

CZU: 342.9

APLICABILITATEA TEORIEI IMPREVIZIUNII ÎN CONTRACTELE ADMINISTRATIVE LA ÎNCEPUTUL SECOLULUI XXI

Liliana BELECCIU,

*doctor în drept, conferențiar universitar,
Catedra „Drept privat” a Academiei „Ștefan cel Mare” a MAI,
cercetător științific superior al Departamentului știință
ORCID: 0000-0003-4134-6983*

Rezumat

Lucrarea de față este un studiu teoretic asupra unei instituții deosebit de importante a dreptului administrativ – teoria impreviziunii. Aceasta urmează a fi prezentată concomitent cu altă teorie jurisprudențială care afectează dezechilibrul financiar al contractelor administrative. Cea mai mare parte a cercetării va evidenția premisele apariției acestei teorii jurisprudențiale în Franța, în perioada Primului Război Mondial, condițiile care trebuie întrunite pentru a fi în prezența impreviziunii, respectiv efectele care se impun pentru asigurarea echilibrului financiar al contractului.

Cuvinte-cheie: impreviziune, echilibru financiar al contractului administrativ, autoritate publică, stat, indemnizație.

Summary:

This research constitutes a theoretical study of an exceptionally important institution of administrative law – the theory of unforeseen circumstances. It is to be presented concurrently with another jurisprudential theory that impacts the financial imbalance of administrative contracts. The majority of the research will highlight the premises of the emergence of this jurisprudential theory in France during the period of the First World War, the conditions that must be met to establish the presence of unforeseen circumstances, and the effects necessary to ensure the financial balance of the contract.

Keywords: unforeseen circumstances, financial balance of administrative contracts, public authority, state, compensation.

Mi-am propus cercetarea acestei teme pornind de la situația existentă, și anume criza economică care a afectat nu doar Republica Moldova, statele Uniunii Europene, ci și economia mondială. Interesul este purtat de modul în care sunt furnizate/prestare serviciile publice, creșterea semnificativă a

tarifelor, suportabilitatea din partea cetățenilor etc.

Amintim că în perioada anilor 2020-2021, piața construcțiilor din întreaga Europă a fost afectată de o creștere accelerată a prețurilor la materialele de construcții, ceea ce a generat un impact negativ asupra acestui domeniu. Ulterior, prin invadarea de Rusia a Ucrainei în februarie 2022, Europa a înregistrat o creștere a prețurilor la energie, turbulențe pe piețele financiare, ceea ce a redus creșterea economică și a crescut „considerabil” inflația în întreaga Europă.

Acești factori au afectat și Republica Moldova care se confruntă cu o criză energetică fără precedent. Spre exemplu [10], în ultimii 20 de ani prețul gazelor naturale a crescut de patru ori, iar în 2022, într-un singur an, de peste șase ori, de la 4,3 lei a ajuns la 27 de lei. La energia electrică tariful a înregistrat o creștere de aproape trei ori, de la 1,6 lei la 4,7 lei în 2022. În rezultat, această criză energetică se răsfârâge asupra bugetelor cetățenilor Republicii Moldova, reprezentând o lovitură fără precedent.

În principal au fost afectate trei servicii publice: alimentarea cu gaze naturale, alimentarea cu energie electrică și alimentarea cu energie termică. Toate aceste servicii sunt indispensabile, necesitând a fi furnizate/prestate în mod continuu, mai ales în perioada rece a anului, care în R. Moldova durează din luna octombrie până în luna martie.

Agenția Națională de Reglementare în Energetică, reprezentând autoritatea de reglementare a sectoarelor din domeniul energetic, a ajustat tarifele la solicitarea operatorilor, în funcție de prețurile de cumpărare și producere a acestor servicii publice.

Cum ar fi fost asigurate aceste servicii publice, în condițiile în care tarifele aprobate depășesc capacitatea de plată a consumatorilor? Cel mai probabil cetățenii, în plină iarnă, ar fi refuzat să beneficieze de aceste servicii, fie le-ar fi folosit fără posibilitatea de achitare, aspect care ar fi afectat capacitatea operatorului de a presta în continuare aceste servicii publice.

În cele din urmă, statul a intervenit cu mai multe acțiuni, pentru a atenua efectele acestor scumpiri, preponderent prin compensarea tarifului la aceste servicii publice, bani achitați din bugetul public.

„Creșterea semnificativă a prețurilor la gaze pe piața internațională este o povară grea pentru toți, dar mai ales pentru țara noastră, din cauza veniturilor modeste ale majorității oamenilor, dar și a ineficienței energetice a economiei noastre. Oamenii sunt îngrijorați pe bună dreptate de consecințele scumpirilor. În această situație, statul trebuie să intervină pentru a sprijini cele mai vulnerabile categorii” [11].

Avea statul obligația să intervină în susținerea propriilor cetățeni, în sprijinirea operatorilor privați care furnizează/prestează aceste servicii pu-

blice, în condițiile în care bugetul Republicii Moldova este unul deficitar?

Intervenția statului este indispensabilă în cazul apariției unor situații imprevizibile, exterioare voinței omului (cum ar fi starea de război), care determină creșterea tarifelor la serviciile publice. Această măsură este dictată de principiul continuității serviciului public, care asigură satisfacerea interesului general, trebuind să funcționeze cu orice preț.

Această intervenție a statului își are temeiul în teoria impreviziunii, care s-a conturat în Franța, în perioada Primului Război Mondial, „din preocuparea de a satisface exigențele principiului continuității serviciului public, în special în ipoteza perturbării derulării contractului de concesiune a serviciului public”.

Teoria impreviziunii impune administrației publice, obligația de a ajuta financiar operatorul să-și execute obligațiile contractuale, atunci când un eveniment neprevăzut și străin de voința părților a perturbat executarea contractului.

Prin urmare, în cazul situațiilor de impreviziune are loc o rupere a echilibrului financiar al contractului administrativ.

După cum remarcă prof. E. D. Tarangul „... administrația garantează concesionarului în partea contractuală a actului de concesiune, fie în mod expres, fie în mod tacit, un echilibru între veniturile și cheltuielile concesiunii. Dacă acest echilibru a fost desființat, administrația nu este obligată să restabilească acest echilibru financiar decât în două cazuri și anume, 1. Când administrația modifică dispozițiile de organizare și de funcționare a serviciului public concesionat și 2. În cazuri de impreviziune” [1, p. 419].

Într-adevăr concesionarul se găsește într-o situație aparent paradoxală. Această situație constă în aceea că, pe de o parte, el este în drept să spera la realizarea unui beneficiu, dar că, pe de altă parte, el este supus, în interesul general, unor obligații care pot fi menținute sau modificate de concedent. În scopul rezolvării acestei antinomii se aplică principiul echilibrului financiar al contractului.

Echilibrul financiar al contractului de concesiune se justifică prin următoarele:

a) constituie expresia voinței părților ce fundamentează contractul care admite realizarea unor beneficii pentru concesionar;

b) funcționează în interesul serviciului public. Este evident că dacă Administrația ar uza de puterea sa de a modifica obligațiile concesionarului, fără să-i acorde indemnizații compensatorii, sau chiar dacă ea s-ar dezinteresa de modul de funcționare din punct de vedere financiar al concesiunii, deficitele persistente ar putea constrânge pe concesionar să oprească continuarea serviciului;

c) reunește cele două elemente ale contractului de concesiune asigurând sinteze între faptul că este vorba de un serviciu public și, în același timp, de o întreprindere particulară.

Totuși, nu se poate face din echilibrul financiar o ecuație ai cărei termeni să fie cunoscuți, în totalitate și în mod absolut. Concesionarul a acceptat un anumit risc; nu i s-a garantat că va realiza beneficii și el a sperat să realizeze beneficii superioare față de acelea pe care Administrația a avut intenția să-l lase să le obțină.

Noțiunea echilibrului financiar urmează să fie combinată cu adevărul că există, în orice contract de concesiune, un risc normal. O pierdere minimă pentru concesionar sau un beneficiu mai mare decât acela pe care Administrația a considerat să-l lase acestuia, nu sunt în afara echilibrului financiar al contractului de concesiune, deoarece contractul cuprinde, în mod necesar, un element necunoscut care este riscul presupus în orice întreprindere de acest gen.

d) În temeiul acestor principii urmează a se rezolva, în mod logic, problemele pe care le ridică atingerile care pot fi aduse echilibrului financiar al concesiunii. Aceste atingeri sunt de două feluri și pot proveni din partea autorității concedente, fiind imputabile acesteia, sau din alte cauze, neimputabile autorității publice. Dacă modificarea echilibrului financiar provine de la autoritatea concedentă, deoarece una din părțile contractante a determinat dezechilibrul financiar, aceasta este datoare să-l repare. Dacă atingerea echilibrului provine de la evenimente exterioare ce nu sunt imputabile autorității concedente, numai în mod excepțional autoritatea concedentă este obligată să contribuie în scopul reducerii efectului acestor evenimente, întrucât un oarecare risc a fost avut în vedere la încheierea contractului [2, p. 706-707; 3, p. 5-6 (161-162)].

Dezechilibrul financiar al contractelor administrative are la bază două teorii jurisprudențiale: teoria **faptei prințului** și **teoria impreviziunii**.

1. *Teoria hazardului administrativ sau teoria „faptei prințului”(fait du prince).*

Potrivit acestei teorii, în situația în care autoritatea publică, prin executarea prerogativelor sale, agravează condițiile de executare a unui contract, ea poate fi ținută să plătească o indemnizație cocontractantului, în raport cu prejudiciul produs.

Teoria „faptei prințului” se aplică întotdeauna când persoana publică contractantă utilizează puterea sa pentru a modifica unilateral obligațiile cocontractantului său. În această ipoteză, care constituie domeniul de acțiune al acestei teorii, autoritatea publică agravează, printr-o măsură unilaterală, sarcinile cocontractantului său, fără existența vreunei clauze contractuale în acest sens.

2. Teoria impreviziunii.

Al doilea caz când administrația este obligată să restabilească echilibrul financiar al concesiunii este cazul de impreviziune.

În această materie jurisprudența Consiliului de Stat din Franța are o frumoasă contribuție. Înainte de primul război mondial Consiliul de Stat a admis rezilierea contractului de concesiune în cazul în care evenimentele au făcut imposibilă continuarea executării concesiunii. Războiul, care a adus mari perturbări și schimbări în economia națională, a determinat Consiliul de Stat să-și schimbe jurisprudența. Consiliul hotărăște că atunci **când evenimentele neprevăzute fac executarea concesiunii prea oneroasă, concesionarul este obligat să execute concesiunea, el însă are dreptul să pretindă de la administrație să-i acopere pierderile ce le suferă din cauza împrejurărilor**. Concesionarul nu are dreptul să ceară o despăgubire pentru lipsa de câștig, ci numai pentru pierderile avute [1, p. 420].

Această teorie a fost creată de Consiliul de Stat din Franța, în cazul denumit, în doctrina franceză, „gazul din Bordeaux”, în care, ca urmare a războiului din 1914, prețul cărbunelui (care servea la fabricarea gazului de iluminat) a crescut atât de mult, încât compania concesionară a serviciului de distribuire a gazului nu putea continua prestarea acestuia fără a ajunge la faliment, ținând cont de faptul că, pentru motive de interes general, creșterea prețului la cărbune nu putea fi urmată de creșterea tarifelor [4, p. 132].

Situația a fost următoarea [5, p. 77-78]: Primul Război Mondial a determinat o creștere considerabilă și imprevizibilă a prețului cărbunelui. Compania care a luat în concesiune producția și distribuirea gazului în orașul Bordeaux nu mai putea, pe baza tarifelor prevăzute în caietul de sarcini, să echilibreze funcționarea concesiunii. Ca urmare, a cerut Primăriei Bordeaux să accepte ridicarea tarifelor pentru a-i permite să echilibreze concesiunea, dar aceasta a refuzat, nefiind de acord cu suportarea parțială a pierderilor. Primăria avea dreptul să decidă dacă tarifele care erau prevăzute în contractul de concesiune pot fi ridicate pentru a permite concesionarului să presteze în continuare serviciul public sau să refuze, situație în care compania ar fi continuat să exploateze serviciul până ar fi falimentat. Consiliul de Stat, după ce a statuat dreptul orașului de a refuza orice creștere a tarifelor, a considerat că acesta trebuie să acopere, într-o mare măsură deficitul companiei, din două considerente:

1) primul este cel al continuității serviciului. Compania putea să presteze serviciul public doar o anumită perioadă de timp, datorită pierderilor suferite, iar apoi serviciul s-ar fi întrerupt. Deci, continuitatea serviciului cere ca autoritatea concedentă să vină în ajutorul concesionarului.

2) Al doilea considerent a fost următorul: din moment ce părțile au

contractat, ele au avut în vedere un anumit *alea*, însă unul normal, previzibil. Părțile nu au avut în vedere circumstanțe imprevizibile care au fost determinate de război și care au bulversat economia.

Într-o astfel de situație se pune întrebarea ***cine suportă aceste sarcini extra-contractuale?***

Judecătorul a stabilit ca acestea să fie suportate de concesionar într-un procent variind de la 5 la 15%, iar restul trebuie suportat de autoritatea concedentă.

Astfel, trăsătura esențială a impreviziunii constă în imposibilitatea părților de a prevedea, la încheierea contractului, apariția unor cauze care să afecteze echilibrul financiar al acestuia. Cel mai clasic exemplu ar fi urcarea prețului avut în vedere la încheierea contractului, ca urmare a apariției unor situații imprevizibile.

Aceste situații imprevizibile pot fi naturale ca, de exemplu, seisme, inundații, perioade îndelungate de secetă, toate fiind susceptibile să ridice costurile prestațiilor ce revin cocontractantului sau să determine scăderea cifrei de afaceri. De asemenea, aceste cauze pot fi generate de fapta omului sau exterioare voinței părților, cum este, spre exemplu, starea de război [6, p. 170-171].

Însă nu orice eveniment care se anunță poate să dezechilibreze financiar contractul. Spre exemplu, jurisprudența franceză (prin decizia Consiliului de Stat francez din 28 aprilie 1981, în cauza Bernard) a decis că încheierea unui contract de livrare de carburant, în momentul în care se anunță un conflict în Orientul Apropiat, nu dă dreptul furnizorului de a invoca incidența acestui conflict asupra prețului petrolului [7, p. 211].

În cazul apariției unor situații care țin de hazardul economic, impun concesionarul la suportarea unor sarcini, care îl vor ruina. De asemenea, el neputând renunța, deoarece s-a obligat să facă să funcționeze serviciul în regim de continuitate, autoritatea publică trebuie să-l ajute financiar pe cocontractantul său.

În soluționarea litigiilor privind existența cauzelor de impreviziune economică, jurisprudența franceză a statuat că falimentul cocontractantului, final previzibil în aceste cazuri, este de natură a compromite necesara continuitate a satisfacerii interesului public.

În cazul producerii unui eveniment care răstoarnă echilibrul financiar al contractului, concesionarul are dreptul de a primi din partea concedentului o compensație a sarcinilor suplimentare. Compensația va fi determinată de părți, iar în caz contrar, va fi stabilită de instanța de judecată.

Compensația pentru impreviziune este și o recompensă a diligențelor depuse de concesionar pentru a continua prestarea serviciului public în

condițiile agravării sarcinilor. Astfel fiind, ea poate fi acordată chiar după încetarea contractului de concesiune [8, p. 16; 12, p. 179].

Pentru a opera teoria impreviziunii, trebuie să fie îndeplinite următoarele condiții [4, p. 133]:

➤ să existe un contract administrativ legal încheiat. Așa cum s-a menționat deja, teoria impreviziunii are ca fundament sfera contractelor administrative și în special a celor de concesiune;

➤ să survină un eveniment, care n-a putut fi prevăzut de părți la încheierea contractului de concesiune;

➤ evenimentul imprevizibil trebuie să fie independent de voința părților, exterior acestor voințe. Potrivit unui autor francez, „nu orice eveniment neprevăzut se încadrează în noțiunea de impreviziune. Cocontractantul trebuie să întrevadă în mod normal un anumit risc și impreviziunea presupune ca circumstanțele economice să nu fie doar excepționale; trebuie, de asemenea, conform jurisprudenței, ca ele să antreneze majorările prețului de cost care dejoacă toate calculele și care depășesc, cu siguranță, limitele externe ale majorărilor ce au putut fi întrevăzute de părți la încheierea contractului” [7, p. 212].

➤ evenimentul trebuie să provoace o bulversare a condițiilor de executare a contractului. Bulversarea economiei contractului comportă două caracteristici: prima constă în depășirea prețului-limită pe care părțile l-au avut în vedere la stabilirea evoluției costurilor, reprezentând contravaloarea prestațiilor la care s-a obligat cocontractantul autorității publice; a doua caracteristică o constituie faptul că executarea contractului trebuie să comporte un deficit important, adică să fie imposibilă fără riscuri majore pentru cocontractant și nu doar afectată de dificultăți minore [6, p. 175].

Care sunt efectele impreviziunii?

Am reținut deja că starea de impreviziune nu-l scutește pe concesionar de îndeplinirea atribuțiilor sale; dimpotrivă, el trebuie să continue executarea contractului.

Obligația acestuia de a continua, pe timpul acțiunii evenimentului imprevizibil, executarea contractului, îi corespunde, însă, dreptul corelativ al acestuia de a percepe și de a obține o indemnizație cu titlu de impreviziune [9, p. 163], de la autoritatea publică concedentă, care are, obligația de a asigura continuitatea serviciului public.

După cum remarca prof. P. Negulescu „motivul, pentru care se admite, în aceste împrejurări, teoria impreviziunii, este că concesiunea nu este un contract de speculă; ea are în vedere interesul general pe care administrația și concesionarul se ocupă să-l satisfacă, or acest interes cere ca concesionarul să nu fie ruinat prin exploatarea serviciului, căci numai astfel auto-

ritatea publică va putea găsi capitaliștii, care să se intereseze de asemenea întreprinderi. Trebuie să existe un echilibru, o echivalență între obligațiunile concesionarului și beneficiul ce produce afacerea” [9, p. 163-164].

Înainte de a pretinde autorității publice plata indemnizației de impreviziune, credem alături de alți autori [6, p. 176], că părțile sunt obligate să caute dacă nu se poate adapta contractul la starea de impreviziune. Drept exemplu, se poate proceda la o reducere adecvată a anumitor sarcini ale cocontractantului sau la o modificare a tarifelor sau prețurilor convenite.

Dacă părțile nu cad de acord, atunci cocontractantul autorității publice are dreptul să perceapă acesteia despăgubiri în mod amiabil sau să le obțină printr-o hotărâre judecătorească.

Atunci când evenimentul imprevizibil este cauzat de fenomene economice, indemnizația de impreviziune va acoperi, în Franța, până la 90-95% din costurile extracontractuale.

Condiția care se impune pentru a obține indemnizația de impreviziune, titularul contractului nu trebuie să fi întrerupt executarea acestuia [7, p. 213].

Prin urmare, indemnizația de impreviziune este suma de bani, pe care autoritatea publică – parte a unui contract administrativ – o datorează cocontractantului său, în vederea restabilirii echilibrului financiar al contractului, pentru perioada de acțiune a evenimentului imprevizibil, în scopul asigurării continuității serviciului public sau a executării lucrării publice – obiect al contractului [6, p. 178].

În rezultatul acestui studiu, ajungem la concluzia potrivit căreia în cazul unor evenimente neprevăzute, care afectează echilibrul financiar al contractului, făcând imposibilă continuarea executării contractului, statul/autoritățile publice au obligația intervenției pentru redresarea situației create. Singura obligație impusă constă în asigurarea continuității serviciului public.

Referințe bibliografice

1. Tarangul E.D. *Tratat de drept administrativ român*. Cernăuți: Tipografia „Glasul Bucovinei”, 1944.
2. Vedel G. *Droit administratif. Ediția a IV*. Paris: P. U. F., 1968.
3. Mihai T. Oroveanu *Concesiunea serviciului public*. București: Revista „Studii de Drept Românesc” nr. 2/1995.
4. Rivero J. *Droit administratif. 9-ieme edition*. Paris: Dalloz, 1980.
5. Vasile Ana. *Prestarea serviciilor publice prin agenți privați*. București: Ed. ALLBECK, 2003.
6. Avram I. *Contractele de concesiune*. București: Editura Rosetti, 2003.

7. Richer L. *Droit des contrats administratifs*. Paris: L.G.D.J., 1995.
8. Gherghina S., Sebeni A. *Efectele și încetarea contractului de concesiune*. – București: Revista Dreptul nr. 11/1999.
9. Negulescu P. *Tratat de drept administrativ*. București: Institutul de arte grafice „E. Marvan”, 1934.
10. Sondaj: La iarnă, costurile pe care le vor suporta cetățenii R. Moldova din cauza majorării tarifelor vor fi de patru ori mai mari față de ultimii ani. <https://tvr moldova.md/article/841af84f440498a9/sondaj-la-iarna-costurile-pe-care-le-vor-suporta-cetatenii-r-moldova-din-cauza-majorarii-tarifelor-vor-fi-de-patru-ori-mai-mari-fata-de-ultimii-ani.html>.
11. Maia Sandu despre creșterea tarifelor la gazele naturale: Statul trebuie să intervină pentru a sprijini cele mai vulnerabile categorii. <https://radiochisinau.md/maia-sandu-despre-cresterea-tarifelor-la-gazele-naturale-statul-trebuie-sa-intervina-pentru-a-sprijini-cele-mai-vulnerabile-categori---146606.html>.
12. Hotărârile Consiliului de Stat al Franței din 27 iulie 1951 și din 12 martie 1976. În: „Grands arrêts de la jurisprudence administrative”, Dalloz, Paris, 1996, de P. Weil ș.a.