



## Repertoriul jurisprudenței

CONCLUZIILE AVOCATULUI GENERAL  
DOMNUL MANUEL CAMPOS SÁNCHEZ-BORDONA  
prezentate la 3 martie 2022<sup>1</sup>

**Cauza C-620/20 P**

**International Management Group (IMG)  
împotriva**

**Comisiei Europene**

„Recurs – Regulamentul financiar – Protecția intereselor financiare ale Uniunii – Cooperare pentru dezvoltare – Execuția bugetului în gestiune indirectă de către o organizație internațională – Decizia de a nu încredința execuția bugetară unei entități ca urmare a unor îndoieli cu privire la statutul său – Anulare – Despăgubire – Încălcare suficient de gravă a unei norme de drept care conferă drepturi particularilor – Principiul bunei administrări – Executarea unei hotărâri de anulare”

1. Reglementările financiare permit utilizarea mecanismului de gestiune indirectă pentru execuția fondurilor din bugetul Uniunii. Comisia a recurs la mecanismul respectiv în anul 2013, încredințând gestionarea anumitor fonduri de cooperare pentru dezvoltare entității International Management Group (denumită în continuare „IMG”), al cărei statut de organizație internațională este în discuție în prezenta procedură.

2. În anul 2014, Comisia a suspendat relațiile cu IMG, ca urmare a îndoielilor privind statutul său juridic, și, în anul 2015, a informat-o că nu va încheia cu ea noi acorduri de delegare în gestiune indirectă.

3. IMG a atacat deciziile respective ale Comisiei în fața Tribunalului, care i-a respins cererile<sup>2</sup>. Cu toate acestea, Curtea a admis recursul declarat de IMG, a anulat deciziile Comisiei și a trimis cauza spre rejudecare Tribunalului pentru a se pronunța cu privire la cererea de despăgubire formulată de entitatea menționată<sup>3</sup>.

4. După trimiterea cauzei spre rejudecare Tribunalului, acesta a respins în cele din urmă cererea de despăgubire<sup>4</sup>. IMG declară recurs împotriva respectivei hotărâri a Tribunalului.

<sup>1</sup> Limba originală: spaniola.

<sup>2</sup> Hotărârea Tribunalului din 2 februarie 2017, IMG/Comisia (T-381/15, nepublicată, EU:T:2017:57).

<sup>3</sup> Hotărârea Curții din 31 ianuarie 2019, International Management Group/Comisia (C-183/17 P și C-184/17 P, EU:C:2019:78, denumită în continuare „Hotărârea în cauzele conexe C-183/17 P și C-184/17 P”).

<sup>4</sup> Hotărârea Tribunalului din 9 septembrie 2020, IMG/Comisia (T-381/15 RENV, nepublicată, EU:T:2020:406). Denumită în continuare „hotărârea atacată”.

## I. Cadrul juridic

5. Facem trimitere la prezentarea normelor financiare aplicabile gestiunii indirecte a bugetului Uniunii, transcrise în Hotărârea în cauzele conexate C-183/17 P și C-184/17 P, pe care nu este necesar să le reproducem.

6. În hotărârea respectivă, sunt menționate dispozițiile aplicabile ale Regulamentului (CE, Euratom) nr. 1605/2002<sup>5</sup> (în special articolele 53 și 53d), ale Regulamentului (CE, Euratom) nr. 2342/2002<sup>6</sup> (în special articolul 43), ale Regulamentului nr. 966/2012<sup>7</sup> [în special articolul 58 alineatul (1) și articolele 84-86] și ale Regulamentului delegat (UE) nr. 1268/2012<sup>8</sup> (în special articolul 43).

## II. Istoricul litigiilor

7. Istoricul litigiilor este prezentat în mod detaliat în Hotărârea în cauzele conexate C-183/17 P și C-184/17 P și în hotărârea atacată, la care facem trimitere.

8. Transcriem din prima hotărâre următoarea situație de fapt<sup>9</sup>:

- „– Potrivit statutului său, astfel cum figurează în dosarul prezentat Curții, IMG a fost înființată la 25 noiembrie 1994 ca organizație internațională denumită «International Management Group – Infrastructure for Bosnia and Herzegovina», cu sediul la Belgrad (Serbia), cu scopul de a permite statelor participante la reconstrucția Bosniei și Herțegovinei să dispună în acest scop de o entitate dedicată. De la acea dată, IMG și-a extins progresiv domeniul de activitate și a încheiat ulterior, la 13 iunie 2012, un acord privind sediul cu Regatul Belgiei.
- La 7 noiembrie 2013, Comisia a adoptat Decizia de punere în aplicare C(2013) 7682 final privind Programul de acțiune anual 2013 în favoarea Myanmar/Birmania cu finanțare din bugetul general al Uniunii Europene (denumită în continuare «decizia inițială»), în temeiul articolului 84 din Regulamentul nr. 966/2012.
- Articolul 1 din această decizie prevede că se aprobă Programul de acțiune pentru anul 2013 în favoarea Myanmar/Birmania, astfel cum este prevăzut în anexele 1 și 2 la aceasta.

<sup>5</sup> Regulamentul Consiliului din 25 iunie 2002 privind regulamentul financiar aplicabil bugetului general al Comunităților Europene (JO 2002, L 248, p. 1, Ediție specială, 01/vol. 3, p. 198), astfel cum a fost modificat prin Regulamentul (CE, Euratom) nr. 1995/2006 al Consiliului din 13 decembrie 2006 (JO 2006, L 390, p. 1, Ediție specială, 01/vol. 7, p. 137) (denumit în continuare „Regulamentul financiar din 2002”).

<sup>6</sup> Regulamentul Comisiei din 23 decembrie 2002 de stabilire a normelor de aplicare a Regulamentului nr. 1605/2002 (JO 2002, L 357, p. 1, Ediție specială, 01/vol. 4, p. 3), astfel cum a fost modificat prin Regulamentul (CE, Euratom) 478/2007 al Comisiei din 23 aprilie 2007 (JO 2007, L 111, p. 13).

<sup>7</sup> Regulamentul Parlamentului European și al Consiliului din 25 octombrie 2012 privind normele financiare aplicabile bugetului general al Uniunii și de abrogare a Regulamentului (CE, Euratom) nr. 1605/2002 al Consiliului (JO 2012, L 298, p. 1). Acesta, la rândul său, a fost abrogat prin Regulamentul (UE, Euratom) 2018/1046 al Parlamentului European și al Consiliului din 18 iulie 2018 privind normele financiare aplicabile bugetului general al Uniunii, de modificare a Regulamentelor (UE) nr. 1296/2013, (UE) nr. 1301/2013, (UE) nr. 1303/2013, (UE) nr. 1304/2013, (UE) nr. 1309/2013, (UE) nr. 1316/2013, (UE) nr. 223/2014, (UE) nr. 283/2014 și a Deciziei nr. 541/2014/UE și de abrogare a Regulamentului (UE, Euratom) nr. 966/2012 (JO 2018, L 193, p. 1).

<sup>8</sup> Regulamentul delegat al Comisiei din 29 octombrie 2012 privind normele de aplicare a Regulamentului nr. 966/2012 (JO 2012, L 362, p. 1).

<sup>9</sup> Hotărârea în cauzele conexate C-183/17 P și C-184/17 P, punctele 16-28.

- Articolul 3 din decizia menționată prevede că sarcinile de execuție bugetară în gestiune comună pot fi încredințate entităților prevăzute în anexele 1 și 2 la aceasta, sub rezerva încheierii unui acord de delegare.
- Anexa 2 la aceeași decizie descrie a doua acțiune care constituie programul de acțiune pentru anul 2013 în favoarea Myanmar/Birmania. Secțiunile 5 și 8 din această anexă prevăd în esență că această acțiune este constituită dintr-un program de dezvoltare a comerțului al cărui cost, estimat la 10 milioane de euro, va fi finanțat de Uniunea Europeană și a cărui punere în aplicare va fi asigurată în gestiune comună cu IMG. Punctul 8.3.1 din anexa menționată prezintă IMG ca o organizație internațională deja stabilită în Myanmar/Birmania și asociată la punerea în aplicare a proiectelor finanțate de Uniune în acest stat.
- La 17 februarie 2014, OLAF a informat Comisia că a deschis o investigație cu privire la statutul IMG.
- La 24 februarie 2014, secretarul general al Comisiei a transmis această informare directorului general pentru cooperare internațională și dezvoltare al instituției menționate, atrăgându-i atenția asupra posibilității de a adopta măsuri asigurătorii în temeiul articolului 7 alineatul (6) din Regulamentul nr. 883/2013.
- La 26 februarie 2014, acest director general a adoptat măsuri asigurătorii în temeiul dispoziției menționate, justificându-le prin împrejurarea că analiza inițială a OLAF a evidențiat îndoieli cu privire la statutul IMG (denumite în continuare «măsurile asigurătorii din 26 februarie 2014»). Aceste măsuri asigurătorii au constatat în esență în interzicerea temporară, pe de o parte, a încheierii oricărui nou acord de delegare cu IMG pentru gestiunea indirectă a bugetului Uniunii în temeiul Regulamentului nr. 966/2012 și, pe de altă parte, a extinderii oricărui acord de delegare deja încheiat cu IMG pentru gestiunea comună a bugetului Uniunii în temeiul Regulamentului nr. 1605/2002.
- La 25 aprilie 2014, același director general a adresat IMG o scrisoare (denumită în continuare «scrisoarea din 25 aprilie 2014»), prin care a informat-o cu privire la trei noi elemente din dosarul Comisiei referitoare, în primul rând, la faptul că cinci state membre ale Uniunii Europene pe care IMG le prezenta ca fiind membrii săi nu se considerau astfel de membri, în al doilea rând, la faptul că secretarul general al Organizației Națiunilor Unite (ONU) indicase că IMG nu constituie o agenție specializată a ONU și, în al treilea rând, la faptul că existau incertitudini cu privire la împuternicirile persoanelor care au reprezentat anumite state prezente la data semnării actului constitutiv al IMG. Directorul general pentru cooperare internațională și dezvoltare al Comisiei a mai indicat că, ținând cont de îndoielile ridicate de aceste elemente pe tema statutului IMG, a dat instrucțiuni serviciilor sale să suspende temporar, în ceea ce o privește, recurgerea la proceduri care permit execuția sarcinilor bugetare de către organizații internaționale.
- La 15 decembrie 2014, Comisia a primit raportul întocmit de OLAF la finalizarea investigației sale (denumit în continuare «raportul OLAF»), însoțit de o serie de recomandări. În acest raport, OLAF a considerat în esență că IMG nu constituia o organizație internațională, în sensul reglementărilor financiare din 2002 și din 2012, și a recomandat Comisiei să aplice sancțiuni IMG și să procedeze la recuperarea sumelor care i-au fost plătite în această calitate.
- A doua zi, Comisia a adoptat decizia din 16 decembrie 2014, întemeindu-se pe articolul 84 din Regulamentul nr. 966/2012. Potrivit articolului 1 din această decizie, anexa 2 la decizia inițială

este înlocuită de o nouă anexă, ale cărei secțiuni 1 și 4.3 prevăd în esență că punerea în aplicare a programului de dezvoltare a comerțului prevăzut de această decizie inițială va fi asigurată în gestiune indirectă, nu de IMG, ci de Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit GmbH (denumită în continuare «GIZ»).

- La 16 ianuarie 2015, Serviciul Juridic al Comisiei a întocmit o notă intitulată «Analiza juridică a [raportului OLAF] în investigația [...] referitoare la [IMG]» (denumită în continuare «avizul serviciului juridic»).
- La 8 mai 2015, Comisia a adresat IMG o scrisoare având ca obiect informarea acesteia cu privire la măsurile pe care urmărea să le ia în urma raportului OLAF, în care a informat-o că, deși s-a abținut să pună în aplicare majoritatea recomandărilor OLAF, decisese printre altele ca, până când nu va exista o certitudine absolută în ceea ce privește statutul de organizație internațională al IMG, serviciile sale să nu mai încheie cu aceasta niciun acord nou de delegare pe baza procedurii de gestiune indirectă cu o organizație internațională prevăzute de Regulamentul nr. 966/2012. Această parte a scrisorii menționate constituie decizia din 8 mai 2015, vizată la punctul 1 din prezenta hotărâre.”

### **III. Hotărârea în cauzele conexate C-183/17 P și C-184/17 P**

9. IMG a introdus două acțiuni la Tribunal împotriva deciziilor Comisiei din 16 decembrie 2014 (cauza T-29/15) și din 8 mai 2015 (cauza T-381/15). În ambele cauze, aceasta a solicitat anularea deciziilor respective și, în cea de a doua, repararea prejudiciilor cauzate.

10. La 2 februarie 2017, Tribunalul a pronunțat hotărâri de respingere a acțiunilor în cauzele T-29/15 și, respectiv, T-381/15.

11. IMG a declarat două recursuri împotriva hotărârilor respective. Pronunțându-se cu privire la acestea prin Hotărârea în cauzele conexate C-183/17 P și C-184/17 P, Curtea a admis cel de al doilea motiv invocat în fiecare recurs și a anulat hotărârile pronunțate în primă instanță.

12. În opinia Curții, Tribunalul a săvârșit o eroare de drept „atunci când justificase adoptarea deciziilor în litigiu [ale Comisiei] prin îndoielile pe care le avea cu privire la statutul de «organizație internațională» al IMG, în sensul reglementărilor financiare din 2002 și din 2012”<sup>10</sup>.

<sup>10</sup> Hotărârea în cauzele conexate C-183/17 P și C-184/17 P, punctul 97.

13. Potrivit Curții, elementele prezentate de Tribunal pentru a considera justificate îndoielile Comisiei nu erau susceptibile să le justifice din punct de vedere juridic<sup>11</sup>.

14. Curtea a statuat că admiterea celui de al doilea motiv al recursurilor avea următoarele consecințe:

- Eroarea de drept săvârșită de Tribunal presupunea anularea în întregime a Hotărârilor T-29/15 și T-381/15.
- Ambele cauze erau în stare de judecată, deoarece IMG a solicitat anularea deciziilor din 16 decembrie 2014 și din 8 mai 2015.
- Aceste două decizii erau afectate de aceeași eroare de drept ca Hotărârile T-29/15 și T-381/15, astfel încât trebuiau de asemenea să fie anulate în întregime.
- Dimpotrivă, cererea de despăgubire pentru prejudiciile cauzate IMG prin decizia din 8 mai 2015 nu era în stare de judecată și, prin urmare, trebuia trimisă spre rejudecare Tribunalului.

15. IMG a solicitat Curții să interpreteze punctele 1-3 din dispozitivul Hotărârii în cauzele conexe C-183/17 P și C-184/17 P. În această privință, a susținut că, potrivit reglementărilor financiare din 2002 și din 2012, Comisia nu putea avea îndoieli cu privire la statutul său de organizație internațională.

16. Curtea a respins cererea de interpretare formulată de IMG<sup>12</sup>, precizând, în special, că s-a limitat să declare că îndoielile exprimate de Comisie, pe baza unor elemente juridice, cu privire la statutul de organizație internațională al IMG, erau eronate. Dimpotrivă, aceasta nu s-a pronunțat nicidecum asupra aspectului dacă, pe baza unei analize neviciate de o eroare de drept și a tuturor elementelor relevante, trebuia sau nu să se considere că IMG avea acest statut<sup>13</sup>.

<sup>11</sup> *Ibidem*, punctele 94-96. La aceste puncte se arată că:

– În ceea ce privește îndoiala „referit[oare] la faptul de a ști dacă mai multe state prezentate de IMG ca fiind membri ai acesteia erau efectiv membrii săi, reiese din propriile constatări ale Tribunalului că îndoielile Comisiei în această privință priveau doar «anumiți» membri ai IMG și, mai precis, cinci dintre aceștia dintr-un total de 16. Or, astfel de îndoieli, presupunând că ar fi întemeiate, nu au drept consecință în dreptul internațional să priveze entitatea ai cărei membri nu ar fi – sau nu ar mai fi – aceste state de calitate de «organizație internațională», aceasta cu atât mai puțin cu cât, astfel cum este cazul în speță, statele în discuție nu reprezintă decât o parte vădit minoritară a entității în cauză”.

– În ceea ce privește „îndoieli[le] referitoare la împuternicirile persoanelor care au reprezentat anumite state la data semnării actului constitutiv al IMG, trebuie de asemenea să se arate că ar putea eventual fi repusă în discuție validitatea semnării, în special de către aceste state, a actului constitutiv al IMG, iar nu validitatea creării însăși a acesteia din urmă, dat fiind că eventualele nereguli de reprezentare arătate priveau doar un număr limitat de state participante”.

– În ceea ce privește „al treilea element, potrivit căruia secretarul general al ONU ar fi informat OLAF cu privire la faptul că IMG nu este o agenție specializată a ONU, este suficient să se constate că acesta era lipsit de orice relevanță juridică. Astfel, după cum rezultă din cuprinsul punctului 91 din prezenta hotărâre, reglementările financiare din 2002 și din 2012 nu impun nicidecum ca o entitate determinată să fie o agenție a ONU pentru a putea fi calificată drept «organizație internațională». În plus, în speță, nu se contestă că IMG nu pretinsese niciodată că ar fi o astfel de agenție, ci se declara «organizație internațională din sectorul public constituită printr-un acord internațional» [...]”.

<sup>12</sup> Ordonanța din 9 iunie 2020, International Management Group/Comisia (C-183/17 P-INT, EU:C:2020:507, denumită în continuare „Ordonanța C-183/17 P-INT”).

<sup>13</sup> *Ibidem*, punctul 23.

#### IV. Hotărârea atacată

17. Ca urmare a Hotărârii Curții în cauzele conexate C-183/17 P și C-184/17 P, Tribunalul, după ce a primit observațiile părților, a pronunțat hotărârea atacată, prin care a respins cererea de despăgubire formulată de IMG cu privire la prejudiciile pretins cauzate prin decizia din 8 mai 2015.

18. În hotărârea atacată, Tribunalul:

- A considerat că cererea era inadmisibilă, deoarece urmarea repararea unei serii de prejudicii care se adăugaseră sau își schimbaseră natura în raport cu cele indicate în cererea de recurs. Concret, acesta a declarat inadmisibile cererile prin care IMG solicita despăgubirea în natură pentru anumite prejudicii materiale și morale pe care susținea că le-a suferit ca urmare a deciziei din 8 mai 2015.
- A considerat că cererea era admisibilă în măsura în care se referea, pe de o parte, la un prejudiciu material în valoare de 3 milioane de euro și, pe de altă parte, la un prejudiciu moral în valoare de 1 euro simbolic.
- A considerat că, inclusiv în cazul în care era nelegală pentru motivele expuse în Hotărârea în cauzele conexate C-183/17 P și C-184/17 P, decizia din 8 mai 2015 nu încălcăse nicio „normă de drept ce are ca obiect conferirea de drepturi particularilor”. Prin urmare, a considerat neîntemeiat argumentul IMG potrivit căruia dispozițiile reglementărilor financiare din 2002 și din 2012 trebuiau interpretate, în lumina doctrinei de drept internațional public referitoare la noțiunea de „organizație internațională”, în sensul că oferă entităților cărora Comisia le-a recunoscut acest statut un „drept dobândit” de a fi tratate ca atare.
- A subliniat că, inclusiv în cazul în care s-ar admite că recunoașterea statutului de organizație internațională a unei anumite entități poate fi definitivă în dreptul internațional public, principiul bunei gestiuni financiare menționat la articolele 310 și 317 TFUE obligă Comisia să ia toate măsurile necesare pentru a proteja interesele financiare ale Uniunii, în special atunci când aceasta încredințează execuția bugetară unor organizații internaționale.
- A adăugat că din Hotărârea Curții în cauzele conexate C-183/17 P și C-184/17 P (punctele 88-90) rezultă că, inclusiv în cazul în care unei anumite entități i s-a recunoscut statutul de organizație internațională în sensul reglementărilor financiare din 2002 și din 2012, statutul respectiv poate fi ulterior repus în discuție de către Comisie, dacă acest lucru este justificat.
- A respins ca neîntemeiat argumentul IMG potrivit căruia nelegalitatea deciziei din 8 mai 2015, declarată de Curte, trebuia să fie considerată similară unei încălcări a principiului bunei administrări consacrat la articolul 41 din cartă și, mai exact, a obligației de a examina în mod temeinic și imparțial statutul său de organizație internațională în lumina reglementărilor financiare din 2002 și din 2012, luând în considerare toate elementele de fapt și de drept relevante<sup>14</sup>.

<sup>14</sup> Pentru a ajunge la această concluzie, Tribunalul s-a bazat pe trei considerații. În primul rând, potrivit unei jurisprudențe constante, „acest principiu nu conferă prin el însuși drepturi particularilor, cu excepția cazului în care constituie expresia unor drepturi specifice”. În plus, din aprecierile juridice efectuate anterior de instanța respectivă rezultă că Comisia poate contesta statutul de organizație internațională al IMG în sensul reglementărilor financiare din 2002 și din 2012. În sfârșit, IMG nu a demonstrat în ce măsură nelegalitatea care a determinat Curtea să anuleze decizia din 8 mai 2015 constituie o încălcare a principiului bunei administrări și, mai exact, a obligației de diligență a Comisiei.

- În sfârșit, a statuat că încălcarea reglementărilor financiare din 2002 și din 2012 invocată de IMG nu părea, în orice caz, „suficient de gravă” în sensul jurisprudenței, deoarece IMG nu a demonstrat că Comisia nu dispunea de o marjă de apreciere în ceea ce privește aplicarea acestora.

19. În concluzie, Tribunalul a considerat că nu a existat o încălcare suficient de gravă a unei norme de drept care are ca obiect acordarea de drepturi particularilor, astfel încât cererea de despăgubire formulată de IMG trebuia respinsă în totalitate.

## **V. Alte acte de procedură cu posibile efecte asupra litigiului**

20. În paralel cu procedura desfășurată în fața Tribunalului în cauza T-381/15 RENV, între Comisie și IMG a avut loc un schimb de corespondență referitor la executarea Hotărârii în cauzele conexate C-183/17 P și C-184/17 P. Din corespondența purtată rezultă că acestea au interpretat în mod diferit temeiurile sale juridice:

- Potrivit Comisiei, anularea deciziilor din 14 decembrie 2014 și din 8 mai 2015 se baza pe o lipsă de motivare a acestora.
- Dimpotrivă, potrivit IMG, anularea deciziilor respective obliga Comisia să recunoască statutul său de organizație internațională în sensul reglementărilor financiare din 2002 și 2012.

21. În cadrul acestui schimb de corespondență, Comisia a trimis către IMG, la 18 iulie 2019, o scrisoare în care arăta că, prin Hotărârea pronunțată în cauzele conexate C-183/17 P și C-184/17 P, Curtea nu concluzionase că IMG este o organizație internațională. Prin urmare, executarea hotărârii respective nu necesita „recunoașterea automată a IMG ca fiind o organizație internațională, ci mai degrabă o reevaluare a statutului său juridic în lumina informațiilor disponibile și a normelor financiare aplicabile”<sup>15</sup>.

22. IMG a introdus o acțiune la Tribunal împotriva scrisorii respective (T-645/19), solicitând, pe de o parte, anularea sa și, pe de altă parte, repararea prejudiciilor pe care i le cauzase.

23. Prin Ordonanța din 9 septembrie 2020<sup>16</sup>, Tribunalul a respins acțiunea T-645/19. IMG a declarat recursul C-619/20 P împotriva acestei ordonanțe.

24. În sfârșit, IMG a introdus la Tribunal o nouă acțiune în răspundere extracontractuală împotriva Comisiei (cauza T-752/20, IMG/Comisia, în curs de soluționare), prin care solicită repararea prejudiciilor materiale și morale pe care pretinde că le-a suferit ca urmare a acțiunilor Comisiei și ale OLAF în cadrul investigației desfășurate împotriva sa.

## **VI. Concluziile părților și procedura în fața Curții în recursul C-620/20 P**

25. IMG solicită Curții următoarele:

- Anularea Hotărârii Tribunalului din 9 septembrie 2020 în cauza T-381/15 RENV;

<sup>15</sup> În continuare, Comisia și-a reiterat solicitarea adresată IMG de a furniza documentele menționate în scrisoarea sa din 6 mai 2019 și a precizat că, în caz contrar, se va adresa direct statelor pe care IMG le considera ca fiind membrele sale.

<sup>16</sup> Ordonanța din 9 septembrie 2020, IMG/Comisia (T-645/19, nepublicată, EU:T:2020:388).

- Admiterea concluziilor recurente prezentate în primă instanță astfel cum au fost revizuite și, prin urmare,
    - Obligarea pârâtei la repararea prejudiciului material și moral, astfel cum a fost adaptat în observațiile sale ulterioare trimerii T-381/15 RENV;
    - Obligarea pârâtei la plata tuturor cheltuielilor de judecată.
26. Comisia solicită Curții respingerea recursului și obligarea IMG la plata cheltuielilor de judecată aferente.
27. Curtea a decis să conexeze recursurile C-619/20 P și C-620/20 P în vederea pronunțării hotărârii.
28. La indicațiile Curții, prezentele concluzii se vor limita la cauza C-620/20 P.

## VII. Analiza recursului C-620/20 P

### A. *Observație introductivă: motivul de recurs invocat de Comisie*

29. Prin scrisoarea din 16 iunie 2021, Comisia a informat grefa Curții cu privire la un aspect pe care îl califica drept „un element de fapt nou și important”, și anume comunicarea către IMG, la 8 iunie 2021, a evaluării (negative) a statutului său de organizație internațională, efectuată în scopul executării Hotărârii în cauzele conexe C-183/17 P și C-184/17 P în lumina reglementărilor financiare din 2002, 2012 și 2018.
30. Conform evaluării respective, care s-ar aplica retroactiv din anul 2014, IMG nu poate executa fondurile Uniunii prin modalitatea gestiunii indirecte de către o organizație internațională.
31. Comisia consideră că această împrejurare ar putea lipsi de obiect recursurile C-619/20 P și C-620/20 P, astfel încât o invocă drept (nou) motiv de recurs, în conformitate cu articolul 127 din Regulamentul de procedură al Curții.
32. IMG s-a opus concluziei Comisiei și, în plus, a introdus o acțiune în anulare la Tribunal împotriva deciziei acesteia conținute în scrisoarea din 8 iulie 2021<sup>17</sup>.
33. Prin intermediul acestui nou motiv, Comisia urmărește să determine Curtea să se pronunțe acum asupra calificării IMG ca organizație internațională și să constate că recursul a rămas fără obiect.
34. Concluzia Comisiei este inadmisibilă în contextul prezentului recurs, deoarece:
- În primul rând, legalitatea deciziei Comisiei din 8 iulie 2021 este analizată de Tribunal în cauza T-509/21, care este în curs de soluționare.
  - În al doilea rând, prezentul recurs se referă exclusiv la consecințele nelegalității constatate în Hotărârea în cauzele conexe C-183/17 P și C-184/17 P. În vederea soluționării sale, trebuie

<sup>17</sup> Cauza T-509/21.

să se clarifice dacă nelegalitatea respectivă este de natură să angajeze răspunderea Uniunii. Această întrebare nu își pierde rațiunea de a fi și nici IMG nu își pierde interesul de a introduce o acțiune în despăgubire pentru o situație care s-a produs deja doar pentru că Comisia a decis, în anul 2021, că IMG nu este o organizație internațională în sensul reglementării financiare a Uniunii.

– În al treilea rând, obiectul recursului nu poate fi diferit de cel al hotărârii atacate<sup>18</sup>.

## ***B. Primul motiv de recurs: nerespectarea Hotărârii în cauzele conexate C-183/17 P și C-184/17 P***

### ***1. Argumentele părților***

35. IMG susține că Tribunalul nu a luat în considerare, în hotărârea atacată, aspectele reținute de Curte în Hotărârea în cauzele conexate C-183/17 P și C-184/17 P.

36. În opinia sa, Tribunalul, în loc să considere că s-a reținut nelegalitatea deciziei din 8 mai 2015, admite că Comisia poate să repună în discuție statutul său de organizație internațională, în pofida faptului că în Hotărârea în cauzele conexate C-183/17 P și C-184/17 P s-a constatat că îndoielile Comisiei cu privire la natura IMG erau neîntemeiate.

37. Comisia contestă argumentele formulate de IMG și solicită respingerea acestui motiv de recurs.

### ***2. Apreciere***

38. Articolul 61 al doilea paragraf din Statutul Curții prevede că, „în caz de trimitere spre rejudecare, Tribunalul este legat de chestiunile de drept soluționate prin decizia Curții”.

39. În opinia noastră, Tribunalul nu încalcă această dispoziție și nu ignoră aspectele reținute în Hotărârea în cauzele conexate C-183/17 P și C-184/17 P atunci când respinge cererea de despăgubire formulată de IMG după ce statuează că din hotărârea respectivă nu decurge obligația ca această entitate să fie considerată o organizație internațională care, în temeiul reglementărilor financiare din 2002 și din 2012, are dreptul să i se încredințeze execuția bugetară și să primească fondurile corespunzătoare în cadrul gestiunii indirecte.

40. În special, contrar susținerilor IMG, din Hotărârea în cauzele conexate C-183/17 P și C-184/17 P nu rezultă că, odată ce Comisia a recunoscut statutul de organizație internațională al unei entități, aceasta nu mai are posibilitatea să îl reconsidere.

41. Dimpotrivă, din Hotărârea în cauzele conexate C-183/17 P și C-184/17 P și din Ordonanța C-183/17 P-INT ulterioară reiese că recunoașterea de către Comisie a statutului de organizație internațională, în sensul reglementărilor financiare din 2002 și din 2012, nu era definitivă, putând fi reevaluată în anumite condiții.

<sup>18</sup> În hotărârea atacată, la punctul 39, se arată, în legătură cu obiectul litigiului în urma declarării recursului și a trimerii cauzei spre rejudecare, că, „[i]n ședință, în răspuns la o întrebare a Tribunalului, părțile au confirmat că obiectul prezentului litigiu nu exceda repararea prejudiciului care decurge din decizia Comisiei cuprinsă în scrisoarea din 8 mai 2015, anulată de Curte, de a nu încheia cu reclamanta noi acorduri de delegare în gestiune indirectă «până când va exista o certitudine absolută cu privire la [statutul său] de organizație internațională» [...]”. Sublinierea noastră.

42. În acest sens, Ordonanța C-183/17 P-INT este foarte elocventă. Astfel cum am arătat anterior, în ordonanța respectivă, Curtea clarifică sensul Hotărârii în cauzele conexate C-183/17 P și C-184/17 P, statuând că nu se antepunuse cu privire la aspectul dacă, în urma unei analize a tuturor elementelor relevante, IMG beneficia sau nu de statutul de organizație internațională. Aceasta era o chestiune pe care trebuia să o decidă Tribunalul.

43. Prin urmare, anularea de către Curte a hotărârii Tribunalului și a deciziei Comisiei nu implica, după cum se concluzionează în mod corect în hotărârea atacată, că reglementarea financiară îi conferă recurenței dreptul de a fi recunoscută în continuare drept organizație internațională și, prin urmare, de a încheia cu Comisia acorduri de delegare în gestiune indirectă.

44. În plus, s-ar putea adăuga că Comisia are obligația de a reevalua statutul unei organizații internaționale precum IMG înainte de a-i încredința gestiunea indirectă a fondurilor din bugetul Uniunii ori de câte ori există îndoieli cu privire la natura sa.

45. Prin urmare, primul motiv de recurs trebuie respins ca nefondat.

### ***C. Al doilea motiv de recurs: încălcarea noțiunii de organizare internațională prevăzute de reglementarea financiară***

#### ***1. Argumentele părților***

46. IMG critică hotărârea atacată pentru următoarele motive: a) interpretarea eronată a noțiunii de organizație internațională prevăzute de reglementarea financiară, b) încălcarea recunoașterii internaționale și a ierarhiei normelor și c) nerespectarea interpretării efectuate în Hotărârea în cauzele conexate C-183/17 P și C-184/17 P cu privire la reglementarea financiară a Uniunii.

47. Potrivit IMG, Tribunalul a confundat calificarea entității ca organizație internațională cu capacitatea sa de a asigura gestiunea financiară a Uniunii. Comisia trebuie să asigure buna gestiune financiară a fondurilor din bugetul Uniunii, însă nu poate ignora însăși existența unei organizații internaționale, cu alte cuvinte opozabilitatea sa în dreptul internațional.

48. Comisia contestă raționamentul IMG și solicită respingerea motivului ca inoperant sau vădit nefondat.

#### ***2. Analiză***

49. În temeiul punctului patru din dispozitivul Hotărârii în cauzele conexate C-183/17 P și C-184/17 P, ca urmare a trimiterii cauzei spre rejudecare, Tribunalul trebuia să se pronunțe asupra „cererii de despăgubire formulate de [IMG], referitoare la prejudiciile care i-ar fi fost cauzate acestei entități prin decizia Comisiei [care figurează în scrisoarea sa din 8 mai 2015]”.

50. Pentru a soluționa cererea respectivă, Tribunalul nu trebuia să se pronunțe cu privire la statutul de organizație internațională al IMG în lumina normelor de drept internațional public care angajează Uniunea. Era suficient ca acesta, la fel cum a procedat la punctele 78-80 din hotărârea atacată, să sublinieze că noțiunea de organizație internațională utilizată de normele financiare din 2002 și din 2012 este cea uzitată în dreptul internațional, însă că acele norme o utilizează în scopul specific al execuției bugetului Uniunii.

51. Tribunalul a reținut<sup>19</sup>, în opinia noastră în mod corect, că, atunci când a examinat dacă recurenta era o organizație internațională în vederea încheierii de acorduri de delegare în gestiune indirectă, Comisia „trebuie nu doar să țină seama de principiile de drept internațional referitoare la organizațiile internaționale, ci și să ia toate măsurile necesare pentru protejarea intereselor financiare ale Uniunii, în conformitate cu principiul [bunei gestiuni financiare] menționat anterior”<sup>20</sup>.

52. Prin urmare, în prezenta cauză, statutul de organizație internațională al IMG în conformitate cu dreptul internațional nu este un factor relevant pentru a angaja răspunderea extracontractuală a Uniunii. Aceasta are loc numai dacă nelegalitatea deciziei Comisiei (din 8 mai 2015) anulate de Curte poate fi calificată drept o încălcare suficient de gravă a unei norme de drept al Uniunii care conferă drepturi particularilor.

53. Normele de drept internațional invocate de IMG, chiar dacă fac parte din dreptul Uniunii, nu conferă unei organizații internaționale dreptul ca statutul său, odată ce a fost recunoscut de Uniune, să nu poată fi reevaluat<sup>21</sup>. Reevaluarea care revine în sarcina Comisiei, atunci când există dovezi suficiente, este în concordanță cu obiectivul de a asigura buna gestiune financiară a bugetului Uniunii.

54. În rest, o organizație internațională nu poate pretinde ca participarea sa la gestiunea indirectă a fondurilor din bugetul Uniunii pentru o anumită perioadă să îi asigure în viitor dreptul de a continua să facă acest lucru.

55. În conformitate cu reglementările financiare din 2002 și din 2012, Comisia dispune de o marjă largă de apreciere care îi permite să aleagă dintre organizațiile internaționale pe cea mai potrivită pentru gestiunea indirectă a fondurilor din bugetul său, în acord cu cerințele principiului bunei gestiuni financiare.

56. Celelalte argumente ale IMG privind recunoașterea organizațiilor internaționale sunt inoperante, deoarece pornesc de la premisa eronată că, în Hotărârea pronunțată în cauzele conexate C-183/17 P și C-184/17 P, Curtea a atribuit entității respective această calitate.

57. În orice caz, având în vedere că Comisia a adoptat noua sa decizie din 8 iulie 2021<sup>22</sup>, împotriva căreia IMG a formulat acțiunea în anulare T-509/21, va fi necesar, în cadrul acestei proceduri în fața Tribunalului, să se decidă dacă entitatea respectivă poate sau nu să fie calificată drept organizație internațională în scopul gestiunii indirecte a fondurilor din bugetul Uniunii. Curtea nu poate, desigur, să anticipeze hotărârea pe care o va pronunța Tribunalul în urma acțiunii menționate.

58. Prin urmare, cel de al doilea motiv de recurs trebuie respins ca nefondat, pe de o parte, și ca inoperant, pe de altă parte.

<sup>19</sup> Punctul 80 din hotărârea atacată.

<sup>20</sup> În legătură cu acest principiu, a se vedea Hotărârea din 16 iulie 2020, ADR Center/Comisia (C-584/17 P, EU:C:2020:576, punctele 100-102), și Hotărârea din 28 februarie 2019, Alfamicro/Comisia (C-14/18 P, EU:C:2019:159, punctele 65-67).

<sup>21</sup> Potrivit Comisiei, reevaluarea este o practică administrativă frecventă (care are loc în special atunci când există o modificare legislativă a reglementării financiare, astfel cum a fost cazul Regulamentului delegat 2015/2462) și nu a dat naștere la litigii, cu excepția cazului IMG.

<sup>22</sup> Punctele 29 și 30 din prezentele concluzii.

***D. Al treilea motiv de recurs: încălcarea principiului buneii administrării***

***1. Argumentele părților***

59. IMG susține că Tribunalul a considerat în mod eronat (punctele 90-93 din hotărârea atacată) că nu a existat o încălcare a principiului buneii administrării de natură să atragă răspunderea extracontractuală a Comisiei.

60. Caracterul nejustificat al îndoielilor privind statutul IMG, care a condus la anularea de către Curte a deciziei Comisiei din 8 mai 2015, presupune, potrivit IMG, că această instituție a săvârșit o nelegalitate și a încălcat principiul buneii administrării (articolul 41 din cartă), încălcând obligația de a trata situația sa în mod atent și imparțial.

61. Comisia contestă argumentul IMG și propune respingerea motivului.

***2. Analiză***

62. Cel de al treilea motiv de recurs se întemeiază pe o premisă inadecvată care afectează dezvoltarea sa ulterioară: aceasta deduce, încă o dată, din Hotărârea în cauzele conexate C-183/17 P și C-184/17 P că Comisia trebuie să recunoască în mod automat și irevocabil statutul său de organizație internațională în scopul gestiunii indirecte a fondurilor din bugetul Uniunii.

63. IMG identifică nelegalitatea săvârșită de Comisie în decizia sa din 8 mai 2015 cu o încălcare a principiului buneii administrării, pentru a susține că această încălcare angajează pur și simplu răspunderea extracontractuală a Uniunii.

64. Astfel cum vom argumenta mai detaliat cu ocazia analizării celui de al patrulea motiv de recurs (care se suprapune cu cel examinat acum), nu este suficientă o simplă încălcare a principiului buneii administrării pentru a se angaja răspunderea extracontractuală a Uniunii. Aceasta din urmă trebuie să se bazeze pe o încălcare suficient de gravă.

65. IMG nu invocă în cadrul acestui motiv argumente care să dovedească existența unei încălcări suficient de grave. În special, entitatea respectivă nu indică în ce mod erorile de drept și de apreciere care au determinat Curtea să anuleze decizia Comisiei din 8 mai 2015 constituie o încălcare suficient de gravă a principiului buneii administrării (în special în ceea ce privește obligația de a acționa în mod imparțial).

66. Prin urmare, cel de al treilea motiv de recurs trebuie respins ca nefondat.

***E. Al patrulea motiv de recurs: interpretarea eronată a noțiunii de încălcare suficient de gravă a unei norme de drept având ca obiect conferirea de drepturi particularilor***

***1. Argumentele părților***

67. Potrivit IMG, Tribunalul, la punctele 87-98 din hotărârea atacată, a aplicat în mod eronat cerința privind existența unei încălcări suficient de grave a unei norme de drept care are ca obiect conferirea de drepturi particularilor ca o condiție pentru a angaja răspunderea extracontractuală a Uniunii.

68. În opinia sa, conform normelor financiare din 2002 și din 2012, organizațiile internaționale cărora Comisia le acordă posibilitatea de a efectua gestiunea indirectă a fondurilor Uniunii au dreptul ca statutul lor să nu fie reexaminat ulterior de Comisie.

69. IMG consideră de asemenea că Comisia nu dispunea de nicio marjă de apreciere și că simpla încălcare a dreptului de a nu se repune în discuție statutul său constituie o încălcare suficient de gravă a unei norme de drept ce are ca obiect conferirea de drepturi particularilor.

70. În rest, aceasta susține că Tribunalul a săvârșit o eroare la punctele 90-92 din hotărârea atacată, deoarece nu a recunoscut că Comisia a încălcat principiul bunei administrări. Încălcarea respectivă a avut loc întrucât Comisia nu a acționat cu imparțialitatea impusă în temeiul principiului respectiv, ceea ce implică o încălcare suficient de gravă a unei norme de drept care are ca obiect conferirea de drepturi particularilor.

71. Comisia se opune argumentelor IMG și solicită respingerea acestui motiv, sugerând inadmisibilitatea parțială a acestuia, ca urmare a lipsei de claritate în ceea ce privește pretinsa încălcare a principiului bunei administrări.

## 2. Analiză

72. Potrivit Curții, pentru a angaja răspunderea extracontractuală a Uniunii prevăzută la articolul 340 al doilea paragraf TFUE trebuie îndeplinite următoarele condiții<sup>23</sup>:

- nelegalitatea comportamentului imputat instituției Uniunii, care trebuie să reprezinte o încălcare suficient de gravă a unei norme de drept având ca obiect conferirea de drepturi persoanelor fizice sau juridice;
- caracterul real al prejudiciului, și
- existența unei legături de cauzalitate între comportamentul acestei instituții și prejudiciul invocat.

73. În cazul în care una dintre aceste condiții nu este îndeplinită, acțiunea trebuie respinsă în întregime, fără a fi necesară examinarea celorlalte condiții<sup>24</sup>.

74. Curtea statuează că „[...] nu orice încălcare, ci doar o încălcare suficient de gravă a unei norme de drept al Uniunii care protejează particularii poate să dea naștere unei răspunderi extracontractuale a Uniunii. Pe de altă parte, atunci când o instituție sau un organ al Uniunii este investită cu o putere de apreciere, doar o nerespectare vădită și gravă de către entitatea în cauză a limitelor impuse acestei puteri poate constitui o asemenea încălcare suficient de gravă a dreptului Uniunii”<sup>25</sup>.

<sup>23</sup> Hotărârea din 28 octombrie 2021, Vialto Consulting/Comisia (C-650/19 P, EU:C:2021:879, punctul 138), Hotărârea din 5 februarie 2021, Dalli/Comisia (C-615/19 P, EU:C:2021:133, punctul 41), Hotărârea din 5 septembrie 2019, Uniunea Europeană/Guardian Europe și Guardian Europe/Uniunea Europeană (C-447/17 P și C-479/17 P, EU:C:2019:672, punctul 147), Hotărârea din 13 decembrie 2018, Uniunea Europeană/Kendrion (C-150/17 P, EU:C:2018:1014, punctul 117), și Hotărârea din 4 iulie 2000, Bergaderm și Goupil/Comisia (C-352/98 P, EU:C:2000:361, punctul 42).

<sup>24</sup> Hotărârea din 5 februarie 2021, Dalli/Comisia (C-615/19 P, EU:C:2021:133, punctul 42), și Hotărârea din 5 septembrie 2019, Uniunea Europeană/Guardian Europe și Guardian Europe/Uniunea Europeană (C-447/17 P și C-479/17 P, EU:C:2019:672, punctul 148).

<sup>25</sup> Hotărârea din 4 aprilie 2017, Ombudsmanul European/Staelen (C-337/15 P, EU:C:2017:256, punctul 37).

75. Prin urmare, va exista o încălcare suficient de gravă a unei norme de drept având ca obiect conferirea de drepturi persoanelor fizice sau juridice atunci când încălcarea este de o asemenea natură încât instituția poate fi acuzată de o nerespectare *vădită și gravă* a limitelor impuse puterii sale de apreciere.

76. Elementele care trebuie luate în considerare în această privință sunt, printre altele, complexitatea situațiilor, gradul de claritate și de precizie a normei încălcate, precum și întinderea marjei de apreciere pe care norma încălcată o lasă autorității Uniunii<sup>26</sup>.

77. Atunci când o instituție a Uniunii nu dispune decât de o marjă de apreciere redusă în mod considerabil sau chiar inexistentă, simpla încălcare a dreptului Uniunii poate fi suficientă pentru a stabili existența unei încălcări suficient de grave a acestui drept, susceptibilă să angajeze răspunderea extracontractuală a Uniunii<sup>27</sup>.

78. Totuși, nu există o legătură automată între absența competenței de evaluare a instituției și existența unei încălcări suficient de grave. O încălcare poate fi considerată stabilită numai dacă este vorba despre o neregulă pe care nu ar fi săvârșit-o, în împrejurări similare, o administrație care acționează cu prudența și diligența obișnuite<sup>28</sup>.

79. Acestea sunt criteriile în conformitate cu care trebuie să se examineze argumentele IMG în cadrul prezentului motiv de recurs, prin care aceasta invocă o dublă încălcare pretins săvârșită de Comisie: pe de o parte, a reglementărilor financiare din 2002 și 2012 și, pe de altă parte, a principiului (sau a dreptului) la bună administrare.

#### *a) Încălcarea reglementărilor financiare din 2002 și 2012*

80. În opinia noastră, Tribunalul a reținut în mod corect că „[...] dispozițiile reglementărilor financiare din 2002 și din 2012 referitoare la gestiunea indirectă care se referă la organizațiile internaționale nu sunt norme de drept ce au ca obiect să confere unor entități cărora Comisia le-a recunoscut statutul de organizație internațională dreptul de a nu li se repune în discuție acest statut [...]”<sup>29</sup>.

81. Astfel, reglementările financiare din 2002 și 2012:

- Atribue Comisiei competența de a încredința unor entități terțe (în speță, organizații internaționale) gestiunea indirectă a fondurilor din bugetul Uniunii. Aceste reglementări nu conferă entităților respective dreptul de a fi selectate pentru gestiunea indirectă și nici nu garantează continuitatea funcțiilor lor de administratori indirecti ai bugetului Uniunii dincolo de actul concret de încredințare.

<sup>26</sup> Hotărârea din 30 mai 2017, Safa Nicu Sepahan/Consiliul (C-45/15 P, EU:C:2017:402, punctul 30).

<sup>27</sup> Hotărârea din 28 octombrie 2021, Vialto Consulting/Comisia (C-650/19 P, EU:C:2021:879, punctul 142), Hotărârea din 20 ianuarie 2021, Comisia/Printeos (C-301/19 P, EU:C:2021:39, punctul 103), și Hotărârea din 10 decembrie 2002, Comisia/Camar și Tico (C-312/00 P, EU:C:2002:736, punctul 54).

<sup>28</sup> Hotărârea din 10 septembrie 2019, HTTS/Consiliul (C-123/18 P, EU:C:2019:694, punctul 43), Hotărârea din 23 martie 2004, Ombudsmanul European/Lamberts (C-234/02 P, EU:C:2004:174, punctul 49), și Hotărârea din 4 aprilie 2017, Ombudsmanul European/Staelen (C-337/15 P, EU:C:2017:256, punctul 31).

<sup>29</sup> Punctul 88 din hotărârea atacată.

- Acordă Comisiei o marjă largă de apreciere pentru a decide, în funcție de interesul general al Uniunii, cu ce organizații internaționale este interesată să efectueze gestiunea indirectă a fondurilor Uniunii, după stabilirea statutului respectiv<sup>30</sup>.
- Autorizează Comisia să repună în discuție în mod motivat statutul de organizație internațională al acestor entități sau să reconsidere oportunitatea de a continua să le atribuie gestiunea indirectă a fondurilor Uniunii<sup>31</sup>.

82. Or, plecând de la premisele menționate, această parte a celui de al patrulea motiv de recurs nu poate fi admisă pentru două motive:

- În primul rând, astfel cum tocmai am subliniat, reglementarea financiară nu conferă IMG dreptul de a fi recunoscută în continuare ca organizație internațională și, prin urmare, de a încheia noi acorduri de delegare cu Comisia în cadrul gestiunii indirecte.
- În al doilea rând, în cazul în care s-ar accepta (*quod non*) că reglementarea respectivă conferă acest drept organizațiilor internaționale menționate, eroarea săvârșită de Comisie atunci când a adoptat decizia din 8 mai 2015 nu ar depăși *în mod vădit și grav* limitele impuse cu privire la puterea sa de apreciere.

83. Amintim că, prin decizia din 8 mai 2015, Comisia a informat IMG că, până când nu va exista o certitudine absolută cu privire la statutul său de organizație internațională, serviciile sale nu vor încheia cu acesta niciun nou acord de delegare sub modalitatea de gestiune indirectă cu o organizație internațională.

84. Este adevărat că, în ceea ce privește îndoielile, decizia respectivă nu se baza pe o analiză care să o justifice în mod adecvat, astfel cum a arătat Curtea în Hotărârea în cauzele conexate C-183/17 P și C-184/17 P. Nulitatea sa avea la bază insuficiența elementelor de probă furnizate de Comisie pentru a o justifica.

85. Or, acest viciu, care era rezultatul unei aprecieri eronate a Comisiei, nu era perceptibil la prima vedere, putând fi observat numai în urma unei dezbateri juridice în contradictoriu, în care au existat elemente rezonabile pro și contra<sup>32</sup>. Prin urmare, nu se poate afirma că Comisia a depășit în mod *vădit* limitele impuse în ceea ce privește puterea sa de apreciere.

<sup>30</sup> Hotărârea în cauzele conexate C-183/17 P și C-184/17 P, punctul 89: „[...] atunci când Comisia urmărește să adopte, în acest sens, o decizie de încredințare a sarcinilor de execuție bugetară unei entități determinate, ea are datoria de a se asigura că respectiva entitate are calitatea de organizație internațională.”

<sup>31</sup> *Ibidem*, punctul 90: „[...] atunci când, ulterior adoptării unei decizii de încredințare a sarcinilor de execuție bugetară unei entități determinate în calitate de organizație internațională, Comisia adoptă decizii precum decizi[a] în litigiu, pe baza unor elemente care sunt, în opinia sa, de natură să repună în discuție această calitate, respectivele decizii trebuie să fie justificate atât în drept, cât și în fapt.”

<sup>32</sup> Această afirmație este confirmată, în opinia noastră, de faptul că, în Concluziile prezentate în cauza C-183/17 P și C-184/17 P (EU:C:2018:782), avocatul general Saugmandsgaard Øe a considerat că „Tribunalul nu a utilizat în mod incorect puterea sa de control atunci când a ajuns la concluzia că, având în vedere dovezile depuse la dosar, era legitim și legal ca Comisia să decidă să nu mai încredințeze IMG sarcini de execuție a bugetului Uniunii, într-o oarecare măsură ca metodă de precauție, atât timp cât problema statutului juridic al entității interesate nu ar fi fost clarificată” (punctul 64).

*b) Încălcarea principiului buneii administrării*

86. Dreptul (principiul) buneii administrării este prevăzut la articolul 41 alineatul (1) din cartă, conform căruia „orice persoană are dreptul de a beneficia, în ce privește problemele sale, de un tratament imparțial, echitabil și într-un termen rezonabil din partea instituțiilor, organelor, oficiilor și agențiilor Uniunii”<sup>33</sup>.

87. Acest drept reflectă un principiu general al ordinii juridice a Uniunii<sup>34</sup>. Astfel cum se arată în Explicațiile cu privire la cartă<sup>35</sup>, „[a]rticolul 41 se întemeiază pe existența Uniunii ca o comunitate de drept ale cărei caracteristici au fost dezvoltate în jurisprudența pertinentă, care a consacrat, în special, buna administrare ca principiu general de drept”.

88. Obligația de diligență, inherentă principiului buneii administrării, se aplică cu caracter general acțiunii Comisiei și implică faptul că aceasta trebuie să acționeze cu atenție și prudență. Astfel cum statuează Curtea, „este posibil ca administrația comunitară să își angajeze răspunderea extracontractuală pentru conduită ilicită cât timp nu acționează cu toată diligența impusă și cauzează, din acest motiv, un prejudiciu”<sup>36</sup>.

89. Potrivit Curții, „atunci când o parte invocă săvârșirea de către instituția competentă a unei erori vădite de apreciere, instanța Uniunii Europene trebuie să verifice dacă această instituție a examinat atent și imparțial toate elementele relevante ale cauzei pe care se bazează această apreciere [...] Această obligație de diligență este astfel inherentă principiului buneii administrării și se aplică în mod general activității administrației Uniunii”<sup>37</sup>.

90. În hotărârea atacată, Tribunalul a respins în mod excesiv de laconic argumentele IMG cu privire la aplicarea principiului respectiv, în următorii termeni:

- „[...] în prezenta procedură după anulare și trimitere spre rejudecare, reclamanta a invocat principiul buneii administrării în susținerea argumentului potrivit căruia Comisia nu putea repune în discuție statutul de organizație internațională pe care i l-a recunoscut în trecut. În ședință, în răspuns la o întrebare a Tribunalului, reclamanta a susținut că, în temeiul principiului menționat, Comisia trebuie să examineze situația sa cu atenție și cu imparțialitate, în lumina tuturor informațiilor utile” (punctul 90).
- „[...] Comisia este obligată să se asigure de statutul de organizație internațională al entității cu care încheie un acord de delegare în gestiune indirectă chiar și atunci când a încheiat deja un acord de aceeași natură cu această entitate, din moment ce recunoașterea unui astfel de statut nu poate fi considerată ca fiind definitiv dobândită [...] În conformitate cu principiul buneii administrării și cu principiul buneii gestiuni financiare [...], nu se poate reproșa Comisiei că nu încheie noi acorduri de delegare în gestiune indirectă cu o entitate atunci când statutul de organizație internațională al acesteia poate fi repus în discuție ca urmare a unor elemente în acest sens aduse la cunoștința instituției respective” (punctul 91).

<sup>33</sup> Potrivit Curții, instituțiile, organele, oficiile și agențiile Uniunii sunt ținute să respecte drepturile fundamentale garantate de dreptul Uniunii, printre care se numără dreptul la bună administrare consacrat la articolul 41 din cartă [Hotărârea din 21 octombrie 2021, Parlamentul/UZ (C-894/19 P, EU:C:2021:863, punctele 51 și 52), și Hotărârea din 27 martie 2019, August Wolff și Remedia/Comisia (C-680/16 P, EU:C:2019:257, punctul 24 și jurisprudența citată)].

<sup>34</sup> Hotărârea din 8 mai 2014, N. (C-604/12, EU:C:2014:302, punctul 49), și Hotărârea din 19 iunie 2014, Commune de Millau și SEMEA/Comisia (C-531/12 P, EU:C:2014:2008, punctul 97).

<sup>35</sup> JO 2007, C 303, p. 17.

<sup>36</sup> Hotărârea din 16 decembrie 2008, Masdar (UK)/Comisia, C-47/07 P, EU:C:2008:726, punctul 91).

<sup>37</sup> Hotărârea din 22 noiembrie 2017, Comisia/Bilbaína de Alquitranes și alții (C-691/15 P, EU:C:2017:882, punctul 35).

– „Pe de altă parte, reclamanta nu precizează în ce mod eroarea de drept și eroarea vădită de apreciere care au determinat Curtea să anuleze decizia în litigiu ar constitui o încălcare a principiului bunei administrări, în special în ceea ce privește obligația Comisiei de a acționa cu imparțialitate, care ar îndeplini condițiile vizate de jurisprudența amintită la punctul 89 din hotărârea atacată și care ar fi, așadar, susceptibilă să angajeze răspunderea Uniunii” (punctul 92).

91. IMG îi impută Tribunalului că nu a respectat dreptul la bună administrare, reprezentat prin dreptul specific ca situația sa să fie tratată cu diligență, atenție și imparțialitate de către Comisie. O dovadă bună în acest sens ar fi anularea deciziei sale prin Hotărârea în cauzele conexe C-183/17 P și C-184/17 P.

92. Comisia respinge această afirmație, susținând că, în vederea angajării răspunderii extracontractuale, nu este suficientă simpla constatare a unui comportament ilicit: este necesar, în plus, să se dovedească faptul că instituția a acționat cu o diligență sau o imparțialitate insuficientă, împrejurare care, în opinia sa, nu a fost dovedită de IMG.

93. În urma pronunțării Hotărârii în cauzele conexe C-183/17 P și C-184/17 P, nu se mai poate contesta faptul că, prin decizia din 8 mai 2015, Comisia a săvârșit o nelegalitate.

94. O decizie nelegală cu aceste caracteristici nu încalcă însă în mod automat principiul bunei administrări (reprezentat prin dreptul persoanelor administrate la soluționarea diligentă a problemelor lor de către instituțiile Uniunii Europene) într-o asemenea măsură încât să angajeze răspunderea patrimonială a Uniunii.

95. Este cert că decizia din 8 mai 2015 este viciată de o eroare de apreciere a elementelor de probă care o justifică. Comisia a adoptat decizia, în exercitarea puterii sale de apreciere, pe baza anumitor – iar nu a *tuturor* – elementelor care, *a posteriori* și în urma dezbaterii în contradictoriu în cadrul unei acțiuni în justiție, s-ar dovedi necesare pentru a confirma sau pentru a respinge calitatea IMG de organizație internațională.

96. În opinia noastră, acest comportament nu constituie o încălcare suficient de gravă a principiului bunei administrări.

97. Încălcarea obligației de diligență nu se poate determina fără a lua în considerare domeniul, condițiile sau contextul în care obligația menționată revine instituției Uniunii vizate de aceasta<sup>38</sup>.

98. Comisia a acționat cu scopul de a proteja buna gestiune a bugetului Uniunii, ceea ce caracterizează o administrare diligentă în ceea ce privește gestiunea fondurilor publice. Cu toate că, astfel cum am menționat, îndoielile cu privire la statutul de organizație internațională al IMG (și, prin urmare, cu privire la capacitatea sa de a efectua gestiunea indirectă a fondurilor Uniunii) nu erau suficient de întemeiate la momentul respectiv, nu se poate nega faptul că existau incertitudini în această privință.

99. Este adevărat că, în anul 2015, Comisia a dat dovadă de lipsă de zel în ceea ce privește colectarea tuturor informațiilor privind natura efectivă a IMG și că, pentru acest motiv, nu a motivat suficient decizia luată, astfel cum a subliniat Tribunalul. Comisiei i se poate imputa

<sup>38</sup> Hotărârea din 4 aprilie 2017, Ombudsmanul European/Staelen (C-337/15 P, EU:C:2017:256, punctul 40), și Hotărârea din 30 ianuarie 1992, Finsider și alții/Comisia (C-363/88 și C-364/88, EU:C:1992:44, punctul 24).

faptul că nu a realizat, la momentul respectiv, o investigație mai exhaustivă, precum cea care a condus la adoptarea noii sale decizii din 8 iunie 2021, pentru a confirma că IMG nu este o organizație internațională.

100. Comisia nu ar fi trebuit să aștepte până la 8 iunie 2021 pentru a clarifica, în mod definitiv, dacă IMG este sau nu o organizație internațională. Este cert că a solicitat informații de la IMG, pe care aceasta nu i le-a furnizat, astfel încât a fost nevoită să se adreseze statelor presupuse a fi membre ale respectivei entități pentru a o informa cu privire la participarea lor în cadrul IMG. Ar fi fost de dorit mai multă diligență administrativă, însă nu apreciem în comportamentul Comisiei o încălcare suficient de gravă a obligației sale de diligență, legată de dreptul la bună administrare, susceptibilă să angajeze răspunderea extracontractuală a Uniunii<sup>39</sup>.

101. Într-un regim de răspundere extracontractuală a instituțiilor Uniunii mai puțin riguros decât cel care rezultă din jurisprudența Curții, simpla anulare a unei decizii ar putea da naștere obligației de reparare a prejudiciului cauzat.

102. Acest lucru nu este valabil în cazul în care nu orice încălcare, ci doar o încălcare suficient de gravă a unei norme de drept al Uniunii care protejează particularii poate să dea naștere unei răspunderi extracontractuale a Uniunii. Pe de altă parte, „atunci când o instituție sau un organ al Uniunii este investită cu o putere de apreciere, doar o nerespectare vădită și gravă de către entitatea în cauză a limitelor impuse acestei puteri poate constitui o asemenea încălcare suficient de gravă a dreptului Uniunii”<sup>40</sup>, situație care, astfel cum am arătat, nu se regăsește în prezenta cauză.

103. Prin urmare, considerăm că, inclusiv în cazul în care a acționat fără să dispună de dovezile necesare atunci când a adoptat decizia din 8 mai 2015, Comisia nu a săvârșit o încălcare suficient de gravă prin nerespectarea obligației de diligență. Eroarea sa, deși este evidentă, nu poate fi calificată ca fiind inacceptabilă<sup>41</sup> și nici concluziile sale, cărora li s-ar putea imputa totuși lipsa de dovezi suplimentare care să le susțină, nu au fost nerezonabile<sup>42</sup>.

104. În concluzie, cel de al patrulea motiv de recurs trebuie respins ca nefondat.

## ***F. Al cincilea, al șaselea și al șaptelea motiv de recurs: încălcări privind prejudiciul suferit de IMG***

### ***1. Argumentele părților***

105. Prin intermediul celui de al cincilea motiv de recurs, IMG arată că, în ceea ce privește concluziile formulate la punctul 40 prima-a treia liniuță din hotărârea atacată, Tribunalul a încălcat principiul reparării în natură, obligația de motivare, condițiile de admisibilitate, precum și articolul 76 litera (e) și articolul 84 alineatul (1) din Regulamentul său de procedură.

<sup>39</sup> De altfel, această neregularitate ar fi putut fi săvârșită în împrejurări similare de orice altă administrație care avea îndoieli cu privire la natura juridică a unei organizații căreia urma să i se încredințeze gestiunea indirectă a fondurilor publice.

<sup>40</sup> Hotărârea din 4 aprilie 2017, Ombudsmanul European/Staelen (C-337/15 P, EU:C:2017:256, punctul 37).

<sup>41</sup> Hotărârea din 30 ianuarie 1992, Finsider și alții/Comisia (C-363/88 și C-364/88, EU:C:1992:44, punctul 22), și Hotărârea din 4 iulie 2000, Haim (C-424/97, EU:C:2000:357, punctele 42 și 43).

<sup>42</sup> Hotărârea din 22 octombrie 1991, Nölle (C-16/90, EU:C:1991:402, punctul 13).

106. Prin intermediul celui de al șaselea motiv de recurs, IMG susține că, în ceea ce privește concluziile formulate la punctul 40 a patra liniuță din hotărârea atacată, Tribunalul a încălcat obligația de motivare, precum și articolul 76 litera (e) și articolul 84 alineatul (1) din Regulamentul său de procedură.

107. Prin intermediul celui de al șaptelea motiv de recurs, IMG invocă faptul că, în ceea ce privește prejudiciul moral, Tribunalul a încălcat principiul reparării în natură, obligația de motivare, articolul 76 litera (e) și articolul 84 alineatul (1) din Regulamentul său de procedură, precum și competența de fond a Tribunalului.

108. Comisia contestă aceste trei motive și solicită respingerea lor.

## 2. Analiză

109. În opinia noastră, Curtea ar trebui să respingă aceste trei motive de recurs ca fiind inoperante, în cazul în care le respinge pe cele precedente.

110. Potrivit unei jurisprudențe constante, „angajarea răspunderii extracontractuale a Uniunii [...] este supusă [întinerii mai multor condiții, și anume] nelegalitatea comportamentului imputat instituției Uniunii, caracterul real al prejudiciului și existența unei legături de cauzalitate între comportamentul acestei instituții și prejudiciul invocat [...] În cazul în care una dintre aceste condiții nu este îndeplinită, acțiunea trebuie să fie respinsă în totalitate, fără a fi necesară examinarea celorlalte condiții privind răspunderea extracontractuală [...]”<sup>43</sup>.

111. Până acum am încercat să argumentăm că nu există o încălcare suficient de gravă a unei norme de drept care conferă drepturi în favoarea IMG. În lipsa primei condiții indispensabile pentru angajarea răspunderii extracontractuale a Uniunii, nu este necesar să ne pronunțăm cu privire la realitatea prejudiciului și la cuantificarea sa.

112. Prin urmare, propunem ca al cincilea, al șaselea și al șaptelea motiv de recurs să fie respinse ca inoperante.

## VIII. Cheltuielile de judecată

113. În conformitate cu articolul 138 alineatul (1) din Regulamentul de procedură, care se aplică recursului în temeiul articolului 184 alineatul (2) din acesta, partea care cade în pretenții este obligată, la cerere, la plata cheltuielilor de judecată.

114. Întrucât Comisia a solicitat obligarea IMG la plata cheltuielilor de judecată și având în vedere respingerea concluziilor formulate de aceasta, se impune obligarea sa la plata cheltuielilor de judecată.

<sup>43</sup> Hotărârea din 5 februarie 2021, Dalli/Comisia (C-615/19 P, EU:C:2021:133, punctul 42), Hotărârea din 5 septembrie 2019, Uniunea Europeană/Guardian Europe și Guardian Europe/Uniunea Europeană (C-447/17 P și C-479/17 P, EU:C:2019:672, punctul 148).

## **IX. Concluzie**

115. În temeiul considerațiilor anterioare, propunem Curții:

- 1) Să respingă ca inadmisibil noul motiv de recurs invocat de Comisie.
- 2) Să respingă ca nefondate primul, al treilea și al patrulea motiv de recurs.
- 3) Să respingă al doilea motiv de recurs parțial ca nefondat și parțial ca inoperant.
- 4) Să respingă ca inoperante al cincilea, al șaselea și al șaptelea motiv de recurs.
- 5) Să oblige International Management Group să plătească propriile cheltuieli de judecată, precum și cheltuielile de judecată efectuate de Comisia Europeană, cu excepția celor aferente noului motiv invocat de această instituție.