ARRÊT DE LA COUR (deuxième chambre)

6 novembre 2008 *

Dans l'affaire C-203/07 P,

ayant pour objet un pourvoi au titre de l'article 56 du statut de la Cour de justice, introduit le 16 avril 2007,

République hellénique, représentée par M. P. Mylonopoulos, M^mes^ S. Trekli et Z. Stavridi, en qualité d'agents, ayant élu domicile à Luxembourg,

partie requérante,

l'autre partie à la procédure étant:

Commission des Communautés européennes, représentée par MM I. Zervas et D. Triantafyllou, en qualité d'agents, ayant élu domicile à Luxembourg,

partie défenderesse en première instance,

* Langue de procédure: le grec.

LA COUR (deuxième chambre),

composée de M. C.W.A. Timmermans, président de chambre, MM. J.-C. Bonichot, J. Makarczyk (rapporteur), P. Kūris et L. Bay Larsen, juges,

avocat général: M. J. Mazák,
greffier: M[me] C. Strömholm, administrateur,

vu la procédure écrite et à la suite de l'audience du 5 mars 2008,

ayant entendu l'avocat général en ses conclusions à l'audience du 8 mai 2008,

rend le présent

Arrêt

1 Par son pourvoi, la République hellénique demande à la Cour d'annuler, pour la partie qui concerne sa dette relative au projet Abuja II, l'arrêt du Tribunal de première instance des Communautés européennes du 17 janvier 2007, Grèce/Commission

(T-231/04, Rec. p. II-63, ci-après l'«arrêt attaqué»), ayant rejeté le recours tendant à l'annulation de l'acte du 10 mars 2004 par lequel la Commission des Communautés européennes a procédé au recouvrement par voie de compensation de sommes dues par cet État membre à la suite de sa participation à des projets immobiliers concernant la représentation diplomatique de la Commission ainsi que de certains États membres de l'Union européenne à Abuja (Nigeria) (ci-après l'«acte litigieux»).

Le cadre juridique

Le droit international

2 Aux termes de l'article 18 de la convention de Vienne sur le droit des traités conclue le 23 mai 1969 (ci-après la «convention de Vienne»):

«Obligation de ne pas priver un traité de son objet et de son but avant son entrée en vigueur

Un État doit s'abstenir d'actes qui priveraient un traité de son objet et de son but:

a) lorsqu'il a signé le traité ou a échangé les instruments constituant le traité sous réserve de ratification, d'acceptation ou d'approbation, tant qu'il n'a pas manifesté son intention de ne pas devenir partie au traité; ou

b) lorsqu'il a exprimé son consentement à être lié par le traité, dans la période qui précède l'entrée en vigueur du traité et à condition que celle-ci ne soit pas indûment retardée.»

3 L'article 31 de la convention de Vienne est ainsi rédigé:

«Règle générale d'interprétation

1. Un traité doit être interprété de bonne foi suivant le sens ordinaire à attribuer aux termes du traité dans leur contexte et à la lumière de son objet et de son but.

2. Aux fins de l'interprétation d'un traité, le contexte comprend, outre le texte, préambule et annexes inclus:

a) tout accord ayant rapport au traité et qui est intervenu entre toutes les parties à l'occasion de la conclusion du traité;

b) tout instrument établi par une ou plusieurs parties à l'occasion de la conclusion du traité et accepté par les autres parties en tant qu'instrument ayant rapport au traité.

3. Il sera tenu compte, en même temps que du contexte:

a) de tout accord ultérieur intervenu entre les parties au sujet de l'interprétation du traité ou de l'application de ses dispositions;

b) de toute pratique ultérieurement suivie dans l'application du traité par laquelle est établi l'accord des parties à l'égard de l'interprétation du traité;

c) de toute règle pertinente de droit international applicable dans les relations entre les parties.

4. Un terme sera entendu dans un sens particulier s'il est établi que telle était l'intention des parties.»

Le droit communautaire

4 L'article 71, paragraphes 1 et 2, du règlement (CE, Euratom) nº 1605/2002 du Conseil, du 25 juin 2002, portant règlement financier applicable au budget général des Communautés européennes (JO L 248, p. 1, ci-après le «règlement financier»), énonce:

«1. La constatation d'une créance est l'acte par lequel l'ordonnateur délégué ou subdélégué:

a) vérifie l'existence des dettes du débiteur;

b) détermine ou vérifie la réalité et le montant de la dette;

c) vérifie les conditions d'exigibilité de la dette.

2. Les ressources propres mises à la disposition de la Commission ainsi que toute créance identifiée comme certaine, liquide et exigible doivent être constatées par un ordre de recouvrement donné au comptable, suivi d'une note de débit adressée au débiteur, tous deux établis par l'ordonnateur compétent.»

5 Aux termes de l'article 72, paragraphe 1, du règlement financier:

«L'ordonnancement des recouvrements est l'acte par lequel l'ordonnateur délégué ou subdélégué compétent donne au comptable, par l'émission d'un ordre de recouvrement, l'instruction de recouvrer une créance qu'il a constatée.»

6 L'article 73, paragraphe 1, du règlement financier prévoit:

«Le comptable prend en charge les ordres de recouvrement des créances dûment établis par l'ordonnateur compétent. Il est tenu de faire diligence en vue d'assurer la rentrée des recettes des Communautés et doit veiller à la conservation des droits de celles-ci.

Le comptable procède au recouvrement par compensation et à due concurrence des créances des Communautés à l'égard de tout débiteur lui-même titulaire d'une créance certaine, liquide et exigible à l'égard des Communautés.»

7 Aux termes de l'article 78, paragraphes 1 et 2, du règlement (CE, Euratom) nº 2342/2002 de la Commission, du 23 décembre 2002, établissant les modalités d'exécution du règlement nº 1605/2002 (JO L 357, p. 1):

«1. La constatation d'une créance par l'ordonnateur est la reconnaissance du droit des Communautés sur un débiteur et l'établissement du titre à exiger de ce débiteur le paiement de sa dette.

2. L'ordre de recouvrement est l'opération par laquelle l'ordonnateur compétent donne instruction au comptable de recouvrer la créance constatée.»

8 L'article 79 du règlement nº 2342/2002 dispose:

«Pour constater une créance, l'ordonnateur compétent s'assure:

a) du caractère certain de la créance, qui ne doit pas être affectée d'une condition;

b) du caractère liquide de la créance, dont le montant doit être déterminé en argent et avec exactitude;

c) du caractère exigible de la créance, qui ne doit pas être soumise à un terme;

d) de l'exactitude de la désignation du débiteur;

e) de l'exactitude de l'imputation budgétaire des montants à recouvrer;

f) de la régularité des pièces justificatives, et

g) de la conformité avec le principe de bonne gestion financière […]»

9 L'article 83 du règlement nº 2342/2002 est rédigé comme suit:

«À tout moment de la procédure, le comptable, après information de l'ordonnateur compétent et du débiteur, procède au recouvrement par compensation de la créance constatée dans le cas où le débiteur est également titulaire vis-à-vis des Communautés d'une créance certaine, liquide et exigible ayant pour objet une somme d'argent constatée par un ordre de paiement.»

Les antécédents du litige

10 Les antécédents du litige ont été exposés aux points 7 à 44 de l'arrêt du Tribunal dans les termes suivants:

«7 À la suite du transfert de la capitale du Nigeria de Lagos à Abuja, la Commission louait, depuis 1993, un bâtiment à Abuja destiné à abriter sa délégation ainsi que, provisoirement, les représentations de certains États membres, dont la République hellénique. Dans le cadre d'un arrangement avec ces États membres (ci-après le "projet Abuja I"), la Commission sous-louait certains bureaux et fournissait certains services aux représentations en cause. Les États membres se sont mis d'accord sur la répartition des coûts attachés à leurs représentations. La contribution de la République hellénique s'élevait à 5,5 % des coûts totaux. Estimant que la République hellénique n'avait pas payé ses dettes à cet égard, la Commission, en 2004, a procédé au recouvrement par voie de compensation des sommes correspondantes (voir point 44 ci-après).

8 Le 18 avril 1994, le Royaume de Belgique, le Royaume de Danemark, la République fédérale d'Allemagne, la République hellénique, le Royaume d'Espagne, la République française, l'Irlande, la République italienne, le Royaume des Pays-Bas, la République portugaise et la Commission (ci-après les "partenaires"), sur la

base de l'article J.6 du traité sur l'Union européenne (devenu, après modification, article 20 UE), ont conclu un mémorandum d'entente (ci-après le "mémorandum initial") concernant la construction, pour leurs missions diplomatiques à Abuja, d'un complexe commun d'ambassades utilisant des services auxiliaires communs (ci-après le "projet Abuja II"). Le mémorandum initial a été complété, à la suite de l'adhésion de la République d'Autriche, de la République de Finlande et du Royaume de Suède, par un protocole d'adhésion.

9 L'article 1er du mémorandum initial prévoit que les ambassades des États membres et la délégation de la Commission sont des missions diplomatiques distinctes, soumises à la convention de Vienne sur les relations diplomatiques, du 18 avril 1961, et, en ce qui concerne les États membres, également à la convention de Vienne sur les relations consulaires, du 24 avril 1963.

10 L'article 10 du mémorandum initial indiquait que la Commission agit, en tant que coordinatrice du projet Abuja II, "de la part" des autres partenaires.

11 Selon l'article 11 du mémorandum initial, la Commission est responsable de l'exécution des études d'architecture quant à la faisabilité du projet Abuja II, l'estimation initiale des coûts et les phases de la conception. Cet article prévoit également la conclusion d'un mémorandum d'entente complémentaire portant sur "la conception détaillée du bâtiment, la répartition des coûts et les droits sur les locaux revenant à chaque partenaire participant après achèvement du projet [Abuja II]" (ci-après le "mémorandum complémentaire"). Enfin, l'article 11 institue un comité directeur permanent, composé des représentants de tous les partenaires et présidé par la Commission, pour coordonner et contrôler le projet Abuja II. Le comité directeur permanent soumet des rapports périodiques au groupe de travail "Affaires administratives" institué auprès du Conseil dans le cadre de la politique étrangère et de sécurité commune (PESC) (ci-après le "groupe affaires administratives PESC").

12 L'article 12 du mémorandum initial se lit comme suit:

"Le projet [Abuja II] sera directement financé, après approbation du [mémorandum complémentaire] visé à l'article 11, par des contributions des partenaires correspondant à la part du projet allouée à chaque partenaire. La contribution de la Commission sera imputée à la ligne budgétaire appropriée.

Le coût des travaux préparatoires ('phase 1') sera imputé aux crédits de fonctionnement du budget de la Commission. Son montant est estimé à 140 000 écus. Si le projet [Abuja II] est réalisé, ce coût sera remboursé par des contributions de tous les partenaires en fonction de leur part au projet".

13 L'article 13 du mémorandum initial stipule:

"Tous les partenaires garantissent, après approbation du [mémorandum complémentaire], la couverture intégrale des coûts qui leur incombent. Le montant total dû par chaque partenaire comprend:

a) le coût total de sa superficie propre et

b) sa part au coût des zones communes et publiques, calculée proportionnellement au rapport entre sa superficie propre et le total des zones non communes."

14 L'article 14 du mémorandum initial prévoit que la Commission, avec l'accord et la participation des États participants, règle les sommes dues aux tiers (contractants).

15 L'article 15, paragraphe 1, du mémorandum initial stipule:

"Si l'un des partenaires décide de se retirer du projet [Abuja II] en ne signant pas le [mémorandum complémentaire] visé à l'article 11, les termes du présent mémorandum d'entente, y compris les obligations financières visées aux articles 12 et 13, cessent de s'appliquer au partenaire qui se retire."

[…]

21 Le 27 décembre 1995, la Commission a conclu le contrat principal. Celui-ci concernait la conception de base et la phase intermédiaire du projet Abuja II (articles 4.4 et 4.5), ainsi que d'éventuels plans détaillés (article 4.6).

22 Le 19 septembre 1996, le groupe affaires administratives PESC a approuvé la conception intermédiaire.

23 Le 21 novembre 1996, le groupe affaires administratives PESC a invité la Commission à prendre les mesures ad hoc afin que les architectes commencent l'élaboration des plans détaillés. Le groupe a indiqué que le contrat formel pour cette phase serait conclu après la finalisation du mémorandum complémentaire.

Lors de cette réunion, la Commission a indiqué au groupe susmentionné le montant des dépenses dont elle avait fait l'avance jusqu'au 15 novembre 1996 pour la préparation du projet Abuja II, à savoir environ 2,8 millions d'euros.

24 Le 24 février 1997, ce même groupe s'est réuni et a décidé de ne pas attendre la finalisation du mémorandum complémentaire pour élaborer des plans détaillés et les documents contractuels. Le procès-verbal de cette réunion comporte les résolutions suivantes:

"La Commission est invitée à prendre les arrangements nécessaires avec les architectes pour l'élaboration des documents et à avancer les fonds nécessaires à ces travaux selon les modalités convenues pour le projet. Comme dans des cas précédents, les avances ainsi payées par la Commission seront remboursées ultérieurement par les autres participants selon les procédures prévues à cet effet dans [le mémorandum initial]."

25 Dans les mois qui ont suivi, plusieurs États membres se sont retirés du projet Abuja II. Le 28 avril 1997, le groupe affaires administratives PESC a chargé la Commission de prendre "des arrangements bilatéraux avec le Royaume de Danemark pour le remboursement de la part qui lui rev[enait] dans les frais du projet engagés par la Commission pour le compte des partenaires". Une décision similaire a été prise après le retrait de l'Irlande en septembre 1997, ainsi que de la République portugaise, de la République de Finlande et du Royaume de Suède.

[…]

27 Le 18 juin 1998, le groupe affaires administratives PESC a mentionné l'éventualité d'un retrait du Royaume de Belgique du projet Abuja II. Il ressort du procès-verbal de cette réunion que le comité directeur permanent a fait observer que le Royaume de Belgique payerait sa partie des coûts tels que fixés après l'approbation de la conception intermédiaire.

28 Le 10 juin 1998, un ordre de paiement […] correspondant à la part de la République hellénique dans la phase initiale du projet, à savoir 5,06 % des coûts totaux, a été adressé par la Commission à la République hellénique. Le délai de paiement avait été fixé au 31 décembre 1998.

29 Le 9 décembre 1998, le mémorandum complémentaire a été signé par la République fédérale d'Allemagne, la République hellénique, la République française, la République italienne, le Royaume des Pays-Bas, la République d'Autriche et la Commission. L'article 11 du mémorandum complémentaire prévoit la création d'un fonds pour le financement du projet.

30 Conformément à son article 14, le mémorandum complémentaire s'applique provisoirement à compter du premier jour du deuxième mois suivant sa signature et entre en vigueur le premier jour du deuxième mois suivant la date à laquelle les États membres et la Commission déclarent qu'ils l'ont ratifié.

31 Le 28 avril 1999, la Commission a lancé un appel d'offres pour la construction des ambassades des États membres concernés, ainsi que de la délégation de la Communauté (JO 1999, S 82). Il y était mentionné que l'ambassade de la République hellénique aurait une superficie de 677 m^2.

32 Le 3 septembre 1999, la Commission a "réitéré" son appel de 1998 auprès du groupe affaires administratives PESC afin que les États membres lui remboursent les sommes qu'elle avait payées aux consultants pour la phase de conception intermédiaire. Elle a indiqué que certains États membres avaient déjà payé les montants dus, mais que d'autres, dont la République hellénique, ne l'avaient pas remboursée avant l'échéance du 31 décembre 1998. La Commission a ajouté qu'un autre ordre de paiement serait adressé aux partenaires concernant, d'une part, les coûts des plans détaillés et, d'autre part, les coûts du remaniement entraîné par les retraits du Royaume de Belgique, du Royaume d'Espagne et de la République portugaise.

33 Le 20 septembre 1999, le comité directeur permanent s'est réuni en vue de la présélection des sociétés de construction. Le représentant de la République hellénique a signé le procès-verbal de la réunion. Un appel d'offres pour le suivi de la construction a été publié dans le Journal officiel S 54 du 17 mars 2000.

34 Par ordre de paiement du 17 février 2000, la Commission a demandé à la République hellénique de payer une somme de 168 716,94 euros pour l'établissement du dossier d'appel d'offres relatif aux plans détaillés.

35 Le 22 juin 2000, le comité directeur permanent a décidé d'adopter une nouvelle approche du projet (ci-après le projet "Abuja II réduit"), rendue nécessaire par le retrait de la République française. Le projet Abuja II réduit prévoyait en particulier la suppression des bâtiments et des services auxiliaires communs, ainsi qu'une réduction de superficie. Le représentant de la République hellénique à cette réunion a marqué son accord sur le projet, sous réserve toutefois de l'approbation de ses supérieurs. Le 29 juin, la Commission a adressé le procès-verbal de la réunion du 22 juin 2000 à la République hellénique et l'a invitée à donner une réponse formelle en ce qui concerne le projet Abuja II réduit.

36 Le 5 septembre 2000, la Commission a réitéré sa demande aux représentants de la République hellénique. Après un nouveau rappel en date du 14 septembre 2000, la Commission a, le 25 septembre 2000, adressé à la République hellénique une lettre par télécopie, assortie d'un délai de réponse fixé au 30 septembre 2000, en indiquant que son silence serait interprété comme un retrait du projet. Le 2 octobre 2000, les autorités grecques ont informé la Commission qu'elles n'étaient pas en mesure de donner de réponse concernant le projet Abuja II réduit. En conséquence, la Commission a répondu, à la même date, qu'elle avait chargé les architectes de procéder au remaniement du projet Abuja II réduit en excluant la République hellénique.

37 Par lettre du 28 janvier 2002, la Commission a envoyé une note de débit […] à la République hellénique concernant des coûts de construction relatifs au projet Abuja II. La Commission a par la suite annulé cette note de débit.

38 Après avoir établi sa propre ambassade à Abuja, la République hellénique a quitté les locaux provisoires qu'elle occupait dans le cadre du projet Abuja I le 13 juillet 2002.

39 Par lettre du 11 octobre 2002, la Commission a formellement notifié à la République hellénique les notes de débit non acquittées concernant les projets Abuja I et Abuja II […].

40 À la suite de négociations entre les parties, la Commission a rappelé à la République hellénique, par lettre du 31 janvier 2003, que cette dernière n'avait pas payé ses dettes relatives aux projets Abuja I et Abuja II et l'a invitée à payer une somme totale de 516 374,96 euros et de 12 684,89 USD avant la fin du mois de février 2003. La Commission a ajouté que, à défaut de paiement à la date d'échéance, elle procéderait au recouvrement des sommes en cause en utilisant toutes les voies juridiques disponibles.

41 Au cours des mois suivants, la République hellénique et la Commission ont discuté du montant des sommes dues.

[…]

43 Le 16 février 2004, la Commission a envoyé à la République hellénique une lettre identifiant les dettes de cette dernière non encore régularisées en ce qui concerne les projets Abuja I et Abuja II. […]

44 Le 10 mars 2004, la Commission a versé des fonds à la République hellénique dans le cadre du programme opérationnel régional de la Grèce continentale. Or, au lieu de payer un montant de 4 774 562,67 euros […], la Commission a seulement versé 3 121 243,03 euros. Elle a ainsi procédé au recouvrement par compensation du solde non encore régularisé par la République hellénique, dont 565 656,80 euros en ce qui concerne les projets Abuja I et Abuja II […].»

Le recours devant le Tribunal et l'arrêt attaqué

11 Par requête déposée au greffe de la Cour le 22 avril 2004, la République hellénique a introduit un recours ayant pour objet une demande d'annulation de l'acte litigieux.

12 Par ordonnance du 8 juin 2004, en application de l'article 2 de la décision 2004/407/CE, Euratom du Conseil, du 26 avril 2004, portant modification des articles 51 et 54 du protocole sur le statut de la Cour de justice (JO L 132, p. 5), la Cour a renvoyé l'affaire devant le Tribunal.

13 Par l'arrêt attaqué, le Tribunal a rejeté le recours formé par la République hellénique. Il a jugé que la responsabilité de cet État membre, tant pour les dettes relatives au projet Abuja I que pour celles relatives au projet Abuja II, devait être retenue et que les conditions prévues pour un recouvrement par voie de compensation étaient remplies à la date de l'acte litigieux.

14 Le Tribunal, après avoir reconnu, au point 74 de l'arrêt attaqué, sa compétence pour connaître du recours en annulation de l'acte de compensation, a relevé, au point 84 dudit arrêt, s'agissant du projet Abuja II, que la République hellénique ne contestait pas s'être comportée comme un participant à part entière dans ce projet pendant plus de six ans. En particulier, il a constaté que la République hellénique a participé au projet pendant presque deux ans après la signature du mémorandum complémentaire, le 9 décembre 1998. Ainsi, selon le Tribunal, la République hellénique a, par son comportement, laissé entendre aux autres partenaires qu'elle maintenait sa participation au projet Abuja II.

15 Le Tribunal en a déduit, audit point 84, que l'appréciation des obligations de cet État membre ne saurait être limitée aux mémorandums initial et complémentaire, mais devait également prendre en compte les attentes que ledit État membre a suscitées, par son comportement, chez ses partenaires.

16 À cet égard, il a rappelé, aux points 85 à 87 de l'arrêt attaqué, que le principe de bonne foi est une règle du droit international coutumier qui s'impose à la Communauté européenne ainsi qu'aux autres partenaires, qu'il a été codifié par l'article 18 de la convention de Vienne, et qu'il est le corollaire, en droit international public, du principe de protection de la confiance légitime.

17 Le Tribunal a ensuite considéré, au point 88 du même arrêt, que, dès lors que le mémorandum initial avait été signé et ratifié par la République hellénique, celle-ci était l'un des partenaires du projet Abuja II, cette qualité de partenaire entraînant certaines obligations accrues de coopération et de solidarité entre participants.

18 Il a ensuite relevé, au point 92 de l'arrêt attaqué, que, après la phase de conception initiale du projet, les partenaires ont décidé de poursuivre le projet et de supporter les dépenses relatives à la conception détaillée du bâtiment, avant que le mémorandum complémentaire ne soit établi. En particulier, le 24 février 1997, lors d'une réunion à laquelle ont participé deux représentants de la République hellénique, la Commission a été autorisée à prendre les arrangements nécessaires avec les architectes pour élaborer des plans détaillés sans attendre le mémorandum complémentaire.

19 À cet égard, au point 93 du même arrêt, le Tribunal a considéré que les partenaires, en allant ainsi au-delà des phases préliminaires du projet, ont nécessairement conclu un accord implicite portant sur la réalisation de ce dernier. Audit point 93, le Tribunal a indiqué que les partenaires, en se référant au remboursement ultérieur des avances prévues par le mémorandum initial, se sont effectivement référés à l'article 12 de celui-ci, selon lequel, si le projet était réalisé, les partenaires rembourseraient le montant des travaux préparatoires avancé par la Commission. Il a ajouté que les partenaires ayant décidé, lors de la réunion du 24 février 1997, de réaliser le projet, ils n'étaient plus libres de se retirer sans rembourser leur part des dépenses préliminaires et des dépenses ultérieures.

20 Au point 95 dudit arrêt, le Tribunal a relevé que, le 9 décembre 1998, la République hellénique et les autres partenaires qui ne s'étaient pas retirés du projet ont signé le mémorandum complémentaire et que, les mois suivants, la République hellénique s'est comportée comme un partenaire à part entière du projet, n'ayant manifesté une réticence quant à sa participation qu'au courant de l'été 2000.

21 Il en a déduit, au point 96 de l'arrêt attaqué, que si la République hellénique était en droit de se retirer du projet, elle ne pouvait pas, au vu, notamment, de l'évolution de ses engagements depuis la phase initiale et en dépit de la non-ratification du mémorandum complémentaire, se retirer sans être tenue pour responsable des dépenses liées à sa participation dans le projet Abuja II.

22 Au point 97 du même arrêt, le Tribunal a retenu que l'obligation d'agir de bonne foi, qui s'imposait à la République hellénique, était renforcée par le fait que celle-ci avait signé et ratifié le mémorandum initial et qu'elle était, du 18 avril 1994 au 30 septembre 2000, un «partenaire participant» au projet.

23 Il a poursuivi en indiquant, au point 98 dudit arrêt, que si la République hellénique considérait n'avoir aucune responsabilité financière avant la ratification du mémorandum complémentaire, elle aurait dû s'opposer aux ordres de paiement des 10 juin 1998 et 17 février 2000 relatifs au projet Abuja II que la Commission lui avait envoyés. Il a ajouté, au même point 98, que la République hellénique n'avait jamais manifesté l'intention de se retirer du projet ou de ne pas ratifier le mémorandum complémentaire, et ce malgré le retrait de plusieurs États membres et la modification, par voie de conséquence, de la part du projet la concernant.

24 Le Tribunal en a déduit, au point 99 de l'arrêt attaqué, que la République hellénique s'était comportée comme une participante à part entière du projet et avait ainsi suscité chez ses partenaires l'assurance qu'elle assumerait les obligations financières y afférentes.

25 Le Tribunal, au point 100 dudit arrêt, a ajouté que les obligations financières de cet État membre découlaient également des termes du mémorandum initial, et en particulier de son article 15, paragraphe 1.

26 Il a relevé, au point 101 de l'arrêt attaqué, que le mémorandum complémentaire s'est appliqué provisoirement audit État membre, en vertu de l'article 14 dudit mémorandum, à compter du premier jour du deuxième mois suivant sa signature, soit le 1er février 1999, cette application provisoire ne pouvant être remise en cause par le défaut de ratification de la République hellénique.

27 Pour l'ensemble de ces motifs, le Tribunal a jugé, au point 103 dudit arrêt, que la République hellénique devait être tenue responsable pour toutes les dépenses relevant de sa participation au projet Abuja II.

28 Par ailleurs, il a rejeté comme non fondé le moyen selon lequel les créances en cause n'étaient pas certaines et liquides au sens des règlements applicables et a donc jugé que les conditions prévues pour un recouvrement par voie de compensation étaient remplies à la date de l'acte litigieux.

29 Eu égard à l'ensemble de ces motifs, le Tribunal a rejeté le recours formé par la République hellénique.

Les conclusions des parties devant la Cour

30 La requérante conclut à ce qu'il plaise à la Cour:

— annuler l'arrêt attaqué;

— condamner la Commission aux dépens.

31 La Commission conclut à ce qu'il plaise à la Cour:

— déclarer le pourvoi irrecevable;

— à titre subsidiaire, le rejeter comme manifestement dénué de fondement;

— condamner la requérante aux dépens.

Sur le pourvoi

32 Au soutien de son pourvoi, la République hellénique présente deux moyens.

33 Selon le premier moyen, le Tribunal aurait commis une erreur de droit dans l'interprétation et l'application des articles 12, 13 et 15 du mémorandum initial, ainsi que dans celles des principes de bonne foi et de confiance légitime.

34 Par le second moyen, la République hellénique fait valoir que l'appréciation du Tribunal selon laquelle les partenaires ont conclu, le 24 février 1997, soit avant la signature du mémorandum complémentaire, un accord implicite en vertu duquel ils n'étaient plus libres de se retirer du projet sans rembourser leur part de dépenses est erronée.

Sur la recevabilité du pourvoi

35 Selon la Commission, le pourvoi formé par la République hellénique est irrecevable dans la mesure où il ne repose sur aucun des motifs énumérés à l'article 58 du statut de la Cour de justice, les moyens sur lesquels il est fondé visant exclusivement l'interprétation des mémorandums qui ne font pas partie du droit communautaire.

36 À cet égard, il convient de rappeler que le Tribunal est compétent pour connaître des recours visés à l'article 230 CE, à l'exception de ceux que ledit statut réserve à la Cour. Les décisions rendues par le Tribunal en vertu de cette disposition peuvent faire l'objet d'un pourvoi devant la Cour, limité aux questions de droit, dans les conditions et limites prévues par ce même statut.

37 Dans la présente espèce, le Tribunal a été saisi d'une demande en annulation, formée en application de l'article 230 CE, de l'acte litigieux par lequel la Commission a procédé au recouvrement par voie de compensation de sommes dues par la République hellénique et relevant du budget communautaire bien que relatives à la

politique étrangère et de sécurité commune, acte adopté sur la base de l'article 73, paragraphe 1, du règlement financier et du règlement nº 2342/2002.

38 En sollicitant l'annulation de l'arrêt attaqué, la demanderesse au pourvoi critique ledit arrêt en tant qu'il a rejeté sa demande d'annulation de cet acte ayant comme base juridique des règlements communautaires.

39 S'agissant de la portée des moyens eux-mêmes, il convient de relever que la République hellénique conteste l'interprétation juridique faite par le Tribunal en réponse au moyen unique dont elle l'avait saisi et qui était notamment tiré d'une analyse erronée de ses obligations financières relatives au projet Abuja II.

40 L'article 58 du statut de la Cour de justice, aux termes duquel le pourvoi devant la Cour peut être fondé sur des moyens tirés de l'incompétence du Tribunal, d'irrégularités de procédure devant le Tribunal portant atteinte aux intérêts de la partie requérante ainsi que de la violation du droit communautaire par le Tribunal, ne s'oppose pas à ce que, pour justifier de la demande d'annulation de l'arrêt du Tribunal, les moyens allégués, par lesquels est contestée la qualité de débiteur de la République hellénique au sens de l'article 78 du règlement nº 2342/2002, conduisent à analyser la portée d'actes juridiques qui, en eux-mêmes, ne peuvent faire l'objet d'un recours devant ce dernier, comme les deux mémorandums visés aux points 33 et 34 du présent arrêt.

41 Au surplus, il convient de relever que l'examen du bien-fondé de l'acte litigieux, au regard en particulier de la vérification de l'existence de la dette elle-même et des conditions qu'elle doit remplir pour que le recours à la compensation soit possible, implique nécessairement l'interprétation desdits actes juridiques, sans qu'une telle analyse conduise pour autant à ouvrir un quelconque recours à leur encontre.

42 Par ailleurs, la Commission fait valoir que le pourvoi est irrecevable en raison du caractère inopérant des moyens allégués. La Commission soutient ainsi que si lesdits moyens devaient être accueillis, leur bien-fondé ne saurait, en tout état de cause, aboutir à l'annulation de l'arrêt attaqué, dans la mesure où d'autres motifs sur lesquels repose valablement le dispositif dudit arrêt ne sont pas contestés dans le pourvoi.

43 Cette argumentation ayant trait non pas à la recevabilité du pourvoi, mais à son bien-fondé, elle ne saurait entraîner, à la supposer fondée, l'irrecevabilité du pourvoi.

44 En conséquence, le présent pourvoi doit être déclaré recevable.

Sur le fond

Argumentation des parties

45 Selon la République hellénique, en premier lieu, le Tribunal aurait dû considérer que les obligations des États membres participant au projet Abuja II étaient déterminées par les dispositions du mémorandum initial et du mémorandum complémentaire et non par le comportement de chaque État membre.

46 Une obligation à la charge d'un État membre ne pourrait être définie que sur la base des termes des dispositions pertinentes des mémorandums. Le comportement de l'État membre, analysé au regard du principe de bonne foi, ne pouvait donc pas être pris en considération pour déterminer, dès l'origine, les obligations de la République hellénique dans le cadre du projet Abuja II, ce principe ne pouvant conduire à imposer des obligations auxquelles ledit État membre n'a pas souscrit contractuellement.

47 À cet égard, la République hellénique soutient que le Tribunal aurait dû se limiter au texte du mémorandum initial et constater l'absence d'obligation financière à sa charge, à défaut de ratification du mémorandum complémentaire.

48 En effet, selon cet État membre, conformément aux articles 12 et 13 du mémorandum initial, l'obligation pour les États participants de contribuer financièrement au projet Abuja II naît après l'approbation du mémorandum complémentaire, ladite approbation, qui est un des modes de consentement d'un État à être lié par un traité international, équivaut ainsi, en vertu de la convention de Vienne, notamment, aux instruments de ratification, d'acceptation ou d'adhésion. Ladite approbation serait, de ce fait, une condition à laquelle est subordonnée la naissance des obligations financières visées au mémorandum initial.

49 Par ailleurs, ainsi que cela ressort de l'article 16 de ladite convention, lesdits instruments juridiques établissent le consentement d'un État à être lié par un traité au moment, notamment, de leur notification aux autres États contractants ou au dépositaire. La République hellénique fait donc valoir que l'article 14 du mémorandum complémentaire, relatif à l'application de cet acte, distingue clairement la signature de celui-ci, dont les effets sont limités à une application provisoire, de son entrée en vigueur conditionnée par la déclaration par les parties de leur ratification. Or, si la République hellénique a signé le mémorandum complémentaire et a participé initialement aux travaux visant à la concrétisation du projet Abuja II, elle n'a jamais procédé à la ratification dudit mémorandum.

50 Il en résulte donc, selon la République hellénique, que les conditions spécifiques définies aux articles 12 et 13 du mémorandum initial, lus en combinaison avec l'article 15 dudit mémorandum, n'étaient pas remplies en ce qui la concerne, le principe de bonne foi ne pouvant pas aller à l'encontre de ces dispositions conventionnelles.

51 La République hellénique soutient, en second lieu, que l'appréciation du Tribunal selon laquelle les partenaires ont conclu, le 24 février 1997, un accord implicite, est erronée, dans la mesure où cet accord n'a pas été confirmé par une disposition correspondante du mémorandum complémentaire.

52 Pour sa part, la Commission fait valoir, en premier lieu, que, selon une règle constante, un État contractant assume une responsabilité financière lorsque son comportement viole le principe de bonne foi et occasionne un préjudice à ses partenaires.

53 Elle ajoute qu'un État membre ne peut pas méconnaître dans ses relations avec ses partenaires internationaux les principes généraux du droit qu'il reconnaît lui-même dans son ordre juridique interne et souligne que l'ordre juridique hellénique reconnaît le principe de bonne foi, tant dans le domaine du droit privé que dans celui du droit public.

54 Il s'ensuit que c'est à juste titre que le Tribunal a pris en compte, pour apprécier les obligations financières de la République hellénique, les relations de celle-ci avec ses partenaires et qu'il a conclu que l'application du principe de bonne foi obligeait cet État membre à rembourser les dépenses litigieuses, sur le fondement du comportement constant qu'il a adopté durant les années 1994 à 2000.

55 En second lieu, la Commission soutient qu'un accord existe dès l'instant où le consentement formel des parties a été exprimé. Dès lors, c'est à juste titre que le Tribunal a déduit du compte rendu de la réunion du 24 février 1997, à laquelle participait la République hellénique, l'existence d'un accord produisant des droits et obligations pour les États membres ayant participé à ladite réunion.

Appréciation de la Cour

56 Les obligations financières incombant aux États membres dans le cadre de la mise en œuvre du projet Abuja II doivent d'abord être déterminées au regard du contenu et de la portée du mémorandum initial et du mémorandum complémentaire.

57 Il convient de relever que le Tribunal, loin d'exclure une telle approche desdites obligations financières, l'a directement retenue dans l'arrêt attaqué, en particulier par l'analyse qu'il a opérée aux points 100 et suivants dudit arrêt, et ce après avoir interprété le mémorandum initial et le mémorandum complémentaire.

58 À cet égard, il n'est pas contesté, ainsi que l'a indiqué le Tribunal au point 88 de l'arrêt attaqué, que la République hellénique a signé, le 18 avril 1994, le mémorandum initial et qu'elle l'a également approuvé, étant ainsi devenue, parmi plusieurs autres États membres, l'un des partenaires du projet Abuja II visant à la construction d'un complexe comportant des ambassades et la délégation de la Commission dans un «esprit d'intérêt commun».

59 Par ailleurs, il est également constant, ainsi que l'a relevé le Tribunal au point 95 dudit arrêt, que la République hellénique a signé le mémorandum complémentaire le 9 décembre 1998 alors que, à cette date, des États membres s'étaient déjà retirés

du projet Abuja II en ayant remboursé leur part des dépenses afférentes au stade de réalisation dudit projet, la conclusion de ce mémorandum d'entente complémentaire ayant été prévue par le mémorandum initial, ainsi que cela ressort de l'article 11 de ce dernier.

60 En outre, c'est par l'interprétation de l'article 15, paragraphe 1, du mémorandum initial, à laquelle il a dû se livrer, que le Tribunal a considéré à juste titre, ainsi que cela ressort du point 100 de l'arrêt attaqué, que, si l'un des participants décidait de se retirer du projet Abuja II après avoir signé le mémorandum complémentaire, les termes du mémorandum initial, y compris les obligations financières visées aux articles 12 et 13, lui restaient applicables.

61 De plus, en application de l'article 14 du mémorandum complémentaire, même si l'entrée en vigueur dudit mémorandum était fixée au premier jour du deuxième mois suivant la date à laquelle les États membres et la Commission ont déclaré l'avoir approuvé, celui-ci s'appliquait provisoirement à compter du premier jour du deuxième mois suivant sa signature. En signant le mémorandum complémentaire, la République hellénique a, de ce fait, ainsi que l'a considéré le Tribunal, nécessairement accepté cette application provisoire et, partant, les conséquences attachées à un retrait du projet Abuja II avant toute approbation.

62 En effet, comme l'indique M. l'avocat général aux points 67 et 73 de ses conclusions, il ressort des articles 15, paragraphe 1, du mémorandum initial et 14 du mémorandum complémentaire que les États membres participants et la Commission ont entendu attacher une importance particulière à la signature même du mémorandum complémentaire et à son application provisoire, indépendamment de son approbation, notamment dans le contexte du retrait éventuel de participants au projet Abuja II.

63 Si la République hellénique gardait donc toute latitude pour se retirer de ce projet dès lors qu'elle n'avait pas approuvé le mémorandum complémentaire, elle ne pouvait refuser de remplir les obligations financières liées à sa participation au projet Abuja II jusqu'à la date de son retrait, ces obligations étant déterminées au regard de l'évolution de ses engagements depuis la phase initiale.

64 En outre, le Tribunal a pu invoquer, au soutien de l'obligation ainsi mise à la charge de la République hellénique et découlant des mémorandums, le principe coutumier de bonne foi qui fait partie du droit international général (arrêt du 3 juin 2008, Intertanko e.a., C-308/06, Rec. p. I-4057, point 52).

65 À cet égard, le Tribunal a, par une appréciation souveraine, relevé que la République hellénique n'avait émis aucune réserve en ce qui concerne sa participation au projet Abuja II entre le 18 avril 1994 et le 30 septembre 2000, alors même que ses engagements avaient substantiellement évolué du fait du retrait de plusieurs États membres dudit projet et que, en particulier, elle ne s'était pas opposée aux ordres de paiement envoyés par la Commission, ayant ainsi suscité chez ses partenaires la confiance en ce qu'elle assumerait ses obligations financières découlant du projet Abuja II.

66 Il résulte de ce qui précède que le Tribunal a déduit à bon droit de l'interprétation de la portée du mémorandum initial et du mémorandum complémentaire que la République hellénique, bien que n'ayant pas approuvé ledit mémorandum complémentaire, était tenue de rembourser les dépenses relevant de sa participation au projet Abuja II, ayant au surplus suscité chez ses partenaires la confiance en ce qu'elle assumerait ses obligations financières.

67 Enfin, les griefs relatifs à l'existence d'un accord implicite conclu lors de la réunion du 24 février 1997 ne sauraient être susceptibles de mettre en cause le dispositif de l'arrêt attaqué dans la mesure où ils sont dirigés contre des motifs surabondants, ledit

dispositif se trouvant justifié par les motifs ci-dessus rappelés, vainement critiqués par la République hellénique.

68 En conséquence, et sans qu'il y ait lieu de répondre à l'argumentation de la Commission mentionnée au point 42 du présent arrêt, il y a lieu de rejeter le pourvoi.

Sur les dépens

69 Aux termes de l'article 69, paragraphe 2, du règlement de procédure, applicable à la procédure de pourvoi en vertu de l'article 118 du même règlement, toute partie qui succombe est condamnée aux dépens, s'il est conclu en ce sens. La Commission ayant conclu à la condamnation de la République hellénique et celle-ci ayant succombé en ses moyens, il y a lieu de la condamner aux dépens.

Par ces motifs, la Cour (deuxième chambre) déclare et arrête:

1) Le pourvoi est rejeté.

2) La République hellénique est condamnée aux dépens.

Signatures