HOTĂRÂREA CURȚII (Camera a treia)

4 octombrie 2024*

„Recurs – Contracte de achiziții publice de servicii – Neregularități în procedura de atribuire a contractelor – Regulamentul (CE) nr. 2988/95 – Articolele 4, 5 și 7 – Decizie de recuperare a sumelor plătite în mod nejustificat – Note de debit – Distincție între măsurile administrative și sancțiunile administrative – Posibilitatea adoptării unei măsuri administrative în lipsa unor norme sectoriale – Decizie de recuperare în temeiul Regulamentului nr. 2988/95 și al Regulamentului (CE, Euratom) nr. 1605/2002 – Regulamentul nr. 1605/2002 – Articolul 103 – Posibilitate de recuperare de la administratorul operatorului economic beneficiar al fondurilor Uniunii Europene”

În cauza C-721/22 P,

având ca obiect un recurs formulat în temeiul articolului 56 din Statutul Curții de Justiție a Uniunii Europene, introdus la 24 noiembrie 2022,

Comisia Europeană, reprezentată inițial de B. Araujo Arce, J. Baquero Cruz și J. Estrada de Solà, în calitate de agenți, și ulterior de J. Baquero Cruz și J. Estrada de Solà, în calitate de agenți,

recurentă,

celelalte părți din procedură fiind:

PB, reprezentat de L. Levi, avocate,

reclamant în primă instanță,

Consiliul Uniunii Europene,

intervenient în primă instanță,

CURTEA (Camera a treia),

compusă din doamna K. Jürimäe, președintă de cameră, domnul K. Lenaerts, președintele Curții, îndeplinind funcția de judecător al Camerei a treia, domnii N. Piçarra, N. Jääskinen și M. Gavalec (raportor), judecători,

avocat general: doamna J. Kokott,

grefier: domnul A. Calot Escobar,

* Limba de procedură: franceza.

având în vedere procedura scrisă,

având în vedere decizia de judecare a cauzei fără concluzii, luată după ascultarea avocatei generale,

pronunță prezenta

Hotărâre

1 Prin recursul formulat, Comisia Europeană solicită anularea Hotărârii Tribunalului Uniunii Europene din 14 septembrie 2022, PB/Comisia (T-775/20, denumită în continuare „hotărârea atacată”, EU:T:2022:542), prin care s-a anulat Decizia C(2020) 7151 final a Comisiei din 22 octombrie 2020 privind aplicarea unei măsuri administrative împotriva administratorului societății [*confidențial*] prin care sunt retrase sumele primite în mod nejustificat pe baza contractului cu numărul de referință TACIS/2006/101-510 și a contractului cu numărul de referință CARDS/2008/166-429 (denumită în continuare „decizia în litigiu”).

Cadrul juridic

Regulamentul (CE) nr. 2988/95

2 Al treilea, al patrulea și al cincilea considerent ale Regulamentului (CE, Euratom) nr. 2988/95 al Consiliului din 18 decembrie 1995 privind protecția intereselor financiare ale Comunităților Europene (JO 1995, L 312, p. 1, Ediție specială, 01/vol. 1, p. 166) au următorul cuprins:

„întrucât […] trebuie combătute în toate domeniile acțiunile de natură să afecteze interesele financiare ale Comunităților [Europene];

întrucât eficiența combaterii fraudei care afectează interesele financiare ale Comunităților impune adoptarea unui cadru legal comun tuturor domeniilor ce fac obiectul politicilor comunitare;

întrucât, în conformitate cu prezentul regulament, normele sectoriale conțin dispoziții cu privire la abateri, precum și la măsurile și sancțiunile administrative pentru sancționarea acestora”.

3 În temeiul articolului 1 alineatul (2) din acest regulament:

„Constituie abatere orice încălcare a unei dispoziții de drept comunitar, ca urmare a unei acțiuni sau omisiuni a unui agent economic, care poate sau ar putea prejudicia bugetul general al Comunităților sau bugetele gestionate de acestea, fie prin diminuarea sau pierderea veniturilor acumulate din resurse proprii, colectate direct în numele Comunităților, fie prin cheltuieli nejustificate.”

4 Articolul 2 din regulamentul menționat prevede:

„(1) Controalele, măsurile și sancțiunile administrative se introduc în măsura în care acest lucru este necesar pentru a asigura aplicarea corespunzătoare a dreptului comunitar. Acestea trebuie să fie eficace, proporționale și convingătoare, astfel încât să ofere o protecție adecvată a intereselor financiare ale Comunităților.

(2) Nicio sancțiune administrativă nu poate fi impusă în absența unor dispoziții în acest sens prevăzute într-un act comunitar emis anterior abaterii respective. În cazul modificării ulterioare a dispozițiilor care impun sancțiuni administrative și care sunt incluse în normele comunitare, se aplică retroactiv dispozițiile mai favorabile.

[…]”

5 Titlul II din Regulamentul nr. 2988/95, intitulat „Măsuri și sancțiuni administrative”, cuprinde articolele 4-7.

6 Articolul 4 din regulamentul amintit are următorul cuprins:

„(1) Ca regulă generală, orice abatere atrage după sine retragerea avantajului obținut nejustificat:

– prin obligația de a vărsa sumele datorate sau de a rambursa sumele primite nejustificat;

– prin pierderea totală sau parțială a garanției constituite în sprijinul cererii de a beneficia de un avantaj acordat sau în momentul primirii unui avans.

(2) Aplicarea măsurilor menționate la alineatul (1) se limitează la retragerea avantajului obținut, la care se adaugă, dacă acest lucru este prevăzut, dobânda care poate fi calculată pe bază forfetară.

(3) Actele despre care se stabilește că au drept scop obținerea unui avantaj care contravine obiectivelor dreptului comunitar aplicabil în situația în cauză, prin crearea în mod artificial a condițiilor necesare pentru obținerea avantajului, au drept consecință, după caz, fie neacordarea avantajului respectiv, fie retragerea acestuia.

(4) Măsurile prevăzute în acest articol nu sunt considerate sancțiuni.”

7 Articolul 5 din același regulament prevede:

„(1) Abaterile intenționate sau cele săvârșite din neglijență pot să atragă următoarele sancțiuni administrative:

[…]

(c) retragerea totală sau parțială a unui avantaj acordat prin norme comunitare, chiar dacă agentul economic a beneficiat în mod nejustificat numai de o parte din avantajul respectiv;

[…]

(2) Fără a aduce atingere dispozițiilor prevăzute de normele sectoriale existente la data intrării în vigoare a prezentului regulament, alte abateri pot să atragă numai acele sancțiuni care nu sunt echivalente unei sancțiuni penale, prevăzute la alineatul (1), cu condiția ca sancțiunile respective să fie esențiale pentru aplicarea corectă a acestor norme.”

8 Potrivit articolului 7 din Regulamentul nr. 2988/95:

„Măsurile și sancțiunile administrative comunitare pot fi aplicate agenților economici menționați la articolul 1, care au comis abaterea, și anume persoane fizice sau juridice și alte entități cărora dreptul intern le conferă capacitate juridică. [Ele pot fi aplicate de asemenea persoanelor care au participat la

comiterea unei abateri], precum și tuturor celor obligați să-și asume răspunderea pentru abatere sau să vegheze ca aceasta să nu fie comisă.”

Regulamentul nr. 99/2000

9 Regulamentul (CE, Euratom) nr. 99/2000 al Consiliului din 29 decembrie 1999 privind acordarea unei asistențe țărilor partenere din Europa de Est și din Asia Centrală (JO 2000, L 12, p. 1), astfel cum a fost modificat prin Regulamentul (CE) nr. 2112/2005 al Consiliului din 21 noiembrie 2005 (JO 2005, L 344, p. 23), a instituit programul TACIS pentru a favoriza tranziția către o economie de piață și pentru a consolida democrația și statul de drept în țările partenere din Europa de Est și din Asia Centrală.

Regulamentul nr. 2666/2000

10 Regulamentul (CE) nr. 2666/2000 al Consiliului din 5 decembrie 2000 privind ajutorul acordat Albaniei, Bosniei și Herțegovinei, Croației, Republicii Federale Iugoslavia și Fostei Republici Iugoslave a Macedoniei și de abrogare a Regulamentului (CE) nr. 1628/96, precum și de modificare a Regulamentelor (CEE) nr. 3906/89 și (CEE) nr. 1360/90 și a Deciziilor 97/256/CE și 1999/311/CE (JO 2000, L 306, p. 1), astfel cum a fost modificat prin Regulamentul (CE) nr. 2257/2004 al Consiliului din 20 decembrie 2004 (JO 2004, L 389, p. 1, Ediție specială, 11/vol. 38, p. 5), prevedea printre altele, prin intermediul programului CARDS, furnizarea de asistență comunitară pentru reconstrucția, dezvoltarea și stabilizarea țărilor din Europa de Sud-Est în vederea participării lor la procesul de stabilizare și de asociere cu Uniunea Europeană.

Regulamentul financiar din 2002

11 Articolul 103 din Regulamentul (CE, Euratom) nr. 1605/2002 al Consiliului din 25 iunie 2002 privind regulamentul financiar aplicabil bugetului general al Comunităților Europene (JO 2002, L 248, p. 1, Ediție specială, 01/vol. 3, p. 198, denumit în continuare „Regulamentul financiar din 2002”) prevedea:

„În cazul în care procedura de adjudecare sau executarea contractului sunt viciate de greșeli sau neregularități grave sau de fraudă, instituțiile suspendă executarea contractului.

În cazul în care aceste greșeli, neregularități sau fraude sunt imputabile contractantului, instituțiile pot refuza, în plus, efectuarea plăților sau pot recupera sume deja plătite, proporțional cu gravitatea greșelilor, a neregularităților sau a fraudei.”

12 Potrivit articolului 103 din Regulamentul nr. 1605/2002, astfel cum a fost modificat prin Regulamentul (CE, Euratom) 1995/2006 al Consiliului din 13 decembrie 2006 (JO 2006, L 390, p. 1, Ediție specială, 01/vol. 7, p. 137):

„Atunci când procedura de adjudecare este viciată de erori substanțiale, neregularități sau de fraudă, instituțiile suspendă procedura și pot lua toate măsurile necesare, inclusiv anularea procedurii.

În cazul în care, după adjudecarea contractului, procedura de adjudecare sau executarea contractului se dovedesc a fi viciate de erori substanțiale, neregularități sau fraudă, instituțiile pot să nu încheie contractul sau să suspende execuția contractului sau, dacă este cazul, să rezilieze contractul, în funcție de stadiul procedural atins.

În cazul în care aceste greșeli, neregularități sau fraude sunt imputabile contractantului, instituțiile pot refuza, în plus, efectuarea plăților, pot recupera sumele deja plătite sau pot rezilia toate contractele încheiate cu contractantul respectiv, proporțional cu gravitatea greșelilor, a neregularităților sau a fraudei.”

Istoricul litigiului

13 Istoricul litigiului este descris la punctele 2-33 din hotărârea atacată. În scopul prezentului recurs, ele poate fi rezumate după cum urmează.

14 Uniunea a atribuit două contracte de achiziții publice unui consorțiu și, prin urmare, a încheiat două contracte cu societatea coordonatoare a acestui consorțiu (denumită în continuare „societatea coordonatoare”), în cursul anului 2006 și, respectiv, al anului 2008. Primul contract, cu o valoare maximă de 4 410 000 de euro, privea furnizarea de asistență tehnică autorităților ucrainene în vederea apropierii legislației ucrainene de dreptul Uniunii. Al doilea, cu o valoare maximă de 1 999 125 de euro, consta în furnizarea de servicii de asistență tehnică Înaltului Consiliu Judiciar din Serbia.

15 În urma unor denunțuri anonime împotriva societății coordonatoare, Oficiul European de Luptă Antifraudă (OLAF) a efectuat investigații și a constatat, în două rapoarte, existența unor neregularități grave și a unor posibile fapte de corupție în fiecare dintre cele două contracte.

16 Pe baza acestor rapoarte ale OLAF, Comisia a adoptat, la 15 octombrie 2019, două decizii prin care reproșa societății coordonatoare că a săvârșit neregularități substanțiale, în sensul articolului 103 din Regulamentul financiar din 2002, în cursul procedurii de atribuire a celor două contracte în cauză. Aceste neregularități i s-au părut suficient de grave pentru ca toate plățile să fie considerate nejustificate și ca recuperarea lor să fie necesară.

17 Aceste două decizii au fost contestate de societatea coordonatoare în fața Tribunalului. Prin Hotărârea din 21 decembrie 2021, HB/Comisia (T-795/19, EU:T:2021:917), și prin Hotărârea din 21 decembrie 2021, HB/Comisia (T-796/19, EU:T:2021:918), Tribunalul a respins cele două acțiuni introduse de această societate pentru motivul că erau inadmisibile, în măsura în care aveau ca obiect anularea deciziilor de recuperare menționate, și nefondate, în măsura în care aveau ca obiect angajarea răspunderii extracontractuale a Uniunii. Aceste hotărâri, atacate cu recurs, au fost anulate prin hotărârea pronunțată astăzi, Comisia/HB, C-160/22 P și C-161/22 P.

18 La 13 decembrie 2019, Comisia a informat PB, care este administratorul societății coordonatoare, că intenționează să adopte împotriva sa măsuri administrative, precum cele prevăzute la articolele 4 și 7 din Regulamentul nr. 2988/95. În opinia acesteia, răspunderea personală a PB putea fi angajată din moment ce el a participat, în calitatea sa de administrator, la neregularitățile săvârșite cu ocazia atribuirii celor două contracte în cauză. Or, în calitate de administrator al societății coordonatoare, PB ar fi trebuit să se asigure că nu se săvârșesc asemenea neregularități.

19 La 22 octombrie 2020, Comisia a adoptat decizia în litigiu în temeiul articolelor 4 și 7 din Regulamentul nr. 2988/95 și, în esență, al articolului 103 din Regulamentul financiar din 2002. În această decizie se constata că PB răspunde în solidar cu societatea coordonatoare pentru plata sumei de 4 241 507 euro în raport cu primul contract menționat la punctul 14 din prezenta hotărâre și a sumei de 797 230,86 euro în raport cu al doilea contract menționat la același punct.

Procedura în fața Tribunalului și hotărârea atacată

20 Prin cererea introductivă depusă la grefa Tribunalului la 24 decembrie 2020, PB a sesizat Tribunalul cu o acțiune având ca obiect anularea deciziei în litigiu, obligarea Uniunii la rambursarea tuturor sumelor eventual recuperate de Comisie pe baza acestei decizii, majorate cu dobânzi de întârziere calculate la rata aplicată de Banca Centrală Europeană (BCE), majorată cu 7 puncte, la plata sumei de 10 000 de euro cu titlu de daune interese, sub rezerva reevaluării, precum și la plata tuturor cheltuielilor de judecată.

21 În hotărârea atacată, Tribunalul s-a limitat să examineze al treilea motiv invocat de PB în susținerea concluziilor de anulare a deciziei în litigiu și care se întemeia pe lipsa unui temei legal al acestei decizii, precum și pe încălcarea principiului legalității pedepselor și a principiului aplicării legii penale mai favorabile. În esență, la punctele 55, 63 și 64 din hotărârea atacată, Tribunalul a dedus din Hotărârea din 28 octombrie 2010, SGS Belgium și alții (C-367/09, EU:C:2010:648, punctele 52-56), că articolele 5 și 7 din Regulamentul nr. 2988/95, care permit adoptarea de măsuri și de sancțiuni administrative, sunt lipsite de efect direct, în afara domeniului de aplicare al politicii agricole comune (PAC) și al altor domenii supuse unor norme echivalente, precum politica comercială comună. Prin urmare, Tribunalul a statuat că adoptarea de măsuri și de sancțiuni administrative împotriva autorilor unor neregularități presupune adoptarea unor norme sectoriale specifice, conforme cu acest regulament, pe care trebuie să se întemeieze aceste măsuri și aceste sancțiuni. Măsurile și sancțiunile menționate nu se pot întemeia, așadar, numai pe Regulamentul nr. 2988/95.

22 În plus, la punctele 66 și 67 din hotărârea atacată, Tribunalul a constatat că nici articolul 4 din acest regulament, nici articolul 103 al doilea paragraf din Regulamentul financiar din 2002 nu autorizează Comisia să solicite rambursarea sumelor primite în mod nejustificat de la alte persoane sau de la alte entități decât beneficiarul acestora. El a arătat de asemenea că articolul 7 din Regulamentul nr. 2988/95 nu aduce precizări în ceea ce privește categoriile de operatori care trebuie să facă obiectul unei măsuri administrative într-un astfel de caz.

23 În consecință, Tribunalul a statuat, la punctul 70 din hotărârea atacată, că decizia în litigiu este lipsită de temei legal. Întrucât a admis al treilea motiv al acțiunii în anularea acestei decizii, la punctul 71 din acea hotărâre, Tribunalul a anulat decizia și, prin urmare, nu a considerat necesar să examineze celelalte nouă motive invocate de PB.

24 În sfârșit, la punctul 91 din hotărârea atacată, Tribunalul a respins pe fond concluziile în despăgubire formulate de PB, considerând totodată, la punctul 80 din această hotărâre, că nu este necesar să se pronunțe în prealabil cu privire la admisibilitatea acestora. Tribunalul a apreciat în special la punctul 89 din hotărârea menționată că PB nu a făcut dovada existenței unei legături de cauzalitate între comportamentul pretins culpabil al Comisiei și prejudiciul invocat.

Concluziile părților în recurs

25 Prin recursul formulat, Comisia solicită Curții:

– anularea punctelor 1) și 3) din dispozitivul hotărârii atacate;

– trimiterea cauzei spre rejudecare Tribunalului pentru a se pronunța pe fond cu privire la acțiunea în anulare și

– obligarea lui PB la plata cheltuielilor de judecată.

26 PB solicită Curții:

– respingerea recursului și

– obligarea Comisiei la plata tuturor cheltuielilor de judecată.

Cu privire la recurs

27 În susținerea recursului, Comisia invocă un motiv unic, care este îndreptat împotriva primului punct din dispozitivul hotărârii atacate.

Argumentele părților

28 În susținerea motivului unic de recurs, Comisia contestă, în primul rând, raționamentul adoptat de Tribunal la punctele 51-64 din hotărârea atacată, în măsura în care în urma acestuia a considerat, la punctul 65 din această hotărâre, că Regulamentul nr. 2988/95 nu putea constitui, în sine, temeiul juridic pertinent pentru a adopta măsuri administrative prin care se urmărește recuperarea sumelor primite în mod nejustificat. Statuând astfel, Tribunalul ar fi încălcat articolele 4 și 7 din acest regulament care constituie o bază autonomă și suficient de precisă pentru a adopta asemenea măsuri ce nu au caracterul unei sancțiuni.

29 Tribunalul ar fi săvârșit o eroare de drept, la punctul 51 din hotărârea menționată, care constituie punctul de plecare al raționamentului său, prin faptul că a dedus din al cincilea considerent al regulamentului menționat că legiuitorul Uniunii condiționează aplicarea de măsuri administrative și de sancțiuni împotriva autorilor neregularităților de adoptarea unor norme sectoriale specifice. Acest considerent nu ar impune însă necesitatea existenței unui temei în normele sectoriale și nici nu ar exclude posibilitatea ca Regulamentul nr. 2988/95 să aibă un efect autonom.

30 Comisia arată de asemenea că, la punctele 51-57 din hotărârea atacată, Tribunalul a dedus din Hotărârea din 28 octombrie 2010, SGS Belgium și alții (C-367/09, EU:C:2010:648), că acest regulament este un regulament-cadru care necesită un regulament sectorial pentru aplicarea de sancțiuni și pentru identificarea categoriilor de persoane vizate de respectivele sancțiuni. Această interpretare ar fi valabilă însă numai pentru sancțiunile prevăzute la articolul 5 din regulamentul menționat, cărora li se aplică principiul legalității infracțiunilor și pedepselor enunțat la articolul 49 din Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene, precum și la articolul 2 alineatul (2) din același regulament. Potrivit Comisiei, faptul de a extinde o asemenea interpretare la măsurile administrative, care urmăresc să protejeze interesele financiare ale Uniunii și care nu constituie sancțiuni, ar însemna să se priveze Regulamentul nr. 2988/95 de efectul său util și de caracterul său obligatoriu.

31 În plus, din moment ce aceste norme sectoriale au vocația de a se aplica ca *lex specialis*, în lipsa lor, Regulamentul nr. 2988/95 ar produce un efect juridic propriu și autonom. De altfel, în Hotărârea din 28 octombrie 2010, SGS Belgium și alții (C-367/09, EU:C:2010:648, punctele 32-34), Curtea ar fi amintit că dispozițiile unui regulament au în general un efect imediat în ordinile juridice

naționale, astfel încât numai în mod excepțional pentru „anumite dispoziții ale unui regulament”, precum, în Regulamentul nr. 2988/95, dispozițiile referitoare la sancțiuni, ar fi necesare măsuri de aplicare.

32 Din această perspectivă, Hotărârea din 21 decembrie 2011, Chambre de commerce et d'industrie de l'Indre (C-465/10, EU:C:2011:867), și Hotărârea din 18 decembrie 2014, Somvao (C-599/13, EU:C:2014:2462), la care Tribunalul s-a referit la punctele 59 și 60 din hotărârea atacată, s-ar limita să constate că, atunci când există o normă sectorială care reglementează recuperarea sumelor datorate, aceasta trebuie să se aplice ca *lex specialis*, în locul Regulamentului nr. 2988/95, ce reprezintă o *lex generalis*. În orice caz, din moment ce, în cauzele în care s-au pronunțat aceste două hotărâri, exista o normă sectorială, Curtea nu ar fi trebuit să examineze aspectul dacă această normă putea constitui un temei autonom pentru recuperare, în lipsa unei legislații sectoriale.

33 Cu toate acestea, atât Tribunalul, cât și Curtea ar fi recunoscut în mod expres, în mai multe rânduri, aplicarea directă și autonomă a articolului 4 din regulamentul menționat pentru recuperarea unor asemenea sume, în special în Hotărârea din 15 aprilie 2011, IPK International/Comisia (T-297/05, EU:T:2011:185, punctul 117), în Hotărârea din 13 decembrie 2012, FranceAgriMer (C-670/11, EU:C:2012:807, punctul 72), precum și în Hotărârea din 9 iulie 2015, Cimmino și alții (C-607/13, EU:C:2015:448, punctul 76). Această jurisprudență ar avea o aplicabilitate generală și nu poate, așadar, contrar celor afirmate de Tribunal la punctele 62-64 din hotărârea atacată, să fie limitată la PAC și la politica comercială comună.

34 În al doilea rând, Comisia contestă raționamentul prezentat la punctele 67 și 69 din hotărârea atacată, în măsura în care Tribunalul a considerat în cuprinsul acestora că articolul 103 din Regulamentul financiar din 2002, ca normă sectorială, permitea efectuarea de recuperări numai împotriva contractantului, iar nu împotriva unui terț, precum administratorul societății coordonatoare.

35 Din cuprinsul punctului 67 din această hotărâre ar reieși că articolul 7 din Regulamentul nr. 2988/95 nu precizează categoriile de operatori care trebuie să facă obiectul unei măsuri administrative. În plus, la punctul 69 din hotărârea menționată, Tribunalul ar fi statuat că aplicarea articolului 103 din Regulamentul financiar din 2002, precum și a articolelor 4 și 7 din Regulamentul nr. 2988/95 nu permitea adoptarea unei măsuri administrative împotriva lui PB, din moment ce acesta nu era beneficiarul direct al plăților în cauză.

36 Or, potrivit Comisiei, din articolul 322 alineatul (1) litera (a) TFUE rezultă că un regulament, care, precum Regulamentul financiar din 2002, introduce norme financiare ce definesc în special procedura care trebuie adoptată pentru stabilirea și execuția bugetului, este o reglementare generală referitoare la execuția bugetului, iar nu o reglementare sectorială. Totodată, Regulamentul financiar din 2002 și Regulamentul nr. 2988/95 ar trebui să fie interpretate ca fiind două reglementări generale complementare, iar nu ca fiind o *lex generalis* și, respectiv, o *lex specialis*. În acest sens, ar fi posibil și chiar adesea necesar să se aplice cele două regulamente împreună.

37 În speță, normele sectoriale relevante ar fi, pentru contractul de achiziții publice referitor la Ucraina, Regulamentul nr. 99/2000, astfel cum a fost modificat prin Regulamentul nr. 2112/2005, iar pentru contractul de achiziții publice referitor la Serbia, Regulamentul nr. 2666/2000, astfel cum a fost modificat prin Regulamentul nr. 2257/2004.

38 Pe de altă parte, prin faptul că a statuat, la punctul 67 din hotărârea atacată, că articolul 7 din Regulamentul nr. 2988/95 „nu aduce precizări cu privire la categoriile de operatori care trebuie să facă obiectul unei măsuri administrative”, Tribunalul ar fi încălcat a doua teză a acestui articol, potrivit căreia măsurile administrative „pot fi aplicate de asemenea persoanelor care au participat la comiterea unei abateri, precum și tuturor celor obligați să-și asume răspunderea pentru abatere sau să vegheze ca aceasta să nu fie comisă”. În speță, în calitate de administrator al societății coordonatoare, PB ar intra în domeniul de aplicare al acestei dispoziții.

39 În ceea ce îl privește, PB combate, în primul rând, argumentația Comisiei, subliniind că Tribunalul nu a susținut că al cincilea considerent al acestui regulament ar putea prevala asupra dispozițiilor regulamentului respectiv. În plus, argumentul invocat de Comisie prin care aceasta contestă calificarea de către Tribunal a regulamentului menționat drept „regulament-cadru” ar fi inoperant, din moment ce calificarea drept „reglementare generală” pe care o sugerează Comisia ar fi echivalentă.

40 Pe de altă parte, PB susține că, în mod eronat, Comisia contestă atât transpunerea de către Tribunal a jurisprudenței referitoare la sancțiunile administrative în cazul măsurilor administrative, cât și faptul că acesta a considerat că articolul 4 din regulamentul menționat nu poate constitui, în sine, temeiul juridic pertinent al măsurilor administrative prin care se urmărește recuperarea sumelor primite în mod nejustificat. Astfel, niciuna dintre cele trei hotărâri menționate de Comisie nu ar fi relevantă, întrucât atât Hotărârea din 14 decembrie 2000, Emsland-Stärke (C-110/99, EU:C:2000:695, punctele 56 și 57), cât și Hotărârea din 13 decembrie 2012, FranceAgriMer (C-670/11, EU:C:2012:807, punctul 72), și Hotărârea din 9 iulie 2015. Cimmino și alții (C-607/13, EU:C:2015:448, punctul 76) ar privi PAC. Or, Tribunalul ar fi stabilit în mod întemeiat că, în cadrul acestei politici, regimul sancțiunilor și al măsurilor administrative a fost instituit chiar înainte de intrarea în vigoare a Regulamentului nr. 2988/95.

41 În plus, Curtea ar fi subliniat deja, în special la punctul 37 din Hotărârea din 18 decembrie 2014, Somvao (C-599/13, EU:C:2014:2462), că acest regulament se limitează la stabilirea unor norme generale de control și de sancționare care nu pot constitui un temei juridic suficient pentru a justifica recuperarea fondurilor care au fost utilizate incorect. PB arată că această jurisprudență este relevantă pentru susținerea afirmației de la punctul 58 din hotărârea atacată, potrivit căreia nu există diferențe semnificative în jurisprudența Curții între introducerea sancțiunilor administrative și introducerea măsurilor administrative prevăzute de regulamentul menționat.

42 Totodată, PB pune la îndoială caracterul operant al argumentației Comisiei, din moment ce aceasta nu contestă faptul că decizia în litigiu se întemeia pe două temeiuri juridice. Or, dacă Comisia ar fi apreciat că Regulamentul nr. 2988/95 constituia un temei juridic suficient pentru adoptarea deciziei în litigiu, ea nu și-ar fi întemeiat decizia și pe articolul 103 din Regulamentul financiar din 2002.

43 În sfârșit, PB consideră că nu este irelevant dacă Regulamentul financiar din 2002 este calificat drept „normă sectorială” sau „normă generală”. Astfel, din Hotărârea din 18 decembrie 2014, Somvao (C-599/13, EU:C:2014:2462), ar rezulta că acest regulament financiar putea constitui temeiul unei măsuri de reducere a cuantumului unei subvenții acordate din Fondul european pentru refugiați. Tribunalul nu ar fi făcut decât să se conformeze acestei hotărâri, verificând, la punctele 65 și 66 din hotărârea atacată, dacă regulamentul financiar menționat autoriza Comisia să adopte decizia în litigiu.

44 În al doilea rând, PB contestă argumentația Comisiei îndreptată împotriva punctelor 67 și 69 din hotărârea atacată și susține, pe de o parte, că a doua teză a articolului 7 din Regulamentul nr. 2988/95 este o dispoziție pur facultativă care trebuie să fie precizată într-un act al Uniunii pentru a putea fi aplicată. Pe de altă parte, PB susține că o măsură administrativă nu se poate aplica decât cu condiția să permită retragerea unui avantaj obținut în mod nejustificat. Ar rezulta că o asemenea retragere nu poate fi dispusă în privința unei persoane care, precum PB, nu a beneficiat de acest avantaj.

Aprecierea Curții

45 În cadrul motivului unic de recurs, Comisia contestă, în primul rând, raționamentul urmat de Tribunal la punctele 51-64 din hotărârea atacată, la finalul căruia a statuat, la punctul 65 din această hotărâre, că Regulamentul nr. 2988/95 nu poate constitui, în sine, temeiul juridic pertinent pentru a adopta măsuri administrative prin care se urmărește recuperarea sumelor primite în mod nejustificat.

46 Astfel cum Curtea a statuat în mod repetat în cadrul PAC și al politicii comerciale comune, obligația de a restitui un avantaj primit în mod nejustificat prin intermediul unei practici nelegale nu constituie o sancțiune pentru care ar fi necesar un temei juridic clar și neambiguu, distinct de Regulamentul nr. 2988/95, ci este simpla consecință a constatării că au fost create în mod artificial condițiile necesare pentru obținerea avantajului care rezultă din reglementarea Uniunii, ceea ce face ca avantajul primit să fie nejustificat și motivează, în consecință, obligația de a-l restitui [a se vedea în acest sens Hotărârea din 14 decembrie 2000, Emsland-Stärke, C-110/99, EU:C:2000:695, punctul 56, Hotărârea din 4 iunie 2009, Pometon, C-158/08, EU:C:2009:349, punctul 28, Hotărârea din 13 decembrie 2012, FranceAgriMer, C-670/11, EU:C:2012:807, punctul 65, Hotărârea din 17 septembrie 2014, Cruz & Companhia, C-341/13, EU:C:2014:2230, punctul 45, precum și Hotărârea din 29 februarie 2024, Eesti Vabariik (Põllumajanduse Registrite ja Informatsiooni Amet), C-437/22, EU:C:2024:176, punctul 57].

47 Rezultă că, atunci când neregularitățile constatate au drept consecință faptul că contractele în temeiul cărora urma să fie alocată unui operator economic o finanțare europeană nu pot fi considerate valabil încheiate în vederea obținerii finanțării în discuție, trebuie să se aplice o măsură administrativă, în sensul articolului 4 alineatul (1) prima liniuță din Regulamentul nr. 2988/95, constând în solicitarea rambursării fondurilor primite în mod nejustificat (a se vedea în acest sens Hotărârea din 13 decembrie 2012, FranceAgriMer, C-670/11, EU:C:2012:807, punctul 67).

48 Curtea a admis deja că o măsură administrativă constând în recuperarea de la un operator a avantajului de care a beneficiat în mod nejustificat poate fi adoptată numai în temeiul articolului 4 din Regulamentul nr. 2988/95.

49 Astfel, articolul 4 alineatul (3) din acest regulament care prevede că „[a]ctele despre care se stabilește că au drept scop obținerea unui avantaj care contravine obiectivelor dreptului [Uniunii] aplicabil în situația în cauză, prin crearea în mod artificial a condițiilor necesare pentru obținerea avantajului, au drept consecință, după caz, fie neacordarea avantajului respectiv, fie retragerea acestuia”, este direct aplicabil în toate elementele sale, prin urmare, inclusiv în lipsa unei reglementări care îl concretizează.

50 Prin urmare, contrar celor statuate de Tribunal la punctele 62-64 din hotărârea atacată, jurisprudența menționată la punctele 46 și 47 din prezenta hotărâre poate fi transpusă în cazul unei situații în care contractele de achiziții publice sunt finanțate din fonduri acordate de Uniune în cadrul programelor CARDS și TACIS. În această privință, reiese din jurisprudența Curții că Uniunea nu are vocația de a finanța, prin intermediul fondurilor sale, decât acțiuni desfășurate în deplină conformitate în special cu principiile și cu normele de atribuire a contractelor de achiziții publice (a se vedea în acest sens Hotărârea din 14 iulie 2016, Wrocław – Miasto na prawach powiatu, C-406/14, EU:C:2016:562, punctul 43, și Hotărârea din 8 iunie 2023, ANAS, C-545/21, EU:C:2023:451, punctul 31).

51 O asemenea interpretare contribuie la protecția eficientă a intereselor financiare ale Uniunii, precum și la garantarea efectului util al Regulamentului nr. 2988/95. Astfel, din al treilea și al patrulea considerent ale regulamentului menționat rezultă că acesta urmărește să asigure protecția intereselor financiare ale Uniunii „în toate domeniile” și să stabilească „un cadru legal comun tuturor domeniilor ce fac obiectul politicilor [Uniunii]”. Rezultă de asemenea din articolul 2 alineatul (1) din regulamentul menționat că controalele, precum și măsurile și sancțiunile administrative se introduc în măsura în care sunt „necesare pentru a asigura aplicarea corespunzătoare a dreptului [Uniunii]”, ceea ce include în mod incontestabil normele de atribuire a contractelor de achiziții publice.

52 Obiectivul de protecție a intereselor financiare ale Uniunii, urmărit de Regulamentul nr. 2988/95, confirmă că articolul 4 alineatul (3) din acest regulament trebuie aplicat fără a fi necesar să se adopte o reglementare sectorială, în caz contrar existând riscul de a paraliza posibilitățile de acțiune a Uniunii în vederea protejării intereselor financiare ale acesteia.

53 În schimb, atunci când legiuitorul Uniunii a ales să creeze, într-o altă reglementare generală sau într-o reglementare sectorială, o obligație de recuperare a fondurilor utilizate incorect sau obținute în mod nelegal, această reglementare este cea care constituie temeiul juridic pertinent în vederea recuperării acestor fonduri (a se vedea în special Hotărârea din 21 decembrie 2011, Chambre de commerce et d’industrie de l’Indre, C-465/10, EU:C:2011:867, punctul 33, și Hotărârea din 18 decembrie 2014, Somvao, C-599/13, EU:C:2014:2462, punctul 37).

54 În aceste condiții, al cincilea considerent al Regulamentului nr. 2988/95 nu poate fi interpretat în sensul că Uniunea are obligația de a adopta norme sectoriale pentru aplicarea măsurilor administrative prevăzute la articolul 4 din acest regulament. O asemenea obligație nu se impune astfel decât în ceea ce privește sancțiunile administrative prevăzute la articolul 5 din regulamentul menționat. Uniunea păstrează însă posibilitatea de a prevedea norme privind măsurile administrative în reglementările sectoriale pe care le adoptă.

55 Pe de altă parte, dacă articolul 5 din Regulamentul nr. 2988/95 nu se poate aplica în mod direct unui operator economic care a săvârșit o abatere, în sensul articolului 1 alineatul (2) din acest regulament, acest lucru se datorează tocmai faptului că aplicarea unor sancțiuni administrative, permisă de articolul 5 menționat, este supusă, la rândul ei, principiului legalității infracțiunilor și pedepselor (a se vedea în acest sens Hotărârea din 28 octombrie 2010, SGS Belgium și alții, C-367/09, EU:C:2010:648, punctele 39, 43 și 61, precum și Hotărârea din 13 decembrie 2012, FranceAgriMer, C-670/11, EU:C:2012:807, punctele 61 și 62).

56 Tribunalul a săvârșit, așadar, o eroare de drept atunci când a statuat, la punctul 65 din hotărârea atacată, că Regulamentul nr. 2988/95 nu poate constitui, în sine, temeiul juridic pertinent pentru adoptarea unor măsuri administrative prin care se urmărește recuperarea sumelor primite în mod nejustificat.

57 În al doilea rând, Comisia contestă punctul 67 din hotărârea atacată, în măsura în care Tribunalul a statuat în cuprinsul acestuia că articolul 7 din acest regulament nu precizează categoriile de operatori care trebuie să facă obiectul unei măsuri administrative.

58 În această privință, din articolul 7 a doua teză din Regulamentul nr. 2988/95 rezultă că măsurile și sancțiunile administrative ale Uniunii „pot fi aplicate de asemenea persoanelor care au participat la comiterea unei abateri, precum și tuturor celor obligați să-și asume răspunderea pentru abatere sau să vegheze ca aceasta să nu fie comisă”.

59 Posibilitatea pe care o conferă astfel această dispoziție contribuie la realizarea obiectivului de protecție a intereselor financiare ale Uniunii, în special atunci când beneficiarul este o persoană juridică care nu mai există sau nu mai dispune de resurse suficiente pentru a rambursa sumele în cauză. Această interpretare se justifică în special în lumina obiectivului eficienței combaterii fraudei, menționat în al patrulea considerent al Regulamentului nr. 2988/95 [Hotărârea din 29 februarie 2024, Eesti Vabariik (Põllumajanduse Registrite ja Informatsiooni Amet), C-437/22, EU:C:2024:176, punctul 53].

60 În speță, Comisia susține că PB a participat la abateri, în sensul articolului 1 alineatul (2) din acest regulament, în special în contextul coordonării acestor neregularități și al redactării unor mesaje electronice ori prin participarea la prânzuri cu un membru al comitetului de evaluare a ofertelor. Or, presupunând că aceste fapte sunt dovedite, PB ar fi trebuit, în calitatea sa de administrator al societății coordonatoare, nu numai să se abțină să participe la asemenea neregularități, ci și să se asigure că acestea nu sunt comise. Prin urmare, comportamentul lui PB era reglementat de dispozițiile articolului 7 a doua teză din regulamentul menționat.

61 Rezultă că, presupunând de asemenea că faptele sunt dovedite, Comisia avea dreptul să constate răspunderea solidară a lui PB cu societatea coordonatoare pentru plata sumelor primite în mod nejustificat de această societate în temeiul celor două contracte de achiziții publice în cauză, întemeindu-și decizia în litigiu numai pe articolele 4 și 7 din Regulamentul nr. 2988/95.

62 Pe de altă parte, astfel cum a susținut Comisia în mod întemeiat, din articolul 322 alineatul (1) litera (a) TFUE rezultă că Regulamentul financiar din 2002 constituie o reglementare generală referitoare la execuția bugetului, iar nu o reglementare sectorială care ar trebui să prevaleze asupra Regulamentului nr. 2988/95, care constituie reglementarea generală. Prin urmare, este irelevant faptul că acest regulament financiar se referă numai la contractantul Uniunii.

63 Această concluzie este valabilă și pentru Regulamentul financiar din 2002, astfel cum a fost modificat prin Regulamentul nr. 1995/2006, care era aplicabil în ceea ce privește partea din decizia în litigiu prin care PB a fost obligat să ramburseze plățile pe care Comisia le considera ca fiind efectuate în mod nejustificat societății coordonatoare, în aplicarea contractului încheiat în anul 2008 în urma celei de a doua achiziții publice.

64 Totodată, ținând seama de obiectivul transversal de protecție a intereselor financiare ale Uniunii urmărit de Regulamentul nr. 2988/95 și amintit la punctul 51 din prezenta hotărâre, articolul 103 al doilea paragraf din Regulamentul financiar din 2002, precum și articolul 103 al treilea paragraf din Regulamentul financiar din 2002, astfel cum a fost modificat prin Regulamentul nr. 1995/2006, trebuie să fie interpretate în lumina articolului 7 din Regulamentul nr. 2988/95.

65 Rezultă că trebuie să se considere că articolul 103 al doilea paragraf din Regulamentul financiar din 2002 coroborat cu articolul 1 alineatul (2), precum și cu articolele 4 și 7 din Regulamentul nr. 2988/95 abilitează instituțiile Uniunii să se adreseze, pentru a obține restituirea sumelor plătite în mod nejustificat, persoanelor aflate în legătură cu contractantul care au participat, în cadrul procedurii de atribuire a unui contract sau de executare a acestuia, la săvârșirea unor neregularități, dar și persoanelor care sunt obligate să răspundă pentru aceste neregularități și persoanelor care trebuiau să se asigure că neregularitățile menționate nu au fost săvârșite.

66 În aceste condiții, în mod eronat, la punctul 69 din hotărârea atacată, Tribunalul a statuat că aplicarea articolelor 4 și 7 din acest regulament coroborată cu articolul 103 din Regulamentul financiar din 2002 nu permite adoptarea unei măsuri administrative în privința lui PB.

67 În consecință, se impune admiterea în totalitate a motivului unic invocat de Comisie în susținerea recursului și, prin urmare, anularea hotărârii atacate.

Cu privire la acțiunea în fața Tribunalului

68 Conform articolului 61 primul paragraf a doua teză din Statutul Curții de Justiție a Uniunii Europene, în cazul în care anulează decizia Tribunalului, Curtea poate să soluționeze în mod definitiv litigiul atunci când acesta este în stare de judecată.

69 Această situație nu se regăsește în speță.

70 Astfel, Curtea nu dispune de elementele necesare pentru a soluționa în mod definitiv acțiunea care are ca obiect anularea deciziei în litigiu.

71 În aceste condiții, litigiul nu este în stare de judecată. În consecință, cauza trebuie trimisă Tribunalului spre rejudecare în ceea ce privește anularea deciziei în litigiu.

72 În schimb, punctul 2) din dispozitivul hotărârii atacate, potrivit căruia Tribunalul a respins în rest acțiunea formulată de PB și care nu a făcut obiectul unui recurs, are autoritate de lucru judecat, în pofida anulării în parte a acestei hotărâri (a se vedea în acest sens Hotărârea din 4 martie 2021, Comisia/Fútbol Club Barcelona, C-362/19 P, EU:C:2021:169, punctele 109 și 110).

Cu privire la cheltuielile de judecată

73 Întrucât cauza este trimisă Tribunalului spre rejudecare, cererea privind cheltuielile de judecată aferente prezentei proceduri de recurs se soluționează odată cu fondul.

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

1) **Anulează Hotărârea Tribunalului Uniunii Europene din 14 septembrie 2022, PB/Comisia (T-775/20, EU:T:2022:542).**

2) **Trimite cauza spre rejudecare Tribunalului Uniunii Europene în ceea ce privește anularea Deciziei C(2020) 7151 final a Comisiei din 22 octombrie 2020 privind aplicarea unei măsuri administrative împotriva administratorului societății [*confidențial*], prin care sunt retrase sumele primite în mod nejustificat pe baza contractului cu numărul de referință TACIS/2006/101-510 și a contractului cu numărul de referință CARDS/2008/166-429.**

3) **Cererea privind cheltuielile de judecată se soluționează odată cu fondul.**

Semnături