

HOTĂRÂREA TRIBUNALULUI (Camera întâi)

17 ianuarie 2007 *

În cauza T-231/04,

Republica Elenă, reprezentată de domnii P. Mylonopoulos și V. Kyriazopoulos, în calitate de agenți,

reclamantă,

împotriva

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

pârâtă,

având ca obiect cererea de anulare a actului din 10 martie 2004 prin care Comisia a procedat la recuperarea pe calea compensării a sumelor datorate de Republica Elenă ca urmare a participării acesteia la proiecte imobiliare privind reprezentanța diplomatică a Comisiei, precum și a anumitor state membre ale Uniunii Europene la Abuja (Nigeria),

* Limba de procedură: greaca.

TRIBUNALUL DE PRIMĂ INSTANȚĂ AL COMUNITĂȚILOR EUROPENE
(Camera întâi),

compus din domnul R. García-Valdecasas, președinte, domnul J. D. Cooke și doamna I. Labucka, judecători,

grefier: doamna K. Pocheć, administrator,

având în vedere procedura scrisă și în urma ședinței din 10 mai 2006,

pronunță prezenta

Hotărâre

Cadrul juridic

- ¹ Articolul 71 alineatele (1) și (2) din Regulamentul (CE, Euratom) nr. 1605/2002 al Consiliului din 25 iunie 2002 privind regulamentul financiar aplicabil bugetului general al Comunităților Europene (JO L 248, p. 1, Ediție specială, 01/vol. 3, p. 198, denumit în continuare „regulamentul financiar”) dispune:

„(1) Constatarea unei creanțe este actul prin care ordonatorul de credite delegat sau subdelegat:

- (a) verifică existența datoriei;

(b) determină sau verifică realitatea și cuantumul datoriei;

(c) verifică condițiile de exigibilitate a datoriei.

(2) Resursele proprii puse la dispoziția Comisiei și orice creanță identificată ca fiind certă, în sumă fixă și exigibilă, trebuie constatate printr-un ordin de recuperare înaintat contabilului, urmat de o notă de debit transmisă debitorului, ambele documente fiind întocmite de ordonatorul de credite competent.”

2 Potrivit articolului 72 alineatul (1) din regulamentul financiar:

„(1) Ordonanțarea recuperărilor este actul prin care ordonatorul de credite delegat sau subdelegat competent dă dispoziție contabilului, prin emiterea unui ordin de recuperare, să recupereze o creanță pe care a constatat-o.”

3 În temeiul articolului 73 alineatul (1) din regulamentul financiar:

„(1) Contabilul se ocupă de ordinele de recuperare a creanțelor constatate în mod corespunzător de ordonatorul de credite competent. Contabilul depune toate eforturile pentru a asigura încasarea veniturilor de către Comunități și asigură salvagardarea drepturilor acestora.

Contabilul recuperează sumele prin compensarea lor cu creanțele echivalente ale Comunităților asupra oricărui debitor care are, la rândul lui, asupra Comunităților o creanță certă, în sumă fixă și exigibilă.”

- 4 Potrivit articolului 78 din Regulamentul (CE, Euratom) nr. 2342/2002 al Comisiei din 23 decembrie 2002 de stabilire a normelor de aplicare a regulamentului financiar (JO L 357, p. 1, Ediție specială, 01/vol. 4, p. 3):

„(1) Constatarea de către ordonatorul de credite responsabil a unei creanțe constituie recunoașterea dreptului Comunităților asupra unui debitor și stabilirea dreptului de a cere debitorului în cauză plata datoriei sale.

(2) Ordinul de recuperare este operațiunea prin care ordonatorul de credite responsabil dă contabilului instrucțiuni pentru recuperarea cuantumului constatat.

[...]”

- 5 Articolul 79 din Regulamentul nr. 2342/2002 prevede:

„Pentru constatarea unei creanțe, ordonatorul de credite se asigură că:

(a) creanța este certă și nu este condiționată;

- (b) creanța este în sumă fixă, exprimată exact în numerar;
- (c) creanța este exigibilă și nu este supusă unui termen de plată;
- (d) informațiile privind debitorul sunt corecte;
- (e) suma de recuperat este contabilizată la rubrica bugetară corectă;
- (f) documentele justificative sunt corecte și
- (g) se respectă principiul bunei gestiuni financiare [...]"

6 Potrivit articolului 83 din Regulamentul nr. 2342/2002:

„În orice moment al procedurii, după informarea ordonatorului de credite responsabil și a debitorului, contabilul recuperează creanțele constatate prin compensare în cazurile în care debitorul are, de asemenea, o creanță certă asupra Comunităților, în sumă fixă și exigibilă pentru o sumă stabilită printr-un ordin de plată.”

Situația de fapt

- 7 Ca urmare a transferului capitalei Nigeriei de la Lagos la Abuja, începând cu 1993, Comisia a închiriat la Abuja o clădire destinată să adăpostească delegația sa, precum și, cu titlu provizoriu, reprezentanțele câtorva state membre, printre care și Republica Elenă. În cadrul unui acord convenit cu aceste state membre (denumit în continuare „proiectul Abuja I”), Comisia subînchiria anumite birouri și furniza anumite servicii reprezentanțelor în cauză. Statele membre s-au înțeles asupra repartizării costurilor legate de reprezentanțele lor. Contribuția Republicii Elene se ridica la 5,5 % din costurile totale. Considerând că Republica Elenă nu își plătise datoriile în această privință, în anul 2004, Comisia a procedat la recuperarea pe cale de compensare a sumelor corespunzătoare (a se vedea punctul 44 de mai jos).

- 8 La 18 aprilie 1994, Regatul Belgiei, Regatul Danemarcei, Republica Federală Germania, Republica Elenă, Regatul Spaniei, Republica Franceză, Irlanda, Republica Italiană, Regatul Țărilor de Jos, Republica Portugheză și Comisia (denumite în continuare „partenerii”), în temeiul articolului J.6 din Tratatul privind Uniunea Europeană (devenit, după modificare, articolul 20 UE), au încheiat un memorandum de înțelegere (denumit în continuare „memorandumul inițial”) referitor la construirea, pentru misiunile lor diplomatice la Abuja, a unui complex comun de ambasade care să utilizeze servicii auxiliare comune (denumit în continuare „proiectul Abuja II”). Memorandumul inițial a fost completat, ca urmare a aderării Republicii Austria, a Republicii Finlanda și a Regatului Suediei, printr-un protocol de aderare.

- 9 Articolul 1 din memorandumul inițial prevede că ambasadele statelor membre și delegația Comisiei sunt misiuni diplomatice distincte, supuse Convenției de la Viena din 18 aprilie 1961 privind relațiile diplomatice, iar în ceea ce privește statele membre, și Convenției de la Viena din 24 aprilie 1963 privind relațiile consulare.

- 10 Articolul 10 din memorandumul inițial arăta că, în calitate de coordonatoare a proiectului Abuja II, Comisia acționează „în numele” celorlalți parteneri.
- 11 Potrivit articolului 11 din memorandumul inițial, Comisia este responsabilă de realizarea studiilor de arhitectură referitoare la fezabilitatea proiectului Abuja II, de estimarea inițială a costurilor și de fazele de concepție. De asemenea, acest articol prevede încheierea unui memorandum de înțelegere complementar cu privire la „concepția detaliată a clădirii, repartizarea costurilor și a drepturilor asupra localurilor care revin fiecărui partener participant după terminarea proiectului [Abuja II]” (denumit în continuare „memorandumul complementar”). În sfârșit, articolul 11 instituie un comitet director permanent, compus din reprezentanți ai tuturor partenerilor și prezidat de Comisie, pentru coordonarea și controlul proiectului Abuja II. Comitetul director permanent prezintă rapoarte periodice grupului de lucru „Afaceri administrative”, constituit pe lângă Consiliu în cadrul politicii externe și de securitate comună (PESC) (denumit în continuare „grupul afaceri administrative PESC”).
- 12 Articolul 12 din memorandumul inițial este formulat după cum urmează:

„Proiectul [Abuja II] va fi direct finanțat, după aprobarea [memorandumului complementar] prevăzut la articolul 11, din contribuțiile partenerilor corespunzătoare părții din proiect alocate fiecărui partener. Contribuția Comisiei va fi imputată liniei bugetare adecvate.

Costul lucrărilor pregătitoare («faza 1») va fi imputat creditelor de funcționare din bugetul Comisiei. Cuantumul său este estimat la 140 000 ECU. Dacă proiectul [Abuja II] se finalizează, acest cost va fi rambursat din contribuțiile tuturor partenerilor în funcție de partea lor la proiect.”

13 Articolul 13 din memorandumul inițial stipulează:

„Toți partenerii garantează, după aprobarea [memorandumului complementar], acoperirea integrală a costurilor care le incumbă. Suma totală datorată de fiecare partener include:

a) costul total al suprafeței proprii și

b) partea sa din costurile zonelor comune și publice, calculată proporțional cu raportul dintre suprafața proprie și totalul zonelor care nu sunt comune.”

14 Articolul 14 din memorandumul inițial prevede că, cu acordul și participarea statelor participante, Comisia plătește sumele datorate terților (contractanți).

15 Articolul 15 alineatul (1) din memorandumul inițial stipulează:

„Dacă unul dintre parteneri decide să se retragă din proiect [Abuja II] nesemnând [memorandumul complementar] prevăzut la articolul 11, termenii prezentului memorandum de înțelegere, inclusiv obligațiile financiare prevăzute la articolele 12 și 13, încetează să se aplice partenerului care se retrage.”

- 16 La 29 martie 1995, Comunitatea, reprezentată de Comisie, a încheiat un prim contract cu un grup de societăți compus, pe de o parte, din Dissing & Weitling arkitektfirma A/S, câștigătoarea unui concurs de arhitectură organizat de Comisie pentru proiectul Abuja II, și, pe de altă parte, de COWIconsult Consulting Engineers and Planners A/S (denumiți în continuare „consultanții”). Potrivit articolului 1 din acest contract, Comisia confirmă intenția partenerilor de a încheia un „contract final” cu consultanții. Potrivit articolului 2, consultanții se angajează să pregătească proiectul în cauză. Costul acestei pregătiri se ridică la suma de 212 547,59 EUR.
- 17 Cu ocazia întâlnirilor dintre reprezentanții serviciilor competente din ministerele afacerilor externe ale statelor membre în cauză și arhitecții de la Dissing & Weitling arkitektfirma, au fost determinate nevoile reale ale reprezentanței fiecărui stat membru și partea de cheltuieli care îi revenea fiecăruia.
- 18 La 26 octombrie 1995 s-a reunit subgrupul de lucru „Afaceri imobiliare” constituit în cadrul PESC. Din procesul-verbal al întâlnirii rezultă că subgrupul a invitat Comisia:

„[...]”

— să finalizeze faza [de concepție de bază];

— să încheie cu biroul de arhitectură acordurile necesare pentru stabilirea [planurilor fazei de concepție intermediară] în termenele prevăzute de [comitetul director permanent];

— să încheie contractele [privind studiul solurilor și explorarea sitului], acest din urmă [contract] fiind indispensabil pentru redactarea memorandumului complementar;

— precum și avansarea cheltuielilor legate de aceste etape.”

19 Subgrupul a confirmat că „sumele plătite de Comisie [vor fi] considerate drept avans din partea acesteia la fondul ad-hoc autonom, care a fost în prealabil reținut ca formulă adecvată pentru finanțarea proiectului [Abuja II]” și că „[î]n caz de nefinalizare a proiectului, ceilalți parteneri [vor rambursa] Comisiei sumele plătite potrivit modalităților stabilite pentru fazele anterioare”.

20 La 24 noiembrie 1995, s-a reunit comitetul director permanent (a se vedea punctul 11 de mai sus). Procesul-verbal al acestei reuniuni menționează că un contract de „asistență tehnică” încheiat cu consultanții, în valoare de 2 676 369 EUR (denumit în continuare „contractul principal”), a fost supus spre aprobare Comitetului consultativ de achiziții publice și contracte al Comisiei (CCAM). De asemenea, se menționează că „în caz de nefinalizare a proiectului, sumele vor fi rambursate Comisiei de către ceilalți parteneri”.

21 La 27 decembrie 1995, Comisia a încheiat contractul principal. Acesta privea concepția de bază și faza intermediară a proiectului Abuja II (articolele 4.4 și 4.5), precum și eventuale planuri detaliate (articolul 4.6).

22 La 19 septembrie 1996, grupul afaceri administrative PESC a aprobat concepția intermediară.

23 La 21 noiembrie 1996, grupul afaceri administrative PESC a invitat Comisia să ia măsurile necesare pentru ca arhitecții să înceapă elaborarea planurilor detaliate. Grupul a indicat că după finalizarea memorandumului complementar va fi încheiat contractul formal pentru această fază. Cu ocazia acestei reuniuni, Comisia a făcut cunoscut grupului sus-menționat cuantumul cheltuielilor pe care le efectuase până la 15 noiembrie 1996 pentru pregătirea proiectului Abuja II, și anume aproximativ 2,8 milioane EUR.

24 La 24 februarie 1997, același grup s-a reunit și a decis să nu aștepte finalizarea memorandumului complementar pentru elaborarea planurilor detaliate și a documentelor contractuale. Procesul-verbal al acestei reuniuni cuprinde următoarele decizii:

„Comisia este invitată să încheie cu arhitecții acordurile necesare pentru elaborarea documentelor și avansarea fondurilor necesare acestor lucrări potrivit modalităților convenite pentru proiect. Precum în cazuri anterioare, sumele plătite astfel în avans de către Comisie vor fi rambursate ulterior de către ceilalți participanți potrivit procedurilor prevăzute în acest scop în [memorandumul inițial].”

25 În lunile următoare, mai multe state membre s-au retras din proiectul Abuja II. La 28 aprilie 1997, grupul afaceri administrative PESC a împuternicit Comisia să încheie „acorduri bilaterale cu Regatul Danemarcei în vederea rambursării părții care îi rev[enea] din cheltuielile proiectului avansate de Comisie în contul partenerilor”. O decizie similară a fost luată după retragerea Irlandei în septembrie 1997, precum și a Republicii Portugheze, a Republicii Finlanda și a Regatului Suediei.

- 26 La 12 noiembrie 1997, Comisia a încheiat cu arhitecții un act adițional la contractul principal, având ca obiect realizarea planurilor detaliate și asumarea cheltuielilor de deplasare, pentru suma de 1 895 696 EUR.
- 27 La 18 iunie 1998, grupul afaceri administrative PESC a menționat posibilitatea unei retrageri a Regatului Belgiei din proiectul Abuja II. Din procesul-verbal al acestei reuniuni rezultă că a fost subliniat de către comitetul director permanent că Regatul Belgiei va plăti partea sa din costuri, astfel cum au fost determinate acestea după aprobarea concepției intermediare.
- 28 La 10 iunie 1998, Comisia a transmis Republicii Elene un ordin de plată în cuantum de 153 367,70 EUR, corespunzător părții Republicii Elene la faza inițială a proiectului, respectiv 5,06 % din costurile totale. Termenul de plată fusese stabilit la 31 decembrie 1998.
- 29 La 9 decembrie 1998, memorandumul complementar a fost semnat de Republica Federală Germania, Republica Elenă, Republica Franceză, Republica Italiană, Regatul Țărilor de Jos, Republica Austria, precum și de Comisie. Articolul 11 din memorandumul complementar prevede crearea unui fond pentru finanțarea proiectului.
- 30 Potrivit articolului 14 din memorandumul complementar, acesta se aplică provizoriu începând cu prima zi din cea de a doua lună după semnarea lui și intră în vigoare în prima zi din cea de a doua lună după data la care statele membre și Comisia declară că l-au ratificat.

- 31 La 28 aprilie 1999, Comisia a lansat o cerere de ofertă pentru construirea ambasadelor statelor membre în cauză, precum și a delegației Comunității (JO 1999, S 82). În aceasta se menționa că ambasada Republicii Elene urma să aibă o suprafață de 677 m².
- 32 La 3 septembrie 1999, Comisia a „reiterat” pe lângă grupul afaceri administrative PESK apelul său din 1998 pentru rambursarea de către statele membre a sumelor pe care le plățise consultanților pentru faza de concepție intermediară. Comisia a arătat că anumite state membre plățiseră deja sumele datorate, pe când altele, printre care și Republica Elenă, nu le rambursaseră înaintea scadenței din 31 decembrie 1998. Comisia a adăugat că partenerilor urma să le fie transmis un alt ordin de plată, referitor, pe de o parte, la costurile planurilor detaliate, iar pe de altă parte, la costurile de reorganizare determinate de retragerea Regatului Belgiei, a Regatului Spaniei și a Republicii Portugheze.
- 33 La 20 septembrie 1999, comitetul director permanent s-a reunit în vederea efectuării preselecției societăților de construcție. Reprezentantul Republicii Elene a semnat procesul-verbal al reuniunii. O cerere de oferte pentru continuarea construcției a fost publicată în Jurnalul Oficial S 54 din 17 martie 2000.
- 34 Prin ordinul de plată din 17 februarie 2000, Comisia a solicitat Republicii Elene să plătească suma de 168 716,94 EUR pentru constituirea dosarului de cerere de ofertă privind planurile detaliate.
- 35 La 22 iunie 2000, comitetul director permanent a decis să adopte o nouă abordare a proiectului (denumit în continuare proiectul „Abuja II redus”), devenită necesară ca urmare a retragerii Republicii Franceze. Proiectul Abuja II redus prevedea în esență desființarea clădirilor și a serviciilor auxiliare comune, precum și o reducere a

suprafetei. Reprezentantul Republicii Elene la această reuniune și-a dat acordul asupra proiectului, sub rezerva totuși a aprobării superiorilor săi. La 29 iunie, Comisia a transmis Republicii Elene procesul-verbal al reuniunii din 22 iunie 2000 și a invitat-o să îi dea un răspuns formal în ceea ce privește proiectul Abuja II redus.

- 36 La 5 septembrie 2000, Comisia a reiterat cererea sa reprezentanților Republicii Elene. După o nouă revenire efectuată la 14 septembrie 2000, la 25 septembrie 2000, Comisia a transmis prin fax Republicii Elene o scrisoare însoțită de un termen de răspuns stabilit la 30 septembrie 2000, arătând că tăcerea acesteia urma să fie interpretată drept retragere din proiect. La 2 octombrie 2000, autoritățile grecești au informat Comisia că nu sunt în măsură să dea un răspuns în privința proiectul Abuja II redus. În consecință, Comisia a răspuns, la aceeași dată, că a însărcinat arhitectii să procedeze la reorganizarea proiectului Abuja II redus prin excluderea Republicii Elene.
- 37 Prin scrisoarea din 28 ianuarie 2002, Comisia a trimis Republicii Elene o notă de debit de 1 276 484,50 EUR referitoare la costurile construcției legate de proiectul Abuja II. Comisia a anulat ulterior această notă de debit.
- 38 După ce și-a construit propria ambasadă la Abuja, la 13 iulie 2002, Republica Elenă a eliberat localurile provizorii pe care le ocupa în cadrul proiectului Abuja I.
- 39 Prin scrisoarea din 11 octombrie 2002, Comisia a notificat în mod formal Republicii Elene notele de debit neachitate privind proiectele Abuja I și Abuja II și a invitat-o să plătească suma totală de 861 813,87 EUR și 11 000 USD.

- 40 În urma negocierilor purtate de părți, prin scrisoarea din 31 ianuarie 2003, Comisia a reamintit Republicii Elene că nu își plătit datoriile legate de proiectele Abuja I și Abuja II și a invitat-o să plătească suma totală de 516 374,96 EUR și 12 684,89 USD până la sfârșitul lunii februarie 2003. Comisia a adăugat că dacă plata nu era efectuată până la scadență, urma să procedeze la recuperarea sumelor în cauză prin utilizarea tuturor mijloacelor juridice disponibile.
- 41 În cursul lunilor următoare, Republica Elenă și Comisia au purtat discuții cu privire la cuantumul sumelor datorate.
- 42 La 29 decembrie 2003, Republica Elenă a trimis reprezentantului său permanent la Uniunea Europeană o scrisoare redactată după cum urmează:

„Întrucât Comisia Europeană își menține poziția în privința datoriei țării noastre pentru proiectul Abuja II aplicând procedura compensării, vă rugăm să urmăriți această procedură și să ne aduceți la cunoștință dacă și în ce măsură a fost pusă în aplicare, pentru ca Republica Elenă să poată examina în ce măsură înțelege să formuleze o acțiune împotriva Comisiei Europene.

În ceea ce privește proiectul Abuja I, vă amintim că am recunoscut datoria noastră până în luna mai 2002, în timp ce suma solicitată de Comisie acoperă o perioadă care se întinde până în luna iulie 2002, precum și dincolo de această dată. Dat fiind faptul că avem intenția să achităm datoria noastră anterior amintită, vă rugăm să contactați serviciile financiare competente ale Comisiei pentru a verifica cuantumul total exact al datoriei noastre în euro până în luna mai 2002.”

- 43 La 16 februarie 2004, Comisia a trimis Republicii Elene o scrisoare care identifica datoriile acesteia încă neplătite în legătură cu proiectele Abuja I și Abuja II. Din tabelul anexat acestei scrisori, care cuprinde, printre altele, unsprezece note de debit neachitate referitoare la proiectele Abuja I și Abuja II, rezultă că Republicii Elene i se solicita de către Comisie plata sumei de 565 656,80 EUR. În această scrisoare, Comisia a arătat:

„[Republica Elenă a] transmis Comisiei următoarea creanță:

[...]

2000GR161PO005OBJ 1 GRECIA CONTINENTALĂ — Interim payment — 4 774 562,67 EUR.

În aplicarea condițiilor de plată, astfel cum au fost stabilite prin [articolul 73 alineatul (1) al doilea paragraf din regulamentul financiar], Comisia va proceda la compensarea datoriilor și a creanțelor, ținând de asemenea cont, dacă este cazul, de despăgubiri pentru întârziere.

În cazul în care creanțele pe care ni le-ați comunicat depășesc sumele compensate, soldul net la care aveți dreptul vă va fi plătit în cel mai scurt timp [...]”

- 44 La 10 martie 2004, Comisia a plătit anumite sume Republicii Elene în cadrul programului operațional regional al Greciei continentale. Or, în loc să plătească suma de 4 774 562,67 EUR (a se vedea punctul 43 de mai sus), Comisia a plătit numai 3 121 243,03 EUR. Astfel, aceasta a procedat la recuperarea prin compensare a soldului încă neplătit de Republica Elenă, din care 565 656,80 EUR în legătură cu proiectele Abuja I și Abuja II (denumit în continuare „actul atacat”).

Procedura și concluziile părților

- 45 Prin cererea introductivă depusă la grefa Curții de Justiție la 22 aprilie 2004, Republica Elenă a introdus prezenta acțiune. Cauza a fost înregistrată sub numărul C-189/04.
- 46 Prin ordonanța din 8 iunie 2004, în temeiul articolului 2 din Decizia 2004/407/CE, Euratom a Consiliului din 26 aprilie 2004 de modificare a articolelor 51 și 54 din Protocolul privind Statutul Curții de Justiție (JO L 132, p. 5), Curtea a trimis cauza Tribunalului.
- 47 Pe baza raportului judecătorului raportor, Tribunalul a decis deschiderea procedurii orale și, în cadrul măsurilor de organizare a procedurii, a invitat părțile să răspundă în scris la o serie de întrebări. Părțile s-au conformat acestei solicitări.
- 48 În răspunsurile la întrebările Tribunalului, Comisia a arătat că trebuie retras din dosar avizul Serviciului juridic al Consiliului din 26 iunie 1998, depus de Republica Elenă în anexa 12 la cererea introductivă.
- 49 Pledoariile părților și răspunsurile acestora la întrebările adresate de Tribunal au fost ascultate în ședința din 10 mai 2006.

50 Republica Elenă solicită Tribunalului:

- constatarea nulității actului de compensare al Comisiei pentru suma de 565 656,80 EUR;
- obligarea Comisiei la plata cheltuielilor de judecată.

51 Comisia solicită Tribunalului:

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

Cu privire la fond

52 Republica Elenă invocă un singur motiv întemeiat pe încălcarea memorandumurilor inițial și complementar, precum și a dispozițiilor regulamentului financiar și ale Regulamentului nr. 2342/2002.

53 Acest motiv cuprinde două aspecte. În primul rând, Republica Elenă susține că, în legătură cu obligațiile financiare referitoare la proiectele Abuja I și Abuja II, Comisia a făcut greșeli și că, în special, nu îi incumba nicio obligație financiară în ceea ce privește proiectul Abuja II. În al doilea rând, reclamanta susține că în niciun caz Comisia nu era îndreptățită să procedeze la recuperarea sumelor în cauză pe calea compensării, deoarece creanțele nu erau certe și în sumă fixă în sensul regulamentului financiar și al Regulamentului nr. 2342/2002.

Cu privire la primul aspect al motivului, întemeiat pe o încălcare a memorandumurilor inițial și complementar

Argumentele părților

54 Mai întâi, în privința proiectului Abuja I, Republica Elenă recunoaște că este obligată să plătească sumele datorate cu titlu de chirie și cheltuieli de funcționare, și anume suma totală (fără dobânzi) de 50 312,67 EUR și 11 000 USD. Or, aceste sume nu ar fi fost achitate imediat, deoarece, în primul rând, anumite note de debit nu ar fi indicat cu precizie perioada la care se raportau. Republica Elenă invocă în această privință o notă de debit din 9 martie 2000 și se referă la scrisoarea sa din 29 decembrie 2003, în care solicita precizări în privința notelor de debit. În al doilea rând, ar fi existat un dezacord în privința datei până la care erau datorate chiriile în cauză. În sfârșit, în al treilea rând, Comisia ar fi decis în mod unilateral să procedeze la compensarea atacată.

55 Apoi, în privința proiectului Abuja II, Republica Elenă arată că nu este supusă niciunei obligații financiare. Faptul că nu a ratificat memorandumul complementar ar fi determinant în această privință.

- 56 Într-adevăr, ar rezulta din memorandumul inițial că un partener participant ar fi putut să se retragă din proiect fie prin nesemnarea memorandumului complementar [articolul 15 alineatul (1)], fie după intrarea în vigoare a memorandumului complementar [articolul 15 alineatul (2)]. Republica Elenă susține că s-a retras din proiectul Abuja II utilizând prima posibilitate. Într-adevăr, aceasta ar fi semnat memorandumul complementar, însă nu l-ar fi ratificat niciodată. Această neratificare ar echivala cu retragerea din proiectul Abuja II.
- 57 Or, potrivit articolului 14 din memorandumul complementar (a se vedea punctul 30 de mai sus), ratificarea ar constitui o condiție necesară pentru intrarea în vigoare a acestuia, care nu a intervenit decât după retragerea Republicii Elene.
- 58 În plus, potrivit articolului 15 alineatul (1) din memorandumul inițial (a se vedea punctul 15 de mai sus), această retragere ar avea drept efect faptul că Republica Elenă nu este ținută de nicio obligație financiară.
- 59 Republica Elenă susține că din articolul 12 al memorandumului inițial, și în special din al doilea paragraf al acestuia, rezultă că trebuiau să fie imputate Comisiei costurile lucrărilor pregătitoare ale proiectului Abuja II. Aceasta adaugă că dacă proiectul ar fi fost realizat, acest cost ar fi trebuit să fie rambursat din contribuțiile tuturor partenerilor, în funcție de partea lor din proiect (a se vedea punctul 12 de mai sus). Acest cost nu ar trebui să fie asumat de cei care s-au retras fără să fi ratificat memorandumul complementar, cel puțin dacă s-au retras înainte de intrarea în vigoare a acestuia.
- 60 Potrivit Republicii Elene, avizul Serviciului juridic al Consiliului din 26 iunie 1998 întărește interpretarea sa sub acest aspect.

- 61 Într-adevăr, orice altă concluzie ar denatura „spiritul proiectului”. Chiar dacă statele membre au transferat anumite puteri Comisiei în cadrul proiectului Abuja II, acestea ar fi păstrat totuși o anumită autonomie, astfel încât acțiunea lor nu ar putea fi „împiedicată sau limitată de reguli stricte, absolute și rigide”. Astfel, un stat membru ar putea să se retragă din proiect dacă l-ar considera dezavantajos din punct de vedere financiar sau pentru orice alt motiv legitim.
- 62 Rezultă, potrivit Republicii Elene, că memorandumul inițial, în special articolul 15, precum și memorandumul complementar au fost încălcate de către Comisie.
- 63 În memoriul în replică, Republica Elenă a subliniat că mai multe state membre s-au retras din proiectul Abuja II ca urmare a creșterii considerabile a costului acestuia în raport cu bugetul inițial.
- 64 De asemenea, reclamanta susține că, în speță, argumentul juridic al Comisiei este surprinzător. Pe de o parte, Comisia ar recunoaște că memorandumul complementar este inaplicabil și ar invoca, în consecință, pretinsa responsabilitate precontractuală a Republicii Elene. Pe de altă parte, Comisia ar susține, cu titlu subsidiar, că memorandumul complementar este în totalitate obligatoriu din punct de vedere juridic. Potrivit Republicii Elene, un acord internațional fie este în totalitate în vigoare, fie nu este, întrucât nu a fost ratificat. În consecință, aceste dispoziții nu ar putea fi considerate inaplicabile cu titlu principal și să fie aplicate cu titlu subsidiar. În această privință, întrebarea esențială și determinantă ar fi aceea dacă memorandumul complementar este sau nu în vigoare.
- 65 În ceea ce privește argumentul Comisiei potrivit căruia Republica Elenă are o responsabilitate precontractuală prin aceea că a dat naștere unei așteptări partenerilor săi în sensul că urma să își asume obligațiile contractuale definitive,

Republica Elenă arată că această așteptare ar fi putut să fie întemeiată dacă împrejurările nu se schimbau în mod fundamental. Or, ca urmare a retragerii mai multor state, costul proiectului ar fi crescut considerabil. Această dificultate, adăugată modificării radicale a condițiilor proiectului Abuja II, ar fi determinat retragerea sa definitivă și legitimă.

⁶⁶ Potrivit Republicii Elene, numai memorandumurile inițial și complementar determină drepturile și obligațiile partenerilor, inclusiv obligațiile lor financiare. Chiar dacă s-ar presupune că deciziile luate eventual în timpul lucrărilor comitetului director permanent ar fi contrare cadrului juridic amintit mai sus, ele nu ar putea în niciun caz să primeze față de acesta.

⁶⁷ În sfârșit, Republica Elenă nu susține faptul că vor trebui să fie asumate de Comisie costurile legate de proiectul Abuja II. O interpretare corectă a dispozițiilor memorandumurilor inițial (articolele 12 și 13) și complementar (articolul 14) ar arăta că acestea incumbă exclusiv partenerilor finali, proprietarii și beneficiarii exclusivi ai complexului imobiliar. De altfel, în calitate de coordonatoare a întregului proiect, Comisia ar putea solicita partenerilor finali asumarea costurilor în discuție.

⁶⁸ Comisia contestă argumentele Republicii Elene referitoare la proiectul Abuja I. Comisia arată că sumele cheltuite în sarcina acesteia au fost calculate până la 13 iulie 2002, dată la care reclamanta a eliberat localurile provizorii.

⁶⁹ În ceea ce privește proiectul Abuja II, Comisia invocă trei argumente pentru a demonstra responsabilitatea Republicii Elene.

- 70 În primul rând, Republica Elenă ar avea o responsabilitate contractuală în privința cheltuielilor acoperite de memorandumul inițial pentru faza preliminară a proiectului, în funcție de procentajul care îi revine [a se vedea articolul 12 al doilea paragraf din memorandumul inițial], deoarece a semnat și a ratificat respectivul memorandum.
- 71 În al doilea rând, Comisia arată că Republica Elenă are o responsabilitate precontractuală ce rezultă din memorandumul complementar pentru cheltuielile legate de fazele ulterioare, și anume cea mai mare parte a sumei în litigiu. Comisia invocă în special comportamentul Republicii Elene și principiul bunei-credințe în dreptul internațional.
- 72 În al treilea rând și cu titlu subsidiar, Comisia invocă o responsabilitate contractuală a Republicii Elene ce rezultă din aplicarea provizorie a memorandumului complementar prin mandat. În această privință, Comisia susține mai întâi că articolul 14 din memorandumul complementar a prevăzut aplicarea provizorie a acestuia din urmă, ceea ce, sub rezerva ratificării, a dat naștere unor obligații contractuale. În consecință, Republica Elenă a participat *de facto* în mod manifest la această aplicare provizorie. Apoi, Comisia arată în special că relațiile dintre statele participante și Comisie, coordonatoare a proiectului, ar putea fi calificate drept relații între mandanți și mandatar. În calitate de mandanți, statele membre ar trebui să îi ramburseze cheltuielile pe care le-a efectuat în calitate de mandatară.

Aprecierea Tribunalului

- 73 În prealabil, trebuie amintit că, în cadrul Tratatului UE, în versiunea rezultată după Tratatul de la Amsterdam, competențele Curții de Justiție sunt enumerate în mod limitativ la articolul 46 UE. Acesta nu prevede nicio competență a Curții în cadrul

prevederilor titlului V din Tratatul UE (ordonanța Tribunalului din 18 noiembrie 2005, Selmani/Consiliul și Comisia, T-299/04, Rec., 2005, p. II-20*, punctele 54 și 55).

- 74 Din dosarul prezentei cauze reiese că relațiile dintre Comisie și statele membre rezultând din cooperarea în cadrul concepției, planificării și executării proiectelor Abuja I și Abuja II intră în domeniul de aplicare al titlului V din Tratatul UE (a se vedea în special punctul 8 de mai sus). Cu toate acestea, este incontestabil, Comisia a procedat la recuperarea sumelor în litigiu pe calea unui act adoptat în temeiul regulamentului financiar și al Regulamentului nr. 2342/2002, astfel că actul de compensare intră în domeniul dreptului comunitar. Întrucât un astfel de act poate să facă obiectul unei acțiuni în anulare introduse în conformitate cu articolul 230 CE, Tribunalul are competența de a judeca prezenta acțiune.
- 75 În continuare, trebuie să se examineze responsabilitatea financiară a Republicii Elene pentru proiectele Abuja I și Abuja II.
- 76 În primul rând, în ceea ce privește proiectul Abuja I, Republica Elenă și-a recunoscut responsabilitatea de principiu pentru cheltuielile în cauză și, mai precis, a recunoscut o datorie de 50 312,67 EUR și de 11 000 USD, fără dobânzi. În schimb, aceasta contestă responsabilitatea pentru suma totală de 72 714,47 EUR pe care Comisia a pus-o în sarcina sa pentru proiectul Abuja I.
- 77 În această privință, trebuie amintit că, în temeiul articolului 21 primul paragraf din Statutul Curții, aplicabil procedurii din fața Tribunalului potrivit articolului 53 primul paragraf din același statut, și al articolului 44 alineatul (1) litera (c) din Regulamentul de procedură al Tribunalului, cererea introductivă prevăzută la articolul 21 din Statutul Curții trebuie să cuprindă, printre altele, obiectul litigiului și expunerea sumară a motivelor invocate. Potrivit unei jurisprudențe constante, aceste

indicații trebuie să fie suficient de clare și de precise pentru a permite părâtului să își pregătească apărarea, iar Tribunalului să se pronunțe asupra acțiunii, dacă este cazul, fără să se bazeze pe alte informații. În vederea garantării securității juridice și a bunei administrări a justiției, este necesar, pentru ca o acțiune să fie admisibilă, ca elementele esențiale de fapt și de drept pe care aceasta se întemeiază să rezulte, cel puțin în mod sumar, dar coerent și comprehensibil, din chiar textul cererii introductive (ordonanța Tribunalului din 28 aprilie 1993, De Hoe/Comisia, T-85/92, Rec., p. II-523, punctul 20, și hotărârea Tribunalului din 3 februarie 2005, Chiquita Brands și alții/Comisia, T-19/01, Rec., p. II-315, punctul 64).

78 Deși își recunoaște responsabilitatea de principiu pentru proiectul Abuja I, Republica Elenă susține că nu a achitat datoriile în cauză ca urmare a unui dezacord în privința datei până la care erau datorate chiriile (a se vedea punctul 54 de mai sus). Cu toate acestea, Republica Elenă nu a prezentat deloc acest argument în cererea introductivă, în conformitate cu jurisprudența citată la punctul 77 de mai sus.

79 Comisia, trebuie subliniat, a pus în sarcina Republicii Elene o sumă de 72 714,47 EUR în legătură cu proiectul Abuja I, corespunzătoare închirierii provizorii a localurilor ocupate de aceasta până la 13 iulie 2002. Comisia a repartizat aceste cheltuieli în temeiul unei documentații detaliate și a constatat creanța sa prin note de debit. Rezultă că sarcina probei caracterului nefondat sau a calculului eronat al cuantumului în cauză aparține Republicii Elene. Or, aceasta nu a dat explicații nici în legătură cu poziția sa în privința datei scadenței chiriilor în cauză, nici în privința diferenței de opinie dintre aceasta și Comisie. De asemenea, Republica Elenă nu a precizat nici elementele calculului său pentru suma de 50 312,67 EUR și de 11 000 USD, nici motivele pentru care a refuzat să își recunoască responsabilitatea pentru suma totală de 72 714,47 EUR pusă în sarcina sa de către Comisie pentru proiectul Abuja I.

80 Într-adevăr, Republica Elenă nu a dovedit faptul că părâta a făcut o eroare de calcul în privința sumei datorate. În consecință, Tribunalul se află în imposibilitatea atât de a aprecia dacă, în estimarea cuantumului datorat, Comisia a făcut o eroare, cât și de a substitui suma acceptată de Republica Elenă celei recuperate de către Comisie.

- 81 Republica Elenă susține, de asemenea, că notele de debit nu indicau cu precizie perioada la care se raportau (a se vedea punctul 54 de mai sus). În această privință, trebuie subliniat, pe de o parte, că Republica Elenă și-a recunoscut responsabilitatea de principiu pentru datoria în cauză și, pe de altă parte, că aceasta nu a ridicat nicio obiecție atunci când a primit mai multe note de debit între 30 noiembrie 1997 și 31 ianuarie 2001. Rezultă că Republicii Elene îi revenea sarcina de a dovedi că nu era responsabilă pentru datoriile în cauză. Or, aceasta a eșuat în mod vădit în această privință. În plus, astfel cum este indicat la punctul 79 de mai sus, Republica Elenă nu a explicat de ce a considerat că nu datorează diferența dintre suma pe care o recunoaște și aceea cerută de Comisie. De asemenea, Republica Elenă nu arată nici în ce constă pretinsa lipsă de precizie în această privință din notele de debit.
- 82 Rezultă că argumentul Republicii Elene privind responsabilitatea acesteia pentru datoriile referitoare la proiectul Abuja I nu poate fi reținut.
- 83 În al doilea rând, trebuie examinat argumentul Republicii Elene potrivit căruia nu ar avea nicio responsabilitate financiară în legătură cu proiectul Abuja II. Subliniind că drepturile și obligațiile partenerilor sunt stabilite exclusiv în memorandumurile inițial și complementar, Republica Elenă susține că s-a retras din proiect, deoarece nu a ratificat niciodată memorandumul complementar. În consecință, ar rezulta din articolul 15 alineatul (1) din memorandumul inițial că nu este supusă niciunei obligații financiare în privința proiectului Abuja II (a se vedea punctele 55-62 de mai sus).
- 84 În această privință, Tribunalul subliniază mai întâi că Republica Elenă nu contestă faptul că s-a comportat ca un participant cu drepturi depline în proiectul Abuja II pe o perioadă mai lungă de șase ani, și anume de la 18 aprilie 1994 până la 30 septembrie 2000. Într-adevăr, Republica Elenă, care pretinde în speță că s-a retras din proiectul Abuja II, deoarece nu a ratificat niciodată memorandumul complementar, a participat la respectivul proiect aproape doi ani după semnarea sus-menționatului memorandum, în decembrie 1998 (a se vedea punctul 29 de mai sus). Chiar și după ce a primit scrisorile Comisiei referitoare la proiectul Abuja II

redus (a se vedea punctele 35 și 36 de mai sus), Republica Elenă nu s-a retras în mod formal din proiect, ci s-a mulțumit să indice, în scrisoarea din 2 octombrie 2000, că nu era în măsură să dea un răspuns definitiv în legătură cu participarea sa la proiectul Abuja II (a se vedea punctul 36 de mai sus). În mod constant, între luna aprilie 1994 și luna septembrie 2000, Republica Elenă, prin comportamentul său, a dat de înțeles celorlalți parteneri că își menține participarea la proiectul Abuja II. Aceasta a determinat astfel, față de ceilalți parteneri, o așteptare potrivit căreia urma să continue să își angajeze responsabilitatea financiară în privința proiectului Abuja II. În consecință, aprecierea obligațiilor Republicii Elene nu poate fi limitată la memorandumurile inițial și complementar, ci trebuie să ia în considerare și așteptările pe care acest stat membru le-a provocat partenerilor săi prin comportamentul său.

85 În această privință, Tribunalul amintește că principiul bunei-credințe este o regulă a dreptului internațional cutumiar a cărei existență a fost recunoscută de Curtea Permanentă de Justiție Internațională constituită în cadrul Societății Națiunilor (a se vedea hotărârea din 25 mai 1926, *Intérêts allemands en Haute-Silésie polonaise*, CPJI, seria A, nr. 7, p. 30 și 39), apoi de Curtea Internațională de Justiție și că, în consecință, este obligatoriu în speță atât pentru Comunitate, cât și pentru ceilalți parteneri.

86 Acest principiu a fost codificat prin articolul 18 din Convenția de la Viena privind dreptul tratatelor, încheiată la 23 mai 1969, care prevede:

„Un stat trebuie să se abțină de la săvârșirea unor acte care ar lipsi un tratat de obiectul și de scopul său:

- a) când a semnat tratatul sau a schimbat instrumentele care constituie tratatul sub rezerva ratificării, acceptării sau aprobării, atât timp cât nu și-a manifestat intenția de a nu deveni parte la tratat sau

- b) când și-a exprimat consimțământul de a fi legat prin tratat, în perioada care precedă intrarea în vigoare a tratatului și cu condiția ca aceasta să nu fie întârziată fără motiv valabil.”

⁸⁷ De asemenea, trebuie menționat că principiul bunei-credințe este, în dreptul internațional public, corolarul principiului protecției încrederii legitime, care, potrivit jurisprudenței, face parte din ordinea juridică comunitară (hotărârea Tribunalului din 22 ianuarie 1997, Opel Austria/Consiliul, T-115/94, Rec., p. II-39, punctul 93).

⁸⁸ Este cert că, la 18 aprilie 1994, Republica Elenă a semnat memorandumul inițial și că l-a și ratificat. În consecință, potrivit preambulului memorandumului menționat, aceasta era unul dintre partenerii proiectului Abuja II care au decis construirea unui complex comun de ambasade într-un „spirit de interes comun”. Această calitate de partener atrage după sine anumite obligații sporite de cooperare și de solidaritate între participanți.

⁸⁹ Memorandumul inițial se referă la fazele preliminare ale proiectului Abuja II. Deși acest memorandum, și în special articolele 11-15, poate fi criticat pentru lipsă de claritate, este cert că rezultă din acesta că pârâta s-a angajat să suporte costul lucrărilor pregătitoare de 140 000 EUR și că acest cost trebuia să fie rambursat de toți partenerii, în funcție de partea lor la proiect, în cazul realizării acestuia (a se vedea în special articolul 12 din memorandumul inițial, citat la punctul 12 de mai sus). De asemenea, în cadrul ședinței, părțile au confirmat că din articolele 11-15 din memorandumul inițial rezultă că, după prima fază, caracterizată prin concepția inițială a proiectului, partenerii interesați de continuarea acestuia trebuiau să semneze un memorandum complementar referitor la concepția detaliată a clădirii și la finanțarea detaliată a proiectului.

- 90 Ca urmare a semnării memorandumului inițial, Comisia, cu aprobarea partenerilor, a semnat contracte cu consultanții (a se vedea punctul 16 de mai sus). Deși rezultă din dosar că, în raport cu previziunile inițiale, costurile au crescut, cu ocazia reuniunilor comitetelor responsabile de proiect, cheltuielile efectuate nu au fost contestate de către partenerii participanți, dintre care făcea parte și Republica Elenă (a se vedea punctele 18-23 de mai sus).
- 91 Trebuie menționat că din memorandumul inițial, semnat și ratificat de Republica Elenă, rezultă că participarea statelor membre la proiect a fost determinată în funcție de suprafața solicitată pentru delegațiile lor și cuprindea o parte a costului zonelor comune și publice (a se vedea punctul 13 de mai sus). Republica Elenă nu contestă faptul că a solicitat o suprafață de 591 m² pentru ambasada sa, astfel că participarea acesteia la proiect, raportată la partea celor paisprezece parteneri, a fost inițial stabilită la 5,06 %.
- 92 După faza de concepție inițială a proiectului și contrar a ceea ce era prevăzut în memorandumul inițial (a se vedea punctul 11 de mai sus), partenerii au decis continuarea proiectului și suportarea cheltuielilor legate de concepția detaliată a clădirii, înaintea finalizării memorandumului complementar. În special, cu ocazia reuniunii din 24 februarie 1997, la care au participat doi reprezentanți ai Republicii Elene, grupul afaceri administrative PESC a autorizat Comisia să încheie acordurile necesare cu arhitecții pentru elaborarea planurilor detaliate fără să mai aștepte memorandumul complementar (a se vedea punctul 24 de mai sus). S-a prevăzut că „precum în cazurile anterioare, sumele plătite astfel în avans de Comisie [vor fi] rambursate ulterior de ceilalți participanți, potrivit procedurilor prevăzute în acest sens în memorandumul inițial”.
- 93 Este vorba de un element important. Prin luarea deciziei de elaborare a planurilor detaliate fără să se aștepte finalizarea memorandumului complementar, partenerii au depășit fazele preliminară, încheind astfel în mod necesar un acord implicit de realizare a proiectului. În ceea ce privește costurile provocate de această decizie, în

mod evident, partenerii nu au putut invoca procedurile prevăzute de memorandumul complementar, care nu fusese aprobat (a se vedea punctul 13 de mai sus). În consecință, referindu-se la rambursarea ulterioară a avansurilor prevăzute de memorandumul inițial, partenerii s-au referit de fapt la articolul 12 din acesta, potrivit căruia, dacă proiectul se realiza, partenerii rambursau contravaloarea lucrărilor pregătitoare, plătită de Comisie (a se vedea punctul 12 de mai sus). Or, prin luarea deciziei de realizare a proiectului în reuniunea din 24 februarie 1997, partenerii nu mai aveau libertatea de a se retrage din proiect fără să ramburseze partea lor din cheltuielile preliminare și din cheltuielile ulterioare.

94 Chiar dacă anumite state membre s-au retras din proiect ulterior (a se vedea punctele 25 și 27 de mai sus), Republica Elenă nu a adoptat niciun comportament de natură să pună la îndoială participarea sa. În plus, aceasta nu a ridicat nicio obiecție în privința cheltuielilor în cuantum de 1 895 696 EUR referitoare la contractul principal încheiat cu consultanții la 12 noiembrie 1997 (a se vedea punctul 26 de mai sus).

95 La 9 decembrie 1998, Republica Elenă și ceilalți parteneri care nu se retrăseseră din proiect au semnat memorandumul complementar (a se vedea punctul 29 de mai sus). Mai mult, în lunile următoare, Republica Elenă s-a comportat ca un partener cu drepturi depline în proiect. Doar în cursul verii anului 2000 aceasta a manifestat, pentru prima dată, o reticență în privința continuării participării sale, ceea ce a determinat Comisia să concluzioneze că s-a retras din proiect (a se vedea punctul 36 de mai sus).

96 Este cert că Republica Elenă era îndreptățită să se retragă din proiect. Cu toate acestea, având în vedere în special evoluția angajamentelor luate după faza inițială și în pofida neratificării memorandumului complementar, Tribunalul consideră că aceasta nu se putea retrage fără să fie ținută responsabilă de cheltuielile legate de participarea acesteia în proiectul Abuja II.

97 Republica Elenă, în calitate de semnatară a memorandumului complementar, era obligată să acționeze cu bună-credință față de ceilalți parteneri. Această obligație era accentuată de faptul că Republica Elenă a semnat și ratificat memorandumul inițial și că a fost, din 18 aprilie 1994 până la 30 septembrie 2000, un „partener participant” la proiect. În această privință, pe de o parte, trebuie subliniat că Republica Elenă a participat la reuniunile comitetelor responsabile de proiect și a aprobat cheltuielile Comisiei. Pe de altă parte, Republica Elenă a solicitat ca suprafața ambasadei sale în complex să fie de 591 m² și a acceptat, ca urmare a retragerii anumitor state membre din proiect, extinderea acesteia la 677 m² (a se vedea cererea de ofertă din 28 aprilie 1999). De fapt, aceasta a fost pe deplin asociată la procedura privind cererea de ofertă pentru proiect în 1999 și în 2000, iar reprezentantul său a participat la evaluarea societăților de construcție (a se vedea punctele 31 și 33 de mai sus).

98 Mai mult, Republica Elenă nu și-a manifestat nicio îndoială în privința participării sale la proiect între 18 aprilie 1994 și 30 septembrie 2000. Dacă ar fi considerat că nu are nicio responsabilitate financiară înainte de ratificarea memorandumului complementar, ar fi trebuit să se opună ordinelor de plată din 10 iunie 1998 și din 17 februarie 2000 pe care Comisia i le-a trimis în legătură cu proiectul Abuja II (a se vedea punctele 28, 32 și 34 de mai sus). În plus, aceasta nu și-a manifestat nicodată intenția de a se retrage sau de a nu ratifica memorandumul complementar, în pofida retragerii mai multor state membre și a modificării, prin urmare, a propriei sale părți la proiect. Trebuie menționat în această privință că, potrivit Convenției de la Viena privind dreptul tratatelor (a se vedea punctul 86 de mai sus), o parte care dorește să se retragă dintr-un acord internațional este obligată să informeze celelalte părți despre aceasta (articolele 65 și 67).

99 Tribunalul apreciază că din cele ce precedă rezultă că Republica Elenă s-a comportat ca un participant cu drepturi depline la proiect. Prin comportamentul său, aceasta a lăsat celelalte părți să înțeleagă că accepta și aproba angajamentele luate de Comisie în numele partenerilor. Astfel, a generat partenerilor încrederea că urma să își asume obligațiile financiare legate de proiect. În plus, trebuie constatat că participarea acesteia la proiect, în special ambasada sa de 677 m², a avut un efect direct asupra costului total al proiectului. În consecință, ținând seama de principiul bunei-

credințe, Republica Elenă nu se putea sustrage angajamentelor sale financiare invocând faptul că nu ratificase memorandumul complementar.

100 Pe de altă parte, obligațiile Republicii Elene decurg și din termenii memorandumului inițial. Astfel cum Republica Elenă a recunoscut (a se vedea punctul 56 de mai sus), rezultă în mod explicit din articolul 15 alineatul (1) din memorandumul inițial că un partener participant care nu semnează memorandumul complementar se poate sustrage obligațiilor financiare legate de proiect (a se vedea punctul 15 de mai sus). Or, este clar că Republica Elenă a semnat memorandumul complementar. În circumstanțele speței, articolul 15 alineatul (1) din memorandumul inițial trebuie interpretat exact contrar sensului dat de Republica Elenă.

101 Republica Elenă susține că ratificarea memorandumului complementar constituie o condiție necesară intrării în vigoare a acestuia (a se vedea punctul 57 de mai sus). În această privință, Tribunalul arată că, potrivit articolului 14 din memorandumul complementar, acesta din urmă se aplică provizoriu începând din prima zi a celei de a doua luni după semnarea sa. Memorandumul respectiv, fiind semnat de către parteneri la 9 decembrie 1998, se aplica provizoriu începând cu 1 februarie 1999. Memorandumul complementar s-a aplicat, așadar, cu titlu provizoriu Republicii Elene până în octombrie 2000. Reclamanta nu ar putea contesta această aplicare provizorie invocând faptul că nu a ratificat memorandumul.

102 Pe de altă parte, trebuie menționat că celelalte opt state membre care s-au retras din proiect au plătit părțile lor din cheltuieli, chiar dacă nu toate au ratificat memorandumul complementar.

103 Din tot ceea ce precedă, rezultă că Republica Elenă trebuie ținută responsabilă de toate cheltuielile rezultate din participarea acesteia la proiectul Abuja II.

- 104 Republica Elenă recunoaște că ceilalți parteneri nu puteau să se aștepte în mod întemeiat ca aceasta să își asume obligațiile contractuale definitive decât dacă împrejurările „nu s-ar fi schimbat în mod fundamental” (a se vedea punctul 65 de mai sus). Or, contrar susținerilor Republicii Elene, fiind vorba de un proiect de construire a unei clădiri, majorarea costului unui proiect nu poate fi considerată drept o „schimbare fundamentală a împrejurărilor”. În plus, Republica Elenă a acceptat majorarea costului proiectului, cunoscută încă de la începutul proiectului Abuja II (a se vedea punctul 90 de mai sus) și nu a ridicat nicio obiecție atunci când partea sa din proiect s-a majorat ca urmare a retragerii mai multor state membre între 1997 și 1999.
- 105 Din tot ceea ce precedă rezultă că primul aspect al singurului motiv de anulare trebuie respins.

Cu privire la al doilea aspect al motivului, întemeiat pe o încălcare a regulamentului financiar și a Regulamentului nr. 2342/2002

Argumentele părților

- 106 Republica Elenă arată că, procedând la recuperarea pe cale de compensare a sumelor în cauză, Comisia a încălcat regulamentul financiar și Regulamentul nr. 2342/2002.
- 107 Republica Elenă susține că, în mod contrar celor indicate de Comisie, există o incertitudine evidentă în privința cuantumului și a justificării sumelor solicitate, atât pentru proiectul Abuja I, cât și pentru proiectul Abuja II. Prin trei scrisori succesive din 29 mai 2002, 11 octombrie 2002 și 31 ianuarie 2003, Comisia ar fi invitat-o să plătească trei sume total diferite pentru proiectele în cauză (1 276 484,50 EUR,

861 813,87 EUR și, respectiv, 516 374,96 EUR). Întârzierea în efectuarea plății sumei datorate s-ar explica, așadar, prin lipsa de claritate a anumitor date ce figurează în notele de debit, precum și prin diferențele importante între sumele corespunzătoare (a se vedea punctul 54 de mai sus). În această privință, Republica Elenă amintește că datoria de 1 276 484,50 EUR a fost anulată ca nedatorată.

- 108 Republica Elenă adaugă că au fost încălcate de către Comisie principiile ce reglementează operațiunile de recuperare prin compensare prevăzute la articolele 77-89 din Regulamentul nr. 2342/2002. În special, nu ar fi întrunite condițiile de aplicare a articolului 83 din Regulamentul nr. 2342/2002, potrivit căruia creanța trebuie să fie certă și în sumă fixă pentru ca o compensare să fie valabilă.
- 109 Mai mult, regulamentul financiar și Regulamentul nr. 2342/2002 ar conține dispoziții care urmăresc protejarea intereselor financiare ale Comunității [articolul 78 alineatul (1) și articolul 80 alineatul (1) din Regulamentul nr. 2342/2002]. Or, în speță, quantumul compensării, în special pentru ceea ce are legătură cu proiectul Abuja II, nu ar privi creanțe ale Comunității față de Republica Elenă, ci creanțe deținute eventual de partenerii la proiectul Abuja II, numai în cadrul prevederilor memorandumului inițial. Republica Elenă concluzionează că pârâta nu poate să se prevaleze în mod valabil de procedurile prevăzute în regulamentul financiar.
- 110 Comisia susține că reclamanta a contestat în mod greșit creanțele respective, care sunt certe, verificate și exigibile.

Aprecierea Tribunalului

- 111 Mai întâi, trebuie subliniat că rezultă din domeniul de aplicare al regulamentului financiar, și mai ales din articolul 1 din acesta, că procedura recuperării prin

compensare prevăzută la articolul 73 alineatul (1) (a se vedea punctul 3 de mai sus) nu se aplică decât sumelor care țin de bugetul comunitar. Or, nu este contestat faptul că, în temeiul articolului 268 CE, care prevede înscrierea în buget atât a cheltuielilor Comunității, cât și a anumitor cheltuieli care decurg pentru instituții din dispozițiile Tratatului privind Uniunea Europeană referitoare la politica externă și de securitate comună, Comisia era abilitată să impute bugetului comunitar cheltuielile realizate pentru proiectele Abuja I și Abuja II.

112 Potrivit Republicii Elene, Comisia a încălcat regulamentul financiar, precum și Regulamentul nr. 2342/2002, deoarece creanțele în cauză nu erau „certe și în sumă fixă” în sensul regulamentelor amintite. Republica Elenă arată mai ales că există o incertitudine în privința cuantumului și a justificării sumelor solicitate (a se vedea punctele 106-108 de mai sus).

113 În această privință, trebuie subliniat că regulamentul financiar și Regulamentul nr. 2342/2002 conțin norme detaliate privind dreptul Comisiei de a proceda la recuperare pe calea compensării.

114 Potrivit articolul 73 alineatul (1) din regulamentul financiar, contabilul recuperează sumele prin compensarea lor cu creanțele echivalente ale Comunităților, constatate în mod corespunzător de ordonatorul de credite competent, asupra oricărui debitor care are, la rândul lui, asupra Comunităților o creanță certă, în sumă fixă și exigibilă (a se vedea punctul 3 de mai sus).

115 În privința procedurii aplicabile, articolul 71 din regulamentul financiar prevede că ordonatorul de credite competent trebuie, mai întâi, să constate creanța, cu alte cuvinte să verifice existența datoriei debitorului, să determine sau să verifice realitatea și cuantumul datoriei și să verifice condițiile de exigibilitate a datoriei (a se vedea punctul 1 de mai sus). Articolul 79 din Regulamentul nr. 2342/2002 cere ca

ordonatorul de credite să se asigure în special de „caracterul cert” al creanței, care nu trebuie să fie afectată de vreo condiție. De asemenea, acesta este obligat să se asigure de „caracterul lichid” al creanței, al cărei quantum trebuie să fie stabilit în bani și cu exactitate, precum și de caracterul său „exigibil”, cu alte cuvinte să nu fie supusă unui termen (a se vedea punctul 5 de mai sus). În plus, articolul 80 din Regulamentul nr. 2342/2002 prevede că orice contestare a unei creanțe se bazează pe documente justificative care certifică drepturile Comunităților.

- 116 Orice creanță identificată ca fiind „certă, în sumă fixă și exigibilă” trebuie constatată printr-un ordin de recuperare înaintat contabilului și întocmit de ordonatorul de credite competent [articolul 71 alineatul (2) din regulamentul financiar]. Ordinul de recuperare este operațiunea prin care ordonatorul de credite responsabil dă contabilului instrucțiuni pentru recuperarea quantumului constatat [articolul 78 alineatul (2) din Regulamentul nr. 2342/2002].
- 117 În speță, Republica Elenă nu a dovedit că ordonatorul de credite a făcut o eroare concluzionând că creanța în cauză era „certă, în sumă fixă și exigibilă”.
- 118 În această privință, trebuie subliniat că o compensare efectuată în temeiul articolului 73 alineatul (1) din regulamentul financiar nu este exclusă atunci când una dintre datorii este contestată sau atunci când au avut loc negocieri între Comisie și debitor în legătură cu datoria respectivă. În caz contrar, debitorul ar putea întârzia la nesfârșit recuperarea unei datorii.
- 119 De fapt, în scrisoarea din 29 decembrie 2003, Republica Elenă a solicitat reprezentantului său permanent pe lângă Uniunea Europeană să se asigure că, cel puțin în ceea ce privește proiectul Abuja I, Comisia va proceda la compensare (a se vedea punctul 42 de mai sus).

- ¹²⁰ În pofida scrisorii sale din 29 decembrie 2003, Republica Elenă subliniază în speță că creanțele nu erau certe și în sumă fixă, deoarece Comisia a invitat Republica Elenă să plătească trei sume total diferite pentru proiectele în cauză (a se vedea punctul 107 de mai sus). Deși în anul 2002 a putut exista o incertitudine în ceea ce privește creanțele, Tribunalul consideră că, în urma comunicărilor care au avut loc între părți și a unei noi examinări a dosarului, Comisia a ajuns la o concluzie sigură în privința cuantumului datorat în 2004 atunci când a procedat la recuperare.
- ¹²¹ Este necesar să se precizeze că Republica Elenă recunoaște că, cu mai mult de un an înainte de recuperarea pe calea compensării din martie 2004, Comisia a anulat nota de debit de 1 276 484,50 EUR (a se vedea punctul 107 de mai sus). Această notă de debit privea costurile de construcție referitoare la proiectul Abuja II și este clar în speță că pârâta nu a încercat să recupereze această sumă prin actul atacat. Rezultă că, în speță, nota de debit în cauză este lipsită de pertință.
- ¹²² În ceea ce privește scrisoarea din 11 octombrie 2002, prin care Comisia a solicitat plata sumelor de 861 813,87 EUR și 11 000 USD referitoare la proiectele Abuja I și Abuja II, Comisia a redus acest cuantum cu mult înaintea deciziei de recuperare. Într-adevăr, prin scrisoarea din 31 ianuarie 2003, Comisia a solicitat plata sumelor de 516 374,96 EUR și 12 684,89 USD.
- ¹²³ Ca urmare a ultimei note de debit din 28 martie 2003 și a impunerii dobânzilor pentru neplată, Comisia, prin scrisoarea din 16 februarie 2004, a stabilit cuantumul datorat la suma de 565 656,80 EUR (a se vedea punctul 43 de mai sus). Aceasta a anexat cele 11 note de debit corespunzătoare perioadei 20 august 1997-28 martie 2003 și a făcut cunoscută intenția sa de a proceda la recuperarea creanței pe calea compensării.

- 124 În plus, rezultă din dosar că, adoptând actul atacat, Comisia s-a întemeiat pe documentele justificative care atestau drepturile Comunităților în conformitate cu articolul 71 din regulamentul financiar și cu articolul 80 din Regulamentul nr. 2342/2002. Aceste documente justificative conțineau memorandumul inițial semnat și ratificat de Republica Elenă, memorandumul complementar semnat de Republica Elenă, procesele-verbale ale reuniunilor în cursul cărora Comisia a fost autorizată de către parteneri, printre care și Republica Elenă, să continue proiectul Abuja II fără să aștepte finalizarea memorandumului complementar, documentele referitoare la asocierea Republicii Elene la procedura de cerere de oferte pentru proiect în 1999 și în 2000, precum și mai multe documente referitoare la cheltuielile legate de proiectul Abuja I și aflate în sarcina Republicii Elene până la 13 iulie 2002.
- 125 Mai mult, fiecare dintre cele 11 note de debit transmise de către Comisie Republicii Elene și anexate la scrisoarea din 16 februarie 2004 stabilea o dată de scadență, astfel cum prevede articolul 78 din Regulamentul nr. 2342/2002, și este clar că Republica Elenă nu și-a plătit datoriile în termenele astfel stabilite.
- 126 Republica Elenă nu a adus nicio probă care să demonstreze că pârâta nu a urmat procedura prevăzută prin regulamentele în cauză și că nu era îndreptățită să concluzioneze că creanța era „certă, în sumă fixă și exigibilă”. În special, Republica Elenă nu a demonstrat că datoriile erau supuse unei condiții și nici că nu s-a determinat cu exactitate cuantumul datorat (a se vedea punctul 115 de mai sus).
- 127 Într-adevăr, în privința proiectului Abuja II, Republica Elenă nu a arătat că creanța nu era certă și în sumă fixă. Aceasta s-a limitat doar la a susține că nu avea nicio obligație financiară legată de acest proiect, argument respins de Tribunal în cadrul primului aspect al motivului.

128 În ceea ce privește proiectul Abuja I, Republica Elenă susține că pârâta nu ar fi trebuit să procedeze la recuperare în pofida negocierilor în curs. Or, astfel cum Tribunalul a indicat la punctul 118 de mai sus, existența negocierilor nu putea să împiedice Comisia să procedeze la recuperare. Rezultă în special dintr-o scrisoare a Comisiei din 12 iunie 2003 că aceasta cunoștea obiecția Republicii Elene în privința proiectului Abuja I începând cu acea dată. Tribunalul consideră că pârâta era îndreptățită să respingă obiecția în cauză și, continuând procedurile prevăzute prin regulamentul financiar și prin Regulamentul nr. 2342/2002, să treacă la recuperare pe calea compensării în martie 2004.

129 Potrivit Republicii Elene, Comisia nu era abilitată să procedeze la recuperarea prin compensare, pentru motivul că regulamentele menționate anterior vizează protejarea intereselor financiare ale Comunităților. Or, se pretinde că respectivele creanțe sunt deținute de către parteneri, iar nu de Comunitate (a se vedea punctul 109 de mai sus).

130 Tribunalul consideră că creanțele în cauză aparțin Comunității. În ceea ce privește proiectul Abuja I, este clar că, cu acordul statelor membre, Comisia închiria clădirea în cauză și subînchiria birouri acestora. Comisia furniza, de asemenea, anumite servicii statelor membre. Acestea din urmă, printre care și Republica Elenă, au utilizat localurile în deplină cunoștință a faptului că pârâta se angajase față de proprietarul clădirii în numele tuturor locatarilor. Comisia era în fapt mandatară acestora în acest scop.

131 În ceea ce privește proiectul Abuja II, Comisia era, de asemenea, mandatară părților participante (a se vedea, de exemplu, articolele 11 și 12 din memorandumul inițial, punctele 11 și 12 de mai sus). Rezultă din dosar că pârâta a avansat sumele contestate în contul statelor membre și ca avans al propriei sale participări la proiect. În consecință, cuantumul în cauză era datorat Comunității, iar nu partenerilor.

132 Rezultă, contrar susținerilor Republicii Elene, că la data actului atacat erau îndeplinite condițiile prevăzute pentru recuperarea prin compensare.

133 Prin urmare, al doilea aspect al unicului motiv de anulare trebuie respins ca neîntemeiat.

Cu privire la cererea Comisiei referitoare la retragerea din dosar a avizului Serviciului juridic al Consiliului din 26 iunie 1998

134 Referitor la obiecția ridicată de Comisie în privința avizului Serviciului juridic al Consiliului din 26 iunie 1998 (a se vedea punctul 48 de mai sus), trebuie amintit că ar fi contrar interesului public care presupune ca instituțiile să poată beneficia de avize ale serviciilor lor juridice, date în deplină independență, să se admită ca astfel de documente interne să poată fi prezentate, într-un litigiu aflat pe rolul Tribunalului, de către alte persoane decât serviciile la cererea cărora au fost emise, fără ca prezentarea lor să fi fost autorizată de instituția în cauză sau ordonată de către instanță (ordonanța Curții din 23 octombrie 2002, Austria/Consiliul, C-445/00, Rec., p. I-9151, punctul 12, și ordonanța Tribunalului din 10 ianuarie 2005, Gollnisch și alții/Parlamentul European, T-357/03, Rec., p. II-1, punctul 34).

135 În speță, Republica Elenă nu a arătat că prezentarea avizului în cauză a fost autorizată de Consiliu. În aceste condiții, trebuie să se admită cererea Comisiei și să se îndepărteze avizul menționat din dosar.

136 Rezultă din tot ceea ce precedă că acțiunea trebuie respinsă în totalitate.

Cu privire la cheltuielile de judecată

- ¹³⁷ Potrivit articolului 87 alineatul (2) din Regulamentul de procedură al Tribunalului, partea care cade în pretenții este obligată, la cerere, la plata cheltuielilor de judecată. Întrucât Republica Elenă a căzut în pretenții, se impune obligarea acesteia la plata cheltuielilor de judecată, conform concluziilor Comisiei.

Pentru aceste motive,

TRIBUNALUL (Camera întâi)

declară și hotărăște:

- 1) Avizul Serviciului juridic al Consiliului din 26 iunie 1998, prezentat de Republica Elenă în anexa 12 la cererea introductivă, se retrage din dosar.**
- 2) Respinge acțiunea.**
- 3) Obligă Republica Elenă la plata cheltuielilor de judecată.**

García-Valdecasas

Cooke

Labucka

Pronunțată astfel în ședință publică la Luxemburg, la 17 ianuarie 2007.

Grefier

Președinte

E. Coulon

J. D. Cooke