



Repertoriul jurisprudenței

HOTĂRÂREA CURȚII (Camera a șasea)

28 februarie 2019*

„Recurs – Clauză compromisorie – Articolul 272 TFUE – Noțiunea «acțiune declaratorie» – Articolul 263 TFUE – Noțiunea «decizie administrativă» – Convenție de subvenționare încheiată în cadrul Programului-cadru pentru inovare și competitivitate (CIP) (2007-2013) – Rapoarte de audit care au constatat caracterul neeligibil al anumitor costuri declarate”

În cauza C-14/18 P,

având ca obiect un recurs formulat în temeiul articolului 56 din Statutul Curții de Justiție a Uniunii Europene, introdus la 5 ianuarie 2018,

Alfamicro – Sistemas de computadores, Sociedade Unipessoal, Lda, cu sediul în Cascais (Portugalia), reprezentată de G. Gentil Anastácio și de D. Pirra Xarepe, advogados,

recurentă,

cealaltă parte din procedură fiind

Comisia Europeană, reprezentată de J. Estrada de Solà și de M. M. Farrajota, în calitate de agenți,

pârâtă în primă instanță,

CURTEA (Camera a șasea),

compusă din doamna C. Toader (raportoare), președintă de cameră, și domnii L. Bay Larsen și M. Safjan, judecători,

avocat general: doamna J. Kokott,

grefier: domnul A. Calot Escobar,

având în vedere procedura scrisă,

având în vedere decizia luată, după ascultarea avocatei generale, de judecare a cauzei fără concluzii,

pronunță prezenta

* Limba de procedură: portugheza.

Hotărâre

- 1 Prin recursul formulat, Alfamicro – Sistemas de computadores, Sociedade Unipessoal, Lda (denumită în continuare „Alfamicro”) solicită anularea Hotărârii Tribunalului Uniunii Europene din 14 noiembrie 2017, Alfamicro/Comisia (T-831/14, nepublicată, denumită în continuare „hotărârea atacată”, EU:T:2017:804), prin care i s-a respins acțiunea având ca obiect o cerere întemeiată pe articolul 272 TFUE și prin care se solicita în esență constatarea inexistenței creanței Comisiei Europene față de recurentă în temeiul Convenției de subvenționare nr. 238882 privind finanțarea de către Uniunea Europeană a proiectului „Save Energy”, încheiată în cadrul Programului-cadru pentru inovare și competitivitate (2007-2013) instituit prin Decizia nr. 1639/2006/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 24 octombrie 2006 (JO 2006, L 310, p. 15, Ediție specială, 13/vol. 54, p. 224, denumită în continuare „convenția de subvenționare în litigiu”).

Cadrul juridic

- 2 Conform articolului 1 alineatul (2) din Decizia nr. 1639/2006, interpretat în lumina considerentului (2) al acesteia, decizia a fost adoptată pentru a contribui la promovarea competitivității și a capacității inovatoare a Comunității Europene în calitate de societate avansată bazată pe cunoaștere, cu o dezvoltare durabilă bazată pe o creștere economică solidă și pe o economie socială de piață foarte competitivă, cu un nivel foarte ridicat de protecție și de ameliorare a calității mediului. Această decizie a fost abrogată începând de la 31 decembrie 2013 de Regulamentul (UE) nr. 1287/2013 al Parlamentului European și al Consiliului din 11 decembrie 2013 de instituire a unui program pentru competitivitatea întreprinderilor și a întreprinderilor mici și mijlocii (COSME) (2014-2020) și de abrogare a Deciziei nr. 1639/2006 (JO 2013, L 347, p. 33).
- 3 Potrivit considerentului (19) al Deciziei nr. 1639/2006, aceasta viza printre altele luarea măsurilor adecvate pentru a preveni abaterile și fraudele, precum și măsurile necesare pentru a recupera fondurile pierdute, plătite în mod necorespunzător sau utilizate în manieră incorectă, în conformitate cu Regulamentul (CE, Euratom) nr. 2988/95 al Consiliului din 18 decembrie 1995 privind protecția intereselor financiare ale Comunităților Europene (JO 1995, L 312, p. 1, Ediție specială, 01/vol. 1, p. 166), cu Regulamentul (Euratom, CE) nr. 2185/96 al Consiliului din 11 noiembrie 1996 privind controalele și inspecțiile la fața locului efectuate de către Comisie în scopul protejării intereselor financiare ale Comunităților Europene împotriva fraudei și a altor abateri (JO 1996, L 292, p. 2, Ediție specială 09/vol. 2, p. 24) și cu Regulamentul (CE) nr. 1073/1999 al Parlamentului European și al Consiliului din 25 mai 1999 privind investigațiile efectuate de Oficiul European de Luptă Antifraudă (OLAF) (JO 1999, L 136, p. 1, Ediție specială, 01/vol. 22, p. 129).
- 4 Printre obiectivele prevăzute la articolul 2 din această decizie figura, la alineatul (2) litera (b) al acestui articol, Programul de sprijinire a politicii în materie de tehnologia informației și comunicării (TIC).
- 5 Articolul 9 din decizia menționată, intitulat „Protecția intereselor financiare ale Comunității”, prevedea la alineatul (3):

„Orice măsură de punere în aplicare rezultând din prezenta decizie prevede în special o supraveghere și un control financiar exercitat de Comisie sau de orice alt reprezentant autorizat de aceasta, precum și de auditori ai Curții de Conturi Europene, efectuate, după caz, la fața locului.”

Istoricul litigiului

- 6 Alfamicro este o societate unipersonală de drept portughez care furnizează servicii în domeniul informaticii și al tehnologiei informației. La 9 iunie 2009, aceasta a semnat cu Comisia convenția de subvenționare în litigiu.

- 7 Proiectul „Save Energy” finanțat de această convenție urmărea să permită sensibilizarea cetățenilor și a factorilor politici de decizie cu privire la problemele referitoare la eficiența energetică. Acest proiect s-a desfășurat de la 1 martie 2009 la 31 octombrie 2011.
- 8 Alfamicro a participat la proiectul menționat în calitate de coordonator, în cadrul unui consorțiu cu 17 parteneri din 5 state membre. Aceasta a coordonat punerea în aplicare a proiectelor-pilot de inovare în materie tehnologică și socială. În plus, a participat la alte proiecte europene în care și-a asumat rolul de consultant tehnic sau de coordonator de proiect.
- 9 Convenția de subvenționare în litigiu stabilea la articolul 5 alineatul (1) contribuția financiară maximă a Comunității la 2 230 000 de euro și prevedea că această contribuție financiară va fi limitată la 50 % din costurile eligibile.
- 10 Articolul 10 din această convenție, intitulat „Legea aplicabilă și instanța competentă”, prevedea la primul paragraf că aceasta va fi reglementată de termenii săi, de actele comunitare relevante privind programul-cadru pentru inovare și competitivitate, de regulamentul financiar aplicabil bugetului general al Comunităților Europene și de normele sale de aplicare, de celelalte dispoziții relevante ale dreptului comunitar în general și, cu titlu subsidiar, de dreptul belgian.
- 11 Potrivit articolului 10 al doilea paragraf din convenția menționată, „beneficiarii declară că au cunoștință și acceptă faptul că Comisia poate lua decizii care implică obligații pecuniare [și care constituie titlu executoriu], conform articolului 256 CE”.
- 12 Articolul 10 al treilea paragraf din aceeași convenție stipula că, fără a aduce atingere dreptului Comisiei de a adopta în mod direct deciziile prevăzute la articolul 10 al doilea paragraf, Tribunalul sau, în caz de recurs, Curtea de Justiție a Comunităților Europene erau singurele competente să judece litigiile între Comunitate, pe de o parte, și beneficiari, pe de altă parte, referitoare la interpretarea, la aplicarea sau la validitatea convenției de subvenționare în litigiu și la legalitatea deciziilor prevăzute mai sus.
- 13 Anexa II la convenția de subvenționare în litigiu, care făcea parte integrantă din aceasta, enunța condițiile generale cărora aceasta le era supusă. Articolul II.28 din aceste condiții generale, intitulat „Audit financiar”, prevedea la alineatul (1) primul paragraf că Comisia poate supune beneficiarul unui audit, în orice moment al realizării proiectului în cauză și timp de cinci ani de la data plății finale. În conformitate cu al doilea paragraf al acestui alineat, respectiva procedură putea fi asigurată de auditori externi sau de serviciile Comisiei, inclusiv de Oficiul European de Luptă Antifraudă (OLAF). Potrivit formulării articolului II.28 alineatul (6) din condițiile generale menționate, Curtea de Conturi europeană avea aceleași drepturi ca și Comisia, în special dreptul de acces, în scopul efectuării controalelor și al auditurilor.
- 14 Durata proiectului „Save Energy”, prevăzută inițial de 30 de luni, a fost extinsă ulterior la 32 de luni, astfel încât acesta s-a încheiat la 3 octombrie 2011. După executarea acestui proiect, Comisia a efectuat plata unei sume de 680 300 de euro, respectiv 50 % din costurile declarate de Alfamicro.
- 15 Prin scrisoarea din 25 octombrie 2012, Curtea de Conturi a informat Alfamicro că, potrivit articolului 287 TFUE și după cum prevede articolul II.28 alineatul (6) din condițiile generale ale convenției de subvenționare în litigiu, aceasta va face obiectul unui audit la sediul său din Cascais (Portugalia), între 17 și 19 decembrie 2012. Curtea de Conturi a închis acest audit la 11 aprilie 2013.
- 16 Raportul provizoriu de audit, comunicat Alfamicro prin scrisoarea din 29 aprilie 2013, a fost ulterior revizuit de Curtea de Conturi, ținând seama de observațiile provizorii prezentate de recurentă. Prin scrisoarea din 25 august 2014, Comisia a comunicat Alfamicro raportul final de audit și i-a notificat închiderea definitivă a acestuia din urmă. La finalizarea acestui audit, Curtea de Conturi a respins ca neconforme cu cadrul contractual și normativ aplicabile costurile declarate referitoare la personal, la

serviciile furnizate de doi subcontractanți ai Alfamicro, precum și „alte costuri directe”, privind în principal cheltuieli de călătorie și cheltuieli referitoare la cumpărarea unor produse de consum, până la concurența sumei de 934 262 de euro.

- 17 Prin scrisoarea din 8 septembrie 2014 (denumită în continuare „scrisoarea de informare prealabilă”), Comisia a informat Alfamicro că, pe baza concluziilor auditului, urma să procedeze la recuperarea sumei de 467 131 de euro și că urma să fie întocmită o notă de debit până la concurența acestei sume în cazul în care Alfamicro nu prezintă observații într-un termen de 30 de zile de la data primirii acestei scrisori. Comisia indica de asemenea în respectiva scrisoare că, în caz de plată a acestei sume în termenul precizat în nota de debit, vor fi calculate dobânzi de întârziere în procentul indicat în notă. În sfârșit, Comisia preciza că are posibilitatea de a recupera suma menționată fie prin compensare, fie prin adoptarea unui act care constituie titlu executoriu. Prin scrisoarea din 8 octombrie 2014, Alfamicro a contestat conținutul scrisorii de informare prealabilă.
- 18 Prin scrisoarea din 28 octombrie 2014, Comisia și-a confirmat poziția exprimată în scrisoarea de informare prealabilă și a anexat o notă de debit având numărul 3241413112, în cuantum de 467 131 de euro, scadența pentru plată fiind stabilită la 12 decembrie 2014.
- 19 Ulterior, prin scrisorile din 15 și 24 aprilie 2015, adresate Alfamicro în cursul fazei scrise a procedurii în fața Tribunalului, Comisia a informat-o pe aceasta din urmă că va proceda la compensarea respectivei creanțe cu alte sume datorate recurente, în calitate de beneficiară în cadrul a alte trei proiecte subvenționate de către Uniune. Ca urmare a acestor compensări, suma reclamată de Comisie de la Alfamicro se ridică, în prezent, la 270 436 de euro.

Procedura în fața Tribunalului și hotărârea atacată

- 20 Prin cererea introductivă depusă la grefa Tribunalului la 29 decembrie 2015, Alfamicro a formulat o acțiune întemeiată pe articolul 272 TFUE, potrivit căruia Curtea este competentă să se pronunțe în temeiul unei clauze compromisorii cuprinse într-un contract de drept public sau de drept privat, încheiat de Uniune sau în numele acesteia.
- 21 Alfamicro a solicitat Tribunalului să constate nevaliditatea deciziei Comisiei pretins cuprinse în scrisoarea sa din 28 octombrie 2014, cu toate consecințele legale care decurg din aceasta, și anume anularea notei de debit anexate la această scrisoare, în cuantum de 467 131 de euro, și emiterea unei note de credit în același cuantum în favoarea sa.
- 22 În fața Tribunalului, Alfamicro a invocat motive întemeiate pe încălcarea convenției de subvenționare în litigiu în ceea ce privește aprecierea costurilor declarate ca fiind neeligibile, a principiului proporționalității, a principiilor protecției încrederii legitime, securității juridice și bunei administrări, precum și a obligației de motivare.
- 23 În memoriul în replică, formulat după ce actele de compensare vizate în cuprinsul punctului 19 din prezenta hotărâre au fost adoptate de Comisie, Alfamicro a extins obiectul acțiunii sale, solicitând Tribunalului să constate nevaliditatea acestor acte de compensare și să oblige Comisia să procedeze la anularea acestora, precum și să îi restituie sumele corespunzătoare, majorate cu dobânzile de întârziere.
- 24 La rândul său, Comisia a formulat o cerere reconvențională având ca obiect în esență obligarea Alfamicro la restituirea subvenției plătite nelegal în cadrul convenției de subvenționare în litigiu.
- 25 Tribunalul a calificat cererea formulată de Alfamicro în temeiul articolului 272 TFUE drept „acțiune declaratorie”, având ca obiect constatarea inexistenței creanței de care se prevalează Comisia în temeiul convenției de subvenționare în litigiu.

- 26 În ceea ce privește primul motiv, întemeiat pe încălcarea convenției de subvenționare în litigiu, Tribunalul a realizat o analiză aprofundată a concluziilor Curții de Conturi cu privire la costurile referitoare la serviciile furnizate de consultanți interni și de subcontractori, în speță societățile O. și D. Tribunalul a validat aprecierea Curții de Conturi și a Comisiei în această privință, potrivit căreia o sumă corespunzând cu 93 % din subvenția plătită de Comisie nu era verificabilă și fiabilă și nu putea, prin urmare, să fie considerată ca reprezentând costuri angajate în mod real de Alfamicro. În consecință, Tribunalul a statuat că aceste costuri nu erau eligibile în temeiul convenției de subvenționare în litigiu și a respins primul motiv.
- 27 Prin intermediul celui de al doilea motiv, Alfamicro invoca o încălcare a principiului proporționalității. Din moment ce proiectul „Save Energy” a fost finalizat, iar Comisia a beneficiat pe deplin de acesta, Alfamicro susținea că ar fi disproporționat să se diminueze subvenția la doar 7 % din valoarea sa inițială. Tribunalul a statuat că, într-o convenție de acest tip, subvenția nu constituie o remunerație a muncii efectuate de beneficiar, ci o subvenționare a proiectelor a căror plată este supusă unor condiții precise. Pentru acest motiv, Comisia n-ar putea restitui decât costurile eligibile în temeiul convenției semnate cu beneficiarul menționat. Tribunalul a considerat, așadar, că principiul proporționalității nu fusese încălcat și a respins acest motiv.
- 28 Prin intermediul celui de al treilea motiv, Alfamicro invoca încălcarea principiilor protecției încrederii legitime, securității juridice și buneii administrări. Tribunalul a respins acest motiv ca inoperant, considerând că aceste principii nu se aplică într-un context contractual. În orice caz, principiile menționate nu ar fi fost încălcate în speță.
- 29 Al patrulea și ultimul motiv al recurenței era întemeiat pe încălcarea de către Comisie a obligației de motivare. Alfamicro susținea că motivarea deciziei pretins cuprinse în scrisoarea din 28 octombrie 2014 era „extrem de scurtă”, astfel încât această decizie era afectată de o eroare de drept. Tribunalul a respins acest motiv, reținând că, întrucât scrisoarea nu constituia un act administrativ, obligația de motivare nu se aplica în speță. În plus, Tribunalul a considerat că, chiar dacă acest motiv ar fi interpretat ca un motiv întemeiat pe obligația de executare a contractului cu bună-credință, el nu poate fi admis deoarece respectiva scrisoare intervenea într-un cadru cunoscut de Alfamicro, care fusese deja suficient informată prin scrisoarea de informare prealabilă.
- 30 Prin urmare, Tribunalul a respins acțiunea declaratorie în totalitate.
- 31 În privința capetelor de cerere prezentate de Alfamicro în memoriul său în replică, în care solicita constatarea nevalidității actelor de compensare adoptate de Comisie după depunerea cererii introductive și obligarea Comisiei la restituirea sumei corespunzătoare compensărilor menționate, majorată cu dobânzi de întârziere, Tribunalul le-a respins ca inadmisibile, pentru motivul că aceste acte de compensare constituiau acte administrative a căror anulare trebuia solicitată în temeiul articolului 263 TFUE. Or, Regulamentul de procedură al Tribunalului nu permite o modificare a naturii acțiunii în cursul judecății.
- 32 În ceea ce privește cererea reconvențională a Comisiei, Tribunalul a confirmat temeinicia aprecierii Curții de Conturi referitoare la costurile considerate neeligibile și, prin urmare, existența unei creanțe în această valoare în favoarea Comisiei. Astfel, Tribunalul a obligat Alfamicro la plata către Comisie a sumei rămase datorate după actele de compensare, respectiv 277 849,93 euro, majorată cu 26,88 euro dobândă pe fiecare zi de întârziere calculată de la data de 20 iunie 2015 și până la stingerea completă a datoriei sale care rezultă din executarea convenției de subvenționare în litigiu.

Concluziile părților

33 Prin recursul formulat, Alfamicro solicită Curții:

- anularea hotărârii atacate;
- trimiterea cauzei Tribunalului spre rejudecare în condițiile articolului 263 TFUE și
- obligarea Comisiei la plata tuturor cheltuielilor de judecată.

34 Comisia solicită Curții:

- cu titlu principal, declararea inadmisibilității recursului formulat de recurentă;
- cu titlu subsidiar, respingerea recursului ca nefondat și, prin urmare, confirmarea hotărârii atacate și
- obligarea recurente la plata tuturor cheltuielilor de judecată.

Cu privire la recurs

35 În susținerea recursului, Alfamicro invocă patru motive, primul întemeiat pe o interpretare eronată de către Tribunal a capetelor de cerere din acțiunea inițială ca urmărind constatarea faptului că creanța de care se prevala Comisia în temeiul convenției de subvenționare în litigiu era inexistentă, al doilea pe încălcarea convenției de subvenționare în litigiu, al treilea pe încălcarea principiului proporționalității și al patrulea pe încălcarea principiului securității juridice.

Cu privire la primul motiv, întemeiat pe încălcarea articolului 263 TFUE

Cu privire la admisibilitatea primului motiv

– Argumentația părților

36 Comisia invocă inadmisibilitatea primului motiv. Aceasta se întemeiază pe faptul că Alfamicro formulase cererea introductivă în fața Tribunalului în temeiul articolului 272 TFUE și al clauzei compromisorii cuprinse în convenția de subvenționare în litigiu. Solicitând Curții, în cadrul recursului, anularea hotărârii atacate și trimiterea cauzei Tribunalului spre rejudecare, în temeiul articolului 263 TFUE, cu privire la validitatea unei preținse decizii administrative adoptate de Comisie și cuprinse în scrisoarea din 28 octombrie 2014, recurenta ar modifica obiectul litigiului, cu încălcarea articolului 170 din Regulamentul de procedură al Curții. În consecință, motivul ar trebui respins ca inadmisibil.

37 Alfamicro susține că indicase în mod clar în cererea sa de sesizare a instanței că solicită Tribunalului să constate nevaliditatea deciziei Comisiei cuprinse, în opinia sa, în scrisoarea din 28 octombrie 2014 și anularea notei de debit anexate la aceasta. Tribunalul ar fi admis de asemenea, în cuprinsul punctelor 35 și 36 din hotărârea atacată, că Alfamicro solicita anularea unei decizii a Comisiei, susținând că decizia cuprinsă în această scrisoare constituia un act administrativ. Prin urmare, excepția de inadmisibilitate invocată de Comisie ar trebui înlăturată.

– *Aprecierea Curții*

- 38 Conform jurisprudenței Curții, a permite unei părți să invoce pentru prima dată în fața Curții un motiv pe care nu l-a invocat în fața Tribunalului ar echivala cu a-i permite să sesizeze Curtea cu un litigiu mai extins decât cel cu care a fost investit Tribunalul. În cadrul unui recurs, competența Curții se limitează în principiu la analiza aprecierii realizate de Tribunal în privința motivelor dezbătute în fața sa. Cu toate acestea, un argument care nu a fost invocat în primă instanță nu constituie un motiv nou care este inadmisibil în stadiul recursului dacă nu constituie decât dezvoltarea unei argumentații expuse deja în cadrul unui motiv prezentat în cererea introductivă formulată în fața Tribunalului (Hotărârea din 16 noiembrie 2017, Ludwig-Bölkow-Systemtechnik/Comisia, C-250/16 P, EU:C:2017:871, punctul 29 și jurisprudența citată).
- 39 Este cert că Alfamicro solicitase în fața Tribunalului ca acesta să se pronunțe nu pe baza articolului 263 TFUE, ci a articolului 272 TFUE și a clauzei compromisorii cuprinse în convenția de subvenționare în litigiu.
- 40 Totuși, reiese din cuprinsul punctului 36 din hotărârea atacată că recurenta solicita, încă de la început, constatarea nevalidității deciziei Comisiei pretins cuprinse în scrisoarea din 28 octombrie 2014. Rezultă că Alfamicro urmărea astfel să introducă o acțiune în anulare. În plus, Tribunalul a constatat această contradicție și a considerat, în cuprinsul punctului 41 din hotărârea atacată, că o eventuală acțiune în anulare ar fi inadmisibilă, pentru motivul că nici această scrisoare, nici nota de debit nu constituie acte administrative atacabile în cadrul unei astfel de acțiuni.
- 41 Rezultă că Alfamicro susținea deja, în cadrul acțiunii sale în fața Tribunalului, că scrisoarea Comisiei din 28 octombrie 2014 trebuia privită ca un act administrativ care provenea de la această instituție, chiar dacă și-ar fi întemeiat acțiunea pe un temei juridic eronat. Din moment ce primul motiv al recursului provine dintr-o apreciere eronată de către Tribunal a naturii juridice a scrisorii Comisiei din 28 octombrie 2014, un astfel de motiv nu constituie decât dezvoltarea unei argumentații expuse deja în cadrul unui motiv prezentat în cererea introductivă formulată în fața Tribunalului.
- 42 În consecință, acest motiv trebuie declarat admisibil.

Cu privire la fond

– *Argumentația părților*

- 43 Prin intermediul primului motiv, Alfamicro reproșează Tribunalului că a statuat în mod eronat că actul a cărei anulare a solicitat-o nu prezenta caracteristicile unui act atacabil, în sensul articolului 263 TFUE, și că a statuat, în cuprinsul punctului 50 din hotărârea atacată, că cererea introdusă de Alfamicro urmărea în realitate ca Tribunalul să constate inexistența creanței de care se prevalează Comisia în temeiul convenției de subvenționare în litigiu.
- 44 Potrivit Alfamicro, mai multe elemente sunt în măsură să demonstreze faptul că scrisoarea Comisiei din 28 octombrie 2014 constituie un act administrativ. Această scrisoare ar stabili în mod unilateral creanța și data scadenței sale și ar prevedea competența Comisiei de a adopta acte executorii. Astfel, natura auditului efectuat de Curtea de Conturi și faptul că rezultatele acestui audit au fost extrapolate în privința altor convenții între Alfamicro și Comisie ar demonstra că acest audit depășește cadrul contractual.
- 45 În plus, măsurile de compensare adoptate de Comisie ca urmare a scrisorii menționate ar constitui de asemenea acte administrative. Or, ar fi contradictoriu, pe de o parte, să se afirme că creanța Comisiei se întemeiază pe o bază contractuală care obligă, astfel, beneficiarul să introducă o acțiune în temeiul

articolului 272 TFUE și, pe de altă parte, să se recunoască acestei instituții posibilitatea de a proceda în mod unilateral la recuperarea silită a acestei creanțe pe calea compensației, așadar prin intermediul unui act administrativ care poate fi atacat doar în temeiul articolului 263 TFUE.

- 46 Comisia contestă argumentația prezentată de Alfamicro în susținerea primului motiv de recurs.

– *Aprecierea Curții*

- 47 Cu titlu introductiv, este necesar să se amintească, astfel cum a procedat Tribunalul în cuprinsul punctului 42 din hotărârea atacată, că, potrivit unei jurisprudențe constante a Curții, acțiunea în anulare în temeiul articolului 263 TFUE este deschisă împotriva tuturor actelor adoptate de instituții, indiferent de natură sau de formă, care urmăresc să producă efecte juridice obligatorii de natură să afecteze interesele reclamantului, modificând în mod distinct situația juridică a acestuia (Hotărârea din 9 septembrie 2015, *Lito Maieftiko Gynaikologiko kai Cheirourgiko Kentro/Comisia*, C-506/13 P, EU:C:2015:562, punctul 16 și jurisprudența citată, precum și Hotărârea din 20 februarie 2018, *Belgia/Comisia*, C-16/16 P, EU:C:2018:79, punctul 31 și jurisprudența citată).
- 48 Or, Curtea a statuat, în mai multe rânduri, că această competență de interpretare și de aplicare a dispozițiilor Tratatului FUE de către instanța Uniunii nu este aplicabilă în cadrul acțiunii în anulare atunci când situația juridică a unui reclamant se înscrie în cadrul unor raporturi contractuale al căror regim juridic este guvernat de legea națională desemnată de părțile contractante (a se vedea în acest sens Hotărârea din 9 septembrie 2015, *Lito Maieftiko Gynaikologiko kai Cheirourgiko Kentro/Comisia*, C-506/13 P, EU:C:2015:562, punctul 18, și Ordonanța din 21 aprilie 2016, *Borde și Carbonium/Comisia*, C-279/15 P, nepublicată, EU:C:2016:297, punctul 39).
- 49 Astfel, dacă instanța Uniunii s-ar considera competentă să judece litigiile privind anularea actelor care se înscriu într-un cadru pur contractual, aceasta ar risca nu numai să lipsească de sens articolul 272 TFUE, care permite să se atribuie instanțelor Uniunii competența jurisdicțională în temeiul unei clauze compromisorii, dar și, în cazurile în care contractul nu ar cuprinde o astfel de clauză, să extindă competența jurisdicțională a acestora dincolo de limitele stabilite de articolul 274 TFUE, care încredințează instanțelor naționale competența de drept comun pentru soluționarea litigiilor în care Uniunea este parte (Hotărârea din 9 septembrie 2015, *Lito Maieftiko Gynaikologiko kai Cheirourgiko Kentro/Comisia*, C-506/13 P, EU:C:2015:562, punctul 19).
- 50 Rezultă din această jurisprudență că, în cazul unui contract între un reclamant și una dintre instituțiile Uniunii, instanțele Uniunii nu pot fi sesizate cu o acțiune în temeiul articolului 263 TFUE decât dacă actul atacat urmărește să producă efecte juridice obligatorii care se situează în afara raportului contractual dintre părți și care implică exercitarea prerogativelor de putere publică conferite instituției contractante în calitatea sa de autoritate administrativă (Hotărârea din 9 septembrie 2015, *Lito Maieftiko Gynaikologiko kai Cheirourgiko Kentro/Comisia*, C-506/13 P, EU:C:2015:562, punctul 20).
- 51 În speță, actul atacat de Alfamicro este scrisoarea Comisiei din 28 octombrie 2014, prin care aceasta adresează o notă de debit către Alfamicro și o pune în întârziere pentru a proceda la restituirea sumelor plătite nelegal în temeiul convenției de subvenționare în litigiu, al căror quantum corespunde celui care figurează în această notă de debit.
- 52 Prin urmare, nota de debit menționată se înscrie în contextul convenției de subvenționare în litigiu, întrucât are ca obiect recuperarea unei creanțe care își are temeiul în aceasta. O astfel de notă de debit și punerea în întârziere care o însoțește cuprind doar data scadenței și condițiile de plată ale creanței pe care o constată și nu pot fi asimilate unui titlu executoriu în sine, deși menționează calea executorie prevăzută la articolul 299 TFUE ca fiind o opțiune posibilă printre altele de care dispune

Comisia în ipoteza în care debitorul nu și-ar executa obligația la data stabilită a scadenței (a se vedea, prin analogie, Hotărârea din 9 septembrie 2015, Lito Maieftiko Gynaikologiko kai Cheirourgiko Kentro/Comisia, C-506/13 P, EU:C:2015:562, punctul 23).

- 53 În orice caz, în speță, Comisia nu a recurs la executarea silită, ci a decis să introducă o cerere reconvențională la Tribunal, prin care urmărește obligarea Alfamicro la plata acestei creanțe.
- 54 În plus, niciun element invocat de Alfamicro nu permite să se considere că Comisia a acționat în calitatea sa de autoritate administrativă sau că scrisoarea acesteia din 28 octombrie 2014 a produs efecte juridice în afara cadrului contractual, susceptibile să modifice situația juridică a Alfamicro.
- 55 Astfel, auditul efectuat de Curtea de Conturi era prevăzut de convenția de subvenționare în litigiu și face parte dintr-o procedură prevăzută în mod obișnuit în acest tip de convenție. Controalele de audit urmăresc obiectivul de a garanta că beneficiarului unei subvenții i se restituie doar costurile eligibile în temeiul convenției care o alocă, astfel încât să se garanteze o gestiune și o utilizare responsabile a fondurilor europene.
- 56 Este adevărat că, după trimiterea scrisorii sale din 28 octombrie 2014, Comisia a procedat la o extrapolare a rezultatelor auditului referitor la convenția de subvenționare în litigiu în privința altor convenții pe care le încheiase cu Alfamicro și că deciziile Comisiei adoptate pe baza acestor extrapolări ar putea, eventual, să constituie acte administrative ale acestei instituții, în cazul în care depășesc cadrul contractual al acestor alte convenții. Totuși, pe de o parte, creanța constatată de Comisie în scrisoarea sa din 28 octombrie 2014 nu este întemeiată pe astfel de extrapolări, ci, în mod direct, pe rezultatele auditului efectuat de Curtea de Conturi în ceea ce privește cheltuielile declarate de Alfamicro în temeiul convenției de subvenționare în litigiu și, pe de altă parte, Tribunalul nu era sesizat cu o cerere având ca obiect celelalte convenții menționate.
- 57 De asemenea, actele de compensare adoptate ulterior de Comisie sunt acte distincte, al căror eventual caracter administrativ nu are nicio incidență asupra naturii contractuale a declarației de creanță constatată în nota de debit care însoțește scrisoarea acestei instituții din 28 octombrie 2014. De altfel, deși Alfamicro critică, la modul general, abordarea diferențiată a măsurilor contractuale și a actelor administrative de compensare în jurisprudența Tribunalului, aceasta nu contestă, în cadrul prezentului recurs, decizia Tribunalului din cuprinsul punctului 196 din hotărârea atacată de a declara inadmisibile capetele de cerere având ca obiect anularea actelor de compensare ale Comisiei, ci se limitează să invoce faptul că Tribunalul ar fi trebuit să considere că scrisoarea din 28 octombrie 2014 și nota de debit anexată la această scrisoare constituie acte atacabile, în sensul articolului 263 TFUE.
- 58 În consecință, Tribunalul nu a săvârșit nicio eroare de drept considerând că, chiar dacă acțiunea în primă instanță, deși întemeiată în mod explicit pe articolul 272 TFUE, trebuia să fie calificată drept „acțiune în anulare” care are ca temei juridic articolul 263 TFUE, o asemenea acțiune ar fi inadmisibilă, întrucât nici scrisoarea din 28 octombrie 2014, nici nota de debit anexată la această scrisoare nu constituie acte atacabile, în sensul articolului 263 TFUE, astfel încât trebuia să se considere că acțiunea introdusă de Alfamicro era întemeiată pe articolul 272 TFUE, ținând seama de clauza compromisorie care figura în convenția de subvenționare în litigiu.
- 59 Din ceea ce precedă rezultă că primul motiv trebuie înlăturat ca nefondat.

Cu privire la al doilea și la al treilea motiv, întemeiate pe încălcarea convenției de subvenționare în litigiu și a principiului proporționalității

Argumentația părților

- 60 Prin intermediul celui de al doilea și al celui de al treilea motiv, care trebuie analizate împreună, Alfamicro reproșează Tribunalului că a decis, în cuprinsul punctului 142 din hotărârea atacată, că Comisia avea obligația de a solicita restituirea finanțării costurilor considerate neeligibile și că aceasta nu a încălcat principiul proporționalității sau obligația de a-și executa cu bună-credință obligațiile contractuale.
- 61 Potrivit Alfamicro, întrucât clauza II.28 din convenția de subvenționare în litigiu prevedea că Comisia adoptă „toate măsurile corespunzătoare pe care le consideră necesare”, aceasta ar fi trebuit să țină seama de principiul proporționalității în aplicarea rezultatului auditului efectuat de Curtea de Conturi. Convenția de subvenționare în litigiu ar fi un contract sinalagmatic, iar Alfamicro și-ar fi îndeplinit obligațiile care îi reveneau în temeiul acestuia. Or, prin reducerea subvenției cu 93 %, în pofida faptului că proiectul „Save Energy” a fost finalizat, Comisia ar fi încălcat această convenție și principiul proporționalității.
- 62 Comisia contestă argumentele invocate de Alfamicro în susținerea celui de al doilea și a celui de al treilea motiv.

Aprecierea Curții

- 63 Trebuie amintit, cu titlu introductiv, că Tribunalul a constatat, în cuprinsul punctelor 90 și 128 din hotărârea atacată, că Curtea de Conturi apreciasse în mod corect caracterul neeligibil al costurilor declarate de Alfamicro. Această constatare, ce rezultă în orice caz dintr-o apreciere în fapt care ține de puterea suverană a Tribunalului, nu este contestată în prezentul recurs.
- 64 Prin urmare, trebuie doar să se verifice dacă Tribunalul a statuat în mod întemeiat că, prin deducerea totalității costurilor neeligibile din valoarea subvenției și prin solicitarea, în consecință, a restituirii unei mari părți din această subvenție, Comisia nu a încălcat principiul proporționalității.
- 65 În acest context, trebuie arătat că Comisia are obligația, potrivit articolului 317 TFUE, să respecte principiul bunei gestiuni financiare. Aceasta veghează de asemenea la protecția intereselor financiare ale Uniunii în execuția bugetului acesteia. Același lucru este valabil în materie contractuală, întrucât subvențiile acordate de Comisie provin din bugetul Uniunii. Potrivit unui principiu fundamental care guvernează ajutoarele acordate de Uniune, aceasta nu poate subvenționa decât cheltuielile care au fost într-adevăr efectuate (Hotărârea din 28 februarie 2013, Portugalia/Comisia, C-246/11 P, nepublicată, EU:C:2013:118, punctul 102 și jurisprudența citată).
- 66 În consecință, Comisia nu poate, fără a aduce atingere respectivelor principii stabilite de Tratatul FUE, să aprobe o cheltuială suportată din bugetul Uniunii fără temei juridic. Or, în contextul unei subvenții, convenția de subvenționare este cea care reglementează condițiile de acordare și de utilizare a acesteia și în special clauzele referitoare la stabilirea valorii acestei subvenții în funcție de costurile declarate de cocontractantul Comisiei.
- 67 Prin urmare, în cazul în care costurile declarate de beneficiar nu sunt eligibile în temeiul convenției de subvenționare respective, întrucât au fost considerate neverificabile și/sau nefiabale, Comisia nu are altă opțiune decât să procedeze la recuperarea subvenției în limita valorilor nejustificate, din moment ce, pe baza temeiului juridic reprezentat de această convenție de subvenționare, instituția menționată nu este

autorizată să plătească, din budgetul Uniunii, decât sume legal justificate. În aceste împrejurări, în speță, solicitarea restituirii părții din subvenție care corespunde costurilor neeligibile, astfel cum au fost constatate în raportul de audit al Curții de Conturi, reprezintă o măsură corespunzătoare.

- 68 În ceea ce privește argumentele referitoare la caracterul sinalagmatic al acestei convenții, este suficient să se amintească faptul că subvenția nu reprezintă contraprestația realizării proiectului care face obiectul convenției de subvenționare. Sumele plătite de Comisie în temeiul acesteia au drept unic scop să îi permită beneficiarului să facă față costurilor generate de respectiva realizare. Din moment ce o parte a acestor costuri a fost declarată neeligibilă, întrucât beneficiarul nu și-a respectat obligația contractuală de a justifica folosirea sumelor care i-au fost alocate, această parte a costurilor trebuie să facă obiectul unei recuperări de către Comisie în valoare corespunzătoare, faptul că beneficiarul a finalizat între timp cu bine proiectul care face obiectul convenției de subvenționare nefiind de natură să influențeze această obligație.
- 69 Cu privire la argumentul Alfamicro întemeiat pe existența unei îmbogățiri fără justă cauză, este suficient să se constate că acesta este invocat pentru prima dată în fața Curții și, prin urmare, nu este admisibil.
- 70 În consecință, Tribunalul nu a săvârșit nicio eroare de drept atunci când a constatat că Comisia, prin solicitarea restituirii finanțării costurilor considerate neeligibile, a adoptat față de recurentă o măsură corespunzătoare, aceasta fiind singura pe care o putea adopta în temeiul obligațiilor sale care decurg atât din convenția de subvenționare în litigiu, cât și din dreptul Uniunii, și că, în acest context, instituția menționată nu a acționat în mod contrar principiului proporționalității sau al executării cu bună-credință a convențiilor.
- 71 Ținând seama de considerațiile precedente, al doilea și al treilea motiv trebuie respinse ca nefondate.

Cu privire la al patrulea motiv, întemeiat pe încălcarea principiului securității juridice

Argumentația părților

- 72 Prin intermediul acestui motiv, Alfamicro susține că Tribunalul a săvârșit o eroare de drept, întrucât ar fi trebuit să constate o încălcare a principiului securității juridice de către Comisie. Recurenta arată că articolul II.28 alineatul (5) din convenția de subvenționare în litigiu prevedea că Comisia putea adopta „măsuri corespunzătoare”. Or, recurenta susține că, deși ar fi putut anticipa că imposibilitatea sa de a justifica costuri declarate în temeiul convenției de subvenționare în litigiu putea avea consecințe asupra valorii subvenției, ea nu ar fi putut niciodată să prevadă că respectiva subvenție va fi diminuată cu 93 %, în pofida faptului că proiectul a fost finalizat. În acest mod, Comisia ar fi adoptat măsuri necorespunzătoare, contrar celor prevăzute de convenția de subvenționare în litigiu, și, prin aceasta, ar fi încălcat principiul securității juridice.
- 73 Comisia contestă această argumentație.

Aprecierea Curții

- 74 Trebuie amintit că Tribunalul a fost sesizat în calitate sa de judecător al contractului, însărcinat să statueze cu privire la un litigiu de natură contractuală, și nu în calitate de judecător al legalității unui act susceptibil să facă obiectul unei acțiuni în anulare în temeiul articolului 263 TFUE.

- 75 Or, principiul securității juridice, care face parte dintre principiile generale ale dreptului Uniunii, impune ca normele de drept să fie clare, precise și previzibile în privința efectelor lor, astfel încât persoanele interesate să se poată orienta în situații și în raporturi juridice care sunt guvernate de ordinea juridică a Uniunii (Hotărârea din 8 decembrie 2011, France Télécom/Comisia, C-81/10 P, EU:C:2011:811, punctul 100 și jurisprudența citată).
- 76 În acest context, reiese că în mod întemeiat Tribunalul a statuat, în cuprinsul punctelor 156 și 157 din hotărârea atacată, că principiul securității juridice nu era aplicabil într-un litigiu de natură contractuală, în care Tribunalul nu trebuie să verifice legalitatea unui act administrativ. În consecință, o eventuală încălcare a acestui principiu nu ar avea nicio influență asupra obligațiilor care incumbă Comisiei în temeiul convenției de subvenționare în litigiu.
- 77 Prin urmare, al patrulea motiv trebuie respins ca inoperant.
- 78 Din toate cele ce precedă rezultă că niciunul dintre motivele invocate de Alfamicro în susținerea recursului său nu poate fi admis.
- 79 Prin urmare, recursul trebuie respins în întregime.

Cu privire la cheltuielile de judecată

- 80 În temeiul articolului 184 alineatul (2) din Regulamentul de procedură al Curții, atunci când recursul nu este fondat, Curtea se pronunță asupra cheltuielilor de judecată. Potrivit articolului 138 alineatul (1) din regulamentul menționat, aplicabil procedurii de recurs în temeiul articolului 184 alineatul (1) din acesta, partea care cade în pretenții este obligată, la cerere, la plata cheltuielilor de judecată. Întrucât Alfamicro a căzut în pretenții, iar Comisia a solicitat obligarea acesteia la plata cheltuielilor de judecată, se impune obligarea Alfamicro la plata cheltuielilor de judecată.

Pentru aceste motive, Curtea (Camera a șasea) declară și hotărăște:

1) Respinge recursul.

2) Obligă Alfamicro – Sistemas de computadores, Sociedade Unipessoal, Lda la plata cheltuielilor de judecată.

Semnături