ARRÊT DU TRIBUNAL (quatrième chambre)

17 avril 2008 *

Dans l'affaire T-260/04,

Centro di educazione sanitaria e tecnologie appropriate sanitarie (Cestas), établi à Bologne (Italie), représenté initialement par M^es^ N. Amadei et C. Turk, puis par M^es^ Amadei et P. Manzini, avocats,

partie requérante,

contre

Commission des Communautés européennes, représentée par M^me^ E. Montaguti et M. F. Dintilhac, en qualité d'agents,

partie défenderesse,

ayant pour objet une demande d'annulation de la décision de la Commission (délégation en République de Guinée) du 21 avril 2004, envoyée par lettre recommandée à la requérante, lui enjoignant de payer la somme de 959 543 835 francs guinéens (397 126,02 euros),

* Langue de procédure : l'italien.

LE TRIBUNAL DE PREMIÈRE INSTANCE
DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES (quatrième chambre),

composé de MM. V. Vadapalas, faisant fonction de président, E. Moavero Milanesi et N. Wahl, juges,

greffier : M. J. Palacio González, administrateur principal,

vu la procédure écrite et à la suite de l'audience du 6 juin 2007,

rend le présent

Arrêt

Cadre juridique

1 Le Fonds européen de développement (FED) a été établi pour financer la coopération avec les États d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (ACP), tout d'abord par le biais d'une annexe au traité CEE, puis par des accords internes des États membres réunis au sein du Conseil. À ce jour, il y a eu neuf FED successifs, d'une durée de cinq ans chacun, correspondant, en ce qui concerne les huit derniers, à la durée des divers accords et conventions par lesquels la Communauté européenne et ses États membres ont établi ce partenariat spécial avec les États ACP. Le FED n'est pas inscrit au budget général des Communautés européennes, ce qui explique la nécessité d'adopter des règlements financiers spécifiques pour son exécution et d'instituer notamment une fonction de comptable ad hoc.

2 Le principe énoncé à l'article 133, paragraphe 2, du règlement financier du 27 mars 2003 applicable au neuvième FED (JO L 83, p. 1, ci-après le « règlement neuvième FED ») est que les engagements relevant des FED antérieurs effectués avant l'entrée en vigueur de l'accord de partenariat entre les membres du groupe des États ACP, d'une part, et la Communauté européenne et ses États membres, d'autre part, signé à Cotonou le 23 juin 2000 (JO L 317, p. 3), dit l'« accord de Cotonou », continuent à être exécutés conformément aux règles applicables à ces FED, sauf en ce qui concerne la fonction de contrôleur financier, la reddition des comptes et la procédure d'appel des contributions, pour lesquelles les dispositions du règlement neuvième FED sont d'application.

3 Les contrats financés au titre des sixième et septième FED relèvent des dispositions correspondantes, à savoir la troisième convention ACP-CEE, signée à Lomé le 8 décembre 1984 (JO 1986, L 86, p. 3), et la quatrième convention ACP-CEE signée à Lomé le 15 décembre 1989 (JO 1991, L 229, p. 3), dites respectivement « convention de Lomé III » et « convention de Lomé IV », qui sont les accords internes instituant les sixième et septième FED et, en principe, puisque les engagements de dépenses correspondantes sont antérieurs à l'entrée en vigueur de l'accord de Cotonou, le règlement financier 86/548/CEE, du 11 novembre 1986, applicable au sixième FED (JO L 325, p. 42), et le règlement financier 91/491/CEE, du 29 juillet 1991, applicable à la coopération pour le financement du développement en vertu de la convention de Lomé IV (JO L 266, p. 1). Toutefois, les articles 15 et 16 du règlement 86/548 et du règlement 91/491, qui concernent le recouvrement de créances, exigeaient l'intervention du contrôleur financier, fonction qui n'est plus prévue dans le règlement neuvième FED, ni en tant que telle au sein de la structure organisationnelle de la Commission. Par conséquent, même pour le recouvrement des créances liées aux crédits du FED antérieurs à l'entrée en vigueur de l'accord de Cotonou, la Commission applique les dispositions du règlement neuvième FED, en application de l'article 133, paragraphe 2, de celui-ci.

4 L'article 311 de la convention de Lomé IV prévoit que la Commission désigne l'ordonnateur principal, qui est responsable de la gestion des ressources du FED et qui, à ce titre, d'une part, engage, liquide et ordonnance les dépenses et tient la comptabilité des engagements ainsi que des ordonnancements, d'autre part, veille à

ce que les décisions de financement soient respectées et, enfin, prend, en étroite collaboration avec l'ordonnateur national, les décisions d'engagement et les mesures financières qui se révèlent nécessaires pour assurer, du point de vue économique et technique, la bonne exécution des opérations approuvées.

5 L'article 317 de la convention de Lomé IV définit les fonctions du délégué, lequel est le chef de la délégation de la Commission dans l'État ACP qui, en étroite collaboration avec l'ordonnateur national, doit notamment approuver les marchés et les devis en cas d'exécution en régie, leurs avenants ainsi que les autorisations de paiement accordées par l'ordonnateur national, s'assurer que les projets et programmes financés sur les ressources du FED gérés par la Commission sont exécutés correctement du point de vue financier et technique, coopérer avec les autorités nationales de l'État ACP où il représente la Commission en évaluant régulièrement les actions, maintenir des contacts étroits et continus avec l'ordonnateur national en vue d'analyser et de résoudre les problèmes spécifiques rencontrés lors de la mise en œuvre de la coopération pour le financement du développement et vérifier notamment à intervalles réguliers que les actions progressent au rythme prévu par le calendrier prévisionnel figurant dans la décision de financement.

6 Lorsque des paiements indus ont été effectués, les montants correspondants doivent être recouvrés par l'ordonnateur national, en tant que partie contractante.

7 L'article 23 du règlement neuvième FED dispose :

« Lorsque l'ordonnateur principal a connaissance de problèmes dans le déroulement des procédures relatives à la gestion des ressources du FED, il prend avec l'ordonnateur national ou régional tous contacts utiles en vue de remédier à la situation et adopte, le cas échéant, toutes mesures qui s'avèrent nécessaires, y

compris, lorsque l'ordonnateur national ou régional n'assure pas ou n'est pas en mesure d'assurer les tâches qui lui sont confiées par l'[accord de Cotonou], la substitution temporaire par l'ordonnateur principal. Dans ce dernier cas, la Commission peut recevoir une compensation financière pour la charge administrative supplémentaire qu'elle encourt à charge des ressources allouées à l'État ACP en question.

Toute mesure que l'ordonnateur principal prend au titre du premier alinéa est prise au nom et pour le compte de l'ordonnateur national ou régional concerné. »

8 Les règles relatives au recouvrement des créances de la Commission sont posées par les articles 43 à 47 du règlement neuvième FED.

9 L'article 43 du règlement neuvième FED dispose :

« 1. Les montants indûment payés sont recouvrés.

2. La Commission détermine les conditions dans lesquelles des intérêts de retard sont dus aux Communautés. »

10 L'article 44 du règlement neuvième FED prévoit :

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

2. Sans préjudice des responsabilités des États ACP ou des [pays et territoires d'outre-mer], la Commission peut formaliser la constatation d'une créance à charge de personnes autres que des États dans une décision qui forme titre exécutoire dans les conditions définies à l'article 256 [CE]. »

11 L'article 45 du règlement neuvième FED dispose :

« Toute créance identifiée comme certaine, liquide et exigible dans le cadre de l'exécution des ressources du FED doit être constatée par un ordre de recouvrement donné au comptable, suivi d'une note de débit adressée au débiteur, tous deux établis par l'ordonnateur compétent. L'ordre de recouvrement est accompagné des pièces justificatives attestant [l]es droits constatés. Lors de l'établissement de l'ordre de recouvrement, l'ordonnateur compétent s'assure de :

a) l'exactitude de l'imputation comptable ;

b) la régularité et la conformité de l'ordre de recouvrement au regard des dispositions applicables ;

c) la régularité des pièces justificatives ;

d) l'exactitude de la désignation du débiteur ;

e) la date de l'échéance ;

f) la conformité avec le principe de bonne gestion financière visé à l'article 4;

g) l'exactitude du montant à recouvrer et de la devise de recouvrement.

Ces ordres de recouvrement font l'objet d'un enregistrement par le comptable.»

12 L'article 46 du règlement neuvième FED est libellé comme suit:

« 1. Le comptable prend en charge les ordres de recouvrement des créances dûment établis par l'ordonnateur compétent. Il est tenu de faire diligence en vue d'assurer, aux échéances prévues dans les ordres de recouvrement, la rentrée des recettes du FED et doit veiller à la conservation des droits des Communautés [qui] y [sont] afférents.

2. Si à l'échéance prévue dans l'ordre de recouvrement, le recouvrement effectif n'a pas eu lieu, le comptable en informe l'ordonnateur compétent, et lance sans délai la procédure de récupération, par toute voie de droit, y compris, le cas échéant, par compensation. Si celle-ci n'est pas possible, le comptable recourt à l'exécution forcée du titre, soit conformément à l'article 44, paragraphe 2, soit sur la base d'un titre obtenu par la voie contentieuse.

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

[...] »

13 L'article 47 du règlement neuvième FED prévoit :

« 1. Lorsque l'ordonnateur compétent envisage de renoncer à recouvrer une créance constatée, il s'assure que la renonciation est régulière et conforme au principe de bonne gestion financière et de proportionnalité selon les procédures et conformément aux critères préalablement établis à cet effet par la Commission. La décision de renonciation doit être motivée. L'ordonnateur ne peut déléguer cette décision que dans les conditions déterminées par la Commission dans les modalités visées au paragraphe 2.

2. Les modalités d'exécution du règlement financier général s'appliquent mutatis mutandis à la mise en œuvre du présent article. »

Antécédents du litige

14 L'organisation non gouvernementale (ONG) Centro di educazione sanitaria e tecnologie appropriate sanitarie (Cestas) (ci-après la « requérante »), ayant son siège en Italie, est active en Guinée depuis 1987 à travers diverses actions de coopération internationale en matière sanitaire, au moyen d'abord de financements du ministère des Affaires étrangères italien, puis de financements communautaires.

15 Jusqu'en 1997, ses activités portaient sur les infrastructures et les équipements des hôpitaux. Après cette date, elles ont été étendues à l'assistance technique dans le domaine de la planification et de la gestion.

16 Pour la réalisation de ces opérations, en ce qui concerne les projets financés par la Communauté, la requérante a conclu avec la République de Guinée des protocoles d'accord et des contrats de prestation de services, revêtus du visa du chef de la délégation de la Commission en Guinée et fondés sur les conventions de financement n^{os} 5169/GUI et 4205/GUI ainsi que sur un contrat de financement prévoyant la création d'un compte de réemploi Sysmin.

17 Le 14 juin 1993, la convention de financement n° 5169/GUI a été conclue entre la Communauté économique européenne, représentée par la Commission, et la République de Guinée, dans le cadre de la convention de Lomé IV, et avait pour objet l'amélioration des conditions de vie dans ce pays sur la base d'un financement exécuté sur les ressources du septième FED. Le coût total de ce financement s'élevait à 30 millions d'écus, devant être couvert, pour deux tiers, sur les ressources du programme indicatif national de Lomé IV et, pour un tiers, sur des fonds de contrepartie générés par le programme général d'importation.

18 Cette convention prévoyait la restructuration et le soutien des structures sanitaires guinéennes avec le concours de six ONG, dont la requérante, agissant toutes aux côtés des services sanitaires publics, à la suite de la passation de marchés publics de services.

19 Le programme général d'importation faisait l'objet de la convention de financement n° 4205/GUI, conclue le 30 décembre 1988, entre la Communauté économique européenne, représentée par la Commission, et la République de Guinée, et destinée

à couvrir la valeur « coût, assurance et fret » (caf) en devises convertibles des marchandises importées. Cette convention, qui prévoyait expressément l'utilisation des fonds de contrepartie en faveur du secteur sanitaire, impliquait la constitution de fonds de contrepartie en francs guinéens à la suite d'acquisitions effectuées dans les secteurs privé et public.

20 Le 1er février 1990, la Communauté économique européenne, représentée par la Commission, et la République de Guinée, ont conclu un contrat de financement, prévoyant la création d'un compte de réemploi « Système de stabilisation de recettes d'exportation de produits miniers (Sysmin) » auprès de la Banque centrale de la République de Guinée. À la suite de ce contrat, un protocole d'accord intitulé « Fonds de réemploi/CEE nº 02/96 » a été conclu entre la requérante et la République de Guinée et avait pour objet de définir les détails techniques, administratifs et financiers de l'intervention de la requérante, financée sur des fonds de réemploi, à l'appui du secteur de la santé dans la préfecture de Fria (Guinée).

21 Les contrats conclus par la requérante dans le cadre de projets financés sur des fonds FED relèvent, en cas de litige, de la procédure prévue par le « Règlement de procédure de conciliation et d'arbitrage pour les marchés financés par le FED » figurant à l'annexe V de la décision nº 3/90 du Conseil des ministres ACP-CEE, du 29 mars 1990, portant adoption de la réglementation générale, des cahiers généraux des charges et du règlement de procédure de conciliation et d'arbitrage, relatifs aux marchés de travaux, de fournitures et de services financés par le FED, et concernant leur application (JO L 382, p. 1).

22 Un contrôle effectué à la fin de l'année 1998 par le ministre de la Coopération guinéen, ordonnateur national du FED (ci-après l'« ordonnateur national »), a relevé des dysfonctionnements dans les activités de la requérante, concernant des contrats financés sur des ressources des sixième et septième FED (ci-après les « contrats en cause »), et qui se traduisaient par un taux de réalisation limité, une capacité technique insuffisante, de faibles capacités organisationnelles et financières ainsi qu'un manque de transparence.

23 Cette constatation a amené l'ordonnateur national à charger une société d'audit d'effectuer un audit comptable et financier des projets en Guinée impliquant la requérante.

24 Le 30 mars 2000, à la suite du rapport d'audit, l'ordonnateur national a envoyé à la requérante une lettre de mise en demeure, par laquelle il lui était demandé non seulement de remédier aux anomalies constatées dans différents projets en ce qui concernait la gestion comptable et du personnel, mais également de restituer la somme de 261 181 309 francs guinéens au titre des soldes de trésorerie dans tous les projets financés sur fonds de contrepartie, en plus d'autres sommes insuffisamment justifiées, mentionnées dans le rapport d'audit, mais non chiffrées dans la lettre de mise en demeure, et ce selon un échelonnement à convenir.

25 Le 14 avril 2000, la requérante a répondu à cette lettre de mise en demeure, en fournissant des éclaircissements, lesquels ont conduit l'ordonnateur national à demander à la même société d'audit un audit complémentaire pour tenir compte des réponses données par la requérante à ladite lettre de mise en demeure.

26 Le 13 août 2000, à la demande de l'ordonnateur national, ladite société d'audit a rédigé un projet de rapport d'audit complémentaire, dans lequel elle concluait en faveur d'une réduction de la dette de la requérante, celle-ci passant de 1 510 307 148 à 1 085 836 676 francs guinéens en ce qui concerne le montant total des dépenses non justifiées par des pièces probantes et des dépenses non éligibles.

27 Selon la Commission, c'est la raison pour laquelle l'ordonnateur national n'a pas utilisé la garantie bancaire dont il disposait et qui expirait le 15 septembre 2000.

28 Le 21 mars 2001, à la suite de contrôles successifs, un rapport d'audit complémentaire, émanant de la même société d'audit, a été rendu, dans lequel le montant de la dette de la requérante était encore réduit pour être ramené à 1 006 740 345 francs guinéens, compte tenu de l'admission de dépenses justifiées pour un montant de 79 096 331 francs guinéens.

29 Par lettre du 31 juillet 2001, à la suite d'une nouvelle mise en demeure envoyée par l'ordonnateur national, la requérante, qui estimait que le montant de sa dette se limitait à 44 278 586 francs guinéens, a continué à contester les conclusions de ce rapport, alors même qu'il prenait déjà en compte les observations que celle-ci avait présentées, rendant ainsi impossible un règlement amiable du litige.

30 À partir de l'été 2001, les contacts pris entre la requérante, les autorités guinéennes et la Commission se sont réduits. La requérante s'est plainte de ne pas avoir accès à un nouveau rapport d'audit élaboré en 2002, par la même société.

31 Par lettre du 24 juillet 2003, adressée à la requérante, la Commission déplorait de ne pas réussir à convaincre l'ordonnateur national de prendre position officiellement sur les suites à donner au litige, celui-ci estimant que le choix de la voie contentieuse ne devait être envisagé qu'en dernier recours.

32 Le 24 septembre 2003, une réunion entre la requérante et la Commission s'est tenue à Bruxelles pour régler le différend, mais aucune solution n'a été trouvée.

33 Par lettre du 24 mars 2004, reçue par la requérante seulement le 26 avril 2004, le chef de la délégation de la Commission en Guinée a informé la requérante de la prochaine émission d'un ordre de recouvrement.

34 Le 21 avril 2004, par lettre recommandée avec accusé de réception, dont l'enveloppe contenait également la lettre du 24 mars 2004 et qui a donc aussi été reçue par la requérante le 26 avril 2004, le chef de la délégation de la Commission en Guinée a fait parvenir à celle-ci une note de débit d'un montant de 959 543 835 francs guinéens (397 126,02 euros) (ci-après l'« acte attaqué »), en fixant au 25 mai 2004 la date d'échéance.

35 La requérante ayant demandé des éclaircissements sur le contenu de l'acte attaqué, le chef de la délégation de la Commission en Guinée lui a répondu par une lettre du 18 mai 2004, en joignant à sa réponse le dernier rapport d'audit complémentaire en date du 27 mars 2002 et en indiquant que ce dernier rapport ne modifiait pas sur le fond les constatations mises en évidence dans le premier rapport d'audit, excepté la réduction du montant des dépenses déclarées inéligibles, celui-ci ayant été ramené à 988 314 134 francs guinéens.

36 Devant le silence de la requérante, le comptable du FED lui a envoyé un rappel par une lettre du 2 juillet 2004, dans laquelle celle-ci était invitée à s'acquitter de la somme de 959 543 835 francs guinéens pour le 23 juillet 2004 au plus tard.

37 Le 4 août 2004, alors que la requérante avait déjà introduit le présent recours, la Commission lui a fait parvenir un second rappel en l'invitant de nouveau à payer la somme faisant l'objet de l'acte attaqué, pour le 6 septembre 2004 au plus tard.

38 Le 9 juin 2005, à défaut pour la requérante de s'être acquittée de la somme faisant l'objet de l'acte attaqué, la Commission lui a adressé une lettre de mise en demeure.

39 Le 20 juin 2005, la requérante a répondu à la lettre de mise en demeure en considérant qu'il convenait d'attendre l'issue du présent recours.

Procédure et conclusions des parties

40 Par requête déposée au greffe du Tribunal le 23 juin 2004, la requérante a introduit le présent recours.

41 Par acte séparé, déposé au greffe du Tribunal le 30 septembre 2004, la Commission a soulevé une exception d'irrecevabilité au titre de l'article 114 du règlement de procédure du Tribunal. La requérante a déposé ses observations sur cette exception le 25 octobre 2004.

42 Par ordonnance du Tribunal du 22 septembre 2005, l'exception a été jointe au fond et les dépens ont été réservés.

43 Sur rapport du juge rapporteur, le Tribunal (quatrième chambre) a décidé d'ouvrir la procédure orale.

44 Les parties ont été entendues en leurs plaidoiries et en leurs réponses aux questions posées par le Tribunal à l'audience du 6 juin 2007.

45 La requérante conclut à ce qu'il plaise au Tribunal:

— rejeter l'exception d'irrecevabilité;

— annuler l'acte attaqué;

— condamner la Commission aux dépens, y compris dans l'hypothèse où le recours serait rejeté comme irrecevable.

46 La Commission conclut à ce qu'il plaise au Tribunal:

— rejeter le recours comme irrecevable, ou à titre subsidiaire, dénué de fondement;

— condamner la requérante aux dépens.

En droit

Arguments des parties

47 La Commission soutient que le présent recours est irrecevable, car l'acte attaqué ne saurait être considéré comme un acte attaquable au sens de l'article 230 CE. En effet, l'acte attaqué constituerait un acte préparatoire, dans la perspective d'une éventuelle procédure contentieuse ou de l'adoption d'une décision fondée sur l'article 256 CE.

48 Selon la Commission, l'acte attaqué est un acte précédant l'adoption éventuelle d'une décision d'engager une procédure contentieuse et ne constitue donc pas un acte qui produit des effets juridiques de nature à affecter les intérêts de la requérante, en modifiant de façon caractérisée la situation juridique de celle-ci.

49 La Commission affirme qu'une note de débit est « un dernier avertissement avant de passer à l'étape suivante ». Elle constituerait une information donnée au débiteur, comme cela serait précisé à l'article 78, paragraphe 3, du règlement (CE, Euratom) nº 2342/2002 de la Commission, du 23 décembre 2002, établissant les modalités d'exécution du règlement (CE, Euratom) nº 1605/2002 du Conseil portant règlement financier applicable au budget général des Communautés européennes (JO L 357, p. 1).

50 La Commission fait valoir, à cet égard, que, en l'espèce, elle pourrait encore envoyer une dernière demande à l'ordonnateur national, pour qu'il décide des suites à donner au différend avec la requérante. Or, en l'état actuel du dossier, la Commission n'aurait pas encore pris de décision quant aux suites qu'elle lui réservera en sa qualité de garante des intérêts financiers du FED.

51 Ainsi, la Commission explique que sa décision définitive pourrait éventuellement consister en une décision fondée sur l'article 256 CE, en une décision de compensation ou en une décision de saisine des juridictions compétentes en application de l'article 46, paragraphe 2, du règlement neuvième FED. Dans ce dernier cas, il s'agirait des juridictions italiennes compétentes, car la Commission n'étant pas partie aux contrats en cause, elle ne pourrait recourir à la procédure d'arbitrage prévue dans lesdits contrats, laquelle ne serait utilisable que par les autorités guinéennes.

52 La Commission fait valoir que si le Tribunal devait considérer que l'acte attaqué constituait un acte susceptible de recours en vertu de l'article 230 CE, il anticiperait la décision définitive de la Commission, laquelle pourrait ne jamais être adoptée si l'ordonnateur national agissait avant qu'elle ne le fasse.

53 La Commission conteste les observations de la requérante selon lesquelles l'acte attaqué serait une véritable décision, au motif que, en premier lieu, il s'agirait de la mise en œuvre de l'article 44, paragraphe 2, du règlement neuvième FED, en deuxième lieu, la nature du titre exécutoire de cette « décision » serait confirmée dans son libellé, et, en troisième lieu, la seconde lettre de rappel confirmerait cette analyse et que, par conséquent, ces lettres produiraient des effets juridiques à son égard susceptibles de nuire à ses intérêts et de modifier sa situation juridique au sens de la jurisprudence de la Cour.

54 La Commission fait valoir que, conformément à l'article 44, paragraphe 2, du règlement neuvième FED, « [elle] peut formaliser la constatation d'une créance à charge de personnes autres que des États dans une décision qui forme titre exécutoire dans les conditions définies à l'article 256 [CE] ». Il s'ensuivrait que ni l'acte attaqué ni aucune autre lettre adressée ultérieurement à la requérante ne constitueraient un titre exécutoire au sens de l'article 256 CE.

55 En outre, selon la Commission, lesdites lettres ne participent aucunement de l'exercice de ses prérogatives de puissance publique, si bien qu'elles ne sauraient être dotées de force exécutoire.

56 La Commission considère que la formule qu'elle a employée dans le second rappel adressé à la requérante le 4 août 2004, à savoir la formule « Sans information de votre part, la Commission poursuivra, par toute voie de droit, la procédure d'exécution forcée à votre encontre tant en principal qu'en intérêt », a pour seul objet de renvoyer à la phase d'exécution.

57 Ainsi, selon la Commission, l'emploi du futur « poursuivra » dans une telle formule signifie qu'il n'y a pas encore de décision au sens de l'article 249 CE. Il ressortirait des lettres susmentionnées que la Commission ne pourrait adopter de décision fondée sur l'article 256 CE qu'à un stade ultérieur.

58 La Commission fait valoir que, en tout état de cause, dans le cadre du régime juridique du FED, c'est normalement l'ordonnateur national, sujet distinct et doté de sa propre autorité, qui procède au recouvrement. En l'espèce, la Commission serait toujours confiante à cet égard, dès lors que, dans le cadre de l'étroite coopération instituée par le régime de la convention de Lomé IV, l'ordonnateur national irait de nouveau accomplir ses tâches en la matière.

59 La Commission souligne que le fait qu'elle a adressé à la requérante deux rappels et une lettre de mise en demeure après lui avoir adressé l'acte attaqué confirme que ce dernier ne pouvait être interprété comme étant une décision définitive susceptible de recours.

60 La Commission rappelle, par ailleurs, que, à l'époque des faits, les décisions fondées sur l'article 256 CE étaient adoptées par la Commission en tant qu'organe collégial, suivant une procédure particulière et se présentaient différemment des lettres adressées à la requérante dans le cadre de la phase préparatoire de recouvrement.

61 La Commission considère que l'acte attaqué, tout comme les deux rappels et la lettre de mise en demeure, constituent en l'espèce des actes s'inscrivant dans la phase préparatoire de recouvrement qui ne participent pas de l'exercice des prérogatives de puissance publique de la Commission et ne sont, par conséquent, pas susceptibles d'être attaqués au sens de l'article 230 CE. Ainsi, en l'absence de prise de position définitive, il n'aurait pas encore été procédé à la phase d'exécution du recouvrement.

62 La requérante fait valoir que l'exception d'irrecevabilité soulevée par la Commission doit être rejetée, car l'acte attaqué constitue un acte définitif, une véritable décision formelle qui produit des effets exécutoires conformément aux dispositions de l'article 256 CE.

63 Cette conclusion serait confortée par la lettre même de l'acte attaqué, dans laquelle il serait précisé que, « [à] défaut de paiement à la date d'échéance, la Commission [...] se réserve le droit d'exécuter toute garantie financière préalablement fournie et, le cas échéant, de procéder à l'exécution forcée conformément à l'article 256 [CE] ». En effet, il s'agirait bien là d'une menace de procéder directement à l'exécution forcée en cas de défaut de paiement.

64 La requérante souligne que cette conclusion est encore confirmée par la « sommation » qui lui a été adressée par la lettre recommandée avec accusé de réception, du 4 août 2004, alors que le présent recours avait déjà été introduit, par laquelle la Commission lui a de nouveau enjoint de payer la somme de 959 543 835 francs guinéens, en spécifiant que, à défaut, elle « poursuivra[it], par toute voie de droit, la procédure forcée à [son] encontre tant en principal qu'en intérêts ».

65 La requérante soutient que la formulation utilisée dans l'acte attaqué ne donne pas matière à confusion, car à son avis, elle fait référence au déclenchement de mesures d'exécution forcée sans qu'il y ait besoin d'adopter d'autres actes éventuellement finals. Par conséquent, cette décision tendrait à produire des effets juridiques obligatoires.

66 La requérante considère que la Commission opère une confusion entre « force exécutoire » d'un acte et acte d'« exécution forcée ». Ainsi, la formule « Sans information de votre part, la Commission poursuivra, par toute voie de droit, la procédure d'exécution forcée à votre encontre tant en principal qu'en intérêts », qui est employée dans la lettre du 4 août 2004, ne correspondrait pas à l'annonce d'un acte à venir ayant le caractère d'une décision, donc ayant force exécutoire, comme le prétend la Commission, mais il s'agirait plutôt d'une mise en demeure de payer, ce qui suppose qu'une décision finale a déjà été prise tant sur l'existence de la dette que sur son montant.

Appréciation du Tribunal

67 Pour apprécier la recevabilité du présent recours, il convient de rappeler, tout d'abord, que, selon une jurisprudence constante, seules les mesures produisant des effets juridiques obligatoires de nature à affecter les intérêts du requérant, en modifiant de façon caractérisée la situation juridique de celui-ci, constituent des actes susceptibles de faire l'objet d'un recours en annulation au sens de l'article 230 CE (arrêt de la Cour du 11 novembre 1981, IBM/Commission, 60/81, Rec. p. 2639, point 9, et ordonnance de la Cour du 4 octobre 1991, Bosman/Commission, C-117/91, Rec. p. I-4837, point 13; arrêt du Tribunal du 15 janvier 2003, Philip Morris International/Commission, T-377/00, T-379/00, T-380/00, T-260/01 et T-272/01, Rec. p. II-1, point 81).

68 Il est également de jurisprudence constante qu'il y a lieu de s'attacher à la substance de la mesure dont l'annulation est demandée pour déterminer si elle est susceptible de faire l'objet d'un recours, la forme dans laquelle elle a été prise étant en principe indifférente à cet égard (arrêts de la Cour IBM/Commission, précité, point 9, et du 28 novembre 1991, Luxembourg/Parlement, C-213/88 et C-39/89, Rec. p. I-5643, point 15; voir également, arrêt du Tribunal du 24 mars 1994, Air France/Commission, T-3/93, Rec. p. II-121, points 43 et 57).

69 Lorsqu'il s'agit d'actes ou de décisions dont l'élaboration s'effectue en plusieurs phases, notamment au terme d'une procédure interne, il résulte de cette même jurisprudence que, en principe, ne constituent un acte attaquable que les mesures qui fixent définitivement la position de la Commission au terme de cette procédure, à l'exclusion des mesures intermédiaires dont l'objectif est de préparer la décision finale (arrêt IBM/Commission, précité, point 10, et arrêt du Tribunal du 7 mars 2002, Satellimages TV5/Commission, T-95/99, Rec. p. II-1425, point 32).

70 Il y a lieu, dès lors, de vérifier s'il résulte de l'acte attaqué que la Commission y a définitivement fixé sa position vis-à-vis de la requérante.

71 Il est vrai que l'acte attaqué est rédigé d'une manière susceptible de donner l'impression qu'il s'agit d'un acte définitif en indiquant, notamment, que, « [à] défaut de paiement à la date de l'échéance, la Commission [...] se réserve le droit d'exécuter toute garantie financière préalablement fournie et, le cas échéant, de procéder à l'exécution forcée conformément à l'article 256 CE ». De même, la teneur des deux lettres de rappel des 2 juillet et 4 août 2004, envoyées après l'introduction du présent recours, est de nature à renforcer cette impression.

72 D'ailleurs, la Commission elle-même a admis, à l'audience, que le modèle standard des notes de débit, à partir duquel l'acte attaqué a été élaboré, utilisait une rédaction dans laquelle la nature préparatoire de l'acte n'apparaissait pas explicitement, afin d'inciter le débiteur à s'acquitter de la somme due.

73 Le Tribunal relève, ainsi, que la Commission n'a pas utilisé une formulation claire et non équivoque pour la rédaction de l'acte attaqué.

74 Toutefois, malgré le fait que l'acte attaqué indique une date d'échéance et les conditions de paiement, la Commission ne prend pas position sur les moyens qu'elle compte mettre en œuvre pour récupérer la somme en cause.

75 Conformément à l'obligation lui incombant en vertu des articles 42 à 47 du règlement neuvième FED, la Commission a établi une note de débit qui, dans le cas où elle n'est pas respectée par le débiteur, permet à la Commission, en application du règlement neuvième FED, soit de renoncer au recouvrement de la créance

(article 47), soit de procéder à une compensation (article 46, paragraphe 2), soit de recourir à l'exécution forcée (article 46, paragraphe 2), cette dernière pouvant intervenir par une décision exécutoire en application de l'article 256 CE (article 44, paragraphe 2) ou par un titre exécutoire obtenu par la voie contentieuse (article 46, paragraphe 2).

76 Il ressort de ces dispositions qu'une note de débit est une information donnée au débiteur. Dès lors que l'article 44 et l'article 46, paragraphe 2, du règlement neuvième FED mentionnent une décision exécutoire distincte et postérieure à la note de débit dans le cadre de la procédure de recouvrement, celle-ci n'a clairement pas de caractère exécutoire. Elle est un acte préparatoire précédant l'éventuelle adoption d'une décision de la Commission de poursuivre la procédure de recouvrement soit en engageant une procédure contentieuse, soit en adoptant une décision sur le fondement de l'article 256 CE. L'acte attaqué doit être qualifié de note de débit au sens de l'article 45 du règlement neuvième FED, car celui-ci indique que « [l]a Commission [...] se réserve le droit, après information préalable, de procéder par compensation en présence de créances réciproques, certaines, liquides et exigibles ». Par conséquent, l'acte attaqué ne constitue pas une mesure fixant définitivement la position de la Commission, ne produit pas d'effets juridiques obligatoires de nature à affecter les intérêts de la requérante et, partant, n'est pas susceptible de faire l'objet d'un recours en annulation au sens de l'article 230 CE.

77 Dès lors, le présent recours doit être rejeté comme irrecevable.

Sur les dépens

78 Aux termes de l'article 87, paragraphe 3, du règlement de procédure, le Tribunal peut répartir les dépens ou décider que chaque partie supporte ses propres dépens si les parties succombent respectivement sur un ou plusieurs chefs ou pour des motifs exceptionnels.

79 En l'espèce, bien que la requérante ait succombé dans ses conclusions, le Tribunal a estimé que la Commission n'avait, en tout état de cause, pas utilisé une formulation claire et non équivoque pour la rédaction de l'acte attaqué. Au vu de cette circonstance, il considère qu'il sera fait une juste appréciation des circonstances de l'espèce en décidant que la requérante supportera trois cinquièmes de ses propres dépens et trois cinquièmes de ceux exposés par la Commission. La Commission, quant à elle, supportera deux cinquièmes de ses propres dépens et deux cinquièmes de ceux exposés par la requérante.

Par ces motifs,

LE TRIBUNAL (quatrième chambre)

déclare et arrête:

1) Le recours est rejeté comme irrecevable.

2) Le Centro di educazione sanitaria e tecnologie appropriate sanitarie (Cestas) supportera trois cinquièmes de ses propres dépens. Il supportera aussi trois cinquièmes des dépens exposés par la Commission.

3) **La Commission supportera deux cinquièmes de ses propres dépens. Elle supportera également deux cinquièmes des dépens exposés par le Cestas.**

Vadapalas Moavero Milanesi Wahl

Ainsi prononcé en audience publique à Luxembourg, le 17 avril 2008.

Le greffier

E. Coulon

Le président faisant fonction

V. Vadapalas