HOTĂRÂREA CURȚII (Camera a treia)

21 octombrie 2010 *

În cauza C-570/08,

având ca obiect o cerere de pronunțare a unei hotărâri preliminare formulată în temeiul articolului 234 CE de Anotato Dikastirio tis Kypriakis Dimokratias (Cipru), prin decizia din 27 noiembrie 2008, primită de Curte la 22 decembrie 2008, în procedura

Symvoulio Apochetefseon Lefkosias

împotriva

Anatheoritiki Archi Prosforon,

CURTEA (Camera a treia),

compusă din domnul K. Lenaerts, președinte de cameră, domnul D. Šváby, doamna R. Silva de Lapuerta, domnii E. Juhász (raportor) și J. Malenovský, judecători,

* Limba de procedură: greaca.

avocat general: domnul P. Cruz Villalón,
grefier: doamna L. Hewlett, administrator principal,

având în vedere procedura scrisă și în urma ședinței din 25 martie 2010,

luând în considerare observațiile prezentate:

— pentru Symvoulio Apochetefseon Lefkosias, de A. Aimilianidis și de P. Christofidis, dikigoroi;

— pentru Anatheoritiki Archi Prosforon, de domnul K. Lykourgos și de doamnele A. Pantazi-Lamprou și M. Theoklitou, în calitate de agenți;

— pentru guvernul ceh, de domnul M. Smolek, în calitate de agent;

— pentru Comisia Europeană, de domnii M. Konstantinidis și I. Chatzigiannis, în calitate de agenți,

după ascultarea concluziilor avocatului general în ședința din 1 iunie 2010,

pronunță prezenta

Hotărâre

1 Cererea de pronunțare a unei hotărâri preliminare privește interpretarea articolului 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 (JO L 395, p. 33, Ediție specială, 06/vol. 1, p. 237), astfel cum a fost modificată prin Directiva 92/50/CEE a Consiliului din 18 iunie 1992 (JO L 209, p. 1, Ediție specială, 06/vol. 2, p. 50, denumită în continuare „Directiva 89/665").

2 Această cerere a fost formulată în cadrul unui litigiu între Symvoulio Apochetefseon Lefkosias (Oficiul pentru Tratarea Apelor Reziduale din Nicosia, denumit în continuare „Symvoulio"), persoană juridică de drept public având calitatea de autoritate contractantă, pe de o parte, și Anatheoritiki Archi Prosforon (Autoritatea de Revizuire a Ofertelor), organ administrativ care are sarcina examinării căilor de atac introduse împotriva deciziilor adoptate de autoritățile contractante în materie de oferte, pe de altă parte, privind dreptul Symvoulio de a introduce la un organism de natură judiciară o cale de atac împotriva unei decizii adoptate de Anatheoritiki Archi Prosforon.

Cadrul juridic

Reglementarea Uniunii

3 În cuprinsul primului considerent al Directivei 89/665 se constată că directivele privind achizițiile publice nu cuprind niciun fel de dispoziții specifice care să garanteze aplicarea lor efectivă.

4 Conform celui de al treilea considerent al acestei directive:

„[…] 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."

5 Al patrulea considerent al directivei menționate prevede:

„[…] în anumite state membre, absența unor căi de atac eficiente sau insuficiența căilor de atac existente descurajează întreprinderile din cadrul Comunității de a depune oferte în statul membru în care își are sediul autoritatea contractantă; […] așadar, statele membre respective trebuie să remedieze această situație."

6 Al șaptelea considerent al aceleiași directive are următorul cuprins:

„[…] în cazul în care întreprinderile nu utilizează calea de atac, anumite încălcări pot să nu fie corectate decât în cazul în care se pune în practică un mecanism specific."

7 Al optulea considerent al Directivei 89/665 precizează:

„[…] este important ca, în consecință, în cazul în care consideră că s-a comis o încălcare clară și evidentă în cursul unei proceduri de atribuire a unui contract, Comisia să o poată supune atenției autorităților competente ale statului membru și autorității contractante respective, astfel încât să se adopte măsurile adecvate pentru corectarea rapidă a oricărei presupuse încălcări."

8 Articolul 1 din această directivă prevede:

„(1) În ceea ce privește procedurile de atribuire a contractelor de achiziții publice incluse în domeniul de aplicare al Directivelor 71/305/CEE, 77/62/CEE și 92/50/CEE […], statele membre adoptă măsurile necesare pentru a garanta că deciziile luate de autoritățile contractante pot face obiectul unor căi de atac eficiente și, în special, cât mai rapide posibil, în condițiile enunțate la articolele următoare, în special la articolul 2 alineatul (7), pe motiv că deciziile menționate au încălcat dreptul comunitar în materie de contracte de achiziții publice sau normele interne de punere în aplicare a acestui drept.

[…]

(3) 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 [sau de servicii] 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."

9 Articolul 2 alineatul (7) și alineatul (8) primul paragraf din Directiva 89/665 are următorul cuprins:

„(7) 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.

(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 a unei căi de atac în fața unui alt organism care este o instanță sau tribunal în înțelesul articolului [267 TFUE] și este independent atât față de autoritatea contractantă, cât și de organismul competent privind căile de atac."

10 Articolul 3 din directiva menționată prevede puterea de intervenție a Comisiei în cazul în care, anterior încheierii unui contract, aceasta consideră că, în cursul procedurii de atribuire a unui contract de achiziții publice, s-a comis o încălcare clară și evidentă a dispozițiilor relevante ale Uniunii.

Reglementarea națională

11 Articolul 146 alineatul (1) din Constituția cipriotă (denumită în continuare „Constituția") conferă Anotato Dikastirio tis Kypriakis Dimokratias (Curtea Supremă a Republicii Cipru) competența exclusivă de a se pronunța pe cale jurisdicțională asupra legalității deciziilor sau asupra omisiunilor organelor administrative.

12 Conform articolului 146 alineatul (2) din Constituție:

„Acțiunea 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."

13 Legea 101 (I)/2003 privind atribuirea contractelor de achiziții publice de bunuri, de lucrări și de servicii are drept scop adaptarea legislației cipriote în raport cu reglementarea relevantă a Uniunii, inclusiv cu Directiva 89/665. Articolul 60 din această lege, astfel cum a fost modificată prin Legea 181 (I)/2004, prevede:

„În cazul în care persoana interesată se consideră lezată prin decizia adoptată de Autoritatea de Revizuire a Ofertelor, aceasta poate sesiza Anotato Dikastirio [tis Kypriakis Dimokratias] cu o acțiune întemeiată pe articolul 146 din Constituție. Autoritatea contractantă are de asemenea posibilitatea de a formula acțiune la Anotato Dikastirio tis Kypriakis Dimokratias în cazul în care, în temeiul unor probe corespunzătoare, reiese că decizia Autorității de Revizuire a Ofertelor a fost injustă față de autoritatea contractantă respectivă."

Acțiunea principală și întrebarea preliminară

14 Symvoulio își desfășoară activitatea în calitate de autoritate contractantă în cadrul unor proceduri de atribuire a contractelor de achiziții publice, în sensul Legii 101 (I)/2003.

15 Anatheoritiki Archi Prosforon a fost creată în cadrul adaptării dreptului cipriot în raport cu reglementarea Uniunii în materie de contracte de achiziții publice și, în special, în raport cu Directiva 89/665. Aceasta constituie, așadar, un organism responsabil cu procedurile privind căile de atac, în sensul articolului 2 alineatul (8) din Directiva 89/665, care nu este de natură judiciară, și își exercită competențele în temeiul dispozițiilor legii menționate mai sus.

16 Ca urmare a căii de atac introduse de o întreprindere, Anatheoritiki Archi Prosforon a anulat, la 14 februarie 2006, decizia prin care Symvoulio selectase oferta prezentată de o întreprindere concurentă. Prin acțiunea depusă la camera competentă a Anotato Dikastirio tis Kypriakis Dimokratias la 31 martie 2006, Symvoulio a solicitat anularea deciziei menționate mai sus a Anatheoritiki Archi Prosforon.

17 În timp ce procedura era în curs, în ședința plenară a Anotato Dikastirio tis Kypriakis Dimokratias, la 17 decembrie 2007, s-a pronunțat, în cadrul unei alte cauze în materie de contracte de achiziții publice, o hotărâre prin care s-a stabilit că articolul 146 din Constituție trebuie interpretat în sensul că nu conferă un interes legitim autorităților contractante pentru a exercita o acțiune împotriva unei decizii de anulare adoptate de Anatheoritiki Archi Prosforon și că articolul 60 din Legea 101 (I)/2003 nu trebuia aplicat.

18 Această poziție a Anotato Dikastirio tis Kypriakis Dimokratias, care constituie în prezent o jurisprudență constantă, se întemeiază pe considerentul potrivit căruia decizia Anatheoritiki Archi Prosforon nu reprezintă o decizie a administrației, independentă de procedura în care însăși autoritatea contractantă respectivă este implicată. Această decizie ar privi, așadar, nu un interes oarecare invocat de autoritatea contractantă, ci interesul public legat de desfășurarea legală a procedurilor globale în materia contractelor de achiziții publice. Autoritatea contractantă și Anatheoritiki Archi Prosforon ar fi, în vederea procedurii în discuție, părți ale aceluiași mecanism administrativ, astfel încât ar trebui aplicat principiul general potrivit căruia un organism al unei administrații nu poate invoca un interes legitim împotriva altui organism al aceleiași administrații și, în esență, nu poate fi în litigiu cu acesta.

19 Camera Anotato Dikastirio tis Kypriakis Dimokratias sesizată de Symvoulio în acțiunea principală arată că poziția menționată mai sus a ședinței plenare a aceleiași instanțe a fost adoptată doar în temeiul articolului 146 din Constituție, fără să se fi invocat problema aplicării și a interpretării dreptului Uniunii.

20 Or, această cameră evidențiază că articolul 60 din Legea 101 (I)/2003, care asigură transpunerea în dreptul național a reglementării Uniunii în materie de contracte de achiziții publice, se aplică independent de interpretarea articolului 146 din Constituție, care trebuie, în consecință, să fie interpretat conform dreptului Uniunii. Având în vedere, în scopul formulării unui răspuns la întrebarea adresată în cadrul acțiunii principale, că interpretarea articolului 2 alineatul (8) primul paragraf din Directiva 89/665 nu a făcut încă obiectul jurisprudenței Curții, camera menționată consideră că, pentru a asigura o interpretare și o aplicare uniforme ale dreptului Uniunii, este indispensabilă sesizarea Curții cu o cerere de pronunțare a unei hotărâri preliminare.

21 Aceeași cameră subliniază de asemenea că, în conformitate cu jurisprudența Curții, existența deciziei menționate mai sus a ședinței plenare a Anotato Dikastirio tis Kypriakis Dimokratias nu o privează de posibilitatea de a aprecia, în mod discreționar, necesitatea de a adresa Curții o cerere de pronunțare a unei hotărâri preliminare (Hotărârea Curții din 16 ianuarie 1974, Rheinmühlen Düsseldorf, 166/73, Rec., 1974, p. 33, punctul 4).

22 În temeiul acestor considerații, camera Anotato Dikastirio tis Kypriakis Dimokratias sesizată cu judecarea acțiunii principale a hotărât să suspende judecarea cauzei și să adreseze Curții următoarea întrebare preliminară:

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

Cu privire la întrebarea preliminară

23 Prin intermediul acestei întrebări, instanța de trimitere solicită, în esență, să se stabilească dacă articolul 2 alineatul (8) din Directiva 89/665 trebuie interpretat în sensul că instituie în sarcina statelor membre obligația de a prevedea și în favoarea autorităților contractante o acțiune în instanță împotriva deciziilor organismelor care nu sunt de natură judiciară, responsabile cu procedurile privind căile de atac în materie de contracte de achiziții publice.

24 În lumina unei examinări mai întâi literale a dispozițiilor Directivei 89/665, trebuie, pentru a răspunde la această întrebare, să se constate, în primul rând, că, în cuprinsul celui de al patrulea și al celui de al șaptelea considerent ale acestei directive, „întreprinderile din cadrul Comunității" sunt expres desemnate ca fiind actorii în materie de introducere a căilor de atac privind procedurile de atribuire a contractelor de achiziții publice.

25 În al doilea rând, trebuie evidențiat că articolul 1 alineatul (3) din Directiva 89/665, prin formularea potrivit căreia procedurile privind căile de atac sunt accesibile „cel puțin oricărei persoane care este sau a fost interesată de obținerea unui contract public", definește cercul persoanelor care trebuie în mod obligatoriu să aibă dreptul la exercitarea unei căi de atac în temeiul acestei directive.

26 În al treilea rând, trebuie subliniat, în susținerea considerațiilor expuse la punctul precedent din prezenta hotărâre, că, astfel cum rezultă din cuprinsul celui de al șaptelea considerent al Directivei 89/665, legiuitorul Uniunii a avut în vedere eventualitatea potrivit căreia anumite încălcări nu ar putea fi corectate în cazul în care întreprinderile nu ar introduce căi de atac împotriva unor decizii nelegale sau greșite, având în vedere că astfel de decizii ar putea fi adoptate și de organisme care nu sunt de natură judiciară, responsabile cu procedurile privind căile de atac. Or, pentru a remedia o astfel de situație, articolul 3 din Directiva 89/665 prevede o putere generală de intervenție a Comisiei, conform procedurii prevăzute de această dispoziție.

27 În consecință, modul de redactare a dispozițiilor Directivei 89/665 nu cuprinde niciun element care poate să conducă la concluzia că legiuitorul Uniunii ar fi dorit să considere și autoritățile contractante drept actori în materie de introducere a căilor de atac în cadrul procedurilor de atribuire a contractelor de achiziții publice. Astfel, trebuie să se considere că dispozițiile articolului 2 alineatul (8) din această directivă reprezintă o cerință specifică ce implică garanții determinate, impusă statelor membre atunci când organismele competente privind căile de atac nu sunt de natură

judiciară și nu modifică cercul persoanelor care au dreptul la exercitarea unei căi de atac în temeiul directivei menționate.

28 Această concluzie este confirmată de obiectivul Directivei 89/665.

29 Astfel, primul și al treilea considerent ale acestei directive prevăd obiectivul urmărit la momentul adoptării acesteia, în raport cu obiectivul urmărit de directivele care cuprind dispoziții de drept material în domeniul contractelor de achiziții publice. Întrucât obiectivul acestor din urmă directive este deschiderea concurenței în cadrul Uniunii în domeniul achizițiilor publice în condiții de transparență și nediscriminare și întrucât aceste directive nu cuprind dispoziții specifice care să garanteze aplicarea lor efectivă, Directiva 89/665 îndeplinește această funcție prin prevederea obligației statelor membre de a institui proceduri eficiente și rapide privind căile de atac.

30 În consecință, rațiunea de a fi a Directivei 89/665 este să permită, prin instituirea unor proceduri adecvate privind căile de atac, buna aplicare a dispozițiilor de drept material ale dreptului Uniunii în domeniul contractelor de achiziții publice, care au drept scop să asigure, pentru operatorii economici stabiliți în statele membre, deschiderea spre o concurență nedenaturată și cât mai extinsă (a se vedea în acest sens Hotărârea din 13 decembrie 2007, Bayerischer Rundfunk și alții, C-337/06, Rep., p. I-11173, punctele 38 și 39, precum și jurisprudența citată).

31 Considerațiile cuprinse la punctul 29 din prezenta hotărâre sunt, în plus, susținute de dispozițiile 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). Această directivă, deși nu se aplică *ratione temporis* situației de fapt din acțiunea principală, cuprinde totuși elemente utile în vederea interpretării sistemului stabilit prin Directiva 89/665, în măsura în care nu modifică acest sistem, ci vizează, potrivit termenilor considerentului (3), să

aducă acestei din urmă directive „precizări esențiale care vor permite atingerea rezultatelor dorite de legislativul comunitar”.

32 Astfel „ofertanții interesați” și „operatorii economici” sunt menționați în special în cuprinsul considerentelor (4), (6), (7), (14) și (27) ale Directivei 2007/66, în calitate de persoane care beneficiază de protecția juridică efectivă pe care vizează să o asigure această directivă și în calitate de actori în materie de introducere a căilor de atac.

33 De asemenea, trebuie subliniat că articolul 1 din Directiva 89/665, astfel cum a fost modificat prin Directiva 2007/66, este în prezent intitulat „Domeniul de aplicare și disponibilitatea căilor de atac”, în timp ce articolul 2 din aceasta este intitulat „Cerințe referitoare la căile de atac”. Astfel, este confirmată concluzia potrivit căreia obligația impusă statelor membre conform articolului 2 alineatul (8), în prezent alineatul (9), din Directiva 89/665, de a prevedea o acțiune în instanță împotriva deciziilor organismelor care nu sunt de natură judiciară, competente privind căile de atac, constituie o cerință specifică a directivei menționate și nu include autoritățile contractante în sfera actorilor care intră în domeniul său de aplicare.

34 În plus, articolul 3 din Directiva 89/665, astfel cum a fost modificată prin Directiva 2007/66, este intitulat în prezent „Mecanismul de remediere” și confirmă puterea generală de intervenție a Comisiei în situația unei încălcări grave a dreptului Uniunii.

35 Rezultă din aceasta că articolul 2 alineatul (8) din Directiva 89/665 nu impune statelor membre să prevadă o acțiune în instanță și în favoarea autorităților contractante.

36 Având în vedere totuși obligația impusă statelor membre prin articolul 1 alineatul (3) din Directiva 89/665 de a asigura dreptul la exercitarea unei căi de atac „cel puțin" tuturor persoanelor definite în cuprinsul acestei dispoziții și ținând cont de asemenea de autonomia procedurală de care beneficiază statele membre, trebuie să se considere că acestea din urmă nu sunt împiedicate să extindă, dacă este cazul, la autoritățile contractante cercul persoanelor cărora le sunt accesibile procedurile privind căile de atac în sensul dispoziției menționate mai sus, în situația în care deciziile autorităților contractante ar fi anulate de organisme care nu sunt de natură judiciară, competente privind căile de atac.

37 Argumentul potrivit căruia o astfel de interpretare ar putea determina aplicarea neuniformă a dreptului Uniunii nu poate fi admis, în măsura în care, astfel cum rezultă în special din cuprinsul articolului 1 alineatul (3), Directiva 89/665 nu urmărește o armonizare completă a normelor naționale pertinente.

38 În consecință, trebuie să se răspundă la întrebarea adresată că articolul 2 alineatul (8) din Directiva 89/665 trebuie interpretat în sensul că nu instituie în sarcina statelor membre obligația de a prevedea și în favoarea autorităților contractante o acțiune în instanță împotriva deciziilor organismelor care nu sunt de natură judiciară, responsabile cu procedurile privind căile de atac în materie de contracte de achiziții publice. Totuși, această dispoziție nu împiedică statele membre să prevadă, dacă este cazul, în ordinea lor juridică respectivă o astfel de cale de atac în favoarea autorităților contractante.

Cu privire la cheltuielile de judecată

39 Întrucât, în privința părților din acțiunea principală, procedura are caracterul unui incident survenit la instanța de trimitere, este de competența acesteia să se pronunțe cu privire la cheltuielile de judecată. Cheltuielile efectuate pentru a prezenta observații Curții, altele decât cele ale părților menționate, nu pot face obiectul unei rambursări.

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

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, astfel cum a fost modificată prin Directiva 92/50/CEE a Consiliului din 18 iunie 1992, trebuie interpretat în sensul că nu instituie în sarcina statelor membre obligația de a prevedea și în favoarea autorităților contractante o acțiune în instanță împotriva deciziilor organismelor care nu sunt de natură judiciară, responsabile cu procedurile privind căile de atac în materie de contracte de achiziții publice. Totuși, această dispoziție nu împiedică statele membre să prevadă, dacă este cazul, în ordinea lor juridică respectivă o astfel de cale de atac în favoarea autorităților contractante.

Semnături