CONCLUZIILE AVOCATULUI GENERAL PEDRO CRUZ VILLALÓN prezentate la 1 iunie 2010[1]

I — Introducere

1. Anotato Dikastirio (Curtea Supremă) din Cipru, în calitate de instanță de prim grad[2], solicită Curții să stabilească dacă din articolul 2 alineatul (8) din Directiva 89/665/CEE[3] trebuie dedus un drept al autorității contractante de a ataca în justiție anularea deciziei sale de către organismul administrativ responsabil cu efectuarea controlului procedurilor privind căile de atac.

II — Cadrul juridic

A — *Directiva 89/665*

2. În conformitate cu articolul 1 alineatul (1),[4]

„statele membre adoptă măsurile necesare pentru a asigura că, în ceea ce privește procedurile de atribuire a contractelor care intră în domeniul de aplicare al Directivelor 71/305/CEE și 77/62/CEE, deciziile luate de autoritățile contractante pot face

1 — Limba originală: spaniola.

2 — Împotriva hotărârilor acesteia poate fi formulat apel la adunarea plenară a aceleiași instanțe.

3 — Directiva Consiliului din 21 decembrie 1989 privind coordonarea actelor cu putere de lege și a actelor administrative privind aplicarea procedurilor care vizează căile de atac față de atribuirea contractelor de achiziții publice de produse și a contractelor publice de lucrări (JO L 395, p. 33, Ediție specială, 06/vol. 1, p. 237).

4 — Dispoziție conformă cu modul de redactare a articolului 41 din Directiva 92/50/CEE a Consiliului din 18 iunie 1992 privind coordonarea procedurilor de atribuire a contractelor de achiziții publice de servicii (JO L 209, p. 1, Ediție specială, 06/vol. 2, p. 50). În conformitate cu articolul 33 din Directiva 93/36/CEE a Consiliului din 14 iunie 1993 privind coordonarea procedurilor de atribuire a contractelor de achiziții publice de bunuri (JO L 199, p. 1), cu articolul 36 din Directiva 93/37/CEE a Consiliului din 14 iunie 1993 privind coordonarea procedurilor de atribuire a contractelor de achiziții publice de lucrări (JO L 199, p. 54) și cu articolul 82 al doilea paragraf din Directiva 2004/18/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 31 martie 2004 privind coordonarea procedurilor de atribuire a contractelor de achiziții publice de lucrări, de bunuri și de servicii (JO L 134, p. 114, Ediție specială, 06/vol. 8, p. 116) și în conformitate cu tabelele de corespondență aflate în anexele la directivele menționate, trimiterile la Directivele 71/305/CEE, 77/62/CEE și 92/50/CEE, care figurează la articolul 1 alineatul (1) din Directiva 89/665, se consideră a fi făcute la Directiva 2004/18.

obiectul unor căi de atac eficiente și, în special, cât mai rapide posibil în conformitate cu condițiile stabilite în articolele de mai jos și, în special, articolul 2 alineatul (7), pe motiv că respectivele decizii au încălcat legislația comunitară în domeniul achizițiilor publice sau reglementările de drept intern pentru punerea în aplicare a acestei legislații".

3. Articolul 1 alineatul (3) prevede:

„Statele membre adoptă măsurile necesare pentru a asigura că procedurile privind căile de atac sunt accesibile, în conformitate cu reglementări detaliate care pot fi stabilite de statele membre, cel puțin oricărei persoane care este sau a fost interesată de obținerea unui anumit contract public, achiziție de produse sau a unui contract public de lucrări și care a fost sau riscă să fie lezată de o presupusă încălcare. În special, statele membre pot pretinde ca persoana care formulează acțiune în calea de atac să fi notificat, în prealabil, autoritatea contractantă asupra presupusei încălcări și asupra intenției sale de a formula acțiune în calea de atac."

4. În conformitate cu articolul 2 alineatul (8):

„În cazul în care organismele responsabile cu procedurile privind căile de atac nu sunt de natură judiciară, acestea prezintă întotdeauna motivații scrise privind deciziile adoptate. De asemenea, în astfel de cazuri, trebuie prevăzute dispoziții pentru a garanta procedurile prin care o măsură presupus ilegală luată de organismul competent privind căile de atac sau orice presupusă deficiență în exercitarea competențelor acordate acestuia poate face obiectul unei căi de atac în fața instanței sau al unei căi de atac în fața unui alt organism care este o instanță sau tribunal în înțelesul articolului 177 din Tratatul CEE și este independent atât față de autoritatea contractantă, cât și de organismul competent privind căile de atac.

[…]" [5]

B — *Dreptul cipriot*

5. Potrivit articolului 146 alineatul (2) din Constituția Republicii Cipru, acțiunea în justiție împotriva actelor sau a omisiunilor organelor administrative „se intentează de orice persoană al cărei interes legitim și actual, de care dispune personal sau în calitate de membru al unei comunități, este lezat în mod direct prin decizie, act sau omisiune".

6. Legea nr. 101 (I)/2003 privind atribuirea contractelor de achiziții (publice de bunuri, de lucrări și de servicii), în versiunea modificată de Legea nr. 181 (I)/2004, a fost adoptată în vederea armonizării legislației

5 — În urma adoptării Directivei 2007/66/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 11 decembrie 2007 de modificare a Directivelor 89/665/CEE și 92/13/CEE ale Consiliului în ceea ce privește ameliorarea eficacității căilor de atac în materie de atribuire a contractelor de achiziții publice (JO L 335, p. 31), care nu este aplicabilă în prezenta cauză *ratione temporis*, dispoziția de la articolul 2 alineatul (8) se regăsește, fără modificări substanțiale, la alineatul (9) al aceluiași articol, deși referința, în versiunea spaniolă a articolului 2 alineatul (8), la „organismo de base" (organismul competent privind căile de atac) este înlocuită de referința mai puțin ambiguă la „organo de recurso" (organismul responsabil de soluționarea căilor de atac).

cipriote cu dreptul Uniunii, inclusiv cu Directiva 89/665/CEE, articolul 55 instituind, în acest scop, Anatheoritiki Archi Prosforon (Autoritatea de Revizuire a Ofertelor, denumită în continuare „Autoritatea de Revizuire"), căreia i-a fost conferită, prin articolul 56, competența de a soluționa „plângerile ierarhice" formulate împotriva deciziilor autorităților contractante. Articolul 60 din această lege, astfel cum a fost modificat prin Legea nr. 181 (I)/2004, prevede: „În cazul în care persoana interesată se consideră lezată prin decizia adoptată de [Autoritatea de Revizuire], aceasta poate sesiza Anotato Dikastirio cu o acțiune întemeiată pe articolul 146 din Constituție. Autoritatea contractantă are de asemenea posibilitatea de a formula acțiune la Anotato Dikastirio în temeiul articolului 146 din Constituție, în cazul în care, în temeiul unor probe scrise corespunzătoare, reiese că decizia [Autorității de Revizuire] a fost injustă față de autoritatea contractantă."

7. Astfel cum se precizează mai jos, Anotato Dikastirio a formulat o apreciere în legătură cu această dispoziție, care este deosebit de importantă în prezenta cauză.

III — Situația de fapt din procedura națională și întrebarea preliminară

8. În iunie 2003, Symvoulio Apochetefseon Lefkosias (Oficiul pentru Tratarea Apelor Reziduale din Nicosia, denumit în continuare „Symvoulio") [6], acționând în calitate de autoritate contractantă, a publicat un anunț de participare având ca obiect studierea, construirea, exploatarea și întreținerea timp de zece ani a unei uzine de tratare a apelor reziduale din Anthoupolis.

9. Printre ofertanții preselectați se aflau consorțiile Degremont SA & Atlas Pantou Co Ltd (denumit în continuare „Degremont"), precum și WTE BAMAG.

10. După depunerea ofertelor respective, Symvoulio a comunicat Degremont decizia sa de a atribui contractul consorțiului WTE BAMAG.

11. La 7 octombrie 2005, Degremont a formulat o acțiune împotriva acestei decizii la Autoritatea de Revizuire, solicitând ca măsură provizorie suspendarea executării deciziei Symvoulio, dat fiind că această executare ar fi implicat atribuirea ireversibilă a contractului. Ședința în cursul căreia urma să fie soluționată cererea privind măsura provizorie a fost stabilită pentru data de 13 octombrie 2005, însă, dat fiind că simpla introducere a unei cereri privind o măsură provizorie nu era suficientă (la data faptelor) pentru a determina suspendarea executării, Symvoulio a atribuit efectiv contractul consorțiului WTE BAMAG înainte ca

6 — În cursul ședinței, s-a precizat că circumscripția teritorială a Symvoulio include zona metropolitană a Nicosiei și că este prezidată de primarul acestui municipiu.

Autoritatea de Revizuire să se pronunțe cu privire la cererea de suspendare.

12. La 14 februarie 2006, Autoritatea de Revizuire a soluționat acțiunea (pe fond), anulând decizia Symvoulio [7].

13. Întreprinderea WTE BAMAG nu a introdus o acțiune în justiție împotriva acestei decizii la Anotato Dikastirio. Acest lucru a fost făcut, în schimb, de Symvoulio [8], prin cererea din 31 martie 2006, invocând, în vederea recunoașterii calității sale procesuale, articolul 146 alineatul (2) din Constituție și articolul 60 din Legea nr. 101 (I)/2003 privind atribuirea contractelor de achiziții publice.

14. În timp ce această acțiune era încă pendinte, Anotato Dikastirio a pronunțat, în ședință plenară, hotărârea din 10 decembrie 2007, în cadrul unei alte acțiuni [9] între aceleași părți. În această hotărâre, Anotato Dikastirio a considerat că Symvoulio, în calitate de autoritate contractantă, nu ar avea interesul legitim de a formula o acțiune împotriva deciziei de anulare pronunțate de Autoritatea de Revizuire, pentru motivul, în esență, că 1) această decizie ar face parte dintr-o procedură complexă de atribuire, 2) Autoritatea de Revizuire ar fi a doua instanță administrativă (instanță superioară) în raport cu Symvoulio, o componentă a administrației neputând avea un interes legitim împotriva alteia, 3) autoritățile contractante asigură respectarea interesului general, însă nu au interese particulare, și 4) articolul 60 din Legea nr. 101 (I)/2003 nu poate conferi un drept de acțiune autorității contractante dacă un astfel de drept nu este recunoscut acesteia prin articolul 146 alineatul (2) din Constituție.

15. Anotato Dikastirio (în cauza nr. 629/2006), în calitate de instanță de prim grad, cunoscând jurisprudența stabilită de adunarea sa plenară și întrucât în cadrul acestei jurisprudențe nu fusese efectuată o examinare a reglementării cipriote în raport cu Directiva 89/665, a suspendat judecarea cauzei și s-a adresat Curții, prin intermediul unei cereri de pronunțare a unei hotărâri preliminare, în termenii următori:

„În ce măsură articolul 2 alineatul (8) din Directiva 89/665/CE recunoaște autorităților contractante dreptul de a formula o acțiune în justiție împotriva deciziilor de anulare adoptate de organismele responsabile cu procedurile privind căile de atac, în cazul în care aceste organisme nu sunt de natură judiciară?”

7 — Intervenienții în prezenta procedură preliminară nu prezintă motivele care au condus Autoritatea de Revizuire la revocarea deciziei Symvoulio.

8 — Care a dat naștere cauzei nr. 696/2006.

9 — Cauza nr. 106/2006.

IV — Procedura în fața Curții

16. Cererea de pronunțare a unei hotărâri preliminare a fost înregistrată la grefa Curții la 22 decembrie 2008.

17. Symvoulio, guvernul Republicii Cehe și Comisia solicită Curții să răspundă afirmativ la întrebarea adresată de Anotato Dikastirio, în sensul că articolul 2 alineatul (8) din Directiva 89/665/CE recunoaște autorităților contractante dreptul de a ataca în justiție deciziile adoptate de organismele responsabile cu procedurile privind căile de atac.

18. Potrivit Autorității de Revizuire, Directiva 89/665 conferă protecție întreprinderilor, iar nu autorităților contractante, și, prin urmare, acestora din urmă nu trebuie să le fie recunoscut un interes individualizat care să le permită să se confrunte, pe cale judiciară, cu organismele însărcinate cu revizuirea deciziilor lor.

19. La ședință, care a avut loc la 25 martie 2010, s-au prezentat pentru a-și susține oral cererile reprezentanții Symvoulio, ai Autorității de Revizuire și ai Comisiei.

V — Cu privire la fond

20. Cererea de pronunțare a unei hotărâri preliminare formulată de Anotato Dikastirio pune în discuție problema, inedită în jurisprudența Curții, dacă, în temeiul Directivei 89/665, trebuie recunoscut unei autorități contractante dreptul de a contesta deciziile unui alt organism public învestit cu sarcina de a-i revizui deciziile, având în vedere că, fără a aduce atingere naturii publice a celor două organisme, acestea posedă fiecare propria personalitate juridică, aparțin, în plus, unor administrații diferite și, din punct de vedere funcțional, exercită misiuni diferite.

21. Răspunsul la această problemă trebuie să fie precedat de unele considerații cu privire la arhitectura căilor de atac prevăzute de Directiva 89/665, anterior examinării domeniului de aplicare al articolului 2 alineatul (8) din aceeași directivă.

22. Al treilea considerent al directivei prevede că „deschiderea concurenței comunitare în domeniul achizițiilor publice necesită o creștere semnificativă a garanțiilor privind transparența și nediscriminarea; [...] pentru a avea efecte concrete, trebuie să existe căi de atac eficiente și rapide în cazurile de încălcare a legislației comunitare în domeniul achizițiilor publice sau a reglementărilor de drept intern privind punerea în aplicare a acestei legislații”, declarație care este

conformă cu reglementarea „de fond” [10] care vizează coordonarea comunitară a procedurilor de atribuire a contractelor de achiziții publice.

23. Statele membre dispun de o largă putere de apreciere pentru punerea în aplicare a sistemului de căi de atac prevăzut de directivă, care „nu stabilește decât condițiile minimale care trebuie să fie îndeplinite de căile de atac reglementate în ordinea juridică națională în scopul de a garanta respectarea prevederilor de drept comunitar în domeniul achizițiilor publice” [11].

24. De aici rezultă, pentru a menționa numai un exemplu, că directiva nu conține nicio dispoziție care să se refere în mod specific la cerințele privind termenele de introducere a acțiunilor pe care aceasta urmărește să le instituie [12].

25. În special, în ceea ce privește aspectul cel mai important în acest moment, directiva garantează numai, în linia pe care am formulat-o, că aceste căi de atac sunt accesibile „cel puțin” oricărei persoane care este sau a fost interesată de obținerea unui anumit contract de achiziții publice și care a fost sau riscă să fie lezată de o presupusă încălcare a dreptului comunitar în materie de contracte de achiziții publice sau a normelor interne de transpunere a acestui drept [13].

26. În orice caz, legiuitorul Uniunii a intenționat să confere cel din urmă instrument de control al legalității în materia atribuirii contractelor de achiziții publice unei instanțe [14], fie în mod imediat, și anume atunci când organul responsabil cu soluționarea căilor de atac este în mod direct o instanță, fie în mod indirect, atribuind instanțelor competența de a soluționa acțiunea formulată, dacă este cazul, împotriva deciziei unei entități administrative de revizuire, eventual creată. Acest din urmă mecanism este cel care a fost implementat în Cipru, unde competența de a soluționa acțiunile introduse împotriva actelor amintitei entități administrative instituite în acest stat (Autoritatea de Revizuire) este conferită Anotato Dikastirio (Curtea Supremă).

10 — Integrată actualmente, în esență, în Directiva 2004/17/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 31 martie 2004 de coordonare a procedurilor de atribuire a contractelor de achiziții în sectoarele apei, energiei, transporturilor și serviciilor poștale (JO L 134, p. 1, Ediție specială, 06/vol. 8, p. 3) și în Directiva 2004/18.

11 — Hotărârea Curții din 19 iunie 2003, GAT (C-315/01, Rec., p. I-6351), punctul 45, și Ordonanța Curții din 4 octombrie 2007, Consorzio Elisoccorso San Raffaele (C-492/06, Rep., p. I-8189), punctul 21.

12 — Potrivit Hotărârii Curții din 12 decembrie 2002, Universale-Bau și alții (C-470/99, Rec., p. I-11617), punctul 71, și Hotărârii Curții din 28 ianuarie 2010, Uniplex (UK) Ltd (C-406/08, Rep., p. I-817), punctul 26, „în consecință, este de competența ordinii juridice interne a fiecărui stat membru să definească aceste condiții legate de termen”.

13 — Ordonanța Curții din 4 octombrie 2007, citată anterior, punctul 20.

14 — Noțiune care, în acest sens, cuprinde nu numai organul judiciar recunoscut ca atare, dintr-un punct de vedere organic în fiecare stat membru, și a cărei protecție este furnizată prin intermediul unei „căi de atac în fața instanței”, ci și un „organism care este o instanță sau tribunal în înțelesul articolului 177 din tratat […] și este independent atât față de autoritatea contractantă, cât și de organismul competent privind căile de atac”, întrucât articolul 2 alineatul (8) din directivă permite de asemenea să i se încredințeze examinarea deciziilor autorității contractante sau ale organismelor administrative responsabile cu procedurile privind căile de atac.

27. Cu toate acestea, din moment ce directiva prevede posibilitatea ca soluționarea acțiunilor introduse împotriva deciziilor autorității contractante să fie încredințată unei instanțe intermediare, este evident că se deschide astfel posibilitatea ca această cale a acțiunii în justiție, în mod necesar subsecventă, să își piardă, într-o anumită măsură, rațiunea de a fi. Astfel, în cadrul căii judiciare, controlul privește temeinicia deciziei entității administrative, fie prin confirmarea, fie prin anularea atribuirii în discuție, la cererea celor care posedă, după caz, calitatea procesuală pentru a introduce o astfel de acțiune.

28. Din această observație reiese că problematica pusă în discuție în cadrul prezentei întrebări preliminare ar fi, prin definiție, inexistentă în ordinile juridice în care nu s-ar fi optat să se prevadă instanțe administrative de recurs, ci exclusiv și direct căi de atac judiciare. Într-un astfel de context, autoritățile contractante nu pot fi decât pârâte. În schimb, în cazul unei eventuale reacții pe cale judiciară față de anularea efectuată de entitatea administrativă de control, este posibil ca, pe lângă întreprinderile lezate de anulare, autoritățile contractante să solicite de asemenea să ia parte la proces în calitate de reclamante.

29. Acesta este motivul pentru care, în prezenta cauză, Symvoulio, în scopul de a preveni o eventuală acțiune în despăgubire împotriva sa, vizează să obțină un control judiciar al anulării de către Autoritatea de Revizuire a atribuirii contractului unui ofertant determinat.

30. Prin urmare, este necesar să se stabilească dacă, în temeiul acestei aprecieri, trebuie să fie recunoscut Symvoulio dreptul la formularea unei căi de atac pe care îl solicită.

31. În opinia noastră, calitatea procesuală activă a autorității contractante de a ataca în justiție actul entității administrative responsabile cu soluționarea căilor de atac prin care i-a fost anulată decizia nu este impusă de Directiva 89/665 și nici nu poate fi dedusă din aceasta.

32. În primul rând, lectura coroborată a celui de al șaptelea și a celui de al optulea considerent nu pledează în mod precis în favoarea considerării accesului la justiție al autorităților contractante drept o cerință cuprinsă în directivă. În considerentele menționate, dreptul la formularea unei căi de atac este prevăzut în mod expres numai în favoarea întreprinderilor, incluzând observația că, în cazul în care acestea nu utilizează calea de atac, „anumite încălcări pot să nu fie corectate".

33. În al doilea rând, articolul 1 alineatul (1) din Directiva 89/665, prin faptul că prevede necesitatea unor căi de atac eficiente împotriva deciziilor autorităților contractante, recunoaște tocmai calitatea procesuală

pasivă a acestora, fără ca eventuala lor calitate procesuală activă să poată fi dedusă din vreo altă dispoziție a aceleiași directive.

34. În sfârșit, această teză, mai restrictivă, ar fi confirmată de articolul 1 alineatul (3) din directivă, în măsura în care dreptul de a formula căile de atac corespunzătoare aparține „cel puțin" oricărei persoane „care este sau a fost interesată de obținerea unui anumit contract public, achiziție de produse sau a unui contract public de lucrări și care a fost sau riscă să fie lezată de o presupusă încălcare", ceea ce pare să lase deschisă, cel puțin, posibilitatea de a exclude autoritățile contractante. În plus, dispoziția în cauză pare să nu le ia în considerare atunci când prevede obligația persoanei care dorește să recurgă la o astfel de procedură de a notifica în prealabil „autoritatea contractantă asupra presupusei încălcări și asupra intenției sale de a formula acțiune în calea de atac".

35. Este adevărat că, la lectura articolului 2 alineatul (8) din directivă, se constată că se utilizează în acest loc un limbaj mai deschis, în care, spre deosebire de alte pasaje din aceeași directivă, nu se face nicio mențiune expresă la ofertanți (mai precis, persoana care este interesată de obținerea unui contract), împrejurare pe care pare să se întemeieze Symvoulio pentru a invoca, în calitate de autoritate contractantă, un drept la formularea unei căi de atac.

36. Astfel, comparând articolul 1 alineatul (3) cu articolul (2) alineatul (8) din Directiva 89/665, reprezentantul Symvoulio a susținut, în ședință, că aceste două dispoziții nu se contrazic. În opinia sa, în timp ce această din urmă dispoziție nu se referă decât la căile de atac formulate la o instanță judecătorească (sau având o astfel de natură în sensul articolului 267 TFUE), prima are de asemenea în vedere posibilitatea de a formula o cale de atac la un organism responsabil care nu este de natură judiciară, al cărei obiect nu ar putea fi decât decizia autorității contractante. Motivul este că ar fi exclus din punct de vedere conceptual ca respectiva cale de atac să fie formulată de autoritatea contractantă împotriva propriei decizii, spre deosebire de situația avută în vedere la articolul 2 alineatul (8).

37. Totuși, acest element de ambiguitate din cadrul alineatului (8) al articolului 2 din directivă nu este suficient, în opinia noastră, pentru a infirma considerațiile precedente. Articolul 2 alineatul (8) nu face decât să deschidă posibilitatea de a fi sesizat un prim organism administrativ, instituind în același timp, în orice caz, obligația, în termenii deja cunoscuți, ca deciziile acestuia să poată face obiectul unei căi de atac, fie strict judiciară, fie la un organism care, în sensul articolului 267 TFUE, este echivalent unei instanțe, fără a mai preciza aici care sunt persoanele care pot introduce o astfel de cale de atac.

38. În sfârșit, trebuie respins argumentul invocat de Symvoulio, la care se raliază și Comisia, potrivit căruia, în cazul nerecunoașterii calității procesuale active a acestuia, ar fi înlăturată posibilitatea unei aplicări directe și uniforme a dreptului Uniunii, întrucât ar fi exclusă orice posibilitate a unei trimiteri preliminare în ipotezele în care, precum în speță, nicio întreprindere nu contestă decizia sa în fața instanțelor.

39. Aceasta deoarece, pe de o parte, eventuala posibilitate suplimentară de a clarifica dreptul comunitar nu poate determina în mod direct modalitatea de reglementare a problemei specifice a calității procesuale, care revine statelor membre în cadrul autonomiei lor procedurale. Pe de altă parte, în împrejurări normale, ne putem aștepta ca înșiși ofertanții să fie cei care, confruntați cu anulări considerate ca fiind lipsite de temei juridic, să le conteste, deschizând astfel posibilitatea unei trimiteri preliminare.

40. În orice caz, însăși directiva, la articolul 3, pune la dispoziția Comisiei, cu titlu de clauză de garanție, un „mecanism specific" în cazul în care consideră că a avut loc o încălcare clară și evidentă în cursul unei proceduri de atribuire a unui contract de achiziții publice. Dispoziția în cauză permite, în acest scop, adoptarea unor măsuri adecvate în vederea corectării rapide a oricărei presupuse încălcări.

41. Se poate concluziona, pe baza considerațiilor precedente, că Directiva 89/665 nu se pronunță nici direct, nici indirect cu privire la căile de atac care trebuie puse la dispoziția autorităților contractante. Acest fapt ar fi de ajuns, în opinia noastră, pentru a răspunde negativ la întrebarea adresată de Anotato Dikastirio. Considerăm totuși că această concluzie ar trebui consolidată cu ajutorul unor considerații suplimentare.

42. Symvoulio a arătat, la punctul 18 din observațiile sale, că respectiva restricție implică un prejudiciu grav pentru aceasta, prin faptul că, pe de o parte, contractul ar fi atribuit unei persoane juridice diferite de ofertantul considerat cel mai potrivit și, pe de altă parte, nu se poate exclude angajarea răspunderii sale pentru prejudiciile cauzate ca urmare a unei atribuiri anulate ulterior de Autoritatea de Revizuire. Astfel, nu poate fi ignorat faptul că Symvoulio este o persoană juridică de drept public căreia i s-a atribuit exercitarea unor prerogative administrative proprii pentru gestionarea efectivă a apelor [15] și că, în acest context, respectivul organism își asumă rolul de autoritate

15 — Astfel, Symvoulio reprezintă, în plus, interesele comunității în vederea gestionării corespunzătoare a apelor, pe care le exercită, astfel cum s-a confirmat în ședință, pe propria și deplina sa răspundere, ceea ce include distribuirea și tratarea acestora în zona metropolitană a Nicosiei, depășind astfel zona teritorială a acestei municipalități.

contractantă, având o poziție în orice caz diferită de cea a Autorității de Revizuire [16].

43. În această privință, deși Curtea nu se poate pronunța cu privire la poziția organică ocupată de Symvoulio în sistemul cipriot, nici cu privire la raporturile dintre aceasta și Autoritatea de Revizuire [17], în ședință au fost aduse suficiente clarificări care să permită să se considere că nu este convingătoare argumentația Autorității de Revizuire potrivit căreia intervenția acestor două instanțe se înscrie într-o procedură de atribuire unică, întemeindu-se pe împrejurarea că, în realitate, aceste două organisme nu sunt independente.

44. Această teză ar fi contrazisă, pe de altă parte, de logica respectivei căi de atac descrise la articolul 2 alineatul (8) din Directiva 89/665, în măsura în care cererea ofertanților care vizează revocarea atribuirii ar fi serios compromisă în cazul în care nu ar fi recunoscut un anumit grad de independență între instanța de revizuire și autoritatea contractantă. Această apreciere este confirmată de articolul 2 alineatul (3) din Directiva 2007/66, care, atunci când se referă la calea de atac împotriva unei decizii de atribuire a unui contract, menționează „un organism de primă instanță, independent de autoritatea contractantă".

45. Cu toate acestea, independent de ansamblul acestor considerații, trebuie subliniate următoarele: odată ce s-a constatat că Directiva 89/665 nu conține nicio indicație în sensul că ar trebui pusă la dispoziția autorităților contractante o cale de atac, chiar împotriva deciziilor de anulare adoptate de o eventuală entitate administrativă de control, este clar că prejudiciile invocate de Symvoulio, în măsura în care pot fi justificate, nu își au locul, în principiu, decât în cadrul autonomiei procedurale a statelor membre și că soluția trebuie să se regăsească în acest context al ordinilor juridice naționale respective.

46. Totuși, ar trebui formulată o ultimă observație, în sensul că autonomia procedurală a statelor membre nu este, în mod evident, absolută. Astfel, atunci când această autonomie se exercită în domeniul dreptului Uniunii, limitele sale extreme sunt trasate de principiile generale ale acestei ordini juridice, care se exprimă, în special în această cauză, atât prin valoarea atribuită „statului

16 — Pornind de la observațiile formulate de cei care au intervenit în prezenta procedură preliminară, rezultă în mod clar că Symvoulio este o „autoritate contractantă", iar Autoritatea de Revizuire, un „organism responsabil cu procedurile privind căile de atac care nu este de natură judiciară" și, prin urmare, este suficient să se invoce Directiva 89/665 pentru a concluziona că aceste două organisme administrative, cel puțin din punct de vedere funcțional, îndeplinesc misiuni diferite.

17 — Nu revine Curții obligația de a analiza dreptul național, mecanismul trimiterilor preliminare fiind întemeiat pe o separare netă a funcțiilor între instanțele naționale și Curte, care este competentă să se pronunțe numai cu privire la interpretarea sau, dacă este cazul, la validitatea unei dispoziții a Uniunii, pornind de la faptele care îi sunt indicate de instanța națională: Hotărârea din 2 iunie 1994, AC-ATEL Electronics Vertriebs (C-30/93, Rec., p. I-2305), punctul 16, Hotărârea din 20 martie 1997, Phytheron International (C-352/95, Rec., p. I-1729), punctul 11, și Hotărârea din 16 iulie 1998, Dumon și Froment (C-235/95, Rec., p. I-4531), punctele 25-27.

de drept” [18], cât și prin respectarea drepturilor fundamentale, în special prin dreptul de a formula o cale de atac, în temeiul articolului 47 din Cartă [19].

47. Totuși, în scopul prezentei cauze, este suficient să se afirme în această privință că natura de persoană juridică de drept public a acestor autorități contractante face să devină foarte problematică eventuala invocare de către acestea a articolului 47 din Cartă [20], care, în plus, nu a fost invocat în mod expres în cadrul prezentului litigiu.

48. În sfârșit, încercarea de a deduce calitatea procesuală activă a autorității contractante din valoarea referitoare la statul de drept se dovedește, în împrejurările din prezenta cauză, și mai dificilă. Desigur, nu este pus la îndoială faptul că o articulare echilibrată a procedurilor judiciare face parte din imaginea unui stat de drept și, din această perspectivă, ar putea fi uimitor faptul că este blocat accesul la o cale de atac al autorității contractante în ceea ce privește anularea deciziei sale de o instanță administrativă.

49. Totuși, în această privință, nu poate fi ignorat, în primul rând, faptul că întreprinderile ofertante în favoarea cărora s-a produs atribuirea contractului, ulterior anulată, sunt înainte de toate cele care, dacă este cazul, sunt autorizate în mod natural, în măsura în care poate fi utilizată o astfel de formulare, să conteste în justiție această anulare, exercitând o calitate procesuală activă care, în mod evident, nu le-a fost niciodată contestată.

50. Pe de altă parte, nu este inutil să reamintim că, în conformitate cu articolul 2 alineatul (7) din Directiva 89/665, statele membre „adoptă măsurile necesare pentru a asigura că deciziile adoptate de organismele responsabile cu procedurile privind căile de atac pot fi puse în aplicare în mod efectiv”. Această dispoziție nu face nicio distincție între instanțele judecătorești și organismele care nu sunt de natură judiciară, prin urmare, această misiune legată de optimizarea executării nu trebuie perturbată dincolo de ceea ce este strict necesar, prin prelungirea procedurilor litigioase și a incertitudinii juridice dincolo de ceea ce prevede directiva.

18 — Articolul 2 TUE consideră „statul de drept” ca fiind o „valoare” comună statelor membre. În schimb, preambulul Cartei drepturilor fundamentale a Uniunii Europene din 7 decembrie 2000 (JO C 364, p. 1), în versiunea din 12 decembrie 2007, adaptată la Strasbourg (JO C 303, p. 1, denumită în continuare „Carta”), se referă la acesta ca „principiu”. La rândul său, articolul 19 alineatul (1) al doilea paragraf TUE prevede că „statele membre stabilesc căile de atac necesare pentru a asigura o protecție jurisdicțională efectivă în domeniile reglementate de dreptul Uniunii”.

19 — Hotărârea din 13 iulie 1989, Wachauf (5/88, Rec., p. 2609), punctul 18, și Hotărârea din 10 iulie 2003, Booker Aquaculture și Hydro Seafood (C-20/00 și C-64/00, Rec., p. I-7411), punctul 65 și următoarele.

20 — Articolul 34 din Convenția de la Roma împiedică organismele publice să invoce în fața Curții Europene a Drepturilor Omului drepturile pe care convenția le consacră; cu toate acestea, Curtea de la Strasbourg a extins, în anumite condiții, protecția conferită de articolul 6 alineatul (1) din CEDO la anumite persoane juridice de drept public: de exemplu, în Hotărârea din 9 decembrie 1994, Les Saints Monastères împotriva Greciei, seria A nr. 301 A, p. 34 și 35, punctul 49, impunând ca aceste persoane să nu exercite prerogative de putere publică, ceea ce, în mod evident, nu este aplicabil în cazul Symvoulio.

51. Considerațiile de mai sus ar trebui să fie suficiente, în opinia noastră, pentru a aprecia că restricționarea calității procesuale active a autorității contractante, în împrejurările din prezenta cauză, se dovedește proporțională din perspectiva valorii referitoare la statul de drept, a cărei amplitudine nu poate fi pusă la îndoială. Prin urmare, pentru a concluziona, nici pornind de la această din urmă observație nu se poate deduce că statul membru și-a exercitat autonomia procedurală, în cadrul Directivei 89/665, cu nerespectarea principiilor generale ale dreptului Uniunii, a valorilor sau a drepturilor fundamentale proclamate de acesta.

VI — Concluzie

52. Având în vedere considerațiile care precedă, propunem Curții să răspundă la întrebarea preliminară după cum urmează:

„Articolul 2 alineatul (8) din Directiva 89/665/CEE a Consiliului din 21 decembrie 1989 privind coordonarea actelor cu putere de lege și a actelor administrative privind aplicarea procedurilor care vizează căile de atac față de atribuirea contractelor de achiziții publice de produse și a contractelor publice de lucrări nu se opune unei interpretări în temeiul căreia o autoritate contractantă este împiedicată să își exercite dreptul de a ataca în justiție anularea deciziei sale de o instanță administrativă responsabilă cu procedurile privind căile de atac."