Recueil de la jurisprudence

ARRÊT DE LA COUR (troisième chambre)

16 juillet 2020*

« Pourvoi – Clause compromissoire – Conventions de subvention conclues dans le cadre du programme spécifique “Justice civile” pour la période 2007-2013 – Rapports d'audit mettant en cause le caractère éligible de certains coûts – Décision de la Commission européenne de procéder au recouvrement des sommes indûment versées – Article 299 TFUE – Pouvoir de la Commission d'adopter une décision formant titre exécutoire dans le cadre de relations contractuelles – Compétence du juge de l'Union – Protection juridictionnelle effective »

Dans l'affaire C-584/17 P,

ayant pour objet un pourvoi au titre de l'article 56 du statut de la Cour de justice de l'Union européenne, introduit le 4 octobre 2017,

**ADR Center SpA**, établie à Rome (Italie), représentée par M^es^ A. Guillerme et T. Bontinck, avocats,

partie requérante,

l'autre partie à la procédure étant :

**Commission européenne**, représentée par M. J. Estrada de Solà et M^me^ A. Katsimerou, en qualité d'agents,

partie défenderesse en première instance,

LA COUR (troisième chambre),

composée de M^me^ A. Prechal, présidente de chambre, MM J. Malenovský et F. Biltgen (rapporteur), juges,

avocat général : M^me^ J. Kokott,

greffier : M^me^ L. Hewlett, administratrice principale,

vu la procédure écrite et à la suite de l'audience du 27 février 2019,

ayant entendu l'avocate générale en ses conclusions à l'audience du 7 novembre 2019,

rend le présent

* Langue de procédure : l'anglais.

## Arrêt

1 Par son pourvoi, ADR Center SpA (ci-après « ADR ») demande l'annulation de l'arrêt du Tribunal de l'Union européenne du 20 juillet 2017, ADR Center/Commission (T-644/14, ci-après l' « arrêt attaqué », EU:T:2017:533), par lequel celui-ci a rejeté son recours tendant, d'une part, à l'annulation de la décision C(2014) 4485 final de la Commission, du 27 juin 2014, relative au recouvrement d'une partie de la contribution financière versée à ADR en exécution de trois conventions de subvention conclues dans le cadre du programme spécifique « Justice civile » (ci-après la « décision litigieuse »), et, d'autre part, à obtenir la condamnation de la Commission européenne à lui verser le solde restant dû en vertu de ces trois conventions de subvention d'un montant de 49 172,52 euros ainsi que des dommages et intérêts.

### Le cadre juridique

2 L'article 2, sous b), du règlement (UE, Euratom) nº 966/2012 du Parlement européen et du Conseil, du 25 octobre 2012, relatif aux règles financières applicables au budget général de l'Union et abrogeant le règlement (CE, Euratom) nº 1605/2002 du Conseil (JO 2012, L 298, p. 1, ci-après le « règlement financier »), prévoit que, aux fins de ce règlement, on entend par « institution », notamment, la Commission.

3 L'article 79, paragraphe 2, du règlement financier est libellé comme suit :

« L'institution peut formaliser la constatation d'une créance à charge de personnes autres que des États membres dans une décision qui forme titre exécutoire au sens de l'article 299 [TFUE].

[...] »

4 L'article 90 du règlement financier prévoit :

« 1. Le paiement doit s'appuyer sur la preuve que l'action correspondante est conforme aux dispositions de l'acte de base ou du contrat et couvre une ou plusieurs opérations suivantes :

a) un paiement de la totalité des montants dus ;

b) un paiement des montants dus selon les modalités suivantes :
   i) un préfinancement, éventuellement fractionné en plusieurs versements après la signature de la convention de délégation, du contrat ou de la convention de subvention ou après la notification de la décision de subvention ;
   ii) un ou plusieurs paiements intermédiaires en contrepartie de l'exécution partielle de l'action ;
   iii) un paiement de solde des montants dus lorsque l'action est entièrement exécutée.

[...] »

### Les antécédents du litige

5 Les antécédents du litige sont exposés aux points 1 à 42 de l'arrêt attaqué. Pour les besoins de la présente procédure, ils peuvent être résumés comme suit.

6 ADR est une société établie en Italie qui fournit des services dans le domaine du règlement amiable des litiges.

7 En décembre 2008, la Commission a conclu avec des consortiums, dont ADR assumait la coordination, trois conventions de subvention (ci-après les « conventions de subvention »), en exécution de la décision nº 1149/2007/CE du Parlement européen et du Conseil, du 25 septembre 2007, établissant pour 2007-2013 le programme spécifique « Justice civile » dans le cadre du programme général « Droits fondamentaux et justice » (JO 2007, L 257, p. 16).

8 Conformément à l'article I.6 des conventions de subvention, lu en combinaison avec l'article II.15.4 de ces dernières, le coordinateur devait remettre, dans un délai de deux mois courant à compter de la clôture de l'action concernée, premièrement, un rapport final sur l'exécution technique de cette action, deuxièmement, un décompte financier final des coûts éligibles réellement supportés selon la structure et la description du budget prévisionnel et, troisièmement, un décompte récapitulatif complet des recettes et des dépenses de ladite action.

9 L'article I.9 des conventions de subvention stipulait que les subventions étaient régies par les clauses des conventions elles-mêmes, par les dispositions de l'Union applicables et, de façon subsidiaire, par la réglementation belge en matière de subventions. Il y était précisé que les décisions de la Commission concernant l'application des clauses de la convention de subvention concernée ainsi que les modalités de sa mise en œuvre pouvaient faire l'objet d'un recours formé par les bénéficiaires devant le juge de l'Union.

10 L'article II.14.1 des conventions de subvention précisait les critères généraux auxquels les coûts devaient correspondre pour pouvoir être considérés comme des coûts éligibles de l'action concernée.

11 L'article II.19.5 des conventions de subvention précisait à l'attention des bénéficiaires que, en vertu de l'article 256 CE (devenu article 299 TFUE), la Commission pouvait formaliser la constatation d'une créance à la charge de personnes autres que des États dans une décision formant titre exécutoire. Cette décision était susceptible d'un recours devant le Tribunal.

12 L'article II.20 des conventions de subvention contenait des clauses détaillées relatives aux contrôles et aux audits.

13 Après la remise des rapports finaux et au vu de leur contenu, la Commission a communiqué à ADR son intention de recouvrer certaines sommes versées au titre des paiements de préfinancement qu'elle avait effectués dans le cadre des conventions de subvention.

14 Par ailleurs, à la suite d'audits contradictoires réalisés par la Commission, celle-ci a communiqué à ADR, le 10 juin 2013, les montants des sommes qu'elle avait décidé de recouvrer en raison du caractère inéligible de certains coûts déclarés pour chacune des conventions en cause. La Commission a également informé ADR qu'elle lui enverrait, dans un délai d'un mois, des notes de débit et qu'elle allait, le cas échéant, procéder par compensation ou par exécution forcée au recouvrement des sommes indûment versées.

15 Par lettre du 9 juillet 2013, ADR a contesté les conclusions des audits et a soutenu que les ordres de recouvrement de la Commission étaient nuls dès lors que ces derniers avaient été adoptés plus de deux ans après la clôture de la procédure d'audit.

16 Le 16 octobre 2013, la Commission a communiqué à ADR trois notes de débit se rapportant chacune à une des conventions en cause et pour des montants de respectivement 62 649,47 euros, 78 991,12 euros et 52 634,75 euros. Ces notes de débit précisaient que, en cas de défaut de paiement à l'échéance, les montants des sommes indûment versées seraient majorés des intérêts de retard.

17 Le 27 juin 2014, après avoir envoyé à ADR des lettres de rappel le 16 décembre 2013 et des lettres de mise en demeure le 26 février 2014, la Commission a adopté, sur le fondement de l'article 299 TFUE et de l'article 79, paragraphe 2, du règlement financier, la décision litigieuse. Par cette décision, la

Commission a ordonné à ADR le recouvrement du montant de 194 275,34 euros au titre du capital dû par celle-ci en exécution des conventions de subvention, majoré d'un montant de 3 236 euros au titre des intérêts de retard courant jusqu'au 30 avril 2014, et d'un montant supplémentaire de 21,30 euros par jour de retard à compter du 1er mai suivant. L'article 4 de la décision litigieuse précisait, notamment, que cette dernière formait titre exécutoire, au sens de l'article 299, premier alinéa, TFUE.

**La procédure devant le Tribunal et l'arrêt attaqué**

18 Par requête déposée au greffe du Tribunal le 30 août 2014, ADR a introduit un recours par lequel elle demandait l'annulation de la décision litigieuse, le paiement du solde restant dû en application des conventions de subvention d'un montant de 49 172,52 euros ainsi que le paiement de dommages et intérêts en raison d'un prétendu préjudice à sa réputation et du temps investi par son personnel pour défendre ses intérêts dans le cadre des procédures administratives et juridictionnelles.

19 S'agissant de la recevabilité du recours formé par ADR, en ce qui concerne la demande tendant au paiement du solde restant dû, le Tribunal a rappelé, au point 56 de l'arrêt attaqué, que la recevabilité de cette demande dépendait de la nature juridique du recours. En effet, selon le Tribunal, si celui-ci est un recours introduit sur le fondement de l'article 263 TFUE, cette demande est irrecevable dans la mesure où il n'appartient pas au juge de l'Union d'adresser, dans le cadre du contrôle de légalité des actes de l'Union, des injonctions aux institutions de l'Union ou de se substituer à ces dernières, auxquelles il incombe de prendre les mesures que comporte l'exécution d'un arrêt rendu à la suite d'un recours en annulation.

20 Toutefois, aux points 59 et 60 de l'arrêt attaqué, le Tribunal a précisé qu'un recours pouvait, nonobstant son fondement explicite sur l'article 263 TFUE, avoir, en réalité, un double objet, visant à obtenir non seulement l'annulation de la décision contestée, mais également le constat que la Commission ne détenait pas la créance contractuelle en cause. À cet égard, le Tribunal a jugé que, lorsque le contrat contient une clause compromissoire, au sens de l'article 272 TFUE, il peut vérifier si le recours introduit est susceptible d'être partiellement requalifié. Selon le Tribunal, une telle requalification est possible, sans que les droits de la défense de l'institution défenderesse soient affectés, dans le cas où, d'une part, la partie requérante ne s'y oppose pas expressément et, d'autre part, au moins un moyen tiré de la violation des règles régissant la relation contractuelle en cause est soulevé dans la requête, conformément aux dispositions de l'article 44, paragraphe 1, sous c), du règlement de procédure du Tribunal.

21 Après avoir procédé, au point 61 de l'arrêt attaqué, à la requalification partielle du recours dont il était saisi comme étant un recours introduit tant sur le fondement de l'article 263 TFUE que sur celui de l'article 272 TFUE, le Tribunal a conclu, au point 62 de l'arrêt attaqué, que l'article 272 TFUE, qui « érige le juge de l'Union en juge de plein contentieux », lui permettait, « par opposition au juge de la légalité saisi sur le fondement de l'article 263 TFUE », de connaître de tout type de demande en vertu d'une clause compromissoire et, dès lors, également d'une demande visant notamment à ce que le Tribunal ordonne à la Commission le paiement du solde restant dû. La demande d'ADR tendant au paiement du solde restant dû en exécution des conventions de subventions a, par conséquent, été considérée comme étant recevable par le Tribunal.

22 Pour ce qui est de la demande tendant au paiement de dommages et intérêts en réparation du préjudice prétendument subi par ADR, le Tribunal l'a rejetée, au point 67 de l'arrêt attaqué, comme étant irrecevable, en ce que celle-ci ne satisfaisait aucune des trois conditions requises par la jurisprudence pour l'engagement de la responsabilité de l'Union en réparation d'un dommage causé par une de ses institutions, un de ses organes ou organismes.

23 Quant à l'appréciation sur le fond du recours formé par ADR, le Tribunal a, de manière liminaire, rappelé, au point 70 de l'arrêt attaqué, que, saisi d'un recours en annulation sur le fondement des dispositions de l'article 263 TFUE, le juge de l'Union doit apprécier la légalité de l'acte attaqué au regard du traité FUE ou de toute règle de droit relative à son application et, par conséquent, du droit de l'Union. Il a ajouté que, en revanche, dans le cadre d'un recours introduit sur le fondement de l'article 272 TFUE, un requérant ne saurait reprocher à l'institution en cause que des inexécutions des clauses du contrat concerné ou des violations du droit applicable à ce contrat. Le Tribunal a, ensuite, examiné la nature des cinq moyens soulevés par ADR afin de déterminer si les arguments invoqués à l'appui de ces moyens visaient à contester la légalité de la décision litigieuse, au sens de l'article 263 TFUE, ou si, en revanche, ces arguments s'inscrivaient, en substance, dans le cadre d'un litige de nature contractuelle et devaient, par conséquent, être examinés au regard d'une inexécution des conventions de subvention ou d'une violation du droit applicable à celles-ci.

24 Dès lors que la décision litigieuse ne faisait que rendre exécutoire la créance contractuelle prétendument détenue par la Commission à l'encontre d'ADR, le Tribunal a jugé opportun de se prononcer d'abord sur l'existence et le montant de cette créance.

25 Le Tribunal a examiné, aux points 91 à 116 de l'arrêt attaqué, le troisième moyen, tiré de la violation par la Commission de son obligation de s'acquitter de la charge de la preuve lui incombant à cet égard.

26 Dans ce contexte, le Tribunal a rappelé, au point 93 de l'arrêt attaqué, que, selon un principe fondamental régissant les concours financiers de l'Union, cette dernière ne pouvait subventionner que des dépenses effectivement engagées. Selon le Tribunal, il ne suffit pas pour le bénéficiaire d'une subvention de démontrer qu'un projet a été réalisé pour que l'octroi de cette subvention soit justifié, mais ce bénéficiaire doit également apporter la preuve qu'il a supporté les coûts déclarés conformément aux conditions financières fixées pour l'octroi de ladite subvention, seuls des coûts dûment justifiés pouvant être considérés comme éligibles. À cet égard, le Tribunal a jugé que l'obligation de respecter ces conditions constituait ainsi l'un des « engagements essentiels » du bénéficiaire d'une subvention et, de ce fait, conditionnait l'octroi de cette subvention.

27 Après avoir relevé, au point 94 de l'arrêt attaqué, que ce principe était reflété dans les conventions de subvention et avoir constaté, au point 96 de l'arrêt attaqué, que les rapports d'audit finaux constituaient des éléments de preuve à l'appui des prétentions de la Commission relatives à l'exécution de ces conventions, le Tribunal a examiné les différents arguments invoqués par ADR en ce qui concerne le rejet de certaines dépenses.

28 Le Tribunal a conclu, au point 103 de l'arrêt attaqué, que, mise en présence des constatations concrètes effectuées par les auditeurs, il appartenait à ADR de soumettre des éléments probants démontrant que les coûts en cause remplissaient les conditions d'éligibilité prévues par les conventions de subvention. Étant donné qu'ADR n'a produit aucun élément probant ni durant la procédure précontentieuse ni devant le Tribunal, ce dernier a écarté le troisième moyen comme non fondé.

29 S'agissant du quatrième moyen, tiré de prétendues erreurs figurant dans les rapports d'audit finaux, le Tribunal l'a également écarté comme non fondé. En particulier, au point 157 de l'arrêt attaqué, il a écarté l'argument invoqué par ADR selon lequel les auditeurs et la Commission n'avaient pas tenu compte de la qualité des prestations effectuées et des résultats obtenus, en se fondant sur le principe fondamental régissant les concours financiers de l'Union, énoncé au point 93 de l'arrêt attaqué.

30 Le premier moyen, tiré de l'absence d'accord entre les parties concernant les règles d'audit suivies, et le deuxième moyen, tiré de l'absence de communication des rapports d'audit finaux dans un délai raisonnable et de la mauvaise gestion des actions concernées par la Commission, ont également été écartés par le Tribunal comme étant non fondés.

31 En ce qui concerne le cinquième moyen, tiré de l'incompétence de la Commission pour adopter la décision litigieuse, le Tribunal a rappelé, au point 192 de l'arrêt attaqué, que cette décision avait comme base juridique l'article 299 TFUE et l'article 79, paragraphe 2, du règlement financier.

32 À cet égard, le Tribunal a relevé, aux points 195 et 196 de l'arrêt attaqué, que l'article 79, paragraphe 2, du règlement financier figurait dans un chapitre de ce règlement qui a vocation à s'appliquer à l'ensemble des opérations relevant du budget de l'Union, y compris celles exécutées dans le cadre de relations contractuelles, et pas uniquement à un domaine particulier de l'action de l'Union, ce dont atteste également l'article 90 dudit règlement.

33 Le Tribunal en a déduit, aux points 197 et 198 de l'arrêt attaqué, que, conformément à la jurisprudence, tant l'article 299 TFUE que l'article 79, paragraphe 2, du règlement financier conféraient à la Commission une compétence pour adopter une décision formant titre exécutoire, nonobstant la circonstance que la créance visée présente un caractère contractuel.

34 Aux points 199 à 213 de l'arrêt attaqué, le Tribunal a précisé que cette conclusion ne se heurtait ni à l'arrêt du 17 juin 2010, CEVA/Commission (T-428/07 et T-455/07, EU:T:2010:240), ni à l'arrêt du 9 septembre 2015, Lito Maieftiko Gynaikologiko kai Cheirourgiko Kentro/Commission (C-506/13 P, EU:C:2015:562), qui soulevaient la question de savoir si une note de débit constituait un acte attaquable, au sens de l'article 263 TFUE. Selon le Tribunal, une telle conclusion ne méconnaissait pas non plus l'article 47 de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne (ci-après la « Charte »), car à la suite de la requalification partielle du recours, il a examiné, dans le cadre du même recours, tant la légalité de la décision litigieuse que le bien-fondé de la créance contractuelle de la Commission à l'égard d'ADR qui se trouve à l'origine de l'adoption de cette décision.

35 Par conséquent, le Tribunal a écarté le cinquième moyen comme non fondé et, partant, rejeté le recours dans son ensemble.

## La procédure devant la Cour et les conclusions des parties

36 Par son pourvoi, ADR demande, en substance, à la Cour :

– d'annuler l'arrêt attaqué ;

– d'annuler la décision litigieuse et de rendre une décision définitive sur le litige en faisant droit aux moyens qu'elle a soulevés en première instance ;

– de condamner la Commission aux dépens relatifs aux procédures devant le Tribunal et devant la Cour.

37 La Commission demande à la Cour :

– de rejeter le pourvoi ;

– de condamner ADR aux dépens relatifs à la procédure de pourvoi.

## Sur le pourvoi

38 À l'appui de son pourvoi, ADR soulève deux moyens, le premier, tiré d'une erreur de droit commise par le Tribunal dans l'interprétation du principe régissant les concours financiers de l'Union et, le second, d'une erreur de droit commise par le Tribunal dans l'interprétation de l'article 299 TFUE, de l'article 79 du règlement financier ainsi que de l'article 47 de la Charte.

39 Étant donné que le second moyen du pourvoi vise, en substance, à contester l'arrêt attaqué en ce que le Tribunal a admis la compétence de la Commission pour adopter la décision litigieuse, il y a lieu d'examiner d'abord ce moyen.

***Sur le second moyen***

*Argumentation des parties*

40 En premier lieu, selon ADR, le Tribunal a procédé à une interprétation erronée de l'article 299 TFUE et de l'article 79, paragraphe 2, du règlement financier, en jugeant que ces articles conféraient à la Commission le pouvoir d'adopter un ordre de recouvrement formant titre exécutoire dans le contexte de l'exécution de contrats de subvention. Lesdits articles ne sauraient constituer une base juridique suffisante à cet égard.

41 Le raisonnement du Tribunal, selon lequel l'article 79, paragraphe 2, du règlement financier constitue la base juridique s'appliquant à toutes les créances, contractuelles ou non, serait contraire à la jurisprudence de la Cour selon laquelle les règlements de l'Union concernant les règles financières doivent être interprétés de manière stricte (arrêt du 6 mai 1982, BayWa e.a., 146/81, 192/81 et 193/81, EU:C:1982:146, point 10). Dans la mesure où cette disposition ne préciserait pas expressément qu'elle s'applique en matière contractuelle, la Commission ne saurait être autorisée à faire application de celle-ci dans un cadre contractuel.

42 ADR soutient que le renvoi effectué par le Tribunal, au point 196 de l'arrêt attaqué, à l'article 90 du règlement financier, en ce sens que cet article mentionne expressément la matière contractuelle, confirme, au contraire, que toutes les dispositions applicables aux relations contractuelles sont formellement identifiées, de telle sorte que toutes les autres dispositions ne sont pas applicables en cette matière.

43 ADR fait valoir que le raisonnement suivi par le Tribunal aux points 200 et 201 de l'arrêt attaqué, aboutissant à admettre l'adoption, dans le cadre contractuel, d'un ordre de recouvrement formant titre exécutoire, repose sur une vision déséquilibrée des relations contractuelles entre la Commission et les bénéficiaires d'une subvention. Ce raisonnement violerait le principe de protection de la confiance légitime à l'égard de ces bénéficiaires.

44 De surcroît, ce raisonnement serait contraire à la jurisprudence de la Cour, et plus précisément à l'arrêt du 9 septembre 2015, Lito Maieftiko Gynaikologiko kai Cheirourgiko Kentro/Commission (C-506/13 P, EU:C:2015:562), dans lequel celle-ci aurait remis en cause la base juridique et la validité même de la pratique de la Commission consistant à contourner ses obligations en tant que partie contractante par l'adoption unilatérale d'un ordre de recouvrement formant titre exécutoire pour s'affranchir d'intenter un recours tendant au remboursement de la subvention concernée sur le fondement de l'article 272 TFUE devant le juge compétent. ADR estime que, conformément à cette jurisprudence, la Commission est tenue de rester dans le cadre défini pour la subvention, en l'espèce, le cadre contractuel. Dès lors, l'adoption d'un ordre de recouvrement ne serait envisageable que dans deux cas de figure : soit la Commission a fait le choix d'octroyer une subvention au moyen d'une décision de subvention, soit la Commission peut exceptionnellement s'écarter du cadre contractuel défini par la convention de subvention en cause si son cocontractant donne son accord exprès et que les montants des sommes en cause ne sont pas contestés – ce qui ne serait toutefois pas le cas en l'espèce.

45 Selon ADR, le raisonnement suivi par le Tribunal, selon lequel un ordre de recouvrement formant titre exécutoire produit incontestablement des effets juridiques obligatoires se situant en dehors de la relation contractuelle liant les parties, ne saurait être admis, le Tribunal n'ayant d'ailleurs pas explicité quels seraient ces effets qui se situent en dehors de cette relation contractuelle.

46 En second lieu, ADR soutient que le Tribunal a commis une erreur de droit en jugeant que le fait de reconnaître à la Commission une compétence pour adopter des ordres de recouvrement formant titre exécutoire en matière contractuelle ne méconnaissait pas l'article 47 de la Charte.

47 À cet égard, ADR fait valoir que le Tribunal a examiné le grief tiré d'une violation de l'article 47 de la Charte uniquement sous l'angle du droit d'accès à un tribunal, sans se prononcer sur la question du droit à un recours effectif. En accordant à la Commission le droit d'adopter des mesures unilatérales, alors même que le cocontractant de celle-ci a intenté un recours fondé sur l'article 272 TFUE devant le juge compétent, que ce soit le juge de l'Union ou les juridictions nationales, le Tribunal permettrait à cette institution de contourner le recours intenté par ce cocontractant. L'efficacité du recours fondé sur l'article 272 TFUE s'en trouverait considérablement réduite et, dès lors que les recours intentés contre l'ordre de recouvrement formant titre exécutoire n'ont pas d'effet suspensif, une telle situation risquerait d'avoir des conséquences dommageables importantes pour les bénéficiaires de subventions, pouvant aller jusqu'à la faillite ou à la liquidation de ces derniers.

48 La Commission conteste l'argumentation invoquée par ADR à l'appui du second moyen du pourvoi.

*Appréciation de la Cour*

49 Par le second moyen du pourvoi, ADR invoque une argumentation tirée, en substance, de l'interprétation erronée, non seulement, de l'article 299 TFUE et de l'article 79, paragraphe 2, du règlement financier, mais également du principe de protection juridictionnelle effective, tel qu'il est consacré dans la jurisprudence de la Cour relative à l'article 47 de la Charte.

*– Sur l'interprétation de l'article 299 TFUE et de l'article 79, paragraphe 2, du règlement financier*

50 S'agissant de la prétendue interprétation erronée de l'article 299 TFUE et de l'article 79, paragraphe 2, du règlement financier, il convient, d'abord, de déterminer si la Commission était en droit d'adopter une décision formant titre exécutoire sur le fondement de l'article 299, premier alinéa, TFUE, alors même que la créance dont elle se prévalait résultait d'une relation contractuelle.

51 À cet égard, il y a lieu de rappeler qu'il ressort du libellé de l'article 299, premier alinéa, TFUE que les actes du Conseil de l'Union européenne, de la Commission ou de la Banque centrale européenne (BCE) qui comportent, à la charge des personnes autres que les États, une obligation pécuniaire forment titre exécutoire. Cette disposition ne contient, par conséquent, aucune restriction quant à la nature des actes établissant une obligation pécuniaire, si ce n'est qu'elle ne s'applique pas aux actes adressés aux États membres.

52 Par ailleurs, étant donné que l'article 299, premier alinéa, TFUE figure au chapitre 2, intitulé « Actes juridiques de l'Union, procédures d'adoption et autres dispositions », du titre I, intitulé « Dispositions institutionnelles », de la sixième partie du traité FUE, cette disposition compte parmi les dispositions générales relatives aux actes de l'Union. Il y a lieu d'en conclure qu'elle est applicable à tous les actes établissant une obligation pécuniaire des institutions de l'Union qui y sont mentionnées.

53 Toutefois, ainsi que M[me] l'avocate générale l'a relevé au point 59 de ses conclusions, l'article 299 TFUE ne constitue pas, à lui seul, une base juridique suffisante pour l'adoption d'actes formant titre exécutoire. En effet, le pouvoir pour les institutions visées par cette disposition d'adopter de tels actes doit ressortir d'autres dispositions.

54 En l'espèce, la décision litigieuse mentionne comme base juridique, non seulement l'article 299 TFUE, mais également l'article 79, paragraphe 2, du règlement financier.

55 Cette dernière disposition, lue en combinaison avec l'article 2, sous b), du règlement financier, confère à la Commission le pouvoir de formaliser la constatation d'une créance à charge de personnes autres que des États membres dans une décision formant titre exécutoire.

56 Le Tribunal a relevé, à juste titre, au point 195 de l'arrêt attaqué, que l'article 79, paragraphe 2, du règlement financier figurait dans la première partie de ce règlement, intitulée « Dispositions communes », dans un chapitre intitulé « Opérations de recettes », lequel est suivi d'un chapitre relatif aux opérations de dépenses. Il a correctement précisé que ces deux chapitres ne se limitaient pas à un domaine particulier de l'action de l'Union, mais que ceux-ci avaient vocation à s'appliquer à l'ensemble des opérations relevant du budget de l'Union.

57 C'est, dès lors, à bon droit que le Tribunal a conclu, au point 197 de l'arrêt attaqué, que ni l'article 299 TFUE ni l'article 79, paragraphe 2, du règlement financier n'établissaient de distinction selon que la créance dont la constatation est formalisée par une décision formant titre exécutoire est d'origine contractuelle ou non contractuelle.

58 Par conséquent, il y a lieu de conclure que l'article 79, paragraphe 2, du règlement financier peut servir de base juridique à la Commission pour adopter des décisions formant titre exécutoire, au sens de l'article 299 TFUE, alors même que l'obligation pécuniaire en cause est de nature contractuelle.

59 Cette conclusion n'est pas remise en cause par l'article 90 du règlement financier, qui fait explicitement référence aux relations contractuelles. En effet, ainsi que M^me^ l'avocate générale l'a relevé au point 65 de ses conclusions, cet article prévoit uniquement, de manière générale, que tout paiement doit être fondé sur la preuve que l'action correspondante est conforme à l'acte juridique prévoyant cette action. Il ne saurait, par conséquent, en être déduit que l'article 79, paragraphe 2, du règlement financier ne s'applique pas en matière contractuelle.

60 Ladite conclusion ne saurait non plus être remise en cause par la jurisprudence invoquée par ADR, selon laquelle les dispositions des règlements du Conseil ou de la Commission qui ouvrent droit à des prestations financées par les fonds de l'Union doivent être interprétées strictement (voir, en ce sens, arrêt du 6 mai 1982, BayWa e.a., 146/81, 192/81 et 193/81, EU:C:1982:146, point 10). En effet, cette jurisprudence s'applique uniquement aux règles applicables à la prise en charge de dépenses par les différents fonds de l'Union et s'impose notamment afin de garantir l'égalité entre les différents opérateurs économiques des États membres (voir, en ce sens, arrêts du 7 février 1979, Pays-Bas/Commission, 11/76, EU:C:1979:28, point 9, et du 7 février 1979, Allemagne/Commission, 18/76, EU:C:1979:30, point 8). Elle n'est toutefois pas pertinente aux fins de l'interprétation de l'article 79, paragraphe 2, du règlement financier.

61 Il résulte de ce qui précède que le Tribunal n'a pas commis d'erreur de droit en jugeant, au point 198 de l'arrêt attaqué, que l'article 299 TFUE et l'article 79, paragraphe 2, du règlement financier conféraient une compétence à la Commission pour adopter la décision litigieuse.

62 Ensuite, il y a lieu de rappeler que le recours en annulation au titre de l'article 263 TFUE est ouvert de manière générale contre tous les actes pris par les institutions de l'Union, quelles qu'en soient la nature ou la forme, qui visent à produire des effets juridiques obligatoires de nature à affecter les intérêts du requérant, en modifiant de façon caractérisée la situation juridique de ce dernier (arrêts du 9 septembre 2015, Lito Maieftiko Gynaikologiko kai Cheirourgiko Kentro/Commission, C-506/13 P, EU:C:2015:562, point 16 ; du 28 février 2019, Alfamicro/Commission, C-14/18 P, EU:C:2019:159, point 47, et du 25 juin 2020, CSUE/KF, C-14/19 P, EU:C:2020:492, point 69).

63 Toutefois, le juge de l'Union n'est pas compétent pour connaître d'un recours en annulation lorsque la situation juridique du requérant s'inscrit exclusivement dans le cadre de relations contractuelles dont le régime juridique est régi par la réglementation nationale désignée par les parties contractantes (voir, en ce sens, arrêts du 9 septembre 2015, Lito Maieftiko Gynaikologiko kai Cheirourgiko

Kentro/Commission, C-506/13 P, EU:C:2015:562, point 18 ; du 28 février 2019, Alfamicro/Commission, C-14/18 P, EU:C:2019:159, point 48, et du 25 juin 2020, CSUE/KF, C-14/19 P, EU:C:2020:492, point 78).

64 En effet, si le juge de l'Union se reconnaissait compétent pour connaître du contentieux de l'annulation d'actes s'inscrivant dans un cadre purement contractuel, il risquerait non seulement de vider de son sens l'article 272 TFUE, lequel permet d'attribuer la compétence juridictionnelle de l'Union en vertu d'une clause compromissoire, mais encore, dans les cas où le contrat ne contiendrait pas pareille clause, d'étendre sa compétence juridictionnelle au-delà des limites tracées par l'article 274 TFUE, lequel confie aux juridictions nationales la compétence de droit commun pour connaître des litiges auxquels l'Union est partie (arrêts du 9 septembre 2015, Lito Maieftiko Gynaikologiko kai Cheirourgiko Kentro/Commission, C-506/13 P, EU:C:2015:562, point 19 ; du 28 février 2019, Alfamicro/Commission, C-14/18 P, EU:C:2019:159, point 49, et du 25 juin 2020, CSUE/KF, C-14/19 P, EU:C:2020:492, point 79).

65 Il découle de cette jurisprudence que, en présence d'un contrat liant le requérant à l'une des institutions de l'Union, le juge de l'Union ne peut être saisi d'un recours sur le fondement de l'article 263 TFUE que si l'acte attaqué vise à produire des effets juridiques obligatoires qui se situent en dehors de la relation contractuelle liant les parties et qui impliquent l'exercice de prérogatives de puissance publique conférées à l'institution contractante en sa qualité d'autorité administrative (arrêts du 9 septembre 2015, Lito Maieftiko Gynaikologiko kai Cheirourgiko Kentro/Commission, C-506/13 P, EU:C:2015:562, point 20, et du 28 février 2019, Alfamicro/Commission, C-14/18 P, EU:C:2019:159, point 50).

66 En outre, la Cour a précisé qu'une note de débit ou une mise en demeure, qui ont pour objet le recouvrement d'une créance sur le fondement de la convention de subvention concernée, et qui comportent l'indication d'une date d'échéance ainsi que les conditions de paiement de la créance qu'elles constatent, ne sauraient être assimilées à un titre exécutoire en tant que tel, même si celles-ci mentionnent la voie exécutoire de l'article 299 TFUE comme étant une voie possible parmi d'autres s'offrant à la Commission dans l'hypothèse où le débiteur ne s'exécuterait pas à la date d'échéance fixée (voir, en ce sens, arrêts du 9 septembre 2015, Lito Maieftiko Gynaikologiko kai Cheirourgiko Kentro/Commission, C-506/13 P, EU:C:2015:562, point 23, et du 28 février 2019, Alfamicro/Commission, C-14/18 P, EU:C:2019:159, point 52).

67 C'est en application de cette jurisprudence que le Tribunal a précisé, au point 200 de l'arrêt attaqué, que, dans le cadre contractuel, la Commission ne dispose pas du droit d'adopter des actes unilatéraux et qu'il ne lui appartient pas d'adresser un acte de nature décisionnelle au cocontractant concerné, aux fins de l'exécution par ce dernier de ses obligations contractuelles de nature financière, mais qu'il lui incombe, le cas échéant, de saisir le juge compétent d'une demande en paiement. Le Tribunal en a déduit, à bon droit, au point 201 de cet arrêt, que, en application d'une convention de subvention, la Commission ne pouvait adopter un acte unilatéral tendant au recouvrement d'une créance contractuelle.

68 Cependant, et contrairement à ce qui est soutenu par ADR, la Cour n'a pas remis en cause, dans le cadre de ladite jurisprudence, la pratique de la Commission consistant à adopter unilatéralement un ordre de recouvrement formant titre exécutoire dans le cadre de relations contractuelles. En effet, ainsi que le Tribunal l'a relevé, à bon droit, au point 204 de l'arrêt attaqué, dans la même jurisprudence, la Cour s'est limitée à analyser la nature juridique et le caractère attaquable des notes de débit envoyées dans le cadre contractuel concerné, sans toutefois aborder la question de savoir si la Commission peut, dans le cadre de relations contractuelles, se prévaloir de son pouvoir de formaliser la constatation de la créance par une décision formant titre exécutoire.

69 À cet égard, il y a lieu de relever que, lorsque la Commission adopte un ordre de recouvrement formant titre exécutoire, au sens de l'article 299 TFUE, les effets et la force obligatoire d'une telle décision unilatérale ne sauraient résulter des clauses contractuelles, mais émanent de cet article du traité FUE et de l'article 79, paragraphe 2, du règlement financier.

70 Par conséquent, en l'espèce, le Tribunal a constaté, à bon droit, au point 207 de l'arrêt attaqué que la décision litigieuse ne résultait pas des conventions de subvention, mais que celle-ci était fondée sur l'article 299 TFUE, lu en combinaison avec l'article 79, paragraphe 2, du règlement financier. En outre, le Tribunal a pu, à juste titre, en conclure que cette décision impliquait l'exercice de prérogatives de puissance publique conférées à la Commission en sa qualité d'autorité administrative.

71 Dès lors, il ne saurait être reproché au Tribunal de ne pas avoir indiqué dans quelle mesure la décision litigieuse produisait des effets juridiques obligatoires se situant en dehors de la relation contractuelle liant les parties.

72 En outre, il importe de relever que, lorsque la Commission fait usage de ses prérogatives de puissance publique en adoptant des actes dont les effets juridiques se situent en dehors du cadre contractuel, ces actes relèvent de la compétence du juge de l'Union. En effet, lesdits actes, à l'instar de la décision formant titre exécutoire, au sens de l'article 299 TFUE, émise par la Commission dans le cas d'espèce, constituent des actes de l'Union pouvant faire grief de telle sorte qu'ils peuvent être attaqués au moyen d'un recours en annulation formé devant le juge de l'Union sur le fondement de l'article 263 TFUE.

73 Cependant, ainsi que M[me] l'avocate générale l'a relevé aux points 52 à 56 de ses conclusions, la Commission ne peut adopter de décision formant titre exécutoire dans le cadre de relations contractuelles qui ne contiennent pas une clause compromissoire en faveur du juge de l'Union et qui relèvent, de ce fait, de la compétence juridictionnelle des juridictions d'un État membre. En effet, l'adoption d'une telle décision par la Commission en l'absence de clause compromissoire conduirait à restreindre la compétence de ces dernières juridictions, puisque le juge de l'Union deviendrait compétent pour juger de la légalité de cette décision. La Commission pourrait ainsi contourner systématiquement la répartition des compétences entre le juge de l'Union et les juridictions nationales consacrée dans le droit primaire, telle que celle-ci est rappelée aux points 62 à 64 du présent arrêt. Partant, le pouvoir de la Commission d'adopter des décisions formant titre exécutoire dans le cadre de relations contractuelles doit être limité aux contrats qui contiennent une clause compromissoire attribuant compétence au juge de l'Union.

74 Enfin, il ne saurait pas non plus être reproché au Tribunal d'avoir violé le principe de protection de la confiance légitime en ayant admis que, dans le cadre de relations contractuelles, la Commission peut faire usage, de manière unilatérale, du pouvoir que lui confère l'article 79, paragraphe 2, du règlement financier, lu en combinaison avec l'article 299 TFUE.

75 À cet égard, il convient de rappeler que le droit de se prévaloir du principe de protection de la confiance légitime suppose que des assurances précises, inconditionnelles et concordantes, émanant de sources autorisées et fiables, ont été fournies à l'intéressé par les autorités compétentes de l'Union (voir, notamment, arrêts du 22 juin 2006, Belgique et Forum 187/Commission, C-182/03 et C-217/03, EU:C:2006:416, point 147, ainsi que du 7 avril 2011, Grèce/Commission, C-321/09 P, non publié, EU:C:2011:218, point 45). En revanche, nul ne peut invoquer une violation de ce principe en l'absence de ces assurances (arrêt du 31 janvier 2019, Islamic Republic of Iran Shipping Lines e.a./Conseil, C-225/17 P, EU:C:2019:82, point 57 ainsi que jurisprudence citée).

76 Or, en l'espèce, ainsi que M[me] l'avocate générale l'a relevé au point 80 de ses conclusions, ADR ne pouvait alléguer que la jurisprudence du juge de l'Union lui conférait une quelconque assurance que la Commission ne pouvait exercer le pouvoir que lui confère l'article 299 TFUE et l'article 79, paragraphe 2, du règlement financier afin de formaliser la constatation d'une créance contractuelle par une décision formant titre exécutoire.

77 De plus, conformément à son devoir de bonne administration lui imposant, dans l'hypothèse où elle se réserve l'exercice d'un tel pouvoir dans le cadre d'une relation contractuelle, de le stipuler expressément dans une clause du contrat concerné, la Commission a, en l'espèce, précisé à l'article II.19.5 des conventions de subvention qu'elle pouvait formaliser la constatation d'une créance à la charge de personnes autres que des États dans une décision formant titre exécutoire. Il s'ensuit que ADR devait savoir que la Commission pouvait adopter une décision telle que la décision litigieuse dans le contexte des contrats de subvention.

78 Par conséquent, l'argumentation tirée de l'interprétation erronée de l'article 299 TFUE et de l'article 79, paragraphe 2, du règlement financier doit être écartée comme non fondée.

– *Sur le principe de la protection juridictionnelle effective*

79 En ce qui concerne l'argumentation d'ADR tirée de la violation du principe de protection juridictionnelle effective, consacré à l'article 47 de la Charte, le Tribunal a rappelé, à bon droit, au point 210 de l'arrêt attaqué, que ce principe constitue un principe général du droit de l'Union et qu'il est constitué de divers éléments parmi lesquels figure le droit d'accès aux tribunaux (voir, en ce sens, arrêt du 6 novembre 2012, Otis e.a., C-199/11, EU:C:2012:684, points 46 et 48).

80 Au point 211 de l'arrêt attaqué, le Tribunal a rappelé la jurisprudence de la Cour selon laquelle, pour qu'une juridiction puisse décider d'une contestation sur des droits et obligations découlant du droit de l'Union dans le respect de l'article 47 de la Charte, cette juridiction doit avoir compétence pour examiner toutes les questions de fait et de droit pertinentes pour le litige dont il est saisi (voir, en ce sens, arrêt du 6 novembre 2012, Otis e.a., C-199/11, EU:C:2012:684, point 49).

81 Or, la jurisprudence du Tribunal rappelée au point 70 de l'arrêt attaqué a pour conséquence que le juge de l'Union, saisi d'un recours en annulation formé sur le fondement de l'article 263 TFUE, ne peut qu'apprécier des moyens contestant la légalité de l'acte attaqué au regard du droit de l'Union, tandis que, dans le cadre d'un recours introduit sur le fondement de l'article 272 TFUE, un requérant ne saurait invoquer que des violations de clauses contractuelles ou du droit applicable au contrat concerné.

82 Il en découle que, selon cette jurisprudence du Tribunal, le juge de l'Union, saisi d'un recours en annulation introduit contre une décision formant titre exécutoire, laquelle constitue un acte adopté en vertu d'une compétence propre et distincte de la relation contractuelle entre les parties, devrait déclarer comme irrecevable tout moyen tiré de l'inexécution des clauses du contrat concerné ou de la violation des dispositions du droit national applicable à ce contrat.

83 Dans l'hypothèse où le juge de l'Union entend néanmoins procéder à l'examen d'un moyen relatif audit contrat dans le cadre d'un recours en annulation, il lui reviendrait, toujours selon ladite jurisprudence du Tribunal, d'examiner si le recours dont il est saisi est susceptible d'être requalifié, notamment, comme tendant, non seulement à l'annulation de la décision contestée, mais également à la constatation que la Commission n'est pas titulaire du droit de créance contractuelle en cause. En l'espèce, le Tribunal a procédé à un tel examen aux points 56 à 62 de l'arrêt attaqué et y a conclu qu'une telle requalification pouvait être opérée.

84 Toutefois, une telle requalification du recours, dès lors qu'elle est non seulement tributaire de la volonté du juge de l'Union, mais également, conformément à la même jurisprudence du Tribunal, soumise à des conditions indépendantes de celle-ci, telles que la circonstance que la partie requérante ne s'y oppose pas expressément et l'existence d'un moyen tiré de la violation des règles régissant la relation contractuelle en cause, ne saurait être considérée comme assurant une protection

juridictionnelle effective en vertu de l'article 47 de la Charte, ce droit fondamental exigeant, ainsi qu'il est rappelé au point 80 du présent arrêt, que ce juge examine toutes les questions de fait et de droit pertinentes pour le litige dont il est saisi.

85 De plus, toujours selon la jurisprudence du Tribunal reprise au point 70 de l'arrêt attaqué, lorsqu'il n'existe aucun acte détachable du contrat concerné, l'appréciation du juge de l'Union saisi sur le fondement de l'article 272 TFUE se limite, en principe, aux moyens tirés d'une inexécution des clauses du contrat concerné ou d'une violation du droit applicable à ce contrat.

86 Or, lorsque la Commission exécute un contrat, elle reste soumise aux obligations qui lui incombent en vertu de la Charte et des principes généraux de droit de l'Union. Ainsi, la circonstance que le droit applicable au contrat concerné n'assure pas les mêmes garanties que celles conférées par la Charte et les principes généraux du droit de l'Union n'exonère pas la Commission d'assurer leur respect à l'égard de ses contractants.

87 Il résulte de ce qui précède que cette jurisprudence, qui effectue une distinction selon que les moyens soulevés dans le cadre d'un recours doivent être regardés par le juge de l'Union qui en est saisi comme étant tirés d'une des violations ou cas visés à l'article 263, deuxième alinéa, TFUE ou, au contraire, tirés d'une inexécution des clauses du contrat concerné ou d'une violation des dispositions du droit national applicable à ce contrat, ne saurait garantir que toutes les questions de fait et de droit pertinentes pour la résolution du litige soient examinées afin de garantir une protection juridictionnelle effective visée par l'article 47 de la Charte.

88 Par conséquent, lorsque le juge de l'Union est saisi, en application de l'article 263 TFUE, d'un recours en annulation contre une décision de la Commission formant titre exécutoire formalisant une créance contractuelle, ce juge est compétent pour examiner ce recours eu égard à l'exercice de prérogatives de puissance publique qu'implique l'adoption d'une telle décision. Toutefois, dans le cadre de l'examen d'un tel recours, ledit juge est appelé à connaître non seulement des moyens d'annulation fondés sur des éléments de fait et de droit résultant des agissements de la Commission en tant qu'autorité administrative, mais également des moyens d'annulation fondés sur des éléments de fait et de droit résultant des relations contractuelles liant la Commission au requérant. Dans la mesure où ledit recours comporte par ailleurs une demande reconventionnelle fondée sur l'exécution du contrat concerné, le juge de l'Union ne saurait déclarer irrecevable une telle demande au motif que cette dernière constituerait une injonction que le juge de l'annulation ne peut prononcer.

89 Il s'ensuit que le Tribunal a commis une erreur de droit en jugeant, au point 70 de l'arrêt attaqué, que, dans le cadre d'un recours formé sur le fondement de l'article 263 TFUE, le juge de l'Union doit apprécier la légalité de l'acte attaqué uniquement au regard du droit de l'Union, tandis que, dans le cadre d'un recours introduit sur le fondement de l'article 272 TFUE, le requérant ne saurait valablement invoquer qu'une inexécution des clauses du contrat concerné ou une violation du droit applicable à ce contrat.

90 Toutefois, lorsque les motifs d'un arrêt attaqué sont à eux seuls suffisants pour justifier le dispositif de cet arrêt, le pourvoi doit être rejeté dans son intégralité (voir, en ce sens, arrêt du 7 septembre 2017, France/Schlyter, C-331/15 P, EU:C:2017:639, point 85). Or, dans le cadre de l'examen que le Tribunal a effectué aux points 72 à 80 de l'arrêt attaqué aux fins de déterminer dans quelle mesure le recours dont il était saisi était susceptible d'être requalifié, celui-ci a procédé en l'espèce à une analyse complète de toutes les questions de fait et de droit pertinentes pour statuer sur le litige, l'erreur de droit ainsi commise n'a pas eu d'incidence sur le dispositif de l'arrêt attaqué.

91 Par conséquent, l'argumentation tirée de la violation du principe de protection juridictionnelle effective, consacré dans la jurisprudence de la Cour relative à l'article 47 de la Charte, est inopérante et doit, dès lors, également être écartée.

92 Eu égard aux considérations qui précèdent, le second moyen du pourvoi doit être écarté.

***Sur le premier moyen***

*Argumentation des parties*

93 Par le premier moyen du pourvoi, ADR fait valoir que le Tribunal a commis une erreur de droit en interprétant, de manière particulièrement stricte, au point 157 de l'arrêt attaqué, le principe régissant les concours financiers de l'Union en ce sens que seules les dépenses effectivement engagées peuvent faire l'objet d'une subvention.

94 ADR estime qu'une telle interprétation est contraire au principe de proportionnalité. Dès lors que le bénéficiaire d'une subvention est en mesure de démontrer par d'autres moyens que les coûts ont été effectivement supportés et que la qualité des prestations n'est pas remise en cause, une demande de subvention ne pourrait être rejetée.

95 En outre, selon ADR, dans le cadre de l'interprétation de tout principe fondamental, il convient de se fonder sur la finalité et l'économie générale de celui-ci. À cet égard, ADR souligne que l'interprétation effectuée par le Tribunal est contraire à la volonté du législateur de l'Union, la Commission ayant elle-même reconnu dans sa proposition d'adoption d'un nouveau règlement financier de l'Union qu'il existait un besoin réel de « simplifier la vie » des bénéficiaires de fonds de l'Union et qu'il convenait de concentrer « sur les résultats et la valeur ajoutée plutôt que sur les procédures administratives ».

96 Quant à la prétendue différence existant entre marchés publics et conventions de subvention mise en avant par la Commission, ADR affirme ne pas avoir pu librement exploiter le résultat des actions entreprises, ni en être restée « propriétaire ».

97 La Commission fait valoir que, en tant que le premier moyen du pourvoi doit être regardé comme remettant en cause l'appréciation des faits effectuée par le Tribunal, celui-ci doit être écarté comme irrecevable et que ce moyen doit être écarté comme non fondé pour le surplus.

*Appréciation de la Cour*

98 À titre liminaire, il convient de rappeler que le Tribunal a constaté, aux points 94 à 115 de l'arrêt attaqué, que la Commission s'était acquittée de la charge de la preuve qui lui incombait et qu'ADR n'avait fourni aucun élément probant permettant de démontrer que les coûts contestés avaient été exposés conformément aux conditions stipulées dans les conventions de subvention. Or, il y a lieu de relever que les constatations ainsi effectuées par le Tribunal ne sont pas contestées dans le pourvoi et que, par ailleurs, aucune dénaturation des rapports d'audit produits devant le Tribunal à l'appui des prétentions de la Commission relatives à l'exécution des conventions de subvention n'est invoquée par ADR.

99 Dans le cadre de l'examen du premier moyen du pourvoi, il y a lieu d'examiner uniquement si c'est à bon droit que le Tribunal a interprété le principe fondamental régissant les concours financiers de l'Union, en ce sens que seules les dépenses effectivement engagées peuvent faire l'objet d'une subvention, sans que la qualité des prestations réalisées soit prise en considération.

100 Dans ce contexte, il convient de relever que la Commission est tenue, aux termes de l'article 317 TFUE, de respecter le principe de bonne gestion financière. Elle veille également à la protection des intérêts financiers de l'Union dans l'exécution du budget de celle-ci. Il en est de même en matière contractuelle, dès lors que les subventions accordées par la Commission sont issues du

budget de l'Union. Selon un principe fondamental régissant les concours financiers de l'Union, celle-ci ne peut subventionner que des dépenses effectivement engagées (arrêt du 28 février 2019, Alfamicro/Commission, C-14/18 P, EU:C:2019:159, point 65 et jurisprudence citée).

101 Par conséquent, la Commission ne peut, sans porter atteinte à ces principes établis par le traité FUE, approuver une dépense à charge du budget de l'Union sans fondement juridique. Or, s'agissant d'une subvention, c'est la convention de subvention qui régit les conditions d'octroi et d'utilisation de celle-ci et, plus particulièrement, les clauses relatives à la détermination du montant de cette subvention en fonction des coûts déclarés par le cocontractant de la Commission (arrêt du 28 février 2019, Alfamicro/Commission, C-14/18 P, EU:C:2019:159, point 66).

102 Partant, si les coûts déclarés par le bénéficiaire de la subvention ne sont pas éligibles au titre de la convention de subvention concernée, parce qu'ils ont été considérés comme étant non vérifiables et/ou non fiables, la Commission n'a d'autre choix que de procéder au recouvrement de la subvention à concurrence des montants non justifiés, dès lors que, sur la base du fondement juridique que constitue cette convention de subvention, cette institution n'est autorisée à liquider, à charge du budget de l'Union, que des sommes dûment justifiées (arrêt du 28 février 2019, Alfamicro/Commission, C-14/18 P, EU:C:2019:159, point 67).

103 En l'espèce, la Commission était, dès lors, tenue d'ordonner le remboursement des sommes correspondant aux coûts non éligibles, conformément aux conditions financières fixées dans les conventions de subvention.

104 Cette conclusion n'est pas susceptible d'être remise en cause par le fait que, dans le cadre d'une proposition de nouveau règlement financier, la Commission aurait elle-même reconnu qu'il existait un besoin de simplification administrative et qu'il convenait de se concentrer sur les résultats obtenus, une telle proposition étant dépourvue de pertinence dans le cadre de l'examen de la présente affaire qui est régie par le règlement financier défini au point 2 ci-dessus.

105 Dès lors, il ne saurait être reproché au Tribunal d'avoir procédé à une interprétation trop restrictive du principe fondamental régissant les concours financiers de l'Union en jugeant, au point 93 de l'arrêt attaqué, que l'obligation de respecter les conditions financières fixées dans les conventions de subvention constituait un des « engagements essentiels » du bénéficiaire des subventions concernées.

106 Dans ces conditions, l'argument invoqué par ADR, relatif à la question de savoir si le bénéficiaire d'une subvention doit être admis à apporter la preuve des coûts engagés par d'autres moyens que ceux prévus par les clauses contractuelles, doit également être écarté. En effet, d'une part, les conditions financières fixées par les clauses contractuelles s'imposent aux deux parties contractantes et la Commission, qui y est tenue de la même manière que le bénéficiaire de la subvention, ne saurait être contrainte d'y déroger en admettant d'autres moyens de preuve. D'autre part, et en tout état de cause, de telles considérations relèvent de l'appréciation des éléments de preuve par le Tribunal. Or, le Tribunal est seul compétent pour constater et apprécier les faits pertinents ainsi que pour apprécier les éléments de preuve. L'appréciation de ces faits et de ces éléments de preuve ne constitue, dès lors, pas, sous réserve du cas de leur dénaturation, une question de droit soumise, comme telle, au contrôle de la Cour dans le cadre d'un pourvoi (arrêt du 28 juin 2005, Dansk Rørindustri e.a./Commission, C-189/02 P, C-202/02 P, C-205/02 P à C-208/02 P et C-213/02 P, EU:C:2005:408, point 177 ainsi que jurisprudence citée).

107 En outre, lorsqu'une partie des coûts ont été considérés comme étant inéligibles en raison du fait que le bénéficiaire de la subvention concernée n'avait pas respecté son obligation contractuelle de justifier l'utilisation des sommes qui lui ont été allouées, la circonstance que ce bénéficiaire a entre-temps mené à bien le projet visé par cette convention de subvention n'est pas de nature à influer sur l'exécution de cette obligation, cette subvention ne représentant pas la contrepartie de la réalisation

du projet visé par ladite convention de subvention (voir, en ce sens, arrêts du 19 janvier 2006, Comunità montana della Valnerina/Commission, C-240/03 P, EU:C:2006:44, point 78, et du 28 février 2019, Alfamicro/Commission, C-14/18 P, EU:C:2019:159, point 68).

108 Dès lors que la subvention ne représente pas la contrepartie du projet réalisé, la circonstance que les bénéficiaires des subventions se verraient attribuer ou non la propriété matérielle et intellectuelle du produit élaboré est indifférente.

109 Il s'ensuit que le Tribunal n'a pas violé le principe de proportionnalité en jugeant, au point 157 de l'arrêt attaqué, qu'il ne suffisait pas pour le bénéficiaire de la subvention de démontrer qu'un projet avait été réalisé pour justifier l'octroi d'une subvention déterminée, mais que celui-ci devait apporter la preuve que les coûts déclarés avaient été supportés conformément aux conditions fixées pour l'octroi des subventions concernées.

110 Par conséquent, le premier moyen doit être écarté comme étant non fondé.

111 Eu égard à l'ensemble des considérations qui précèdent, le pourvoi doit être rejeté dans son ensemble.

**Sur les dépens**

112 En vertu de l'article 184, paragraphe 2, du règlement de procédure de la Cour, lorsque le pourvoi n'est pas fondé, la Cour statue sur les dépens.

113 Aux termes de l'article 138, paragraphe 3, de ce règlement de procédure, applicable à la procédure de pourvoi en vertu de l'article 184, paragraphe 1, de celui-ci, si les parties succombent respectivement sur un ou plusieurs chefs, chaque partie supporte ses propres dépens. Toutefois, si cela apparaît justifié au vu des circonstances de l'espèce, la Cour peut décider que, outre ses propres dépens, une partie supporte une fraction des dépens de l'autre partie.

114 Dès lors que l'examen du deuxième moyen du pourvoi a révélé une erreur de droit du Tribunal, qui n'a cependant pas conduit à une annulation de l'arrêt attaqué, il semble justifié de décider qu'ADR supporte deux tiers des dépens exposés par la Commission et que la Commission supportera, outre un tiers de ses propres dépens, un tiers des dépens exposés par ADR.

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

**1) Le pourvoi est rejeté.**

**2) ADR Center SpA supporte, outre deux tiers de ses propres dépens, deux tiers des dépens exposés par la Commission européenne.**

**3) La Commission européenne supporte, outre un tiers de ses propres dépens, un tiers des dépens exposés par ADR Center SpA.**

Signatures