

HOTĂRÂREA CURȚII (Camera întâi)

18 ianuarie 2007^{*}

În cauza C-220/05,

având ca obiect o cerere de pronunțare a unei hotărâri preliminare formulată în temeiul articolului 234 CE de tribunal administrativ de Lyon (Franța), prin decizia din 7 aprilie 2005, primită de Curte la 19 mai 2005, în procedura

Jean Auroux și alții,

împotriva

Commune de Roanne,

cu participarea:

Société d'équipement du département de la Loire (SEDL),

^{*} Limba de procedură: franceza.

CURTEA (Camera întâi),

compusă din domnul P. Jann, președinte de cameră, domnii K. Lenaerts, E. Juhász (raportor), J. N. Cunha Rodrigues și M. Ilesič, judecători,

avocat general: doamna J. Kokott,

grefier: doamna L. Hewlett, administrator principal,

având în vedere procedura scrisă și în urma ședinței din 27 aprilie 2006,

luând în considerare observațiile prezentate:

- pentru domnul Auroux și alții, de J. Antoine, avocat;
- pentru commune de Roanne, de P. Petit și C. Xavier, avocați;
- pentru guvernul francez, de domnii G. de Bergues și J.-C. Niollet, în calitate de agenți;
- pentru guvernul lituanian, de domnul D. Kriauciūnas, în calitate de agent;

- pentru guvernul austriac, de domnul M. Fruhmann, în calitate de agent;
- pentru guvernul polonez, de domnul T. Nowakowski, în calitate de agent;
- pentru Comisia Comunităților Europene, de domnul X. Lewis, în calitate de agent,

după ascultarea concluziilor avocatului general în ședința din 15 iunie 2006,

pronunță prezenta

Hotărâre

- ¹ Cererea de pronunțare a unei hotărâri preliminare privește interpretarea Directivei 93/37/CEE a Consiliului din 14 iunie 1993 privind coordonarea procedurilor de atribuire a contractelor de achiziții publice de lucrări (JO L 199, p. 54), astfel cum a fost modificată prin Directiva 97/52/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 13 octombrie 1997 (JO L 328, p. 1, denumită în continuare „directiva”).
- ² Această cerere a fost formulată în cadrul unei acțiuni în anulare introduse de domnul Aurox și alți opt reclamanți (denumiți în continuare „reclamanții în acțiunea principală”) împotriva hotărârii conseil municipal de la commune de Roanne (Consiliul municipal al comunei Roanne) din 28 octombrie 2002, prin care primarul acesteia era autorizat să semneze cu Société d’équipement du département de la Loire (denumită în continuare „SEDL”) un contract de achiziții publice prin care se urmărea realizarea unui spațiu de petrecere a timpului liber în Roanne.

Cadrul juridic

Dreptul comunitar

- 3 Conform celui de al doilea considerent al directivei, „realizarea concomitentă a libertății de stabilire și a libertății de a presta servicii în domeniul contractelor de achiziții publice de lucrări încheiate în statele membre în contul statului, al colectivităților teritoriale și al altor organisme de drept public presupune ca, în paralel cu eliminarea restricțiilor, să existe o coordonare a procedurilor naționale de atribuire a contractelor de achiziții publice de lucrări”. [traducere neoficială]

- 4 Din al șaselea considerent al directivei rezultă că acele contracte de achiziții publice de lucrări care au o valoare inferioară sumei de 5 milioane de euro pot fi exceptate de la regulile de concurență prevăzute în directivă, iar măsurile de coordonare nu trebuie să li se aplice.

- 5 Potrivit celui de al zecelea considerent al directivei, „pentru a se asigura dezvoltarea unei concurențe efective în domeniul achizițiilor publice, este necesară o publicitate comunitară a anunțurilor de participare stabilite de autoritățile contractante ale statelor membre”. În același considerent se precizează că „informațiile cuprinse în respectivele anunțuri trebuie să permită operatorilor economici din Comunitate să aprecieze dacă sunt interesați de contractele propuse”. [traducere neoficială]

- 6 Articolul 1 din directivă prevede la literele (a)-(d):

„În sensul prezentei directive:

- (a) «Contractele de achiziții publice de lucrări» sunt contracte cu titlu oneros, încheiate în scris între, pe de o parte, un antreprenor și, pe de altă parte, o

autoritate contractantă definită la litera (b), care au ca obiect fie execuția, fie atât execuția, cât și proiectarea lucrărilor referitoare la una dintre activitățile menționate în anexa II sau a unei lucrări definite la litera (c), fie realizarea, prin orice mijloc, a unei lucrări care să răspundă necesităților precizate de autoritatea contractantă;

- (b) «autorități contractante» înseamnă statul, colectivitățile teritoriale, organismele de drept public și asociațiile formate din una sau mai multe dintre aceste colectivități sau unul sau mai multe organisme de drept public.

[...]

- (c) prin «lucrare» se înțelege rezultatul unui ansamblu de lucrări de construcție sau de lucrări publice destinat să îndeplinească prin el însuși o funcție economică sau tehnică;

- (d) «concesiunea de lucrări publice» este un contract care prezintă aceleași caracteristici ca acelea menționate la litera (a), cu excepția contraprestației pentru lucrări, care constă fie doar în dreptul de exploatare a lucrării, fie în acest drept însoțit de o plată”. [traducere neoficială]

⁷ „Activitățile menționate în anexa II”, prevăzute la articolul 1 litera (a) din directivă, sunt lucrări de construcție și lucrări publice corespunzătoare clasei 50 din nomenclatura generală a activităților economice în Comunitățile Europene. Printre aceste activități este menționată expres categoria construcțiilor de imobile.

8 Articolul 6 din directivă prevede:

„(1) Prezenta directivă se aplică:

- (a) contractelor de achiziții publice de lucrări a căror valoare estimată, fără a include taxa pe valoare adăugată (TVA), este egală sau depășește echivalentul [în euro] a 5 milioane de drepturi speciale de tragere (DST);
- (b) contractelor de achiziții publice de lucrări vizate la articolul 2 alineatul (1) atunci când valoarea estimată fără a include TVA este egală sau depășește suma de 5 milioane [de euro].

[...]

(3) Atunci când o lucrare este repartizată în mai multe loturi, fiecare dintre acestea făcând obiectul unui contract, trebuie să se țină seama de valoarea fiecărui lot pentru calculul sumei prevăzute la alineatul (1). Dacă valoarea cumulată a loturilor este egală sau depășește suma prevăzută la alineatul (1), dispozițiile acestuia se aplică fiecărui lot. Cu toate acestea, autoritățile contractante au posibilitatea să deroge de la dispozițiile alineatului (1) pentru loturile care au o valoare estimată, fără a include TVA, mai mică de 1 000 000 [de euro], în măsura în care valoarea cumulată a acestor loturi nu depășește 20 % din valoarea cumulată a tuturor loturilor.

(4) Nicio lucrare și niciun contract nu poate fi divizat în vederea sustragerii de la aplicarea prezentei directive.

(5). În ceea ce privește calcularea sumei prevăzute la alineatul (1), precum și la articolul 7, se ia în considerare, în afara valorii contractelor de achiziții publice de lucrări, și valoarea estimată a bunurilor necesare pentru executarea lucrărilor și puse la dispoziția antreprenorului de către autoritățile contractante.

(6) Autoritățile contractante veghează să nu existe discriminare între diferiți antreprenori.” [traducere neoficială]

Dreptul național

- 9 La data la care se petreceau faptele, articolul L. 300-4 din Codul de urbanism (code de l'urbanisme), în redactarea sa desprinsă din articolul 8 din Legea nr. 2000-1208 din 13 decembrie 2000 (JORF din 14 decembrie 2000, p. 19777), prevedea:

„Statul, colectivitățile locale sau instituțiile publice ale acestora pot să atribuie proiectarea și realizarea unor lucrări de amenajare prevăzute în prezenta carte oricărei persoane de drept public sau privat care are vocație în acest sens.

În cazul în care convenția este încheiată cu o instituție publică, cu o societate locală cu capital mixt, definită în Legea nr. 83-597 din 7 iulie 1983, sau cu o societate cu capital mixt în care mai mult de jumătate din capital este deținut de una sau mai multe dintre următoarele persoane de drept public: statul, regiunile, departamentele, comunele sau grupările de comune, aceasta poate lua forma unei convenții de amenajare publică. În acest caz, părții cocontractante îi pot fi încredințate achiziționările prin expropriere sau drept de preempțiune și realizarea oricărei operațiuni și acțiuni de amenajare și echipare care să contribuie la operațiunea în ansamblu care face obiectul convenției de amenajare publică.

Organismelor menționate la paragraful precedent li se poate încredința elaborarea de studii prealabile necesare pentru definirea caracteristicilor acțiunii în cadrul unui contract de mandat prin care sunt însărcinate să încheie contracte de studii în numele și în contul colectivităților sau al grupărilor de colectivități.

Dispozițiile capitolului IV din titlul II al Legii nr. 93-122 din 29 ianuarie 1993 privind prevenirea corupției și transparența vieții economice și a procedurilor publice nu sunt aplicabile convențiilor de amenajare publică încheiate cu aplicarea prezentului articol.

Convenția de amenajare publică poate prevedea condițiile în care organismul cocontractant este asociat la studiile privind lucrarea și mai ales la verificarea sau la modificarea planului local de urbanism.”

- ¹⁰ Ca urmare a deschiderii de către Comisia Comunităților Europene a unei proceduri pentru neîndeplinirea obligațiilor împotriva Republicii Franceze, articolul L. 300-4 din Codul de urbanism a fost modificat prin Legea nr. 2005-809 din 20 iulie 2005 privind concesiunile de lucrări de amenajare (JORF din 21 iulie 2005, p. 11833) după cum urmează:

„Statul și colectivitățile teritoriale, precum și instituțiile publice ale acestora pot concesiona realizarea unor lucrări de amenajare prevăzute în prezenta carte oricărei persoane care are vocație în acest sens.

Atribuirea de concesiuni de amenajare este supusă de către concedent unei proceduri de publicitate care să permită prezentarea mai multor oferte concurente, în condiții prevăzute prin decret al Conseil d’Etat.

Concesionarul asigură supravegherea lucrărilor și a echipamentelor folosite la lucrare prevăzute în contractul de concesiune, precum și realizarea studiilor și a tuturor operațiunilor necesare executării acestora. Concesionarul poate fi însărcinat de către concedent să achiziționeze bunuri necesare realizării lucrării, inclusiv, dacă este nevoie, prin expropriere sau prin exercitarea dreptului de preempțiune. Acesta poate proceda la vânzarea, la închirierea sau la concesiunea bunurilor imobile situate în perimetrul concesiionat.”

- ¹¹ Articolul 11 din Legea nr. 2005-809 menționată mai sus prevede:

„Sub rezerva hotărârilor judecătorești care au dobândit autoritate de lucru judecat, sunt validate, în măsura în care legalitatea lor ar fi contestată pentru motivul că desemnarea persoanei însărcinate cu amenajarea nu a făcut obiectul publicității care să permită prezentarea mai multor oferte concurente:

1° Concesiunile lucrărilor de amenajare, convențiile publice de amenajare și convențiile de amenajare semnate înainte de publicarea prezentei legi”.

Acțiunea principală și întrebările preliminare

- ¹² Prin hotărârea din 28 octombrie 2002, Consiliul municipal al comunei Roanne l-a autorizat pe primarul acesteia să semneze cu SEDL o convenție pentru realizarea unui spațiu de petrecere a timpului liber (denumită în continuare „convenție”).

- 13 Convenția, încheiată la 25 noiembrie 2002, prevede realizarea unui spațiu de petrecere a timpului liber în etape succesive. Prima etapă presupune construirea unui cinematograf multiplex și a unor spații comerciale care pot fi cedate unor terți, precum și lucrări care urmau să fie cedate autorității contractante, și anume un spațiu de parcare, căi de acces și spații publice. Etapele ulterioare, care implică semnarea unui act adițional la convenție, privesc în primul rând construirea altor spații comerciale sau de servicii, precum și a unui hotel.
- 14 Potrivit preambulului convenției, prin această acțiune, comuna Roanne urmărește revitalizarea unui sector urban puțin valorificat, precum și încurajarea dezvoltării modalităților de petrecere a timpului liber și a turismului.
- 15 Conform articolului 2 din convenție, se atribuie SEDL în principal misiunea să facă achiziții funciare, să organizeze un concurs de arhitectură și/sau de inginerie, să elaboreze studii, să realizeze lucrări de construcție, să țină și să actualizeze în mod constant anumite documente contabile și de gestiune, să identifice resurse financiare, să pună la punct mijloace eficiente pentru asigurarea comercializării lucrărilor, precum și să asigure în general gestiunea și coordonarea operațiunii și informarea comunei.
- 16 Rezultă din dispozițiile articolului 10 al doilea paragraf din convenție că fiecare atribuire de lucrări de către SEDL către terți este supusă principiilor publicității și concurenței prevăzute de Codul contractelor de achiziții publice (code des marchés publics), în temeiul articolului 48.1 din Legea nr. 93-122 din 29 ianuarie 1993 (JORF din 30 ianuarie 1993).
- 17 Potrivit bilanțului previzional anexat la convenție, se anticipează că suma totală a veniturilor se ridică la 10 227 103 euro pentru realizarea primei etape a lucrării și la 14 268 341 de euro pentru realizarea întregii lucrări. Din această ultimă sumă, suma de 2 925 000 de euro va proveni de la municipalitate, drept contraprestație pentru

cedarea spațiului de parcare. În plus, se estimează că SEDL va obține 8 099 000 de euro în schimbul cesiunii lucrărilor destinate terților. În sfârșit, se menționează că la finanțarea ansamblului lucrărilor comuna Roanne va contribui cu suma de 2 443 103 euro, corespunzătoare primei etape, și 3 034 341 de euro, pentru ansamblul lucrărilor.

- 18 Din dispozițiile articolelor 22-25 din convenție rezultă că, la expirarea acesteia, SEDL încheie un bilanț final care trebuie aprobat de comuna Roanne. Orice excedent care figurează în acest bilanț trebuie vărsat municipalității. În plus, aceasta din urmă devine automat proprietara tuturor terenurilor și lucrărilor destinate a fi cedate terților și care nu au fost încă revândute. Comuna Roanne va asigura de asemenea executarea contractelor în curs, cu excepția contractelor de muncă, și va prelua datoriile contractate de SEDL.
- 19 Printr-o cerere introdusă la tribunal administrativ de Lyon (Tribunalul Administrativ din Lyon) la 11 decembrie 2002, reclamantii în acțiunea principală au formulat o acțiune în anulare împotriva hotărârii Consiliului municipal din 28 octombrie 2002. Prin această acțiune, reclamantii contestă validitatea hotărârii menționate, atât în temeiul dreptului național, cât și în temeiul dreptului comunitar. Raportat la dreptul comunitar, reclamantii susțin că această convenție ar fi trebuit să facă obiectul publicității înainte de a fi încheiată și că ar fi trebuit să fie supusă regulilor concurenței în conformitate cu obligațiile ce rezultă din directivă.
- 20 În aceste condiții, tribunal administrativ de Lyon a decis să suspende judecarea cauzei și să adreseze Curții următoarele întrebări preliminare:

„1) O convenție prin care o primă autoritate contractantă încredințează unei a doua autorități contractante realizarea, în interes general, a unei lucrări de amenajare,

în cadrul căreia această a doua autoritate contractantă remite către prima autoritate lucrări destinate să îi servească nevoilor și la expirarea căreia prima autoritate contractantă devine automat proprietară a acelor terenuri și lucrări care nu au fost cedate către terți constituie un contract de achiziție publică de lucrări în sensul dispozițiilor articolului 1 din directivă [...]?

- 2) În cazul unui răspuns afirmativ la prima întrebare, pentru stabilirea pragului de 5 000 000 [DTS], stabilit la articolul 6 din aceeași directivă, trebuie să se țină seama numai de prețul plătit drept contraprestație pentru cesiunea lucrărilor remise autorității contractante sau de suma acestui preț și a participațiilor vărsate, chiar dacă acestea nu sunt afectate decât parțial realizării acestor lucrări, ori, în sfârșit, de valoarea totală a lucrărilor, bunurile care nu au fost cedate înainte de expirarea contractului devenind în mod automat proprietatea primei autorități contractante, iar aceasta urmând să continue executarea contractelor în desfășurare și să preia datoriile contractate de a doua autoritate contractantă?

- 3) În cazul unui răspuns afirmativ la primele două întrebări, este prima autoritate contractantă scutită, pentru încheierea unei asemenea convenții, de a recurge la procedurile de încheiere a contractelor de achiziții publice prevăzute de aceeași directivă, pe motiv că această convenție nu poate fi încheiată decât cu anumite persoane juridice și că aceste proceduri vor fi aplicate de către a doua autoritate contractantă la încheierea contractelor sale de achiziții publice de lucrări?"

Cu privire la admisibilitatea întrebărilor

- 21 Comuna Roanne, precum și guvernul francez susțin, cu titlu introductiv, că cererea preliminară este inadmisibilă.
- 22 Comuna Roanne arată că, prin adoptarea Legii nr. 2005-809, legiuitorul francez a validat retroactiv convențiile publice de amenajare care au fost încheiate fără a face anterior obiectul publicității și fără a fi supuse regulilor concurențiale. Având în vedere că instanța de trimitere este obligată să aplice legea franceză și să considere că acea convenție a fost validată prin legea respectivă, interpretarea dreptului comunitar nu mai este necesară pentru a soluționa acțiunea principală.
- 23 Guvernul francez susține că, în întrebarea preliminară, convenția în cauză este calificată în mod greșit drept convenție de amenajare în sensul articolului L. 300-4 din Codul de urbanism, în redactarea sa în vigoare la data la care s-au petrecut faptele. Potrivit acestuia, este vorba în realitate despre realizarea unei simple lucrări de construcție. Ar rezulta că întrebarea dacă o convenție care are ca obiect realizarea unei lucrări de amenajare reprezintă un contract de achiziție publică de lucrări în sensul directivei este inadmisibilă, pentru că nu există o legătură a acesteia cu obiectul și realitatea litigiului.
- 24 Este cert că atât comuna Roanne, cât și guvernul francez susțin că întrebarea preliminară este inadmisibilă bazându-se pe considerente referitoare la interpretarea dreptului francez și la calificarea faptelor aflate la originea acțiunii principale în temeiul dreptului francez.

- 25 Or, astfel cum reiese dintr-o jurisprudență constantă, procedura desfășurată în temeiul articolului 234 CE este bazată pe o separație netă a funcțiilor între instanțele naționale și Curte, aceasta din urmă fiind abilitată să se pronunțe numai în legătură cu interpretarea sau validitatea actelor comunitare vizate de articolul menționat. În acest context, nu este de competența Curții să se pronunțe cu privire la interpretarea dispozițiilor din dreptul național sau să hotărască dacă interpretarea dată de instanța națională este corectă (a se vedea în acest sens hotărârea din 22 octombrie 1974, Demag, 27/74, Rec., p. 1037, punctul 8, hotărârea din 16 aprilie 1991, Eurim-Pharm, C-347/89, Rec., p. I-1747, punctul 16, și hotărârea din 12 ianuarie 2006, Turn-und-Sportunion Waldburg, C-246/04, Rec., p. I-589, punctul 20).
- 26 De asemenea, numai instanța națională, sesizată cu acțiunea principală și care trebuie să își asume responsabilitatea pentru hotărârea judecătorească ce urmează a fi pronunțată are competența să aprecieze, luând în considerare particularitățile cauzei, atât necesitatea unei hotărâri preliminare pentru a fi în măsură să pronunțe propria hotărâre, cât și pertinenta întrebărilor pe care le adresează Curții (a se vedea hotărârea din 4 decembrie 2003, EVN și Wienstrom, C-448/01, Rec., p. I-14527, punctul 74, și hotărârea din 12 aprilie 2005, Keller, C-145/03, Rec., p. I-2529, punctul 33). În consecință, întrucât întrebările adresate au ca obiect interpretarea dreptului comunitar, Curtea este, în principiu, obligată să se pronunțe.
- 27 Rezultă că argumentele privind inadmisibilitatea invocate de comuna Roanne și de guvernul francez trebuie să fie respinse, iar cererea de pronunțare a unei hotărâri preliminare trebuie declarată admisibilă.

Cu privire la prima întrebare

- 28 Prin intermediul primei întrebări, instanța de trimitere solicită, în esență, să se stabilească dacă respectiva convenție este un contract de achiziție publică de lucrări în sensul articolului 1 litera (a) din directivă.

- 29 Potrivit definiției prevăzute în această dispoziție, contractele de achiziții publice de lucrări sunt contracte cu titlu oneros, încheiate în scris, între, pe de o parte, un antreprenor și, pe de altă parte, o autoritate contractantă definită la articolul 1 litera (b) din directivă, care au ca obiect fie execuția, fie atât execuția, cât și proiectarea lucrărilor sau a unei lucrări, astfel cum a fost definită în directivă, ori realizarea, prin orice mijloc, a unei lucrări care să răspundă necesităților precizate de autoritatea contractantă.
- 30 În observațiile scrise, comuna Roanne, precum și guvernele francez și polonez susțin că respectiva convenție nu corespunde acestei definiții și nu constituie, prin urmare, un contract de achiziție publică de lucrări în sensul directivei.
- 31 Potrivit susținerilor comunei Roanne, convenția nu constituie, în ceea ce privește obiectul său, un contract de achiziție publică de lucrări, deoarece, în măsura în care este o convenție de amenajare publică, obiectul său ar depăși sfera realizării unor lucrări. Într-adevăr, potrivit dreptului francez, asemenea convenții vizează realizarea globală a unui proiect urban sau a anumitor politici urbane în toate elementele lor, în special conceperea proiectului, gestiunea administrativă și juridică, achiziționarea de terenuri pe calea exproprierii și realizarea procedurilor de încheiere a contractelor.
- 32 În aceeași ordine de idei, guvernul polonez susține că, în conformitate cu prevederile convenției, SEDL se angajează să realizeze un proiect de investiții care presupune diverse îndatoriri. Acest guvern subliniază, în această privință, că SEDL nu este antreprenorul care va realiza lucrările prevăzute în contract, ci se obligă numai să pregătească și să urmărească realizarea unui contract de achiziție publică de lucrări. Estimând că elementul cel mai important din contract este acela de a face comanda lucrărilor și de a supraveghea realizarea acestora, guvernul polonez afirmă că această convenție trebuie calificată drept „contract de achiziție publică de servicii” în sensul articolului 1 din Directiva 92/50/CEE a Consiliului din 18 iunie 1992 privind coordonarea procedurilor de atribuire a contractelor de achiziții publice de servicii (JO L 209, p. 1, Ediție specială, 06/vol. 2, p. 50).

- 33 Guvernul francez susține că acea parte din spațiul de petrecere a timpului liber care vizează realizarea de lucrări destinate a fi vândute unor terți nu constituie un contract de achiziție publică de lucrări în sensul directivei. Într-adevăr, acest guvern afirmă că tocmai pentru faptul că această parte este destinată unor terți, ea nu poate fi considerată ca răspunzând intereselor municipalității. Guvernul adaugă faptul că doar construirea spațiului de parcare în contul comunei Roanne poate, în principiu, să constituie un contract de achiziție publică de lucrări. Or, lucrarea menționată nu mai intră în sfera de aplicare a directivei, întrucât parcare nu va fi cedată municipalității decât după ce a fost construită, urmând o procedură specifică prevăzută în dreptul francez numită „vânzare a unui lucru viitor”, astfel că este vorba de fapt despre o simplă achiziție imobiliară al cărei obiect nu este reprezentat atât de lucrări, cât de vânzarea unei lucrări viitoare.
- 34 Guvernele lituanian și austriac, precum și Comisia apreciază că această convenție constituie un contract de achiziție publică de lucrări în sensul articolului 1 din directivă. În special, Comisia subliniază că, în ciuda faptului că această convenție cuprinde anumite obligații care reprezintă prestări de servicii, obiectul principal al acesteia este realizarea unei lucrări care să răspundă necesităților precizate de autoritatea contractantă, în sensul articolului 1 literele (a) și (c) din directivă.
- 35 Argumentele invocate de comuna Roanne, precum și de guvernele francez și polonez nu ar putea fi reținute.
- 36 Desigur, este adevărat că, dincolo de executarea lucrărilor, convenția conferă SEDL sarcini suplimentare care au, astfel cum au remarcat mai mulți intervenienți,

caracterul unei prestări de servicii. Cu toate acestea, contrar a ceea ce susține comuna Roanne, din simplul fapt că această convenție conține elemente care depășesc domeniul executării de lucrări nu rezultă că nu se mai află în sfera de aplicare a directivei.

- 37 Într-adevăr, din jurisprudența Curții reiese că, atunci când un contract conține atât elemente specifice unui contract de achiziție publică de lucrări, cât și elemente specifice unui alt tip de contract de achiziție publică, obiectul principal al contractului este cel care determină care directivă comunitară privind contractele de achiziții publice își găsește, în principiu, aplicarea (a se vedea hotărârea din 19 aprilie 1994, *Gestión Hotelera Internacional*, C-331/92, Rec., p. I-1329, punctul 29).
- 38 În ceea ce privește aplicarea acestei jurisprudențe în speță, trebuie subliniat că, în ciuda a ceea ce susține guvernul polonez în observațiile sale, conform prevederilor convenției, răspunderea SEDL nu se limitează la administrarea și organizarea lucrărilor, ci acoperă, de asemenea, și realizarea lucrărilor care au fost prevăzute în cadrul acesteia. În plus, potrivit unei jurisprudențe constante, pentru a putea fi calificat drept antreprenor într-un contract de achiziție publică de lucrări, în sensul articolului 1 litera (a) din directivă, nu este necesar ca persoana care încheie contractul cu o autoritate contractantă să fie ea însăși în măsură să îndeplinească direct, cu propriile resurse, prestațiile convenite (a se vedea în acest sens hotărârea din 14 aprilie 1994, *Ballast Nedam Groep*, C-389/92, Rec., p. I-1289, punctul 13, și hotărârea din 2 decembrie 1999, *Holst Italia*, C-176/98, Rec., p. I-8607, punctul 26). Rezultă că, pentru a aprecia dacă obiectul principal al convenției este executarea unei lucrări, este indiferent dacă SEDL nu execută ea însăși lucrările și le atribuie unor subantreprenori.
- 39 Trebuie respins argumentul guvernului francez potrivit căruia, având în vedere motivele menționate la punctul 33, obiectul convenției nu poate fi considerat realizarea unei lucrări care să răspundă necesităților precizate de autoritatea contractantă, în sensul articolului 1 litera (a) din directivă.

- 40 În ceea ce privește calificarea din punct de vedere juridic a spațiului de parcare de către guvernul francez, se constată că definiția contractului de achiziție publică de lucrări ține de domeniul dreptului comunitar. Întrucât articolul 1 litera (a) din directivă nu conține nicio trimitere expresă la dreptul statelor membre pentru a determina sensul și sfera acesteia, nu este necesar a se determina care este calificarea respectivului contract în dreptul francez pentru a judeca dacă această convenție ține de domeniul de aplicare al directivei (a se vedea, prin analogie, hotărârea din 20 octombrie 2005, Comisia/Franța, C-264/03 Rec., p. I-8831, punctul 36).
- 41 Rezultă din articolul 1 litera (c) din directivă că existența unei lucrări trebuie apreciată în raport cu funcția economică sau tehnică a rezultatelor lucrărilor efectuate (a se vedea hotărârea din 27 octombrie 2005, Comisia/Italia, C-187/04 și C-188/04, nepublicată în Recueil, punctul 26). Astfel cum reiese în mod clar din mai multe dispoziții ale convenției, realizarea unui spațiu de petrecere a timpului liber este destinată să găzduiască și activități comerciale și servicii, motiv pentru care această convenție trebuie considerată ca având o funcție economică.
- 42 În plus, realizarea unui spațiu de petrecere a timpului liber trebuie să fie considerată ca răspunzând necesităților precizate de comuna Roanne în cuprinsul convenției. Trebuie subliniat faptul că, în această privință, lucrarea la care se referă convenția este spațiul de petrecere a timpului liber cu toate elementele sale, inclusiv construcția unui cinematograf multiplex, a unor spații de servicii conexe activităților de petrecere a timpului liber, a unui spațiu de parcare și, eventual, a unui hotel. Din mai multe prevederi ale convenției reiese că, prin realizarea spațiului de petrecere a timpului liber în ansamblul său, comuna Roanne urmărește să rezoneze și să redinamizeze cartierul gării.
- 43 În ceea ce privește celelalte elemente aparținând definiției „contractului de achiziție publică de lucrări” prevăzute la articolul 1 litera (a) din directivă, trebuie subliniat în primul rând că nu se contestă că, fiind o colectivitate teritorială, comuna Roanne are calitatea de „autoritate contractantă” în sensul articolului 1 litera (b) din directivă și că există un contract scris.

44 În al doilea rând, este cert că SEDL, în calitate de agent economic activ pe piață care se angajează să aducă la îndeplinire lucrările prevăzute în convenție, trebuie calificată drept antreprenor în sensul directivei. După cum a fost amintit la punctul 38 din prezenta hotărâre, în această privință, este indiferent dacă SEDL a recurs la subantreprenori pentru a asigura proiectarea și execuția lucrărilor (a se vedea în acest sens hotărârea din 12 iulie 2001, *Ordine degli Architetti și alții*, C-399/98, Rec., p. I-5409, punctul 90).

45 În sfârșit, este evident că această convenție a fost încheiată cu titlu oneros. Caracterul oneros al unui contract se referă la contraprestația datorată de autoritatea publică respectivă în schimbul executării lucrărilor (a se vedea în acest sens hotărârea *Ordine degli Architetti și alții*, citată anterior, punctul 77). Potrivit dispozițiilor convenției, SEDL primește o sumă din partea comunei Roanne în schimbul cesiunii spațiului de parcare. Municipality se angajează de asemenea să participe la cheltuielile aferente tuturor lucrărilor care vor fi realizate. În sfârșit, conform dispozițiilor convenției, SEDL are dreptul să obțină venituri de la terți drept contraprestație pentru cesiunea lucrărilor realizate.

46 Din analiza convenției reiese că obiectul principal al acesteia, astfel cum a subliniat Comisia, este executarea unui ansamblu de lucrări pentru realizarea unei lucrări în sensul articolului 1 litera (c) din directivă, adică a unui spațiu de petrecere a timpului liber. Elementele care țin de domeniul serviciilor prevăzute în convenție, precum achizițiile funciare, identificarea de fonduri, organizarea unui concurs de arhitectură și/sau de inginerie, precum și comercializarea clădirilor fac parte din realizarea acestei lucrări.

47 Având în vedere cele de mai sus, trebuie să se răspundă la prima întrebare în sensul că o convenție prin care o primă autoritate contractantă încredințează unei a doua autorități contractante realizarea unei lucrări constituie un contract de achiziții

publice de lucrări în sensul articolului 1 litera (a) din directivă, indiferent dacă se prevede sau nu că prima autoritate contractantă este sau va deveni proprietara unei părți din lucrare sau a întregii lucrări.

Cu privire la a doua întrebare

48 A doua întrebare adresată de către instanța de trimitere privește modalitățile de determinare a valorii contractului în cauză, pentru a decide dacă pragul prevăzut la articolul 6 din directivă este atins.

49 Instanța de trimitere propune trei posibile baze de calcul al acestui prag. În primul rând, valoarea de piață ar fi determinată doar pe baza sumelor vărsate de autoritatea contractantă în contraprestație la lucrările care îi vor fi cedate. În al doilea rând, valoarea de piață ar fi reprezentată de totalitatea sumelor vărsate de autoritatea contractantă, și anume contraprestația pentru lucrările care vor fi cedate, precum și participarea financiară vărsată pentru ansamblul lucrărilor ce vor fi realizate. În al treilea rând, la determinarea valorii contractului ar trebui să se țină seama de valoarea totală a lucrărilor, incluzând sumele vărsate de autoritatea contractantă, precum și pe cele primite de la terți drept contraprestație pentru lucrările realizate în contul lor.

50 Trebuie subliniat în primul rând că, potrivit textului articolului 6 din directivă, dispozițiile acesteia sunt aplicabile contractelor de achiziții publice de lucrări a căror valoare atinge pragul prevăzut la respectivul articol. Acesta din urmă nu stabilește nicio regulă care să limiteze sumele luate în considerare pentru determinarea valorii unui contract la cele care provin de la autoritatea contractantă.

51 În plus, a deduce o asemenea regulă din articolul 6 menționat ar fi împotriva spiritului și finalității directivei.

52 Astfel cum rezultă din al doilea și din al zecelea considerent, directiva vizează eliminarea restricțiilor în calea libertății de stabilire și a libertății de a presta servicii în materia contractelor de achiziții publice de lucrări, în vederea deschiderii acestora unei concurențe efective (hotărârea Ordine degli Architetti și alții, citată anterior, punctul 52). Pentru dezvoltarea acestei concurențe, este necesară, astfel cum se precizează în al zecelea considerent, o publicitate la nivel comunitar a anunțurilor de participare care să conțină suficiente informații pentru a permite antreprenorilor din Comunitatea Europeană să aprecieze dacă aceste contracte propuse îi interesează. În această privință, pragul prevăzut la articolul 6 din directivă ajută să asigure că acele contracte de achiziții publice care au o valoare îndeajuns de ridicată pentru a justifica o participare intracomunitară sunt comunicate potențialilor ofertanți.

53 Dat fiind că obiectivul procedurilor de încheiere a contractelor de achiziții publice de lucrări prevăzute în directivă este tocmai să garanteze unor potențiali ofertanți stabiliți în Comunitatea Europeană accesul la contractele publice de care sunt interesați, rezultă că tocmai din punctul de vedere al acestora trebuie să se calculeze dacă valoarea unui contract de achiziție atinge pragul stabilit la articolul 6 din directivă.

54 Este evident în această privință că, dacă valoarea unui contract cuprinde venituri provenind atât de la autoritatea contractantă, cât și de la terți, interesul unui potențial ofertant pentru un asemenea contract depinde de valoarea globală a acestuia.

- 55 Dimpotrivă, ipoteza conform căreia doar sumele vărsate de autoritatea contractantă ar trebui luate în considerare pentru calculul valorii unui contract în sensul articolului 6 din directivă ar aduce atingere finalității acesteia. Ar rezulta astfel că autoritatea contractantă ar fi în măsură să atribuie un contract cu o valoare globală mai mare decât pragul stabilit la articolul 6 menționat și care i-ar putea interesa pe alți antreprenori activi pe piață, fără a aplica procedurile de încheiere a contractelor de achiziții publice de lucrări prevăzute în directivă.
- 56 În sfârșit, trebuie amintit că, în temeiul articolului 3 din directivă, concesiunile de lucrări publice sunt supuse regulilor de publicitate prevăzute în directivă în cazul în care este atins pragul vizat de prevederea menționată. Dat fiind că o caracteristică esențială a acestor concesiuni este că această contraprestație pentru lucrări provine, în tot sau în parte, de la terți, ar fi contrar obiectivului și sistemului care stau la baza directivei ca, în cadrul contractelor de achiziții publice de lucrări, sumele provenite de la terți să fie excluse din calculul valorii contractului în sensul articolului 6 din directivă.
- 57 Având în vedere cele de mai sus, trebuie să se răspundă la a doua întrebare în sensul că, pentru a determina valoarea unui contract în sensul articolului 6 din directivă, trebuie să se țină seama de valoarea totală a contractului de achiziție de lucrări din punctul de vedere al unui potențial ofertant, care cuprinde nu numai ansamblul sumelor pe care autoritatea contractantă va trebui să le plătească, ci și toate veniturile care vor proveni de la terți.

Cu privire la a treia întrebare

- 58 Prin intermediul celei de a treia întrebări, instanța de trimitere urmărește să afle, în esență, dacă, pentru a încheia o convenție de natura celei din acțiunea principală, o autoritate contractantă este dispensată de a recurge la procedurile de încheiere a

contractelor de achiziții publice de lucrări prevăzute în directivă, pentru motivul că, potrivit dreptului național, această convenție nu poate fi încheiată decât cu anumite persoane juridice, care au ele însele calitatea de autoritate contractantă și care vor fi, la rândul lor, obligate să aplice procedurile menționate pentru a încheia eventuale contracte subsecvente.

⁵⁹ Trebuie menționat, în prealabil, că singurele excepții permise de la aplicarea directivei sunt cele menționate expres (a se vedea, prin analogie, hotărârea din 18 noiembrie 1999, Teckal, C-107/98, Rec., p. I-8121, punctul 43, și hotărârea din 11 mai 2006, Carbotermo și Consorzio Alisei, C-340/04, Rec., p. I-4137, punctul 45).

⁶⁰ Or, directiva nu conține o prevedere comparabilă cu cea din articolul 6 din Directiva 92/50, care exclude din sfera sa de aplicare contractele de achiziții publice atribuite, în anumite condiții, unor autorități contractante (a se vedea, prin analogie, hotărârile citate anterior Teckal, punctul 44, precum și Carbotermo și Consorzio Alisei, punctul 46).

⁶¹ Trebuie subliniat că articolul 11 din Directiva 2004/18/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 31 martie 2004 privind coordonarea procedurilor de atribuire a contractelor de achiziții publice de lucrări, de bunuri și de servicii (JO L 134, p. 114) prevede o excepție în ceea ce privește autoritățile contractante care achiziționează mai ales lucrări prin intermediul unui organism central de achiziție, definit la articolul 1 alineatul (10) din aceeași directivă. Totuși, această prevedere nu este aplicabilă *ratione temporis* faptelor din acțiunea principală.

- 62 Rezultă din aceasta că o autoritate contractantă nu este dispensată de a recurge la procedurile de încheiere a contractelor de achiziții publice de lucrări prevăzute în directivă pentru motivul că se prevede încheierea unor contracte de achiziții cu o a doua autoritate contractantă (a se vedea, prin analogie, hotărârea Teckal, citată anterior, punctul 51, hotărârea din 7 decembrie 2000, ARGE, C-94/99, Rec., p. I-11037, punctul 40, și hotărârea din 11 ianuarie 2005, Stadt Halle și RPL Lochau, C-26/03, Rec., p. I-1, punctul 47). Această constatare nu influențează, de altfel, obligația acestei ultime autorități contractante de a aplica la rândul său toate procedurile de cerere de ofertă prevăzute în directivă (a se vedea, prin analogie, hotărârea Teckal, citată anterior, punctul 45).
- 63 Este adevărat că, în conformitate cu jurisprudența Curții, asigurarea condițiilor concurențiale nu este obligatorie pentru contractele încheiate între o colectivitate teritorială și o persoană distinctă din punct de vedere juridic de aceasta în ipoteza în care colectivitatea teritorială exercită asupra persoanei în cauză un control analog celui pe care îl exercită asupra propriilor servicii și, totodată, această persoană desfășoară partea cea mai importantă a activității sale împreună cu respectiva colectivitate sau colectivitățile care o dețin (a se vedea hotărârea Teckal, citată anterior, punctul 50, și hotărârea din 13 ianuarie 2005, Comisia/Spania, C-84/03, Rec., p. I-139, punctele 38 și 39).
- 64 Or, faptul că SEDL este o societate cu capital mixt, la capitalul căreia participă fonduri private, exclude posibilitatea de a considera comuna Roanne ca exercitând asupra acesteia un control analog celui pe care îl exercită asupra propriilor servicii. Într-adevăr, Curtea a hotărât că orice plasament de capital privat într-o întreprindere se supune unor rațiuni proprii intereselor private și urmărește atingerea unor obiective de natură diferită față de cele urmărite de o autoritate publică (a se vedea hotărârea Stadt Halle și RPL Lochau, citată anterior, punctele 49 și 50). Raționamentul Curții în hotărârea Stadt Halle și RPL Lochau, citată anterior, cu privire la contractele de achiziții publice de servicii se aplică și cu privire la contractele de achiziții publice de lucrări.

- 65 Din observațiile depuse de comuna Roanne, precum și din cele ale guvernelor francez și polonez reiese că, potrivit acestora, efectul util al directivei este menținut în cazul în care, cum se întâmplă în speță, o a doua autoritate contractantă este obligată să recurgă la procedurile de încheiere a contractelor de achiziții publice de lucrări prevăzute în directivă pentru orice contract subsecvent. Pentru a se asigura o concurență efectivă, este indiferent dacă o asemenea procedură este organizată de o primă sau de o a doua autoritate contractantă.
- 66 Trebuie reamintit în primul rând că directiva nu conține dispoziții care să permită neaplicarea sa în cazul contractelor de achiziții publice de lucrări încheiate între două autorități contractante, chiar presupunând că a doua autoritate contractantă este obligată să subcontracteze valoarea totală a contractului unor antreprenori succesivi și, în acest scop, să recurgă la procedurile de încheiere a contractelor de achiziții publice prevăzute în directivă.
- 67 În plus, în speță, nu se prevede în convenție că SEDL este obligată să subcontracteze totalitatea contractului inițial unor antreprenori succesivi. Pe de altă parte, după cum în mod corect a subliniat avocatul general la punctul 72 din concluziile sale, dacă o a doua autoritate contractantă a apelat la subcontractanți, obiectul fiecărui contract succesiv riscă frecvent să nu reprezinte decât o parte din contractul global. Poate rezulta astfel ca valoarea contractelor subsecvente încheiate de o a doua autoritate contractantă să fie inferioară celei care figurează la articolul 6 alineatul (1) litera (a) din directivă. Astfel, prin crearea unei serii de contracte succesive, aplicarea directivei ar putea fi eludată.
- 68 Având în vedere cele de mai sus, trebuie să se răspundă la a treia întrebare în sensul că o autoritate contractantă nu este dispensată de a recurge la procedurile de încheiere a contractelor de achiziții publice de lucrări prevăzute în directivă pentru motivul că, potrivit dreptului național, această convenție nu poate fi încheiată decât cu anumite persoane juridice, care au ele însele calitatea de autoritate contractantă, și care sunt obligate, la rândul lor, să aplice respectivele proceduri pentru a încheia eventuale contracte de achiziții subsecvente.

Cu privire la cheltuielile de judecată

- ⁶⁹ 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 întâi) declară:

- 1) O convenție prin care o primă autoritate contractantă încredințează unei a doua autorități contractante realizarea unei lucrări constituie un contract de achiziții publice de lucrări în sensul articolului 1 litera (a) din Directiva 93/37/CEE a Consiliului din 14 iunie 1993 privind coordonarea procedurilor de atribuire a contractelor de achiziții publice de lucrări, astfel cum a fost modificată prin Directiva 97/52/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 13 octombrie 1997, indiferent dacă se prevede sau nu că prima autoritate contractantă este sau va deveni proprietara unei părți din lucrare sau a întregii lucrări.
- 2) Pentru a determina valoarea unui contract în sensul articolului 6 din Directiva 93/37, astfel cum a fost modificată prin Directiva 97/52, trebuie să se țină seama de valoarea totală a contractului de achiziții publice de lucrări din punctul de vedere al unui potențial ofertant, care cuprinde nu numai ansamblul sumelor pe care autoritatea contractantă va trebui să le plătească, ci și toate veniturile care vor proveni de la terți.

- 3) **O autoritate contractantă nu este dispensată de a recurge la procedurile de încheiere a contractelor de achiziții publice de lucrări prevăzute în Directiva 93/37, astfel cum a fost modificată prin Directiva 97/52, pentru motivul că, potrivit dreptului național, această convenție nu poate fi încheiată decât cu anumite persoane juridice, care au ele însele calitatea de autoritate contractantă și care sunt obligate, la rândul lor, să aplice respectivele proceduri pentru a încheia eventuale contracte subsecvente.**

Semnături