

Cauza C-384/21**Rezumatul cererii de decizie preliminară întocmit în temeiul articolului 98 alineatul (1) din Regulamentul de procedură al Curții de Justiție****Data depunerii:**

24 iunie 2021

Instanța de trimitere:

Conseil d'État (Belgia)

Data deciziei de trimitere:

15 iunie 2021

Reclamantă:

Commune de Farciennes

Pârâtă:

Société wallonne du logement

1. Obiectul și datele litigiului:

- 1 Société de logement de service public Sambre et Biesme [Societatea pentru locuințe de serviciu public Sambre și Biesme, Belgia] (denumită în continuare „SLSP Sambre et Biesme”) este o societate cooperativă cu răspundere limitată ai cărei acționari principali sunt comunele Farciennes și Aiseau-Presles.
- 2 Aceasta se înscrie în rețeaua societăților pentru locuințe de serviciu public supravegheate de societatea valonă pentru locuințe, care acționează în numele guvernului valon.
- 3 În 2015, SLSP Sambre et Biesme și comuna Farciennes au decis să creeze un cartier ecologic în Farciennes cuprinzând aproximativ 150 de locuințe. În acest scop, părțile au intenționat să fie asistate de Intercommunale pour la Gestion et la Réalisation d'Études Techniques et Économiques [Societatea intercomunală pentru gestionarea și realizarea studiilor tehnice și economice, Belgia] (denumită în continuare „IGRETEC”).

- 4 IGRETEC îndeplinește misiuni de serviciu public în mai multe domenii. Biroul său de studiu și organismul său central de achiziții îi permit, printre altele, să asiste parteneri publici sau privați în proiectarea și în implementarea de clădiri industriale sau domestice, de infrastructuri sau, mai general, în orice proiect de urbanism și de mediu.
- 5 Constituită din mai multe comune în societate cooperativă cu răspundere limitată, IGRETEC numără în prezent printre asociații săi peste 70 de comune, printre care comuna Farcienes, și peste 50 de alte autorități publice.
- 6 Funcționarea sa este reglementată de legile privind societățile comerciale. Statutul său rezervă comunelor majoritatea voturilor, precum și președinția diferitor organe de administrare. Deciziile organelor societății intercomunale sunt luate cu majoritatea de voturi ale asociațiilor comunale.
- 7 Capitalul social al IGRETEC este repartizat în părți sociale de cinci categorii, printre care, în principal, părțile A atribuite comunelor (5 054 351 de părți) și părțile C, atribuite „altor afiliați de drept public” (17 126 de părți). La acea dată, niciun membru al consiliului de administrație nu reprezenta asociații din categoria C. Pe de altă parte, din consiliul de administrație al IGRETEC făcea parte un consilier comunal al comunei Farcienes, care era de asemenea administrator al SLSP Sambre et Biesme.
- 8 La 29 octombrie 2015, SLSP Sambre et Biesme a decis să cumpere o parte socială în IGRETEC pentru a putea beneficia de serviciile acesteia în calitate de asociat, chiar și minoritar.
- 9 A fost întocmit un proiect de convenție-cadru pentru a se stabili drepturile și obligațiile comunei Farcienes și, respectiv, ale SLSP Sambre et Biesme în proiectarea și realizarea cartierului ecologic din Farcienes.
- 10 Articolul 1 din acesta prevede, printre altele, atribuirea contractelor de achiziții publice comune de servicii, de lucrări și de promovare a lucrărilor și desemnarea comunei Farcienes pentru a acționa în calitate de autoritate contractantă în nume colectiv și pentru a adopta singură orice decizie referitoare la atribuirea contractelor.
- 11 Articolul 5 din acesta, intitulat „Alegerea asistenței pentru supravegherea punerii în aplicare a contractelor de achiziții publice de servicii, de lucrări și de promovare a lucrărilor și pentru realizarea dosarului de revitalizare urbană”, prevede că „părțile convin ca comuna Farcienes să încheie cu IGRETEC [...] o convenție de asistență privind supravegherea lucrărilor, prestațiile juridice și mediul, în cadrul relației «in house» care leagă fiecare dintre părțile societății intercomunale menționate”.
- 12 La 9 februarie 2017, consiliul de administrație al SLSP Sambre et Biesme decide, pe de o parte, „să aprobe încheierea unei convenții-cadru privind contracte de achiziții comune cu comuna Farcienes” și, pe de altă parte, „să nu inițieze o

procedură concurențială pentru contractul de achiziții publice de servicii de inventar al azbestului”, al cărui caiet special de sarcini îl aprobase anterior „având în vedere relația in house dintre [SLSP Sambre et Biesme] și IGRETEC”. Acest caiet de sarcini este descris drept prima etapă de punere în aplicare a proiectului de cartier ecologic în Farcienes.

- 13 La 10 februarie 2017, aceste două decizii din 9 februarie 2017 sunt supuse cenzurii societății valone pentru locuințe, care supraveghează societățile pentru locuințe de servicii publice, pentru motivul că condițiile excepției „in house” nu sunt de fapt îndeplinite în relațiile dintre SLSP și IGRETEC, iar comenzile pe care SLSP i le atribuie sunt supuse regimului privind achizițiile publice.
- 14 La 25 februarie 2017, societatea valonă pentru locuințe a anulat deciziile SLSP Sambre et Biesme, deoarece prin acestea s-a atribuit IGRETEC, în lipsa unei proceduri de atribuire, contractul de asistență tehnică (articolul 5 din convenția-cadru) și contractul de servicii de inventar al azbestului.
- 15 În opinia sa, pot exista îndoieli rezonabile că SLSP Sambre et Biesme exercită asupra IGRETEC o influență decisivă, în special pentru că deține o singură parte din capitalul social al IGRETEC și că, *a contrario*, statutul IGRETEC conferă preponderență comunelor.
- 16 Desemnarea comunei Farcienes ca autoritate contractantă pilot la articolul 1 din convenția-cadru nu este suficientă pentru a justifica atribuirea directă a contractelor către IGRETEC, în numele diferitor părți la convenția-cadru, chiar dacă comuna Farcienes beneficiază în mod individual de excepția „in house” în relațiile sale cu IGRETEC. În cadrul unui contract de achiziții comun, diferiții parteneri se regroupează la nivelul conceperii comenzii, însă procedurile obișnuite de atribuire trebuie respectate de fiecare partener.
- 17 Această decizie de anulare face obiectul prezentei acțiuni.

2. Dispozițiile în cauză:

Directiva 2014/24/UE a Parlamentului European și a Consiliului din 26 februarie 2014 privind achizițiile publice și de abrogare a Directivei 2004/18/CE

- 18 Articolul 12 prevede:

„Contracte de achiziții publice încheiate între entități din sectorul public

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

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

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

[...]

Se consideră că o autoritate contractantă exercită asupra unei persoane juridice un control similar celui pe care îl exercită asupra propriilor servicii, în sensul literei (a) de la primul paragraf, atunci când exercită o influență decisivă atât asupra obiectivelor strategice, cât și asupra deciziilor importante ale persoanei juridice controlate. [...]

(2) [...]

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

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

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

[...]

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

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

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

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

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

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

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

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

3. Pozitia părților:

A. *Comuna Farciennes*

- 19 Mai întâi, comuna Farciennes arată că Directiva 2014/24 trebuia transpusă cel târziu la 18 aprilie 2016 și că legiuitorul belgian a transpus această directivă printr-o lege din 17 iunie 2016 care, la data introducerii prezentei acțiuni, nu a intrat încă în vigoare. Aceasta amintește că dispozițiile necondiționate și suficient de precise ale unei directive au efect direct dacă nu au fost transpuse în termenele impuse.
- 20 Comuna Farciennes arată că sunt îndeplinite în speță condițiile de aplicare a excepției *in house*, atât în relațiile dintre comuna Farciennes și IGRETEC, cât și în cele dintre IGRETEC și SLSP Sambre et Biesme.

Primul motiv: „in house în comun”

- 21 Comuna Farciennes amintește „că autoritățile contractante exercită un control analog asupra societății concesionare în cazul în care dispun de o poziție statutară care le permite să influențeze în comun adoptarea deciziilor importante și obiectivele strategice ale societății menționate. În orice caz, aceasta nu poate fi controlată exclusiv de entitatea publică care deține o participație majoritară” (Concluziile avocatului general Cruz Villalón prezentate în cauzele conexe Econord, C-182/11 și C-183/11, EU:C:2012:494, punctul 48).
- 22 Aceasta amintește de asemenea că „[e]ste necesar ca acest control exercitat asupra entității concesionare să fie efectiv, dar nu este indispensabil ca acesta să fie individual” (Hotărârea din 13 noiembrie 2008, Coditel Brabant, C-324/07, EU:C:2008:621, punctul 46).
- 23 Ea arată că SLSP Sambre et Biesme deține o parte socială din capitalul IGRETEC, că această participare nu este pur formală și nici simbolică, că nu a fost

achiziționată pentru „a eluda normele privind achizițiile publice” și că nu împiedică îndeplinirea așa-numitei condiții a controlului similar.

- 24 Făcând referire tot la Hotărârea din 13 noiembrie 2008, Coditel Brabant, C-324/07, EU:C:2008:621, aceasta apreciază că numărul de părți sociale din capitalul societății sau chiar procentul reprezentat de participația unei astfel de autorități publice nu este criteriul decisiv, din moment ce Curtea a admis deja că, în anumite împrejurări, condiția privind controlul exercitat de autoritatea publică putea fi îndeplinită în cazul în care o astfel de autoritate nu deținea decât 0,25 % din capitalul unei întreprinderi publice. Aceasta susține că SLSP nu trebuie nici să dispună „de puteri exorbitante care să justifice o influență decisivă”, că nu proporția din capital este cea decisivă, ci că, pentru a aprecia criteriul controlului similar, trebuie să se țină seama de toate dispozițiile legislative și împrejurările relevante ale speței.
- 25 Aceasta adaugă că o parte este suficientă și că SLSP nu trebuie în mod necesar să achiziționeze o participație din perspectiva unei investiții și, prin urmare, a unui rezultat financiar legat de un număr de părți sociale.
- 26 Ea reiterează faptul că nu este important că SLSP deține numai o parte simbolică la IGRETEC, care reprezintă, în opinia sa, numai 0,0000000197 % din părțile sociale care conferă un drept de vot în adunarea generală. „Criteriul deținerii unei fracțiuni din capital nu constituie, astfel, singurul mod de a atinge acest obiectiv, întrucât controlul analog acestuia pe care îl exercită o autoritate contractantă asupra propriilor servicii poate să se manifeste în alt mod decât printr-o abordare capitalistă” (Hotărârea din 18 iunie 2020, Porin kaupunki, C-328/19, EU:C:2020:483, punctul 68).
- 27 Aceasta arată că un control similar este exercitat în comun de toate autoritățile publice asupra organelor societății intercomunale și că „preponderența comunală” înscrisă în statutul IGRETEC nu conferă numai comunelor puterea de control asupra societății intercomunale. Ea precizează modul în care statutul IGRETEC atestă că asociații publici, alții decât comunele, pot influența decisiv obiectivele strategice și deciziile importante ale societății intercomunale (părțile C atribuite altor persoane afiliate decât comunele dau dreptul la vot în adunarea generală, fiecare dintre categoriile de asociați se întrunește separat pentru a desemna un număr de candidați administratori corespunzător numărului de mandate care trebuie atribuite la propunerea sa).
- 28 Ea arată că, la fel ca în cauza Coditel Brabant, această preponderență comunală nu înseamnă că IGRETEC ar avea, ca urmare a acestui fapt, o „marjă de autonomie” care exclude exercitarea de către SLSP a unui control similar celui pe care îl exercită asupra propriilor servicii, Curtea de Justiție subliniind că societatea intercomunală BRUTÉLÉ era constituită sub forma unei societăți cooperative intercomunale (ceea ce este de asemenea cazul IGRETEC), că era lipsită de caracter comercial și că statutul său urmărea realizarea unor misiuni de interes comunal fără a fi urmărite interese diferite de cel al autorităților publice care îi

erau afiliate. Curtea a precizat de asemenea că nu se poate impune ca controlul exercitat de o autoritate publică să fie individual, ceea ce ar avea ca efect impunerea unei proceduri concurențiale în majoritatea cazurilor în care o autoritate publică ar intenționa să se afilieze la o grupare compusă din alte autorități publice, precum o societate cooperativă intercomunală, și că un astfel de rezultat nu ar fi conform cu regimul dreptului Uniunii privind achizițiile publice, întrucât se admite că o autoritate publică are posibilitatea de a îndeplini sarcinile de interes public care îi revin prin propriile mijloace, administrative, tehnice și de alt fel, fără a fi obligată să facă apel la entități externe care nu aparțin aceluiași servicii și că această posibilitate a autorităților publice de a recurge la propriile mijloace pentru a-și îndeplini misiunile de serviciu public poate fi exercitată în colaborare cu alte autorități publice.

- 29 Aceasta arată că relația *in house* dintre SLSP și IGRETEC nu urmărește să eludeze normele privind achizițiile publice, întrucât însuși obiectul convenției este de a se decide să se atribuie contracte de achiziții publice comune în cadrul proiectării și al realizării lucrărilor de creare a cartierului ecologic din Farcienes. Recurgerea la IGRETEC urmărește în special să se permită o asistență la supravegherea punerii în aplicare a acestor contracte de achiziții publice ținând seama de misiunile societății intercomunale și că nimic nu justifică obligația SLSP de „a se deschide pe piață” pentru a-și asigura o astfel de colaborare pe care a dorit-o pur publică.
- 30 Aceasta apreciază de asemenea că din poziția preponderentă a comunelor în cadrul organelor societății intercomunale nu rezultă că ceilalți asociați publici, precum SLSP, ar fi asociați pur minoritari, care nu ar dispune de nicio influență decisivă asupra obiectivelor strategice și asupra deciziilor importante ale societăților intercomunale. Ea face trimitere la jurisprudența Curții de Justiție și arată că nu este necesar ca orice autoritate contractantă să aibă cel puțin un reprezentant în organele de conducere ale entității pentru a fi îndeplinită condiția controlului similar. Aceasta apreciază că dispozițiile statutare ale IGRETEC permit să se verifice dacă există într-adevăr un control comun asupra tuturor autorităților contractante membre ale IGRETEC și dacă acest control nu este exercitat numai de acționarii majoritari, care sunt comunele. Ea reiterează în acest scop că atât statutul IGRETEC, cât și structura SLSP Sambre et Biesme, care are ca acționari principali comuna Farcienes și comuna Aiseau-Presles, de asemenea asociate ale IGRETEC, demonstrează îndeplinirea condițiilor excepției *in house* și că, în cazul în care această interpretare nu ar fi reținută, ar trebui să fie adresată Curții de Justiție o întrebare preliminară.
- 31 În opinia sa, pentru a se constata existența unei relații *in house*, nu se poate impune SLSP nici să aibă cel puțin un administrator în consiliul de administrație al IGRETEC sau să facă parte dintr-o categorie de asociați care dispune de o putere preponderentă în cadrul organelor sale. În opinia sa, astfel de cerințe nu reies nici din jurisprudența Curții de Justiție, nici din articolul 12 din Directiva 2014/24. Aceasta amintește „împrejurările deosebite de specifice ale cauzei în care s-a pronunțat Hotărârea Econord” (deținerea unei participații aproape totale a unei

autorități contractante la entitatea controlată) și afirmă că o participație minoritară nu este contrară noțiunii de control comun. Pentru a se constata existența unei relații *in house* în cadrul unui control similar comun, este suficient, în opinia sa, să se constate că fiecare autoritate contractantă „participă” la capitalul entității respective și la organele de conducere ale acesteia, ceea ce implică, numai pentru acționarii minoritari, că ei pot „să contribuie efectiv” la controlul entității avute în vedere fără a trebui să dispună totuși de un administrator în cadrul organului de conducere.

- 32 Aceasta arată că nu există, în cadrul IGRETEC, o autoritate contractantă care ar fi majoritară în raport cu celelalte autorități contractante asociate și care ar putea exercita singură controlul. Ea explică faptul că a justificat că există în speță, asupra IGRETEC, un control comun al tuturor autorităților publice membre ale IGRETEC, că trebuie să se țină seama de cerințele Codului democrației locale și al descentralizării, care impune preponderența comunelor în cadrul societăților intercomunale, această preponderență neimplicând însă faptul că acestea din urmă ar avea o „marjă de autonomie” care exclude exercitarea de către alte autorități publice, precum SLSP, a unui control similar celui pe care acestea îl exercită asupra propriilor servicii și neînsemnând nici că societățile intercomunale, lipsite de caracter comercial, ar urmări interese diferite de cel al autorităților publice care îi sunt afiliate. Ea amintește, în această privință, că cei doi acționari principali ai SLSP Sambre et Biesme sunt comuna Farcennes și comuna Aiseau-Presles, care sunt de asemenea comune asociate în IGRETEC, societatea pentru locuințe fiind, într-o anumită măsură, emanația misiunilor pe care comunele trebuie să le îndeplinească în ceea ce privește locuințele publice.
- 33 Aceasta arată că, în Hotărârea Coditel Brabant, Curtea de Justiție nu a constatat nici că era îndeplinită condiția privind controlul similar, întrucât fiecare comună membră a societății intercomunale avea un delegat în organele de administrație, ceea ce le conferea controlul, hotărârea constatând că era suficient ca consiliul de administrație al societății intercomunale în cauză să fie compus din „reprezentanți ai comunelor afiliate, numiți de adunarea generală”, aceasta fiind ea însăși compusă din „reprezentanți ai comunelor afiliate”.
- 34 În cazul în care Conseil d'État (Consiliul de Stat) nu reține analiza sa, comuna Farcennes propune să fie adresată Curții de Justiție, printre altele, o întrebare cu privire la noțiunea de control comun.
- 35 Comuna Farcennes amintește că unul dintre consilierii săi locali era, în același timp, administrator în consiliul de administrație al IGRETEC și în consiliul de administrație al SLSP Sambre et Biesme. Aceasta subliniază că trebuie să se țină seama de împrejurările concrete ale cauzei și repetă că o participație simbolică este justificată din moment ce obiectivul urmărit de SLSP nu este de a face un plasament financiar, ci de a beneficia de serviciile comune și de structura societății intercomunale. Aceasta insistă asupra faptului că Codul democrației locale și al descentralizării limitează numărul de administratori în cadrul unei societăți intercomunale și consideră că concluziile Hotărârii Econord se limitează

să afirme că nu poate exista un asociat majoritar care să impună tuturor punctul său de vedere, *quod non* în speță. Ea afirmă că, în speță, controlul analog se exercită prin intermediul comunei Farcienes, care este în același timp acționar al IGRETEC și al SLSP Sambre et Biesme și dispune de un administrator în consiliile de administrație ale acestor două entități.

Al doilea motiv: „cooperarea in house”

- 36 În subsidiar, comuna Farcienes arată că, în lipsa unui control comun, articolul 12 alineatul (4) din directivă permite o cooperare orizontală între autoritățile publice contractante. Aceasta susține că cooperarea dintre SLSP Sambre et Biesme, comuna Farcienes și IGRETEC se înscrie într-o astfel de cooperare între autoritățile contractante, întrucât este vorba, pentru comună și SLSP, despre realizarea proiectului lor comun de cartier ecologic și, pentru IGRETEC, despre realizarea misiunilor sale în beneficiul tuturor asociațiilor săi. Prin urmare, este vorba, în opinia sa, pentru fiecare dintre părți, despre o convenție care urmărește obiective comune. Aceasta adaugă că sunt în discuție numai interese publice, în timp ce IGRETEC realizează pe piața liberă mai puțin de 20 % din activitățile vizate de cooperare.
- 37 Comuna Farcienes arată că articolul 12 alineatul (4) din directivă vizează exercitarea în comun a unor misiuni realizate în vederea îndeplinirii unor obiective comune, chiar dacă misiunile îndeplinite ar fi diferite, că misiunile de serviciu public preconizate nu sunt, așadar, misiuni comune și că partea adversă se înșală atunci când pretinde că dispoziția în discuție ar impune ca respectivul contract să aibă ca obiect furnizarea în comun de servicii publice prin intermediul cooperării. În ceea ce privește faptul că articolul 12 alineatul (4) vizează „contractul” încheiat exclusiv între două sau mai multe autorități contractante, aceasta amintește că, potrivit articolului 2 din directivă, noțiunea de „contracte de achiziții publice” înseamnă contracte cu titlu oneros, încheiate în scris între unul sau mai mulți operatori economici și una sau mai multe autorități contractante, care au ca obiect execuția de lucrări, furnizarea de produse sau servicii. Aceasta apreciază că în convenția-cadru privind contractele de achiziții comune există o astfel de cooperare, întrucât este vorba despre un contract care participă la crearea noului cartier ecologic, care implică construirea de noi locuințe de către SLSP Sambre et Biesme, în timp ce comuna Farcienes intenționează de asemenea să construiască noi locuințe private. Ea subliniază că obiectul convenției este de a stabili drepturile și obligațiile respective ale părților în cadrul proiectării și al realizării acestor lucrări de creare a cartierului ecologic din Farcienes pentru care vor fi lansate achiziții publice comune, că dispozițiile convenției reglementează aceste moduri de colaborare și misiunile fiecărei părți în cadrul acestei cooperări și că unul dintre elementele cooperării constă în faptul că comuna Farcienes încheie cu IGRETEC o convenție de asistență privind supravegherea lucrărilor, prestațiile juridice și mediul în cadrul relației *in house* care leagă fiecare dintre părțile intercomunale menționate, potrivit articolului 5 din convenție. Aceasta concluzionează că misiunea încredințată astfel IGRETEC pune, așadar, în aplicare o cooperare între SLSP Sambre et Biesme și comuna Farcienes, așa cum prevede

articolul 12 alineatul (4) litera (a) din directivă. Ea adaugă că și pentru IGRETEC este vorba despre o cooperare cu SLSP Sambre et Biesme și cu comuna Farciennes, ambele membre ale societății intercomunale, care figurează, printre altele, printre misiunile IGRETEC din cadrul misiunilor de birou de studii și de administrare. Potrivit acesteia, este uimitor să se afirme că IGRETEC nu ar urmări misiuni de serviciu public, din moment ce este vorba despre o societate intercomunală pură, care are numai misiuni de interes comunal și că, în mod evident, faptul că acest contract nu îndeplinește condițiile cooperării orizontale nu se datorează faptului că crearea cartierului ecologic nu figurează în obiectul de activitate al statutului IGRETEC. Ea deduce de aici că partea adversă se înșală cu privire la conținutul și la domeniul de aplicare ale condițiilor prevăzute la articolul 12 alineatul (4) din directivă.

- 38 Comuna Farciennes susține că împrejurările speței intră într-adevăr în noțiunea de cooperare prevăzută la articolul 12 alineatul (4) din Directiva 2014/24, astfel cum a fost precizată de Curtea de Justiție a Uniunii Europene în Hotărârea din 4 iunie 2020, Remondis (C-429/19, EU:C:2020:436, punctele 32-34), care a indicat că „existența unei cooperări între entități care aparțin sectorului public se întemeiază pe o strategie comună partenerilor acestei cooperări și necesită ca autoritățile contractante să își unească eforturile pentru a furniza servicii publice”, ceea ce exclude simpla rambursare a cheltuielilor, însă include „o dimensiune intrinsec colaborativă” și presupune ca „entitățile din sectorul public care intenționează să încheie un astfel de acord să definească în comun nevoile lor și soluțiile care trebuie date la acestea”.
- 39 Aceasta arată că, în speță, a existat într-adevăr un „demers de cooperare între părți”, întrucât:
- între comuna Farciennes și IGRETEC există o relație *in house*;
 - comuna Farciennes și SLSP Sambre et Biesme urmăresc un proiect comun de creare a unui cartier ecologic și a unui complex de aproximativ 150 de locuințe private și publice (având ca obiectiv diversitatea socială), pentru care comuna și SLSP își pun în comun mijloacele (printre care subvenția obținută de SLSP);
 - comuna Farciennes și SLSP Sambre et Biesme sunt membre ale IGRETEC în sectorul „birou de studii și de administrare și centrală de achiziții”, motiv pentru care a fost decisă cooperarea cu IGRETEC;
 - convenția-cadru privind contracte de achiziții comune atestă această cooperare între comună, SLSP Sambre et Biesme și IGRETEC și nu se limitează la plata unui preț de către SLSP către IGRETEC, fiind de la sine înțeles că în cadrul acestei cooperări părțile au convenit ca, deoarece există, în orice caz, o relație *in house* între comuna Farciennes și IGRETEC, comuna Farciennes să încheie cu IGRETEC o convenție de asistență privind supravegherea lucrărilor, prestațiile juridice și mediul.

- 40 Comuna Farcienes consideră că, în speță, condițiile de la articolul 12 alineatul (4) din directivă sunt îndeplinite, întrucât această dispoziție nu prevede, în plus, că ar trebui să existe din partea autorităților contractante o „furnizare comună de servicii publice”, că autorităților contractante în cauză le-ar fi interzis să realizeze proiecte pentru persoane private sau că partenerii de cooperare ar trebui să aibă, în obiectul lor social, proiectul special care face obiectul cooperării. Aceasta adaugă că cooperarea avută în vedere în speță privește numai realizarea de prestații pentru autorități publice și că, în cadrul convenției, IGRETEC își îndeplinește de asemenea misiunile de serviciu public, furnizează servicii publice către doi dintre membrii săi, care s-au asociat în cadrul societății intercomunale tocmai în vederea realizării acestor misiuni de serviciu public.
- 41 Presupunând că Conseil d'État (Consiliul de Stat) decide să nu urmeze această analiză, comuna Farcienes propune să fie adresată Curții de Justiție o întrebare cu privire la acest aspect.

B Societatea valonă pentru locuințe

Primul motiv: „in house în comun”

- 42 Societatea valonă pentru locuințe arată mai întâi că articolul 12 alineatul (3) din Directiva 2014/24, invocat de SLSP Sambre et Biesme, nu are efect direct. Aceasta amintește că numai dispozițiile care prevăd o normă de conduită și, prin urmare, conferă drepturi subiective particularilor pot avea efect direct, în timp ce dispoziția menționată anterior a Directivei 2014/24 nu îndeplinește această cerință, întrucât nu prevede în sarcina statului nicio obligație de a face sau de a nu face în beneficiul unui operator economic. Ea consideră că această dispoziție oferă, dimpotrivă, statului o simplă posibilitate de a nu iniția o procedură concurențială de achiziții publice atunci când sunt îndeplinite anumite condiții. Ea deduce de aici că SLSP Sambre et Biesme nu poate invoca această dispoziție pentru a justifica încălcarea principiului concurenței în speță. În cazul în care Conseil d'État (Consiliul de Stat) nu-i împărtășește poziția, aceasta propune să fie adresată Curții de Justiție o întrebare cu privire la efectul direct al dispoziției respective.
- 43 În continuare, ea indică motivele pentru care, în opinia sa, în speță nu sunt întrunite condițiile unei relații „in house în comun” între SLSP Sambre et Biesme, pe de o parte, și IGRETEC, pe de altă parte.
- 44 Ea amintește că, potrivit jurisprudenței Curții de Justiție, raportul contractual care se stabilește între două persoane distincte din punct de vedere juridic poate fi calificat drept „in house” atunci când persoana care comandă un produs sau un serviciu exercită asupra aceleia care îl furnizează un control similar celui pe care îl exercită asupra propriilor servicii, iar această persoană desfășoară partea cea mai importantă a activităților sale cu autoritatea sau autoritățile publice care o constituie.

- 45 Aceasta arată că entitatea care comandă trebuie să fie o autoritate contractantă și să dispună de o putere de control de natură să „influențeze deciziile entității respective [și că] trebuie să fie vorba despre o [...] influență determinantă atât asupra obiectivelor strategice, cât și asupra deciziilor importante” (Hotărârea din 13 noiembrie 2008, Coditel Brabant, C-324/07, EU:C:2008:621, punctul 28), astfel încât controlul similar implică mai mult decât o simplă influență dominantă, întrucât presupune un control asupra entității care acoperă atât opțiunile strategice, cât și deciziile individuale de gestionare. Aceasta adaugă că intensitatea controlului exercitat trebuie apreciată în mod global, în raport cu gestionarea și cu structurile entității în cauză în ansamblu, iar nu în raport cu comportamentul său specific într-o procedură de achiziții publice (a se vedea Hotărârea din 17 iulie 2008, Comisia/Italia, C-371/05, nepublicată, EU:C:2008:410).
- 46 Ea arată că, potrivit jurisprudenței Curții de Justiție, deși nu se mai impune ca fiecare entitate să dispună individual, față de entitatea controlată, de aceeași influență decisivă ca în cazul în care ar fi organizat activitatea în mod autonom și intern și nici ca entitatea publică să dispună de o participație majoritară, astfel încât controlul poate fi exercitat în comun, condiția este totuși ca, printre altele, să nu existe nicio divergență de interese în gestionarea curentă a misiunilor de serviciu public atribuite entității controlate, ca entitatea menționată să nu poată urmări obiective independente de acționarii săi și ca aceasta să nu aibă, în consecință, o vocație comercială. Aceasta subliniază că, mai recent, în Hotărârea din 29 noiembrie 2012, Econord (C-182/11 și C-183/11, EU:C:2012:758, punctul 31), Curtea a detaliat condițiile controlului similar în caz de „in house în comun”, precizând că fiecare dintre autoritățile contractante trebuie să participe atât la capitalul entității contractante, cât și la organele de conducere ale acesteia, că controlul exercitat asupra acesteia din urmă nu poate să se bazeze numai pe puterea de control a autorității publice care deține o participație majoritară în capitalul entității în discuție, întrucât „o poziție a unei autorități contractante în cadrul unei entități adjudecatare deținute în comun care nu îi asigură nici cea mai mică posibilitate de a participa la controlul acestei entități ar deschide [...] calea către eludarea aplicării [...] dreptului Uniunii în materie de contracte de achiziții publice sau de concesionări de servicii din moment ce afilierea pur formală la o astfel de entitate sau la un organ comun de conducere al acesteia ar exonera autoritatea contractantă respectivă de obligația de a organiza o procedură de cerere de ofertă potrivit normelor Uniunii, chiar dacă aceasta din urmă nu ar lua parte în niciun mod la exercitarea [unui control] analog asupra entității în cauză”. Ea arată că, în această cauză, Curtea a invitat Consiliul de Stat italian să stabilească dacă acordul acționarilor încheiat de autoritățile contractante este de natură să le permită acestora să contribuie efectiv la controlul entității căreia i s-a atribuit contractul (punctul 32), în măsura în care fiecare dintre ei dispunea doar de o acțiune în societatea căreia i s-a atribuit contractul. Societatea valonă pentru locuințe arată că, statuând astfel, Curtea dorește să evite riscul de eludare a reglementării privind contractele de achiziții publice prin intermediul unei afilieri pur formale la o entitate comună și confirmă jurisprudența sa anterioară care impune o putere de control structural și funcțional efectiv asupra societății căreia i

s-a atribuit contractul, în pofida faptului că autoritățile contractante dețin un capital foarte minoritar.

- 47 Aceasta concluzionează că decizia din 29 octombrie 2015 a consiliului de administrație al SLSP Sambre et Biesme de a achiziționa o parte socială în cadrul IGRETEC avea ca unic scop eludarea aplicării reglementării privind achizițiile publice și că, deși recurgerea la o entitate deținută în comun de mai multe entități contractante nu împiedică, în principiu, recurgerea la excepția „in house”, condiția pentru aceasta este ca autoritatea contractantă care apelează la entitatea menționată să exercite asupra acesteia un control structural și funcțional efectiv, care presupune o participare atât la capitalul entității căreia i s-a atribuit contractul, cât și la organele de conducere ale acesteia, și ca acest control să fie de natură să influențeze în mod decisiv obiectivele strategice și deciziile importante ale entității căreia i s-a atribuit contractul.
- 48 Aceasta precizează în continuare motivul pentru care, având în vedere numărul de părți sociale subscrise la IGRETEC, participarea SLSP Sambre et Biesme, care deține o singură parte din capitalul social al IGRETEC, este absolut simbolică, întrucât reprezintă, potrivit calculelor sale, numai 0,000000197 % din părțile sociale care dau drept la vot în adunarea generală (asociații din categoriile A, C și P). Ea arată de asemenea că SLSP Sambre et Biesme nu are niciun administrator în consiliul de administrație al IGRETEC, în timp ce comunelor (asociate din categoria A) li se acordă prioritate în ceea ce privește controlul organelor IGRETEC. În opinia sa, întrucât statutul IGRETEC prevede că asociații din categoria A (comune) sunt majoritari în consiliul de administrație, puterea lor împiedică asociații din alte categorii, printre care SLSP Sambre et Biesme, să participe în mod efectiv la controlul structural și funcțional al IGRETEC și să influențeze în mod decisiv obiectivele sale strategice și deciziile sale importante.
- 49 Societatea valonă pentru locuințe amintește că excepția „in house” este de strictă interpretare și că sarcina probei revine celui care o invocă. Aceasta arată că, pentru a justifica un control similar comun, organele de decizie ale entității căreia i s-a atribuit contractul trebuie să fie compuse din reprezentanți ai tuturor autorităților contractante, în timp ce SLSP Sambre et Biesme nu are niciun reprezentant în consiliul de administrație al IGRETEC. Ea adaugă că consilierul local din Farcennes, prezent în cadrul acestui consiliu de administrație, intervine numai ca reprezentant al comunei Farcennes, iar nu al SLSP Sambre et Biesme. Aceasta deduce de aici că nu este îndeplinită condiția pentru un control „in house în comun”.

Al doilea motiv: „cooperarea in house”

- 50 Mai întâi, societatea valonă pentru locuințe recuză orice efect direct al articolului 12 alineatul (4) din Directiva 2014/24, care privește „cooperarea orizontală neinstituționalizată între autoritățile contractante”, această dispoziție neconferind mai multe drepturi subiective unui operator economic, întrucât nu impune nicio obligație de a face sau de a nu face în sarcina statului.

- 51 Aceasta arată în continuare că comuna Farciennes nu demonstrează că cele trei condiții cumulative prevăzute de această dispoziție ar fi îndeplinite în speță, și anume (1) că contractul instituie sau pune în aplicare o cooperare între autoritățile contractante participante, cu scopul de a asigura că prestarea serviciilor publice pe care trebuie să o efectueze se realizează în vederea îndeplinirii obiectivelor comune, (2) că punerea în aplicare a respectivei cooperări este reglementată exclusiv în baza considerațiilor și a cerințelor legate de interesul public și (3) că autoritățile contractante participante desfășoară pe piața liberă sub 20 % din activitățile vizate de cooperare.
- 52 Ea arată că contractul încheiat între SLSP Sambre et Biesme, comuna Farciennes și IGRETEC nu constituie un contract încheiat exclusiv între autoritățile contractante cu scopul de a asigura că prestarea serviciilor publice pe care trebuie să o efectueze se realizează în vederea îndeplinirii obiectivelor comune. Aceasta subliniază că respectivul contract are ca obiect prestații de birou de studii, care sunt încredințate IGRETEC de comuna Farciennes și de SLSP Sambre et Biesme, care sunt realizate sub controlul acestora și că, prin urmare, contractul menționat nu are ca obiect să permită părților contractante să furnizeze împreună servicii publice prin cooperare. Ea arată, în plus, că IGRETEC realizează astfel de prestații de birou de studii specializat în proiectarea, realizarea și punerea în aplicare a unor proiecte pentru parteneri atât publici, cât și privați, astfel încât aceasta nu urmărește misiuni de serviciu public.
- 53 Ea precizează că, mai important, obiectivele urmărite de SLSP Sambre et Biesme și de comuna Farciennes, care constau în realizarea unui cartier ecologic, diferă în mod evident de obiectul social al IGRETEC.

Aceasta concluzionează că contractul încheiat între SLSP Sambre et Biesme, comuna Farciennes și IGRETEC nu îndeplinește condițiile cooperării orizontale. În opinia sa, IGRETEC acționează ca simplu prestator de servicii în schimbul unei remunerații, fără să existe o „cooperare veritabilă” între cele trei entități în sensul jurisprudenței Curții de Justiție.

- 54 Presupunând că Conseil d’État (Consiliul de Stat) nu îi împărtășește poziția, ar trebui, în opinia sa, să se adreseze Curții de Justiție o întrebare cu privire la acest aspect.

4. Aprecierea Conseil d’État (Consiliul de Stat):

A. *Primul motiv: „in house în comun”*

- 55 Împrejurarea că două părți la un acord sunt ele însele autorități publice nu exclude aplicarea normelor privind atribuirea contractelor de achiziții publice [Hotărârea din 18 noiembrie 1999, Teckal, C-107/98, EU:C:1999:562, punctele 50 și 51; considerentul (31) al Directivei 2014/24]. Relația „in house” constituie o excepție de la aplicarea acestor norme. Condițiile stabilite pentru a se prevala de aceasta

sunt, prin urmare, de strictă interpretare și revine persoanei care o invocă sarcina de a face dovada că aceste condiții sunt îndeplinite (Hotărârea din 13 octombrie 2005, Parking Brixen, C-458/03, EU:C:2005:605, punctul 63, și Hotărârea din 8 mai 2014, Datenlotsen Informationssysteme, C-15/13, EU:C:2014:303, punctul 23).

- 56 Într-o relație „in house în comun”, mai multe autorități contractante dețin o entitate și exercită „în comun” asupra acesteia un „control similar” celui pe care îl exercită asupra propriilor servicii.
- 57 Reiese din jurisprudența Curții de Justiție că exercitarea unui „control similar” (simplu sau în comun) presupune, în orice caz, ca autoritatea sau autoritățile contractante să exercite, singure sau în comun, asupra societății căreia i s-a atribuit contractul, un control structural și funcțional efectiv, care trebuie să permită autorității sau autorităților contractante să influențeze în mod decisiv atât obiectivele strategice, cât și deciziile importante ale acestei societăți. Intensitatea controlului exercitat trebuie apreciată în mod global, în raport cu administrarea și cu structurile entității în cauză în ansamblu. Această apreciere trebuie să țină seama de toate dispozițiile legislative și împrejurările relevante ale speței (Hotărârea din 13 octombrie 2005, Parking Brixen, C-458/03, EU:C:2005:605, punctul 65, Hotărârea din 11 mai 2006, Carbotermo și Consorzio Alisei, C-340/04, EU:C:2006:308, punctul 36, Hotărârea din 17 iulie 2008, Comisia/Italia, C-371/05, nepublicată, punctul 24, Hotărârea din 13 noiembrie 2008, Coditel Brabant, C-324/07, EU:C:2008:621, punctul 28, Hotărârea din 10 septembrie 2009, Sea, C-573/07, EU:C:2009:532, punctul 65, și Hotărârea din 8 mai 2014, Datenlotsen Informationssysteme, C-15/13, EU:C:2014:303, punctul 24).
- 58 Tot potrivit jurisprudenței Curții, împrejurarea că organele de decizie ale entității căreia i s-a atribuit contractul sunt compuse din delegați ai autorității sau autorităților contractante indică faptul că acestea controlează respectivele organe de decizie și sunt, astfel, în măsură să exercite o influență determinantă atât asupra obiectivelor strategice, cât și asupra deciziilor importante ale acestei entități (Hotărârea din 13 noiembrie 2008, Coditel Brabant, C-324/07, EU:C:2008:621, punctul 34).
- 59 În ceea ce privește în special ipoteza controlului similar exercitat „în comun” de mai multe autorități contractante, din jurisprudența Curții reiese că deținerea de către una dintre autoritățile contractante a unei părți pur simbolice în societatea căreia i-a fost atribuit contractul nu permite, în sine, să se considere că, în privința sa, condiția unui „control similar” nu ar fi îndeplinită (Hotărârea din 19 aprilie 2007, Asemfo, C-295/05, EU:C:2007:227, punctele 58-61).
- 60 Cu toate acestea, pentru a putea invoca un „control similar comun”, SLSP Sambre et Biesme recunoaște ea însăși că autoritatea contractantă trebuie să demonstreze că este în măsură să participe, într-un anumit mod, la controlul entității căreia i-a fost atribuit contractul. Or, SLSP Sambre et Biesme nu instituie nicio capacitate

de control asupra IGRETEC. Actul atacat indică, în această privință, că „statutul IGRETEC conferă o importanță mai mare asociațiilor săi comunale (categoria A), în detrimentul celorlalte entități publice (categoria C)”, că „[a]sociații din categoria C – din care face parte SLSP Sambre et Biesme – nu sunt asigurați că sunt reprezentați de propriii membri în consiliul de administrație și dispun de tot atâtea voturi câte părți sociale au”, că „o deținere infimă de capital social al IGRETEC conduc[e] la o influență scăzută”, că „numai comunele asociate dispun, în adunarea generală, de posibilitatea de a bloca deciziile”, că „statutul IGRETEC acordă în mod evident comunelor (categoria A) puteri de control substanțiale” și că „statutul IGRETEC conferă în fapt preponderență comunelor, astfel încât SLSP Sambre et Biesme nu este în măsură să dovedească că ceilalți asociați publici dispun și ei de o influență reală și decisivă”.

- 61 Din Hotărârea din 29 noiembrie 2012, Econord (C-182/11 și C-183/11, EU:C:2012:758, punctele 31 și 33), reiese că, pentru a invoca un „control similar comun”, autoritatea contractantă trebuie „[să] particip[e] atât la capitalul entității respective, cât și în organele de conducere ale acesteia”, astfel încât să poată „să contribuie efectiv la controlul” asupra acestei entități. Curtea subliniază că noțiunea de „control comun” nu poate fi golită de conținut și precizează că „[o] poziție a unei autorități contractante în cadrul unei entități adjudecate deținute în comun care nu îi asigură nici cea mai mică posibilitate de a participa la controlul acestei entități ar deschide, astfel, calea către eludarea aplicării normelor dreptului Uniunii în materie de contracte de achiziții publice sau de concesionări de servicii din moment ce afilierea pur formală la o astfel de entitate sau la un organ comun de conducere al acesteia ar exonera autoritatea contractantă respectivă de obligația de a organiza o procedură de cerere de ofertă potrivit normelor Uniunii, chiar dacă aceasta din urmă nu ar lua parte în niciun mod la exercitarea «controlului analog» asupra entității în cauză”.
- 62 Se ridică totuși întrebarea în ce măsură și în ce mod autoritatea contractantă trebuie „să participe” la organele de conducere ale entității controlate și „să contribuie efectiv la control”. În Hotărârea din 8 mai 2014, Datenlotsen Informationssysteme (C-15/13, EU:C:2014:303, punctul 28), Curtea a statuat că nu există niciun raport de control între autoritatea contractantă și entitatea adjudecată atunci când autoritatea respectivă nu deține nicio participație la capitalul acestei entități și „nu are niciun reprezentant legal în organele sale de conducere”.
- 63 Articolul 12 alineatul (3) din Directiva 2014/24 pare să clarifice noțiunea de „participare” la organele de decizie ale entității controlate, prevăzând că:
- „organele de decizie ale persoanei juridice controlate sunt compuse din reprezentanți ai tuturor autorităților contractante participante. Reprezentanții individuali pot reprezenta mai multe sau toate autoritățile contractante participante”.

- 64 În speță, SLSP Sambre et Biesme a achiziționat, la 29 octombrie 2015, pentru suma de 6,20 euro, o parte socială în IGRETEC, pentru a beneficia în mod direct de serviciile acesteia din urmă. Această unică parte socială reprezenta, la 31 decembrie 2015, 0,0000049 % din cele 20 366 778 de părți sociale ale societății intercomunale și 0,0000197 % din cele 5 071 477 de părți care dădeau drept de vot în adunarea generală. Din aceste înscrieri rezultă de asemenea că, în același moment, asociații din „categoria C” reprezentau împreună 0,084 % din părțile sociale ale societății intercomunale și 0,34 % din părțile sociale care dădeau drept de vot în adunarea generală. Asociații din „categoria C” și în special SLSP Sambre et Biesme se aflau, prin urmare, în situația unor asociații foarte minoritari în cadrul IGRETEC.
- 65 Această poziție foarte minoritară nu permitea asociațiilor din categoria C să contribuie efectiv la controlul IGRETEC. În plus, statutul acorda prioritate comunelor (asociate din categoria A) din toate punctele de vedere și în toate organele de decizie. Afirmația SLSP Sambre et Biesme potrivit căreia asociații din categoria C erau reprezentați în consiliul de administrație al IGRETEC nu poate fi reținută. Ținând seama de numărul limitat de administratori, poziția foarte minoritară a asociațiilor din categoria C nu le permite *de facto* să dispună de un administrator pentru a-i reprezenta în cadrul acestui organ, în timp ce statutul IGRETEC nu garantează în niciun mod prezența unui administrator desemnat de asociații din categoria C pentru a-i reprezenta. Prin urmare, actul atacat arată în mod întemeiat că „[a]sociații din categoria C, din care face parte SLSP Sambre et Biesme, nu sunt asigurați că sunt reprezentați de propriii membri în consiliul de administrație”. Din elementele care precedă se deduce că asociații din categoria C, din care face parte SLSP Sambre et Biesme, nu participă, în nicio măsură și în niciun mod, la exercitarea unui control comun asupra IGRETEC.
- 66 Cu toate acestea, SLSP Sambre et Biesme a arătat în cursul dezbaterilor că, la data faptelor, din consiliul de administrație al IGRETEC făcea parte un consilier comunal al comunei Farcennes care era, în același timp, administrator al SLSP Sambre et Biesme. SLSP Sambre et Biesme nu a putut totuși să demonstreze că această configurație era prevăzută și garantată în drept. Pe de altă parte, această persoană făcea parte din consiliul de administrație al IGRETEC în calitate de „consilier comunal în Farcennes”. Nimic nu permite să se considere că, în acest temei, aceasta reprezenta și interesele SLSP Sambre et Biesme, în pofida împrejurării că, în fapt, ea era de asemenea administrator al societății menționate.
- 67 SLSP Sambre et Biesme susține însă că această stare de fapt este suficientă pentru a demonstra „participarea” SLSP Sambre et Biesme la organele de decizie ale IGRETEC și pentru a considera că aceasta exercită asupra societății intercomunale menționate un „control similar comun” prin intermediul comunei Farcennes, care este acționar atât al IGRETEC, cât și al SLSP și dispune de un administrator în fiecare dintre aceste entități. Ea amintește, în această privință, că verificarea unui astfel de control trebuie să fie apreciată *in concreto*, ținând seama de împrejurările speței, și că este suficient ca acest control să aibă loc, indiferent de modul în care este exercitat în realitate.

- 68 Este necesar să se adreseze Curții de Justiție o întrebare cu privire la acest aspect. Trebuie totuși să se precizeze că, deși SLSP Sambre et Biesme arată că comuna Farciennes este acționar atât al SLSP Sambre et Biesme, cât și al IGRETEC și exercită un control asupra acestor două entități, ea nu invocă existența unei relații de tipul „*in house* colateral”, care permite ca două entități controlate de aceeași autoritate contractantă să încheie contracte între ele fără o procedură concurențială prealabilă. În orice caz, acest tip de control pare a putea fi realizat numai în cazul în care cele două entități cocontractante sunt controlate în mod exclusiv de aceeași autoritate [Concluziile avocatului general Mengozzi prezentate în cauza Datenlotsen Informationssysteme (C-15/13, EU:C:2014:23, punctele 44 și 45)], *quod non* în speță, întrucât comuna Farciennes deține IGRETEC și SLSP Sambre et Biesme numai împreună cu alți acționari publici și chiar privați, în ceea ce privește această din urmă entitate.
- 69 Pe de altă parte, părțile în litigiu par să considere că răspunsul la întrebarea adresată ar putea fi diferit după cum îi este sau nu recunoscut un efect direct articolului 12 alineatul (3) din Directiva 2014/24, în vigoare la data faptelor. Prin urmare, este indicat de asemenea să se solicite Curții să stabilească dacă este necesar să se recunoască un astfel de efect dispoziției menționate anterior, fiind stabilit că, în Hotărârea din 3 octombrie 2019, Irgita (C-285/18, EU:C:2019:829, punctele 46 și 49), Curtea, fără a se pronunța cu privire la efectul direct al articolului 12 din directiva amintită anterior, a statuat deja, în legătură cu alineatul (1) al dispoziției respective, că acesta nu poate constrânge statele membre să recurgă la o operațiune „*in house*” atunci când sunt îndeplinite condițiile prevăzute de această dispoziție și că unui stat membru îi este permis să impună unei autorități contractante condiții care nu sunt prevăzute la articolul 12 alineatul (1) pentru a putea să încheie o operațiune internă.
- 70 Conseil d’État (Consiliul de Stat) va adresa în această privință primele trei întrebări enunțate mai jos.
- B Al doilea motiv: „cooperarea in house”*
- 71 Comuna Farciennes invocă, în subsidiar, existența unei cooperări orizontale între autoritățile contractante în sensul articolului 12 alineatul (4) din Directiva 2014/24.
- 72 Astfel cum s-a arătat deja în examinarea primului motiv, legea de transpunere a Directivei 2014/24 nu era încă în vigoare la data faptelor în litigiu, în condițiile în care termenul impus pentru transpunerea acesteia expirase deja. Prin urmare, va trebui, în primul rând, să se solicite Curții de Justiție să stabilească dacă trebuie să se recunoască un efect direct articolului 12 alineatul (4) din această directivă.
- 73 Colaborarea orizontală public-public constituie o excepție de la aplicarea normelor privind atribuirea contractelor de achiziții publice. Astfel cum este cazul relațiilor „*in house*”, condițiile stabilite pentru invocarea unei asemenea colaborări

trebuie să fie de strictă interpretare și revine celui care o invocă sarcina de a face dovada că sunt îndeplinite condițiile sale.

- 74 Printre condițiile pentru invocarea unei cooperări orizontale, articolul 12 alineatul (4) din Directiva 2014/24 impune printre altele ca respectivul „contract” să instituie sau să pună în aplicare o „cooperare” între „autoritățile contractante participante” cu scopul de a asigura că prestarea serviciilor publice pe care trebuie să o efectueze se realizează în vederea îndeplinirii obiectivelor comune.
- 75 În Hotărârea din 28 mai 2020, Informatikgesellschaft für Software-Entwicklung (C-796/18, EU:C:2020:395, punctele 57-60), Curtea de Justiție a precizat că articolul 12 alineatul (4) din Directiva 2014/24 se limita „să evoce o comunitate de obiective, fără a impune furnizarea în comun a aceluiași serviciu public [sau] ca activitatea de serviciu public să fie asigurată în comun de persoanele publice care participă la cooperare”, întrucât din considerentul (33) al directivei reiese că „[s]erviciile furnizate de diferitele autorități participante [la o astfel de cooperare] nu trebuie să fie în mod obligatoriu identice; ele pot fi și complementare”. Curtea deduce de aici că articolul 12 alineatul (4) din Directiva 2014/24 „trebuie interpretat în sensul că autorizează fără distincție autoritățile contractante participante să asigure, atât împreună, cât și individual, o misiune de serviciu public, cu condiția ca respectiva cooperare a lor să permită atingerea obiectivelor pe care le au în comun” și că „o cooperare între persoane publice poate avea ca obiect toate tipurile de activități legate de executarea serviciilor și exercitarea responsabilităților încredințate autorităților contractante participante sau asumate de acestea”. Curtea mai precizează că expresia „toate tipurile de activități” este „susceptibilă să acopere o activitate accesorie unui serviciu public, în măsura în care această activitate accesorie contribuie la realizarea efectivă a misiunii de serviciu public care face obiectul cooperării între autoritățile contractante participante”.
- 76 În Hotărârea din 4 iunie 2020, Remondis (C-429/19, EU:C:2020:436, punctele 32-34), Curtea de Justiție a amintit că articolul 12 alineatul (4) din Directiva 2014/24 și dispozitivul de excludere pe care îl prevede sunt condiționate de existența unei „veritabile cooperări” între autoritățile contractante participante: „încheierea unui acord de cooperare între entități care aparțin sectorului public trebuie să fie rezultatul unui demers de cooperare între părțile la acesta (a se vedea în acest sens Hotărârea din 9 iunie 2009, Comisia/Germania, C-480/06, EU:C:2009:357, punctul 38). Elaborarea unei cooperări între entități din sectorul public prezintă într-adevăr o dimensiune intrinsec colaborativă, care lipsește în cadrul unei proceduri de atribuire a unui contract de achiziții publice care intră sub incidența normelor prevăzute de Directiva 2014/24. Astfel, pregătirea unui acord de cooperare presupune ca entitățile din sectorul public care intenționează să încheie un asemenea acord să definească în comun nevoile lor și soluțiile care trebuie date la acestea. În schimb, o astfel de fază de evaluare și de definire a nevoilor este, ca regulă generală, unilaterală în cadrul atribuirii unui contract de achiziții publice obișnuit. În această din urmă ipoteză, autoritatea contractantă se limitează, astfel, să lanseze o cerere de ofertă în care să se menționeze specificațiile pe care le-a

adoptat ea însăși. Rezultă că existența unei cooperări între entități care aparțin sectorului public se întemeiază pe o strategie comună partenerilor acestei cooperări și necesită ca autoritățile contractante să își unească eforturile pentru a furniza servicii publice” (sublinierile noastre).

- 77 În speță, comuna Farcennes și SLSP Sambre et Biesme sunt singurele părți la convenția-cadru privind contracte comune de achiziții publice de servicii, de lucrări și de promovare a lucrărilor referitoare la proiectarea și la realizarea lucrărilor de creare a cartierului ecologic din Farcennes. IGRETEC nu este parte la această convenție. Desigur, activitățile de asistență la supravegherea lucrărilor, de consiliere juridică și de mediu care sunt încredințate IGRETEC intră în misiunile de serviciu public a căror punere în aplicare trebuie să o asigure aceasta și pentru care a fost constituită societatea intercomunală menționată. Însă simpla împrejurare că IGRETEC exercită aceste atribuții în cadrul convenției încheiate între comuna Farcennes și SLSP Sambre și Biesme pentru realizarea unui proiect de cartier ecologic în Farcennes nu înseamnă că aceasta ar coopera ea însăși la proiect sau că ar urmări împreună cu părțile semnatare ale convenției amintite un obiectiv comun.
- 78 Din aceste diferite elemente se deduce că IGRETEC nu poate fi considerată „parte la un acord de cooperare”, care „presupune ca entitățile [...] să definească în comun nevoile lor și soluțiile care trebuie date la acestea”, „se întemeiază pe o strategie comună partenerilor acestei cooperări”, „necesită ca autoritățile contractante să își unească eforturile pentru a furniza servicii publice” și a cărei încheiere „este rezultatul unui demers de cooperare”.
- 79 Comuna Farcennes pare totuși să susțină că misiunile de asistență la supravegherea lucrărilor, de prestații juridice și de mediu încredințate IGRETEC ar putea îndeplini condițiile prevăzute la articolul 12 alineatul (4) din Directiva 2014/24 pentru motivul că aceste misiuni se înscriu într-o cooperare între SLSP Sambre et Biesme și comuna Farcennes, că o relație „in house în comun” leagă, în orice caz, comuna Farcennes și IGRETEC și că comuna și SLSP Sambre et Biesme sunt membre ale IGRETEC tocmai în sectorul „birou de studii și de administrare și centrală de achiziții”. Conseil d’État (Consiliul de Stat) va adresa, în această privință, a patra și a cincea întrebare.

5. Întrebările preliminare:

- 80 Conseil d’État (Consiliul de Stat) adresează următoarele întrebări:
- 1) Articolul 12 alineatul (3) din Directiva 2014/24/UE a Parlamentului European și a Consiliului din 26 februarie 2014 privind achizițiile publice și de abrogare a Directivei 2004/18/CE, astfel cum a fost modificată prin Regulamentul delegat (UE) 2015/2170 al Comisiei din 24 noiembrie 2015, trebuie să fie interpretat în sensul că produce un efect direct?

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

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

4) Articolul 12 alineatul (4) din Directiva 2014/24/UE a Parlamentului European și a Consiliului din 26 februarie 2014 privind achizițiile publice și de abrogare a Directivei 2004/18/CE, astfel cum a fost modificată prin Regulamentul delegat (UE) 2015/2170 al Comisiei din 24 noiembrie 2015, trebuie să fie interpretat în sensul că produce un efect direct?

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