Recueil de la jurisprudence

ARRÊT DU TRIBUNAL (deuxième chambre)

25 novembre 2026 *

« Mécanisme pour l'interconnexion en Europe – Convention de subvention – Projet "Connexion des éléments du réseau central dans le secteur des transports : Corridor Rhin-Danube – Pont transfrontalier Komárom-Komárno" – Recours en annulation – Recours administratif devant la Commission – Décision de la Commission de rejet du recours administratif – Acte susceptible de recours – Recevabilité – Note de débit – Nature contractuelle du litige – Absence de requalification du recours – Irrecevabilité – Article 22 du règlement (CE) nº 58/2003 »

Dans l'affaire T-110/25,

Hongrie, représentée par MM. M. Fehér et G. Koós, en qualité d'agents,

partie requérante,

contre

Commission européenne, représentée par Mme D. Drambozova, MM. C. Kovács, R. Onozó et G. Wils, en qualité d'agents,

et

Agence exécutive européenne pour le climat, les infrastructures et l'environnement (CINEA), représentée par Mmes V. Bard, N. Kopietz et M. I. Ramallo García-Pérez, en qualité d' agents, assistés de Me A. Duron, avocate,

parties défenderesses,

LE TRIBUNAL (deuxième chambre),

composé de Mme N. Półtorak, présidente, M. G. Hesse (rapporteur) et Mme G. Steinfatt, juges,

greffière : Mme A. Juhász-Tóth, cheffe d'unité,

vu l'ordonnance du 23 mai 2025, Hongrie/Commission et CINEA (T-110/25 R, non publiée, EU:T:2025:547),

* Langue de procédure : le hongrois.

vu la phase écrite de la procédure, notamment :

– l'exception d'irrecevabilité soulevée par la Commission par acte séparé, déposée au greffe du Tribunal le 28 avril 2025,

– l'exception d'irrecevabilité soulevée par la CINEA par acte séparé, déposée au greffe du Tribunal le 28 avril 2025,

– les observations de la Hongrie sur les exceptions d'irrecevabilité, déposées au greffe du Tribunal le 10 juin 2025,

– la question écrite du Tribunal à la Hongrie et la réponse de cette dernière, déposée au greffe du Tribunal le 27 juin 2025,

– la décision du 10 septembre 2025 joignant les exceptions au fond,

à la suite de l'audience du 4 juin 2026,

rend le présent

Arrêt

1 Par son recours fondé sur l'article 263 TFUE, la Hongrie demande l'annulation, à titre principal, de la lettre de la Commission européenne du 9 décembre 2024, par laquelle celle-ci a rejeté la demande de contrôle de légalité au titre de l'article 22, paragraphe 1, du règlement (CE) nº 58/2003 du Conseil, du 19 décembre 2002, portant statut des agences exécutives chargées de certaines tâches relatives à la gestion de programmes communautaires (JO 2003, L 11, p. 1) (ci-après la « lettre litigieuse »), et, à titre subsidiaire, de la lettre de l'Agence exécutive européenne pour le climat, les infrastructures et l'environnement (CINEA), y compris la note de débit nº 3242415645, émise le 18 décembre 2024 (ci-après la « note de débit »).

Antécédents du litige

2 Le 24 novembre 2015, la Hongrie et la République slovaque ont signé la convention de subvention au titre du mécanisme « connecter l'Europe » (CEF) – Secteur des transports, portant la référence INEA/CEF/TRAN/M2014/1044542 (ci-après la « convention de subvention ») avec l'Agence exécutive pour l'innovation et les réseaux (INEA), remplacée par la CINEA depuis le 1er avril 2021, dans le cadre du projet intitulé « Connexion des éléments du réseau central dans le secteur des transports : Corridor Rhin-Danube – Pont transfrontalier Komárom-Komárno ». La Hongrie était chargée des tâches de coordination au sens de cette convention de subvention.

3 Le 15 mai 2020, l'Office européen de lutte antifraude (OLAF) a ouvert une enquête sur d'éventuelles irrégularités dans la procédure de passation du marché public relatif au projet en cause et dans la mise en œuvre de ce dernier.

4 Le 30 octobre 2023, la CINEA a informé la Hongrie, dans une lettre de préinformation, que, à la suite de son enquête, l'OLAF avait conclu que le pouvoir adjudicateur avait commis une grave irrégularité en déclarant l'offre la moins chère invalide. Ce faisant, le pouvoir adjudicateur aurait violé ses obligations au titre de la convention de subvention et aurait porté préjudice au budget

de l'Union européenne, les coûts du projet en cause ayant considérablement augmenté en raison de cette irrégularité. La CINEA a alors précisé que, conformément aux conclusions de l'enquête et aux stipulations de la convention de subvention, elle avait l'intention de considérer comme inéligibles toutes les dépenses liées au marché public concerné par l'irrégularité. Elle a invité la Hongrie à présenter des observations et lui a communiqué le montant des coûts qu'elle était susceptible de considérer comme inéligibles.

5 Le 22 décembre 2023, la Hongrie a présenté ses observations à la CINEA concernant le rapport d'enquête de l'OLAF, la prétendue irrégularité et l'incidence financière estimée des faits constatés. En particulier, elle estimait que la conclusion du rapport d'enquête de l'OLAF selon laquelle l'ensemble des dépenses liées au marché public en cause constituait un préjudice aux intérêts financiers de l'Union était excessive.

6 Le 3 juillet 2024, la CINEA a informé la Hongrie qu'elle avait examiné l'éligibilité des coûts en cause au regard des observations fournies à la suite de la lettre de préinformation du 30 octobre 2023 et qu'elle avait décidé de maintenir la conclusion formulée dans cette lettre selon laquelle ces coûts étaient inéligibles. Elle a ajouté qu'une note de débit serait envoyée.

7 Le 8 juillet 2024, la CINEA a envoyé à la Hongrie une lettre intitulée « Clôture de la procédure [...] », par laquelle elle lui communiquait les détails des derniers calculs effectués concernant la somme à recouvrer et le montant de cette somme, à savoir 53 854 478,95 euros.

8 Le 7 août 2024, la Hongrie a répondu qu'elle avait pris note de la décision de la CINEA, mais qu'elle considérait que la somme à recouvrer ne respectait pas le principe de proportionnalité et était excessive. Elle demandait également à la CINEA de lui fournir une méthode pour ventiler la somme à recouvrer entre elle et la République slovaque.

9 Le 13 septembre 2024, la CINEA a envoyé à la Hongrie la note de débit n° 3242411659, relative au remboursement d'une somme d'un montant de 53 854 478,95 euros.

10 Le 8 octobre 2024, la CINEA a informé la Hongrie que, dans la note de débit n° 3242411659, le délai de paiement avait été fixé par erreur à 30 jours au lieu de 45 jours et que, par conséquent, une nouvelle note de débit serait émise, lui accordant un nouveau délai de paiement.

11 Le 25 octobre 2024, la note de débit n° 3242412483 a été émise, comportant un nouveau délai de paiement.

12 Le 13 novembre 2024, la Hongrie a déposé un recours administratif auprès de la Commission, sur le fondement de l'article 22, paragraphe 1, du règlement n° 58/2003, en vue du contrôle de la légalité de certains actes de la CINEA, ainsi qu'une demande de suspension de la note de débit. Dans ce recours, la Hongrie demandait notamment à la Commission de modifier, en tenant compte du principe de proportionnalité, le montant de la correction financière et d'enjoindre à la CINEA de prendre une nouvelle mesure ou décision.

13 Le 9 décembre 2024, par la lettre litigieuse, la Commission a rejeté la demande de la Hongrie fondée sur l'article 22 du règlement n° 58/2003.

14 Le 18 décembre 2024, la CINEA a émis la note de débit pour un montant identique au précédent, à savoir 53 854 478,95 euros.

15 Le 13 février 2025, la Commission a envoyé une mise en demeure à la Hongrie, en y annexant la note de débit (ci-après la « mise en demeure »).

16 Dans une lettre datée du 25 février 2025, la Hongrie a répondu à la mise en demeure en déclarant qu'elle effectuerait un paiement provisoire de la somme demandée avant la fin du mois, tout en soulignant que ce paiement n'avait pas d'incidence sur la procédure judiciaire en cours. Le 27 février 2025, une somme d'un montant de 54 129 210,57 euros a été versée sur le compte de la Commission.

17 Le 25 avril 2025, la Commission a adopté la décision d'exécution C(2025) 2585 final sur le contrôle de la légalité des actes de la CINEA, en application du règlement n° 58/2003, par laquelle elle a considéré que la demande de contrôle de légalité déposée par la Hongrie était irrecevable au motif qu'elle ne relevait pas de l'article 22 de ce règlement et que la demande de suspension de la note de débit était devenue sans objet (ci-après la « décision d'exécution litigieuse »). Cette décision a été notifiée à la Hongrie le même jour.

Conclusions des parties

18 Dans le dernier état de ses conclusions, la Hongrie conclut à ce qu'il plaise au Tribunal :

– à titre principal, rejeter les exceptions d'irrecevabilité soulevées par la Commission et par la CINEA ;

– annuler, outre la lettre litigieuse et la note de débit, la mise en demeure et la décision d'exécution litigieuse ;

– à titre subsidiaire, requalifier le recours en annulation en recours en responsabilité contractuelle au titre de l'article 272 TFUE ;

– condamner la Commission et la CINEA aux dépens.

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

– déclarer irrecevables les conclusions visant la Commission ;

– à titre subsidiaire, rejeter le recours comme étant non fondé ;

– condamner la Hongrie aux dépens.

20 La CINEA conclut à ce qu'il plaise au Tribunal :

– déclarer le recours introduit contre elle irrecevable ;

– à titre subsidiaire, déclarer le recours comme étant non fondé dans son intégralité ;

– condamner la Hongrie aux dépens.

En droit

Sur la recevabilité

Sur la recevabilité du chef de conclusions de la Hongrie tendant à l'annulation de la lettre litigieuse

21 La Commission soutient, dans son exception d'irrecevabilité, que le contrôle de légalité qu'elle exerce, sur le fondement l'article 22 du règlement nº 58/2003, à l'égard des actes des agences exécutives ne s'applique pas aux actes que ces agences prennent dans le cadre de leurs relations avec leurs cocontractants. La Commission ajoute que l'article II.18.2 de l'annexe II de la convention de subvention énonce explicitement que le Tribunal, et la Cour en deuxième instance, disposent d'une compétence exclusive, conformément à l'article 272 TFUE, en cas de litige concernant l'interprétation, l'application ou la validité de cette convention. Elle en déduit que cette clause exclut toute possibilité d'opter pour le recours administratif prévu à l'article 22 du règlement nº 58/2003, de sorte que toute tentative d'y recourir, malgré la clause compromissoire figurant dans la convention de subvention, serait irrecevable. Elle estime que la Hongrie aurait dû s'adresser directement au Tribunal, conformément à la clause compromissoire. Le recours en annulation de la requérante serait donc manifestement irrecevable.

22 La Hongrie rétorque que l'objet du recours ne relève pas des relations contractuelles entre la CINEA et elle. Elle soutient que, par son recours, elle demande au Tribunal de vérifier si la Commission aurait dû examiner ses arguments dans le cadre de la procédure de contrôle de légalité prévue à l'article 22 du règlement nº 58/2003, ceux-ci ne s'inscrivant pas, selon elle, dans le cadre de relations contractuelles. Elle fait valoir que la CINEA a exercé des prérogatives de puissance publique et que l'examen de ses arguments s'imposait dans le cadre de la procédure administrative. Ce serait la possibilité d'un contrôle juridictionnel de la décision prise par la Commission à cet égard qui ferait donc l'objet de la présente affaire.

23 Il est de jurisprudence constante qu'est susceptible de faire l'objet d'un recours en annulation, au titre de l'article 263 TFUE, toute mesure adoptée par les institutions, les organes ou les organismes de l'Union, quelle qu'en soit la forme, qui vise à produire des effets juridiques obligatoires de nature à affecter les intérêts d'une personne physique ou morale (voir arrêt du 13 février 2025, Swissgrid/Commission, C-121/23 P, EU:C:2025:83, point 37 et jurisprudence citée).

24 En particulier, ne constitue pas un acte attaquable, au sens de l'article 263 TFUE, un acte à caractère purement informatif (voir, en ce sens, ordonnance du 4 octobre 2007, Finlande/Commission, C-457/06 P, non publiée, EU:C:2007:582, point 36).

25 Afin de déterminer si un acte produit des effets juridiques obligatoires, il y a lieu de s'attacher à sa substance et d'apprécier ses effets au regard de critères objectifs, tels que le contenu de celui-ci, en tenant compte, le cas échéant, du contexte de son adoption ainsi que des pouvoirs de l'institution, de l'organe ou de l'organisme qui en est l'auteur, ces pouvoirs devant être appréhendés non pas de manière abstraite, mais en tant qu'éléments de nature à éclairer l'analyse concrète du contenu de cet acte, laquelle revêt un caractère central et indispensable (voir, en ce sens, arrêts du 6 mai 2021, ABLV Bank e.a./BCE, C-551/19 P et C-552/19 P, EU:C:2021:369, point 41 et jurisprudence citée, et du 18 juin 2024, Commission/CRU, C-551/22 P, EU:C:2024:520, point 65 et jurisprudence citée).

26 En l'espèce, le contenu de la lettre litigieuse peut être résumé comme suit. Tout d'abord, la Commission a décrit la demande de la Hongrie comme étant une demande de réexamen de la légalité de certains actes de la CINEA au titre de l'article 22 du règlement nº 58/2003. Ensuite, elle a précisé que, après un examen attentif de cette demande, elle considérait que cette disposition ne constituait pas une base juridique pertinente. Elle a expliqué qu'elle ne pouvait examiner, au titre de cette disposition, que les actes d'une agence exécutive rejetant une demande de subvention, une offre ou une demande de participation à un appel d'offres lors d'une procédure de passation de marché, une candidature présentée dans le cadre d'un concours de prix ou refusant de valider une entité juridique ou un statut juridique spécifique dans le registre des participants, ou une évaluation de la capacité financière ou opérationnelle des participants. À cet égard, elle a renvoyé, dans la note en bas de page nº 1, à l'article 2 de l'annexe de la décision d'exécution (UE) 2022/219 de la Commission, du 11 février 2022, établissant les règles de procédure relatives au contrôle, conformément à l'article 22, paragraphe 1, du règlement nº 58/2003, de la légalité des actes des agences exécutives faisant grief à un tiers et déférés à la Commission par toute personne directement et individuellement concernée (JO 2022, L 37, p. 46). Elle a considéré, en conséquence, que la demande de la Hongrie de suspendre la note de débit, en ce qu'elle concernait l'application de mesures contractuelles, ne pouvait être examinée au regard de l'article 22 du règlement nº 58/2003. La Commission a ajouté, s'agissant de l'entité à laquelle la question de la note de débit devait être renvoyée, qu'elle avait été informée que la Hongrie avait adressé une demande à la CINEA, compétente en la matière. Enfin, elle a indiqué que, si la Hongrie estimait que ses droits avaient été violés ou qu'il y avait eu une mauvaise administration, elle pouvait saisir le Médiateur européen ou introduire un recours devant la Cour de justice de l'Union européenne.

27 Il ressort ainsi de la lettre litigieuse que, par celle-ci, la Commission a explicitement refusé d'examiner la légalité de la note de débit, au motif que l'article 22 du règlement nº 58/2003 ne lui permettait pas de contrôler un tel acte de nature contractuelle. La Commission a alors rejeté formellement et définitivement, en application de l'article 22 du règlement nº 58/2003 et de l'article 2 de l'annexe de la décision d'exécution 2022/219, la demande de la Hongrie dont elle était saisie en vue du contrôle de la légalité de certains actes de la CINEA et de la suspension de la note de débit. Force est de constater qu'une telle décision de rejet met un terme au recours administratif déposé par la Hongrie le 13 novembre 2024 et prive celle-ci de la possibilité d'obtenir le réexamen des actes de la CINEA par son autorité de tutelle.

28 Par conséquent, le contenu de la lettre litigieuse, qui se conclut d'ailleurs par l'énumération des voies de recours extrajudiciaire et judiciaire à la disposition de la Hongrie, révèle son caractère décisoire et définitif et n'est pas, contrairement à ce que soutient la Commission, purement informatif.

29 S'agissant du contexte de la lettre litigieuse, il convient de relever que celle-ci fait suite au recours administratif déposé auprès de la Commission par la Hongrie, qui s'estime lésée par certains actes de la CINEA, ce recours étant fondé sur l'article 22, paragraphe 1, du règlement nº 58/2003, lequel prévoit une voie de droit administrative permettant aux tiers de contester les actes des agences exécutives leur faisant grief. La lettre litigieuse met ainsi fin à la procédure administrative ouverte par la Hongrie.

30 S'agissant des pouvoirs de l'institution auteure de la lettre litigieuse, il convient de souligner que, conformément à l'article 20, paragraphe 1, du règlement nº 58/2003, la mise en œuvre des programmes confiés aux agences exécutives est soumise au contrôle de la Commission. En outre,

aux termes de l'article 22, paragraphe 1, de ce règlement, tout acte d'une agence exécutive faisant grief à un tiers est susceptible d'être déféré à la Commission par toute personne directement et individuellement concernée ou par un État membre, en vue d'un contrôle de sa légalité.

31 Il résulte de l'économie de l'article 20, paragraphe 1, et de l'article 22, paragraphe 1, du règlement nº 58/2003 que la Commission assure la tutelle des agences exécutives et dispose d'un pouvoir décisionnel pour se prononcer sur la légalité de leurs actes faisant grief aux tiers. La Commission a d'ailleurs confirmé à l'audience qu'elle était, en principe, compétente pour prendre une décision sur le fondement de l'article 22, paragraphe 1, du règlement nº 58/2003. En l'espèce, la Commission a rendu sa décision en appliquant l'article 22, paragraphe 1, du règlement nº 58/2003 ainsi que l'article 2 de l'annexe de la décision d'exécution 2022/219 et elle a conclu que cette première disposition ne s'avérait pas pertinente pour le traitement de la demande de la Hongrie.

32 Ainsi, le rejet de la demande de la Hongrie par la Commission ne saurait être assimilé à un acte dépourvu de base juridique, de nature à priver la réponse de la Commission de tout effet obligatoire (voir, a contrario, arrêts du 25 octobre 2017, Roumanie/Commission, C-599/15 P, EU:C:2017:801, point 66, et du 15 septembre 2022, PNB Banka/BCE, C-326/21 P, non publié, EU:C:2022:693, point 93).

33 Eu égard à ce qui précède, la lettre litigieuse par laquelle la Commission a rejeté le recours administratif de la Hongrie produit des effets de droit obligatoires et constitue un acte attaquable au sens de l'article 263 TFUE.

34 Par conséquent, l'exception d'irrecevabilité soulevée par la Commission en ce qui concerne le chef de conclusions de la Hongrie tendant à l'annulation de la lettre litigieuse doit être rejetée.

Sur la recevabilité du chef de conclusions de la Hongrie tendant à l'annulation de la note de débit

35 Dans son exception d'irrecevabilité, la CINEA fait valoir, en substance, que la note de débit est dépourvue d'effets juridiques en ce qu'elle ne prend pas position sur les moyens à mettre en œuvre pour recouvrer la somme en cause. Ainsi, bien qu'elle mentionne la voie exécutoire de l'article 299 TFUE comme étant une option possible, la note de débit ne serait qu'une mise en demeure. La CINEA soutient donc que le recours, en ce qu'il tend à l'annulation de la note de débit, est irrecevable. En outre, la CINEA estime que ce recours ne peut être requalifié en recours en responsabilité contractuelle sur le fondement de l'article 272 TFUE, la Hongrie ne fondant celui-ci que sur l'article 263 TFUE et la requête ne contenant aucun moyen tiré de la violation d'une stipulation de la convention de subvention.

36 La Hongrie rétorque que, dans la note de débit, la CINEA a fixé unilatéralement le montant de la somme à rembourser, l'a avertie de la possibilité d'une exécution forcée et de l'obligation de payer des intérêts en cas d'inexécution, a fondé ses constatations sur le contenu du rapport d'enquête de l'OLAF, sans que celui-ci puisse être contesté, et n'a pas clairement indiqué qu'elle agissait comme cocontractante et non en sa qualité d'organe administratif investi de prérogatives de puissance publique. Elle en déduit que la CINEA a émis la note de débit dans le cadre de l'exercice de ses prérogatives de puissance publique, au-delà de leurs rapports contractuels. Cela serait confirmé par l'envoi de la mise en demeure par la Commission, qui n'est pas une cocontractante. Elle estime donc avoir fondé, à juste titre, sa requête sur l'article 263 TFUE. Par ailleurs, si la note de débit et les actes de la CINEA qui s'y rapportent ne pouvaient pas être examinés au regard de l'article 263 TFUE, la Hongrie soutient qu'ils devraient être examinés par le Tribunal en vertu de

l'article 272 TFUE. D'une part, cela ne serait pas contraire à sa volonté expresse, car elle souhaiterait que les actes de la CINEA soient contrôlés. D'autre part, elle estime que, dans la mesure où, dans sa requête, elle critique le manque d'informations concernant la détermination du montant de la somme à rembourser et les voies de recours à sa disposition, ses arguments sont nécessairement fondés sur une violation des règles régissant la relation contractuelle.

37 Il y a lieu de rappeler que le juge de l'Union n'est pas compétent pour connaître d'un recours en annulation lorsque la situation juridique de la partie requérante s'inscrit exclusivement dans le cadre de relations contractuelles dont le régime juridique est régi par la loi nationale désignée par les parties contractantes (voir, en ce sens, arrêts du 9 septembre 2015, Lito Maieftiko Gynaikologiko kai Cheirourgiko Kentro/Commission, C-506/13 P, EU:C:2015:562, point 18 ; du 28 février 2019, Alfamicro/Commission, C-14/18 P, EU:C:2019:159, point 48, et du 25 juin 2020, CSUE/KF, C-14/19 P, EU:C:2020:492, point 78).

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

39 Il découle de cette jurisprudence que, en présence d'un contrat liant la partie requérante à l'une des institutions de l'Union, le juge de l'Union ne peut être saisi d'un recours sur le fondement de l'article 263 TFUE que si l'acte attaqué vise à produire des effets juridiques obligatoires qui se situent en dehors de la relation contractuelle liant les parties et qui impliquent l'exercice de prérogatives de puissance publique conférées à l'institution contractante en sa qualité d'autorité administrative (arrêts du 9 septembre 2015, Lito Maieftiko Gynaikologiko kai Cheirourgiko Kentro/Commission, C-506/13 P, EU:C:2015:562, point 20 ; du 28 février 2019, Alfamicro/Commission, C-14/18 P, EU:C:2019:159, point 50, et du 25 juin 2020, CSUE/KF, C-14/19 P, EU:C:2020:492, point 78).

40 À cet égard, il importe de souligner que, lorsque la CINEA choisit d'allouer des contributions financières par voie contractuelle et que le contrat contient une clause compromissoire au sens de l'article 272 TFUE, elle est en principe tenue de respecter le cadre contractuel ainsi établi. Il lui incombe, notamment, d'éviter l'utilisation, dans le cadre des relations avec ses cocontractants, de formulations ambiguës susceptibles d'être perçues par ceux-ci comme relevant de pouvoirs de décision unilatéraux dépassant les stipulations contractuelles (voir, en ce sens, arrêt du 9 septembre 2015, Lito Maieftiko Gynaikologiko kai Cheirourgiko Kentro/Commission, C-506/13 P, EU:C:2015:562, point 21, et ordonnance du 10 septembre 2020, ADESO/Commission, T-529/19, non publiée, EU:T:2020:411, point 23).

41 En l'espèce, la note de débit a pour objet le recouvrement d'une créance dont la CINEA s'estime titulaire, constituée par une somme qui correspond à des coûts qu'elle a considérés comme inéligibles en vertu de la convention de subvention.

42 Il convient de relever, premièrement, que la contribution financière a été versée par la CINEA sur le fondement de la convention de subvention. Deuxièmement, l'enquête et le rapport d'enquête de l'OLAF ont été mis en œuvre conformément à l'article II.27.8 de l'annexe II de la convention de subvention. Troisièmement, en vertu de l'article II.26.2 de l'annexe II de la convention de subvention, la CINEA avait le droit de demander à la Hongrie le remboursement de toute somme dont la récupération était justifiée en application de l'article II.27.8 de l'annexe II de cette convention, ce qu'elle a fait par la lettre de préinformation du 30 octobre 2023 (voir point 4 ci-dessus). Dans cette lettre, la CINEA a expressément énoncé que l'article II.9 de l'annexe II de la convention de subvention avait été violé, a précisé que, conformément à l'article II.19.1(f) de cette annexe, les dépenses liées au marché public en cause étaient susceptibles d'être inéligibles et a expliqué le calcul du montant de la somme à recouvrer. La CINEA a également précisé, dans sa lettre du 3 juillet 2024, que le recouvrement des coûts était fondé, outre sur l'article II.19.1(f) de l'annexe II de la convention de subvention, sur l'article II.9.1 de cette même annexe, dont la violation entraînait, conformément à l'article II.9.5 de ladite annexe, l'inéligibilité des coûts liés au marché public en cause (voir point 6 ci-dessus). Quatrièmement, la note de débit renvoyait à la lettre de clôture de la procédure du 8 juillet 2024 (voir point 7 ci-dessus) et rappelait ainsi qu'elle visait le recouvrement d'une créance au titre de la convention de subvention.

43 Eu égard à ces éléments, il y a lieu de constater que la CINEA est restée dans le cadre de la convention de subvention et a agi en qualité de cocontractant.

44 Par ailleurs, rien ne permet de conclure que la CINEA a fait usage de prérogatives de puissance publique. Ainsi qu'il ressort des points 41 et 42 ci-dessus, la note de débit s'inscrit dans le contexte de la convention liant la CINEA à la Hongrie, en ce qu'elle vise le recouvrement d'une créance qui trouve son fondement dans les stipulations de la convention de subvention et en ce qu'elle a pour objet de faire valoir des droits que la CINEA tire des stipulations de cette convention. En revanche, elle ne vise pas à produire à l'égard de la Hongrie des effets juridiques qui trouveraient leur origine dans l'exercice, par la CINEA, de prérogatives de puissance publique dont cette dernière serait titulaire en vertu du droit de l'Union. Dès lors, cette note de débit doit être regardée comme étant indissociable des rapports contractuels existant entre la CINEA et la Hongrie.

45 Aucun des arguments présentés par la Hongrie n'est de nature à remettre en cause cette conclusion.

46 S'agissant de l'argument de la Hongrie selon lequel la note de débit est un acte administratif, puisque la CINEA a unilatéralement fixé le montant de la somme à recouvrer et a mentionné non seulement la possibilité d'une exécution forcée, mais également l'obligation de payer des intérêts en cas d'inexécution, il y a lieu de rappeler, d'une part, que le montant de la créance dont la CINEA s'estime titulaire trouve son fondement dans les stipulations de la convention de subvention. D'autre part, conformément à la jurisprudence, même si la note de débit mentionne la voie exécutoire de l'article 299 TFUE comme étant une option possible parmi d'autres s'offrant à la CINEA dans l'hypothèse où le débiteur ne s'exécuterait pas à la date d'échéance fixée, elle doit être comprise comme une mise en demeure, comportant l'indication de la date d'échéance et les conditions de paiement, qui ne saurait être assimilée à un titre exécutoire (voir, en ce sens, arrêt du 9 septembre 2015, Lito Maieftiko Gynaikologiko kai Cheirourgiko Kentro/Commission, C-506/13 P, EU:C:2015:562, point 23, et ordonnance du 4 juillet 2025, Eurecna/Commission, T-739/21 et T-69/22, non publiée, EU:T:2025:706, point 49 et jurisprudence citée).

47 S'agissant de l'argument selon lequel la CINEA a émis la note de débit sur le fondement du rapport d'enquête de l'OLAF, sans que celui-ci puisse être contesté, ce qui ne trouverait aucun fondement dans la convention de subvention, il y a lieu de rappeler que, conformément aux articles II.26.2 et II.27.8 de l'annexe II de la convention de subvention, la CINEA a le droit de demander le remboursement d'une somme au vu des conclusions de l'OLAF.

48 Par ailleurs, il importe de rappeler que, selon une jurisprudence constante, les rapports et recommandations de l'OLAF élaborés à la suite d'une enquête externe ou interne sont dépourvus d'effets juridiques obligatoires à l'égard des personnes qui y sont nommées et ne modifient pas de façon caractérisée la situation juridique de ces dernières. En effet, les conclusions de l'OLAF contenues dans un rapport final n'aboutissent pas d'une manière automatique à l'ouverture de procédures judiciaires ou disciplinaires, puisque les autorités compétentes, auxquelles est transmis le rapport d'enquête en cause, sont libres des suites éventuelles données audit rapport et sont les seules à pouvoir adopter des décisions susceptibles d'affecter la situation juridique des personnes à l'endroit desquelles le rapport aurait recommandé l'engagement de telles procédures (voir, en ce sens, ordonnance du 12 novembre 2018, Stichting Against Child Trafficking/Commission, T-658/17, non publiée, EU:T:2018:799, point 20 et jurisprudence citée).

49 Dès lors, le fait que le rapport d'enquête de l'OLAF ne puisse faire l'objet d'un recours en annulation en tant que tel n'est pas de nature à démontrer que la CINEA a agi hors du cadre de la convention de subvention en faisant usage de prérogatives de puissance publique.

50 S'agissant de l'argument tiré de l'envoi de la mise en demeure par la Commission, d'une part, comme le souligne cette dernière, l'article II.26.3 de l'annexe II de la convention de subvention stipule que « [s]i le paiement n'a pas été effectué à la date fixée dans la note de débit, [la CINEA] ou la Commission recouvre ce montant […] ». D'autre part, la mise en demeure a pour objet le recouvrement de la même créance que celle visée par la note de débit, sur le même fondement de la convention de subvention. Toutefois, conformément à la jurisprudence, elle ne saurait être assimilée à un titre exécutoire (voir arrêt du 28 février 2019, Alfamicro/Commission, C-14/18 P, EU:C:2019:159, point 52 et jurisprudence citée). La Commission n'a d'ailleurs pas eu recours à l'exécution forcée en l'espèce. Par conséquent, la mise en demeure s'inscrit dans le contexte de la convention de subvention et elle n'est pas susceptible de démontrer que la CINEA ou encore la Commission ont fait usage de prérogatives de puissance publique.

51 Il résulte de ce qui précède que le Tribunal ne saurait être saisi du recours en annulation de la Hongrie dirigé contre la note de débit, car cet acte s'inscrit dans un cadre purement contractuel dont il est indissociable et ne produit pas d'effets juridiques contraignants qui vont au-delà de ceux découlant de la convention de subvention et qui impliqueraient l'exercice de prérogatives de puissance publique.

52 Partant, il convient d'accueillir l'exception d'irrecevabilité soulevée par la CINEA et de rejeter le recours comme étant irrecevable en ce qu'il tend à l'annulation de la note de débit.

53 S'agissant de la possibilité de requalifier le présent recours en recours introduit sur le fondement de l'article 272 TFUE, il convient de rappeler que, selon la jurisprudence, lorsqu'il est saisi d'un recours en annulation, alors que le litige est, en réalité, de nature contractuelle, le Tribunal requalifie le recours, si les conditions d'une telle requalification sont réunies (voir arrêt du 10 octobre 2019, Help – Hilfe zur Selbsthilfe/Commission, T-335/17, non publié, EU:T:2019:736, point 78 et jurisprudence citée).

54 En revanche, en présence d'un litige de nature contractuelle, le Tribunal s'estime dans l'impossibilité de requalifier un recours en annulation soit lorsque la volonté expresse du requérant de ne pas fonder sa demande sur l'article 272 TFUE s'oppose à une telle requalification, soit lorsque le recours ne s'appuie sur aucun moyen tiré de la violation des règles régissant la relation contractuelle en cause, qu'il s'agisse des clauses contractuelles ou des dispositions de la loi nationale désignée dans le contrat (voir arrêt du 24 octobre 2014, Technische Universität Dresden/Commission, T-29/11, EU:T:2014:912, point 43 et jurisprudence citée).

55 Il en découle que la requalification du recours est possible pour autant que la volonté expresse du requérant ne s'y oppose pas et qu'au moins un moyen tiré de la violation des règles régissant la relation contractuelle en cause soit invoqué dans la requête, conformément aux dispositions de l'article 76, sous d), du règlement de procédure du Tribunal. Ces deux conditions sont cumulatives (arrêts du 24 octobre 2014, Technische Universität Dresden/Commission, T-29/11, EU:T:2014:912, point 44, et du 20 juin 2018, KV/EACEA, T-306/15 et T-484/15, non publié, EU:T:2018:359, point 49).

56 En l'espèce, en premier lieu, dans ses observations sur les exceptions d'irrecevabilité déposées par la Commission et par la CINEA, la Hongrie demande expressément, même si elle le fait de manière subsidiaire, la requalification du présent recours en recours introduit sur le fondement de l'article 272 TFUE dans l'hypothèse où le recours devrait être jugé irrecevable au motif qu'il est fondé sur l'article 263 TFUE. La Hongrie a donc exprimé sa volonté de requalifier le présent recours en recours fondé sur l'article 272 TFUE.

57 En second lieu, la Hongrie soulève, à l'appui de son recours, deux moyens, tirés, le premier, d'une violation par la Commission de l'article 22 du règlement nº 58/2003 et, le second, d'une violation par la CINEA, d'une part, du principe de proportionnalité et, d'autre part, de ses droits de la défense.

58 Aucun des moyens de la Hongrie ne se fonde sur les stipulations de la convention de subvention.

59 En effet, la partie « Cadre juridique » de la requête se limite à mentionner le règlement nº 58/2003 et la décision d'exécution 2022/219.

60 En ce qui concerne la violation du principe de proportionnalité, la Hongrie se fonde principalement, aux points 49 à 51 de la requête, sur le règlement (UE) 2021/1153 du Parlement européen et du Conseil, du 7 juillet 2021, établissant le mécanisme pour l'interconnexion en Europe et abrogeant les règlements (UE) nº 1316/2013 et (UE) nº 283/2014 (JO 2021, L 249, p. 38), et sur l'article 5, paragraphe 4, TUE.

61 Certes, au point 52 de la requête, la Hongrie soutient que le principe de proportionnalité est repris à l'article II.9.5, deuxième tiret, de l'annexe II de la convention de subvention. Toutefois, elle n'avance aucun argument étayé sur le fondement de cette stipulation, mais se limite à affirmer que le montant de la somme à recouvrer est disproportionné.

62 En ce qui concerne le moyen tiré de la violation de ses droits de la défense, qui est caractéristique d'un recours en annulation, la Hongrie ne se prévaut d'aucune règle régissant la relation contractuelle.

63 Dans ces conditions, il n'y a pas lieu, au regard de la jurisprudence mentionnée aux points 53 à 55 ci-dessus, de requalifier le présent recours en recours fondé sur l'article 272 TFUE.

Sur la recevabilité de la demande d'adaptation de la requête

64 Dans ses observations sur les exceptions d'irrecevabilité, la Hongrie, sans viser formellement l'article 86 du règlement de procédure, a indiqué qu'elle « souhait[ait] étendre le recours » à la décision d'exécution litigieuse et à la mise en demeure.

65 Par courrier du 20 juin 2025, dans le cadre d'une mesure d'organisation de la procédure prévue aux articles 89 et 90 du règlement de procédure, le Tribunal a attiré l'attention de la Hongrie sur l'article 86 du règlement de procédure et l'a invitée à clarifier son intention au regard de cette disposition.

66 Il convient de rappeler que, aux termes de l'article 86, paragraphe 2, du règlement de procédure, l'adaptation de la requête doit être effectuée par acte séparé et dans le délai, prévu à l'article 263, sixième alinéa, TFUE, dans lequel l'annulation de l'acte justifiant l'adaptation de la requête peut être demandée.

67 Ainsi, pour satisfaire aux exigences posées par l'article 86, paragraphe 2, du règlement de procédure, l'adaptation de la requête doit être effectuée par acte séparé.

68 En l'espèce, la demande d'adaptation de la requête a été présentée dans les observations de la Hongrie sur les exceptions d'irrecevabilité, et non par acte séparé, ce que celle-ci a confirmé à l' audience.

69 Il s'ensuit que, faute pour la Hongrie d'avoir introduit la demande d'adaptation de la requête par acte séparé, comme l'exigent les dispositions de l'article 86, paragraphe 2, du règlement de procédure, sa demande d'adapter la requête de façon qu'elle vise l'annulation de la mise en demeure et de la décision d'exécution litigieuse est irrecevable.

Sur le fond

70 À l'appui de sa demande en annulation de la lettre litigieuse, la Hongrie soulève un moyen unique, tiré d'une violation par la Commission de l'article 22 du règlement n° 58/2003. À cet égard, la Hongrie fait valoir que ce règlement permet aux États membres de soumettre à l'examen de la Commission tout acte de la CINEA faisant grief à un tiers en vue d'un contrôle de légalité, sans aucune limite supplémentaire. En omettant d'examiner la légalité des actes de la CINEA, alors que la Hongrie en avait fait la demande, la Commission aurait donc enfreint le règlement n° 58/2003. Selon la Hongrie, la Commission aurait dû examiner les actes de la CINEA, constater que celle-ci avait exercé des prérogatives de puissance publique, puis examiner ses arguments.

71 La Commission soutient, d'abord, que la requête présente des lacunes en ce qui concerne la définition de l'objet du litige ainsi que les moyens et les arguments invoqués, qui, conformément à l'article 76, sous d) et e), du règlement de procédure, constituent des éléments essentiels d'une requête. Ainsi, les griefs présentés dans la requête à l'appui du moyen tiré d'une violation de l'article 22 du règlement n° 58/2003, relatifs au droit à une bonne administration, aux droits de la défense et à l'obligation de coopération loyale, nécessiteraient l'exposé de moyens distincts. Toutefois, la Hongrie se serait abstenue de développer l'argumentation correspondante. Ensuite,

la Commission fait valoir que l'article 21 du règlement nº 58/2003 définit le cadre de la responsabilité contractuelle et non contractuelle de la CINEA de manière distincte de l'article 22 de ce règlement. La distinction entre la responsabilité contractuelle et non contractuelle, d'une part, et les actes administratifs, d'autre part, suivrait la même logique que la division entre le domaine couvert par l'article 263 TFUE et les domaines couverts par les articles 268 et 272 TFUE. Enfin, la Commission estime que la Hongrie ne saurait prétendre que la CINEA a fait usage de prérogatives de puissance publique étant donné que, selon la jurisprudence, la note de débit doit être considérée comme un acte adopté dans le cadre de la relation contractuelle liant les cocontractants.

72 À titre liminaire, s'agissant des griefs présentés dans la requête à l'appui du moyen tiré d'une violation de l'article 22 du règlement nº 58/2003, relatifs au droit à une bonne administration, aux droits de la défense et à l'obligation de coopération loyale, il y a lieu de constater que ceux-ci ne sont pas assez étayés pour permettre au Tribunal d'y répondre. En effet, la Hongrie se limite à mentionner ces principes, sans préciser en quoi ceux-ci présenteraient un caractère autonome ou distinct par rapport à son moyen tiré de la violation de l'article 22 du règlement nº 58/2003. Comme le fait valoir la Commission à juste titre, ces griefs ne répondent pas aux exigences minimales visées à l'article 76 du règlement de procédure et doivent être rejetés comme étant irrecevables, faute d'avoir été précisés.

73 S'agissant du grief de la Hongrie tiré de la violation de l'article 22 du règlement nº 58/2003, il importe de relever que, dans son recours administratif, celle-ci a demandé à la Commission d'examiner la procédure ayant conduit la CINEA à émettre la note de débit, de modifier, en tenant compte du principe de proportionnalité, le montant de la somme à recouvrer et de contraindre la CINEA à adopter une nouvelle décision. En particulier, la Hongrie a contesté les considérations de l'OLAF relatives aux mesures prises par le pouvoir adjudicateur. Elle a soutenu que la CINEA et l'OLAF avaient, à tort, constaté une irrégularité de la procédure de passation de marché au motif que le pouvoir adjudicateur avait écarté l'offre la moins chère et qu'elles avaient erronément conclu que cette irrégularité avait porté un préjudice sérieux au budget général de l'Union. Elle a également contesté l'évaluation de l'incidence financière estimée des faits constatés et a reproché à la CINEA de ne pas l'avoir informée des voies de recours disponibles. En outre, elle a invité la Commission à suspendre l'émission d'une nouvelle note de débit, dans l'attente de l'issue de son recours administratif.

74 Force est ainsi de constater que les arguments avancés par la Hongrie dans le cadre de cette demande se rattachent exclusivement à ses rapports contractuels avec la CINEA dans le cadre de la convention de subvention. En effet, il ressort de l'examen de cette demande que celle-ci se limite à contester le bien-fondé de la note de débit ainsi que les motifs de la décision de la CINEA sans toutefois soutenir que cette dernière aurait fait usage de prérogatives de puissance publique. Il résulte du libellé de cette demande que la Hongrie cherchait, au moyen du recours administratif prévu à l'article 22, paragraphe 1, du règlement nº 58/2003, à obtenir de la Commission un contrôle de la note de débit et des motifs de la décision de la CINEA, bien que ces actes soient indissociables de ses rapports contractuels avec cette dernière.

75 Toutefois, le Tribunal a déjà jugé que le contrôle de légalité exercé par la Commission au titre de l'article 22, paragraphe 1, du règlement nº 58/2003 ne s'appliquait qu'aux actes des agences exécutives faisant grief à un tiers, et non aux actes pris par les agences exécutives dans le cadre de leurs relations avec leurs cocontractants (arrêt du 20 juin 2018, KV/Commission, T-104/15, non publié, EU:T:2018:360, point 47).

76 En effet, ainsi que le souligne à juste titre la Commission, cette exclusion des actes pris par les agences exécutives, dans le cadre de leurs relations contractuelles, du contrôle de légalité trouve notamment son fondement dans l'articulation entre l'article 21 du règlement nº 58/2003, régissant le régime de la responsabilité contractuelle et non contractuelle des agences exécutives, et l'article 22 de ce règlement, qui prévoit le contrôle de leurs actes administratifs.

77 Selon l'article 21, paragraphe 1, du règlement nº 58/2003, la responsabilité contractuelle des agences exécutives est régie par la loi applicable au contrat en cause. Il s'ensuit que tout litige opposant un contractant à une agence concernant l'exécution d'une convention, ou portant sur des actes qui en sont indissociables, relève exclusivement du champ d'application de cette disposition et de la compétence du juge déterminé par la clause compromissoire ou la loi applicable.

78 En revanche, ainsi qu'il ressort du point 30 ci-dessus, l'article 22 du règlement nº 58/2003 institue une voie de recours administrative visant le contrôle d'actes faisant grief adoptés par l'agence concernée. Il en va ainsi notamment des décisions de rejet d'une demande de subvention, ou des décisions de rejet d'une offre ou d'une demande de participation à un appel d'offres lors d'une procédure de passation de marché.

79 Il s'ensuit qu'une demande qui ne viserait aucun acte administratif, y compris dans le cadre d'une procédure de passation de marché, mais porterait sur des mesures de nature contractuelle ne pourrait prospérer dans le cadre d'un recours administratif fondé sur l'article 22 du règlement nº 58/2003, puisqu'elle relèverait de l'article 21 de ce règlement, ce que la Hongrie a admis à l' audience.

80 Comme il ressort du point 74 ci-dessus, la demande de la Hongrie porte sur des mesures de nature contractuelle et ne vise aucun acte administratif.

81 En outre, pour autant que les arguments présentés par la Hongrie devant le Tribunal tendent à faire valoir que la note de débit et les lettres qui l'ont précédée revêtiraient le caractère d'actes administratifs, il convient de rappeler que l'examen de ces actes, exposé aux points 41 à 51 ci-dessus, a confirmé qu'ils s'inscrivaient exclusivement dans le cadre de la relation contractuelle de la Hongrie avec la CINEA.

82 Par conséquent, la Commission a rejeté à juste titre, dans la lettre litigieuse, la demande de la Hongrie en indiquant, bien que de manière succincte, que les actes de la CINEA revêtaient une nature contractuelle et que les griefs dirigés contre de telles mesures devaient être adressés à cette dernière.

83 Il résulte de tout ce qui précède que le recours, en ce qu'il tend à l'annulation de la lettre litigieuse, doit être rejeté comme étant non fondé.

Sur les dépens

84 Aux termes de l'article 134, paragraphe 1, du règlement de procédure, toute partie qui succombe est condamnée aux dépens, s'il est conclu en ce sens.

85 La Hongrie ayant succombé en ses conclusions, il y a lieu de la condamner à supporter ses propres dépens ainsi que ceux exposés par la Commission et la CINEA, y compris ceux afférents à la procédure de référé, conformément aux conclusions de ces dernières.

Par ces motifs,

LE TRIBUNAL (deuxième chambre)

déclare et arrête :

1) Le recours est irrecevable pour autant qu'il vise la lettre de l'Agence exécutive européenne pour le climat, les infrastructures et l'environnement (CINEA), y compris la note de débit nº 3242415645, émise le 18 décembre 2024.

2) La demande d'adaptation de la requête est rejetée comme étant irrecevable.

3) Le recours est rejeté pour le surplus.

4) La Hongrie est condamnée à supporter ses propres dépens ainsi que ceux exposés par la Commission européenne et la CINEA, y compris ceux afférents à la procédure de référé.

Półtorak Hesse Steinfatt

Ainsi prononcé en audience publique à Luxembourg, le 25 novembre 2026.

Signatures