HOTĂRÂREA CURȚII (Camera a doua)

6 noiembrie 2008 *

În cauza C-203/07 P,

având ca obiect un recurs formulat în temeiul articolului 56 din Statutul Curții de Justiție, introdus la 16 aprilie 2007,

**Republica Elenă**, reprezentată de domnul P. Mylonopoulos, de doamnele S. Trekli și Z. Stavridi, în calitate de agenți, cu domiciliul ales în Luxemburg,

recurentă,

cealaltă parte în proces fiind:

**Comisia Comunităților Europene**, reprezentată de domnii I. Zervas și D. Triantafyllou, în calitate de agenți, cu domiciliul ales în Luxemburg,

pârâtă în primă instanță,

* Limba de procedură: greaca.

CURTEA (Camera a doua),

compusă din domnul C. W. A. Timmermans, președinte de cameră, domnii J.-C. Bonichot, J. Makarczyk (raportor), P. Kūris și L. Bay Larsen, judecători,

avocat general: domnul J. Mazák,
grefier: doamna C. Strömholm, administrator,

având în vedere procedura scrisă și în urma ședinței din 5 martie 2008,

după ascultarea concluziilor avocatului general în ședința din 8 mai 2008,

pronunță prezenta

**Hotărâre**

1 Prin recursul său, Republica Elenă solicită Curții anularea, în partea care vizează datoria sa privind proiectul Abuja II, Hotărârii Tribunalului de Primă Instanță al Comunităților Europene din 17 ianuarie 2007, Grecia/Comisia (T-231/04, Rep., p. II-63, denumită în continuare „hotărârea atacată"), prin care s-a respins acțiunea având ca obiect anularea Actului din 10 martie 2004 prin care Comisia Comunităților Europene a procedat la recuperarea prin compensare a sumelor datorate de acest stat membru ca urmare a participării sale la proiecte imobiliare privind reprezentanța diplomatică a Comisiei,

precum și a anumitor state membre ale Uniunii Europene la Abuja (Nigeria) (denumit în continuare „actul în litigiu”).

## Cadrul juridic

*Dreptul internațional*

2 Potrivit articolului 18 din Convenția de la Viena privind dreptul tratatelor încheiată la 23 mai 1969 (denumită în continuare „Convenția de la Viena”):

„Obligația de a nu lipsi un tratat de obiectul și de scopul său înainte de intrarea sa în vigoare

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.”

3 Articolul 31 din Convenția de la Viena este redactat astfel:

„Normă generală de interpretare

1. Un tratat trebuie să fie interpretat cu bună-credință potrivit sensului obișnuit care trebuie atribuit termenilor tratatului în contextul lor și în lumina obiectului și a scopului său.

2. În scopul interpretării unui tratat, contextul cuprinde, în afara textului, preambulului și anexelor incluse:

a) orice acord care are legătură cu tratatul și care a intervenit între toate părțile cu ocazia încheierii tratatului;

b) orice instrument stabilit de una sau mai multe părți cu ocazia încheierii tratatului și acceptat de celelalte părți ca instrument care are legătură cu tratatul.

3. Se va ține seama, în același timp ca și de context:

a) de orice acord ulterior intervenit între părți în legătură cu interpretarea tratatului sau cu aplicarea dispozițiilor sale;

b) de orice practică urmată ulterior în aplicarea tratatului prin care se stabilește acordul părților în privința interpretării tratatului;

c) orice normă relevantă de drept internațional aplicabilă în relațiile dintre părți.

4. Un termen este înțeles într-un sens particular dacă se stabilește că aceasta a fost intenția părților."

*Dreptul comunitar*

4 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") prevede:

„(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."

5 Potrivit articolului 72 alineatul (1) din Regulamentul financiar:

„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.”

6 Articolul 73 alineatul (1) din Regulamentul financiar prevede:

„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 salvgardarea 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.”

7 Potrivit articolului 78 alineatele (1) și (2) din Regulamentul (CE, Euratom) nr. 2342/2002 al Comisiei din 23 decembrie 2002 de stabilire a normelor de aplicare a Regulamentului nr. 1605/2002 (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.”

8 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 […]”

9 Articolul 83 din Regulamentul nr. 2342/2002 este redactat după cum urmează:

„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."

**Istoricul cauzei**

10 Istoricul cauzei a fost descris la punctele 7-44 din hotărârea Tribunalului după cum urmează:

„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 (denumiți 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 cu realizarea studiilor de arhitectură referitoare la fezabilitatea proiectului Abuja II, cu estimarea inițială a costurilor și cu 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 cu 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.»

[…]

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.

[…]

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 […] 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 oferte 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 sa aibă o suprafață de 677 $m^2$.

32 La 3 septembrie 1999, Comisia a «reiterat» pe lângă grupul afaceri administrative PESC apelul său din 1998 pentru rambursarea de către statele membre a sumelor pe care le plătise consultanților pentru faza de concepție intermediară. Comisia a arătat că anumite state membre plătiseră 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 oferte 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 suprafeței. 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 proiectului Abuja II redus. În consecință, Comisia a răspuns, la aceeași dată, că a însărcinat arhitecții 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 […] 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 […].

40 În urma negocierilor purtate de părți, prin scrisoarea din 31 ianuarie 2003, Comisia a reamintit Republicii Elene că nu își plătise 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.

[…]

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. […]

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 […], 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 […]."

**Acțiunea în fața Tribunalului și hotărârea atacată**

11 Prin cererea introductivă depusă la grefa Curții la 22 aprilie 2004, Republica Elenă a introdus o acțiune având ca obiect o cerere de anulare a actului în litigiu.

12 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, Ediție specială, 01/vol. 5, p. 30), Curtea a trimis cauza Tribunalului.

13 Prin hotărârea atacată, Tribunalul a respins acțiunea introdusă de Republica Elenă. Tribunalul a decis că răspunderea acestui stat membru, atât pentru datoriile privind proiectul Abuja I, cât și pentru cele privind proiectul Abuja II, trebuiau să fie reținute și că, la data actului atacat, erau îndeplinite condițiile prevăzute pentru recuperarea prin compensare.

14 După ce a recunoscut, la punctul 74 din hotărârea atacată, competența de a judeca acțiunea în anularea actului de compensare, Tribunalul a arătat, la punctul 84 din hotărârea menționată, în legătură cu proiectul Abuja II, că Republica Elenă nu contestă faptul că s-a comportat ca un participant cu drepturi depline în acest proiect pe o perioadă mai lungă de șase ani. În particular, acesta a constatat că Republica Elenă a participat la proiect după aproape doi ani de la semnarea memorandumului complementar, la 9 decembrie 1998. Astfel, potrivit Tribunalului, Republica Elenă, prin comportamentul său, a lăsat de înțeles celorlalți parteneri că își menține participarea la proiectul Abuja II.

15 Tribunalul deduce de aici, la punctul 84, că aprecierea obligațiilor acestui stat membru nu poate fi limitată la memorandumul inițial și la cel complementar, ci trebuie să ia în considerare și așteptările pe care acest stat membru le-a provocat partenerilor prin comportamentul său.

16 În această privință, Tribunalul a amintit, la punctele 85-87 din hotărârea atacată, că principiul bunei-credințe este o regulă a dreptului internațional cutumiar care este obligatorie atât pentru Comunitatea Europeană, cât și pentru ceilalți parteneri, că a fost codificată prin articolul 18 din Convenția de la Viena și că este, în dreptul internațional public, corolarul principiului protecției încrederii legitime.

17 Tribunalul a considerat apoi, la punctul 88 din aceeași hotărâre, că, din moment ce memorandumul inițial a fost semnat și ratificat de Republica Elenă, aceasta era unul dintre partenerii proiectului Abuja II, calitatea de partener atrăgând după sine anumite obligații sporite de cooperare și de solidaritate între participanți.

18 Tribunalul a arătat în continuare, la punctul 92 din hotărârea atacată, că, după faza de concepție inițială a proiectului, 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, Comisia a fost autorizată să încheie acordurile necesare cu arhitecții pentru elaborarea planurilor detaliate fără să mai aștepte memorandumul complementar.

19 În această privință, la punctul 93 din aceeași hotărâre, Tribunalul a considerat că partenerii, depășind astfel fazele preliminarii ale proiectului, au încheiat în mod necesar un acord implicit de realizare a proiectului. La același punct 93, Tribunalul a arătat că, 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 s-ar fi realizat, partenerii urmau să ramburseze contravaloarea lucrărilor pregătitoare, plătită de Comisie. Tribunalul a adăugat că, întrucât partenerii luaseră decizia de realizare a proiectului în reuniunea din 24 februarie 1997, aceștia nu mai aveau libertatea de a se retrage din proiect fără să ramburseze partea lor din cheltuielile preliminare și din cheltuielile ulterioare.

20 La punctul 95 din hotărârea menționată, Tribunalul a arătat că, la 9 decembrie 1998, Republica Elenă și ceilalți parteneri care nu se retrăseseră din proiect au semnat memorandumul complementar și că, în lunile următoare, Republica Elenă s-a comportat ca un partener cu drepturi depline în proiect, manifestând o reticență în privința participării sale numai în cursul verii anului 2000.

21 Tribunalul a dedus de aici, la punctul 96 din hotărârea atacată, că, deși Republica Elenă era îndreptățită să se retragă din proiect, având în vedere în special evoluția angajamentelor luate după faza inițială și în pofida neratificării memorandumului complementar, aceasta nu putea să se retragă fără a fi ținută responsabilă de cheltuielile legate de participarea acesteia în proiectul Abuja II.

22 La punctul 97 din aceeași hotărâre, Tribunalul a reținut că obligația de a acționa cu bună-credință care se impunea Republicii Elene era accentuată de faptul că aceasta semnase și ratificase memorandumul inițial și că fusese, între 18 aprilie 1994 și 30 septembrie 2000, un „partener participant la proiect”.

23 Tribunalul a arătat în continuare, la punctul 98 din hotărârea menționată, că, dacă Republica Elenă 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 în legătură cu proiectul Abuja II pe care i le trimisese Comisia. Tribunalul a adăugat la același punct 98 că Republica Elenă nu și-a manifestat niciodată intenția de a se retrage din proiect sau de a nu ratifica memorandumul complementar, în pofida retragerii mai multor state membre și a modificării, prin urmare, a părții din proiect care o privește.

24 Tribunalul a dedus de aici, la punctul 99 din hotărârea atacată, că Republica Elenă s-a comportat ca un participant cu drepturi depline la proiect și a suscitat partenerilor încrederea că urma să își asume obligațiile financiare legate de proiect.

25 La punctul 100 din hotărâre, Tribunalul a adăugat că obligațiile financiare ale acestui stat membru decurg și din termenii memorandumului inițial, în special din articolul 15 alineatul (1).

26 Tribunalul a arătat, la punctul 101 din hotărârea atacată, că memorandumul complementar s-a aplicat provizoriu respectivului stat membru, potrivit articolului 14 din acest memorandum, începând din prima zi a celei de a doua luni după semnarea sa, și anume 1 februarie 1999, această aplicare provizorie neputând fi contestată pe motivul neratificării de către Republica Elenă.

27 Având în vedere ansamblul acestor motive, Tribunalul a decis, la punctul 103 din hotărârea menționată, că Republica Elenă trebuie ținută responsabilă de toate cheltuielile rezultate din participarea acesteia la proiectul Abuja II.

28 Pe de altă parte, Tribunalul a respins ca neîntemeiat motivul potrivit căruia creanțele în cauză nu erau certe și lichide în sensul regulamentelor aplicabile și a decis, prin urmare, că la data actului în litigiu erau îndeplinite condițiile prevăzute pentru recuperarea prin compensare.

29 Având în vedere ansamblul acestor motive, Tribunalul a respins acțiunea introdusă de Republica Elenă.

**Concluziile părților în fața Curții**

30 Recurenta solicită Curții:

— anularea hotărârii atacate;

— obligarea Comisiei la plata cheltuielilor de judecată.

31 Comisia solicită Curții:

— declararea recursului drept inadmisibil;

— în subsidiar, respingerea acțiunii ca vădit neîntemeiată;

— obligarea recurentei la plata cheltuielilor de judecată.

**Cu privire la recurs**

32 În susținerea recursului, Republica Elenă prezintă două motive.

33 Potrivit primului motiv, Tribunalul ar fi săvârșit o eroare de drept în interpretarea și în aplicarea articolelor 12, 13 și 15 din memorandumul inițial, precum și a principiilor bunei-credințe și încrederii legitime.

34 Prin al doilea motiv, Republica Elenă arată că este eronată aprecierea Tribunalului potrivit căreia partenerii au încheiat, la 24 februarie 1997, respectiv înainte de semnarea memorandumului complementar, un acord implicit în temeiul căruia nu mai aveau libertatea de a se retrage din proiect fără să ramburseze partea lor din cheltuieli.

*Cu privire la admisibilitatea recursului*

35 Potrivit Comisiei, recursul formulat de Republica Elenă este inadmisibil în măsura în care nu se bazează pe niciunul dintre motivele enumerate la articolul 58 din Statutul Curții de Justiție, motivele pe care este întemeiat privind exclusiv interpretarea memorandumurilor care nu fac parte din dreptul comunitar.

36 În această privință, trebuie amintit că Tribunalul este competent să judece acțiunile prevăzute la articolul 230 CE, cu excepția celor rezervate prin statut Curții. Deciziile pronunțate de Tribunal în temeiul acestei dispoziții pot face obiectul unui recurs în fața Curții, limitat la chestiuni de drept, în condițiile și în limitele prevăzute de același statut.

37 În prezenta cauză, Tribunalul a fost sesizat cu o cerere de anulare, introdusă în temeiul articolului 230 CE, a actului în litigiu prin care Comisia a procedat la recuperarea pe calea compensării a sumelor datorate de Republica Elenă și care fac parte din bugetul

comunitar, deși privesc politica externă și de securitate comună, act adoptat în temeiul articolului 73 alineatul (1) din Regulamentul financiar și al Regulamentului nr. 2342/2002.

38 Solicitând anularea hotărârii atacate, recurenta critică această hotărâre în măsura în care a respins cererea sa de anulare a acestui act care are ca temei juridic regulamente comunitare.

39 În legătură cu întinderea motivelor înseși, trebuie arătat că Republica Elenă contestă interpretarea juridică realizată de Tribunal ca răspuns la motivul unic cu care aceasta îl sesizase și care era întemeiat în special pe o analiză eronată a obligațiilor sale financiare privind proiectul Abuja II.

40 Articolul 58 din Statutul Curții de Justiție, potrivit căruia recursul în fața Curții poate fi întemeiat pe motive de lipsă de competență a Tribunalului, de nerespectare a procedurii în fața Tribunalului, care aduce atingere intereselor reclamantului, precum și de încălcarea de către Tribunal a dreptului comunitar, nu se opune ca, pentru a justifica cererea de anulare a hotărârii Tribunalului, motivele invocate, prin care se contestă calitatea de debitor a Republicii Elene în sensul articolului 78 din Regulamentul nr. 2342/2002, să conducă la analizarea domeniului de aplicare al actelor juridice care, ca atare, nu pot face obiectul unei acțiuni în fața acestuia, precum cele două memorandumuri vizate la punctele 33 și 34 din prezenta hotărâre.

41 Mai mult, trebuie arătat că examinarea temeiniciei actului în litigiu, având în vedere în special verificarea existenței datoriei înseși și a condițiilor pe care aceasta trebuie să le îndeplinească pentru ca recurgerea la compensare să fie posibilă, implică în mod necesar interpretarea respectivelor acte juridice, fără însă ca o astfel de analiză să poată sta la baza introducerii vreunei acțiuni împotriva lor.

42 Pe de altă parte, Comisia susține că recursul este inadmisibil din cauza caracterului inoperant al motivelor invocate. Comisia susține astfel că, în cazul în care motivele respective ar fi admise, temeinicia lor nu poate, în orice caz, să conducă la anularea hotărârii atacate, în măsura în care nu sunt contestate în recurs alte motive pe care se bazează în mod valabil dispozitivul respectivei hotărâri.

43 Întrucât această argumentație are legătură nu cu admisibilitatea recursului, ci cu temeinicia lui, aceasta nu poate conduce, în cazul în care ar fi întemeiată, la inadmisibilitatea recursului.

44 În consecință, prezentul recurs trebuie declarat admisibil.

*Cu privire la fond*

Argumentele părților

45 Potrivit Republicii Elene, în primul rând, Tribunalul ar fi trebuit să considere că obligațiile statelor membre care participă la proiectul Abuja II erau instituite prin dispozițiile memorandumului inițial și cele ale memorandumului complementar, iar nu prin comportamentul fiecărui stat membru.

46 O obligație în sarcina unui stat membru nu ar putea fi definită decât pe baza termenilor dispozițiilor relevante ale memorandumurilor. Comportamentul statului membru, analizat din perspectiva principiului bunei-credințe, nu poate, așadar, să fie luat în considerare pentru a determina, de la început, obligațiile Republicii Elene în cadrul proiectului Abuja II, acest principiu neputând conduce la impunerea de obligații la care statul membru în cauză nu a subscris pe cale contractuală.

47 În această privință, Republica Elenă susține că Tribunalul ar fi trebuit să se limiteze la textul memorandumului inițial și să constate lipsa obligației financiare în sarcina sa, în lipsa ratificării memorandumului complementar.

48 Într-adevăr, potrivit acestui stat membru, în conformitate cu articolele 12 și 13 din memorandumul inițial, obligația statelor participante de a contribui financiar la proiectul Abuja II ia naștere după aprobarea memorandumului complementar, iar această aprobare, care reprezintă unul dintre modurile de exprimare a consimțământului de către un stat pentru a fi legat printr-un tratat internațional, echivalează astfel, în temeiul Convenției de la Viena, în special, cu instrumentele de ratificare, de acceptare sau de aderare. Această aprobare ar fi, din această cauză, o condiție căreia îi este subordonată nașterea obligațiilor financiare prevăzute în memorandumul inițial.

49 Pe de altă parte, astfel cum reiese din articolul 16 din această convenție, instrumentele juridice în cauză stabilesc consimțământul unui stat în sensul de a fi legat printr-un tratat la momentul, în special, al notificării lor către celelalte state contractante sau către depozitar. Republica Elenă arată, așadar, că articolul 14 din memorandumul complementar, privind aplicarea acestui act, distinge în mod clar semnarea acestuia, ale cărei efecte sunt limitate la o aplicare provizorie, de intrarea sa în vigoare, care este subordonată declarării de către părți a ratificării. Or, deși Republica Elenă a semnat memorandumul complementar și a participat inițial la lucrările privind concretizarea proiectului Abuja II, aceasta nu a procedat niciodată la ratificarea memorandumului respectiv.

50 Prin urmare, potrivit Republicii Elene, rezultă de aici că respectivele condiții specifice definite la articolele 12 și 13 din memorandumul inițial coroborate cu articolul 15 din același memorandum nu erau îndeplinite în ceea ce privește acest stat, principiul bunei-credințe neputându-se opune acestor dispoziții convenționale.

51 Republica Elenă susține, în al doilea rând, că aprecierea Tribunalului potrivit căreia partenerii au încheiat, la 24 februarie 1997, un acord implicit este eronată, în măsura în care acest acord nu a fost confirmat printr-o dispoziție corespunzătoare a memorandumului complementar.

52 La rândul său, Comisia arată în primul rând că, potrivit unei reguli constante, un stat contractant își asumă o răspundere financiară în cazul în care comportamentul său încalcă principiul bunei-credințe și cauzează un prejudiciu partenerilor săi.

53 Comisia adaugă că un stat membru nu poate să încalce în relațiile sale cu partenerii internaționali principiile generale de drept pe care le recunoaște el însuși în ordinea juridică internă și subliniază că ordinea juridică elenă recunoaște principiul bunei-credințe atât în domeniul dreptului privat, cât și în domeniul dreptului public.

54 Rezultă că în mod întemeiat Tribunalul a luat în considerare, la aprecierea obligațiilor financiare ale Republicii Elene, relațiile acesteia cu partenerii săi și a concluzionat că aplicarea principiului bunei-credințe obligă acest stat membru să ramburseze cheltuielile în litigiu, în temeiul comportamentului constant pe care l-a adoptat în cursul anilor 1994-2000.

55 În al doilea rând, Comisia susține că acordul există din momentul în care a fost exprimat consimțământul formal al părților. Prin urmare, Tribunalul a dedus în mod întemeiat din procesul-verbal al reuniunii din 24 februarie 1997, la care a participat Republica Elenă, existența unui acord care produce drepturi și obligații pentru statele membre care au participat la această reuniune.

Aprecierea Curții

56 Obligațiile financiare care revin statelor membre în cadrul punerii în aplicare a proiectului Abuja II trebuie mai întâi să fie determinate în raport cu conținutul și cu domeniul de aplicare al memorandumului inițial și al memorandumului complementar.

57 Trebuie arătat că Tribunalul, departe de a exclude o astfel de abordare a respectivelor obligații financiare, a reținut această abordare direct în hotărârea atacată, în special prin analiza pe care a realizat-o la punctul 100 și următoarele din hotărârea menționată, după ce a interpretat memorandumul inițial și memorandumul complementar.

58 În această privință, nu se contestă, astfel cum a arătat Tribunalul la punctul 88 din hotărârea atacată, că, la 18 aprilie 1994, Republica Elenă a semnat memorandumul inițial și că l-a și ratificat, devenind astfel, printre mai multe alte state membre, unul dintre partenerii proiectului Abuja II privind construirea unui complex cuprinzând ambasade și delegația Comisiei într-un „spirit de interes comun”.

59 Pe de altă parte, este de asemenea cert, astfel cum a arătat Tribunalul la punctul 95 din hotărârea menționată, că Republica Elenă a semnat memorandumul complementar la 9 decembrie 1998, cu toate că, la această dată, unele state membre se retrăseseră deja din proiectul Abuja II rambursând partea lor din cheltuielile aferente în stadiul

realizării proiectului respectiv, încheierea acestui memorandum de înțelegere complementar fiind prevăzută de memorandumul inițial, astfel cum reiese din articolul 11 din acest din urmă memorandum.

60 În plus, prin interpretarea articolului 15 alineatul (1) din memorandumul inițial, pe care a trebuit să o efectueze, Tribunalul a considerat în mod întemeiat, astfel cum reiese de la punctul 100 din hotărârea atacată, că, în cazul în care unul dintre participanți decidea să se retragă din proiectul Abuja II după semnarea memorandumului complementar, termenii memorandumului inițial, inclusiv obligațiile financiare vizate la articolele 12 și 13, rămâneau în continuare aplicabile.

61 În plus, în temeiul articolului 14 din memorandumul complementar, chiar dacă intrarea în vigoare a memorandumului respectiv era stabilită pentru prima zi din cea de a doua lună după data la care statele membre și Comisia au declarat că l-au aprobat, acesta se aplica provizoriu începând cu prima zi din cea de a doua lună după semnarea sa. Prin semnarea memorandumului complementar, Republica Elenă a acceptat în mod necesar, astfel cum a considerat Tribunalul, această aplicație provizorie și, prin urmare, consecințele pe care le implica o retragere din proiectul Abuja II înaintea oricărei aprobări.

62 Într-adevăr, astfel cum indică avocatul general la punctele 67 și 73 din concluzii, rezultă din articolul 15 alineatul (1) din memorandumul inițial și din articolul 14 din memorandumul complementar că statele membre participante și Comisia au înțeles să acorde o importanță deosebită chiar semnării memorandumului complementar, iar nu aplicării sale provizorii, independent de aprobarea sa, în special în contextul retragerii eventuale a participanților la proiectul Abuja II.

63 Cu toate că Republica Elenă își păstra, așadar, intactă posibilitatea de a se retrage din acest proiect, întrucât nu aprobase memorandumul complementar, aceasta nu putea refuza să îndeplinească obligațiile financiare legate de participarea sa la proiectul Abuja II până la data retragerii sale, aceste obligații fiind stabilite prin prisma evoluției angajamentelor sale începând cu faza inițială.

64 În plus, Tribunalul a putut să invoce, în susținerea obligației imputate astfel Republicii Elene și care decurge din cuprinsul memorandumurilor, principiul cutumiar al bunei-credințe, care face parte din dreptul internațional general (Hotărârea din 3 iunie 2008, Intertanko și alții, C-308/06, Rep., p. I-4057, punctul 52).

65 În această privință, Tribunalul a arătat, printr-o apreciere suverană, că Republica Elenă nu a manifestat nicio rezervă în ceea ce privește participarea sa la proiectul Abuja II între 18 aprilie 1994 și 30 septembrie 2000, deși angajamentele sale evoluaseră substanțial din cauza retragerii mai multor state membre din proiectul respectiv și, în particular, că aceasta nu se opusese ordinelor de plată trimise de Comisie, generând astfel pentru partenerii săi încrederea că urma să își asume obligațiile financiare care decurg din proiectul Abuja II.

66 Din toate cele ce precedă rezultă că Tribunalul a dedus în mod întemeiat din interpretarea domeniului de aplicare al memorandumului inițial și al memorandumului complementar că Republica Elenă, cu toate că nu a aprobat acest memorandum complementar, era obligată să ramburseze cheltuielile aferente participării sale la proiectul Abuja II, suscitând în plus partenerilor săi încrederea că urma să își asume obligațiile financiare.

67 În sfârșit, motivele privind existența unui acord implicit încheiat în cadrul reuniunii din 24 februarie 1997 nu pot fi de natură să pună sub semnul întrebării dispozitivul hotărârii

atacate în măsura în care acestea sunt îndreptate împotriva unor motive neesențiale, dispozitivul menționat fiind justificat prin motivele amintite mai sus, criticate fără rezultat de Republica Elenă.

68 În consecință și fără să fie necesar să se răspundă argumentării Comisiei menționate la punctul 42 din prezenta hotărâre, recursul trebuie respins.

**Cu privire la cheltuielile de judecată**

69 Potrivit articolului 69 alineatul (2) din Regulamentul de procedură, aplicabil procedurii de recurs în temeiul articolului 118 din același regulament, partea care cade în pretenții este obligată, la cerere, la plata cheltuielilor de judecată. Întrucât Comisia a solicitat obligarea Republicii Elene la plata cheltuielilor de judecată, iar Republica Elenă a căzut în pretenții, se impune obligarea acesteia la plata cheltuielilor de judecată.

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

**1) Respinge recursul.**

**2) Obligă Republica Elenă la plata cheltuielilor de judecată.**

Semnături