HOTĂRÂREA TRIBUNALULUI (Camera a patra)

17 aprilie 2008 *

În cauza T-260/04,

Centro di educazione sanitaria e tecnologie appropriate sanitarie (Cestas), cu sediul în Bologna (Italia), reprezentat inițial de N. Amadei și C. Turk și ulterior de Amadei și P. Manzini, avocați,

reclamantă,

împotriva

Comisiei Comunităților Europene, reprezentată de doamna E. Montaguti și de domnul F. Dintilhac, în calitate de agenți,

pârâtă,

având ca obiect o cerere de anulare a Deciziei Comisiei (delegația din Republica Guineea) din 21 aprilie 2004, trimisă reclamantei prin scrisoare recomandată, prin care aceasta este somată să plătească suma de 959 543 835 de franci guineeni (397 126,02 euro),

* Limba de procedură: italiana.

TRIBUNALUL DE PRIMĂ INSTANȚĂ
AL COMUNITĂȚILOR EUROPENE (Camera a patra),

compus din domnii V. Vadapalas, îndeplinind funcția de președinte, E. Moavero Milanesi și N. Wahl, judecători,

grefier: domnul J. Palacio González, administrator principal,

având în vedere procedura scrisă și în urma ședinței din 6 iunie 2007,

pronunță prezenta

Hotărâre

Cadrul juridic

1 Fondul european de dezvoltare (FED) a fost instituit pentru a finanța cooperarea cu statele din Africa, din Caraibe și din Pacific (ACP), mai întâi prin intermediul unei anexe la Tratatul CEE, apoi prin acorduri interne ale statelor membre reunite în cadrul Consiliului. Până în prezent au existat nouă FED succesive, fiecare cu o durată de cinci ani, care corespund, în ceea ce privește ultimele opt, duratei diverselor acorduri și convenții prin care Comunitatea Europeană și statele membre ale acesteia au instituit acest parteneriat special cu statele ACP. FED nu este înscris în bugetul general al Comunităților Europene, ceea ce explică necesitatea de a adopta regulamente financiare specifice pentru executarea acestuia și de a institui în special o funcție de contabil ad-hoc.

2 Principiul prevăzut la articolul 133 alineatul (2) din Regulamentul financiar din 27 martie 2003 aplicabil celui de al nouălea FED (JO L 83, p. 1, Ediție specială, 11/vol. 31, p. 98, denumit în continuare „Regulamentul al nouălea FED") este că angajamentele referitoare la FED anterioare contractate înainte de intrarea în vigoare a Acordului de parteneriat între membrii grupului statelor ACP, pe de o parte, și Comunitatea europeană și statele membre ale acesteia, pe de altă parte, semnat la Cotonou la 23 iunie 2000 (JO L 317, p. 3, Ediție specială, 11/vol. 23, p. 3), denumit „Acordul de la Cotonou", continuă să fie puse în aplicare în conformitate cu regulile aplicabile acestor FED, cu excepția sarcinilor controlorului financiar, a prezentării conturilor și a procedurii de solicitare de contribuții, cărora li se aplică dispozițiile prezentului regulament.

3 Contractelor finanțate în temeiul celui de al șaselea și al celui de al șaptelea FED li se aplică dispozițiile corespunzătoare, și anume a treia convenție ACP-CEE, semnată la Lomé la 8 decembrie 1984 (JO 1986, L 86, p. 3), și a patra convenție ACP-CEE semnată la Lomé la 15 decembrie 1989 (JO 1991, L 229, p. 3), denumite „Convenția de la Lomé III" și, respectiv, „Convenția de la Lomé IV", care sunt acorduri interne de instituire a celui de al șaselea și a celui de al șaptelea FED și, în principiu, întrucât angajamentele privind cheltuielile corespunzătoare sunt anterioare intrării în vigoare a Acordului de la Cotonou, Regulamentul financiar 86/548/CEE din 11 noiembrie 1986 aplicabil celui de al șaselea FED (JO L 325, p. 42) și Regulamentul financiar 91/491/CEE din 29 iulie 1991 aplicabil cooperării pentru finanțarea dezvoltării în temeiul Convenției de la Lomé IV (JO L 266, p. 1). Totuși, articolele 15 și 16 din Regulamentul 86/548 și din Regulamentul 91/491, care privesc recuperarea creanțelor, impuneau intervenția controlorului financiar, funcție care nu mai este prevăzută în Regulamentul al nouălea FED, și nici nu mai există ca atare în cadrul structurii organizaționale a Comisiei. În consecință, chiar și pentru recuperarea creanțelor legate de creditele FED anterioare intrării în vigoare a Acordului de la Cotonou, Comisia aplică dispozițiile din Regulamentul al nouălea FED, în temeiul articolului 133 alineatul (2) din acesta.

4 Potrivit articolului 311 din Convenția de la Lomé IV, Comisia desemnează ordonatorul principal de credite care răspunde de gestionarea resurselor FED și care, în această calitate, pe de o parte, angajează, lichidează și autorizează cheltuielile și ține contabilitatea angajamentelor și a autorizărilor și, pe de altă parte, asigură

îndeplinirea deciziilor financiare și, în sfârșit, în strânsă cooperare cu responsabilul național cu autorizarea finanțării, ia deciziile de angajare și măsurile financiare care se dovedesc necesare pentru a asigura executarea corectă din punct de vedere economic și tehnic a operațiunilor aprobate.

5 Articolul 317 din Convenția de la Lomé IV definește funcțiile agentului de plată, care este șeful delegației Comisiei în statul ACP și care, în strânsă cooperare cu ordonatorul național de credite, trebuie, printre altele, să aprobe contractele și devizele în caz de execuție în regie, clauzele suplimentare, precum și autorizațiile de plată acordate de ordonatorul național, să se asigure că proiectele și programele finanțate din resursele FED gestionate de Comisie sunt executate în mod adecvat din punct de vedere financiar și tehnic, să coopereze cu autoritățile naționale ale statului ACP în care reprezintă Comisia evaluând operațiunile în mod periodic, să păstreze legături strânse și continue cu ordonatorul național de credite în scopul de a analiza și de a soluționa problemele specifice care au apărut cu ocazia cooperării pentru finanțarea dezvoltării și să verifice în special la intervale regulate că operațiunile progresează în ritmul prevăzut în calendarul previzional care figurează în decizia de finanțare.

6 În cazul în care au fost efectuate plăți nedatorate, sumele corespunzătoare trebuie recuperate de ordonatorul de credite național, în calitate de parte contractantă.

7 Articolul 23 din Regulamentul al nouălea FED prevede:

„Atunci când ordonatorul principal de credite ia cunoștință de probleme ivite în desfășurarea procedurilor referitoare la gestiunea resurselor FED, acesta stabilește, împreună cu ordonatorul național sau regional de credite, toate contactele necesare pentru remedierea situației și ia orice măsuri necesare. De exemplu, în cazurile în

care ordonatorul național sau regional de credite nu îndeplinește sau nu poate îndeplini funcțiile care îi sunt conferite în temeiul [acordului de la Cotonou], ordonatorul principal de credite îi poate lua locul temporar, caz în care Comisia poate primi, din resursele alocate statului ACP în cauză, compensații financiare pentru munca administrativă suplimentară prestată.

Orice măsură adoptată de ordonatorul principal de credite în conformitate cu primul paragraf este luată în numele și din partea ordonatorului național sau regional în cauză."

8 Articolele 43-47 din Regulamentul al nouălea FED cuprind dispoziții privind recuperarea creanțelor Comisiei.

9 Articolul 43 din Regulamentul al nouălea FED prevede:

„(1) Sumele plătite în mod necuvenit sunt recuperate.

(2) Comisia stabilește condițiile în care sunt datorate Comunităților penalități de întârziere."

10 Articolul 44 din Regulamentul al nouălea FED prevede:

„(1) Autorizarea recuperării este actul prin care ordonatorul de credite competent dispune contabilului, prin emiterea unui ordin de recuperare, să recupereze o creanță pe care a constatat-o.

(2) Fără a aduce atingere responsabilităților țărilor ACP sau ale [țărilor și teritoriilor de peste mări], Comisia poate constata în mod oficial o creanță în sarcina altor persoane decât statele prin intermediul unei decizii care constituie titlu executoriu în condițiile stabilite în articolul 256 [CE].”

11 Articolul 45 din Regulamentul al nouălea FED prevede:

„Fiecare creanță identificată ca fiind certă, lichidă și exigibilă în contextul execuției resurselor FED este constatată prin intermediul unui ordin de recuperare dat contabilului, urmat de o notă de debit adresată debitorului, ambele întocmite de ordonatorul de credite competent. Ordinul de recuperare este însoțit de documente justificative atestând drepturile constatate. La întocmirea ordinului de recuperare, ordonatorul de credite competent se asigură în privința următoarelor:

(a) înregistrarea venitului la elementul corect;

(b) regularitatea și conformitatea ordinului de recuperare cu dispozițiile relevante;

(c) regularitatea documentelor justificative;

(d) corectitudinea datelor despre debitor;

(e) indicarea datei scadenței;

(f) conformitatea ordinului cu principiul bunei gestiuni financiare menționat la articolul 4;

(g) corectitudinea sumei de recuperat și a valutei în care se face recuperarea.

Aceste ordine de recuperare sunt înregistrate în contabilitate de către contabil."

12 Articolul 46 din Regulamentul al nouălea FED are următorul cuprins:

„(1) Contabilul acționează în baza ordinelor de recuperare pentru creanțele constatate în mod corect de către ordonatorul de credite competent. Acesta se străduiește să asigure primirea de către FED a veniturilor până la scadențele indicate în ordinele de recuperare și să asigure conservarea drepturilor aferente ale Comunităților.

(2) În cazul în care recuperarea nu a avut loc efectiv până la scadența prevăzută în ordinul de recuperare, contabilul informează ordonatorul de credite competent și inițiază imediat procedura de efectuare a recuperării pe orice cale legală, inclusiv, dacă este cazul, prin compensare. În cazul în care acest lucru nu este posibil, contabilul recurge la executarea forțată a recuperării fie în conformitate cu articolul 44 alineatul (2), fie pe cale judiciară.

(3) Contabilul recuperează sumele prin compensarea lor cu creanțele echivalente pe care le au FED sau Comunitățile asupra oricărui debitor care, la rândul său, are o creanță asupra FED sau a Comunităților, care este sigură, lichidă și exigibilă.

[…]”

13 Articolul 47 din Regulamentul al nouălea FED prevede:

„(1) Atunci când ordonatorul de credite competent intenționează să renunțe la recuperarea unei creanțe constatate, acesta se asigură că renunțarea este corectă și conformă cu principiile bunei gestiuni financiare și proporționalității, în conformitate cu procedurile și criteriile stabilite în prealabil în acest sens de către Comisie. Decizia de renunțare trebuie motivată. Ordonatorul de credite poate delega decizia numai în condițiile stabilite de Comisie în regulile menționate la alineatul (2).

(2) Modalitățile de aplicare a regulamentului financiar general se aplică *mutatis mutandis* punerii în aplicare a prezentului articol.”

Istoricul cauzei

14 Organizația neguvernamentală (ONG) Centro di educazione sanitaria e tecnologie appropriate sanitarie (Cestas) (denumită în continuare „reclamanta”), cu sediul în Italia, își desfășoară activitatea în Guineea din 1987 prin diverse acțiuni de cooperare internațională în materie sanitară, mai întâi prin intermediul unor finanțări ale ministerului italian de externe, ulterior prin intermediul unor finanțări comunitare.

15 Până în 1997, activitățile acesteia vizau infrastructurile și echipamentele spitalicești. După această dată, activitățile au fost extinse la asistența tehnică în domeniul planificării și al gestiunii.

16 Pentru realizarea acestor operațiuni, în ceea ce privește proiectele finanțate de Comunitate, reclamanta a încheiat cu Republica Guineea protocoale de acord și contracte de prestări de servicii care au fost vizate de șeful delegației Comisiei în Guineea și care au fost întemeiate pe convențiile de finanțare nr. 5169/GUI și nr. 4205/GUI, precum și pe un contract de finanțare care prevede crearea unui cont de reutilizare Sysmin.

17 La 14 iunie 1993, a fost încheiată convenția de finanțare nr. 5169/GUI între Comunitatea Economică Europeană, reprezentată de Comisie, și Republica Guineea, în cadrul Convenției de la Lomé IV, și avea ca obiect îmbunătățirea condițiilor de viață în această țară pe baza unei finanțări efectuate din resursele celui de al șaptelea FED. Costul total al acestei finanțări era de 30 de milioane ECU, care trebuia să fie acoperit în proporție de două treimi din resursele programului indicativ național din cadrul Lomé IV și în proporție de o treime din fonduri de contrapartidă generate de programul general de import.

18 Această convenție prevedea restructurarea și sprijinirea structurilor sanitare guineene cu contribuția a șase ONG-uri, printre care se numără și reclamanta, care acționau toate alături de serviciile sanitare publice, în urma atribuirii unor contracte de achiziții publice de servicii.

19 Programul general de import făcea obiectul convenției de finanțare nr. 4205/GUI, încheiată la 30 decembrie 1988 între Comunitatea Economică Europeană, reprezentată de Comisie, și Republica Guineea și destinată să acopere valoarea „cost, asigurare

și navlu" (CIF) în valute convertibile a mărfurilor importate. Această convenție, care prevedea în mod expres utilizarea fondurilor de contrapartidă în favoarea sectorului sanitar, implica constituirea unor fonduri de contrapartidă în franci guineeni în urma achizițiilor efectuate în sectoarele privat și public.

20 La 1 februarie 1990, Comunitatea Economică Europeană, reprezentată de Comisie, și Republica Guineea au încheiat un contract de finanțare care prevedea crearea unui cont de reutilizare „Sistem de stabilizare a încasărilor din exporturi de produse miniere (Sysmin)" la banca națională a Republicii Guineea. În urma acestui contract, între reclamantă și Republica Guineea a fost încheiat un protocol de acord intitulat „Fonduri de reutilizare/CEE nr. 02/96", care avea ca obiect definirea detaliilor tehnice, administrative și financiare ale intervenției reclamantei, finanțate din fondurile de reutilizare, pentru a sprijini sectorul sănătății în Prefectura Fria (Guineea).

21 Contractelor încheiate de reclamantă în cadrul proiectelor finanțate din fonduri FED li se aplică, în caz de litigiu, procedura prevăzută în „Regulamentul de procedură de conciliere și de arbitraj pentru piețele finanțate din FED" care figurează în anexa V la Decizia nr. 3/90 a Consiliului de miniștri ACP-CEE din 29 martie 1990 privind adoptarea reglementării generale, a caietelor de sarcini generale și a regulamentului de procedură de conciliere și de arbitraj, referitoare la lucrările, furniturile și serviciile finanțate de FED și care privește aplicarea acestora (JO L 382, p. 1).

22 Un control efectuat la sfârșitul anului 1998 de ministrul guineean al cooperării, ordonatorul național de credite al FED (denumit în continuare „ordonatorul național"), a scos în evidență disfuncții în activitățile reclamantei cu privire la contractele finanțate din resurse ale celui de al șaselea și ale celui de al șaptelea FED (denumite în continuare „contractele în cauză"), care se reflectau într-o proporție limitată de executare, o capacitate tehnică insuficientă, capacități organizaționale și financiare scăzute, precum și într-o lipsă de transparență.

23 Această constatare a determinat ordonatorul național de credite să însărcineze o societate de audit cu efectuarea unui audit contabil și financiar al proiectelor din Guineea în care era implicată reclamanta.

24 La 30 martie 2000, în urma raportului de audit, ordonatorul național de credite a trimis reclamantei o scrisoare de punere în întârziere prin care îi cerea nu numai să remedieze anomaliile constatate în diferite proiecte în ceea ce privește gestiunea contabilă și a personalului, ci și să restituie, potrivit unei eșalonări care urmează să fie stabilită de comun acord, suma de 261 181 309 de franci guineeni în temeiul soldurilor de trezorerie în toate proiectele finanțate din fonduri de contrapartidă, pe lângă alte sume insuficient justificate, menționate în raportul de audit, însă necifrate în scrisoarea de punere în întârziere.

25 La 14 aprilie 2000, reclamanta a răspuns acestei scrisori de punere în întârziere aducând clarificări care au determinat ordonatorul național de credite să solicite un audit suplimentar aceleiași societăți de audit pentru a lua în considerare răspunsurile date de reclamantă la respectiva scrisoare de punere în întârziere.

26 La 13 august 2000, la solicitarea ordonatorului național de credite, societatea de audit respectivă a redactat un raport de audit suplimentar în care se pronunța în favoarea unei reduceri a datoriei reclamantei, aceasta trecând de la 1 510 307 148 la 1 085 836 676 de franci guineeni în ceea ce privește suma totală a cheltuielilor nejustificate cu elemente de probă și cea a cheltuielilor neeligibile.

27 Potrivit Comisiei, acesta este motivul pentru care ordonatorul național de credite nu a utilizat garanția bancară de care dispunea și care expira la 15 septembrie 2000.

28 La 21 martie 2001, în urma unor controale succesive, aceeași societate de audit a întocmit un raport de audit suplimentar în care valoarea datoriei reclamantei a fost din nou redusă pentru a ajunge la 1 006 740 345 de franci guineeni, având în vedere admiterea unor cheltuieli justificate în valoare de 79 096 331 de franci guineeni.

29 Prin scrisoarea din 31 iulie 2001, în urma unei noi puneri în întârziere trimise de ordonatorul național de credite, reclamanta, care considera că valoarea datoriei sale se limita la 44 278 586 de franci guineeni, a continuat să conteste concluziile acestui raport, deși acesta lua deja în considerare observațiile prezentate de reclamantă, făcând astfel imposibilă o soluționare amiabilă a litigiului.

30 Începând din vara anului 2001, contactele dintre reclamantă, autoritățile guineene și Comisie s-au redus. Reclamanta s-a plâns că nu avea acces la un nou raport de audit elaborat în 2002 de aceeași societate.

31 Prin scrisoarea din 24 iulie 2003, adresată reclamantei, Comisia deplângea faptul că nu a reușit să convingă ordonatorul național de credite să adopte o poziție oficială cu privire la urmările ce trebuie date litigiului, acesta considerând că posibilitatea de a introduce o acțiune în justiție trebuia luată în calcul numai ca o ultimă soluție.

32 La 24 septembrie 2003, a avut loc la Bruxelles o reuniune între reclamantă și Comisie pentru a soluționa diferendul, însă nu a fost găsită nicio soluție.

33 Prin scrisoarea din 24 martie 2004, primită de reclamantă numai la 26 aprilie 2004, șeful delegației Comisiei în Guineea a informat reclamanta că un ordin de recuperare va fi emis în scurt timp.

34 La 21 aprilie 2004, printr-o scrisoare recomandată cu confirmare de primire, în al cărei plic se afla și scrisoarea din 24 martie 2004 și care a fost, așadar, primită de reclamantă la 26 aprilie 2004, șeful delegației Comisiei în Guineea a transmis acesteia o notă de debit în valoare de 959 543 835 de franci guineeni (397 126,02 euro) (denumită în continuare „actul atacat"), stabilind data scadenței la 25 mai 2004.

35 Întrucât reclamanta a solicitat clarificări privind conținutul actului atacat, șeful delegației Comisiei în Guineea i-a răspuns prin scrisoarea din 18 mai 2004, anexând la răspunsul său ultimul raport de audit suplimentar din 27 martie 2002 și indicând că acest ultim raport nu modifica fondul constatărilor evidențiate în primul raport de audit, cu excepția reducerii sumei cheltuielilor declarate ineligibile, care a fost redusă la 988 314 134 de franci guineeni.

36 Întrucât reclamanta nu a răspuns, contabilul FED i-a trimis o scrisoare de rapel la 2 iulie 2004 prin care era invitată să achite suma de 959 543 835 de franci guineeni cel mai târziu până la 23 iulie 2004.

37 La 4 august 2004, deși reclamanta introdusese prezenta acțiune, Comisia i-a trimis o a doua scrisoare de rapel prin care o invita din nou să plătească suma care făcea obiectul actului atacat cel mai târziu până la 6 septembrie 2004.

38 La 9 iunie 2005, întrucât reclamanta nu a achitat suma care făcea obiectul actului atacat, Comisia i-a adresat o scrisoare de punere în întârziere.

39 La 20 iunie 2005, reclamanta a răspuns scrisorii de punere în întârziere considerând că trebuia așteptată soluționarea prezentei acțiuni.

Procedura și concluziile părților

40 Prin cererea introductivă depusă la grefa Tribunalului la 23 iunie 2004, reclamanta a introdus prezenta acțiune.

41 Printr-un act separat depus la grefa Tribunalului la 30 septembrie 2004, Comisia a ridicat o excepție de inadmisibilitate în temeiul articolului 114 din Regulamentul de procedură al Tribunalului. La 25 octombrie 2004, reclamanta a depus observații privind această excepție.

42 Prin Ordonanța Tribunalului din 22 septembrie 2005, excepția a fost unită cu fondul și s-a dispus soluționarea cererii privind cheltuielile de judecată odată cu fondul.

43 Pe baza raportului judecătorului raportor, Tribunalul (Camera a patra) a decis deschiderea procedurii orale.

44 În cadrul ședinței din 6 iunie 2007, au fost ascultate pledoariile părților și răspunsurile date de acestea la întrebările adresate de Tribunal.

45 Reclamanta a solicitat Tribunalului:

— respingerea excepției de inadmisibilitate;

— anularea actului atacat;

— obligarea Comisiei la plata cheltuielilor de judecată, inclusiv în ipoteza în care acțiunea ar fi respinsă ca inadmisibilă.

46 Comisia a solicitat Tribunalului:

— respingerea acțiunii ca inadmisibilă sau, în subsidiar, ca nefondată;

— obligarea reclamantei la plata cheltuielilor de judecată.

În drept

Argumentele părților

47 Comisia susține că prezenta acțiune este inadmisibilă întrucât actul atacat nu poate fi considerat un act atacabil în sensul articolului 230 CE. Într-adevăr, actul atacat ar constitui un act pregătitor, în perspectiva unei eventuale proceduri contencioase sau a adoptării unei decizii întemeiate pe articolul 256 CE.

48 Potrivit Comisiei, actul atacat este un act care precedă adoptarea eventuală a unei decizii de a iniția o procedură contencioasă și nu constituie, așadar, un act care produce efecte juridice de natură să afecteze interesele reclamantei, modificând în mod distinct situația juridică a acesteia.

49 Comisia afirmă că o notă de debit este „un ultim avertisment înainte de a trece la etapa următoare". Aceasta ar constitui o informare a debitorului, astfel cum se precizează la articolul 78 alineatul (3) din Regulamentul (CE, Euratom) nr. 2342/2002 al Comisiei din 23 decembrie 2002 de stabilire a normelor de aplicare a Regulamentului (CE, Euratom) nr. 1605/2002 al Consiliului privind regulamentul financiar aplicabil bugetului general al Comunităților Europene (JO L 357, p. 1, Ediție specială, 01/vol. 4, p. 3).

50 În această privință, Comisia susține că, în speță, ar mai putea trimite o ultimă cerere ordonatorului național de credite pentru ca acesta să decidă cu privire la urmările care trebuie date diferendului cu reclamanta. Or, în stadiul actual al dosarului, Comisia nu ar fi luat încă o decizie privind urmările pe care le rezervă diferendului în calitatea sa de garant al intereselor financiare ale FED.

51 Astfel, Comisia arată că decizia sa definitivă ar putea consta eventual într-o decizie întemeiată pe articolul 256 CE, într-o decizie de compensare sau într-o decizie de sesizare a instanței competente în temeiul articolului 46 alineatul (2) din Regulamentul al nouălea FED. În acest ultim caz, ar fi vorba despre instanțele italiene competente, întrucât Comisia, pentru motivul că nu este parte la contractele în cauză, nu ar putea recurge la procedura de arbitraj prevăzută în contractele respective, care ar fi utilizabilă numai de autoritățile guineene.

52 Comisia susține că, în cazul în care Tribunalul ar considera că actul atacat constituie un act împotriva căruia poate fi introdusă o acțiune în temeiul articolului 230 CE, acesta ar anticipa decizia definitivă a Comisiei, care ar putea să nu fie adoptată niciodată dacă ordonatorul național de credite ar acționa înaintea sa.

53 Comisia contestă observațiile reclamantei potrivit cărora actul atacat ar constitui o veritabilă decizie, pentru motivul că, în primul rând, ar fi vorba de o aplicare a articolului 44 alineatul (2) din Regulamentul al nouălea FED, în al doilea rând, natura de titlu executoriu a acestei „decizii" ar fi confirmată de cuprinsul acesteia și, în al treilea rând, a doua scrisoare de rapel ar confirma această analiză și că, în consecință, scrisorile respective ar produce față de aceasta efecte juridice care pot vătăma interesele sale și care îi pot modifica situația juridică în sensul jurisprudenței Curții.

54 Comisia susține că, în conformitate cu articolul 44 alineatul (2) din Regulamentul al nouălea FED, „[aceasta] poate constata în mod oficial o creanță în sarcina altor persoane decât statele prin intermediul unei decizii care constituie titlu executoriu în condițiile stabilite în articolul 256 [CE]". Ar rezulta că nici actul atacat, nici orice altă scrisoare adresată ulterior reclamantei nu constituie un titlu executoriu în sensul articolului 256 CE.

55 În plus, potrivit Comisiei, scrisorile respective nu constituie nicidecum o exercitare a prerogativelor sale de autoritate publică, astfel încât nu pot avea forță executorie.

56 Comisia consideră că formula pe care a utilizat-o în a doua scrisoare de rapel adresată reclamantei la 4 august 2004, și anume formula „În lipsa oricărei informații din partea dumneavoastră, Comisia va continua, pe orice cale de drept, procedura de executare silită împotriva dumneavoastră atât pentru plata sumei principale, cât și pentru plata daunelor interese", are drept unic scop să facă trimitere la faza de executare.

57 Astfel, potrivit Comisiei, utilizarea viitorului „va continua" într-o formulă de acest gen înseamnă că nu există încă o decizie în sensul articolului 249 CE. Din scrisorile menționate anterior ar reieși că numai într-o etapă ulterioară Comisia ar putea adopta o decizie întemeiată pe articolul 256 CE.

58 Comisia susține că, în orice caz, în cadrul regimului juridic al FED, în mod normal, ordonatorul național de credite, subiect distinct și dotat cu o autoritate proprie, este cel care efectuează recuperarea. În speță, Comisia ar continua să fie optimistă în această privință din moment ce, în cadrul cooperării strânse instituite de sistemul Convenției de la Lomé IV, ordonatorul național de credite și-ar îndeplini din nou obligațiile în această materie.

59 Comisia subliniază că faptul de a adresa reclamantei două scrisori de rapel și o scrisoare de punere în întârziere după ce i-a fost adresat actul atacat confirmă că acesta din urmă nu putea fi interpretat drept o decizie definitivă supusă căilor de atac.

60 Pe de altă parte, Comisia reamintește că, în perioada în care s-au produs faptele, deciziile întemeiate pe articolul 256 CE erau adoptate de Comisie ca organ colegial potrivit unei proceduri speciale și aveau o formă diferită de cea a scrisorilor adresate reclamantei în cadrul fazei pregătitoare a recuperării.

61 Comisia consideră că, în speță, actul atacat, precum și cele două scrisori de rapel și scrisoarea de punere în întârziere reprezintă acte care fac parte din faza pregătitoare a recuperării și nu constituie o exercitare a prerogativelor de autoritate publică ale Comisiei și, în consecință, nu pot fi atacate în sensul articolului 230 CE. Astfel, în lipsa unei luări de poziție definitive, nu s-ar fi trecut pentru moment la faza de executare a recuperării.

62 Reclamanta susține că excepția de inadmisibilitate invocată de Comisie trebuie respinsă, întrucât actul atacat constituie un act definitiv, o veritabilă decizie oficială care produce efecte executorii în conformitate cu dispozițiile articolului 256 CE.

63 Această concluzie ar fi susținută chiar prin scrisoarea care constituie actul atacat, în care s-ar preciza că, „[în] cazul neefectuării plății la data scadenței, Comisia […] își rezervă dreptul de a executa orice garanție financiară furnizată în prealabil și, eventual, de a efectua o executare silită în conformitate cu articolul 256 [CE]”. Într-adevăr, aici ar fi vorba despre o amenințare de a proceda direct la executarea silită în cazul neexecutării plății.

64 Reclamanta subliniază că această concluzie este confirmată și de „somația” care i-a fost adresată prin scrisoarea recomandată cu confirmare de primire din 4 august 2004, deși prezenta acțiune fusese deja introdusă, scrisoare prin care Comisia a somat-o din nou să plătească suma de 959 543 835 de franci guineeni, specificând că, în cazul neefectuării plății, aceasta „[ar] continua, pe orice cale legală, procedura de executare silită împotriva [acesteia] atât pentru plata sumei principale, cât și pentru plata daunelor interese”.

65 Reclamanta susține că formularea utilizată în actul atacat nu dă loc unei confuzii, întrucât, în opinia sa, se referă la declanșarea măsurilor de executare silită fără a fi necesar să se adopte alte acte eventual finale. În consecință, această decizie ar urmări să producă efecte juridice obligatorii.

66 În opinia reclamantei, Comisia face o confuzie între „forța executorie” a unui act și actul de „executare silită”. Astfel, formula „În lipsa oricărei informații din partea dumneavoastră, Comisia va continua, pe orice cale legală, procedura de executare silită împotriva dumneavoastră atât pentru plata sumei principale, cât și pentru plata daunelor interese”, care este utilizată în scrisoarea din 4 august 2004, nu ar corespunde modului în care se anunță adoptarea unui act viitor care are caracter de decizie și care, așadar, are forță executorie, după cum pretinde Comisia, ci ar constitui mai curând o punere în întârziere pentru efectuarea plății, ceea ce presupune că deja a fost adoptată o decizie finală atât cu privire la existența unei datorii, cât și cu privire la valoarea acesteia.

Aprecierea Tribunalului

67 Pentru a aprecia admisibilitatea prezentei acțiuni, mai întâi trebuie amintit că, potrivit unei jurisprudențe constante, numai măsurile care produc efecte juridice obligatorii de natură să afecteze interesele reclamantului, modificând în mod distinct situația juridică a acestuia, constituie acte care pot face obiectul unei acțiuni în anulare în sensul articolului 230 CE (Hotărârea Curții din 11 noiembrie 1981, IBM/Comisia, 60/81, Rec., p. 2639, punctul 9, și Ordonanța Curții din 4 octombrie 1991, Bosman/Comisia, C-117/91, Rec., p. I-4837, punctul 13, Hotărârea Tribunalului din 15 ianuarie 2003, Philip Morris International/Comisia, T-377/00, T-379/00, T-380/00, T-260/01 și T-272/01, Rec., p. II-1, punctul 81).

68 Potrivit tot unei jurisprudențe constante, pentru a stabili dacă o măsură a cărei anulare este solicitată poate face obiectul unei căi de atac trebuie acordată atenție fondului acestei măsuri, forma în care a fost adoptată fiind în principiu fără importanță în această privință (Hotărârea Curții IBM/Comisia, citată anterior, punctul 9, și Hotărârea Curții din 28 noiembrie 1991, Luxemburg/Parlamentul European, C-213/88 și C-39/89, Rec., p. I-5643, punctul 15; a se vedea și Hotărârea Tribunalului din 24 martie 1994, Air France/Comisia, T-3/93, Rec., p. II-121, punctele 43 și 57).

69 Atunci când este vorba de acte sau de decizii a căror elaborare se efectuează în mai multe etape, în special la finalul unei proceduri interne, rezultă din aceeași jurisprudență că, în principiu, nu constituie act atacabil decât măsurile care stabilesc definitiv poziția Comisiei la sfârșitul acestei proceduri, cu excluderea măsurilor intermediare al căror obiectiv este de a pregăti decizia finală (Hotărârea IBM/Comisia, citată anterior, punctul 10, și Hotărârea Tribunalului din 7 martie 2002, Satellimages TV5/Comisia, T-95/99, Rec., p. II-1425, punctul 32).

70 Prin urmare, trebuie verificat dacă din actul atacat rezultă că prin acesta Comisia și-a stabilit în mod definitiv poziția față de reclamantă.

71 Într-adevăr, actul atacat este redactat într-un mod care poate da impresia că reprezintă un act definitiv prin faptul că indică în special că, „[în] cazul neefectuării plății la data scadenței, Comisia […] își rezervă dreptul de a executa orice garanție financiară furnizată în prealabil și, eventual, de a efectua o executare silită în conformitate cu articolul 256 [CE]”. De asemenea, conținutul celor două scrisori de rapel din 2 iulie și din 4 august 2004 trimise după introducerea prezentei acțiuni este de natură să accentueze această impresie.

72 De altfel, însăși Comisia a admis în cadrul ședinței că modelul standard al notelor de debit după care a fost elaborat actul atacat utiliza un mod de redactare în care natura pregătitoare a actului nu apărea în mod explicit în scopul de a incita debitorul să achite suma datorată.

73 Astfel, Tribunalul arată că pentru redactarea actului atacat Comisia nu a utilizat o formulare clară și neechivocă.

74 Totuși, în pofida faptului că actul atacat indică o dată de scadență și condițiile de plată, Comisia nu își precizează poziția cu privire la mijloacele prin care intenționează să recupereze suma în cauză.

75 În conformitate cu obligația care îi revine în temeiul articolelor 42-47 din Regulamentul al nouălea FED, Comisia a stabilit o notă de debit care, în cazul în care nu este respectată de debitor, permite Comisiei, în temeiul Regulamentului al nouălea FED, fie să renunțe la recuperarea creanței (articolul 47), fie să procedeze la o compensare

[articolul 46 alineatul (2)], fie să recurgă la executarea silită [articolul 46 alineatul (2)], fiind posibil ca această din urmă măsură să fie luată printr-o decizie executorie în temeiul articolului 256 CE [articolul 44 alineatul (2)] sau printr-un titlu executoriu obținut pe cale contencioasă [articolul 46 alineatul (2)].

76 Din aceste dispoziții reiese că o notă de debit constituie o informare a debitorului. Din moment ce articolul 44 și articolul 46 alineatul (2) din Regulamentul al nouălea FED menționează o decizie executorie distinctă și ulterioară notei de debit în cadrul procedurii de recuperare, aceasta în mod clar nu are un caracter executoriu. Aceasta constituie un act pregătitor care precedă eventuala adoptare a unei decizii a Comisiei de a continua procedura de recuperare fie inițiind o procedură contencioasă, fie adoptând o decizie în temeiul articolului 256 CE. Actul atacat trebuie calificat drept notă de debit în sensul articolului 45 din Regulamentul al nouălea FED, întrucât acesta prevede că „Comisia […] își rezervă dreptul, după o informare prealabilă, de a efectua o compensare a creanțelor reciproce, certe, lichide și exigibile". În consecință, actul atacat nu constituie o măsură care stabilește definitiv poziția Comisiei, nu produce efecte juridice obligatorii de natură să afecteze interesele reclamantei și, așadar, nu poate face obiectul unei acțiuni în anulare în sensul articolului 230 CE.

77 Prin urmare, prezenta acțiune trebuie respinsă ca inadmisibilă.

Cu privire la cheltuielile de judecată

78 Potrivit articolului 87 alineatul (3) din Regulamentul de procedură, pentru motive excepționale sau în cazul în care părțile cad în pretenții cu privire la unul sau la mai multe capete de cerere, Tribunalul poate să repartizeze cheltuielile de judecată sau poate decide ca fiecare parte să suporte propriile cheltuieli de judecată.

79 În speță, deși reclamanta a căzut în pretenții, Tribunalul a considerat că, în orice caz, Comisia nu a utilizat o formulare clară și neechivocă pentru redactarea actului atacat. Având în vedere acest aspect, Tribunalul consideră că s-ar face o apreciere corectă a circumstanțelor din speță prin adoptarea deciziei că reclamanta va suporta trei cincimi din propriile cheltuieli de judecată și trei cincimi din cele ale Comisiei. Comisia, în ceea ce o privește, va suporta două cincimi din propriile cheltuieli de judecată și două cincimi din cele ale reclamantei.

Pentru aceste motive,

TRIBUNALUL (Camera a patra)

declară și hotărăște:

1) Respinge acțiunea ca inadmisibilă.

2) Centro di educazione sanitaria e tecnologie appropriate sanitarie (Cestas) suportă trei cincimi din propriile cheltuieli de judecată. Acesta suportă și trei cincimi din cheltuielile de judecată ale Comisiei.

3) Comisia suportă două cincimi din propriile cheltuieli de judecată. Aceasta suportă și două cincimi din cheltuielile de judecată ale Cestas.

Vadapalas Moavero Milanesi Wahl

Pronunțată astfel în ședință publică la Luxemburg, la 17 aprilie 2008.

Grefier Pentru președinte

E. Coulon V. Vadapalas