Repertoriul jurisprudenței

CONCLUZIILE AVOCATULUI GENERAL
DOMNUL MANUEL CAMPOS SÁNCHEZ-BORDONA
prezentate la 9 iunie 2022[1]

Cauzele conexate C-383/21 și C-384/21

Société de logement de service public (SLSP) „Sambre & Biesme”, SCRL (C-383/21)
Commune de Farciennes (C-384/21)
împotriva
Société wallonne du logement

[cerere de decizie preliminară formulată de Conseil d'État (Consiliul de Stat, acționând în calitate de Curte Administrativă Supremă, Belgia)]

„Trimitere preliminară – Directiva 2014/24/UE – Contracte de achiziții publice – Servicii, lucrări și promovare a lucrărilor – Atribuire *in house* – Entitate *in house* controlată în comun de diferite autorități contractante – Aplicabilitatea directivei”

1. În Belgia, o întreprindere publică de gestionare a locuințelor și o comună au decis să încheie o convenție-cadru privind contracte de achiziții. În conformitate cu aceasta, contractul de asistență tehnică pentru construcția de locuințe și contractul de servicii de inventar de azbest nu se vor atribui pe bază de concurs, ci direct unei entități terțe, de asemenea publică.

2. Autoritatea însărcinată de guvernul valon cu supravegherea comportamentului întreprinderilor publice de gestionare a locuințelor a anulat convenția menționată pentru motivul că nu erau îndeplinite *in casu* condițiile pentru atribuirea directă a contractelor.

3. Fiecare dintre cele două părți semnatare ale convenției a formulat o acțiune împotriva deciziei de anulare a acesteia, deoarece, în opinia lor, atribuirea directă era compatibilă cu Directiva 2014/24/UE[2]. Litigiul a ajuns pe rolul instanței administrative supreme din Belgia, care a sesizat Curtea cu două cereri de decizie preliminară.

[1] Limba originală: spaniola.

[2] Directiva Parlamentului European și a Consiliului din 26 februarie 2014 privind achizițiile publice și de abrogare a Directivei 2004/18/CE (JO 2014, L 94, p. 65), astfel cum a fost modificată prin Regulamentul delegat (UE) 2015/2170 al Comisiei din 24 noiembrie 2015 (JO 2015, L 307, p. 5).

I. Cadrul juridic. Directiva 2014/24

4. În conformitate cu considerentul (31):

„Există un nivel considerabil de incertitudine juridică cu privire la măsura în care contractele încheiate între entități din sectorul public ar trebui să facă obiectul normelor privind achizițiile publice. Jurisprudența relevantă a Curții de Justiție a Uniunii Europene face obiectul unor interpretări divergente între statele membre și chiar între autoritățile contractante. Prin urmare, este necesar să se clarifice cazurile în care contractele încheiate în cadrul sectorului public nu sunt supuse aplicării normelor privind achizițiile publice.

Această clarificare ar trebui să fie ghidată de principiile stabilite în jurisprudența relevantă a Curții de Justiție a Uniunii Europene. Simplul fapt că ambele părți la un acord sunt autorități publice nu exclude în sine aplicarea normelor privind achizițiile publice. Cu toate acestea, aplicarea normelor privind achizițiile publice nu ar trebui să interfereze cu libertatea autorităților publice de a-și îndeplini atribuțiile de serviciu public atribuite acestora prin utilizarea resurselor proprii, care include posibilitatea cooperării cu alte autorități publice.

[…]”

5. În considerentul (33) se arată că:

„Autoritățile contractante ar trebui să poată opta să furnizeze în comun serviciile publice prin cooperare, fără să fie obligate să utilizeze o formă juridică anume. O astfel de cooperare ar putea cuprinde toate tipurile de activități legate de îndeplinirea serviciilor și a responsabilităților atribuite sau asumate de autoritățile participante, cum ar fi atribuțiile obligatorii sau voluntare ale autorităților locale sau regionale sau serviciile atribuite organismelor specifice de drept public. Serviciile furnizate de diferitele autorități participante nu trebuie să fie în mod obligatoriu identice; ele pot fi și complementare.

Contractele de furnizare comună de servicii publice nu ar trebui să facă obiectul aplicării normelor prevăzute de prezenta directivă, cu condiția să fie încheiate exclusiv între autorități contractante, cu condiția ca punerea în aplicare a respectivei cooperări să fie reglementată exclusiv în baza considerațiilor legate de interesul public și astfel încât niciun furnizor privat de servicii să nu se afle într-o poziție de avantaj față de concurenții săi.

În vederea îndeplinirii acestor condiții, cooperarea ar trebui să se bazeze pe un concept cooperatist. O astfel de cooperare nu obligă toate autoritățile participante să își asume îndeplinirea principalelor obligații contractuale, atât timp cât există angajamente de a contribui la îndeplinirea prin cooperare a serviciului public în cauză. În plus, punerea în aplicare a cooperării, inclusiv eventualele transferuri financiare între autoritățile contractante participante, ar trebui să fie reglementată exclusiv de considerații legate de interesul public.”

6. Articolul 12 („Contracte de achiziții publice încheiate între entități din sectorul public”) prevede:

„(1) Un contract de achiziții publice atribuit de o autoritate contractantă unei persoane juridice de drept privat sau public nu intră în domeniul de aplicare al prezentei directive în cazul în care sunt îndeplinite toate condițiile următoare:

(a) autoritatea contractantă exercită asupra persoanei juridice în cauză un control similar celui pe care îl exercită asupra propriilor servicii;

(b) peste 80 % din activitățile persoanei juridice controlate sunt efectuate în vederea îndeplinirii atribuțiilor care îi sunt încredințate de către autoritatea contractantă care o controlează sau de către alte persoane juridice controlate de respectiva autoritate contractantă și

(c) nu există participare privată directă la capitalul persoanei juridice controlate, cu excepția formelor de participare nemajoritare sau nedecisive a capitalului privat cerute de dispozițiile legislative naționale, în conformitate cu tratatele, care nu exercită o influență decisivă asupra persoanei juridice controlate.

[…]

(3) O autoritate contractantă care nu exercită asupra unei persoane juridice de drept privat sau public un control în sensul alineatului (1) poate să atribuie un contract de achiziție publică respectivei persoane juridice, fără a aplica prezenta directivă, dacă sunt îndeplinite toate condițiile următoare:

(a) autoritatea contractantă exercită în comun cu alte autorități contractante asupra respectivei persoane juridice un control similar celui pe care îl exercită asupra propriilor servicii;

(b) peste 80 % din activitățile respectivei persoane juridice sunt efectuate în vederea îndeplinirii atribuțiilor care îi sunt încredințate de către autoritățile contractante care o controlează sau de către alte persoane juridice controlate de aceleași autorități contractante;

[…]

În sensul literei (a) de la primul paragraf, autoritățile contractante exercită în comun controlul asupra unei persoane juridice dacă sunt îndeplinite toate condițiile următoare:

(i) organele de decizie ale persoanei juridice controlate sunt compuse din reprezentanți ai tuturor autorităților contractante participante. Reprezentanții individuali pot reprezenta mai multe sau toate autoritățile contractante participante;

(ii) autoritățile contractante sunt în măsură să exercite în comun o influență decisivă asupra obiectivelor strategice și a deciziilor importante ale persoanei juridice controlate și

(iii) persoana juridică controlată nu urmărește interese contrare celor ale autorităților contractante care o controlează.

(4) Un contract încheiat exclusiv între două sau mai multe autorități contractante nu intră în domeniul de aplicare al prezentei directive în cazul în care sunt îndeplinite toate condițiile următoare:

(a) contractul instituie sau pune în aplicare o cooperare între autoritățile contractante participante, cu scopul de a asigura că prestarea serviciilor publice pe care trebuie să o efectueze se realizează în vederea îndeplinirii obiectivelor comune;

(b) punerea în aplicare a respectivei cooperări este reglementată exclusiv în baza considerațiilor și a cerințelor legate de interesul public și

(c) autoritățile contractante participante desfășoară pe piața liberă sub 20 % din activitățile vizate de cooperare.

[…]”

II. Situațiile de fapt, procedurile și întrebările preliminare

7. Société de logement de service public Sambre & Biesme [3] este o entitate publică constituită ca o societate cooperativă cu răspundere limitată. Asociații săi principali sunt comunele Farciennes și Aiseau-Presles. Aceasta face parte din rețeaua societăților de gestionare a locuințelor din serviciul public din Valonia (Belgia).

8. În anul 2015, SLSP Sambre și Biesme și comuna Farciennes au decis să creeze un eco-cartier în Farciennes cuprinzând aproximativ 150 de locuințe publice și private. Având în vedere anvergura proiectului, părțile au apelat la ajutorul Intercommunale pour la gestion et la réalisation d'études techniques et économiques [4], o entitate care este constituită de asemenea ca o societate cooperativă cu răspundere limitată.

9. IGRETEC este formată exclusiv din persoane juridice de drept public. În anul 2016, aceasta număra printre asociații săi peste 70 de comune (printre care și comuna Farciennes) și peste 50 de „autorități publice” de altă natură. Comunele dețineau 5 054 351 de părți sociale cu drept de vot, iar celelalte autorități publice 17 126 de părți sociale similare.

10. Statutul IGRETEC rezervă comunelor majoritatea voturilor, precum și președinția diferitelor organe de administrare. Deciziile organelor respective sunt luate cu majoritatea voturilor asociaților comunali.

11. La momentul faptelor, din consiliul de administrație al IGRETEC făcea parte un consilier comunal al comunei Farciennes, care era de asemenea administrator al SLSP Sambre și Biesme.

12. La 29 octombrie 2015, SLSP Sambre și Biesme a decis să cumpere o singură parte socială în IGRETEC, în valoare de 6,20 euro, pentru a putea beneficia de serviciile sale. Aceasta a obținut astfel calitatea de asociat al societății intercomunale, chiar dacă participația sa era pur simbolică [5].

[3] Societatea de gestionare a locuințelor din serviciul public Sambre și Biesme (denumită în continuare „SLSP Sambre și Biesme”).

[4] Asociația intercomunală pentru gestionarea și realizarea studiilor tehnice și economice (denumită în continuare „IGRETEC”).

[5] Aceasta reprezenta 0,0000000197 % din părțile sociale care confereau drept de vot (p. 26 din decizia de trimitere pronunțată în cauza C-383/21) și 0,0000049 % din părțile sociale (p. 39 din decizia de trimitere pronunțată în cauza C-384/21).

13. În luna ianuarie 2017, comuna Farciennes și SLSP Sambre și Biesme au elaborat un proiect de convenție-cadru pentru a stabili drepturile și obligațiile acestora în ceea ce privește conceperea și realizarea eco-cartierului din Farciennes. Convenția conținea următoarele clauze:

– Conform articolului 1, părțile decideau să realizeze în comun atribuirea contractelor de achiziții publice de servicii, de lucrări și de promovare a lucrărilor și desemnau comuna Farciennes ca autoritate contractantă pentru a acționa în numele lor și pentru a adopta singură orice decizie referitoare la atribuirea contractelor.

– Articolul 5[6] prevede că „părțile convin că comuna Farciennes încheie cu IGRETEC […] o convenție de asistență privind supravegherea, prestațiile juridice și mediul, în cadrul relației «in house» care leagă fiecare dintre părți de societatea intercomunală menționată”.

– Pentru a coordona procesul de luare a deciziilor în ceea ce privește punerea în aplicare a convenției-cadru, anexa la aceasta instituia un comitet director[7].

– IGRETEC, deși nu era semnatară a acordului-cadru, pe lângă faptul că ar fi reprezentată în cadrul comitetului director, ar asigura secretariatul acestuia.

14. La 9 februarie 2017, consiliul de administrație al SLSP Sambre și Biesme a decis: a) „să aprobe încheierea unei convenții-cadru privind contracte de achiziții comune cu comuna Farciennes” și b) „să nu inițieze o procedură concurențială pentru contractul de achiziții publice de servicii de inventar de azbest”, al cărui caiet de sarcini îl aprobase anterior, „având în vedere relația *in house* dintre [SLSP Sambre și Biesme] și IGRETEC”. Acest caiet de sarcini este descris ca reprezentând prima etapă de punere în aplicare a proiectului de eco-cartier din Farciennes.

15. La 10 februarie 2017, comisarul SWL care se ocupă de verificarea SLSP Sambre și Biesme a contestat în fața SWL cele două decizii menționate anterior (denumite în continuare „deciziile contestate”). SWL acționează în numele guvernului valon în calitate de autoritate de supraveghere pentru monitorizarea societăților de gestionare a locuințelor din serviciul public.

16. La 25 februarie 2017, SWL a anulat deciziile contestate, ca urmare a atribuirii în favoarea IGRETEC, fără organizarea unei proceduri publice de cerere de ofertă, a contractului de asistență tehnică (articolul 5 din convenția-cadru) și a contractului de servicii de inventar de azbest.

17. În opinia SWL:

– Este rezonabil să se conteste faptul că SLSP Sambre și Biesme exercită asupra IGRETEC o influență decisivă, în măsura în care aceasta deține o singură parte din capitalul social al celei din urmă, al cărei statut conferă o poziție dominantă comunelor.

– Desemnarea comunei Farciennes ca autoritate contractantă pilot (articolul 1 din convenția-cadru) nu este suficientă pentru a justifica atribuirea directă a contractelor către IGRETEC, în numele diferitelor părți la convenția-cadru, chiar dacă comuna Farciennes beneficiază în mod individual de excepția *in house* în relațiile sale cu IGRETEC. În contextul

[6] Acesta era intitulat „Alegerea asistenței pentru supravegherea punerii în aplicare a contractelor de achiziții publice de servicii, de lucrări și de promovare a lucrărilor și pentru realizarea dosarului de revitalizare urbană”.

[7] Comitetul director este format din patru reprezentanți ai comunei Farciennes, din doi reprezentanți ai SLSP Sambre și Biesme, din doi reprezentanți ai IGRETEC și din doi reprezentanți ai Société wallonne du logement (Societatea valonă de gestionare a locuințelor, denumită în continuare „SWL”). Deciziile comitetului sunt adoptate prin consens.

unui contract de achiziții comun, diferiții parteneri se regrupează la nivelul conceperii comenzii, însă fiecare partener trebuie să respecte procedurile obișnuite de atribuire.

18. Având în vedere că deciziile SWL pot fi supuse unei căi de atac în fața instanțelor administrative, SLSP Sambre și Biesme și comuna Farciennes au atacat separat anularea deciziilor contestate.

19. Conseil d'État (Consiliul de Stat, acționând în calitate de Curte Administrativă Supremă, Belgia), care trebuie să soluționeze acțiunile respective, sesizează Curtea cu două cereri de decizie preliminară:

20. În ceea ce privește prima cerere de decizie preliminară (cauza C-383/21), acesta adresează următoarele întrebări:

„1) Articolul 12 [alineatul] (3) din Directiva 2014/24/UE […] trebuie interpretat în sensul că produce un efect direct?

2) În cazul unui răspuns afirmativ la această primă întrebare, articolul 12 [alineatul] (3) din Directiva 2014/24/UE, menționată anterior, trebuie interpretat în sensul că cerința ca o autoritate contractantă, în speță o societate de gestionare a locuințelor din serviciul public, să fie reprezentată în cadrul organelor de decizie ale persoanei juridice controlate, în speță o societate cooperativă intercomunală, este îndeplinită pentru simplul motiv că o persoană care face parte din consiliul de administrație al acestei societăți cooperative intercomunale în calitate de consilier comunal al unei alte autorități contractante participante, în speță o comună, are de asemenea, ca urmare a unor împrejurări exclusiv factuale și fără garantarea juridică a reprezentării, calitatea de administrator al societății de gestionare a locuințelor din serviciul public, în timp ce comuna este acționar (neexclusiv) atât al entității controlate (societatea cooperativă intercomunală), cât și al societății de gestionare a locuințelor din serviciul public?

3) În cazul unui răspuns negativ la prima întrebare adresată, trebuie să se considere că o autoritate contractantă, în speță o societate de gestionare a locuințelor din serviciul public, «participă» la organele de decizie ale persoanei juridice controlate, în speță o societate cooperativă intercomunală, pentru simplul motiv că o persoană care face parte din consiliul de administrație al acestei societăți cooperative intercomunale în calitate de consilier comunal al unei alte autorități contractante participante, în speță o comună, are de asemenea, ca urmare a unor împrejurări exclusiv factuale și fără garantarea juridică a reprezentării, calitatea de administrator al societății de gestionare a locuințelor din serviciul public, în timp ce comuna este acționar (neexclusiv) atât al entității controlate (societatea cooperativă intercomunală), cât și al societății de gestionare a locuințelor din serviciul public?"

21. În cea de a doua cerere de decizie preliminară (cauza C-384/21), instanța de trimitere, pe lângă întrebările anterioare, formulează următoarele întrebări:

„4) Articolul 12 [alineatul] (4) din Directiva 2014/24/UE […] trebuie să fie interpretat în sensul că produce un efect direct?

5) În cazul unui răspuns afirmativ la această întrebare, articolul 12 [alineatul] (4) din Directiva 2014/24/UE, menționată anterior, trebuie să fie interpretat în sensul că ar permite să fie încredințate, fără o procedură concurențială prealabilă, misiuni de asistență la supravegherea lucrărilor, de prestații juridice și de mediu unei autorități contractante, în speță o societate cooperativă intercomunală, în cazul în care aceste misiuni se înscriu în cadrul unei cooperări între alte două autorități contractante, în speță o comună și o societate pentru locuințe de serviciu public, nu se contestă că comuna exercită un control «in house în comun» asupra societății cooperative intercomunale, iar comuna și societatea pentru locuințe de serviciu public sunt membre ale societății cooperative intercomunale în sectorul de activitate «birou de studii și de administrare și centrală de achiziții» din obiectul său de activitate, care este tocmai cel vizat de misiunile pe care acestea doresc să i le încredințeze, misiuni care corespund unor activități efectuate pe piață de birouri de studii și de administrare specializate în proiectarea, realizarea și punerea în aplicare a unor proiecte?”

III. Procedura în fața Curții

22. Cererile de decizie preliminară au fost înregistrate la grefa Curții la 24 iunie 2021. Acestea au fost conexate pentru buna desfășurare a fazei scrise și a fazei orale și în vederea pronunțării hotărârii.

23. Au depus observații scrise SLSP Sambre și Biesme, comuna Farciennes, guvernul belgian și Comisia. Toate acestea au participat la ședința desfășurată la 30 martie 2022.

IV. Analiză

A. Considerații introductive

24. La indicațiile Curții, prezentele concluzii se vor referi la prima întrebare adresată în ambele cauze și la a patra și la a cincea întrebare adresate în cea de a doua cauză.

B. Prima întrebare preliminară adresată în cauza C-383/21 și prima și a patra întrebare preliminară adresate în cauza C-384/21

25. Instanța de trimitere explică faptul că legea belgiană care transpune Directiva 2014/24 în dreptul național nu era încă în vigoare la data faptelor care fac obiectul litigiului, deși termenul de transpunere expirase deja [8].

26. Reclamantele din cele două acțiuni susțin că articolul 12 alineatele (3) și (4) din Directiva 2014/24 are efect direct, deoarece conține dispoziții necondiționate și suficient de precise care stabilesc drepturi pentru justițiabili, pe care aceștia le pot invoca împotriva statului și a tuturor organelor administrației sale [9].

[8] Termenul de transpunere în dreptul național a Directivei 2014/24 era 18 aprilie 2016. Legea belgiană de transpunere a fost adoptată la 17 iunie 2016. Acesta este aplicabilă de la 30 iunie 2017, ca urmare a intrării în vigoare a unui decret de punere în aplicare din 18 aprilie 2017.

[9] Observațiile comunei Farciennes, punctul 33 și următoarele, și ale SLSP Sambre și Biesme, punctul 34 și următoarele.

27. Guvernul belgian și Comisia [10] au o opinie contrară. Aceștia susțin că articolul 12 alineatele (3) și (4) din Directiva 2014/24 nu îndeplinește condițiile pentru a avea efect direct, deoarece, în esență:

– Autoritățile contractante și organismele de drept public care intră în domeniul de aplicare al directivelor privind achizițiile publice nu sunt „particulari” care beneficiază de drepturi pe care le-ar putea invoca împotriva statului.

– Aceste dispoziții nu prevăd o obligație de a face sau de a nu face în sarcina statului și în favoarea operatorilor economici.

28. Rezultatul pe care îl vom propune în continuare [aplicarea în prezentul litigiu a articolului 12 alineatele (3) și (4) din Directiva 2014/24] s-ar obține, în practică, fie prin acceptarea faptului că eventualul efect direct al acestor alineate profită entităților publice în cauză, care ar putea să îl invoce împotriva statului, fie considerând pur și simplu că, în lipsa transpunerii directivei respective în termenul prevăzut, acele entități erau obligate să respecte dispozițiile menționate. În opinia noastră, această din urmă teză este cea corectă.

1. Efectul direct, caracterul necondiționat și posibilitatea autorităților publice de a invoca articolul 12 alineatele (3) și (4) din Directiva 2014/24

29. În opinia noastră, abordarea care stă la baza acestor întrebări preliminare nu este cea mai adecvată. Dacă ar fi fost, răspunsul ar trebui să fie în sensul propus de SWL în litigiul inițial, care este susținut de guvernul belgian și de Comisie în cadrul prezentei proceduri.

30. În susținerea răspunsului respectiv, amintim că jurisprudența privind așa-numitul „efect direct”, dezvoltată de Curte în legătură cu directivele, urmărește în principal să îi protejeze pe particulari. Aceasta le permite să își exercite drepturile conferite de directive pe care nu le-ar putea revendica altfel, în lipsa măsurilor de punere în aplicare necesare la nivel național.

31. Jurisprudența constantă a Curții privind efectul direct al directivelor, în special al celor netranspuse la timp sau transpuse incorect, stabilește cine se poate prevala de acest efect direct și în ce condiții.

32. În Hotărârea recentă din 8 martie 2022, Curtea a statuat:

– „[…] în toate situațiile în care dispozițiile unei directive sunt, din punctul de vedere al conținutului, necondiționate și suficient de precise, particularii sunt îndreptățiți să le invoce în fața instanțelor naționale împotriva statului fie atunci când acesta s-a abținut de la transpunerea în termen a directivei în dreptul național, fie atunci când a transpus directiva în mod incorect […]” [11].

– „[…] o dispoziție a dreptului Uniunii, pe de o parte, este necondiționată atunci când enunță o obligație care nu este supusă niciunei condiții și nici nu este subordonată, în privința executării sau a efectelor sale, intervenției vreunui act fie al instituțiilor Uniunii, fie al statelor

[10] Observațiile guvernului belgian, punctul 17 și următoarele și punctul 80 și următoarele, și ale Comisiei, punctul 12 și următoarele. SWL susținuse același punct de vedere în fața instanței de trimitere.

[11] Hotărârea pronunțată în cauza Bezirkshauptmannschaft Hartberg-Fürstenfeld (Efect direct) (C-205/20, EU:C:2022:168, punctul 17).

membre și, pe de altă parte, este suficient de precisă pentru a fi invocată de un justițiabil și aplicată de instanță atunci când enunță o obligație în termeni neechivoci […]”[12].

– „[…] chiar dacă o directivă lasă statelor membre o anumită marjă de apreciere atunci când adoptă modalitățile de punere a sa în aplicare, o dispoziție a acestei directive poate fi considerată ca având un caracter necondiționat și precis atunci când pune în sarcina statelor membre, în termeni neechivoci, o obligație de rezultat precisă și care nu este supusă niciunei condiții cu privire la aplicarea normei pe care o enunță […]”[13].

33. Or, plecând de la aceste premise, considerăm că entitățile publice, precum comuna Farciennes și SLSP Sambre și Biesme, care nu sunt decât o emanație a statului în sens larg, nu pot invoca împotriva acestuia (ipoteticul) efect direct al articolului 12 din Directiva 2014/24.

34. Pe de o parte, inclusiv în cazul în care s-ar accepta că articolul respectiv conține la alineatele (3) și (4) o formulare „suficient de precisă”, cu greu s-ar putea afirma că are un caracter „necondiționat” și că impune o obligație neechivocă statelor membre. Dimpotrivă, acesta autorizează statele membre, în cazul în care consideră că este oportun, să excludă din domeniul de aplicare al Directivei 2014/24 contractele încheiate între entități din sectorul public.

35. Curtea explică faptul că articolul 12 alineatul (1) din Directiva 2014/24, „care se limitează […] la a preciza condițiile pe care o autoritate contractantă trebuie să le respecte atunci când dorește să încheie o operațiune internă, are ca efect doar *abilitarea statelor membre* să excludă o astfel de operațiune din domeniul de aplicare al Directivei 2014/24”[14].

36. În același sens, Curtea precizează că Directiva 2014/24 „nu obligă statele membre să recurgă la o procedură de atribuire a unui contract de achiziții publice” și „nu le poate constrânge nici să recurgă la o operațiune internă atunci când sunt îndeplinite condițiile prevăzute la articolul 12 alineatul (1)”[15]. Același lucru este valabil și pentru alineatele (3) și (4) ale articolului respectiv.

37. Această afirmație este în acord cu libertatea statelor membre „în ceea ce privește alegerea modului de prestare a serviciilor prin care autoritățile contractante vor putea să își satisfacă propriile necesități”[16].

38. Pe de altă parte, astfel cum am arătat deja, entitățile comunale și organismele de drept public (chiar dacă acestea sunt constituite ca societăți comerciale) nu pot invoca împotriva statului pretinsul „efect direct” al articolului 12 alineatele (3) și (4) din Directiva 2014/24. În relațiile lor cu organele de stat care le controlează deciziile, entitățile comunale nu sunt „particulari” care se pot prevala de efectul respectiv.

39. Pentru aceste motive și deși considerăm că nu este necesar un răspuns în prezentul litigiu cu privire la efectul direct al articolului 12 alineatele (3) și (4) din Directiva 2014/24 în cazul în care Curtea decide să abordeze această chestiune, care a fost discutată pe larg în ședință, opinia noastră coincide cu cea exprimată cu ocazia respectivă de guvernul belgian și de Comisie.

[12] *Ibidem*, punctul 18.

[13] *Ibidem*, punctul 19.

[14] Hotărârea din 3 octombrie 2019, Irgita (C-285/18, EU:C:2019:829, denumită în continuare „Hotărârea Irgita”, punctul 43); sublinierea noastră. Ulterior, Ordonanța din 6 februarie 2020, Pia Opera Croce Verde Padova (C-11/19, EU:C:2020:88, punctele 40-46).

[15] Hotărârea Irgita, punctul 46.

[16] *Ibidem*, punctul 45, cu referire la considerentul (5) al Directivei 2014/24, conform căruia „prezenta directivă nu obligă sub nicio formă statele membre să contracteze sau să externalizeze furnizarea de servicii pe care doresc să le pună la dispoziție ele însele sau să le organizeze prin alte mijloace decât prin contracte de achiziții publice în sensul prezentei directive”.

40. Articolul 12 din Directiva 2014/24 stabilește condițiile minime pentru o competență a cărei exercitare, astfel cum am arătat, poate fi exclusă în totalitate de statele membre. În cazul în care acestea nu ar opta pentru excludere, singurul caz imaginabil în care articolul 12 ar avea efect direct (care ar putea fi invocat doar de un operator economic care se consideră prejudiciat) ar fi acela în care o autoritate contractantă ar încerca să eludeze normele privind achizițiile publice și să realizeze o operațiune internă sau o cooperare orizontală în absența condițiilor minime impuse de articolul menționat.

2. Aplicarea articolului 12 alineatele (3) și (4) din Directiva 2014/24 în ceea ce privește autoritățile publice

41. Considerațiile anterioare nu presupun însă că articolul 12 alineatele (3) și (4) din Directiva 2014/24 nu este aplicabil în prezenta cauză.

42. În ceea ce privește autoritățile publice, obligația de a respecta articolul 12 alineatele (3) și (4) înainte ca directiva să fie transpusă nu rezultă din eventualul efect direct pe care l-ar putea avea aceste dispoziții, ci din „obligația tuturor autorităților statului de a se conforma dispozițiilor directivelor (articolul 288 al treilea paragraf TFUE), precum și de a coopera în mod loial și de a se asigura de deplina executare a obligațiilor care decurg din tratate sau care rezultă din actele instituțiilor [articolul 4 alineatul (3) TUE]” [17].

43. Răspunsul adecvat la primele întrebări formulate în cele două trimiteri preliminare ar trebui să se concentreze în special asupra obligației autorităților publice de a respecta Directiva 2014/24 (dacă se dorește, asupra efectului său *obligatoriu*, astfel cum l-a calificat Comisia în ședință), în condițiile în care aceasta nu a fost încă transpusă, în pofida expirării termenului de transpunere.

44. Curtea a confirmat obligația respectivă [18].

45. În ceea ce privește autoritățile contractante implicate în aceste două litigii, al căror caracter public nu este contestat, acest lucru implică faptul că erau obligate să respecte Directiva 2014/24 de la data la care aceasta trebuia să fie transpusă [19].

46. În lipsa transpunerii și indiferent dacă articolul 12 alineatele (3) și (4) din Directiva 2014/24 are sau nu efect direct, astfel încât particularii să se îl poată invoca împotriva autorităților publice sau a entităților aflate în subordinea lor, acestea din urmă, în măsura în care acționau în calitate de autorități contractante, trebuiau să respecte condițiile prevăzute de dispoziția respectivă.

47. În cazul în care, pentru a obține serviciile necesare în vederea realizării proiectelor lor, comuna Farciennes și SLSP Sambre și Biesme preferau să nu recurgă la piață și doreau să evite procedurile obișnuite de achiziții publice, la data faptelor li se aplicau condițiile prevăzute la articolul 12 din Directiva 2014/24.

[17] În această privință, urmăm Concluziile avocatului general Wahl prezentate în cauza Portgás (C-425/12, EU:C:2013:623, punctul 52).

[18] Hotărârea 12 decembrie 2013, Portgás (C-425/12, EU:C:2013:829, punctul 34).

[19] În urma transpunerii (corecte), normele privind achizițiile publice și excepțiile lor sunt cele prevăzute de legislația națională. În ședință, s-a arătat că legiuitorul belgian a preluat în mod substanțial conținutul articolului 12 din Directiva 2014/24 în Legea din 17 iunie 2016. Totuși, ar fi putut să nu facă acest lucru. Prin urmare, este (teoretic) posibilă o transpunere în care să nu se recurgă la posibilitatea de excludere prevăzută la articolul 12.

48. După transpunerea directivei, cooperarea dintre entitățile publice, fie verticală (*in house*), fie orizontală, nu va trebui să facă obiectul procedurilor de achiziții publice dacă statul membru, în exercitarea libertății sale, a decis să se prevaleze de posibilitățile de excludere din domeniul de aplicare al Directivei 2014/24 prevăzute la articolul 12 din aceasta, astfel cum a fost interpretat de Curte [20].

49. În acest context, în cazul în care un stat a optat să permită mecanismele de cooperare interadministrativă excluse din procedurile formalizate prevăzute de Directiva 2014/24, autoritățile sale contractante vor trebui să respecte condițiile stabilite la articolul 12 alineatele (3) și (4) dacă intenționează să nu recurgă la piață pentru a obține anumite servicii sau bunuri.

C. A cincea întrebare preliminară adresată în cauza C-384/21

1. Obiectul

50. A cincea întrebare adresată în cauza C-384/21 se referă la excluderea din domeniul de aplicare al Directivei 2014/24, astfel cum este prevăzută la articolul 12 alineatul (4) din aceasta.

51. Spre deosebire de excluderea prevăzută la articolul 12 alineatele (2) și (3) din Directiva 2014/24, în temeiul căreia o autoritate contractantă (sau mai multe) trebuie să dețină controlul asupra ofertantului câștigător al contractului de achiziții publice, excluderea prevăzută la articolul 12 alineatul (4) se bazează pe cooperarea autorităților contractante între care nu există o astfel de relație de control.

52. Întrebarea preliminară își are originea în argumentele invocate cu titlu subsidiar de comuna Farciennes, în cazul în care se concluzionează că, având în vedere relația dintre SLSP Sambre și Biesme și IGRETEC, nu sunt îndeplinite condițiile stabilite la articolul 12 alineatul (3) din directivă [21].

53. Comuna Farciennes susține că, în lipsa controlului în comun prevăzut la alineatul respectiv, cooperarea orizontală între autoritățile contractante ar fi în continuare posibilă, în conformitate cu articolul 12 alineatul (4) din Directiva 2014/24. Cooperarea dintre ea însăși, SLSP Sambre și Biesme și IGRETEC ar avea această natură.

54. Din lecturarea observațiilor sale, deducem că comuna Farciennes propune două modalități de interpretare a relațiilor dintre entitățile publice în cauză:

– Conform primei modalități, pe care pare să o prefere, există o cooperare orizontală care, potrivit comunei Farciennes și SLSP Sambre și Biesme, trebuie să servească la punerea în aplicare a planului de înființare a eco-cartierului și, potrivit IGRETEC, la îndeplinirea misiunii

[20] Este un clișeu să se impună ca această interpretare să fie strictă, argumentând că situațiile enumerate la articolul 12 din Directiva 2014/24 constituie „excepții” sau „derogări” de la aplicarea directivei. Fără să detaliem acum care trebuie să fie orientarea exegezei, trebuie să reiterăm faptul că articolul menționat delimitează domeniul de aplicare al directivei. Articolul respectiv nu stabilește propriu-zis o derogare de la aceasta [a se vedea Concluziile noastre prezentate în cauza Informatikgesellschaft für Software-Entwicklung (C-796/18, EU:C:2020:47, punctele 37 și 38)].

[21] Din formularea întrebării rezultă că, potrivit instanței de trimitere, comuna Farciennes exercită asupra IGRETEC un control similar celui pe care îl are asupra propriilor sale servicii, dar că această situație nu se regăsește în ceea ce privește relația dintre SLSP Sambre și Biesme și IGRETEC.

sale în beneficiul asociaților săi, care constă în contribuirea la proiectele acestora. Prin urmare, convenția dintre părți ar urmări atingerea unor obiective comune [22].

– Conform celei de a doua modalități, relația *in house* dintre comuna respectivă și IGRETEC presupune că, atunci când prima îi încredințează celei din urmă realizarea anumitor prestații, aceasta utilizează propriile sale servicii, ceea ce trebuie luat în considerare în cadrul cooperării sale cu SLSP Sambre și Biesme [23].

55. În ambele combinații, relațiile ar rămâne reglementate de articolul 12 alineatul (4) din Directiva 2014/24. În consecință, nu ar fi necesar să se organizeze o procedură de achiziții publice.

2. Cooperarea prevăzută la articolul 12 alineatul (4) din Directiva 2014/24

56. În conformitate cu articolul 12 alineatul (4) din Directiva 2014/24, un contract de achiziții publice nu intră în domeniul de aplicare al Directivei 2014/24 în cazul în care sunt îndeplinite în mod cumulativ cele trei condiții enumerate la literele (a), (b) și (c) ale dispoziției respective [24].

57. Îndoielile instanței de trimitere se concentrează pe noțiunea de „cooperare” în sensul articolului respectiv, a cărei interpretare trebuie să fie autonomă [25].

58. Am arătat cu altă ocazie [26] că dispoziția preia jurisprudența Curții anterioară codificării, mergând însă mai departe: o clarifică și o face mai flexibilă, apropiind, într-o anumită măsură, condițiile stabilite de aceasta de cele ale celorlalte formule care permit excluderea din domeniul de aplicare al Directivei 2014/24 a anumitor contracte ale entităților din sectorul public [27].

59. Astfel se explică următoarele caracteristici ale cooperării orizontale care nu face obiectul procedurilor de achiziții publice formalizate, conform Directivei 2014/24:

– Nu este necesar, astfel cum se întâmpla în temeiul jurisprudenței anterioare [28], ca această cooperare să servească la îndeplinirea în comun a unei misiuni de serviciu public specifice tuturor autorităților contractante participante [29].

22 Observațiile comunei Farciennes, punctul 115 și următoarele, în speciale punctele 143 și 145.

23 *Ibidem*, punctul 115 și următoarele, în special punctele 139 și 140.

24 În plus față de aceste condiții, cooperarea interadministrativă trebuie să respecte în orice caz normele fundamentale ale TFUE, în special pe cele privind libera circulație a mărfurilor, libertatea de stabilire și libera prestare a serviciilor, precum și principiile egalității de tratament, nediscriminării, recunoașterii reciproce, proporționalității și transparenței. În ceea ce privește interzicerea cooperării între autoritățile contractante care are ca efect favorizarea unei întreprinderi private în raport cu concurenții săi, a se vedea Hotărârea din 28 mai 2020, Informatikgesellschaft für Software-Entwicklung (C-796/18, EU:C:2020:395, punctul 63 și următoarele și punctul 3 din dispozitiv).

25 Hotărârea din 4 iunie 2020, Remondis (C-429/19, EU:C:2020:436, punctul 24; denumită în continuare „Hotărârea Remondis II”).

26 Concluziile prezentate în cauza Informatikgesellschaft für Software-Entwicklung (C-796/18, EU:C:2020:47, punctele 26-28).

27 Anterior intrării în vigoare a Directivei 2014/24, Curtea a refuzat să recunoască existența unei cooperări orizontale în ceea ce privește atribuirea directă a contractelor privind acordarea de sprijin unui serviciu public, precum realizarea de studii de arhitectură sau de inginerie și curățenia birourilor: a se vedea Hotărârea din 19 decembrie 2012, Ordine degli Ingegneri della Provincia di Lecce și alții (C-159/11, EU:C:2012:817), pentru prima, și Hotărârea din 13 iunie 2013, Piepenbrock (C-386/11, EU:C:2013:385), pentru a doua. Cu toate acestea, s-ar putea argumenta că motivul refuzului respectiv nu consta în caracterul auxiliar al prestației, ci în faptul că acordul *inter partes* nu s-a concentrat pe desfășurarea în comun a sarcinilor de serviciu public: facem trimitere la punctul 34 din Hotărârea Ordine degli Ingegneri della Provincia di Lecce și alții și la punctul 39 din Hotărârea Piepenbrock. În orice caz, restricția a fost eliminată din directiva în vigoare.

28 Pe lângă cele menționate în nota de subsol anterioară, a se vedea Hotărârea din 9 iunie 2009, Comisia/Germania (C-480/06, EU:C:2009:357, punctul 37), și Hotărârea din 8 mai 2014, Datenlotsen Informationssysteme (C-15/13, EU:C:2014:303, punctul 35). Acest aspect a fost preluat de asemenea de Comisie în Propunerea sa de directivă a Parlamentului European și a Consiliului privind achizițiile publice [COM(2011) 896 final], articolul 11 alineatul (4) litera (a).

29 Hotărârea din 28 mai 2020, Informatikgesellschaft für Software-Entwicklung (C-796/18, EU:C:2020:395, punctele 57 și 58 și dispozitivul).

– Se permite ca respectiva cooperare să se refere la (sau să se materializeze în) activități auxiliare serviciilor publice, cu condiția ca acestea să contribuie la îndeplinirea lor efectivă [30].

– Serviciile furnizate de autoritățile contractante nu trebuie să fie în mod obligatoriu identice. Atât timp cât este îndeplinită condiția privind caracterul comun al obiectivelor, care trebuie să fie, în plus, de interes public, se acceptă complementaritatea acelor servicii [31].

– Atâta vreme cât există angajamente de a contribui la executarea prin cooperare a serviciului public, nu este necesar ca fiecare parte să participe în mod egal la cooperare; aceasta se poate baza pe o împărțire a sarcinilor sau pe o anumită specializare [32].

60. În schimb, colaborarea dintre părți este indispensabil să vizeze atingerea unor *obiective comune pentru toate acestea*. Este un element esențial al cooperării orizontale, care este diferit de atribuirea directă către entități controlate de autoritatea contractantă.

61. Acesta este sensul în care s-a pronunțat Curtea în Hotărârea Remondis II, făcând referire la „dimensiunea intrinsec colaborativă” a cooperării prevăzute la articolul 12 alineatul (4) din Directiva 2014/24. Dimensiunea respectivă se concretizează printre altele în pregătirea acordului de cooperare prin definirea necesităților comune și prin identificarea soluțiilor pentru acestea [33].

62. În plus, cooperarea orizontală se bazează pe un *concept cooperatist*, cu alte cuvinte se traduce prin angajamente reciproce din partea participanților. Aceste angajamente presupun mai mult decât prestarea unui anumit serviciu, pe de o parte, și remunerarea sa, pe de altă parte, astfel cum s-a clarificat în Hotărârea Remondis II [34].

[30] *Ibidem*, punctele 59 și 60 și dispozitivul. În Concluziile noastre prezentate în cauza respectivă (C-796/18, EU:C:2020:47, punctele 84 și 85) am arătat că activitățile auxiliare trebuiau să fie „legate în mod direct și inseparabil de serviciul public” și să aibă „un caracter instrumental atât de pronunțat, încât serviciul însuși depinde de ele pentru a fi prestat ca serviciu public”. Deși formularea Curții este diferită, considerăm că nu este mai permisivă.

[31] Dintre exemplele de servicii complementare trebuie menționate activitățile de colectare și de tratare a deșeurilor, la care face referire Hotărârea din 9 iunie 2009, Comisia/Germania (C-480/06, EU:C:2009:357), sau activitățile de predare și de cercetare specifice universităților de stat, astfel cum sublinia avocatul general Mengozzi în Concluziile prezentate în cauza Datenlotsen Informationssysteme (C-15/13, EU:C:2014:23, punctul 59). În practică, flexibilitatea acordată de Directiva 2014/24 se poate dovedi ineficientă, deoarece diferența de substanță dintre serviciile furnizate de fiecare autoritate contractantă nu le permite să stabilească obiective *comune* pentru toate. În acest caz, ar lipsi un element indispensabil al cooperării. Este de asemenea posibil ca această diferență să împiedice prestarea serviciilor respective *sub formă de cooperare*, ca urmare a lipsei de interes a unei autorități contractante față de prestațiile oferite de cealaltă sau deoarece complementaritatea nu este reciprocă, ci unilaterală. În această situație, în cazul în care relația dintre părți se limitează la faptul că autoritatea contractantă interesată de serviciul celeilalte autorități contractante îl cumpără contra unei sume, nu există o cooperare în sensul articolului 12 alineatul (4) din Directiva 2014/24. Probabil că nu s-ar putea vorbi nici despre o interacțiune ghidată *exclusiv de considerații legate de interesul public*, astfel cum prevede litera (b) a aceluiași alineat: perceperea unei sume în schimbul unei prestații nu constituie un obiectiv de interes public. Referirea la serviciile (mai precis, la „sarcinile” de serviciu public) complementare apare în considerentul 14 (aa) al Propunerii de directivă a Parlamentului European și a Consiliului privind achizițiile publice, anexată la Nota Secretariatului General, Documentul 14971/12 al Consiliului din 19 octombrie 2012. Excluderea cooperării din directivă era condiționată în mod expres de posibilitatea ca serviciile complementare să fie prestate „în mod cooperant”. Având în vedere caracterul său redundant, dispariția condiției din textul final este irelevantă.

[32] Considerentul (33) al treilea paragraf al Directivei 2014/24. Ideea figura deja în Documentul de lucru al serviciilor Comisiei privind punerea în aplicare a legislației UE aplicabile în domeniul achizițiilor publice în cazul relațiilor dintre autoritățile contractante („cooperare de tip public-public”) [SEC(2011) 1169 final, 4 octombrie 2011], punctul 3.3.2.

[33] Hotărârea Remondis II, punctele 32 și 33.

[34] *Ibidem*, punctul 27.

63. Expresia „concept cooperatist”, menționată în considerentul (33) al Directivei 2014/24, este echivalentă cu propunerile de a solicita o „cooperare veritabilă” și „implică drepturi și obligații reciproce ale părților” [35]. Aceasta exclude posibilitatea ca una dintre autoritățile contractante să fie „un simplu «cumpărător»” [36] al lucrării, serviciului sau furnizării în cauză.

64. Caracterul *veritabil* al cooperării este esențial pentru orice acord care urmărește să se întemeieze pe articolul 12 alineatul (4) din Directiva 2014/24. Caracteristica respectivă va permite diferențierea acestei forme de cooperare orizontală de cooperarea verticală (*in house*) și de asemenea de contractele supuse procedurilor de achiziții publice, în care una dintre părți execută o sarcină în conformitate cu specificațiile stabilite de cealaltă parte, care, la rândul său, se limitează la remunerarea sa [37].

3. În litigiul inițial

a) Primul scenariu

65. Comuna Farciennes prezintă un prim scenariu pentru a susține existența unei relații de cooperare orizontală între ea însăși, SLSP Sambre și Biesme și IGRETEC.

66. Amintim, pe scurt, că:

– SLSP Sambre și Biesme și comuna Farciennes au luat inițiativa de a realiza în comun proiectele lor de reabilitare a locuințelor și de renovare urbană a unui anumit cartier.

– În acest scop, au încheiat o convenție-cadru privind contracte de achiziții, la care IGRETEC nu a fost semnatară.

– Includerea IGRETEC decurge din comandarea serviciilor necesare pentru implementarea proiectului de eco-cartier. Această comandă este urmarea deciziei celor două autorități contractante de a colabora pentru realizarea proiectului respectiv.

67. Considerăm că relația trilaterală astfel descrisă nu intră în domeniul de aplicare al articolului 12 alineatul (4) din Directiva 2014/24. Împărtășim opinia instanței de trimitere, potrivit căreia „simplul fapt că [IGRETEC] îndeplinește misiuni în cadrul convenției încheiate între comuna Farciennes și SLSP Sambre și Biesme pentru implementarea unui proiect comun constând în realizarea eco-cartierului din Farciennes nu presupune că IGRETEC cooperează ea însăși la acest proiect sau că urmărește un obiectiv comun împreună cu semnatarii convenției respective” [38].

[35] Propunere de directivă a Parlamentului European și a Consiliului din 20 decembrie 2011 privind achizițiile publice [COM(2011) 896 final], articolul 11 alineatul (4) litera (a).

[36] Expresia figurează în Nota Secretariatului General, Documentul 9315/12 al Consiliului din 27 aprilie 2012, p. 38. În Hotărârea Remondis II, aceasta este menționată la punctul 29.

[37] Cooperarea orizontală nu exclude transferurile financiare între participanți, însă, astfel cum am menționat, exclude limitarea la o simplă plată a contribuției vreunuia dintre ei.

[38] Decizia de trimitere din cauza C-384/21, p. 56.

68. Există mai multe motive care ne determină să confirmăm această apreciere a instanței de trimitere, pe care o împărtășește și Comisia, având în vedere descrierea situației de fapt realizată de instanța respectivă. Trebuie să subliniem că este de competența exclusivă a acesteia din urmă să stabilească cadrul factual al litigiului, ceea ce presupune evaluarea implicării părților din litigiu și a scopului urmărit de fiecare dintre ele.

69. În primul rând, astfel cum subliniază instanța de trimitere în termenii pe care tocmai i-am citat, nu există un set comun de obiective care să justifice o cooperare între cele trei entități, în sensul articolului 12 alineatul (4) din Directiva 2014/24[39].

70. Analizarea statutului IGRETEC și a participării sale la proiectele în litigiu determină Conseil d'État (Consiliul de Stat) să sublinieze că funcțiile exercitate în speță de IGRETEC se încadrează în „sectorul I" al obiectului său de activitate, și anume în activitățile desfășurate pe piață de societățile de proiectare și de gestionare specializate în realizarea de proiecte, iar nu în „sectorul II", referitor la dezvoltarea economică, socială și turistică a regiunii și în special la construcția, finanțarea și utilizarea anumitor imobile[40].

71. În al doilea rând, lipsește de asemenea dimensiunea colaborativă, care implică, în primă fază, definirea necesităților și a soluțiilor comune ale părților care intenționează să colaboreze. În această fază, intervenția profesională a IGRETEC poate ajuta comuna Farciennes și SLSP Sambre și Biesme să identifice și să înțeleagă necesitățile proiectului de eco-cartier pe care cele două entități doresc să îl creeze. În schimb, pentru IGRETEC, acestea reprezintă necesități externe.

72. În al treilea rând, considerăm că strategia privind cea mai bună modalitate de a partaja și de a utiliza în comun resursele părților se limitează la comuna Farciennes și la SLSP Sambre și Biesme, chiar dacă acestea acționează pe baza opțiunilor propuse de IGRETEC[41]. Aceasta din urmă nu asigură, în realitate, niciun serviciu public împreună cu respectiva comună și cu SLSP Sambre și Biesme.

73. În sfârșit, includerea IGRETEC în relația dintre cele două autorități contractante[42] prin intermediul convenției de asistență pentru gestionarea proiectelor și a serviciilor juridice și de mediu nu îndeplinește condițiile unei cooperări veritabile. Prin intermediul acestei convenții, comuna Farciennes și SLSP Sambre și Biesme nu se angajează, în ceea ce privește IGRETEC, în nicio activitate diferită de cele pe care le-ar desfășura în cadrul unei proceduri de achiziții publice: ele solicită servicii pe care IGRETEC le oferă, asumându-și în schimb, ca unică obligație, plata acestora.

[39] Decizia de trimitere pronunțată în cauza C-384/21, p. 56. Din observațiile părților nu rezultă un scop comun, în cazul în care acesta există, iar scopul respectiv nu este evident pentru un observator extern. În opinia noastră, aspectele respective ilustrează dificultățile la care am făcut referire în nota de subsol 31. Un exemplu de cooperare pentru (și prin) furnizarea de servicii complementare în același scop este contractul analizat în Hotărârea din 9 iunie 2009, Comisia/Germania (C-480/06, EU:C:2009:357): a se vedea punctul 37. Obiectivul comun era raționalizarea tratării deșeurilor într-o instalație cât mai apropiată posibil.

[40] Decizia de trimitere din cauza C-384/21, p. 56 și 57. Trebuie subliniat totuși că o condiție prealabilă pentru excluderea din domeniul de aplicare al Directivei 2014/24 în temeiul articolului 12 este ca autoritatea contractantă să aibă posibilitatea de a alege între a achiziționa serviciul prin cooperare interadministrativă (verticală sau orizontală) sau prin recurgerea la piață. În general, serviciile care sunt achiziționate prin cooperare între entitățile publice pot fi achiziționate (și) de pe piață.

[41] Propunerile lor se axau pe aspecte precum numărul de locuințe, demolarea sau reabilitarea celor existente, utilizarea de investiții de capital privat, tipul de contract de achiziții publice și altele similare.

[42] În realitate, astfel cum sugerează Comisia (punctul 33 din observațiile sale scrise), IGRETEC nu figurează ca autoritate contractantă. Nu este clar care ar fi serviciul „achiziționat" de IGRETEC pe care ar trebui să îl atribuie prin procedura de achiziții publice, în cazul în care nu ar exista cooperarea.

b) Al doilea scenariu

74. Al doilea scenariu se referă la o combinație între cooperarea orizontală și cea verticală, în care IGRETEC, controlată de unul dintre cei doi participanți la cooperarea orizontală (comuna Farciennes), furnizează un serviciu și pentru celălalt (SLSP Sambre și Biesme) și este remunerată de amândoi.

75. În opinia comunei Farciennes, atunci când aceasta încredințează societății IGRETEC asistența privind gestionarea proiectului, serviciile juridice și de mediu, ea utilizează resursele proprii. Această împrejurare ar trebui să fie luată în considerare și în contextul cooperării dintre comuna respectivă și SLSP Sambre și Biesme.

76. Nu putem fi de acord cu acest argument, pe care însăși comuna Farciennes îl prezintă cu titlu subsidiar (în contextul unui argument care este el însuși subsidiar în raport cu teza principală) și, poate pentru acest motiv, nu îl dezvoltă mai pe larg.

77. Dacă înțelegem corect poziția comunei Farciennes, aceasta susține că cele două entități participante la relația de cooperare verticală (IGRETEC și comuna însăși) sunt, în virtutea acestei relații, una și aceeași în scopul cooperării orizontale cu un terț [43]. Prin urmare, nu ar fi necesar ca ambele să semneze convenția-cadru cu SLSP Sambre și Biesme.

78. Nu împărtășim acest argument. În cadrul cooperării verticale (*in house*), autoritatea contractantă și organismul auxiliar asupra căruia exercită un control similar celui pe care îl are asupra propriilor servicii sunt entități diferite din punct de vedere formal, atât înainte, cât și după încheierea unui contract de achiziții publice.

79. Prin urmare, existența unei relații *in house* între comuna Farciennes și IGRETEC nu este suficientă pentru a considera că sunt îndeplinite condițiile cooperării orizontale cu SLSP Sambre și Biesme.

V. Concluzie

80. În lumina considerațiilor anterioare, propunem Curții să răspundă Conseil d'État (Consiliul de Stat, care acționează în calitate de Curte Administrativă Supremă, Belgia) după cum urmează:

„(1) O autoritate contractantă care dorește să atribuie un contract de achiziții publice care intră în domeniul de aplicare al Directivei 2014/24/UE a Parlamentului European și a Consiliului din 26 februarie 2014 privind achizițiile publice și de abrogare a Directivei 2004/18/CE, fără să fie supusă procedurilor de atribuire prevăzute de aceasta, trebuie să respecte condițiile stabilite la articolul 12 începând cu data-limită de transpunere în dreptul intern a directivei, dacă, la momentul respectiv, transpunerea nu a avut loc.

2) Articolul 12 alineatul (4) din Directiva 2014/24 trebuie interpretat în sensul că:

[43] Punctul 146 *in fine* din observațiile comunei Farciennes: „Prin definiție, relația *in house* permite asimilarea [IGRETEC] cu comuna Farciennes". Deși, în ședință, reprezentantul comunei a făcut referire la o „legătură funcțională și organică" între cele două entități, acesta și-a menținut argumentul bazat pe relația *in house* dintre acestea.

– Exclude existența unei cooperări între autoritățile contractante în cazul în care relația care le leagă, în cadrul căreia se angajează să își presteze serviciile respective, nu urmărește obiective comune pentru toate acestea.

– Nu include în domeniul său de aplicare o relație între autorități contractante independente în care una dintre ele obține un serviciu de la cealaltă exclusiv în schimbul unei plăți.”