

HOTĂRÂREA CURȚII (a cincea Cameră)
din 24 iunie 1986*

Développement SA și Clemessy
împotriva
Comisiei Comunităților Europene

„Fondul European de Dezvoltare - Răspundere pentru acte de gestiune“

Cauza 267/82

În cauza 267/82,

Développement SA, societate pe acțiuni de naționalitate franceză, cu sediul social în Paris, 9, place de la Madeleine,

și

Clemessy, cu sediul social în Mulhouse, 18, rue de Thann, ambele reprezentate de Jean-Yves Le Mazou, avocat la Cour d'appel din Paris, cu domiciliul în Paris, 52, rue du Faubourg-Saint-Honoré și de André Elvinger, avocat-avoué, cu domiciliul în Luxembourg și cu domiciliul ales la cabinetul acestuia din urmă,

reclamante,

împotriva

Comisiei Comunităților Europene, reprezentată de consilier juridic, Peter Gilsdorf, în calitate de agent, asistat de către Daniel Jacob, avocat în Baroul Bruxelles, avenue Brillat-Savarin 93, 1050, Bruxelles, cu domiciliul ales în Luxemburg, la cabinetul lui Georges Kremlis, membru al Serviciului juridic al Comisiei, clădirea Jean Monnet, Kirchberg,

pârâtă,

având drept obiect o acțiune întemeiată pe articolele 178 și 215 paragraful al doilea din Tratatul CEE și vizând condamnarea Comunității Economice Europene la plata sumei de 1 202 754 FF către reclamante, cu titlu de despăgubire pentru prejudiciul suferit de acestea din cauza acțiunilor Comisiei Comunităților Europene în cursul procedurii de licitație deschise în vederea construirii Institutului farmaceutic din Somalia, finanțat de Fondul European de Dezvoltare,

CURTEA (a cincea Cameră),

* Limba de procedură: franceza.

compusă din U. Everling, președinte de cameră, R. Joliet, O. Due, Y. Galmot și C. Kakouris, judecători,

avocat general: G. F. Mancini,
grefier: D. Louterman, administrator

după ascultarea concluziilor avocatului general, prezentate în ședința din 4 februarie 1986, pronunță prezenta

Hotărâre

1. Prin cererea depusă la grefa Curții la 29 septembrie 1982, două societăți franceze, Développement SA, cu sediul în Paris, și Clemessy, cu sediul în Mulhouse, au introdus, în temeiul articolelor 178 și 215 paragraful al doilea din tratatul CEE o acțiune vizând condamnarea Comunității la plata sumei de 1 202 754 FF, cu titlu de despăgubire pentru prejudiciul suferit de acestea din cauza acțiunilor Comisiei, în urma cărora acestora nu li s-a atribuit contractul de construcție a Institutului farmaceutic din Somalia, finanțat de Fondul European de Dezvoltare (denumit în continuare „FED“).

2 În cadrul Convenției încheiate între Comunitatea Economică Europeană și Țările din Africa, zona Caraibelor și Pacific („ACP”), semnată la 28 februarie 1975 la Lomé (denumită în continuare „prima convenție de la Lomé“), Comunitatea a decis să contribuie din resursele FED la finanțarea unui proiect prezentat de către Republica Democratică Somalia, constând în construcția „la cheie” a unui institut farmaceutic. În acest scop, la 6 iunie 1979, s-a semnat o convenție de finanțare între CEE și Republica Democratică Somalia.

3 Reclamantele au expus următoarele fapte:

4 În urma unei licitații organizate de Ministerul Lucrărilor Publice din Republica Democratică Somalia, a cărei dată limită a fost fixată pentru 1 iunie 1980, cinci societăți, dintre care prima reclamantă, Développement SA (denumită la acea vreme Sopha Développement), în asocierie cu cea de-a doua reclamantă, societatea Clemessy, depun ofertele. Ofertele au fost primite și, la 2 iunie 1980, examinate de către un comitet al Ministerului somalez al Lucrărilor Publice, care a instituit în cadrul său un comitet tehnic însărcinat cu evaluarea acestora. Acest comitet tehnic a concluzionat, la 28 iunie 1980, că oferta Développement SA era cea mai avantajoasă și ar trebui acceptată. La 22 iulie 1980, președintele Republicii Somalia, într-o scrisoare adresată ministerelor Planificării, Sănătății, Lucrărilor Publice și Industriei, a dat ordine să se „finalizeze” propunerea în cauză.

5 Cu toate acestea, contractul nu a fost atribuit societății Développement SA, care, la cererea FED, care a invocat lipsa de precizie a unora dintre ofertele acesteia, a depus, la 13 octombrie 1980, un dosar cu detalii suplimentare referitoare la ofertele sale. Întrucât aceste detalii nu au fost considerate la rândul lor suficiente, Développement SA a fost informată, printr-un mesaj telex al Comisiei din 24 noiembrie 1980, în legătură cu

deschiderea unei noi proceduri de licitație apelând la un expert, desemnat de către guvernul somalez, pe baza unei liste propuse de către Comisie. La 20 februarie 1981, expertul a prezentat un raport de evaluare a ofertelor depuse de cele mai slab ofertante trei societăți (Développement SA, Dravo și Montitalia) și a prezentat o listă de recomandări care să fie urmate de aceste societăți pentru adaptarea proiectelor lor conform unui nou program definit de acesta și conform unui nou calendar.

6 La 15 martie 1981, guvernul somalez a decis să anuleze cererea de ofertă și să inițieze negocieri directe cu cele mai slab ofertante trei societăți, în temeiul articolelor 10 și 53 din caietul general de sarcini pentru contracte publice de lucrări și de livrări finanțate de Fondul European de Dezvoltare (JO 1972, L 39, p. 1 și urm). Normele noii proceduri au fost definite în luna aprilie 1981. Développement SA, în asociere cu societatea Clemessy, a depus, în termenul fixat, la 30 aprilie 1981, noi oferte care se ridică la suma de 54,6 milioane de FF, însoțite de o scrisoare care propunea guvernului somalez reducerea ofertei la 47 milioane FF, prin eliminarea anumitor prestații considerate ca nefiind indispensabile. Societatea Dravo a depus, de asemenea, oferte noi.

7 Deschiderea ofertelor a avut loc la 9 mai 1981 și a fost urmată de negocieri desfășurate la Mogadiscio între ofertanți, expert și comitetul tehnic somalez. La 14 mai 1981, comitetul tehnic somalez a aprobat, în unanimitate, acordarea contractului societății Développement SA și a invitat această societate să confirme în scris punctele care făcuseră obiectul unui acord în timpul negocierilor.

8 În data de 19 mai 1981, delegatul Comisiei a cerut vice-ministrului somalez pentru Planificare să sisteze adoptarea deciziei de atribuire a contractului societății Développement SA până la apariția unui nou raport al expertului.

9 Acest expert, prin scrisoarea din 9 iunie 1981 adresată autorităților somaleze, semnala că raportul comitetului tehnic somalez din 14 mai 1981 conținea imprecizii și erori de apreciere.

10 După ce au luat cunoștință, la 17 iunie 1981, de scrisoarea expertului și în urma unor noi negocieri, Développement SA a fost, în cele din urmă, informată verbal, la 10 august 1981, în legătură cu atribuirea contractului societății Dravo.

11 Reclamantele explică că, în urma acestei decizii, au inițiat prezenta acțiune prin care cer repararea părții de prejudiciu cauzat care constă în cheltuieli de misiune în Somalia și în cadrul Comunității Europene și în diverse decontări ocazionate de participarea la procedura de licitație în vederea atribuirii contractului. Acestea susțin că prejudiciul lor se datorează intervențiilor repetate ale Comisiei care le-a împiedicat să obțină contractul în ciuda faptului că, în primă fază, comitetul tehnic și președintele Republicii Somalia decisese în favoarea lor și că, în a doua fază, comitetul tehnic somalez decisese, de asemenea, în favoarea lor.

12 Reclamantele își întemeiază acțiunea pe articolul 215 al doilea paragraf din Tratatul CEE, invocând, pe de o parte, răspunderea extracontractuală a Comunității pentru

comportament nelegal și, pe de altă parte, principiul răspunderii extracontractuale obiective.

13 Comisia susține respingerea acțiunii ca inadmisibilă și, în orice caz, ca nefondată.

Cu privire la admisibilitate

Cu privire la competența Curții

14 Comisia ridică o excepție de inadmisibilitate susținând că, în speță, Curtea nu este competentă, întrucât această acțiune în despăgubiri nu poate fi îndreptată împotriva ei. Aceasta subliniază că, în cadrul procedurii de negociere, de încheiere și de executare a contractelor de lucrări finanțate de către FED, responsabilitatea de a adopta deciziile necesare revine, conform articolului 55 din prima convenție de la Lomé, autorităților naționale ale statului ACP care este beneficiarul finanțării, acestea reprezentând singurii interlocutori direcți ai ofertanților. Comisia nu are relații cu aceștia, rolul său limitându-se la o cooperare cu autoritățile naționale competente. Prin urmare, litigiile generate de negociere, de încheierea și de executarea anumitor contracte nu pot viza decât autoritățile naționale ale statului ACP și urmează să fie soluționate prin arbitraj, astfel cum se prevede la articolul 55 din caietul general de sarcini pentru contracte de lucrări finanțate de către FED sus-menționat, după epuizarea prealabilă a acțiunilor administrative prevăzute de legislația națională a statului ACP.

15 Drept răspuns, reclamantele arată că acțiunea lor nu urmărește să pună la îndoială validitatea deciziilor adoptate de autoritățile naționale somaleze și nici să angajeze răspunderea acestora și că aceasta nu se întemeiază pe dispozițiile din caietul general de sarcini pentru contracte de lucrări finanțate de către FED, ci pe articolul 215 al doilea paragraf din Tratatul CEE atunci când invocă răspunderea Comisiei pentru acțiunile sale.

16 Astfel cum a arătat Curtea în hotărârea din 10 iulie 1985, (*CMC Cooperativa muratori e cementisti și alții/Comisia*, 118/83, Rec. 1985, p. 2325), faptul că responsabilitatea de a pregăti, de a negocia și de a încheia contractele referitoare la un proiect finanțat de FED le revine autorităților statului ACP interesat, singurul interlocutor al ofertanților, „nu poate exclude ipoteza că acte sau acțiuni ale Comisiei, ale serviciilor sau ale agenților individuali legate de executarea proiectelor finanțate de către FED pot aduce prejudicii terților. Orice persoană care pretinde că a fost lezată de astfel de acte sau conduită trebuie, prin urmare, să aibă posibilitatea de a introduce o acțiune, în cazul în care aceasta poate stabili elementele unei răspunderi, respectiv ale unui prejudiciu cauzat de un act sau un comportament nelegal, imputabil Comunității”.

17 În cazul în speță, reclamantele vizează numai recunoașterea răspunderii Comisiei prin contestarea comportamentului agenților săi și prin invocarea articolului 215 al doilea paragraf din Tratatul CEE. Prin urmare, motivul de inadmisibilitate trebuie respins.

Cu privire la neprevăderea în cerere a repartizării despăgubirii cerute între solicitanți

18 De asemenea, Comisia susține că acțiunea este inadmisibilă în măsura în care nu se precizează cota despăgubirii cerute care îi revine fiecăruia dintre cele două reclamante.

19 Astfel cum arată reclamantele, pe bună dreptate, cota despăgubirii care îi revine fiecăruia dintre aceștia nu aduce atingere eventualelor obligații ale Comisiei de a iniția despăgubirea cerută în comun de acestea și nici nu poate afecta admisibilitatea acțiunii.

17 Prin urmare, acest motiv de inadmisibilitate trebuie, de asemenea, respins.

Cu privire la fond

Cu privire la răspunderea pentru comportament nelegal

21 Reclamantele reproșează, în esență, Comisiei că, în ciuda faptului că, în repetate rânduri, oferta lor a fost considerată de către autoritățile somaleze drept cea mai avantajoasă din punct de vedere economic, aceasta a luat poziție în mod sistematic împotriva lor, prin intervenții repetate și neprevăzute, fără un motiv care să justifice atitudinea sa. De asemenea, acestea se întemeiază, în subsidiar, pe următoarele plângeri specifice privind desfășurarea procedurii, respectiv: calendarul, stabilit de către expert, care a fost desemnat de către Comisie, s-a dovedit a fi discriminatoriu în sensul că acesta a fost stabilit unilateral în vederea excluderii acestora; notificarea calendarului procedurii, astfel cum a rezultat din capitolul II al raportului expertului, le-a fost refuzată, precum și accesul la corespondența dintre autoritățile somaleze și Comisie; în cele din urmă, Comisia nu le-a furnizat informațiile esențiale, indispensabile participării lor la procedură.

22 Reclamantele consideră că acțiunile Comisiei constituie o încălcare: a) a Protocolului nr. 2 din prima convenție de la Lomé, care impune alegerea ofertei celei mai avantajoase din punct de vedere economic, care, în cazul de față, era cea a reclamantelor; b) a principului nediscriminării; c) a principului protecției încrederii legitime; d) a normelor de procedură.

23 Comisia răspunde, în esență, că măsurile luate de autoritățile somaleze și invocate de către reclamante nu au fost altceva decât simple avize și că aceste autorități nu au adoptat niciodată o decizie definitivă în favoarea reclamantelor. Aceasta subliniază că nu a avut relații directe decât cu autoritățile somaleze și nu cu societățile ofertante și că intervențiile sale pe lângă aceste autorități vizau să contribuie la alegerea ofertei celei mai avantajoase. Dat fiind acest fapt, Comisia nu are nici o obligație de a-și motiva conduita, și, în orice caz, lipsa motivării nu poate sta la baza unei acțiuni întemeiate pe articolul 215 al doilea paragraf din tratatul CEE. Aceasta adaugă că expertul a fost ales de către autoritățile somaleze pe baza unei liste de trei experți desemnați de aceasta și că ceea ce putea interesa ofertanții din capitolul II al raportului expertului, respectiv data limită pentru depunerea ofertelor modificate, le-a fost comunicat la timp, restul raportului fiind de altfel confidențial.

24 Întrucât este vorba despre plângeri specifice ale reclamantelor privind caracterul discriminatoriu al calendarului stabilit de către expert și refuzul de a li se comunica capitolul II din raportul respectivului expert, precum și informațiile care le permit participarea la procedură, este necesar să se arate că acțiunile critice se referă fie la comportamentul guvernului somalez, fie la cel al expertului desemnat de acesta. Prin urmare, aceste acțiuni nu pot fi imputate Comisiei și, prin urmare, nu pot angaja răspunderea acesteia.

25 În ceea ce privește plângerea specifică legată de refuzul Comisiei de a comunica reclamantelor corespondența dintre aceasta și guvernul somalez, este necesar să se amintească, astfel cum a arătat Comisia în hotărârea din 10 iulie 1984 (STS, 126/83, Rec. p. 2769), că „intervențiile reprezentanților Comisiei în această procedură, indiferent dacă este vorba despre aprobări sau despre refuzuri de aprobări, de avize sau de refuzuri de avizare, urmăresc numai să constate dacă condițiile de finanțare comunitară sunt îndeplinite sau nu. Acestea nu urmăresc să aducă atingere principiului conform căruia contractele în cauză rămân contracte naționale pentru care numai statele ACP au responsabilitatea de a le pregăti, negocia și încheia și nici nu pot avea acest efect” și că „societățile ofertante sau care atribuie contractele în cauză rămân în afara raporturilor exclusive care se instituie în acest domeniu între Comisie și statele ACP”. Prin urmare, corespondența dintre Comisie și Guvernul somalez nu privește decât raporturile exclusive care se instituie, într-un anumit domeniu, între aceste autorități, iar Comisia nu avea obligația de a o comunica terților.

26 În ceea ce privește primul capăt de cerere formulat în acțiunea principală de către reclamante, conform căruia Comisia a inversat efectul unei decizii adoptate de către autoritățile somaleze care le atribuia contractul, prin intervențiile sale, este necesar să se constate că reclamantele, astfel cum susține Comisia pe bună dreptate, nu au fost recunoscute în nici un moment drept ofertante considerate câștigătoare ale contractului printr-o decizie care emană de la autoritățile naționale competente, în conformitate cu articolul 30 paragrafele al doilea și al treilea din Protocolul nr. 2, menționat anterior, la prima Convenție de la Lomé și notificată în formele prevăzute de caietul general de sarcini pentru contracte publice de lucrări și livrări finanțate de către FED. Avizele comitetului tehnic și alte documente invocate de către reclamante nu au depășit niciodată stadiul de procedură internă și nu au culminat cu un act care angajează definitiv autoritățile naționale competente. Prin urmare, susținerea reclamantelor conform căreia Comisia, prin intervențiile sale, a inversat efectul unei decizii adoptate de către autoritățile somaleze, este irelevantă.

27 În ceea ce privește celui de-al doilea capăt de cerere, conform căruia Comisia, prin conduita agenților săi, a împiedicat atribuirea contractului ofertaților prin decizia autorităților somaleze, este necesar să se arate că aceasta nu are numai dreptul, ci și obligația de a supraveghea, prin responsabilitățile care îi sunt conferite în vederea asigurării unei bune gestionări a resurselor FED, astfel încât dispozițiile procedurale aplicabile în domeniu să fie respectate, iar oferta aleasă să fie cea mai avantajoasă din punct de vedere economic, ținând seama, în special, de calificările și de garanțiile

prezentate de către ofertanți, de natura și de condițiile de executare a lucrărilor, de prețul prestațiilor, de costul de utilizare și de valoarea lor tehnică.

28 Rezultă din dosarul cauzei că, în speță, intervențiile reproșate Comisiei nu au vizat și nu au servit decât la stabilirea ofertei celei mai avantajoase din punct de vedere economic, permițând eliminarea îndoielilor care puteau exista în acest sens. Rezultă că acțiunea reprezentanților Comisiei nu poate fi calificată drept nelegală.

29 Din cele prezentate anterior reiese că prima condiție necesară stabilirii răspunderii Comunității nu a fost îndeplinită. Prin urmare, nu este necesar să se analizeze dacă există o legătură de cauzalitate între comportamentul Comisiei și prejudiciul pretins și nici să se evalueze un astfel de prejudiciu.

Cu privire la răspunderea obiectivă

30 Reclamantele susțin că, chiar dacă intervențiile Comisiei erau legitime deoarece erau justificate de motive de ordin politic sau altele, de interes general, ele au antrenat, cu toate acestea, în mod obiectiv, un prejudiciu care trebuia reparat, în temeiul principiului răspunderii obiectivă, care face parte din principiile generale de drept comun ale statelor membre.

31 Conform reclamantelor, acest principiu ar trebui, în speță, să fie interpretat în sensul că, nici textele tratatelor, nici principiile generale de drept și cu atât mai puțin circumstanțele proprii cauzei, nu le permite să suporte o povară financiară care a fost generată de un obiectiv de interes general și care ar trebui să fie suportată de întreaga Comunitate.

32 Comisia susține că principiile invocate de reclamante nu au fost recunoscute de către Curte și că, în orice caz, condițiile de aplicare a acestora nu sunt îndeplinite în speță, în special pentru că nu s-a adoptat o decizie de atribuire a contractului în favoarea acestora.

33 Este necesar să se constate că principiul unei răspunderi obiective, astfel cum este descris de către reclamante, presupune că o persoană particulară suportă, pentru interesul general, o sarcină financiară care, în mod normal, nu îi revine. Or, în cazul de față, prejudiciul invocat nu este altceva decât rezultatul riscului asumat în mod normal de orice ofertant care participă la o procedură de licitație. Prin urmare, și fără a fi nevoie să se analizeze dacă un astfel de principiu de răspundere obiectivă există în ordinea juridică comunitară, acest motiv trebuie respins.

34 Având în vedere ansamblul considerentelor precedente, acțiunea trebuie respinsă.

Cu privire la cheltuielile de judecată

35 În temeiul articolului 69 alineatul (2) din regulamentul de procedură, partea care cade în pretenții este obligată la plata cheltuielilor de judecată, în cazul în care s-a solicitat

acest lucru de partea care a câștigat. Întrucât reclamantele au căzut în pretenții, este necesar ca acestea să fie obligate solidar la plata cheltuielilor de judecată.

Pentru aceste motive,

CURTEA (a cincea Cameră),

hotărăște:

1) Respinge acțiunea.

2) Reclamantele sunt obligate solidar la plata cheltuielilor de judecată.

	Everling	Joliet
Due	Galmot	Kakouris

Pronunțată în ședință publică la Luxemburg, la 24 iunie 1986.

Grefier
P. Heim

Președintele celei de-a cincea Camere
U. Everling