Recueil de la jurisprudence

ARRÊT DE LA COUR (septième chambre)

16 avril 2026 *

« Renvoi préjudiciel – Passation des marchés publics – Directive 2014/24/UE – Article 18 – Principes régissant la passation de marchés publics – Égalité de traitement et transparence – Article 42 – Spécifications techniques – Pouvoir d'appréciation du pouvoir adjudicateur – Définition du besoin – Référence à un type ou à une production déterminée – Cas dans lesquels une telle référence doit être accompagnée de la mention "ou équivalent" »

Dans l'affaire C-568/24,

ayant pour objet une demande de décision préjudicielle au titre de l'article 267 TFUE, introduite par la Curtea de Apel Cluj (cour d'appel de Cluj, Roumanie), par décision du 17 juin 2024, parvenue à la Cour le 23 août 2024, dans la procédure

Sof Medica SA

contre

Spitalul Clinic Județean de Urgență Cluj-Napoca,

LA COUR (septième chambre),

composée de M. F. Schalin, président de chambre, MM. M. Gavalec (rapporteur) et Z. Csehi, juges,

avocat général : M. M. Campos Sánchez-Bordona,

greffier : M. A. Calot Escobar,

vu la procédure écrite,

considérant les observations présentées :

– pour Sof Medica SA, par M^e L. Duțu, avocată,

– pour le gouvernement tchèque, par M^me L. Halajová, MM. M. Smolek et J. Vláčil, en qualité d'agents,

– pour le gouvernement estonien, par M^mes H. Hirsik et M. Kriisa, en qualité d'agents,

* Langue de procédure : le roumain.

– pour le gouvernement lituanien, par M. K. Dieninis et M^me^ E. Kurelaitytė, en qualité d'agents,

– pour la Commission européenne, par MM. A. Biolan et G. Wils, en qualité d'agents,

vu la décision prise, l'avocat général entendu, de juger l'affaire sans conclusions,

rend le présent

Arrêt

1 La demande de décision préjudicielle porte sur l'interprétation de l'article 2, paragraphe 1, point 13, de l'article 18, paragraphe 1, de l'article 42, paragraphes 1 à 4, et de l'article 49 de la directive 2014/24/UE du Parlement européen et du Conseil, du 26 février 2014, sur la passation des marchés publics et abrogeant la directive 2004/18/CE (JO 2014, L 94, p. 65).

2 Cette demande a été présentée dans le cadre d'un litige opposant Sof Medica SA au Spitalul Clinic Județean de Urgență Cluj-Napoca (hôpital clinique départemental des urgences de Cluj-Napoca, Roumanie) (ci-après l'« hôpital ») au sujet de la passation, par ce dernier, d'un marché public portant sur l'acquisition d'un robot chirurgical répondant à certaines spécifications techniques.

Le cadre juridique

Le droit de l'Union

3 Les considérants 74 et 92 de la directive 2014/24 énoncent :

« (74) Il est nécessaire que les spécifications techniques établies par les acheteurs publics permettent d'ouvrir les marchés publics à la concurrence et d'atteindre les objectifs de durabilité. À cet effet, la présentation d'offres reflétant la diversité des solutions techniques, des normes et des spécifications techniques existant sur le marché, y compris celles définies sur la base de critères de performance liés au cycle de vie et à la durabilité du processus de production des travaux, fournitures et services, devrait être possible.

Les spécifications techniques devraient donc être élaborées de manière à éviter de restreindre artificiellement la concurrence en instaurant des exigences qui favorisent un opérateur économique particulier en reprenant les principales caractéristiques des fournitures, services ou travaux qu'il propose habituellement. La rédaction des spécifications techniques en termes de performances et d'exigences fonctionnelles permet généralement d'atteindre au mieux cet objectif. Les exigences fonctionnelles et celles liées aux performances sont également des moyens appropriés pour promouvoir l'innovation dans la passation de marchés publics et elles devraient être utilisées aussi largement que possible. Lorsqu'il est fait référence à une norme européenne ou, à défaut, à une norme nationale, les offres fondées sur des standards équivalents devraient être prises en compte par les pouvoirs adjudicateurs. Il devrait incomber à l'opérateur économique de prouver l'équivalence avec le label demandé.

Pour prouver cette équivalence, il devrait être possible d'exiger des soumissionnaires qu'ils fournissent des attestations de tiers. Il convient toutefois d'admettre d'autres moyens de preuve appropriés, tels que le dossier technique du fabricant, lorsque l'opérateur économique concerné n'a pas accès à de tels certificats ou rapports d'essai ni la possibilité de se les procurer dans les délais requis, à condition que l'opérateur économique concerné prouve ainsi que les travaux, fournitures ou services remplissent les conditions ou critères énoncés dans les spécifications techniques, les critères d'attribution ou les conditions d'exécution du marché.

[...]

(92) Lorsqu'ils évaluent le meilleur rapport qualité/prix, les pouvoirs adjudicateurs devraient établir les critères économiques et qualitatifs liés à l'objet du marché qu'ils appliqueront à cette fin. Ces critères devraient donc permettre une évaluation comparative du niveau de prestation offert par chaque soumissionnaire par rapport à l'objet du marché, tel qu'il est défini dans les spécifications techniques. Dans le cadre du meilleur rapport qualité/prix, une liste non exhaustive de critères d'attribution susceptibles d'être utilisés, comprenant notamment les aspects sociaux et environnementaux, figure dans la présente directive. Il y a lieu d'encourager les pouvoirs adjudicateurs à retenir les critères d'attribution qui leur permettent d'obtenir des travaux, des fournitures ou des services de grande qualité qui correspondent idéalement à leurs besoins.

Les critères retenus ne devraient pas conférer une liberté de choix illimitée au pouvoir adjudicateur, ils devraient garantir une concurrence effective et équitable et être accompagnés de modalités qui permettent de vérifier effectivement les informations fournies par les soumissionnaires.

Afin de déterminer l'offre économiquement la plus avantageuse, il convient que la décision d'attribution du marché ne soit pas fondée exclusivement sur des critères autres que le coût. Les critères qualitatifs devraient dès lors être assortis d'un critère de coût qui pourrait être, au choix du pouvoir adjudicateur, soit le prix, soit une approche coût/efficacité telle que le coût du cycle de vie. Toutefois, les critères d'attribution ne devraient pas avoir d'incidence sur l'application de dispositions nationales établissant la rémunération de certains services ou imposant un prix fixe pour certaines fournitures. »

4 L'article 2 de cette directive, intitulé « Définitions », prévoit, à son paragraphe 1, point 13 :

« Aux fins de la présente directive, on entend par :

[...]

13. "document de marché", tout document fourni par le pouvoir adjudicateur ou auquel il se réfère afin de décrire ou de définir des éléments de la passation de marché ou de la procédure de passation de marché, y compris l'avis de marché, l'avis de préinformation lorsqu'il est utilisé en tant que moyen de mise en concurrence, les spécifications techniques, le document descriptif, les conditions contractuelles proposées, les formats de présentation des documents par les candidats et les soumissionnaires, les informations sur les obligations généralement applicables et tout autre document additionnel ».

5 L'article 18 de ladite directive, intitulé « Principes de la passation de marchés », dispose, à son paragraphe 1 :

« Les pouvoirs adjudicateurs traitent les opérateurs économiques sur un pied d'égalité et sans discrimination et agissent d'une manière transparente et proportionnée.

Un marché ne peut être conçu dans l'intention de le soustraire au champ d'application de la présente directive ou de limiter artificiellement la concurrence. La concurrence est considérée comme artificiellement limitée lorsqu'un marché est conçu dans l'intention de favoriser ou de défavoriser indûment certains opérateurs économiques. »

6 L'article 29 de la même directive, intitulé « Procédure concurrentielle avec négociation », énonce, à son paragraphe 1 :

« Dans une procédure concurrentielle avec négociation, tout opérateur économique peut soumettre une demande de participation en réponse à un avis de mise en concurrence contenant les informations visées à l'annexe V, parties B et C, en fournissant les informations aux fins de la sélection qualitative qui sont réclamées par le pouvoir adjudicateur.

Dans les documents de marché, les pouvoirs adjudicateurs définissent l'objet du marché en fournissant une description de leurs besoins et des caractéristiques requises des fournitures, travaux ou services faisant l'objet du marché et précisent les critères d'attribution du marché. Ils indiquent également les éléments de la description qui fixent les exigences minimales que doivent respecter toutes les offres.

Les informations fournies sont suffisamment précises pour permettre aux opérateurs économiques de déterminer la nature et la portée du marché et de décider de demander ou non à participer à la procédure.

[...] »

7 Aux termes de l'article 42 de la directive 2014/24, intitulé « Spécifications techniques » :

« 1. Les spécifications techniques définies au point 1 de l'annexe VII figurent dans les documents de marché. Les spécifications techniques définissent les caractéristiques requises des travaux, des services ou des fournitures.

Ces caractéristiques peuvent également se référer au processus ou à la méthode spécifique de production ou de fourniture des travaux, des produits ou des services demandés ou à un processus propre à un autre stade de leur cycle de vie même lorsque ces facteurs ne font pas partie de leur contenu matériel, à condition qu'ils soient liés à l'objet du marché et proportionnés à sa valeur et à ses objectifs.

[...]

2. Les spécifications techniques donnent aux opérateurs économiques une égalité d'accès à la procédure de passation de marché et n'ont pas pour effet de créer des obstacles injustifiés à l'ouverture des marchés publics à la concurrence.

3. Sans préjudice des règles techniques nationales obligatoires, dans la mesure où elles sont compatibles avec le droit de l'Union, les spécifications techniques sont formulées de l'une des façons suivantes :

a) en termes de performances ou d'exigences fonctionnelles, y compris de caractéristiques environnementales, à condition que les paramètres soient suffisamment précis pour permettre aux soumissionnaires de déterminer l'objet du marché et aux pouvoirs adjudicateurs d'attribuer le marché ;

b) par référence à des spécifications techniques et, par ordre de préférence, aux normes nationales transposant des normes européennes, aux évaluations techniques européennes, aux spécifications techniques communes, aux normes internationales, aux autres référentiels techniques élaborés par les organismes européens de normalisation, ou, en leur absence, aux normes nationales, aux agréments techniques nationaux ou aux spécifications techniques nationales en matière de conception, de calcul et de réalisation des ouvrages et d'utilisation des fournitures ; chaque référence est accompagnée de la mention "ou équivalent" ;

c) en termes de performances ou d'exigences fonctionnelles visées au point a), en se référant, comme moyen de présumer la conformité à ces performances ou à ces exigences fonctionnelles, aux spécifications techniques visées au point b) ;

d) par référence aux spécifications visées au point b) pour certaines caractéristiques et aux performances ou exigences fonctionnelles visées au point a) pour d'autres caractéristiques.

4. À moins qu'elles ne soient justifiées par l'objet du marché, les spécifications techniques ne font pas référence à une fabrication ou une provenance déterminée ou à un procédé particulier, qui caractérise les produits ou les services fournis par un opérateur économique spécifique, ni à une marque, à un brevet, à un type, à une origine ou à une production déterminée qui auraient pour effet de favoriser ou d'éliminer certaines entreprises ou certains produits. Cette référence est autorisée, à titre exceptionnel, dans le cas où il n'est pas possible de fournir une description suffisamment précise et intelligible de l'objet du marché en application du paragraphe 3. Une telle référence est accompagnée des termes "ou équivalent".

[...] »

8 L'article 46 de cette directive, intitulé « Division des marchés en lots », prévoit, à son paragraphe 1, deuxième alinéa :

« Hormis pour les marchés dont la division a été rendue obligatoire en vertu du paragraphe 4 du présent article, les pouvoirs adjudicateurs indiquent les principaux motifs justifiant la décision qu'ils ont prise de ne pas subdiviser le marché en lots ; lesquels motifs figurent dans les documents de marché ou le rapport individuel visé à l'article 84. »

9 L'article 49 de ladite directive, intitulé « Avis de marché », dispose :

« Les avis de marché sont utilisés comme moyen d'appel à la concurrence pour toutes les procédures, sans préjudice de l'article 26, paragraphe 5, deuxième alinéa, et de l'article 32. Les avis de marché contiennent les informations prévues à l'annexe V, partie C, et sont publiés conformément à l'article 51. »

10 L'annexe V de la directive 2014/24, intitulée « Informations qui doivent figurer dans les avis », comporte une partie C qui énumère les informations qui doivent figurer dans les avis de marché. Le point 30 de cette partie est libellé comme suit :

« Toute autre information pertinente. »

11 L'annexe VII de cette directive, intitulée « Définitions de certaines spécifications techniques », dispose, à son point 1 :

« Aux fins de la présente directive, on entend par :

1. "spécification technique", soit :

[...]

b) lorsqu'il s'agit de marchés publics de fournitures ou de services, une spécification qui figure dans un document définissant les caractéristiques requises d'un produit ou d'un service, telles que les niveaux de qualité, les niveaux de la performance environnementale et climatique, la conception pour tous les besoins (y compris l'accessibilité pour les personnes handicapées) et l'évaluation de la conformité, la propriété d'emploi, l'utilisation du produit, la sécurité ou les dimensions, y compris les prescriptions applicables au produit en ce qui concerne le nom sous lequel il est vendu, la terminologie, les symboles, les essais et méthodes d'essais, l'emballage, le marquage et l'étiquetage, les instructions d'utilisation, les processus et méthodes de production à tout stade du cycle de vie de la fourniture ou du service, ainsi que les procédures d'évaluation de la conformité ».

Le droit roumain

12 L'article 2 de la Legea nr. 98/2016, privind achizițiile publice (loi n° 98/2016, relative aux marchés publics), du 19 mai 2016 (*Monitorul Oficial al României*, partie I, n° 390 du 23 mai 2016), dispose, à son paragraphe 2 :

« Les principes qui sous-tendent la passation des marchés publics et l'organisation des concours sont les suivants :

a) non-discrimination ;

b) égalité de traitement ;

c) reconnaissance mutuelle ;

d) transparence ;

e) proportionnalité ;

f) responsabilité. »

13 L'article 50 de la loi nº 98/2016 prévoit :

« 1. Les pouvoirs adjudicateurs ne conçoivent ou ne structurent pas leurs marchés publics ou les éléments de ceux-ci en vue de les soustraire à l'application des dispositions de la présente loi ou de limiter artificiellement la concurrence.

2. Aux fins du paragraphe 1, la concurrence est considérée comme étant artificiellement limitée lorsque le marché ou des éléments de celui-ci sont conçus ou structurés en vue de favoriser ou de défavoriser indûment certains opérateurs économiques. »

14 L'article 155 de cette loi énonce, à ses paragraphes 1, 2 et 6 :

« 1. Les spécifications techniques sont établies dans la documentation relative à l'appel d'offres et définissent les caractéristiques requises pour les travaux, les services ou les produits faisant l'objet du marché.

2. Les caractéristiques visées au paragraphe 1 peuvent également concerner le processus ou la méthode spécifique d'exécution des travaux, de fabrication des produits ou de prestation des services demandés ou un processus propre à un autre stade de leur cycle de vie, même si ces éléments ne font pas partie du contenu matériel des produits, travaux ou services à acquérir, à condition toutefois que ces caractéristiques soient liées à l'objet du marché public/de l'accord-cadre et qu'elles soient proportionnées à sa valeur et à ses objectifs.

[...]

6. Les spécifications techniques doivent donner à tous les opérateurs économiques une égalité d'accès à la procédure de passation de marché et ne doivent pas avoir pour effet d'introduire des obstacles injustifiés à la garantie d'une concurrence effective entre les opérateurs économiques. »

15 L'article 156 de ladite loi prévoit, à ses paragraphes 2 à 4 :

« 2. À moins qu'elles ne soient justifiées par l'objet du marché, les spécifications techniques ne font pas référence à une fabrication ou à une provenance déterminée ou à un procédé particulier, qui caractérise les produits ou les services fournis par un opérateur économique spécifique, ni à des marques, à des brevets, à des types, à une origine ou à une production déterminée qui auraient pour effet de favoriser ou d'éliminer certains opérateurs économiques ou certains produits.

3. Par dérogation au paragraphe 2, l'établissement des spécifications techniques en précisant les éléments visés au paragraphe 2 est autorisé dans des cas exceptionnels, lorsqu'une description suffisamment précise et intelligible de l'objet du marché en application des dispositions du paragraphe 1 n'est pas possible ; dans un tel cas, la précision des éléments visés au paragraphe 2 est accompagnée de la mention "ou équivalent".

4. Lorsque le pouvoir adjudicateur établit les spécifications techniques visées au paragraphe 1, sous b), il ne rejette pas une offre au motif que les travaux, produits ou services offerts ne sont pas conformes aux spécifications techniques auxquelles il a fait référence dès lors que le soumissionnaire démontre dans son offre, par tout moyen approprié, que les solutions proposées satisfont de manière équivalente aux exigences définies par les spécifications techniques. »

16 L'article 1er des règles méthodologiques annexées à la Hotărârea Guvernului nr. 395/2016, pentru aprobarea Normelor metodologice de aplicare a prevederilor referitoare la atribuirea contractului de achiziție publică/acordului-cadru din Legea nr. 98/2016 privind achizițiile publice (décision du gouvernement nº 395/2016, portant approbation des règles méthodologiques d'application des dispositions relatives à l'attribution d'un marché public/accord-cadre de la loi nº 98/2016 relative aux marchés publics), du 2 juin 2016 (*Monitorul Oficial al României*, partie I, nº 423 du 6 juin 2016), dispose :

« 1. Dans la procédure de passation de marchés publics, toute situation pour laquelle il n'existe pas de réglementation explicite est interprétée à la lumière des principes énoncés à l'article 2, paragraphe 2, de la [loi nº 98/2016].

2. Au cours de la mise en œuvre de la procédure de passation de marché, le pouvoir adjudicateur est tenu de prendre toutes les mesures nécessaires pour éviter les situations susceptibles d'entraîner un conflit d'intérêts et/ou d'empêcher, de restreindre ou de fausser la concurrence.

3. Lorsqu'il constate la survenance d'une situation visée au paragraphe 2, le pouvoir adjudicateur a l'obligation d'éliminer les effets qui en résultent, en adoptant, conformément à ses compétences, le cas échéant, des mesures correctives de modification, de cessation, de révocation ou d'annulation des actes ayant affecté la mise en œuvre correcte de la procédure de passation ou des activités qui y sont liées.

[...] »

17 L'article 20, paragraphe 10, de ces règles méthodologiques prévoit :

« Le cahier des charges contient obligatoirement des spécifications techniques consistant en des exigences, des prescriptions, des caractéristiques techniques permettant à chaque produit, service ou travail d'être décrit, de manière objective, de manière à répondre aux besoins du pouvoir adjudicateur. »

Le litige au principal et les questions préjudicielles

18 Le 23 février 2024, l'hôpital, en tant que pouvoir adjudicateur, a publié un appel d'offres ouvert, intitulé « Fourniture, installation et mise en service [du] Robot chirurgical 2 », pour une valeur estimée de 25 400 000 lei roumains (RON) (environ 5 000 000 euros).

19 L'hôpital avait auparavant lancé une procédure de consultation du marché portant sur le robot chirurgical faisant l'objet de cet appel d'offres, dont il est ressorti, d'une part, que deux types de robots chirurgicaux dotés de fonctionnalités similaires existaient, à savoir un robot de type monobloc (les bras du robot ont un mode de disposition unitaire) et un robot de type modulaire (les bras du robot ont un mode de disposition individuel), et, d'autre part, qu'au moins trois fabricants de robots de type modulaire avaient été identifiés.

20 Dans le cahier des charges relatif audit appel d'offres, l'hôpital a présenté les spécifications techniques du robot chirurgical concerné en ces termes , à savoir « Équipement de chirurgie assistée par robot, modulaire et mobile, comportant au moins quatre modules dotés de bras robotiques indépendants et applicabilité certifiée au moins pour les spécialités suivantes : chirurgie générale, gynécologie, urologie, chirurgie thoracique. L'équipement doit pouvoir être placé dans le bloc opératoire sans nécessiter d'aménagements particuliers et permettre une

approche hybride de l'intervention [chirurgicale] avec passage rapide de la chirurgie laparoscopique classique à la chirurgie assistée par robot et inversement, chaque fois que cela est nécessaire au cours d'une procédure [chirurgicale]. L'équipement doit pouvoir être utilisé de manière continue ».

21 En tant que fournisseur de robots chirurgicaux de type monobloc, Sof Medica a estimé que ces spécifications techniques violaient les principes de passation de marché public énoncés aux articles 2, 50, 155 et 156 de la loi nº 98/2016, qui visent à mettre en œuvre les articles 18 et 42 de la directive 2014/24, car elles favoriseraient les seuls robots chirurgicaux de type modulaire. Sof Medica a ainsi demandé au Tribunalul Cluj (tribunal de grande instance de Cluj, Roumanie) qu'il soit enjoint au pouvoir adjudicateur de supprimer lesdites spécifications techniques, qui seraient discriminatoires, d'établir des exigences minimales garantissant une procédure transparente fondée sur une concurrence réelle et, s'il n'est pas possible de corriger la documentation relative à l'appel d'offres, d'annuler la procédure de passation de marché concernée.

22 L'hôpital a objecté que l'acquisition d'un robot chirurgical de type modulaire était justifiée par plusieurs éléments spécifiques. En effet, l'hôpital étant composé de bâtiments anciens, il conviendrait de tenir compte des capacités logistiques des blocs opératoires, qui seraient de petite taille, de la nécessité de déplacer l'équipement médical entre ces blocs en fonction des besoins et des urgences, ainsi que du nombre des salles d'opération et de leur agencement. La disposition de ces salles exigerait un robot à la configuration souple et adaptée à l'espace disponible, d'un poids et d'un encombrement au sol limités, ce qui ne correspondrait pas aux caractéristiques d'un robot de type monobloc.

23 Par un jugement du 22 mars 2024, le Tribunalul Cluj (tribunal de grande instance de Cluj) a rejeté la demande de Sof Medica comme étant pour partie sans objet et pour partie non fondée.

24 Sof Medica a introduit un pourvoi contre ce jugement devant la Curtea de Apel Cluj (cour d'appel de Cluj, Roumanie) qui est la juridiction de renvoi.

25 Cette juridiction éprouve des doutes de trois ordres quant à la marge d'appréciation dont dispose le pouvoir adjudicateur dans l'établissement de spécifications techniques.

26 En premier lieu, elle s'interroge sur le point de savoir si, au regard du principe de transparence, visé à l'article 18, paragraphe 1, de la directive 2014/24, lu en combinaison avec l'article 49 de celle-ci, un pouvoir adjudicateur peut exclure un soumissionnaire sur la base de spécifications techniques justifiées par une « nécessité objective », lorsque cette dernière n'a été portée à la connaissance du soumissionnaire qu'après la publication de la documentation relative à l'appel d'offres concerné, à l'occasion d'une procédure contentieuse.

27 En deuxième lieu, la juridiction de renvoi se demande si l'article 42, paragraphe 1, paragraphe 3, sous b), et paragraphe 4, de la directive 2014/24 peut être interprété en ce sens que le caractère restrictif résultant de l'ensemble des exigences mentionnées au titre des spécifications techniques d'un appel d'offres, qui imposerait la mention « ou équivalent » dans la documentation de cet appel d'offres, doit être apprécié en tenant compte de l'ensemble des exigences figurant dans cette documentation.

28 En troisième et dernier lieu, elle se demande encore si, en cas de réponse affirmative aux interrogations exposées aux points 26 et 27 du présent arrêt, les principes d'égalité de traitement et de non-discrimination, visés à l'article 18, paragraphe 1, de cette directive, peuvent être

interprétés en ce sens que le caractère restrictif des spécifications techniques doit être apprécié en lien avec la « nécessité objective » invoquée par un pouvoir adjudicateur avant la date de publication de l'avis de marché et de la documentation relative à l'appel d'offres concernés.

29 Dans ces conditions, la Curtea de Apel Cluj (cour d'appel de Cluj) a décidé de surseoir à statuer et de poser à la Cour les questions préjudicielles suivantes :

« 1) Le principe de transparence, [visé] à l'article 18, paragraphe 1, de la directive [2014/24], lu en combinaison avec l'article 49 et avec l'article 2, paragraphe 1, point 13, de cette directive, doit-il être interprété en ce sens qu'il s'oppose à l'exclusion d'un soumissionnaire sur la base de spécifications techniques justifiées par une "nécessité objective", laquelle n'a été définie par le pouvoir adjudicateur qu'après la publication de l'avis de marché et de la documentation relative à l'appel d'offres ?

2) Les dispositions de l'article 42, [paragraphe] 1, paragraphe 3, sous b), et paragraphe 4, de la directive 2014/24 peuvent-elles être interprétées en ce sens que le caractère restrictif des spécifications techniques, qui imposerait la nécessité de la mention "ou équivalent" dans la documentation relative à l'appel d'offres, est également apprécié au moyen de l'analyse cumulative de l'ensemble des exigences figurant dans la documentation relative à l'appel d'offres ?

3) En cas de réponse affirmative aux deux premières questions, les principes d'égalité de traitement et de non-discrimination, [visés] à l'article 18, paragraphe 1, de la directive 2014/24, peuvent-ils être interprétés en ce sens que le caractère restrictif des spécifications techniques doit être apprécié en lien avec la "nécessité objective" du pouvoir adjudicateur avant la publication de l'avis de marché et de la documentation relative à l'appel d'offres ? »

La procédure devant la Cour

30 La juridiction de renvoi a demandé que le présent renvoi préjudiciel soit soumis à la procédure préjudicielle accélérée prévue à l'article 105 du règlement de procédure de la Cour.

31 Cette demande a été rejetée par ordonnance du président de la Cour du 13 décembre 2024, Sof Medica (C-568/24, EU:C:2024:1055).

Sur les questions préjudicielles

Sur les première et troisième questions

32 Par ses première et troisième questions, qu'il convient d'examiner ensemble, la juridiction de renvoi demande, en substance, si l'article 18, paragraphe 1, de la directive 2014/24, lu en combinaison avec l'article 42, paragraphes 1 et 2, ainsi que l'article 49 de cette directive, doit être interprété en ce sens que les principes de transparence et d'égalité de traitement, énoncés à cet article 18, paragraphe 1, s'opposent à ce que, dans le cadre d'un marché public de fourniture, un pouvoir adjudicateur exclue l'offre d'un soumissionnaire sur la base de spécifications techniques,

sans que, à la date de la publication de l'avis de marché, celles-ci aient fait l'objet d'une justification objective dans les documents de marché, au sens de l'article 2, paragraphe 1, point 13, de ladite directive.

33 En premier lieu, il importe de relever que l'article 2, paragraphe 1, point 13, de la directive 2014/24 se limite à définir la notion de « document de marché » comme étant tout document fourni par le pouvoir adjudicateur ou auquel il se réfère afin de décrire ou de définir des éléments de la passation de marché ou de la procédure de passation de marché, y compris, notamment, l'avis de marché et les spécifications techniques.

34 Toutefois, cette disposition demeure silencieuse sur le point de savoir si, à la date de la publication d'un avis de marché, le pouvoir adjudicateur concerné est tenu d'indiquer les justifications objectives sous-tendant une spécification technique.

35 En deuxième lieu, il importe de relever que l'article 49 de la directive 2014/24 se borne, en substance, à énoncer que les avis de marché sont utilisés comme moyen d'appel à la concurrence, qu'ils contiennent les informations prévues à l'annexe V, partie C, de cette directive et qu'ils sont publiés conformément à l'article 51 de ladite directive. Si cette partie C, intitulée « Informations qui doivent figurer dans les avis », énumère de nombreuses informations à fournir, elle ne mentionne pas, parmi ces informations, une obligation d'indiquer les justifications objectives sous-tendant une spécification technique.

36 En troisième lieu, il ressort de l'article 42, paragraphe 1, de la directive 2014/24 que les spécifications techniques, qui sont définies au point 1 de l'annexe VII de cette directive, figurent dans les documents de marché et qu'elles définissent les caractéristiques requises des fournitures. S'agissant des marchés publics de fournitures ou de services, le point 1, sous b), de cette annexe VII définit une spécification technique comme étant une spécification qui figure dans un document définissant les caractéristiques requises d'un produit ou d'un service, telles que les niveaux de qualité, les niveaux de la performance environnementale et climatique, la conception pour tous les besoins (y compris l'accessibilité pour les personnes handicapées) et l'évaluation de la conformité, la propriété d'emploi, l'utilisation du produit, la sécurité ou les dimensions, y compris les prescriptions applicables au produit en ce qui concerne le nom sous lequel il est vendu, la terminologie, les symboles, les essais et méthodes d'essais, l'emballage, le marquage et l'étiquetage, les instructions d'utilisation, les processus et méthodes de production à tout stade du cycle de vie de la fourniture ou du service, ainsi que les procédures d'évaluation de la conformité. Il ne ressort toutefois ni du libellé de cet article 42, paragraphe 1, ni de celui de ce point 1, sous b), que le pouvoir adjudicateur est tenu de justifier de manière objective les spécifications techniques qu'il a établies.

37 À cet égard, la Cour a jugé que le pouvoir adjudicateur dispose d'une large marge d'appréciation dans le cadre de la formulation des spécifications techniques d'un marché, dès lors qu'il est le mieux placé pour déterminer les fournitures dont il a besoin et pour déterminer les exigences auxquelles il doit être satisfait afin d'obtenir les résultats souhaités (voir, en ce sens, arrêts du 25 octobre 2018, Roche Lietuva, C-413/17, EU:C:2018:865, points 29 et 30, ainsi que du 16 janvier 2025, DYKA Plastics, C-424/23, EU:C:2025:15, point 42).

38 Toutefois, le pouvoir adjudicateur doit veiller, conformément à l'article 42, paragraphe 2, de la directive 2014/24, lu en combinaison avec l'article 18, paragraphe 1, de celle-ci, à ce que les spécifications techniques donnent aux opérateurs économiques une égalité d'accès à la

procédure de passation de marché et n'aient pas pour effet de créer des obstacles injustifiés à l'ouverture de marchés publics à la concurrence (arrêt du 16 janvier 2025, DYKA Plastics, C-424/23, EU:C:2025:15, point 42).

39 La Cour a souligné que les principes d'égalité de traitement, de non-discrimination et de transparence revêtent une importance cruciale en ce qui concerne les spécifications techniques, eu égard aux risques de discrimination liés au choix de celles-ci ou à la manière de les formuler (arrêt du 25 octobre 2018, Roche Lietuva, C-413/17, EU:C:2018:865, point 34).

40 Dans le même ordre d'idée, il ressort du considérant 74 de la directive 2014/24 que les spécifications techniques devraient être élaborées de manière à éviter de restreindre artificiellement la concurrence en instaurant des exigences qui favorisent un opérateur économique particulier en reprenant les principales caractéristiques des fournitures qu'il propose habituellement. En effet, aux termes de ce considérant 74, « la présentation d'offres reflétant la diversité des solutions techniques, des normes et des spécifications techniques existant sur le marché [...] devrait être possible ».

41 Le respect de ces exigences est d'autant plus important lorsque les spécifications techniques sont formulées de manière particulièrement détaillée. En effet, plus des spécifications techniques sont détaillées, plus le risque de voir les produits d'un fabricant donné être privilégiés est important (arrêt du 25 octobre 2018, Roche Lietuva (C-413/17, EU:C:2018:865, point 37).

42 Ainsi, le degré de détail des spécifications techniques doit également respecter le principe de proportionnalité, ce qui implique d'examiner si ce degré de détail est nécessaire aux fins de la réalisation des objectifs recherchés (voir, en ce sens, arrêt du 25 octobre 2018, Roche Lietuva, C-413/17, EU:C:2018:865, point 41).

43 Toutefois, ni l'article 18, paragraphe 1, de la directive 2014/24 ni l'article 42, paragraphes 1 et 2, de cette directive n'imposent une interprétation des principes de transparence et d'égalité de traitement en ce sens qu'ils exigent du pouvoir adjudicateur que, à la date de la publication de l'avis de marché concerné, il indique les justifications objectives sous-tendant les spécifications techniques qu'il a établies.

44 En effet, le principe de transparence implique que les conditions et les modalités de la procédure d'attribution soient formulées de manière claire, précise et univoque dans l'avis de marché ou dans le cahier des charges de façon, d'une part, à permettre à tous les soumissionnaires raisonnablement informés et normalement diligents d'en comprendre la portée exacte et de les interpréter de la même manière et, d'autre part, à mettre le pouvoir adjudicateur en mesure de vérifier effectivement si les offres des soumissionnaires correspondent aux critères régissant le marché en cause (arrêt du 10 mai 2012, Commission/Pays-Bas, C-368/10, EU:C:2012:284, point 109 et jurisprudence citée). Le principe de transparence se borne donc à exiger que la documentation relative à l'appel d'offres soit claire, précise et univoque, sans aller jusqu'à exiger des pouvoirs adjudicateurs que, à la date de la publication de l'avis de marché concerné, ils indiquent spécifiquement toutes les justifications objectives sous-tendant chaque spécification technique mentionnée dans le cahier des charges. Cette dernière exigence se rapporte, en revanche, au respect du principe de proportionnalité, de telle sorte que le pouvoir adjudicateur doit être en mesure de justifier en quoi le degré de détail des spécifications techniques concernées est nécessaire à la réalisation des objectifs recherchés.

45 Il découle de ce qui précède que le principe de transparence, visé à l'article 18, paragraphe 1, de la directive 2014/24, n'oblige pas le pouvoir adjudicateur à fournir une justification objective qui explique, à ses yeux, le contenu des spécifications techniques figurant dans la documentation relative à l'appel d'offres concerné.

46 En quatrième lieu, cette interprétation est corroborée par l'économie de la directive 2014/24. En effet, lorsque le législateur de l'Union a entendu que le pouvoir adjudicateur expose, dans les documents de marché, la motivation justifiant l'une ou l'autre caractéristique ou condition relative à la passation d'un marché ou à une procédure de passation de marché, il l'a expressément prévue. Tel est le cas, par exemple, de l'article 46, paragraphe 1, deuxième alinéa, de cette directive, qui prévoit l'obligation, incombant au pouvoir adjudicateur, d'indiquer les principaux motifs justifiant la décision de ne pas subdiviser un marché en lots ou encore de l'article 29, paragraphe 1, deuxième alinéa, de ladite directive, qui prévoit que, lorsque le pouvoir adjudicateur décide d'avoir recours à une procédure concurrentielle avec négociation, il doit définir, dans les documents de marché, l'objet du marché concerné en fournissant une description de ses besoins et des caractéristiques requises des fournitures, des travaux ou des services faisant l'objet de ce marché.

47 En cinquième et dernier lieu, une interprétation contraire à celle préconisée au point 45 du présent arrêt serait susceptible de rompre l'équilibre recherché par le législateur de l'Union entre les droits et les obligations des soumissionnaires et ceux des pouvoirs adjudicateurs. Elle conduirait, en effet, à exiger du pouvoir adjudicateur qu'il justifie de manière détaillée chaque exigence concrète, par des informations relatives aux besoins qu'il cherche à satisfaire et sur la base desquelles il a élaboré les spécifications techniques. Dans certaines hypothèses, une telle obligation de motivation aurait pour effet de faire peser une charge administrative particulièrement lourde, voire même disproportionnée, sur le pouvoir adjudicateur concerné et de remettre en cause la large marge d'appréciation qui lui est reconnue dans la détermination de ses besoins et la formulation des spécifications techniques d'un marché.

48 Eu égard aux motifs qui précèdent, il y a lieu de répondre aux première et troisième questions que l'article 18, paragraphe 1, de la directive 2014/24, lu en combinaison avec l'article 42, paragraphes 1 et 2, et l'article 49 de cette directive, doit être interprété en ce sens que les principes de transparence et d'égalité de traitement, énoncés à cet article 18, paragraphe 1, ne s'opposent pas à ce que, dans le cadre d'un marché public de fourniture, un pouvoir adjudicateur exclue l'offre d'un soumissionnaire sur la base de spécifications techniques, sans que, à la date de la publication de l'avis de marché, celles-ci aient fait l'objet d'une justification objective dans les documents de marché, au sens de l'article 2, paragraphe 1, point 13, de ladite directive.

Sur la deuxième question

49 Par sa deuxième question, la juridiction de renvoi demande, en substance, si l'article 42, paragraphe 1, paragraphe 3, sous b), et paragraphe 4, de la directive 2014/24 doit être interprété en ce sens qu'un pouvoir adjudicateur peut prévoir, dans les spécifications techniques d'un marché public de fourniture d'un robot chirurgical, des exigences relatives au caractère modulaire et mobile, au poids, à l'encombrement au sol ainsi qu'à la disposition des bras du robot chirurgical faisant l'objet de ce marché, sans que ces exigences soient accompagnées de la mention « ou équivalent ».

50 Il y a lieu de relever d'emblée que, dans une procédure de passation de marché public de fourniture, la formulation des spécifications techniques vise, conformément à l'article 42, paragraphe 1, de la directive 2014/24, lu en combinaison avec le point 1, sous b), de l'annexe VII de cette directive, à définir les caractéristiques requises des fournitures concernées, telles que notamment la propriété d'emploi, l'utilisation du produit concerné et la sécurité ou les dimensions de celui-ci. En ce qu'elles déterminent ces caractéristiques, les spécifications techniques définissent, comme cela découle du considérant 92 de ladite directive, l'objet même du marché public concerné (voir, en ce sens, arrêt du 16 janvier 2025, DYKA Plastics, C-424/23, EU:C:2025:15, point 40).

51 L'article 42, paragraphe 3, de la directive 2014/24 énumère de manière exhaustive les méthodes de formulation des spécifications techniques devant figurer dans les documents de marché, sans établir de hiérarchie entre ces méthodes (voir, en ce sens, arrêt du 16 janvier 2025, DYKA Plastics, C-424/23, EU:C:2025:15, points 29 et 30 ainsi que jurisprudence citée).

52 À ce titre, le pouvoir adjudicateur peut décider de formuler des spécifications techniques en termes de performances ou d'exigences fonctionnelles, conformément à l'article 42, paragraphe 3, sous a), de cette directive. Il peut également choisir de se référer à des normes nationales transposant des normes européennes, aux évaluations techniques européennes, aux spécifications techniques communes, aux normes internationales, aux autres référentiels techniques élaborés par les organismes européens de normalisation, ou, en leur absence, aux normes nationales, aux agréments techniques nationaux ou aux spécifications techniques nationales en matière de conception, de calcul et de réalisation des ouvrages et d'utilisation des fournitures, conformément à cet article 42, paragraphe 3, sous b). Il peut encore opérer une combinaison de ces deux méthodes, conformément audit article 42, paragraphe 3, sous c) et d). Lorsqu'un pouvoir adjudicateur formule des spécifications techniques conformément à la méthode prévue au même article 42, paragraphe 3, sous b), chaque référence à cette dernière disposition doit être accompagnée de la mention « ou équivalent ».

53 Or, en l'occurrence, il y a lieu de relever que les spécifications techniques relatives au marché en cause, telles qu'exposées au point 20 du présent arrêt, ne paraissent pas formulées conformément à la méthode prévue à l'article 42, paragraphe 3, sous b), de la directive 2014/24, de telle sorte que cette disposition n'est pas applicable.

54 Toutefois, il importe encore de relever que l'article 42, paragraphe 4, première phrase, de cette directive interdit, en principe, l'inclusion, dans les spécifications techniques, d'une référence « à une fabrication ou [à] une provenance déterminée ou à un procédé particulier, qui caractérise les produits [...] fournis par un opérateur économique spécifique » ou à « un type [...] ou à une production déterminée qui auraient pour effet de favoriser ou d'éliminer certaines entreprises ou certains produits ». En effet, de telles références contribuent non pas à l'ouverture du marché public concerné à la concurrence, mais ont plutôt pour effet de restreindre cette dernière (voir, en ce sens, arrêt du 16 janvier 2025, DYKA Plastics, C-424/23, EU:C:2025:15, points 48 et 49).

55 Cette interdiction « de principe » connaît toutefois deux exceptions. D'une part, la deuxième phrase de l'article 42, paragraphe 4, de la directive 2014/24 prévoit que, à titre exceptionnel, le pouvoir adjudicateur peut, dans les documents du marché contenant les spécifications techniques, inclure une référence visée à cet article 42, paragraphe 4, pourvu que, comme le prévoit en substance cette deuxième phrase, les performances ou exigences fonctionnelles mentionnées conformément à l'article 42, paragraphe 3, sous a), de cette directive ou les spécifications mentionnées conformément à l'article 42, paragraphe 3, sous b), de ladite directive,

ou une combinaison des deux, ne permettent pas, par elles-mêmes, de fournir une description suffisamment précise et intelligible de l'objet du marché. Dans un tel cas, le pouvoir adjudicateur doit, conformément à la troisième phrase de l'article 42, paragraphe 4, de la même directive, accompagner cette référence de la mention « ou équivalent » (voir, en ce sens, arrêt du 16 janvier 2025, DYKA Plastics, C-424/23, EU:C:2025:15, point 50).

56 D'autre part, ainsi qu'il ressort de l'incise « [à] moins qu'elles ne soient justifiées par l'objet du marché », figurant à la première phrase de l'article 42, paragraphe 4, de la directive 2014/24, les références visées à cette disposition peuvent également être faites lorsque cela est légitime au regard de l'objet du marché. Ce cas de figure, qui est distinct de celui prévu à la deuxième phrase de cet article 42, paragraphe 4, doit être compris comme étant une circonstance qui permet au pouvoir adjudicateur d'écarter l'applicabilité même du contenu normatif de ce paragraphe 4, lequel comporte l'interdiction de principe énoncée à la première phrase de celui-ci, l'exception à cette interdiction prévue à la deuxième phrase dudit paragraphe 4 et l'exigence, prévue à la troisième phrase de ce dernier, d'ajouter, en cas d'applicabilité de cette exception, la mention « ou équivalent » (voir, en ce sens, arrêt du 16 janvier 2025, DYKA Plastics, C-424/23, EU:C:2025:15, point 51).

57 Il s'ensuit que lorsqu'une référence, telle que celle mentionnée à l'article 42, paragraphe 4, première phrase, de la directive 2014/24, est justifiée par l'objet du marché concerné, elle peut être introduite dans les spécifications techniques, sans que l'interdiction énoncée à la première phrase de cette disposition ou les conditions prévues aux deuxième et troisième phrases de celle-ci s'appliquent (voir, en ce sens, arrêt du 16 janvier 2025, DYKA Plastics, C-424/23, EU:C:2025:15, point 52).

58 Ce cas de figure visé par les termes « [à] moins qu'elles ne soient justifiées par l'objet du marché » doit, sous peine de porter atteinte à l'objectif d'ouverture des marchés publics à la concurrence, être interprété de manière restrictive, de sorte qu'il couvre uniquement les situations dans lesquelles une exigence tenant à un type de produit ou aux dimensions de ce produit, découle inévitablement de l'objet du marché (voir, en ce sens, arrêt du 16 janvier 2025, DYKA Plastics, C-424/23, EU:C:2025:15, point 53).

59 C'est au regard de l'ensemble des considérations qui précèdent qu'il appartient à la juridiction de renvoi d'apprécier si l'hôpital peut valablement imposer des exigences relatives au caractère modulaire et mobile, au poids, à l'encombrement au sol ainsi qu'à la disposition des bras du robot chirurgical faisant l'objet du marché concerné, sans que ces exigences soient accompagnées de la mention « ou équivalent ».

60 En l'occurrence, et bien qu'il appartienne en définitive à cette juridiction d'appliquer les règles énoncées à l'article 42 de la directive 2014/24, telles qu'interprétées par la Cour, cette dernière peut néanmoins donner des indications afin de déterminer dans quelle mesure ces règles sont susceptibles de s'appliquer à de telles exigences.

61 La juridiction de renvoi s'interroge plus particulièrement sur les exigences mentionnées dans le cahier des charges relatives au caractère modulaire et mobile, au poids, à l'encombrement au sol ainsi qu'à la disposition des bras du robot chirurgical faisant l'objet du marché concerné. À cet égard, il y a lieu de considérer que ces exigences se rapportent à un « type » de produit ou à une « production déterminée » pouvant avoir « pour effet de favoriser ou d'éliminer certaines entreprises ou certains produits », au sens de l'article 42, paragraphe 4, première phrase, de la directive 2014/24, dès lors que lesdites exigences conduisent à éliminer les entreprises qui

fournissent des robots chirurgicaux de type monobloc ou des robots chirurgicaux de type modulaire qui dépassent le poids et/ou l'encombrement au sol maximaux fixés par ce cahier des charges.

62 Toutefois, il appartient à cette juridiction de vérifier si, conformément à l'article 156, paragraphe 2, de la loi nº 98/2016, qui vise à transposer l'article 42, paragraphe 4, première phrase de la directive 2014/24, les exigences mentionnées au point précédent découlent inévitablement de l'objet du marché concerné. Il lui incombe ainsi de vérifier si ces exigences sont liées aux dimensions et à l'agencement des salles d'opération, qui ne doivent pas, aux termes dudit cahier des charges, « nécessiter d'aménagements particuliers ». Si au terme de cet examen, ladite juridiction parvient à la conclusion que lesdites exigences découlent inévitablement de l'objet du marché, le pouvoir adjudicateur peut introduire de telles exigences, sans que celles-ci soient accompagnées de la mention « ou équivalent ».

63 En dehors des cas où des exigences telles que celles en cause au principal, relatives au caractère modulaire et mobile, au poids, à l'encombrement au sol ainsi qu'à la disposition des bras du robot chirurgical faisant l'objet du marché concerné, découlent inévitablement de l'objet de ce marché, le pouvoir adjudicateur ne peut imposer ces exigences sans ajouter la mention « ou équivalent ».

64 Eu égard aux motifs qui précèdent, il y a lieu de répondre à la deuxième question que l'article 42, paragraphes 1 et 4, de la directive 2014/24 doit être interprété en ce sens qu'un pouvoir adjudicateur ne peut pas prévoir, dans les spécifications techniques d'un marché public de fourniture d'un robot chirurgical, des exigences relatives au caractère modulaire et mobile, au poids, à l'encombrement au sol ainsi qu'à la disposition des bras du robot chirurgical faisant l'objet de ce marché, sans que ces exigences soient accompagnées de la mention « ou équivalent », à moins que, à la lumière des documents de marché, lesdites exigences découlent inévitablement de l'objet dudit marché.

Sur les dépens

65 La procédure revêtant, à l'égard des parties au principal, le caractère d'un incident soulevé devant la juridiction de renvoi, il appartient à celle-ci de statuer sur les dépens. Les frais exposés pour soumettre des observations à la Cour, autres que ceux desdites parties, ne peuvent faire l'objet d'un remboursement.

Par ces motifs, la Cour (septième chambre) dit pour droit :

1) L'article 18, paragraphe 1, de la directive 2014/24/UE du Parlement européen et du Conseil, du 26 février 2014, sur la passation des marchés publics et abrogeant la directive 2004/18/CE, lu en combinaison avec l'article 42, paragraphes 1 et 2, et l'article 49 de la directive 2014/24,

doit être interprété en ce sens que :

les principes de transparence et d'égalité de traitement, énoncés à cet article 18, paragraphe 1, ne s'opposent pas à ce que, dans le cadre d'un marché public de fourniture, un pouvoir adjudicateur exclue l'offre d'un soumissionnaire sur la base de spécifications techniques, sans que, à la date de la publication de l'avis de marché,

celles-ci aient fait l'objet d'une justification objective dans les documents de marché, au sens de l'article 2, paragraphe 1, point 13, de ladite directive.

2) L'article 42, paragraphes 1 et 4, de la directive 2014/24

doit être interprété en ce sens que :

un pouvoir adjudicateur ne peut pas prévoir, dans les spécifications techniques d'un marché public de fourniture d'un robot chirurgical, des exigences relatives au caractère modulaire et mobile, au poids, à l'encombrement au sol ainsi qu'à la disposition des bras du robot chirurgical faisant l'objet de ce marché, sans que ces exigences soient accompagnées de la mention « ou équivalent », à moins que, à la lumière des documents de marché, lesdites exigences découlent inévitablement de l'objet dudit marché.

Signatures