat actul atacat, este necesar să se arate că, deși instanța Uniunii nu este obligată să invoce din oficiu această problemă, se poate întâmpla ca ea să fie determinată să procedeze astfel. Aceasta poate fi situația în funcție de elementele aflate la dosar sau dacă este vorba despre un viciu care are un caracter vădit, altfel spus, dacă instanța Uniunii poate cu ușurință să o descopere și să o identifice ca atare (a se vedea în acest sens Concluziile avocatului general Mengozzi prezentate în cauza Common Market Fertilizers/Comisia, C-443/05 P, Rep., EU:C:2007:127, punctul 104).



- 36 În speță, având în vedere desfășurarea procedurii și elementele depuse la dosar și în lumina constatării făcute la punctul 40 din Ordonanța Planet/Comisia, punctul 9 de mai sus (EU:T:2011:172), se pune problema existenței unui temei legal care atribuie Comisiei competența de a adopta măsurile prevăzute de Decizia 2008/969.
- 37 Trebuie, în consecință, înainte de a examina cele două motive, să se examineze competența Comisiei de a adopta Decizia 2008/969 și, prin urmare, de a adopta actele atacate.
- 38 În acest sens, Comisia a susținut, invocând articolul 27 din Regulamentul (CE, Euratom) nr. 1605/2002 al Consiliului din 25 iunie 2002 privind regulamentul financiar aplicabil bugetului general al Comunităților Europene, cu modificările ulterioare, (JO L 248, p. 1, Ediție specială, 01/vol. 3, p. 198, denumit în continuare „Regulamentul financiar”), că decizia menționată fusese adoptată în cadrul principiului bunei gestiuni financiare și în vederea aplicării acestuia. În opinia sa, în calitate de instituție unică și ordonatoare de credite inițială, Comisia acordă, conform articolului 51 și articolului 59 alineatul (2) din Regulamentul financiar, serviciilor sale și în cadrul acestora delegări în vederea executării bugetului prin ordonatori de credite delegați și subdelegați, delegări care sunt reglementate de condițiile prevăzute în normele interne aplicabile. Aceasta arată de asemenea că decizia amintită este întemeiată, ca atare, pe prerogativa primară pe care o are orice instituție și orice organ instituțional de a reglementa în mod autonom organizarea internă a serviciilor sale.
- 39 Reclamanta contestă argumentele Comisiei. Comisiei nu i-ar fi fost recunoscută nicio competență, în temeiul dreptului primar sau al dreptului derivat, pentru a crea, a pune în aplicare și a administra o bază de date care să înregistreze entități numai pentru motivul că acestea erau bănuite că ar reprezenta un risc pentru interesele financiare ale Uniunii. Principiul bunei gestiuni financiare, prevăzut la articolul 27 din Regulamentul financiar, ar fi un obiectiv și nu poate constitui temeiul legal al înregistrărilor efectuate în SAR.
- 40 Trebuie să se constate că responsabilitatea bugetară a Comisiei se întemeiază pe articolul 274 CE. Potrivit acestui articol, Comisia execută bugetul Uniunii, în conformitate cu dispozițiile regulamentelor adoptate pentru punerea în aplicare a articolului 279 CE, pe propria răspundere și în limita creditelor alocate, în conformitate cu principiul bunei gestiuni financiare.
- 41 Regulamentul financiar prevede principiile și normele de bază care reglementează bugetul Uniunii, printre care principiul bunei gestiuni financiare. Acesta stabilește și normele privind atribuirea contractelor de achiziții publice, inclusiv motivele de excludere a unui candidat sau a unui ofertant, și crearea unei baze centrale de date cuprinzând precizări cu privire la persoanele respective.
- 42 Articolul 93 alineatul (1) din Regulamentul financiar vizează, printre altele, excluderea de la participarea la o achiziție publică în cazul unui faliment, al unei lichidări, al unei condamnări pronunțate printr-o hotărâre cu valoare de *res iudicata* pentru orice delict legat de conduita profesională sau pentru fraudă sau corupție și în cazul unei situații de neplată a contribuțiilor la fondul asigurărilor sociale sau a impozitelor. Articolul 94 din regulamentul menționat vizează excluderea de la atribuirea unui contract în cazul unei situații de conflict de interese în cazul unor declarații false în cadrul participării la o achiziție publică și în situațiile de excludere menționate la articolul 93 alineatul (1) din Regulamentul financiar. Articolul 96 din Regulamentul financiar privește sancțiuni administrative sau financiare pe care autoritatea contractantă le poate aplica candidaților sau ofertanților în cazul declarațiilor false vizate la articolul 94 din acest regulament, precum și contractanților în cazul cărora s-a constatat o încălcare gravă a obligațiilor ce le revin în temeiul contractelor finanțate de la buget.

43 Articolul 95 alineatul (1) din Regulamentul financiar are următorul cuprins:

„Comisia creează și gestionează o bază de date centrală, în conformitate cu normele comunitare privind protecția datelor personale. Baza de date cuprinde detalii cu privire la candidații și ofertanții care se găsesc într-una din situațiile menționate la articolul 93, la articolul 94 sau la articolul 96 alineatul (1) litera (b) și alineatul (2) litera (a). Baza de date este utilizată în comun de instituțiile, agențiile executive și organismele menționate la articolul 185.”

44 Baza de date centrală a excluderilor avută în vedere la articolul 95 din Regulamentul financiar a fost înființată prin Regulamentul (CE, Euratom) nr. 1302/2008 al Comisiei din 17 decembrie 2008 privind baza de date centrală a excluderilor (JO L 344, p. 12). Baza este administrată de contabilul Comisiei sau de personalul subordonat acestuia (articolul 4 din Regulamentul nr. 1302/2008). Acest regulament prevede și entitatea, modul și condițiile în care este permis accesul la baza de date a excluderilor (articolul 5 din Regulamentul nr. 1302/2008).

45 În vederea combaterii fraudei și a oricărei alte activități nelegale care aduce atingere intereselor financiare ale Uniunii, Comisia a adoptat de asemenea, la 16 decembrie 2008, Decizia 2008/969 privind SAR. Această decizie înlocuiește Decizia C(2004) 193/3 a Comisiei privind SAR.

46 Potrivit considerentului (4) al Deciziei 2008/969, „[o]biectivul SAR este de a asigura, în cadrul Comisiei și al agențiilor sale executive, circulația informațiilor confidentiale cu privire la terții care ar putea constitui o amenințare la adresa intereselor financiare și a reputației Comunităților sau la adresa oricărui alt fond administrat de Comunități”.

47 În conformitate cu considerentele (5)-(7) ale Deciziei 2008/969, OLAF, care are acces la SAR în cadrul exercitării funcțiilor sale care țin de realizarea investigațiilor și de colectarea informațiilor menite să prevină fraudă, este însărcinat, împreună cu ordonatorii de credite competenți și cu serviciile de audit intern, să solicite introducerea, modificarea sau eliminarea avertismentelor SAR, a căror administrare este asigurată de contabilul Comisiei sau de agenți aflați sub controlul său ierarhic.

48 În această privință, articolul 4 alineatul (1) al doilea paragraf din Decizia 2008/969 prevede că „[c]ontabilul [Comisiei sau personalul subordonat acestuia] introduce, modifică sau elimină avertismentele SAR ca urmare a solicitărilor ordonatorului de credite delegat competent, ale OLAF și ale Serviciului de audit intern [...]”.

49 În temeiul articolului 5 alineatul (1) primul paragraf din această decizie, „[t]oate cererile privind înregistrarea, modificarea sau eliminarea avertismentelor vor fi adresate contabilului”.

50 Conform articolului 6 alineatul (2) al treilea paragraf din decizia menționată, „[î]n cazul procedurilor de atribuire a contractelor de achiziții publice sau de finanțare nerambursabilă, ordonatorul de credite delegat competent sau echipa acestuia verifică dacă există un avertisment în SAR cel târziu înainte de decizia de atribuire”.

51 Din articolul 9 din Decizia 2008/969 rezultă că SAR se bazează pe avertismente care permit să se identifice nivelul de risc pe care îl prezintă o entitate în funcție de categoriile care sunt cuprinse între W1, corespunzătoare celui mai scăzut nivel de risc, și W5, corespunzătoare celui mai ridicat nivel de risc.

52 Articolele 10-14 din Decizia 2008/969 definesc avertismentele. Astfel, avertismentul W1a înseamnă că există, într-un stadiu incipient al investigațiilor OLAF, motive suficiente pentru a considera că este posibil să se înregistreze în SAR constatări de fraudă sau greșeli administrative grave. De asemenea, avertismentul W1b înseamnă că investigațiile în curs ale OLAF și ale serviciului de audit intern oferă motive suficiente pentru a considera că este posibil să se înregistreze în SAR constatări finale de fraudă sau greșeli administrative grave. Avertismentul W2 înseamnă că au fost constatate greșeli

administrative grave sau o fraudă. Avertismentul W3 înseamnă că a fost notificată contabilului o ordonanță de poprire în anumite condiții sau că este în curs o acțiune în justiție ca urmare a unor fraude sau a unor greșeli administrative grave. Avertismentul W4 înseamnă că au fost emise de către Comisie ordine de recuperare care depășesc o anumită sumă și pentru care s-a depășit cu mult termenul de plată. În sfârșit, avertismentele W5 sunt înregistrate pentru persoanele care se află într-o situație de excludere, fie ca urmare a avertismentelor de excludere prevăzute la articolul 10 alineatele (1)-(3) din Regulamentul nr. 1302/2008 (avertisment W5a), fie pentru că persoanele respective fac obiectul unor restricții financiare legate de politica externă și de securitate comună (PESC) (avertisment W5b) [articolul 14 alineatele (1) și (2) din Decizia 2008/969].

- 53 Articolele 10-14 din Decizia 2008/969 stabilesc și durata pe care rămâne activ un avertisment, durată care va varia în funcție de avertismentul în cauză.
- 54 Consecințele referitoare la înregistrările în SAR variază în funcție de nivelul avertismentelor. Aceste efecte, care sunt prevăzute la articolele 16-22 din Decizia 2008/969, sunt cuprinse între avertismentul W1, care se înregistrează exclusiv în scopuri informative și nu poate avea alte consecințe decât măsuri sporite de monitorizare, și avertismentul W5, care, în ceea ce îl privește, determină excluderea de la procedurile de atribuire a unui contract sau de acordare a unei finanțări nerambursabile, în ceea ce privește procedurile de atribuire a contractelor și de acordare a finanțării nerambursabile, sau, cu titlu de exemplu, suspendarea plăților, a executării contractului sau a unei finanțări nerambursabile, în ceea ce privește contractele sau finanțările nerambursabile existente, precum și blocarea directă sau indirectă a fondurilor și a resurselor economice, în cadrul PESC. În ceea ce privește avertismentele W2, W3b și W4, acestea pot avea drept consecință, în afara unor măsuri sporite de monitorizare, ca ordonatorul de credite delegat competent să atribuie contractul unui alt ofertant sau să încheie procedura fără a atribui niciun contract. În cazul unui contract existent, ordonatorul delegat poate să suspende termenul limită pentru efectuarea plăților, să suspende executarea contractului sau să înceteze contractul în cazul în care acesta conține o dispoziție în acest sens.
- 55 Potrivit articolului 14 alineatul (3) din Decizia 2008/969, există o obligație de a informa terții despre o înregistrare în SAR, acordându-le posibilitatea de a-și exprima opinia în scris. Această obligație este limitată la avertismentul W5a, deci la situațiile în care ordonatorul de credite delegat competent preconizează excluderea unui terț, în conformitate cu articolul 93 alineatul (1) literele (a)-(e) din Regulamentul financiar.
- 56 Articolul 27 din Decizia 2008/969 prevede că această decizie se publică în scop informativ în *Jurnalul Oficial al Uniunii Europene* și că aceasta se anexează la regulile interne pentru execuția bugetului general al Uniunii.
- 57 În speță, trebuie mai întâi amintit că, în temeiul articolului 5 CE, conform principiului atribuirii competențelor, fiecare instituție acționează în limitele atribuțiilor care îi sunt conferite de tratat. Astfel, respectarea principiului securității juridice impune ca orice act care urmărește să creeze efecte juridice să își întemeieze forța obligatorie pe o dispoziție a dreptului Uniunii care trebuie să fie menționată expres drept temei legal (Hotărârea din 16 iunie 1993, Franța/Comisia, C-325/91, Rec., EU:C:1993:245, punctul 26, și Hotărârea din 17 septembrie 2007, Franța/Comisia, T-240/04, Rep., EU:T:2007:290, punctul 31).
- 58 Or, trebuie să se constate că nici din dispozițiile articolului 274 CE, nici din cele ale Regulamentului financiar nu rezultă că Comisia dispune de competența expresă de a adopta o decizie precum Decizia 2008/969.
- 59 Desigur, potrivit articolului 274 CE, Comisia execută bugetul Uniunii, în conformitate cu dispozițiile regulamentelor adoptate pentru punerea în aplicare a articolului 279 CE. Acesta din urmă prevede utilizarea procedurii legislative ordinare. Cu toate acestea, Regulamentul financiar, al cărui temei legal



este articolul 279 CE, nu menționează un sistem precum SAR. Regulamentul menționat prevede numai, după cum s-a amintit la punctul 43 de mai sus, înființarea unei baze centrale de date privind excluderile obligatorii.

- 60 În această privință, trebuie amintit că nici dreptul Uniunii nu permite să se constate existența unei competențe implicite. Astfel, din jurisprudență reiese că existența unei competențe implicite, care constituie o derogare de la principiul atribuirii competențelor consacrat la articolul 5 CE, trebuie apreciată în mod strict. Astfel de competențe implicite sunt recunoscute de jurisprudență numai în mod excepțional și, în acest scop, competențele trebuie să fie necesare pentru a asigura efectul util al dispozițiilor tratatului sau ale regulamentului de bază respectiv (a se vedea Hotărârea din 17 noiembrie 2009, MTZ Polyfilms/Consiliul, T-143/06, Rep., EU:T:2009:441, punctul 47 și jurisprudența citată).
- 61 În speță, este necesar să se constate că, în pofida faptului că un sistem de alertă poate fi un instrument util în cadrul sarcinilor Comisiei în calitate de gardian și de executant al bugetului Uniunii, aceasta din urmă nu a susținut și nu a demonstrat că SAR ar îndeplini condiția menționată la punctul anterior pentru a permite să se constate existența unei astfel de competențe implicite.
- 62 Astfel, Comisia s-a limitat să susțină că era vorba despre o măsură de organizare internă, o prerogativă de care dispune orice instituție a Uniunii. Or, trebuie observat că, deși Comisia este abilitată să își organizeze funcționarea internă pentru a asigura o funcționare cât mai eficientă posibil, conform articolului 51 și articolului 59 alineatul (2) din Regulament financiar, astfel cum acestea au fost invocate de Comisie, nu este mai puțin adevărat că competența sa de autoreglementare își are limitele în atribuțiile care îi sunt conferite.
- 63 În plus, este necesar să se observe în această privință că, în principiu, măsurile interne nu produc efecte decât în sfera internă a administrației și nu creează niciun drept sau obligație pentru terți (a se vedea Hotărârea Franța/Comisia, punctul 57 de mai sus, EU:T:2007:290, punctul 43 și jurisprudența citată, și Concluziile avocatului general Tesouro prezentate în cauza Franța/Comisia, C-366/88, EU:C:1990:304, punctul 22). În speță, este clar că Decizia 2008/969 are vocația să producă efecte juridice spre exterior. Faptul că agenții în cauză trebuie să consulte SAR și să deducă anumite consecințe ținând seama de înregistrările care sunt menționate în acesta, precum și publicarea Deciziei 2008/969 în *Jurnalul Oficial al Uniunii Europene* sunt indicii importante în această privință.
- 64 În plus, în timp ce legiuitorul Uniunii a creat un temei legal pentru avertismentele de excludere, el nu a considerat oportun să procedeze astfel pentru celelalte avertismente care sunt prevăzute în Decizia 2008/969. Mai mult, spre deosebire de avertismentele W5 care se întemeiază pe elemente obiective și, într-o anumită măsură, dovedite, înregistrarea avertismentului W1a sau W1b este consecința unei investigații a OLAF, deși nu au fost încă dovedite constatări ale unor fraude sau ale unor greșeli administrative. În sfârșit, este de netăgăduit că ar putea rezulta consecințe obligatorii, după cum s-a demonstrat în prezenta cauză.
- 65 În fond, nu se poate accepta, fără a încălca drepturile fundamentale, între care se numără prezumția de nevinovăție, adagiul *qui potest maius potest et minus*.
- 66 Prezumția de nevinovăție consacrată la articolul 48 alineatul (1) din Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene, care corespunde articolului 6 paragrafele 2 și 3 din Convenția pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale, semnată la Roma la 4 noiembrie 1950, urmărește să garanteze oricărei persoane că nu va fi declarată și nici tratată ca fiind vinovată de săvârșirea unei infracțiuni înaintea ca vinovăția sa să fie stabilită de o instanță.
- 67 Or, spre deosebire de avertismentele de excludere (a se vedea punctele 43 și 64 de mai sus), este incontestabil că avertismentele W1a și W1b vizează o situație în care investigațiile sunt încă în desfășurare și, în consecință, în care o instanță nu a stabilit încă o astfel de vinovăție. Prin urmare, în

cazul în care Comisia consideră necesar să ia măsuri preventive, într-un stadiu incipient, aceasta are nevoie, cu atât mai mult pentru acest motiv, de un temei legal care să permită crearea unui astfel de sistem de alertă și adoptarea măsurilor aferente acestuia, sistem care să respecte dreptul la apărare, principiul proporționalității, precum și principiul securității juridice, acesta din urmă impunând ca normele de drept să fie clare, precise și previzibile în privința efectelor lor, în special în cazul în care pot avea consecințe defavorabile asupra persoanelor fizice și a întreprinderilor.

- 68 Prin urmare, trebuie să se constate că există un temei legal pentru avertismentele de excludere avute în vedere la articolul 93, și anume avertismentul W5a, și la articolul 94, și anume avertismentul W1d, din Regulamentul financiar, acest temei legal fiind articolul 95 din Regulamentul financiar. De asemenea, se poate găsi un temei legal pentru avertismentul W5b într-un regulament sau într-un act de punere în aplicare adoptat în cadrul PESC. Cu toate acestea, nu se poate face trimitere la niciun temei legal nici pentru avertismentele W1a și W1b, nici pentru celelalte avertismente, și anume W1c și W2-W4 și consecințele acestora. Or, Decizia 2008/969 nu face trimitere la nicio dispoziție a dreptului primar sau derivat care să atribuie expres Comisiei competența de a crea, de a pune în aplicare și de a administra o bază de date cu privire la persoanele fizice sau juridice bănuite că reprezintă un risc pentru interesele financiare ale Uniunii. Faptul că Decizia 2008/969 face trimitere, la modul general, la Regulamentul financiar, fără să menționeze însă un articol specific, nu este suficient în această privință.
- 69 Faptul că, pentru a respecta mai bine cerințele care decurg din drepturile fundamentale, Comisia și-a adaptat practica, prin măsuri provizorii, până când Decizia 2008/969 va fi în mod formal „modificată” (a se vedea punctul 17 de mai sus), în sensul ca entitățile care fac obiectul unei solicitări de avertisment de nivel W1-W4 să aibă pe viitor posibilitatea să își exprime punctul de vedere, cu alte cuvinte să își prezinte observațiile în scris înainte de înregistrarea avertismentului, nu pune în discuție constatarea făcută la punctul 68 de mai sus.
- 70 Astfel, în lipsa unei dispoziții specifice care să abilitaze Comisia să adopte o astfel de decizie, aceasta ar fi trebuit, în cazul în care adoptarea unui astfel de act s-ar fi dovedit necesară sau utilă, să urmeze procedura prevăzută la articolul 279 CE, cu alte cuvinte să depună o propunere la Parlamentul European și la Consiliul Uniunii Europene pentru a crea temeiul legal necesar. Pe de altă parte, în ședință, Comisia a arătat că a prezentat recent o propunere legiuitorului Uniunii pentru a modifica Regulamentul financiar în acest sens.
- 71 În consecință, este necesar să se constate că, în lipsa unui temei legal care să abilitaze Comisia să adopte Decizia 2008/969, actele atacate, adoptate în temeiul acestei decizii, sunt, așadar, de asemenea lipsite de temei legal, astfel încât se impune anularea lor.

*Cu privire la al doilea motiv*

- 72 În orice caz, chiar presupunând că Comisia ar avea competența de a adopta Decizia 2008/969, Tribunalul consideră că actele atacate trebuie anulate în temeiul celui de al doilea motiv.
- 73 În cadrul acestui motiv, reclamanta invocă încălcarea unor drepturi fundamentale precum principiul bunei administrări, dreptul la o „ascultare prealabilă”, dreptul la apărare și prezumția de nevinovăție. Aceasta invocă și încălcarea obligației de motivare.
- 74 Mai precis, reclamanta critică lipsa posibilității de a formula observații cu privire la măsurile care îi cauzează un prejudiciu și care ar avea efecte obligatorii, ca urmare a faptului că Comisia nu a informat-o în prealabil și în termenele prevăzute, cu încălcarea articolului 8 din Decizia 2008/969, ceea ce încălca dreptul la o ascultare prealabilă și prezumția de nevinovăție.

- 75 Comisia contestă pretinsa încălcare a drepturilor fundamentale. În plus, aceasta consideră că reclamanta cunoștea bine motivele pentru care fusese înregistrată în SAR și putea să deducă, din toate împrejurările de fapt și din documentele care îi fuseseră comunicate, motivele pentru care fusese identificată de Comisie ca necesitând o anume prudență.
- 76 Trebuie amintit, în acest sens, că rezultă dintr-o jurisprudență constantă că respectarea dreptului la apărare în orice procedură inițiată împotriva unei persoane și care poate să conducă la un act care îi cauzează acesteia un prejudiciu constituie un principiu fundamental de drept comunitar și trebuie să fie garantat chiar și în lipsa oricărei reglementări privind procedura în cauză (a se vedea Hotărârea din 13 februarie 1979, Hoffmann-La Roche/Comisia, 85/76, Rec., EU:C:1979:36, punctele 9 și 11, și Hotărârea din 1 octombrie 2009, Foshan Shunde Yongjian Housewares & Hardware/Consiliul, C-141/08 P, Rep., EU:C:2009:598, punctul 83 și jurisprudența citată).
- 77 Trebuie de asemenea amintit că, potrivit unei jurisprudențe constante, obligația de a motiva un act cauzator de prejudiciu, care constituie un corolar al principiului respectării dreptului la apărare, are ca scop, pe de o parte, să furnizeze persoanei interesate indicații suficiente pentru a afla dacă actul este întemeiat sau dacă este, eventual, afectat de un viciu care permite contestarea validității sale în fața instanței Uniunii și, pe de altă parte, să dea posibilitatea acestei instanțe să își exercite controlul asupra legalității actului respectiv (Hotărârea din 2 octombrie 2003, Corus UK/Comisia, C-199/99 P, Rec., EU:C:2003:531, punctul 145, Hotărârea din 28 iunie 2005, Dansk Rørindustri și alții/Comisia, C-189/02 P, C-202/02 P, C-205/02 P-C-208/02 P și C-213/02 P, Rec., EU:C:2005:408, punctul 462, și Hotărârea din 29 septembrie 2011, Elf Aquitaine/Comisia, C-521/09 P, Rep., EU:C:2011:620, punctul 148).
- 78 Cu toate acestea, motivarea impusă de articolul 253 CE trebuie să fie adaptată naturii actului în cauză și contextului în care actul a fost adoptat. Cerința motivării trebuie apreciată în funcție de împrejurările cauzei, în special de conținutul actului, de natura motivelor invocate și de interesul destinatarilor sau al altor persoane vizate în mod direct și individual de actul respectiv de a primi explicații. Nu este obligatoriu ca motivarea să specifice toate elementele de fapt și de drept pertinente, în măsura în care caracterul suficient al unei motivări trebuie apreciat nu numai prin prisma modului de redactare, ci și în raport cu contextul său, precum și cu ansamblul normelor juridice care reglementează materia respectivă (Hotărârea din 2 aprilie 1998, Comisia/Sytraval și Brink's France, C-367/95 P, Rec., EU:C:1998:154, punctul 63, Hotărârea Elf Aquitaine/Comisia, punctul 77 de mai sus, EU:C:2011:620, punctul 150, și Hotărârea din 15 noiembrie 2012, Al-Aqsa/Consiliul și Țările de Jos/Al-Aqsa, C-539/10 P și C-550/10 P, Rep., EU:C:2012:711, punctele 139 și 140).
- 79 În speță, este necesar să se constate că actele atacate nu au fost comunicate reclamantei. Din această cauză, reclamanta nu a avut posibilitatea să facă observații în această privință și nici nu a avut cunoștința de motivele care justifică înregistrarea sa în SAR.
- 80 Este cert că articolul 8 alineatul (1) din Decizia 2008/969 prevede că terții, cum ar fi candidații, ofertanții, furnizorii, prestatorii de servicii și subcontractanții acestora, sunt informați, în cadrul cererilor de ofertă, al cererilor de propuneri și, în lipsa unor astfel de cereri, înainte de atribuirea contractelor sau de acordarea finanțării nerambursabile, cu privire la faptul că datele acestora pot fi introduse în SAR și că, în cazul în care terții sunt entități juridice, persoanele care dețin competențe de reprezentare, de decizie sau de control în cadrul acestor entități sunt de asemenea informate. Această comunicare din partea ordonatorului de credite delegat competent care menționează că pot fi înregistrate date în SAR nu privește însă decât o posibilitate și nu constituie o obligație de a informa terțul în cauză la momentul la care se efectuează înregistrarea în SAR.
- 81 Articolul 8 alineatul (2) din Decizia 2008/969 prevede că serviciul care a solicitat înregistrarea unui avertisment informează persoana fizică sau juridică în cauză în legătură cu solicitarea activării, a actualizării sau a eliminării oricăror avertismente W5a de excludere care o vizează în mod direct,

precizând motivele acestor acțiuni. Această obligație de a informa persoana în cauză este însoțită de un drept al acesteia de a formula observații cu privire la avertismentul de excludere, drept care rezultă din articolul 14 alineatul (3) din decizia menționată.

- 82 Astfel, trebuie observat că articolul 8 alineatul (2) și articolul 14 alineatul (3) din Decizia 2008/969 sunt singurele dispoziții care prevăd dreptul de a fi informat despre o înregistrare în SAR. Un astfel de drept de a fi informat în prealabil și de a formula observații nu este prevăzut pentru celelalte avertismente.
- 83 Cu toate acestea, conform jurisprudenței amintite la punctul 76 de mai sus, dreptul la apărare trebuie să fie asigurat întotdeauna, chiar și în lipsa oricărei reglementări privind procedura în cauză. Aceeași este situația și în ceea ce privește obligația de motivare.
- 84 În această privință, trebuie arătat că faptul că, prin scrisoarea din 6 februarie 2009, OLAF a informat reclamanta despre investigațiile inițiate și despre motivele pentru care acestea fuseseră inițiate nu este, în sine, suficient și nu implică faptul că reclamanta nu ar fi trebuit să fie informată despre actele atacate în cadrul aplicării Deciziei 2008/969.
- 85 Este cert că o investigație poate, potrivit Deciziei 2008/969, să fie motivul unei solicitări a OLAF de înregistrare a unei persoane în SAR. Or, din articolul 10 din această decizie rezultă că OLAF solicită o astfel de activare a unui avertisment W1a atunci când investigațiile în stadiu incipient oferă motive suficiente pentru a considera că este posibil să se înregistreze în SAR constatări de fraudă sau greșeli administrative grave. În speță, este cert că reclamanta nu a fost informată decât la data de 6 februarie 2009 cu privire la faptul că făcea obiectul unor investigații și că, în cadrul acestora, era prevăzut un control la fața locului pentru perioada 22-26 februarie 2009. În consecință, Comisia nu poate să se întemeieze numai pe aceste informații oferite de OLAF reclamantei, în cadrul investigațiilor respective, susținând, în esență, că reclamanta putea „deduce” din împrejurările și din documentele vizate motivele pentru care făcea obiectul unor măsuri de monitorizare. Pe de altă parte, din dosarul aflat pe rolul Tribunalului nu rezultă nici că OLAF a informat-o pe reclamantă cu privire la faptul că investigațiile respective ar fi putut să aibă drept consecință și o cerere de înregistrare a acesteia în SAR.
- 86 Trebuie de asemenea să se constate că reclamanta nu a fost informată nici anterior, nici ulterior înregistrării sale în SAR. Deși obiectivul urmărit este protejarea bugetului Uniunii prin măsuri de prudență, aceasta nu justifică în niciun fel lipsa comunicării. Reclamanta a descoperit înregistrarea sa în SAR numai din întâmplare, ca urmare a faptului că Comisia a suspendat procesul contractual și a solicitat o garanție suplimentară privind proiectul „Advancing knowledge – intensive entrepreneurship and innovation for growth and social well-being in Europe”.
- 87 Chiar presupunând că SAR a fost creat ca un instrument intern, nu este mai puțin adevărat că înregistrarea în SAR determină consecințe juridice pentru persoana înregistrată respectivă, ceea ce implică faptul că dreptul la apărare, inclusiv obligația de motivare, trebuie respectate.
- 88 În consecință, trebuie să se admită motivul întemeiat pe nemotivare și pe încălcarea dreptului la apărare și să se anuleze și pe acest temei actele atacate, fără să fie necesar să se răspundă la primul motiv al acțiunii și să se statueze asupra cererii de adoptare a unei măsuri de organizare a procedurii amintite la punctul 20 de mai sus.

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

- 89 Potrivit articolului 87 alineatul (2) din Regulamentul de procedură, partea care cade în pretenții este obligată, la cerere, la plata cheltuielilor de judecată. Întrucât Comisia a căzut în pretenții, se impune ca, pe lângă propriile cheltuieli de judecată, să fie obligată să le suporte și pe cele efectuate de reclamantă.

Pentru aceste motive,

TRIBUNALUL (Camera a opta)

declară și hotărăște:

- 1) **Anulează deciziile Oficiului European de Luptă Antifraudă (OLAF) prin care s-a solicitat înregistrarea Planet AE Anonymi Etaireia Parochis Symvouleftikon Ypiresion în sistemul de avertizare rapidă (SAR), precum și pe cele ale Comisiei Europene referitoare la activarea avertismentelor W1a și W1b care o privesc pe aceasta.**
- 2) **Obligă Comisia la plata cheltuielilor de judecată.**

Kancheva

Wetter

Bieliūnas

Pronunțată astfel în ședință publică la Luxemburg, la 22 aprilie 2015.

Semnături