



Repertoriul jurisprudenței

HOTĂRÂREA TRIBUNALULUI (Camera a noua)

8 noiembrie 2018 *

„Achiziții publice – Procedură de cerere de ofertă – Ancheta unui auditor privat – Ancheta OLAF – Constatarea unor nereguli – Decizia Comisiei privind sancțiunea administrativă împotriva reclamantei – Excluderea de la procedurile de achiziții publice și de acordare de subvenții finanțate de bugetul general al Uniunii pentru o durată de șase luni – Înscriere pe baza datelor din sistemul de detectare rapidă și de excludere – Motiv nou – Dreptul la apărare”

În cauza T-454/17,

„Pro NGO!” (Non-Governmental-Organisations/Nicht-Regierungs-Organisationen) e.V., cu sediul în Köln (Germania), reprezentată de M. Scheid, avocat,

reclamantă,

împotriva

Comisiei Europene, reprezentată de F. Dintilhac și de B.-R. Killmann, în calitate de agenți,

pârâtă,

privind o cerere întemeiată pe articolul 263 TFUE și având ca obiect anularea Deciziei Comisiei din 16 mai 2017 privind sancțiunea administrativă a excluderii reclamantei pentru o perioadă de șase luni de la procedurile de achiziții publice și de acordare de subvenții finanțate din bugetul general al Uniunii Europene și prevăzute în Regulamentul (UE, Euratom) nr. 966/2012 al 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) și a excluderii reclamantei pentru o perioadă identică de la acordarea fondurilor prevăzute în Regulamentul (UE) 2015/323 al Consiliului din 2 martie 2015 privind regulamentul financiar aplicabil celui de al 11-lea Fond european de dezvoltare (JO 2015, L 58, p. 17),

TRIBUNALUL (Camera a noua),

compus din domnii S. Gervasoni, președinte, L. Madise și R. da Silva Passos (raportor), judecători,

grefier: domnul E. Coulon,

pronunță prezenta

* Limba de procedură: germana.

Hotărâre

Istoricul cauzei

- 1 Reclamanta, „Pro NGO!” (Non-Governmental-Organisations/Nicht-Regierungs-Organisationen) e.V., este o asociație înregistrată în Germania, care își desfășoară activitățile în domeniul consilierii și susținerii organizațiilor neguvernamentale în cadrul candidaturilor acestora pentru sprijin financiar și pentru punerea în aplicare a proiectelor lor.
- 2 La 15 iulie 2011, reclamanta a semnat o „declarație de parteneriat” privind un proiect subvenționat de Comisia Europeană în cadrul căreia aceasta a autorizat partenerul principal să semneze un „contract de subvenție cu Comisia” și să o reprezinte în toate schimburile de informații cu aceasta din urmă în contextul punerii în aplicare a proiectului respectiv.
- 3 La 29 decembrie 2011, Uniunea Europeană, reprezentată de delegația sa în Republica Moldova, a semnat cu organizația „International Society for Human Rights – Moldavian Section” (denumită în continuare „ISHR-MS”) un contract de subvenție (denumit în continuare „contractul de subvenție”) privind proiectul „Consolidarea organizațiilor moldovenești ale societății civile în domeniul prevenirii împotriva virusului HIV/SIDA și îngrijirii femeilor și minorilor aflați în detenție” (denumit în continuare „proiectul”). Costul total eligibil al proiectului a fost estimat la 517 531 de euro. Finanțarea din partea Uniunii a fost stabilită la un quantum maxim de 414 025 de euro.
- 4 Potrivit articolului 5.3 din anexa IV la contractul de subvenție, contractele de prestări de servicii cu o valoare mai mare de 10 000 de euro și mai mică de 60 000 de euro trebuiau încheiate în urma unei proceduri de negociere fără publicare, în timpul căreia ISHR-MS era obligată să consulte cel puțin trei furnizori și să negocieze termenii contractului cu unul sau cu mai mulți dintre aceștia.
- 5 La 17 ianuarie 2012, ISHR-MS și reclamanta au încheiat un acord de cooperare pentru punerea în aplicare a proiectului (denumit în continuare „acordul de cooperare”).
- 6 O societate de audit (denumită în continuare „auditorul”) a realizat, la cererea Comisiei, un audit al proiectului (denumit în continuare „auditul”). Acest audit a fost împărțit în două faze: prima fază, care s-a desfășurat între 8 aprilie 2013 și 12 aprilie 2013, a cuprins perioada 30 decembrie 2011-31 decembrie 2012, iar a doua fază, desfășurată între 21 iulie 2014 și 23 iulie 2014, a cuprins perioada următoare, până la 26 aprilie 2013.
- 7 Ca urmare a primei faze de audit, prin scrisoarea din 3 mai 2013, auditorul a informat Comisia că solicitase, în timpul unei reuniuni care a avut loc la 9 aprilie 2013, informații suplimentare în cea ce privește procedura de achiziții publice urmată pentru alegerea furnizorului serviciilor de editare pentru proiect. În această scrisoare, el indică faptul că a obținut într-un prim moment din partea reclamantei și a ISHR-MR informația potrivit căreia nu fusese organizată nicio procedură specifică din cauza faptului că sumele în discuție, în valoare totală de 42 424,44 euro, fuseseră înscrise în diferite linii bugetare. În plus, un reprezentat al reclamantei i-ar fi furnizat, a doua zi, în timpul unei reuniuni, trei oferte prezentate de diferite societăți de editare, explicând că înțelesese greșit întrebarea adresată și că aceste trei oferte fuseseră luate în considerare înainte de alegerea furnizorului.
- 8 Ulterior, ISHR-MS și-a prezentat observațiile în fața auditorului cu privire la proiectul de raport din 17 octombrie 2013 privind prima fază a auditului. Cu această ocazie, organizația a afirmat în special că „auditorul [a] întrebato [în timpul reuniunii din 9 aprilie 2013] dacă fusese urmată o procedură de achiziții publice [în ceea ce privește alegerea furnizorului serviciilor de editare]”, că „răspunsul [său] [fusesse] că nu avusese loc o procedură de achiziții publice în măsura în care contractul [acestora] nu o impunea”, că „a fost urmată [o] procedură de negociere fără publicare”, că „[în] dimineața următoare,

i-[au] fost prezentate trei oferte din partea a trei furnizori de servicii de editare, precum și un contract cu furnizorul ales” și că „i [s-a] explicat aceasta auditorului procedurii de negociere urmate” și că „nu [fusesse] solicitată [nicio] altă probă”.

- 9 La 23 ianuarie 2015, Oficiul European de Luptă Antifraudă (OLAF) a redactat un raport referitor la o anchetă privind eventualele nereguli săvârșite în cadrul proiectului (denumit în continuare „raportul OLAF”).
- 10 La 8 septembrie 2015, auditorul a prezentat raportul final de audit (denumit în continuare „raportul final de audit”).
- 11 Prin scrisoarea din 16 ianuarie 2017, instanța instituită conform articolului 108 alineatele (5)-(10) din Regulamentul (UE, Euratom) nr. 966/2012 al 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) în vederea detectării riscurilor care amenință interesele financiare ale Uniunii și impunerea sancțiunilor administrative (denumită în continuare „instanța”) a informat reclamanta că Comisia îi solicitase să adopte o recomandare înainte de luarea unei decizii privind excluderea reclamantei de la participarea la procedurile de achiziții publice și de acordare de subvenții. La punctul 3.2 din această scrisoare se menționa că, în timpul auditului, se stabilise că ISHR-MS nu organizase o procedură de achiziții publice în conformitate cu anexa IV la contractul de subvenție. S-a afirmat de asemenea că reclamanta prezentase auditorului documente false pentru a da impresia că procedurile de achiziții publice fuseseră organizate.
- 12 Reclamanta și-a prezentat observațiile prin scrisoarea din 30 ianuarie 2017.
- 13 Prin scrisorile din 9 februarie 2017 și din 6 martie 2017, instanța a transmis alte elemente de probă reclamantei. Aceasta din urmă și-a prezentat observațiile în scrisorile din 15 februarie 2017 și din 8 martie 2017.
- 14 La 24 martie 2017, instanța a adoptat o recomandare prin care a invitat Comisia să excludă reclamanta, din cauza unei abateri profesionale grave, de la participarea la procedurile de achiziții publice și de acordare de subvenții pentru o perioadă de șase luni.
- 15 Prin decizia din 24 martie 2017, Comisia a exclus ISHR-MS de la participarea la procedurile de achiziții publice și de acordare de subvenții pentru o perioadă de doi ani.
- 16 Ca urmare a recomandării vizate la punctul 14 de mai sus, Comisia a adoptat Decizia din 16 mai 2017 privind sancțiunea administrativă a excluderii reclamantei pentru o perioadă de șase luni de la procedurile de achiziții publice și de acordare de subvenții finanțate din bugetul general al Uniunii Europene și prevăzute în Regulamentul nr. 966/2012 și a excluderii reclamantei, tot pentru o perioadă de șase luni, de la acordarea fondurilor prevăzute în Regulamentul (UE) 2015/323 al Consiliului din 2 martie 2015 privind regulamentul financiar aplicabil celui de al 11-lea Fond european de dezvoltare (JO 2015, L 58, p. 17) (denumită în continuare „decizia atacată”).
- 17 La considerentul (39) al deciziei atacate, Comisia a considerat că împrejurarea că documentele în cauză fuseseră pregătite la cererea ISHR-MS nu contrazicea faptul că reclamanta le prezentase auditorului pentru a-l convinge că procedurile de achiziții publice fuseseră respectate. Potrivit aceluiași considerent, simplul fapt că reclamanta a prezentat aceste documente, după ce a admis în timpul auditului că nu a fost urmată nicio procedură de achiziții publice, pune sub semnul întrebării integritatea sa profesională, deși nu ea însăși pregătise documentele.

- 18 La considerentul (45) al deciziei atacate, Comisia adaugă faptul că „la momentul deschiderii procedurii contradictorii cu [reclamanta], instanța a indicat posibilitatea unei excluderi pentru o perioadă de un an, luând în considerare: [...] comportamentul intenționat al [reclamantei], având în vedere că prezentarea unor documente auditorului privat referitoare la procedurile de cerere de ofertă, care [trebuia] considerată stabilită, a avut o intenție evidentă de a induce în eroare”.

Procedura și concluziile părților

- 19 Prin cererea introductivă depusă la grefa Tribunalului la 14 iulie 2017, reclamanta a introdus prezenta acțiune.
- 20 Reclamanta solicită Tribunalului:
- anularea deciziei atacate;
 - obligarea Comisiei la plata cheltuielilor de judecată.
- 21 Comisia solicită Tribunalului:
- respingerea acțiunii ca nefondată;
 - obligarea reclamantei la plata cheltuielilor de judecată.

În drept

- 22 Reclamanta invocă, în cererea introductivă, patru motive în susținerea cererii de anulare a deciziei atacate. În primul rând, Comisia ar fi stabilit în mod incomplet faptele care justificau sancțiunea care i-a fost aplicată. În al doilea rând, aceasta ar fi apreciat faptele în contradicție cu raportul final de audit. În al treilea rând, aceasta ar fi apreciat faptele în contradicție cu raportul OLAF. În al patrulea rând, aceasta ar fi încălcat dreptul de a fi ascultat. În replică, reclamanta contestă, în plus, proporționalitatea sancțiunii menționate.
- 23 Este necesar, mai întâi, să se examineze primele trei motive împreună, în cadrul cărora reclamanta susține în esență că Comisia a stabilit în mod incomplet faptele care justificau sancțiunea aplicată și în contradicție cu documentele de care aceasta dispunea, în special cu raportul final de audit al OLAF.

Cu privire la primele trei motive, întemeiate pe stabilirea incompletă a faptelor relevante, pe aprecierea faptelor în contradicție cu raportul final de audit și pe aprecierea faptelor în contradicție cu raportul OLAF

- 24 Reclamanta invocă, mai întâi, că Comisia justifică decizia atacată numai pe baza scrisorii auditorului din 3 mai 2013. Aceasta invocă faptul că Comisia nu ar fi trebuit să-și întemeieze decizia numai pe aceste concluzii provizorii și ar fi trebuit, dimpotrivă, să adopte decizia pe baza unei analize globale a tuturor elementelor de probă disponibile, în special în raportul final de audit, și astfel să recunoască că faptele, după cum sunt prezentate în această scrisoare, nu au fost menținute în acest raport.
- 25 În continuare, reclamanta susține că, pentru a considera că respectivul comportament al său constituia o abatere profesională gravă, Comisia a arătat în mod eronat că aceasta ar fi prezentat auditorului documente falsificate cu scopul de a-l convinge că procedurile de achiziții publice fuseseră respectate, deși nu elaborase ea însăși documentele respective. Reclamanta susține de asemenea că în raportul final de audit, indicația potrivit căreia reprezentantul său comunicase documentele nu a fost

menținută. Ea concluzionează că o analiză globală a elementelor de probă disponibile ar fi trebuit să determine Comisia să admită că ea nu comunicase auditorului documentele în cauză și că nu existase, așadar, niciun comportament ilicit.

- 26 În sfârșit, reclamanta arată că Comisia ar fi trebuit să adopte decizia ținând seama de asemenea de raportul OLAF și astfel să recunoască faptul că aceasta nu comunicase documentele în cauză și, în consecință, că nu putea să îi fie reproșat niciun comportament ilicit. Potrivit acesteia, procurorii OLAF nu au concluzionat că un reprezentant al reclamantei comunicase auditorului cele trei oferte în discuție.
- 27 Comisia contestă respectivele argumente.
- 28 În această privință, trebuie arătat, în primul rând, că, în scrisoarea din 3 mai 2013, auditorul a menționat că primise mai întâi din partea reclamantei și a ISHR-MS informația potrivit căreia nu fusese organizată nicio procedură specifică. În plus, în scrisoarea respectivă, el a precizat că un reprezentant al reclamantei a fost cel care furnizase auditorului, a doua zi, trei oferte prezentate de diferite societăți de editare, explicând că înțelesese greșit întrebarea adresată de auditor și că cele trei oferte fuseseră luate în considerare înainte de alegerea furnizorului.
- 29 În al doilea rând, potrivit raportului OLAF, documentele comunicate auditorului în cadrul auditului erau documente false care fuseseră elaborate la cererea reprezentantului ISHR-MS, în vederea auditului, pentru a da impresia că fusese respectat contractul. În cadrul acestui raport, OLAF afirmă că a realizat o misiune în Moldova și că a putut confirma stratagema înșelătoare utilizată de beneficiarul subvenției.
- 30 În al treilea rând, din raportul final de audit reiese că, inițial, coordonatoarea proiectului a explicat auditorului că nu a fost urmată nicio procedură negociată. Cu toate acestea, potrivit raportului menționat, a doua zi, auditorul a primit trei oferte diferite din partea unor furnizori de servicii de editare și, la o săptămână după audit, beneficiarul i-a trimis copii scanate ale documentelor care lipseau. Singura persoană care a semnat toate aceste documente este, potrivit auditorului, doamna N., coordonatoarea proiectului.
- 31 În al patrulea rând, din observațiile reclamantei din 30 ianuarie 2017, precum și din cuprinsul punctului 19 din cererea introductivă și din cel al punctelor 11 și 12 din replică reiese că însăși reclamanta a informat auditorul, în timpul reuniunii din 9 aprilie 2013, că nu organizase o „cerere de ofertă”. Cu aceeași ocazie, IHSR-MS ar fi indicat de asemenea că nici ea nu organizase nicio „cerere de ofertă”.
- 32 În al cincilea rând, la punctele 13 și 14 din replică, reclamanta afirmă că, atunci când auditorul a solicitat ulterior, în timpul reuniunii din 9 aprilie 2013, documentele privind o „procedură negociată”, aceasta a explicat că nu organizase nicio „cerere de ofertă”, așa încât nu putea nici să furnizeze documente referitoare la o „procedură negociată”. Cu toate acestea, potrivit afirmațiilor reclamantei de la aceleași puncte, reprezentanta IHSR-MS a explicat, cu aceeași ocazie, că primise trei oferte. În opinia reclamantei, documentele privind cele trei oferte au fost furnizate auditorului a doua zi, și anume la 10 aprilie 2013. Reclamanta afirmă că nu cunoștea faptul că ISHR-MS organizase o cerere de ofertă sau că primise oferte.
- 33 Pe de o parte, reiese din cele de mai sus că reclamanta recunoaște că a declarat auditorului că nu urmasse nicio „procedură de cerere de ofertă” și nicio „procedură negociată” privind alegerea furnizorului de servicii de editare în cadrul proiectului. Pe de altă parte, rezultă de asemenea din ceea ce precedă că reprezentanta ISHR-MS ar fi afirmat, în schimb, că primise trei oferte și că ar fi prezentat ulterior documentele referitoare la acestea în timpul reuniunii cu auditorul din 10 aprilie 2013, la care reclamanta era prezentă.

- 34 Cu toate acestea, reclamanta, admitând versiunea faptelor descrisă la punctul 33 de mai sus, contestă răspunderea sa în elaborarea documentelor vizate la același punct și neagă faptul că a transmis astfel de documente auditorului, în timpul reuniunii cu acesta din urmă, la 10 aprilie 2013. Tocmai în acest context contestă reclamanta decizia atacată.
- 35 În această privință, este necesar să se constate că, *primo*, reclamanta era prezentă, împreună cu ISHR-MS la reuniunea din 10 aprilie 2013. *Secundo*, astfel cum reiese din scrisoarea auditorului din 3 mai 2013, din timpul faptelor în litigiu și întocmită de un auditor independent al Comisiei, reclamanta a fost cea care a prezentat auditorului, în timpul acestei reuniuni, trei oferte din partea diferitelor societăți de editare. *Tertio*, chiar presupunând că, astfel cum pretinde reclamanta în replică, ISHR-MS ar fi fost cea care a transmis auditorului documentele în discuție, nu reiese din nici un element din dosar că reclamanta s-ar fi desolidarizat de acțiunea ISHR-MS de a transmite documentele respective auditorului, deși ar fi putut denunța această neregularitate sau ar fi putut cel puțin să nu participe la reuniunea respectivă. *Quarto*, răspunderea reclamantei în gestiunea contractului de subvenție rezulta din „declarația de parteneriat”, din articolul 16 din contract și din acordul de cooperare.
- 36 În plus, în mod contrar a ceea ce susține reclamanta, scrisoarea auditorului din 3 mai 2013, care precizează că reclamanta furnizase auditorului trei oferte prezentate de diferite societăți de editare, nu a fost contrazisă nici prin raportul OLAF, nici prin raportul final de audit. Astfel, pe de o parte, raportul OLAF nu specifică cine a transmis documentele în discuție auditorului, ci numai faptul că aceste documente erau false și că fuseseră elaborate la cererea ISHR-MS, în vederea auditului, pentru a da impresia că contractul fusese respectat. Pe de altă parte, raportul final de audit arată că auditorul a primit cele trei oferte în discuție în timpul unei reuniuni la care erau prezente atât reclamanta, cât și ISHR-MS, fără să precizeze însă persoana care a transmis aceste documente auditorului.
- 37 Din cele ce precedă rezultă că Comisia a considerat în mod întemeiat că reclamanta a indus în eroare intenționat auditorul.
- 38 Acest comportament intenționat nu poate, pe de altă parte, să fie repus în discuție prin declarația pe proprie răspundere din 10 iulie 2017, semnată de domnul B., președintele consiliului de administrație al reclamantei, și anexată la cererea introductivă.
- 39 Astfel, este necesar, în această privință, să se arate că, potrivit jurisprudenței, deși o declarație pe proprie răspundere poate avea o valoare probantă, pentru a o aprecia pe aceasta din urmă, este necesar să se verifice credibilitatea și veridicitatea informației conținute de o asemenea declarație, ținând seama printre altele de originea documentului, de împrejurările întocmirii acestuia, de destinatarul său și să ridice problema dacă, având în vedere conținutul său, respectivul document pare logic și fiabil (a se vedea Hotărârea din 3 iulie 2014, Alchaar/Consiliul, T-203/12, nepublicată, EU:T:2014:602, punctul 164 și jurisprudența citată).
- 40 Or, declarația pe proprie răspundere în cauză vine din partea reclamantei înseși, întrucât este semnată de președintele consiliului său de administrație și este contrară versiunii faptelor cuprinse în scrisoarea auditorului din 3 mai 2013, întocmită de un auditor independent și redactată la momentul faptelor în cauză. Această scrisoare nu a fost, pe de altă parte, repusă în discuție nici de raportul final de audit, nici de raportul OLAF.
- 41 În plus, pentru a se putea stabili temeinicia deciziei atacate, în special a considerentului (39), menționat la punctul 17 de mai sus, este necesar să se analizeze în detaliu care erau responsabilitățile reclamantei în cadrul proiectului.
- 42 Este necesar, în primul rând, să se menționeze că, prin „declarația de parteneriat” semnată de reclamantă la 15 iulie 2011, aceasta din urmă și-a asumat statutul de coresponsabilă privind proiectul. Prin această declarație, în care parteneriatul este definit ca „o relație [...] între două sau mai multe

organizații, care prevede răspunderea solidară în vederea continuării proiectului subvenționat de Comisie”, reclamanta a luat cunoștință de toate obligațiile aferente contractului de subvenție și a autorizat totodată ISHR-MS să „o reprezinte în toate schimburile de informații cu Comisia în contextul punerii în aplicare a proiectului [finanțat de Comisie]”. Această declarație prevede de asemenea că ISHR-MS „trebuie să își consulte partenerii în mod regulat și să îi informeze cu privire la evoluția [proiectului]”.

- 43 În al doilea rând, pe de o parte, articolul 16.2 al treilea paragraf din anexa II la contractul de subvenție prevede că „[ISHR-MS] se obligă să acorde accesul corespunzător [...] la orice document [...] care privește gestiunea tehnică și financiară” a proiectului. Articolul 16.3 din această anexă menționează de asemenea că „documentele vizate la articolul 16.2 [din această anexă] includ [...] proba procedurilor de achiziții publice, precum documentele referitoare la cereri de ofertă, ofertele din partea ofertanților și rapoartele de evaluare”. Pe de altă parte, la articolul 5.3 din anexa IV la contractul de subvenție se prevede că „[c]ontractele de prestări de servicii cu o valoare mai mică de 60 000 de euro sunt atribuite în urma unei proceduri de negociere fără publicare, în cadrul căreia [ISHR-MS] consultă cel puțin trei furnizori, la alegere” și că „[î]n ceea ce privește contractele cu o valoare de cel puțin 10 000 de euro [ISHR-MS] poate face comenzi pe baza unei singure oferte”.
- 44 În al treilea rând, acordul de cooperare dispune că „ISHR-MS și [reclamanta] convin să lucreze împreună în cadrul punerii în aplicare a [...] proiectului”. Acesta stabilește că „[I]SHR-MS este responsabilă finală pentru gestionarea proiectului în ansamblul său; acest lucru include pregătirea și punerea în aplicare a tuturor activităților proiectului [...]; contabilitatea și supravegherea proiectului, precum și producerea rapoartelor destinate [Delegației Uniunii Europene în Republica Moldova]”. Acordul de cooperare prevede de asemenea că „ISHR-MS va solicita opinia [reclamantei] de fiecare dată când va fi necesar” și că „[a]spectele cele mai importante privind personalul sau punerea în aplicare a proiectului vor fi discutate între părți, înainte de adoptarea deciziei.” Acordul menționat stabilește, în sfârșit, că „[reclamanta] va fi responsabilă printre altele pentru [...] punerea la dispoziție a personalului experimentat în vederea susținerii și a formării [ISHR-MS] în toate aspectele gestionării proiectului (punere în aplicare, redactarea rapoartelor, contabilitate)”.
- 45 Luând în considerare toate cele de mai sus, reclamanta contestă în mod eronat aprecierea de fapt a Comisiei reținută în decizia atacată și neagă răspunderea sa în ceea ce privește furnizarea către auditor a celor trei oferte vizate la punctul 33 de mai sus, referitoare la lucrările de editare. Astfel, deși nu se contestă în decizia atacată faptul că ISHR-MS este responsabilă pentru elaborarea acestor documente, Comisia a considerat în mod corect că acest lucru nu excludea răspunderea reclamantei pentru transmiterea documentelor menționate auditorului.
- 46 Rezultă din elementele descrise la punctele 42-44 de mai sus că ISHR-MS era responsabilă finală pentru gestionarea proiectului în ansamblul său, inclusiv pentru pregătirea și pentru punerea în aplicare a tuturor activităților proiectului. Potrivit în special articolului 16 din anexa II la contractul de subvenție coroborat cu articolul 5.3 din anexa IV din contractul menționat, procedura de negociere fără publicare în discuție în prezenta cauză trebuia organizată. Reiese de asemenea din aceste elemente că contractul de prestare de servicii de editare în cadrul proiectului, din moment ce avea o valoare de 42 424,44 euro, ar fi trebuit atribuit în urma unei proceduri de negociere fără publicare, în care ar fi trebuit consultați cel puțin trei furnizori.
- 47 Cu toate acestea, potrivit elementelor descrise la punctele 42-44 de mai sus, ISHR-MS trebuia să solicite opinia reclamantei dacă aprecia necesar și, în orice caz, aspectele cele mai importante, privind în special punerea în aplicare a proiectului, trebuiau discutate între părți, înainte de adoptarea deciziei. Rezultă în special din acordul de cooperare că reclamanta era responsabilă pentru punerea la dispoziție a personalului experimentat în vederea susținerii și a formării ISHR-MS în toate aspectele gestionării proiectului, și anume punerea în aplicare, redactarea rapoartelor și contabilitatea.

- 48 Or, având în vedere funcțiile sale de susținere a ISHR-MS în special în punerea în aplicare a proiectului și luând în considerare de asemenea valoarea contractului de prestări de servicii de editare, și anume 42 424,44 euro, care reprezenta, așadar, mai mult de 10 % din cuantumul stabilit ca finanțare maximă din partea Uniunii (și anume 414 025 de euro), reclamanta avea datoria de a se asigura cu privire la respectarea cerinței de a consulta trei furnizori, precum și a veridicității documentelor vizate la punctul 33 de mai sus la momentul transmiterii acestora auditorului, chiar dacă nu le elaborase ea însăși.
- 49 Astfel, *primo*, faptul că reclamanta a informat, ea însăși, într-un prim moment, auditorul că nu urmasese nicio „procedură de cerere de ofertă” și nicio „procedură negociată” privind alegerea furnizorului serviciilor de editare în cadrul proiectului, este, în sine, un factor important care trebuie luat în considerare în ceea ce privește răspunderea acesteia pentru transmiterea, într-un al doilea moment, a documentelor către auditor. În realitate, simpla existență a acestor documente vizate la punctul 33 de mai sus este în contradicție cu informațiile transmise de reclamantă, în calitate de partener la proiect, către auditor.
- 50 *Secundo*, trebuie subliniat că documentele vizate la punctul 33 de mai sus au fost transmise auditorului în timpul unei reuniuni la care reclamanta era prezentă. Or, având în vedere responsabilitățile reclamantei, în conformitate cu „declarația de parteneriat”, cu articolul 16 din contractul de subvenție și cu acordul de cooperare, simpla sa prezență cu această ocazie face ca reclamanta să fie responsabilă pentru această transmitere. Reclamantei îi revenea astfel sarcina, în cadrul funcțiilor sale de susținere acordată ISHR-MS în punerea în aplicare a proiectului, să se asigure, la momentul transmiterii documentelor în discuție, că procedura negociată era respectată și că documentele corespundeau unor oferte care fuseseră efectiv colectate de ISHR-MS. Astfel cum s-a indicat la punctul 35 de mai sus, nu reiese din dosar că reclamanta s-ar fi desolidarizat de acțiunea ISHR-MS de a transmite aceste documentele auditorului în timpul reuniunii din 10 aprilie 2013, deși avea cunoștință, în special ca urmare a informațiilor transmise auditorului la 9 aprilie 2013 potrivit cărora nu a fost urmată nicio „procedură de cerere de ofertă” și nicio „procedură de negociere”, de caracterul nesincer al documentelor transmise.
- 51 Astfel, reclamanta susține în mod eronat că, în decizia atacată, Comisia a stabilit faptele justificând sancțiunea aplicată în mod incomplet și în contradicție cu documentele de care aceasta dispunea, în special cu raportul final de audit și cu raportul OLAF.
- 52 În consecință, primul, al doilea și al treilea motiv trebuie să fie respinse ca nefondate. Prin urmare, nu este necesar să se examineze cererile de mărturie formulate de reclamantă la punctele 18 și 31 din cererea introductivă.

Cu privire la al patrulea motiv, întemeiat pe încălcarea dreptului de a fi ascultat

- 53 În cadrul primului aspect, reclamanta invocă faptul că a avut posibilitatea să consulte scrisoarea auditorului din 3 mai 2013, precum și raportul OLAF numai după ce a invocat o critică întemeiată pe încălcarea dreptului de a fi ascultat. Aceasta a considerat, în plus, că nu a avut posibilitatea să-și precizeze poziția cu privire la punctele acestor documente care ar fi putut fi determinante, în măsura în care numeroase pasaje au fost oculte în fiecare dintre versiunile acestor documente care i-au fost comunicate. În cadrul celui de al doilea aspect, aceasta susține că a fost ascultată și că a avut acces la dosar numai prin intermediul instanței și că Comisia nu a mai audiat-o ea însăși înainte să adopte decizia atacată.

- 54 Comisia se opune acestei argumentații. Pe de altă parte, întemeindu-se pe articolul 84 din Regulamentul de procedură al Tribunalului, Comisia invocă inadmisibilitatea argumentului, prezentat de reclamantă pentru prima dată în stadiul replicii, potrivit căruia aceasta din urmă a fost ascultată și a avut acces la dosar numai prin intermediul instanței și potrivit căruia Comisia nu a mai audiat-o înainte adoptării deciziei atacate.
- 55 În această privință, este necesar mai întâi să se amintească faptul că, în temeiul articolului 41 alineatul (1) din Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene, 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. Potrivit alineatului (2) al articolului menționat, acest drept include în principal dreptul oricărei persoane de a fi ascultată înainte de luarea oricărei măsuri individuale care ar putea să îi aducă atingere.
- 56 Respectarea dreptului de a fi ascultat, care se impune în mod direct oricărei instituții, oficiu, agenție sau organ al Uniunii, garantează oricărei persoane vizate în mod direct de acțiunea acestor administrații posibilitatea de a-și face cunoscut punctul de vedere, în mod util și eficient, în cursul unei proceduri administrative susceptibile de a determina adoptarea unei măsuri individuale care ar putea să afecteze în mod defavorabil interesele sale (a se vedea Hotărârea din 19 octombrie 2017, Bernaldo de Quirós/Comisia, T-649/16, nepublicată, EU:T:2017:736, punctul 70 și jurisprudența citată).
- 57 În ceea ce privește primul aspect al celui de al patrulea motiv, este necesar să se arate că simplu fapt că anumite pasaje ale documentelor puse la dispoziția reclamantei au fost oculte nu a adus atingere dreptului reclamantei de a fi ascultată, astfel cum arată Comisia în mod întemeiat.
- 58 În primul rând, în ceea ce privește scrisoarea auditorului din 3 mai 2013, faptele care sunt descrise și care au fost reținute în decizia atacată sunt cele menționate la punctul 7 de mai sus. Prin această scrisoare, auditorul a informat Comisia că solicitase, în timpul unei reuniuni, informații suplimentare referitoare la procedura de achiziții publice urmată pentru alegerea furnizorului de servicii de editare pentru proiect. În scrisoarea menționată, acesta a precizat că a primit mai întâi din partea reclamantei și a ISHR-MS informația potrivit căreia nu fusese organizată nicio procedură specifică ca urmare a faptului că sumele în discuție, în valoare totală de 42 424,44 euro, fuseseră înscrise în diferite linii bugetare. În plus, el a indicat că un reprezentat al reclamantei îi furnizase, a doua zi, trei oferte prezentate de diferite societăți de editare, explicând că înțelesese greșit întrebarea adresată și că aceste trei oferte fuseseră luate în considerare înainte de alegerea furnizorului.
- 59 Or, trebuie să se constate că această descriere a faptelor a fost în esență reținută în decizia atacată, în special la considerentele (19) și (20), și că aceasta din urmă nu se întemeiază pe pasaje din scrisoarea auditorului din 3 mai 2013 care, în versiunea respectivului document astfel cum a fost trimisă reclamantei, fuseseră oculte și nici măcar nu face referire la acestea.
- 60 În al doilea rând, în ceea ce privește raportul OLAF, faptele care sunt descrise și care au fost reținute în decizia atacată sunt cele menționate la punctul 29 de mai sus. Reiese din acest raport că documentele comunicate auditorului în cadrul auditului erau documente false care fuseseră elaborate la cererea reprezentantului ISHR-MS, în vederea acestui audit, pentru a da impresia că contractul fusese respectat. În acest raport, OLAF afirmă că a putut confirma stratagema înșelătoare utilizată de beneficiarul subvenției.
- 61 Or, rezultă că descrierea faptelor reținută în decizia atacată, în special la considerentele (19) și (20), este de asemenea conformă cu constatările din raportul OLAF, vizate la punctele 29 și 60 de mai sus. Pe de altă parte, deși, în raportul menționat, OLAF se referă numai la rolul ISHR-MS și nu abordează faptele precise referitoare la reclamantă pe care se întemeiază Comisia pentru adoptarea deciziei

atacate, nu este mai puțin adevărat că în aceasta din urmă Comisia nu se întemeiază pe pasaje din acest raport care, în versiunea respectivului document astfel cum a fost trimisă reclamantei, fuseseră oculte și nici nu face referire la acestea.

62 În concluzie, în ceea ce privește documentele în discuție, decizia atacată se întemeiază numai pe faptele care o priveau pe reclamantă și care sunt menționate în pasajele care nu au fost oculte, de care reclamanta a luat cunoștință și asupra cărora a avut posibilitatea să își precizeze poziția.

63 Prin urmare, primul aspect al celui de al patrulea motiv trebuie respins ca neîntemeiat.

64 În ceea ce privește al doilea aspect al celui de al patrulea motiv, este necesar mai întâi să se analizeze reglementarea Uniunii aplicabilă în speță.

65 Decizia atacată a fost adoptată în temeiul articolului 105a alineatul (2) din Regulamentul nr. 966/2012, care are următorul cuprins:

„(2) Decizia de excludere și/sau de a impune o sancțiune financiară este luată de autoritatea contractantă. Această decizie se bazează pe o hotărâre definitivă sau pe o decizie administrativă definitivă.

Cu toate acestea, în situațiile menționate la articolul 106 alineatul (2), autoritatea contractantă înaintează cazul comitetului menționat la articolul 108 pentru a asigura o evaluare centralizată a respectivelor situații. În astfel de cazuri, autoritatea contractantă ia decizia pe baza unei încadrări juridice preliminare, ținând cont de recomandarea comitetului.

[...]”

66 Articolul 106 din Regulamentul nr. 966/2012 prevede următoarele:

„(1) Autoritatea contractantă exclude un operator economic de la participarea la proceduri de achiziții reglementate de prezentul regulament în cazurile în care:

[...]

(c) s-a stabilit printr-o hotărâre definitivă sau printr-o decizie administrativă definitivă că operatorul economic se face vinovat de abatere profesională gravă deoarece a încălcat legile sau regulamentele sau standardele etice ale profesiei din care face parte sau deoarece se face vinovat de orice conduită abuzivă care îi afectează credibilitatea profesională, atunci când această conduită trădează o intenție frauduloasă sau o neglijență gravă, inclusiv, în special, oricare dintre următoarele:

[...]

(2) În lipsa unei hotărâri definitive sau, după caz, a unei decizii administrative definitive în cazurile menționate la alineatul (1) literele (c), (d) și (f) [...] autoritatea contractantă exclude un operator economic pe baza unei încadrări juridice preliminare a unui comportament menționat la literele respective, ținând cont de faptele stabilite sau de alte constatări incluse în recomandarea instanței menționate la articolul 108.

[...]”

67 Conform articolului 108 din Regulamentul nr. 966/2012:

„[...]”

(5) Autoritatea contractantă poate lua o decizie de excludere și/sau de impunere a unei sancțiuni financiare și o decizie de publicare a informațiilor aferente doar după ce a obținut recomandarea comitetului, atunci când această decizie se bazează pe o încadrare preliminară, astfel cum se menționează la articolul 106 alineatul (2).

[...]

(8) În ceea ce privește instanța, se aplică următoarea procedură:

- (a) autoritatea contractantă solicitantă trimite cazul instanței împreună cu informațiile necesare menționate la alineatul (3) de la prezentul articol, faptele și constatările menționate la articolul 106 alineatul (2) și situația presupusă de excludere;
- (b) instanța notifică fără întârziere operatorului economic faptele în cauză și încadrarea lor juridică preliminară, ceea ce poate fi considerat ca fiind o situație de excludere menționată la articolul 106 alineatul (1) literele (c), (d), (e) și (f) și/sau poate conduce la impunerea unei sancțiuni financiare. Instanța transmite în același timp aceeași notificare celorlalte autorități contractante;
- (c) înainte de adoptarea oricărei recomandări, instanța acordă operatorului economic și autorităților contractante notificate ocazia de a prezenta observații [...];

[...]

(9) [...]

În cazul în care prevede luarea unei decizii mai severe decât cea recomandată de instanță, autoritatea contractantă se asigură că o astfel de decizie se ia cu respectarea dreptului de a fi ascultat și a normelor privind protecția datelor cu caracter personal.”

68 În speță, reclamanta nu contestă faptul că a fost ascultată de instanță. De altfel, aceasta și-a precizat poziția cu privire la scrisorile trimise de instanță în trei reprize, și anume la 16 ianuarie 2017, la 9 februarie 2017 și la 6 martie 2017, prin scrisorile din 30 ianuarie 2017, din 15 februarie 2017 și din 8 martie 2017. Aceasta invocă faptul că nu a fost ascultată de Comisia însăși înainte de adoptarea deciziei atacate, deși, în opinia sa, acest lucru ar fi trebuit să se întâmple.

69 În această privință, mai întâi, Comisia invocă în mod greșit, astfel cum se descrie la punctul 54 de mai sus, inadmisibilitatea argumentului reclamantei potrivit căruia nu a ascultat-o ea însăși înainte de adoptarea deciziei atacate, susținând că ar fi vorba despre un motiv nou, invocat de reclamantă pentru prima dată în stadiul replicii.

70 Conform articolului 84 alineatul (1) din Regulamentul de procedură, pe parcursul procesului, invocarea de motive noi este interzisă, cu excepția cazului în care aceste motive se bazează pe elemente de fapt și de drept care au apărut în cursul procedurii. În plus, un motiv care constituie dezvoltarea unui motiv enunțat anterior, direct sau implicit, în cererea introductivă și care prezintă o legătură strânsă cu acesta trebuie declarat admisibil. Pe de altă parte, argumentele al căror conținut prezintă o legătură strânsă cu un motiv enunțat în cererea de sesizare nu pot fi considerate motive noi, iar prezentarea lor este admisă în cadrul replicii sau al ședinței (a se vedea Hotărârea din 12 septembrie 2012, Italia/Comisia, T-394/06, nepublicată, EU:T:2012:417, punctul 48 și jurisprudența citată).

71 În speță, pe de o parte, la punctul 32 din cererea introductivă, reclamanta arată că „[r]eclamantei i s-a permis să consulte [scrisoarea auditorului] din 3 mai 2013 [...] și raportul OLAF [...] și să își precizeze poziția față de acestea numai după ce a invocat o critică în această privință”. Pe de altă parte, la punctele 27 și 28 din memoriul în replică, reclamanta susține că „[Comisia] confundă procedura prevăzută la articolul 108 din Regulamentul nr. 966/2012, urmată de instanță, cu cea prevăzută la

articolul 106 alineatul (2) [din regulamentul respectiv], urmată de [Comisie], pentru adoptarea propriei decizii”, că „[ea a fost ascultată și a avut acces la dosar] prin intermediul [instanței]”, că „[Comisia nu a mai ascultat-o ea însăși] înainte de adoptarea deciziei” și că „[a]ceasta constituie de asemenea o încălcare a dreptului de a fi ascultat”.

- 72 Deși, în cererea introductivă, reclamanta prezintă această critică într-un mod foarte succint, este cert că ea susține încălcarea dreptului său de a fi ascultată, în măsura în care nu a avut posibilitatea să consulte documentele în discuție și să își precizeze poziția cu privire la acestea decât după ce a invocat o critică în această privință. Or, la punctele 43 și 44 din memoriul în apărare, Comisia a susținut că accesul la documentele menționate avusese loc în stadiul procedurii în fața instanței, reclamanta precizând, în replică, că încălcarea dreptului său de a fi ascultată rezulta din faptul că nu mai fusese ascultată de Comisia însăși înainte de adoptarea deciziei atacate.
- 73 În consecință, contrar celor susținute de Comisie, reclamanta nu a prezentat în această privință, în replică, un motiv nou, ci a completat al patrulea motiv pe care îl prezentase în cererea introductivă, răspunzând unor argumente invocate de Comisie în memoriul în apărare privind acest din urmă motiv.
- 74 Prin urmare, argumentul reclamantei potrivit căruia Comisia nu a ascultat-o ea însăși înainte de adoptarea deciziei atacate, invocat la punctele 27 și 28 din replică, care prezintă o strânsă legătură cu motivul enunțat în cererea introductivă, este admisibil.
- 75 Acest argument trebuie respins totuși ca nefondat.
- 76 Astfel, precum s-a menționat la punctul 14 de mai sus, instanța a adoptat o recomandare prin care a invitat Comisia să excludă reclamanta, din cauza unei abateri profesionale grave, de la participarea la procedurile de achiziții publice și de acordare de subvenții pentru o perioadă de șase luni. Această recomandare a fost urmată de Comisie în decizia atacată.
- 77 În consecință, întrucât Comisia nu a intenționat să adopte o decizie mai severă decât cea recomandată de instanță și întrucât, în decizia atacată, Comisia a urmat efectiv această recomandare, nu se impunea o nouă ascultare a reclamantei.
- 78 În această privință, precum invocă Comisia în mod întemeiat, nu se impune o nouă ascultare a reclamantei, după ce a fost ascultată de instanță în cadrul procedurii prevăzute la articolul 108 alineatele (8) și (9) din Regulamentul nr. 966/2012, decât, astfel cum prevede articolul 108 alineatul (9) din regulamentul menționat, atunci când Comisia intenționează să adopte o decizie mai severă decât cea recomandată de instanță, ceea ce nu era cazul în speță.
- 79 Prin urmare, al doilea aspect al celui de al patrulea motiv trebuie respins ca nefondat și, în consecință, acest motiv în ansamblul său.

Cu privire la pretinsa încălcare a principiului proporționalității

- 80 Reclamanta contestă, în replică, proporționalitatea sancțiunii care i-a fost impusă, ținând seama în special de numeroșii ani în care aceasta participase la mai multe proiecte cofinanțate de Comisie, inclusiv în calitate de partener contractual, fără să fi suscitat critici privind munca ireproșabilă pe care o îndeplinise, de lipsa deciziilor judecătorești sau administrative pronunțate în ceea ce o privește, de caracterul atipic al încălcării invocate și de lipsa prejudiciului financiar pentru Comisie.
- 81 Comisia susține că este vorba despre o nouă critică, invocată pentru prima dată în stadiul replicii, care este inadmisibilă, conform articolului 84 din Regulamentul de procedură sau, în orice caz, neîntemeiată.

- 82 În această privință, trebuie subliniat că, conform articolului 108 alineatul (11) din Regulamentul nr. 966/2012, în versiunea introdusă de Regulamentul (UE, Euratom) 2015/1929 al Parlamentului European și al Consiliului din 28 octombrie 2015 de modificare a Regulamentului nr. 966/2012 (JO 2015, L 286, p. 1), Tribunalul „are competența judecării pe fond a unei decizii prin care autoritatea contractantă exclude un operator economic și/sau îi impune o sancțiune financiară, inclusiv pentru reducerea sau extinderea duratei excluderii și/sau pentru anularea, reducerea sau mărirea sancțiunii financiare impuse”.
- 83 Cu toate acestea, potrivit Curții, exercitarea competenței de fond nu echivalează cu un control din oficiu și procedura în fața instanțelor Uniunii este contradictorie. Cu excepția motivelor de ordine publică pe care instanța este ținută să le ridice din oficiu, cum ar fi lipsa de motivare a deciziei atacate, sarcina de a invoca motive împotriva acesteia din urmă și de a prezenta elemente de probă în susținerea acestor motive revine reclamantului. Lipsa unui control din oficiu asupra totalității deciziei atacate nu încalcă principiul protecției jurisdicționale efective. Nu este indispensabil în vederea respectării acestui principiu ca Tribunalul, care este, desigur, ținut să răspundă la motivele invocate și să exercite un control atât de drept, cât și de fapt, să aibă obligația de a efectua din oficiu o nouă cercetare judecătorească completă a dosarului (a se vedea prin analogie Hotărârea din 8 decembrie 2011, Chalkor/Comisia, C-386/10 P, EU:C:2011:815, punctele 64 și 66).
- 84 În speță, astfel cum se menționează la punctul 22 de mai sus, în cererea introductivă, reclamanta a invocat patru motive împotriva deciziei atacate. În primul rând, Comisia ar fi stabilit în mod incomplet faptele care justificau sancțiunea care i-a fost aplicată reclamantei. În al doilea rând, aceasta ar fi apreciat faptele în contradicție cu raportul final de audit. În al treilea rând, modul în care a apreciat faptele ar fi fost în contradicție cu raportul OLAF. În al patrulea rând, aceasta ar fi încălcat dreptul reclamantei de a fi ascultată.
- 85 Trebuie să se constate că, în cererea introductivă, reclamanta a solicitat anularea deciziei atacate, fără să conteste legalitatea sancțiunii care îi fusese impusă și cu atât mai puțin proporționalitatea acesteia.
- 86 Critica întemeiată pe încălcarea principiului proporționalității, invocată pentru prima dată în replică, nu constituie, în consecință, dezvoltarea unui motiv enunțat anterior, direct sau implicit, în cererea introductivă și care ar prezenta o legătură strânsă cu aceasta.
- 87 În plus, critica întemeiată pe încălcarea principiului proporționalității se bazează pe elemente care erau cunoscute de reclamantă la data formulării acțiunii. Or, reiese din articolul 84 alineatul (1) din Regulamentul de procedură că, pe parcursul procesului, invocarea de motive noi este interzisă, cu excepția cazului în care acestea se bazează pe elemente de fapt și de drept care au apărut în cursul procedurii. Prin urmare, această critică, prezentată în stadiul replicii, este inadmisibilă.
- 88 În consecință, este necesar să se respingă acțiunea în întregime.

Cu privire la cheltuielile de judecată

- 89 Potrivit articolului 134 alineatul (1) din Regulamentul de procedură, partea care cade în pretenții este obligată, la cerere, la plata cheltuielilor de judecată.
- 90 Întrucât reclamanta a căzut în pretenții, se impune obligarea acesteia la plata cheltuielilor de judecată, conform concluziilor Comisiei.

Pentru aceste motive,

TRIBUNALUL (Camera a noua)

declară și hotărăște:

- 1) **Respinge acțiunea.**
- 2) **Obligă „Pro NGO!” (Non-Governmental-Organisations/Nicht-Regierungs-Organisationen) e.V. la plata cheltuielilor de judecată.**

Gervasoni

Madise

da Silva Passos

Pronunțată astfel în ședință publică la Luxemburg, la 8 noiembrie 2018.

Semnături