



## Repertoriul jurisprudenței

HOTĂRÂREA TRIBUNALULUI (Camera a cincea)

1 decembrie 2021 \*

„Contracte de achiziții publice de servicii – Procedură de cerere de ofertă – Servicii de configurare, de dezvoltare, de mentenanță și de asistență a platformelor informatice pentru DG Impozitare și Uniune Vamală – Respingere a ofertei unui ofertant și atribuire a contractului în favoarea altui ofertant – Obligația de motivare – Ofertă anormal de mică”

În cauza T-546/20,

**Sopra Steria Benelux**, cu sediul în Ixelles (Belgia),

**Unisys Belgium**, cu sediul în Machelen (Belgia),

reprezentate de L. Masson și G. Tilman, avocați,

reclamante,

împotriva

**Comisiei Europene**, reprezentată de L. André și M. Ilkova, în calitate de agenți,

pârâtă,

având ca obiect o cerere întemeiată pe articolul 263 TFUE prin care se solicită anularea deciziei Comisiei din 2 iulie 2020 privind, pe de o parte, respingerea ofertei comune prezentate de Sopra Steria Benelux și de Unisys Belgium pentru lotul A în cadrul procedurii de cerere de ofertă cu numărul TAXUD/2019/OP/0006 privind servicii de configurare, de dezvoltare, de mentenanță și de asistență la al treilea nivel a platformelor informatice ale Direcției Generale Impozitare și Uniune Vamală și, pe de altă parte, atribuirea contractului celui alt consorțiu care a depus o ofertă,

TRIBUNALUL (Camera a cincea),

compus din domnii D. Spielmann, președinte, U. Öberg și R. Mastroianni (raportor), judecători,

grefier: H. Eriksson, administratoare,

având în vedere faza scrisă a procedurii și în urma ședinței din 5 octombrie 2021,

pronunță prezenta

\* Limba de procedură: franceza.

## Hotărâre

### Istoricul cauzei

- 1 La 6 decembrie 2019, Comisia Europeană a publicat în Suplimentul *Jurnalului Oficial al Uniunii Europene* (JO 2019/S 236-577462) un anunț de participare publică privind o cerere de ofertă cu numărul TAXUD/2019/OP/0006 privind servicii de configurare, dezvoltare, mentenanță și asistență la al treilea nivel a platformelor informatice ale Direcției Generale Impozitare și Uniune Vamală a Comisiei. Contractul menționat era compus din două loturi, și anume lotul A, „Servicii de evoluție pentru platforma CCN/CSI”, și lotul B, „Servicii de evoluție pentru platformele SPEED 2 (ng), CDCO/TSOAP și SSV”, și avea drept criteriu de atribuire cel mai bun raport calitate-preț, calitatea tehnică și prețul fiind avute în vedere în procent de 70 % și, respectiv, 30 % în evaluarea ofertelor. Pentru fiecare dintre aceste două loturi, Comisia trebuia să încheie un contract-cadru pentru o durată de 36 de luni, care putea fi reînnoit de trei ori pentru perioade succesive de 12 luni, cu ofertantul care oferea cel mai bun raport calitate-preț, cu condiția să îndeplinească anumite criterii minime în ceea ce privește eligibilitatea, neexcluderea, capacitatea și conformitatea ofertei.
- 2 La 27 februarie 2020, reclamantele, Sopra Steria Benelux (denumită în continuare „Sopra”) și Unisys Belgium au depus o ofertă comună în cadrul unui consorțiu condus de Sopra. Singura altă ofertă depusă în termen pentru lotul A era cea a consorțiului ARHS-IBM, format din ARHS Developments SA și International Business Machines of Belgium SA.
- 3 Prin scrisoarea din 2 iulie 2020, Comisia a informat reclamantele cu privire la respingerea ofertei lor pentru lotul A, pentru motivul că aceasta nu era cea mai avantajoasă din punct de vedere economic, și cu privire la atribuirea contractului unui alt ofertant (denumite în continuare, împreună, „decizia atacată”). Aceasta a anexat un extras din raportul de evaluare al ofertei lor, care indica notele care îi fuseseră atribuite, însoțite de explicații, și le-a informat că caracteristicile și avantajele relative ale ofertei selectate, valoarea contractului, precum și numele ofertantului câștigător le puteau fi transmise la cererea scrisă. Reclamantele au adresat o astfel de cerere în aceeași zi.
- 4 Din extrasul raportului de evaluare reiese că oferta reclamantelor a primit un punctaj total de 90,81 puncte, repartizate după cum urmează:

Ofertant	Preț	Scor calitativ	Scor financiar	Scor total
Consortiul Sopra și Unisys Belgium	21 699 281,8- ,86 EUR	70,00	20,81	90,81

- 5 Prin scrisoarea din 3 iulie 2020, Comisia a informat reclamantele că contractul fusese atribuit consorțiului ARHS-IBM și le-a adresat un extras din raportul de evaluare a ofertei acestuia, care indica notele care îi fuseseră atribuite, însoțite de explicații.
- 6 Din extrasul menționat al raportului de evaluare reiese că oferta ofertantului câștigător a primit un punctaj total de 98,53 puncte, repartizate după cum urmează:

Ofertant	Preț	Scor calitativ	Scor financiar	Scor total
Consortiul ARHS-IBM	15 054 925,6- ,60 EUR	68,53	30,00	98,53

- 7 Prin scrisoarea din 10 iulie 2020, reclamantele au contestat rezultatul procedurii de cerere de ofertă și, în ceea ce privește prețul indicat în oferta reținută, au exprimat îndoieli cu privire la faptul că un preț mult inferior celui pe care îl propuseseră, pe care îl calificau drept rezonabil și conform condițiilor pieței, putea fi viabil fără riscul unui „dumping social”. Astfel, ele au invitat autoritatea contractantă printre altele să confirme că verificase faptul că oferta depusă de ofertantul câștigător nu prezenta niciun risc în acest sens.
- 8 Prin scrisoarea din 20 iulie 2020, Comisia a răspuns printre altele că o analiză detaliată pe plan financiar a ofertei selectate a arătat că aceasta era în conformitate cu condițiile pieței din țările din care contractanții și subcontractanții lor urmau să execute serviciile solicitate.

### **Procedura și concluziile părților**

- 9 Prin cererea introductivă depusă la grefa Tribunalului la 2 septembrie 2020, reclamantele au introdus prezenta acțiune.
- 10 La 4 decembrie 2020, Consiliul a depus la grefa Tribunalului memoriul în apărare.
- 11 La 21 decembrie 2020, Tribunalul a decis, în temeiul articolului 83 alineatul (1) din Regulamentul de procedură al Tribunalului, că un al doilea schimb de memorii nu era necesar.
- 12 La 15 ianuarie 2021, fază scrisă a procedurii a fost închisă.
- 13 Prin înscrisul depus la grefa Tribunalului la 9 februarie 2021, reclamantele au solicitat organizarea unei ședințe de audiere a pledoariilor.
- 14 La 15 iunie 2021, reclamantele au prezentat o nouă propunere de probe în conformitate cu articolul 85 alineatul (3) din Regulamentul de procedură.
- 15 La 2 iulie 2021, Comisia a luat poziție cu privire la această propunere.
- 16 Pledoariile părților și răspunsurile acestora la întrebările orale adresate de Tribunal au fost ascultate în ședința din 5 octombrie 2021.
- 17 Reclamantele solicită în esență Tribunalului:
  - anularea deciziei atacate;
  - obligarea Comisiei la plata cheltuielilor de judecată.
- 18 Comisia solicită Tribunalului:
  - respingerea acțiunii;
  - obligarea reclamantelor la plata cheltuielilor de judecată.

## În drept

- 19 În susținerea acțiunii, reclamantele invocă două motive. Primul motiv se întemeiază pe încălcarea punctului 23 din anexa I la Regulamentul (UE, EURATOM) 2018/1046 al Parlamentului European și al Consiliului din 18 iulie 2018 privind normele financiare aplicabile bugetului general al Uniunii, de modificare a Regulamentelor (UE) nr. 1296/2013, (UE) nr. 1301/2013, (UE) nr. 1303/2013, (UE) nr. 1304/2013, (UE) nr. 1309/2013, (UE) nr. 1316/2013, (UE) nr. 223/2014, (UE) nr. 283/2014 și a Deciziei nr. 541/2014/UE și de abrogare a Regulamentului (UE, Euratom) nr. 966/2012 (JO 2018, L 193, p. 1, denumit în continuare „Regulamentul financiar”) și pe o eroare vădită de apreciere. Al doilea motiv se întemeiază pe lipsa motivării.
- 20 Prin intermediul celui de al doilea motiv, care trebuie analizat mai întâi, reclamantele susțin în esență că autoritatea contractantă nu a ținut seama de diferența semnificativă dintre prețul ofertei lor și prețul ofertei ofertantului câștigător, care ar fi trebuit să fie considerată ca fiind un indiciu de natură să trezească o suspiciune cu privire la caracterul anormal de scăzut al ofertei acestuia din urmă, și că aceasta nu a furnizat o motivare suficientă în ceea ce privește motivele care au determinat-o să considere că oferta reținută nu era anormal de mică.
- 21 În special, decizia atacată, completată cu extrasele din raportul de evaluare, ar fi afectată de nemotivare în ceea ce privește aspectul dacă oferta reținută pentru lotul A al contractului în cauză prezenta un caracter excesiv de mic.
- 22 Potrivit reclamantelor, scrisoarea Comisiei din 2 iulie 2020 nu conținea nicio justificare cu privire la alegerile efectuate de autoritatea contractantă. Nici scrisoarea Comisiei din 3 iulie 2020 nu cuprindea, în opinia acestora, o explicație sau o motivare a alegerilor efectuate în cadrul atribuirii contractului. În sfârșit, în ceea ce privește scrisoarea din 20 iulie 2020, în urma cererii lor explicite, reclamantele susțin că Comisia s-a limitat să indice în aceasta că o evaluare aprofundată pe plan financiar a ofertei reținute a arătat că aceasta era conformă cu condițiile pieței din țările din care contractanții și subcontractanții lor și-ar furniza serviciile. Or, o astfel de afirmație ar atesta că Comisia a avut îndoieli *prima facie* cu privire la normalitatea prețului ofertei depuse de consorțiul ARHS-IBM, ceea ce ar fi în contradicție cu caracterul laconic al motivării deciziei de acceptare a acesteia.
- 23 Reclamantele reproșează astfel Comisiei că nu a explicat raționamentul care a determinat-o să considere prețul ofertei selectate ca fiind normal și că nu a prezentat, în primul rând, raționamentul în urma căruia concluzionase că, prin caracteristicile sale în principal financiare, această ofertă respecta printre altele legislația țărilor în care serviciile trebuiau să fie executate, în materie de remunerare a personalului, de contribuție la sistemul de securitate socială și de respectare a normelor de securitate și de sănătate la locul de muncă și nu a arătat, în al doilea rând, că prețul propus integra toate costurile determinate de aspectele tehnice ale ofertei reținute.
- 24 Prin urmare, Comisia nu și-ar fi motivat în mod corect aprecierea consecințelor potențiale ale unei oferte anormal de mici, evocate explicit de reclamante în scrisoarea lor din 10 iulie 2020, și anume un risc de dumping social și un risc pentru continuitatea furnizării serviciilor.
- 25 Comisia contestă argumentele reclamantelor.
- 26 În opinia sa, normele specifice privind obligația de motivare în prezența unor oferte anormal de mici nu se aplică decât dacă există îndoieli cu privire la caracterul normal al prețului unei oferte, ceea ce nu ar fi fost cazul în speță, astfel încât numai obligația generală de motivare ar fi aplicabilă.

- 27 În speță, Comisia susține că prin scrisoarea din 3 iulie 2020 a furnizat reclamantelor informațiile solicitate. Raportul de evaluare nu ar conține nicio mențiune legată de caracterul anormal de scăzut al ofertei selectate, din moment ce niciun indiciu în acest sens nu ar fi fost evidențiat în cadrul examinării acesteia.
- 28 Comisia amintește că, prin scrisoarea din 20 iulie 2020, a răspuns la întrebările reclamantelor referitoare în special la riscul de dumping social, precizând că fiecare ofertă făcuse obiectul unei analize foarte detaliate și că s-a dovedit *prima facie* că ofertele erau în acord cu condițiile pieței din țările din care urmau să fie executate.
- 29 În această privință, Comisia arată că, contrar celor pretinse de reclamante, faptul că a precizat că fusese realizată o „analiză aprofundată” nu indica nicidecum că a avut îndoieli *prima facie* cu privire la normalitatea prețului propus de consorțiul ARHS-IBM. Fiecare ofertă ar face, astfel, obiectul unei evaluări aprofundate, iar autoritatea contractantă ar fi obligată să verifice *prima facie* indiciile care ar putea lăsa să se întrevadă faptul că o ofertă nu este compatibilă cu condițiile pieței. Aceasta este perspectiva în care trebuie interpretată motivarea care figurează în scrisoarea din 20 iulie 2020.
- 30 Comisia consideră, așadar, că și-a respectat obligația generală de motivare, obligațiile specifice invocate de reclamante nefiind aplicabile decât în cazul în care ar exista o îndoială cu privire la caracterul normal al prețului unei oferte, situație care nu s-ar fi regăsit în speță.
- 31 Cu titlu introductiv, trebuie arătat că, prin intermediul prezentului motiv, întemeiat pe lipsa motivării, reclamantele vizează în esență motivarea insuficientă a deciziei atacate în ceea ce privește eventualul caracter anormal de scăzut al ofertei selectate, astfel cum reiese atât din cererea introductivă, cât și din pledoaria lor.
- 32 În această privință, trebuie amintit că Comisia dispune de o largă putere de apreciere în ceea ce privește elementele care trebuie luate în considerare în vederea adoptării unei decizii de atribuire a unui contract pe baza unei cereri de ofertă. Controlul jurisdicțional efectuat asupra exercitării acestei puteri de apreciere se limitează, prin urmare, la verificarea respectării normelor de procedură și a celor referitoare la motivare, precum și la verificarea exactității materiale a situației de fapt, a lipsei unei erori vădite de apreciere și a unui abuz de putere (a se vedea Hotărârea din 2 februarie 2017, European Dynamics Luxembourg și Evropaïki Dynamiki/Comisia, T-74/15, nepublicată, EU:T:2017:55, punctul 35 și jurisprudența citată).
- 33 Potrivit unei jurisprudențe consacrate, atunci când Comisia dispune de o largă putere de apreciere, respectarea garanțiilor conferite de ordinea juridică a Uniunii Europene în procedurile administrative are, cu atât mai mult, o importanță fundamentală. Printre aceste garanții figurează în special obligația instituției competente de a-și motiva în mod suficient deciziile. Numai astfel instanța Uniunii este în măsură să verifice dacă au fost întrunite elementele de fapt și de drept de care depinde exercitarea puterii de apreciere (Hotărârea din 21 noiembrie 1991, Technische Universität München, C-269/90, EU:C:1991:438, punctul 14, Hotărârea din 10 septembrie 2008, Evropaïki Dynamiki/Comisia, T-465/04, nepublicată, EU:T:2008:324, punctul 54, și Hotărârea din 2 februarie 2017, European Dynamics Luxembourg și Evropaïki Dynamiki/Comisia, T-74/15, nepublicată, EU:T:2017:55, punctul 36).
- 34 Potrivit articolului 41 alineatul (2) litera (c) din Carta drepturilor fundamentale, administrația are obligația de a-și motiva deciziile. Această obligație de motivare presupune că, în conformitate cu articolul 296 al doilea paragraf TFUE, autorul unui act trebuie să menționeze în mod clar și

neechivoc raționamentul care susține actul menționat, astfel încât, pe de o parte, să se dea posibilitatea persoanelor interesate să ia cunoștință de justificările măsurii luate pentru a-și valorifica drepturile și, pe de altă parte, să permită instanței să își exercite controlul (Hotărârea din 25 februarie 2003, Strabag Benelux/Consiliul, T-183/00 P, EU:T:2003:36, punctul 55, Hotărârea din 24 aprilie 2013, Evropaiki Dynamiki/Comisia, T-32/08, nepublicată, EU:T:2013:213, punctul 37, și Hotărârea din 16 mai 2019, Transtec/Comisia, T-228/18, EU:T:2019:336, punctul 91).

- 35 Astfel, obligația administrației de a-și motiva deciziile nu constituie, în general, doar expresia transparenței acțiunii administrației, ci trebuie de asemenea să permită particularului să decidă, în deplină cunoștință de cauză, dacă este util pentru el să sesizeze o instanță. Există, așadar, o legătură strânsă între, pe de o parte, obligația de motivare și, pe de altă parte, dreptul fundamental la protecție jurisdicțională efectivă, precum și dreptul la o cale de atac eficientă garantat de articolul 47 din Carta drepturilor fundamentale. Cu alte cuvinte, obligația de motivare participă la garantarea unei protecții jurisdicționale efective (a se vedea în acest sens Hotărârea din 10 octombrie 2012, Sviluppo Globale/Comisia, T-183/10, nepublicată, EU:T:2012:534, punctul 40, și Hotărârea din 4 iulie 2017, European Dynamics Luxembourg și alții/Agenția Uniunii Europene pentru Căile Ferate, T-392/15, EU:T:2017:462, punctul 73 și jurisprudența citată).
- 36 Rezultă că chestiunea dacă obligația de motivare a fost respectată trebuie în principiu să fie apreciată în funcție de informațiile de care dispuneau reclamantele cel târziu la momentul introducerii acțiunii. Astfel, motivarea nu poate fi explicată pentru prima dată și *a posteriori* în fața instanței și numai unele împrejurări excepționale pot justifica luarea în considerare de către aceasta a unor elemente furnizate pe parcursul procesului (a se vedea Hotărârea din 4 iulie 2017, European Dynamics Luxembourg și alții/Agenția Uniunii Europene pentru Căile Ferate, T-392/15, EU:T:2017:462, punctul 74 și jurisprudența citată).
- 37 Pe de altă parte, cerința motivării trebuie apreciată în funcție de împrejurările cauzei, în special de conținutul actului în cauză, de natura motivelor invocate și de interesul de a primi explicații propriu destinatarului actului sau altor persoane vizate în mod direct și individual de acesta. Nu este obligatoriu ca motivarea să specifice toate elementele de fapt și de drept pertinente, având în vedere că problema dacă motivarea unui act respectă condițiile impuse de articolul 296 TFUE trebuie să fie apreciată nu numai prin prisma modului de redactare, ci și în raport cu contextul său, precum și cu ansamblul normelor juridice care reglementează materia respectivă (a se vedea în acest sens Hotărârea din 11 iulie 2013, Ziegler/Comisia, C-439/11 P, EU:C:2013:513, punctul 116 și jurisprudența citată, și Hotărârea din 4 iulie 2017, European Dynamics Luxembourg și alții/Agenția Uniunii Europene pentru Căile Ferate, T-392/15, EU:T:2017:462, punctul 75 și jurisprudența citată).
- 38 Normele care reglementează contractele de achiziții publice ale Uniunii care figurează în Regulamentul financiar și în anexa I la acesta precizează obligația de motivare a autorității contractante. În special, articolul 170 din Regulamentul financiar și punctul 31 din anexa I la regulamentul respectiv prevăd în ceea ce îi privește pe ofertanții necâștigători o motivare în două etape.
- 39 Mai întâi, autoritatea contractantă informează toți ofertanții necâștigători despre respingerea ofertei lor și despre motivele acestei respingeri. În continuare, în temeiul articolului 170 alineatul (3) din Regulamentul financiar și al punctului 31.2 din anexa I la regulamentul menționat, dacă un ofertant necâștigător care nu se găsește într-o situație de excludere și

îndeplinește criteriile de selecție face o cerere în scris în acest sens, autoritatea contractantă comunică, cât mai curând posibil și, în orice caz, în termen de 15 zile de la primirea cererii respective, caracteristicile și avantajele relative ale ofertei selectate, prețul plătit sau valoarea contractului, precum și numele ofertantului câștigător.

- 40 Această divulgare a motivelor în două etape este conformă finalității obligației de motivare, care, astfel cum s-a precizat la punctele 34 și 35 de mai sus, constă în a permite, pe de o parte, persoanelor interesate să ia cunoștință de temeiurile măsurii luate pentru a-și valorifica drepturile și, pe de altă parte, instanței Uniunii să își exercite controlul (a se vedea în acest sens Hotărârea din 4 iulie 2017, *European Dynamics Luxembourg și alții/Agencia Uniunii Europene pentru Căile Ferate*, T-392/15, EU:T:2017:462, punctul 79 și jurisprudența citată).
- 41 Având în vedere că obligația de motivare a unui act depinde, așa cum s-a amintit la punctul 37 de mai sus, de contextul factual și juridic în care a fost adoptat, trebuie de asemenea să se țină seama în speță de cadrul normativ care guvernează ofertele anormal de mici.
- 42 În acest context, punctul 23.1 din anexa I la Regulamentul financiar prevede că, „în cazul în care, pentru un anumit contract, prețul sau costurile propuse în ofertă par anormal de mici, autoritatea contractantă solicită în scris detalii privind elementele constitutive ale prețului sau ale costurilor pe care aceasta le consideră relevante și îi oferă ofertantului posibilitatea de a prezenta observații”.
- 43 În conformitate cu punctul 23.2 din anexa I la Regulamentul financiar, autoritatea contractantă „respinge oferta numai atunci când dovezile furnizate nu justifică în mod satisfăcător nivelul scăzut al prețului sau al costurilor propuse”. În plus, aceasta „respinge oferta atunci când constată că aceasta este anormal de mică deoarece nu respectă obligațiile aplicabile în domeniile legislației de mediu, sociale și a muncii”.
- 44 Noțiunea de „ofertă anormal de mică” nu este definită de dispozițiile Regulamentului financiar. Cu toate acestea, potrivit jurisprudenței, caracterul anormal de scăzut al unei oferte trebuie să fie apreciat în raport cu compoziția sa și în raport cu prestația în cauză (a se vedea Hotărârea din 4 iulie 2017, *European Dynamics Luxembourg și alții/Agencia Uniunii Europene pentru Căile Ferate*, T-392/15, EU:T:2017:462, punctul 83 și jurisprudența citată).
- 45 Obligația unei autorități contractante de verificare a caracterului serios al unei oferte rezultă din existența prealabilă a îndoielilor referitoare la fiabilitatea acesteia, obiectivul principal al punctului 23.1 din anexa I la Regulamentul financiar fiind de a nu permite respingerea unui ofertant din cadrul procedurii fără să i se fi acordat posibilitatea să justifice conținutul ofertei sale care ar părea anormal de mică. Prin urmare, numai atunci când există asemenea îndoieli, comitetul de evaluare este obligat să solicite informații pertinente privind compoziția ofertei înainte să o respingă, dacă este cazul, în temeiul punctului 23.2 din anexa respectivă. În schimb, în ipoteza în care o ofertă nu ar părea anormal de mică potrivit punctului 23.1 menționat, aceasta nu se aplică [a se vedea în acest sens și prin analogie Hotărârea din 6 iulie 2005, *TQ3 Travel Solutions Belgium/Comisia*, T-148/04, EU:T:2005:274, punctele 49 și 50, Hotărârea din 5 noiembrie 2014, *Computer Resources International (Luxembourg)/Comisia*, T-422/11, EU:T:2014:927, punctul 57, și Hotărârea din 4 iulie 2017, *European Dynamics Luxembourg și alții/Agencia Uniunii Europene pentru Căile Ferate*, T-392/15, EU:T:2017:462, punctul 85].
- 46 Reiese din jurisprudență că astfel de îndoieli pot exista printre altele atunci când pare incert, pe de o parte, că o ofertă respectă legislația țării în care serviciile ar trebui să fie prestate, în materie de remunerare a personalului, de contribuție la sistemul de securitate socială, de respectare a

normelor de securitate și de sănătate la locul de muncă, precum și de vânzare în pierdere, și, pe de altă parte, că prețul propus include toate costurile pe care le presupun aspectele tehnice ale ofertei (a se vedea Hotărârea din 4 iulie 2017, *European Dynamics Luxembourg și alții/Agencia Uniunii Europene pentru Căile Ferate*, T-392/15, EU:T:2017:462, punctul 86 și jurisprudența citată).

- 47 Din cele ce precedă reiese că aprecierea de către autoritatea contractantă a existenței unor oferte anormal de mici are loc în două etape.
- 48 Într-o primă etapă, autoritatea contractantă apreciază dacă prețul sau costurile propuse în ofertă „par” anormal de mici. Utilizarea verbului „a părea” la punctul 23.1 din anexa I la Regulamentul financiar presupune că autoritatea contractantă face o apreciere *prima facie* a caracterului anormal de scăzut al unei oferte, iar nu că aceasta efectuează din oficiu o analiză detaliată a compoziției fiecărei oferte pentru a stabili că aceasta nu constituie o ofertă anormal de mică. Astfel, în această primă etapă, autoritatea contractantă trebuie doar să stabilească dacă ofertele depuse conțin vreun indiciu de natură să trezească suspiciunea că ar putea fi anormal de mici. Aceasta este, de exemplu, situația atunci când prețul propus într-o ofertă depusă este considerabil inferior celui al altor oferte depuse sau prețului obișnuit al pieței. Dacă ofertele depuse nu conțin un asemenea indiciu și, prin urmare, nu par anormal de mici, autoritatea contractantă poate continua evaluarea acestora și procedura de atribuire a contractului (a se vedea în acest sens și prin analogie Hotărârea din 4 iulie 2017, *European Dynamics Luxembourg și alții/Agencia Uniunii Europene pentru Căile Ferate*, T-392/15, EU:T:2017:462, punctul 88).
- 49 În a doua etapă, dacă există indicii de natură să trezească suspiciunea că o ofertă ar putea fi anormal de mică, autoritatea contractantă trebuie, în schimb, să procedeze la verificarea conținutului respectivei oferte pentru a se asigura că aceasta nu este anormal de mică. Atunci când procedează la o asemenea verificare, aceasta are obligația de a-i da ofertantului în cauză posibilitatea să arate motivele pentru care apreciază că oferta sa nu este anormal de mică. În continuare, aceasta trebuie să aprecieze explicațiile furnizate și să stabilească dacă oferta în discuție prezintă un caracter anormal de mic, caz în care este obligată să o respingă (Hotărârea din 4 iulie 2017, *European Dynamics Luxembourg și alții/Agencia Uniunii Europene pentru Căile Ferate*, T-392/15, EU:T:2017:462, punctul 89).
- 50 Tribunalul a avut deja ocazia să se pronunțe cu privire la obligația de motivare care îi revine autorității contractante față de ofertantul necâștigător atunci când, în cadrul etapei de evaluare a ofertelor, a avut îndoieli în ceea ce privește caracterul anormal de mic al unei oferte depuse și a considerat, după ascultarea ofertantului în discuție și efectuarea unei analize mai aprofundate, că această ofertă nu era anormal de mică. În special, acesta a considerat că, pentru a furniza o motivare suficientă pentru faptul că, în urma unei analize aprofundate, oferta selectată nu era anormal de mică, autoritatea contractantă trebuia să expună raționamentul în temeiul căruia, pe de o parte, concluzionase că, datorită caracteristicilor sale, în principal financiare, această ofertă respecta printre altele legislația țării în care serviciile trebuiau să fie prestate, în materia remunerării personalului, a contribuției la sistemul de securitate socială și a respectării normelor de securitate și de sănătate la locul de muncă, și, pe de altă parte, verificase că prețul propus includea toate costurile pe care le presupuneau aspectele tehnice ale ofertei menționate (a se vedea Hotărârea din 4 iulie 2017, *European Dynamics Luxembourg și alții/Agencia Uniunii Europene pentru Căile Ferate*, T-392/15, EU:T:2017:462, punctul 91 și jurisprudența citată).
- 51 În ceea ce privește întinderea obligației de motivare care îi revine autorității contractante atunci când consideră că o ofertă selectată nu pare anormal de mică, din normele care guvernează ofertele anormal de mici amintite la punctele 42-45 de mai sus și în special din împrejurarea



potrivit căreia autoritatea contractantă efectuează mai întâi doar o apreciere *prima facie* a caracterului anormal de scăzut al unei oferte reiese că obligația sa de motivare are un conținut restrâns. Astfel, constrângerea autorității contractante să expună în mod detaliat motivele pentru care o ofertă nu i se pare anormal de mică ar echivala cu faptul de a nu ține seama de distincția dintre cele două etape ale analizei prevăzute de punctul 23 din anexa I la Regulamentul financiar (a se vedea în acest sens și prin analogie Hotărârea din 4 iulie 2017, European Dynamics Luxembourg și alții/Agenția Uniunii Europene pentru Căile Ferate, T-392/15, EU:T:2017:462, punctul 92).

- 52 Mai precis, atunci când o autoritate contractantă selectează o ofertă, nu este obligată să indice în mod explicit, ca răspuns la orice cerere de motivare care îi este adresată în temeiul articolului 170 alineatul (3) din Regulamentul financiar, motivele pentru care oferta pe care a selectat-o nu i s-a părut anormal de mică. Astfel, dacă oferta menționată este selectată de autoritatea contractantă, rezultă în mod implicit, dar necesar că aceasta a considerat că nu existau indicii care să releve faptul că aceasta era anormal de mică. În schimb, asemenea motive trebuie să fie aduse la cunoștința ofertantului necâștigător care face o cerere expresă în acest sens (a se vedea în acest sens și prin analogie Hotărârea din 4 iulie 2017, European Dynamics Luxembourg și alții/Agenția Uniunii Europene pentru Căile Ferate, T-392/15, EU:T:2017:462, punctul 93).
- 53 Astfel, a impune unei autorități contractante să justifice, la cererea ofertantului exclus, împrejurarea potrivit căreia oferta selectată nu este anormal de mică permite respectarea dispozițiilor articolului 170 alineatul (3) din Regulamentul financiar și ale punctului 31.2 din anexa I la același regulament, întrucât o asemenea motivare informează ofertantul exclus cu privire la un aspect important al caracteristicilor și al avantajelor relative ale ofertei selectate (a se vedea în acest sens și prin analogie Hotărârea din 15 octombrie 2013, European Dynamics Belgium și alții/EMA, T-638/11, nepublicată, EU:T:2013:530, punctul 66, și Hotărârea din 2 februarie 2017, European Dynamics Luxembourg et Evropaïki Dynamiki/Comisia, T-74/15, nepublicată, EU:T:2017:55, punctul 51).
- 54 Pe de altă parte, potrivit jurisprudenței, nu este suficient ca autoritatea contractantă să se limiteze la a formula o simplă constatare potrivit căreia oferta selectată în cadrul procedurii de atribuire nu este anormal de mică și nici la a arăta că s-a considerat că oferta menționată nu era anormal de mică (a se vedea Hotărârea din 2 februarie 2017, European Dynamics Luxembourg și Evropaïki Dynamiki/Comisia, T-74/15, nepublicată, EU:T:2017:55, punctul 47 și jurisprudența citată).
- 55 În speță, trebuie arătat că, prin scrisorile sale din 2 și din 3 iulie 2020 (a se vedea punctul 3 și 5 de mai sus), Comisia s-a limitat, într-o primă etapă, în conformitate cu articolul 170 din Regulamentul financiar și cu punctul 31 din anexa I la același regulament, să informeze reclamantele că oferta lor fusese respinsă, anexând un extras din raportul comitetului de evaluare referitor la oferta lor și, într-o a doua etapă, în urma unei cereri scrise a reclamantelor, să le comunice numele ofertantului câștigător, precum și un alt extras din raportul menționat din care trebuiau să reiasă caracteristicile și avantajele relative ale ofertei selectate. Din acest ultim fragment reiese că detaliile ofertei selectate comunicate reclamantelor, pe lângă prețul său, scorul financiar și raportul său calitate/preț, astfel cum a fost exprimat prin scorul său final, nu priveau decât aspecte tehnice ale acestei oferte. În special, în acest stadiu, detaliile comunicate nu priveau nicidecum examinarea prețului ofertei selectate având în vedere eventualul caracter anormal de scăzut al acestuia.

- 56 Prin scrisoarea din 10 iulie 2020 (a se vedea punctul 7 de mai sus), reclamantele au solicitat Comisiei să confirme printre altele că verificase că, în ceea ce privește prețul său, oferta selectată nu implica un risc de „dumping social” și au arătat prețul realist și competitiv al propriei oferte, ținând seama de condițiile pieței, de experiența lor de cocontractante ale Comisiei și de riscurile legate de executarea contractului pe care le-ar implica o ofertă al cărei preț era considerabil inferior celui al propriei lor oferte.
- 57 Este adevărat că reclamantele nu au invocat în mod explicit noțiunea de „ofertă anormal de mică”. Nu este mai puțin adevărat că, astfel cum au arătat în cererea introductivă, fără să fi fost contrazise cu privire la acest aspect de Comisie în memoriul în apărare și nici ca răspuns la o întrebare adresată de Tribunal în ședință, acestea au evocat în mod clar consecințele potențiale inerente prezentării unei oferte anormal de mici, și anume un risc de dumping social, în măsura în care o astfel de ofertă ar putea să nu respecte legislația țărilor în care serviciile trebuiau să fie executate în materie de remunerare a personalului, de contribuții la sistemul de securitate socială, precum și de securitate și sănătate la locul de muncă, și un risc pentru continuitatea furnizării serviciilor.
- 58 În această privință, trebuie subliniat că Comisia s-a limitat să răspundă, în scrisoarea sa din 20 iulie 2020, că o analiză detaliată pe plan financiar a ofertei ofertantului câștigător a arătat că aceasta era în conformitate cu condițiile pieței din țările din care contractanții și subcontractanții lor urmau să execute prestările de servicii solicitate.
- 59 Or, din scrisoarea Comisiei din 2 iulie 2020 rezultă că oferta comună depusă pentru lotul A de consorțiul format din reclamante nu a fost selectată, întrucât nu fusese considerată ca fiind oferta cea mai avantajoasă din punct de vedere economic. Din cele două extrase din raportul comitetului de evaluare reiese că Comisia a transmis reclamantelor (a se vedea punctele 4 și 6 de mai sus) că existau mai puțin de 7,72 puncte diferență între scorul total obținut de oferta lor și cel obținut de oferta selectată. Reiese de aici de asemenea că această diferență depindea în întregime de diferența semnificativă, și anume 6 644 356,26 euro, existentă între prețul propus de reclamante și cel propus de ofertantul câștigător, ceea ce a determinat o diferență de 9,19 puncte în scorul financiar în defavoarea ofertei reclamantelor, în timp ce, pentru scorul calitativ, oferta lor obținuse cu 1,47 puncte mai mult față de oferta selectată.
- 60 În aceste împrejurări, ținând seama de faptul că consorțiul format din reclamante și ofertantul câștigător erau singurii care au depus o ofertă pentru lotul A și că nu exista, așadar, decât un singur termen de comparație, și anume prețul ofertei reclamantelor, care permitea să se stabilească dacă exista un indiciu că prețul ofertei selectate putea fi considerat ca fiind anormal de mic, Comisia nu se putea limita să arate că oferta reținută era în conformitate cu condițiile pieței din țările din care urmau să fie furnizate serviciile în cauză de către contractanți și subcontractanții lor. Astfel, dat fiind că criteriul prețului a fost determinant în clasamentul ofertelor și că prețul ofertei selectate era singurul avantaj relativ care o caracteriza, Comisia ar fi trebuit, pentru a răspunde în mod adecvat la cererea reclamantelor, să furnizeze cel puțin informațiile referitoare la procentajul corespunzător părții din contract care ar fi executată cu subcontractanți, precum și la țările din care urmau să fie executate serviciile în cauză, astfel cum a procedat în memoriul în apărare și în ședință, ceea ce ar fi permis reclamantelor să înțeleagă mai bine motivele diferenței care exista între prețurile celor două oferte. Asemenea informații le-ar fi permis de asemenea să dispună de suficiente elemente pentru a cunoaște motivele pentru care Comisia considerase că oferta selectată nu părea anormal de mică și, prin urmare, să conteste eventual temeinicia acestei aprecieri.

- 61 Întrucât s-a limitat, în scrisoarea sa din 20 iulie 2020, să justifice printr-o simplă afirmație că prețul ofertei selectate nu prezenta un caracter anormal de scăzut, Comisia nu a respectat obligația de motivare care îi revenea în împrejurările speței.
- 62 Această concluzie nu poate fi repusă în discuție, în primul rând, de argumentul Comisiei potrivit căruia ar exista norme specifice privind întinderea motivării referitoare la eventuala existență a unor oferte anormal de mici, care s-ar aplica exclusiv în caz de îndoială cu privire la caracterul normal al prețului ofertei selectate, ceea ce nu ar fi fost cazul în speță.
- 63 Acest argument provine dintr-o interpretare eronată a punctului 49 din Hotărârea din 10 septembrie 2019, *Trasys International și Axianseu – Digital Solutions/AESA* (T-741/17, EU:T:2019:572), la care se referă Comisia, în care se precizează că, în prezența unor indicii de natură să trezească suspiciune în ceea ce privește existența unor oferte anormal de mici, autoritatea contractantă este obligată să aducă la cunoștința ofertantului exclus care face o cerere expresă în acest sens motivele care permit să se înțeleagă de ce oferta pe care a desemnat-o câștigătoare nu i s-a părut anormal de mică.
- 64 Acest punct din Hotărârea din 10 septembrie 2019, *Trasys International și Axianseu – Digital Solutions/AESA* (T-741/17, EU:T:2019:572), constituie o aplicare în cauza în care s-a pronunțat această hotărâre a concluziei degajate de Tribunal la punctul 93 din Hotărârea din 4 iulie 2017, *European Dynamics Luxembourg și alții/Agencia Uniunii Europene pentru Căile Ferate* (T-392/15, EU:T:2017:462), la care face referire în mod explicit, concluzie care precizează că motivele care au determinat autoritatea contractantă să nu considere o ofertă ca fiind anormal de mică trebuie să fie aduse la cunoștința ofertantului necâștigător care face o cerere expresă în acest sens (a se vedea de asemenea în acest sens Hotărârea din 2 februarie 2017, *European Dynamics Luxembourg și Evropaiki Dynamiki/Comisia*, T-74/15, nepublicată, EU:T:2017:55, punctul 49).
- 65 Astfel, trebuie să se constate că, contrar celor pretinse de Comisie, precizarea pretins efectuată de Tribunal printre altele la punctul 49 din Hotărârea din 10 septembrie 2019, *Trasys International și Axianseu – Digital Solutions/AESA* (T-741/17, EU:T:2019:572), trebuie interpretată în contextul specific al cauzei în care s-a pronunțat această hotărâre, în care existența unor îndoieli cu privire la prețurile propuse de mai mulți ofertanți era stabilită (a se vedea printre altele punctul 47 din hotărârea menționată) și nu poate repune în discuție principiul potrivit căruia motivele care au determinat autoritatea contractantă să nu considere că oferta reținută ca fiind anormal de mică, care fac parte din aprecierea caracteristicilor și a avantajelor relative ale acesteia, trebuie să fie aduse la cunoștința ofertantului necâștigător care face o cerere expresă în acest sens (a se vedea punctele 52 și 53 de mai sus).
- 66 Or, având în vedere considerațiile dezvoltate la punctele 56 și 57 de mai sus, este dovedit că reclamantele au formulat o cerere în acest sens.
- 67 În al doilea rând, Comisia susține în esență că Regulamentul financiar nu prevede nicio obligație a autorității contractante de a indica ofertantului exclus care formulează o cerere în acest sens motivele pentru care nu a considerat oferta selectată ca fiind anormal de mică, cu atât mai mult cu cât, potrivit punctului 23.1 din anexa I la regulamentul menționat, nu se efectuează o analiză în această privință decât în cazul în care o ofertă pare anormal de mică.
- 68 Cu toate acestea, nu se poate admite ca o autoritate contractantă, limitându-se să invoce această dispoziție, să se sustragă de la obligația, prevăzută la articolul 170 alineatul (3) din Regulamentul financiar, de a comunica ofertantului necâștigător care face o cerere în scris în acest sens

caracteristicile și avantajele ofertei selectate, din care fac parte în mod incontestabil motivele pentru care această ofertă nu i s-a părut anormal de mică. Prin urmare, Comisia nu se putea limita să constate că nu considerase că oferta selectată părea anormal de mică, fără a preciza reclamanților, care au formulat o cerere expresă în acest sens, motivele care au determinat-o să ajungă la această concluzie, astfel cum reiese din jurisprudența citată la punctul 53 de mai sus.

- 69 Desigur, Comisia a prezentat pe parcursul procesului anumite explicații potrivit cărora, în esență, o mare parte a prestațiilor prevăzute de oferta reținută ar fi subcontractate, majoritatea dintre acestea în Grecia și în România, astfel încât diferențele salariale legate de locurile de executare a prestațiilor ar explica diferența de preț, substanțială, dintre ofertele depuse. Cu toate acestea, independent de orice considerație cu privire la temeinicia lor, aceste explicații nu pot fi luate în considerare. Astfel, reiese din jurisprudența amintită la punctul 36 de mai sus că nu se poate ține seama decât de informațiile primite de reclamante înainte de introducerea prezentei acțiuni, motivarea neputând, în principiu, să fie explicată pentru prima dată și *a posteriori* în fața instanței.
- 70 Or, având în vedere motivarea furnizată de Comisie în scrisoarea sa din 20 iulie 2020, precum și informațiile care figurează în scrisorile sale precedente și în extrasele din raportul comitetului de evaluare care au fost anexate la aceasta, nu se poate considera că reclamantele au putut avea cunoștința de toate informațiile referitoare la compoziția ofertei consorțiului ARHS-IBM care a permis Comisiei să considere că această ofertă nu părea anormal de mică.
- 71 Având în vedere ansamblul considerațiilor care precedă, trebuie admis prezentul motiv, întemeiat în esență pe motivarea insuficientă în ceea ce privește rațiunile care au determinat autoritatea contractantă să considere că oferta depusă de ofertantul câștigător nu părea anormal de mică și, în consecință, să se anuleze decizia atacată, fără a fi necesar să se examineze primul motiv al acțiunii, privind legalitatea internă a acesteia, potrivit căruia în esență autoritatea contractantă ar fi considerat în mod eronat că oferta menționată nu era anormal de mică (a se vedea în acest sens Hotărârea din 10 octombrie 2012, Sviluppo Globale/Comisia, T-183/10, nepublicată, EU:T:2012:534, punctul 46, și, prin analogie, Hotărârea din 10 septembrie 2019, Trasys International și Axianseu – Digital Solutions/AESA, T-741/17, EU:T:2019:572, punctul 88 și jurisprudența citată), nici să se pronunțe cu privire la propunerea de probe a reclamanților și cu privire la admisibilitatea acesteia, contestată de Comisie.

### **Cu privire la cheltuielile de judecată**

- 72 Potrivit articolului 134 alineatul (1) din Regulamentul de procedură, partea care cade în pretenții este obligată, la cerere, la plata cheltuielilor de judecată. Întrucât Comisia a căzut în pretenții, se impune obligarea acesteia să suporte propriile cheltuieli de judecată, precum și cheltuielile de judecată efectuate de reclamante, conform concluziilor acestora din urmă.

Pentru aceste motive,

TRIBUNALUL (Camera a cincea)

declară și hotărăște:

- 1) **Anulează, în ceea ce privește lotul A, decizia Comisiei din 2 iulie 2020 privind, pe de o parte, respingerea ofertei comune prezentate de Sopra Steria Benelux și de Unisys Belgium în cadrul procedurii de cerere de ofertă cu numărul TAXUD/2019/OP/0006 privind servicii de configurare, dezvoltare, mentenanță și asistență la al treilea nivel a platformelor informatice ale Direcției Generale Impozitare și Uniune Vamală și, pe de altă parte, atribuirea contractului celui alt consorțiu care a depus o ofertă.**
- 2) **Comisia suportă propriile cheltuieli de judecată, precum și cheltuielile de judecată efectuate de Sopra Steria Benelux și de Unisys Belgium.**

Spielmann

Öberg

Mastroianni

Pronunțată astfel în ședință publică la Luxemburg, la 1 decembrie 2021.

Semnături