



## Recueil de la jurisprudence

ARRÊT DE LA COUR (cinquième chambre)

6 octobre 2015 \*

«Renvoi préjudiciel — Directive 89/665/CEE — Marchés publics — Législation nationale — Frais d'accès à la justice administrative dans le domaine des marchés publics — Droit à un recours effectif — Frais dissuasifs — Contrôle juridictionnel des actes administratifs — Principes d'effectivité et d'équivalence — Effet utile»

Dans l'affaire C-61/14,

ayant pour objet une demande de décision préjudicielle au titre de l'article 267 TFUE, introduite par le Tribunale regionale di giustizia amministrativa di Trento (tribunal administratif régional de Trente, Italie), par décision du 21 novembre 2013, parvenue à la Cour le 7 février 2014, dans la procédure

**Orizzonte Salute – Studio Infermieristico Associato**

contre

**Azienda Pubblica di Servizi alla persona San Valentino – Città di Levico Terme,**

**Ministero della Giustizia,**

**Ministero dell'Economia e delle Finanze,**

**Presidenza del Consiglio dei Ministri,**

**Segretario Generale del Tribunale regionale di giustizia amministrativa di Trento,**

en présence de:

**Associazione Infermieristica D & F Care,**

**Camera degli Avvocati Amministrativisti,**

**Camera Amministrativa Romana,**

**Associazione dei Consumatori Cittadini Europei,**

**Coordinamento delle associazioni e dei comitati di tutela dell'ambiente e dei diritti degli utenti e dei consumatori (Codacons),**

**Associazione dei giovani amministrativisti (AGAmm),**

**Ordine degli Avvocati di Roma,**

\* Langue de procédure: l'italien.

**Società italiana degli avvocati amministrativisti (SIAA),**

**Ordine degli Avvocati di Trento,**

**Consiglio dell'ordine degli Avvocati di Firenze,**

**Medical Systems SpA,**

LA COUR (cinquième chambre),

composée de M. T. von Danwitz, président de chambre, MM. C. Vajda, A. Rosas, E. Juhász (rapporteur) et D. Šváby, juges,

avocat général: M. N. Jääskinen,

greffier: M<sup>me</sup> L. Carrasco Marco, administrateur,

vu la procédure écrite et à la suite de l'audience du 11 février 2015,

considérant les observations présentées:

- pour Orizzonte Salute – Studio Infermieristico Associato, par M<sup>es</sup> M. Carlin, M. Napoli, M. Zoppolato et M. Boifava, avocats,
- pour l'Azienda Pubblica di Servizi alla persona San Valentino – Città di Levico Terme, par M<sup>e</sup> R. De Pretis, avocate,
- pour la Camera degli Avvocati Amministrativisti, par M<sup>es</sup> A. Grappelli, M. Ida Leonardo, M. Rossi Tafuri, F. Marascio, M. Martinelli, E. Papponetti et M. Togna, avocats,
- pour la Camera Amministrativa Romana, par M<sup>e</sup> F. Lattanzi, avocat,
- pour l'Associazione dei Consumatori Cittadini europei, par M<sup>es</sup> C. Giurdanella, P. Menchetti et S. Raimondi, avocats,
- pour le Coordinamento delle associazioni per la tutela dell'ambiente e dei diritti degli utenti e consumatori (Codacons), par M<sup>es</sup> C. Rienzi, G. Giuliano et V. Graziussi, avocats,
- pour l'Associazione dei Giovani Amministrativisti (AGAm), par M<sup>es</sup> G. Leccisi et J. D'Auria, avocats,
- pour l'Ordine degli Avvocati di Roma, par M<sup>es</sup> S. Orestano, S. Dore et P. Ziotti, avocats,
- pour la Società Italiana degli Avvocati Amministrativisti (SIAA), par M<sup>es</sup> F. Lubrano, E. Lubrano et P. De Caterini, avocats,
- pour Medical Systems SpA, par M<sup>es</sup> R. Damonte, M. Carlin et E. Boglione, avocats,
- pour le gouvernement italien, par M<sup>me</sup> G. Palmieri, en qualité d'agent, assistée de M. P. Gentili, avocat dello Stato,
- pour le gouvernement hellénique, par M<sup>mes</sup> K. Paraskevopoulou et V. Stroumpouli, en qualité d'agents,

— pour le gouvernement autrichien, par M. M. Fruhmann, en qualité d'agent,  
— pour le gouvernement polonais, par M. B. Majczyna, en qualité d'agent,  
— pour la Commission européenne, par M<sup>me</sup> F. Moro et M. A. Tokár, en qualité d'agents,  
ayant entendu l'avocat général en ses conclusions à l'audience du 7 mai 2015,  
rend le présent

### Arrêt

- 1 La demande de décision préjudicielle porte sur l'interprétation de l'article 1<sup>er</sup> de la directive 89/665/CEE du Conseil, du 21 décembre 1989, portant coordination des dispositions législatives, réglementaires et administratives relatives à l'application des procédures de recours en matière de passation des marchés publics de fournitures et de travaux (JO L 395, p. 33), telle que modifiée par la directive 2007/66/CE du Parlement européen et du Conseil, du 11 décembre 2007 (JO L 335, p. 31, ci-après la «directive 89/665»).
- 2 Cette demande a été présentée dans le cadre d'un litige opposant Orizzonte Salute – Studio Infermieristico Associato (ci-après «Orizzonte Salute»), à l'Azienda Pubblica di Servizi alla persona San Valentino – Città di Levico Terme (société publique de services à la personne San Valentino de la ville de Levico Terme, ci-après l'«Azienda»), ainsi qu'au Ministero della Giustizia (ministère de la Justice), au Ministero dell'Economia e delle Finanze (ministère de l'Économie et des Finances), à la Presidenza del Consiglio dei Ministri (Présidence du Conseil des ministres) et au Segretario Generale del Tribunale regionale di giustizia amministrativa di Trento (secrétaire général du tribunal régional administratif de Trente), au sujet de la prorogation d'un marché de services de soins infirmiers et d'un appel d'offres lancé ultérieurement ainsi que de frais de justice à verser pour l'introduction des recours juridictionnels administratifs en matière de marchés publics.

### Le cadre juridique

#### *Le droit de l'Union*

- 3 Aux termes du troisième considérant de la directive 89/665, l'ouverture des marchés publics à la concurrence [de l'Union] nécessite un accroissement substantiel des garanties de transparence et de non-discrimination et il importe, pour qu'elle soit suivie d'effets concrets, qu'il existe des moyens de recours efficaces et rapides en cas de violation du droit [de l'Union] en matière de marchés publics ou des règles nationales transposant ce droit.
- 4 L'article 1<sup>er</sup> de cette directive, intitulé «Champ d'application et accessibilité des procédures de recours», dispose:

«1. La présente directive s'applique aux marchés visés par la directive 2004/18/CE du Parlement européen et du Conseil, du 31 mars 2004 relative à la coordination des procédures de passation des marchés publics de travaux, de fournitures et de services [JO L 134, p. 114], sauf si ces marchés sont exclus en application des articles 10 à 18 de ladite directive.

Les marchés au sens de la présente directive incluent les marchés publics, les accords-cadres, les concessions de travaux publics et les systèmes d'acquisition dynamiques.

Les États membres prennent, en ce qui concerne les procédures de passation des marchés publics relevant du champ d'application de la directive 2004/18/CE, les mesures nécessaires pour garantir que les décisions prises par les pouvoirs adjudicateurs peuvent faire l'objet de recours efficaces et, en particulier, aussi rapides que possible, dans les conditions énoncées aux articles 2 à 2 septies de la présente directive, au motif que ces décisions ont violé le droit [de l'Union] en matière de marchés publics ou les règles nationales transposant ce droit.

2. Les États membres veillent à ce qu'il n'y ait, entre les entreprises susceptibles de faire valoir un préjudice dans le cadre d'une procédure d'attribution de marché, aucune discrimination du fait de la distinction opérée par la présente directive entre les règles nationales transposant le droit [de l'Union] et les autres règles nationales.

3. Les États membres s'assurent que les procédures de recours sont accessibles, selon des modalités que les États membres peuvent déterminer, au moins à toute personne ayant ou ayant eu un intérêt à obtenir un marché déterminé et ayant été ou risquant d'être lésée par une violation alléguée.

[...]»

- 5 L'article 7 de la directive 2004/18, intitulé «Montant des seuils des marchés publics», fixe les seuils des valeurs estimées à partir desquels l'attribution d'un marché doit être effectuée conformément aux règles de cette directive.
- 6 Ces seuils sont modifiés à des intervalles réguliers par des règlements de la Commission européenne et adaptés aux circonstances économiques. À la date des faits au principal, le seuil concernant les marchés de services passés par des pouvoirs adjudicateurs autres que des autorités gouvernementales centrales était fixé à 193 000 euros par le règlement (CE) n° 1177/2009 de la Commission, du 30 novembre 2009, modifiant les directives 2004/17/CE, 2004/18/CE et 2009/81/CE du Parlement européen et du Conseil en ce qui concerne leurs seuils d'application pour les procédures de passation des marchés (JO L 314, p. 64).

#### *Le droit italien*

- 7 L'article 13, paragraphe 1, du décret du président de la République n° 115, du 30 mai 2002, tel que modifié par la loi n° 228, du 24 décembre 2012 (ci-après le «décret»), a établi un régime de taxation des actes judiciaires, constitué par une contribution unifiée, fixée en proportion de la valeur du litige.
- 8 À la différence de ce qui est prévu pour les procédures civiles, l'article 13, paragraphe 6 bis, du décret fixe le montant de la contribution unifiée indépendamment de la valeur du litige pour les procédures administratives.
- 9 Selon ledit article 13, paragraphe 6 bis, en cas de recours introduits devant les tribunaux administratifs régionaux et le Consiglio di Stato (Conseil d'État), le montant de la contribution unifiée s'élève, en règle générale, à 650 euros. Cependant, dans cette même disposition, pour des matières particulières, des montants différents sont fixés, qui peuvent être réduits ou majorés.
- 10 En vertu dudit article 13, paragraphe 6 bis, sous d), du décret, la contribution en matière de marchés publics s'élève à:
  - 2 000 euros lorsque la valeur du marché est égale ou inférieure à 200 000 euros;
  - 4 000 euros pour les litiges dont la valeur est comprise entre 200 000 et 1 000 000 d'euros, et
  - 6 000 euros pour ceux d'une valeur supérieure à 1 000 000 d'euros.

- 11 Selon l'article 13, paragraphe 1 bis, du décret, pour les procédures d'appel en matière de passation de marchés publics, ces montants sont majorés de 50 %.
- 12 Aux termes de l'article 13, paragraphe 1 quater, du décret, lorsque le pourvoi, même incident, est intégralement rejeté ou déclaré comme étant irrecevable ou ne pouvant être pris en considération, la partie qui l'a formé est tenue de verser une somme supplémentaire, au titre de la contribution unifiée, d'un montant identique à celui versé pour le même pourvoi, principal ou incident.
- 13 Il résulte de la décision de renvoi que, en vertu de la réglementation applicable, la contribution unifiée est versée non seulement lors de l'inscription au registre de la requête introductive d'instance, mais également pour le recours incident et les moyens supplémentaires introduisant de nouvelles demandes.
- 14 Il découle de l'article 14, paragraphe 3, du décret que la valeur du litige correspond non pas à la marge bénéficiaire qui peut être tirée de l'exécution du marché établi par les entités adjudicatrices, mais au montant de la valeur de base de ce marché.

### **Le litige au principal et la question préjudicielle**

- 15 Orizzonte Salute est une association qui fournit des services de soins infirmiers pour des entités publiques et privées. Par son recours, étendu à plusieurs reprises par des moyens supplémentaires, elle conteste, devant la juridiction de renvoi, les attributions successives de la gestion du service des soins infirmiers par l'Azienda à l'Associazione infermieristica D & F Care ainsi que d'autres décisions prises par l'Azienda.
- 16 La gestion de ce service a été attribuée, d'abord, par la prorogation du contrat conclu avec l'Associazione infermieristica D & F Care pour une période antérieure et, ensuite, dans le cadre d'un appel d'offres conviant uniquement certaines associations accréditées auprès du collège Infermieri Professionali Assistenti Sanitari Vigilatrici d'Infanzia (IPASVI) (infirmiers professionnels, auxiliaires de santé et puéricultrices) auprès duquel Orizzonte Salute n'était pas inscrite.
- 17 Orizzonte Salute a versé, au titre des frais de justice, une contribution unifiée d'un montant de 650 euros, correspondant au coût d'introduction d'un recours administratif ordinaire.
- 18 Par décision du 5 juin 2013, le Segretario Generale del Tribunale regionale di giustizia amministrativa di Trento a invité Orizzonte Salute à compléter le paiement effectué antérieurement, dans la mesure où, en raison de ses moyens supplémentaires, le litige avait désormais trait à la passation de marchés publics, en vue d'acquitter la contribution unifiée pour ce type de litiges, qui s'élevait dès lors à 2 000 euros.
- 19 Par un nouveau recours, introduit le 2 juillet 2013, Orizzonte Salute a attaqué cette décision, en invoquant une violation de l'article 13, paragraphe 6 bis, du décret et, en outre, l'illégalité constitutionnelle de cette disposition.
- 20 C'est au regard de ce recours que les administrations étatiques ont intenté une action en justice en excipant du défaut de compétence du juge administratif de céans, dès lors que la contribution unifiée constituerait une prestation fiscale dont la contestation relèverait de la compétence de la juridiction fiscale. Elles ont également contesté le bien-fondé dudit recours.
- 21 La juridiction de renvoi indique, tout en admettant que la contribution unifiée possède le caractère d'un impôt, que, dans l'affaire pendante devant elle, il s'agit d'un acte émanant de son Segretario Generale ayant la nature d'une décision administrative. Ainsi, selon elle, il y a lieu de soumettre la

décision du 5 juin 2013 au contrôle du juge administratif. En outre, la juridiction de renvoi estime qu'Orizzonte Salute dispose d'un intérêt à l'annulation de la demande de paiement des frais de justice majorés.

- 22 Ladite juridiction rappelle que, pour les procédures administratives, contrairement à ce qui est prévu pour les procédures civiles, le montant de la contribution unifiée n'est pas lié à la valeur du litige et, pour des matières particulières de droit administratif, des montants spécifiques sont fixés.
- 23 La juridiction de renvoi relève que, dans le domaine des procédures de passation de marchés publics, la contribution unifiée à verser est considérablement plus importante que les montants à verser pour les litiges administratifs soumis à la procédure ordinaire.
- 24 Elle considère que la taxation des recours devant le juge administratif, surtout en matière de passation de marchés publics, est susceptible de dissuader les entreprises de poursuivre leur action juridictionnelle et pose dès lors des problèmes de conformité avec les critères et les principes de l'ordre juridique de l'Union. Elle présume que le bénéfice de l'entreprise s'élève, en général, à environ 10 % du montant du marché et estime que le versement anticipé d'une contribution unifiée dépassant le montant d'un tel bénéfice peut amener les justiciables à renoncer à certains mécanismes procéduraux.
- 25 Ainsi, selon la juridiction de renvoi, la réglementation nationale en cause au principal limite le droit d'agir en justice, restreint l'effectivité du contrôle juridictionnel, discrimine les opérateurs de faible capacité financière par rapport aux opérateurs disposant d'une capacité financière importante et les défavorise par rapport à ceux qui, dans le cadre de leurs activités, saisissent les juridictions civiles et commerciales. Elle est d'avis que le coût supporté par l'État aux fins du fonctionnement de la justice administrative en matière de marchés publics n'est pas sensiblement différent, distinct ou plus élevé que celui relatif aux procédures liées à d'autres types de contentieux.
- 26 La juridiction de renvoi fait référence à la doctrine selon laquelle le législateur national a certainement souhaité alléger le poids de l'arriéré judiciaire et faciliter tant la réalisation de travaux publics que l'acquisition publique de biens et de services. Elle relève, à cet égard, que le contentieux en matière de marchés publics a baissé significativement à partir de l'année 2012.
- 27 Elle précise que la valeur du marché public, calculée de manière globale, est supérieure au seuil prévu par la directive 2004/18. Elle considère, dès lors, que les principes d'efficacité, de célérité, de non-discrimination et d'accessibilité, figurant à l'article 1<sup>er</sup> de la directive 89/665, sont applicables au principal. Selon son approche, la réglementation nationale en cause enfreint ces principes ainsi que le droit à un recours effectif, réaffirmé à l'article 47 de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne (ci-après la «Charte»).
- 28 Dans ces conditions, le Tribunale regionale di giustizia amministrativa di Trento a décidé de surseoir à statuer et de poser à la Cour la question préjudicielle suivante:

«Les principes fixés par la directive 89/665 [...] s'opposent-ils à une réglementation nationale [...] qui impose un montant élevé au titre de la contribution unifiée pour accéder à la justice administrative en matière de passation de marchés publics?»

### **Sur la recevabilité des observations écrites soumises à la Cour par les parties intervenantes au principal**

- 29 Sont intervenus dans la procédure au principal afin de soutenir Orizzonte Salute et ont soumis des observations écrites à la Cour le Coordinamento delle associazioni e dei comitati di tutela dell'ambiente e dei diritti degli utenti e dei consumatori (Codacons) (coordination des associations et

comités de protection de l'environnement et des droits des usagers et consommateurs), la Camera Amministrativa Romana (chambre administrative de Rome), l'Associazione dei Consumatori Cittadini Europei (association des consommateurs européens), l'Ordine degli Avvocati di Roma (barreau des avocats de Rome), l'Associazione dei giovani amministrativisti (association des jeunes du droit administratif), la Società italiana degli avvocati amministrativisti (société italienne des avocats du droit administratif) (ci-après, ensemble, les «parties intervenantes au principal»).

- 30 Le gouvernement italien invoque l'irrecevabilité des observations écrites déposées par des parties intervenues après le prononcé de la décision de renvoi et la suspension du cours de l'instance au principal. Cette irrecevabilité découlerait de l'article 23 du statut de la Cour de justice de l'Union européenne et le juge national n'aurait pas la faculté, après suspension de la procédure, d'apprécier la recevabilité d'une intervention postérieure au renvoi. Ce gouvernement estime qu'il y a lieu d'écarter du dossier les observations écrites déposées par des personnes physiques et morales autres que celles en cause à la date où la demande de décision préjudicielle a été introduite, afin d'éviter que la procédure ne se transforme en *actio popularis*.
- 31 À cet égard, il y a lieu de rappeler que, s'agissant de la participation à la procédure préjudicielle, sont, conformément à l'article 96, paragraphe 1, du règlement de procédure lu en combinaison avec l'article 23 du statut de la Cour, autorisés à déposer devant la Cour des observations les parties au litige au principal, les États membres, la Commission ainsi que, le cas échéant, l'institution, l'organe ou l'organisme de l'Union européenne qui a adopté l'acte dont la validité ou l'interprétation est contestée, les États parties à l'accord sur l'Espace économique européen, autres que les États membres, l'Autorité de surveillance AELE et les États tiers concernés. L'énumération contenue dans ces dispositions étant exhaustive, ce droit ne saurait être étendu à des personnes physiques ou morales non expressément prévues.
- 32 Les «parties au litige au principal» sont, selon l'article 97, paragraphe 1, du règlement de procédure, déterminées comme telles par la juridiction de renvoi, conformément aux règles de procédure nationale. Par conséquent, il incombe à la juridiction de renvoi de déterminer, selon les règles de procédure nationale, les parties au litige au principal pendant devant elle.
- 33 Il n'appartient pas à la Cour de vérifier si une décision de la juridiction de renvoi admettant une intervention devant elle a été prise conformément à ces règles. La Cour doit s'en tenir à une telle décision tant que celle-ci n'a pas été rapportée dans le cadre des voies de recours prévues par le droit national (voir, par analogie, arrêts *Radlberger Getränkegesellschaft* et *S. Spitz*, C-309/02, EU:C:2004:799, point 26, ainsi que *Burtscher*, C-213/04, EU:C:2005:731, point 32).
- 34 Or, il n'est pas soutenu en l'espèce que la décision relative à l'admission des parties intervenantes au principal n'a pas été conforme aux règles régissant la procédure pendante devant la juridiction de renvoi ni qu'un recours a été introduit contre cette décision.
- 35 Il ne saurait être reconnu la qualité de «partie au litige au principal», au sens de l'article 96, paragraphe 1, du règlement de procédure, lu en combinaison avec l'article 23 du statut de la Cour de justice, à une personne et celle-ci ne saurait être admise dans une procédure devant la Cour visée à l'article 267 TFUE, lorsque cette personne introduit devant une juridiction nationale sa demande d'intervention non pas afin de jouer un rôle actif dans la poursuite de la procédure devant l'instance nationale, mais aux seules fins de participer à la procédure devant la Cour (voir, en ce sens, ordonnance *Football Association Premier League e.a.*, C-403/08 et C-429/08, EU:C:2009:789, point 9).
- 36 Cependant, il y a lieu de constater qu'aucun élément du dossier ne démontre que les parties intervenantes au principal n'envisageraient pas de jouer un rôle actif dans la procédure devant la juridiction de renvoi et chercheraient à s'exprimer exclusivement dans le cadre de la procédure devant la Cour.

- 37 Enfin, serait incompatible avec le principe de bonne administration de la justice et l'exigence du traitement des affaires préjudicielles dans un délai raisonnable le fait que la procédure écrite devant la Cour, en raison d'admissions successives d'intervenants et du délai de deux mois prévu à l'article 23, deuxième alinéa, du statut de la Cour de justice pour le dépôt des observations écrites de ces intervenants, ne puisse pas être clôturée ou que la procédure doive être rouverte.
- 38 C'est dans ces conditions que l'article 97, paragraphe 2, du règlement de procédure de la Cour prévoit que, lorsqu'une juridiction nationale fait part à la Cour de l'admission d'une nouvelle partie au litige au principal, alors que la procédure devant la Cour est déjà pendante, cette partie accepte la procédure dans l'état où elle se trouve à la date de cette information.
- 39 Ainsi, la Cour peut être amenée à ne permettre à une intervenante admise à la procédure au principal de déposer des observations écrites que dans le délai dont bénéficient, à cette fin, les intéressés au sens de l'article 23 du statut de la Cour auxquels la demande de décision préjudicielle a été initialement notifiée.
- 40 Il convient de constater que, dans le cadre de la présente procédure, le dépôt des observations écrites des parties intervenantes admises au principal par la juridiction de renvoi n'a pas constitué de risque pour la bonne administration de la justice ni pour le traitement de l'affaire dans un délai raisonnable. La Cour a dès lors considéré qu'il n'y avait pas lieu de recourir à la faculté mentionnée au point précédent du présent arrêt.
- 41 Eu égard à ce qui précède, il convient d'écarter les arguments du gouvernement italien tendant à voir déclarer irrecevables les observations écrites déposées par les parties intervenantes au principal. Ces observations écrites soumises à la Cour sont recevables.

### **Sur la question préjudicielle**

- 42 Par sa question, la juridiction de renvoi demande, en substance, si l'article 1<sup>er</sup> de la directive 89/665 ainsi que les principes d'équivalence et d'effectivité doivent être interprétés en ce sens qu'ils s'opposent à une réglementation nationale, telle que celle en cause au principal, qui impose, lors de l'introduction de recours dans les procédures juridictionnelles administratives en matière de marchés publics, l'acquittement de frais de justice plus élevés que dans d'autres matières.
- 43 L'article 1<sup>er</sup>, paragraphes 1 et 3, de la directive 89/665 impose aux États membres de prendre les mesures nécessaires pour garantir l'existence de recours efficaces et aussi rapides que possible contre les décisions des pouvoirs adjudicateurs incompatibles avec le droit de l'Union et assurant une large accessibilité des recours dans le chef de toute personne ayant ou ayant eu un intérêt à obtenir un marché déterminé et ayant été ou risquant d'être lésée par une violation alléguée.
- 44 Cette directive laisse aux États membres un pouvoir discrétionnaire dans le choix des garanties de procédure qu'elle prévoit et des formalités y afférentes (voir arrêt *Combinatie Spijker Infrabouw-De Jonge Konstruktie e.a.*, C-568/08, EU:C:2010:751, point 57).
- 45 Notamment, la directive 89/665 ne contient aucune disposition ayant trait spécifiquement aux frais de justice à verser par les justiciables lorsqu'ils introduisent, conformément à l'article 2, paragraphe 1, sous b), de ladite directive, un recours en annulation contre une décision prétendument illégale se rapportant à une procédure de passation de marchés publics.
- 46 Conformément à une jurisprudence constante, en l'absence de réglementation de l'Union en la matière, il appartient à chaque État membre, en vertu du principe d'autonomie procédurale des États membres, de régler les modalités de la procédure administrative et celles de la procédure juridictionnelle destinées à assurer la sauvegarde des droits que les justiciables tirent du droit de l'Union. Ces

modalités procédurales ne doivent, toutefois, pas être moins favorables que celles concernant des recours similaires prévus pour la protection des droits tirés de l'ordre juridique interne (principe d'équivalence) et ne doivent pas rendre pratiquement impossible ou excessivement difficile l'exercice des droits conférés par l'ordre juridique de l'Union (principe d'effectivité) (arrêts Club Hotel Loutraki e.a., C-145/08 et C-149/08, EU:C:2010:247, point 74 ainsi que, eVigilo, C-538/13, EU:C:2015:166, point 39).

- 47 En outre, dès lors que de tels frais de justice constituent des modalités procédurales de recours en justice destinés à assurer la sauvegarde des droits conférés par le droit de l'Union aux candidats et aux soumissionnaires lésés par des décisions des pouvoirs adjudicateurs, ils ne doivent pas porter atteinte à l'effet utile de la directive 89/665 (voir, en ce sens, arrêts Universale-Bau e.a., C-470/99, EU:C:2002:746, point 72, ainsi que eVigilo, C-538/13, EU:C:2015:166, point 40).
- 48 En ce qui concerne le principe d'effectivité, la Cour a déjà jugé que celui-ci implique une exigence de protection juridictionnelle, consacrée à l'article 47 de la Charte, que le juge national est tenu de respecter (voir, en ce sens, arrêt Sánchez Morcillo et Abril García, C-169/14, EU:C:2014:2099, point 35 ainsi que jurisprudence citée).
- 49 Ainsi, l'article 1<sup>er</sup> de la directive 89/665 doit nécessairement être interprété à la lumière des droits fondamentaux qui sont inscrits dans ladite Charte, en particulier, le droit à un recours effectif devant un tribunal, prévu à son article 47 (voir, en ce sens, arrêt Ryneš, C-212/13, EU:C:2014:2428, point 29).
- 50 Il convient donc de vérifier si une réglementation telle que celle en cause au principal peut être considérée comme conforme aux principes d'équivalence et d'effectivité, ainsi qu'à l'effet utile de la directive 89/665.
- 51 Les deux volets de cette vérification concernent, d'une part, les montants de la contribution unifiée à verser pour l'introduction d'un recours dans les procédures juridictionnelles administratives en matière de marchés publics et, d'autre part, les cas de cumul de telles contributions versées dans le cadre d'une même procédure juridictionnelle administrative en matière de marchés publics.

*Sur la contribution unifiée à verser pour l'introduction d'un recours dans les procédures juridictionnelles administratives en matière de marchés publics*

- 52 D'emblée, il importe de rappeler, à l'instar du gouvernement autrichien, que, en vertu de l'article 1<sup>er</sup>, paragraphe 1, de la directive 89/665, celle-ci s'applique aux marchés visés par la directive 2004/18, exceptés les cas où ces marchés sont exclus en application des articles 10 à 18 de cette dernière directive.
- 53 Or, selon l'article 7, figurant au chapitre II de la directive 2004/18, intitulé «Champ d'application», celle-ci ne vise que des marchés publics dont la valeur estimée hors taxe sur la valeur ajoutée est égale ou supérieure aux seuils prévus par cette disposition.
- 54 Il s'ensuit que les marchés publics de services passés par des pouvoirs adjudicateurs autres que des autorités gouvernementales centrales dont la valeur est inférieure à 193 000 euros ne sont pas visés par la directive 2004/18 et, par voie de conséquence, ne sont pas visés non plus par la directive 89/665.
- 55 En ce qui concerne le principe d'effectivité, il y a lieu de rappeler que le régime des frais de justice en cause au principal comprend trois montants fixes de contribution unifiée s'élevant à 2 000, 4 000 et 6 000 euros, pour les trois catégories de marchés publics, à savoir ceux d'une valeur égale ou inférieure à 200 000 euros, ceux dont la valeur se situe entre 200 000 et 1 000 000 euros, et ceux d'une valeur dépassant 1 000 000 euros.

- 56 Il ressort du dossier soumis à la Cour que le système des montants fixés de contribution unifiée est proportionnel à la valeur des marchés publics relevant de ces trois différentes catégories et a, dans son ensemble, un caractère dégressif.
- 57 En fait, la contribution unifiée à verser, exprimée en pourcentage des valeurs «limites» des trois catégories de marchés publics, varie de 1,0 % à 1,036 % de la valeur du marché si celle-ci se situe entre 193 000 et 200 000 euros, de 0,4 % à 2,0 %, si cette valeur se situe entre 200 000 et 1 000 000 euros, et correspond à 0,6 % de la valeur du marché ou moins si ladite valeur dépasse 1 000 000 euros.
- 58 Or, les frais de justice à verser pour l'introduction d'un recours dans les procédures administratives en matière de marchés publics, qui n'excèdent pas 2 % de la valeur du marché concerné, ne sont pas susceptibles de rendre pratiquement impossible ou excessivement difficile l'exercice des droits conférés par l'ordre juridique de l'Union en matière des marchés publics.
- 59 Aucun des éléments soulevés par la juridiction de renvoi ou par les intéressés ayant présenté des observations à la Cour ne remet en cause ce constat.
- 60 Notamment, en ce qui concerne la fixation de la contribution unifiée en fonction de la valeur du marché en cause au principal, et non en fonction du bénéfice que l'entreprise participant à l'appel d'offres est en droit d'attendre de ce marché, il y a lieu d'indiquer, d'une part, que plusieurs États membres reconnaissent la possibilité de calculer les frais de procédure à acquitter en se basant sur la valeur de l'objet sur lequel porte le litige.
- 61 D'autre part, ainsi que l'a relevé M. l'avocat général au point 40 de ses conclusions, dans le domaine des marchés publics, une règle nécessitant des calculs spécifiques pour chaque appel d'offres et pour chaque entreprise, dont le résultat serait susceptible d'être contesté, s'avérerait compliquée et imprévisible.
- 62 Quant à l'application de la contribution unifiée italienne au détriment des opérateurs économiques de faible capacité financière, il convient de relever, d'une part, à l'instar de la Commission, que cette contribution est imposée indistinctement, quant à sa forme et à son montant, au regard de tous les justiciables souhaitant former un recours contre une décision adoptée par les pouvoirs adjudicateurs.
- 63 Il y a lieu de constater qu'un tel système ne crée pas de discrimination entre les opérateurs exerçant dans le même secteur d'activité.
- 64 Par ailleurs, il ressort des dispositions des directives de l'Union en matière de marchés publics, telles que l'article 47 de la directive 2004/18, que la participation d'une entreprise à un marché public présuppose une capacité économique et financière appropriée.
- 65 Enfin, bien que la partie requérante ait l'obligation d'avancer la contribution unifiée lors de l'introduction de son recours judiciaire contre une décision en matière de marchés publics, la partie qui succombe est en principe tenue de rembourser les frais de justice avancés par la partie qui obtient gain de cause.
- 66 S'agissant du principe d'équivalence, la circonstance selon laquelle, dans le domaine des procédures de passation de marchés publics, la contribution unifiée à verser est plus importante que, d'une part, les montants à verser pour les litiges administratifs soumis à la procédure ordinaire et, d'autre part, les frais de justice perçus dans les procédures civiles, ne saurait en soi démontrer une violation dudit principe.
- 67 En effet, le principe d'équivalence, ainsi qu'il a été rappelé au point 46 du présent arrêt, implique un traitement égal des recours fondés sur une violation du droit national et de ceux, similaires, fondés sur une violation du droit de l'Union, et non l'équivalence des règles procédurales nationales

applicables à des contentieux de nature différente tels que le contentieux civil, d'un côté, et le contentieux administratif, de l'autre, ou à des contentieux relevant de deux branches de droit différentes (voir arrêt ÖBB Personenverkehr, C-417/13, EU:C:2015:38, point 74).

- 68 En l'occurrence, aucun élément soulevé devant la Cour n'est susceptible d'étayer l'argument selon lequel le système de la contribution unifiée italienne s'appliquerait différemment aux recours fondés sur les droits que les justiciables tirent du droit de l'Union relatif aux marchés publics qu'à ceux fondés sur la méconnaissance du droit interne ayant le même objet.
- 69 Il convient d'en conclure que des frais de justice à acquitter lors de l'introduction d'un recours dans les procédures juridictionnelles administratives en matière de marchés publics, tels que la contribution unifiée en cause au principal, ne portent atteinte ni à l'effet utile de la directive 89/665 ni aux principes d'équivalence et d'effectivité.

*Sur le cumul des contributions unifiées versées dans le cadre d'une même procédure juridictionnelle administrative en matière de marchés publics*

- 70 Selon la réglementation nationale, la contribution unifiée est à verser non seulement lors de l'inscription au registre de la requête introductive d'instance, introduite contre une décision prise par un pouvoir adjudicateur en matière de passation de marchés publics, mais le même montant doit être acquitté également pour les recours incidents et les moyens supplémentaires introduisant de nouvelles demandes en cours d'instance.
- 71 Il ressort de la décision de renvoi que, aux termes d'une circulaire du Segretario Generale della Giustizia Amministrativa, du 18 octobre 2001, seule l'introduction d'actes de procédure autonomes par rapport à la requête introductive d'instance et qui tendent à étendre de manière considérable l'objet du litige donne lieu au paiement de frais supplémentaires.
- 72 La perception de frais de justice multiples et cumulatifs dans le cadre d'une même procédure juridictionnelle administrative n'est contraire, en principe, ni à l'article 1<sup>er</sup> de la directive 89/665, lu à la lumière de l'article 47 de la Charte, ni aux principes d'équivalence et d'effectivité.
- 73 En effet, une telle perception contribue, en principe, au bon fonctionnement du système juridictionnel, dans la mesure où elle constitue une source de financement de l'activité judiciaire des États membres et dissuade l'introduction de demandes qui sont manifestement infondées ou ne visent qu'à retarder la procédure.
- 74 Ces objectifs ne peuvent justifier une application multiple des frais de justice tels que ceux en cause au principal que lorsque les objets des recours ou des moyens supplémentaires sont effectivement distincts et constituent un élargissement important de l'objet du litige déjà pendant.
- 75 En revanche, si tel n'est pas le cas, une obligation de paiement additionnel de tels frais de justice en raison de la présentation de tels recours ou moyens est contraire à l'accessibilité des voies de recours garantie par la directive 89/665 et au principe d'effectivité.
- 76 Lorsqu'une personne introduit plusieurs recours juridictionnels ou présente plusieurs moyens supplémentaires dans le cadre d'une même procédure juridictionnelle, la seule circonstance que l'objectif final de cette personne est d'obtenir un marché donné ne signifie pas nécessairement une identité des objets de ses recours ou de ses moyens.

- 77 En cas de contestation par une partie concernée, il incombe au juge national d'examiner les objets des recours présentés par un justiciable ou des moyens soulevés par celui-ci dans le cadre d'une même procédure. Si le juge national constate que lesdits objets ne sont effectivement pas distincts ou ne constituent pas un élargissement important de l'objet du litige déjà pendant, il est tenu de dispenser ce justiciable de l'obligation de paiement de frais de justice cumulatifs.
- 78 Par ailleurs, aucun élément n'a été soulevé devant la Cour susceptible de remettre en cause la conformité du cumul des contributions unifiées au principe d'équivalence.
- 79 Eu égard à ce qui précède, il convient de répondre à la question posée de la manière suivante:
- L'article 1<sup>er</sup> de la directive 89/665 ainsi que les principes d'équivalence et d'effectivité doivent être interprétés en ce sens qu'ils ne s'opposent pas à une réglementation nationale qui impose l'acquittement de frais de justice tels que la contribution unifiée en cause au principal lors de l'introduction, devant les juridictions administratives, d'un recours en matière de marchés publics.
  - L'article 1<sup>er</sup> de la directive 89/665 ainsi que les principes d'équivalence et d'effectivité ne s'opposent ni à la perception de frais de justice multiples auprès d'un justiciable qui introduit plusieurs recours juridictionnels se rapportant à la même passation de marché public ni à ce que ce justiciable soit obligé de verser des frais de justice additionnels pour pouvoir soulever des moyens supplémentaires concernant la même passation de marché public, dans le cadre d'une procédure juridictionnelle en cours. Toutefois, en cas de contestation par une partie concernée, il incombe au juge national d'examiner les objets des recours présentés par un justiciable ou des moyens soulevés par celui-ci dans le cadre d'une même procédure. Si le juge national constate que lesdits objets ne sont effectivement pas distincts ou ne constituent pas un élargissement important de l'objet du litige déjà pendant, il est tenu de dispenser ce justiciable de l'obligation de paiement de frais de justice cumulatifs.

### Sur les dépens

- 80 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 (cinquième chambre) dit pour droit:

- 1) **L'article 1<sup>er</sup> de la directive 89/665/CEE du Conseil, du 21 décembre 1989, portant coordination des dispositions législatives, réglementaires et administratives relatives à l'application des procédures de recours en matière de passation des marchés publics de fournitures et de travaux, telle que modifiée par la directive 2007/66/CE du Parlement européen et du Conseil, du 11 décembre 2007, ainsi que les principes d'équivalence et d'effectivité doivent être interprétés en ce sens qu'ils ne s'opposent pas à une réglementation nationale qui impose l'acquittement de frais de justice tels que la contribution unifiée en cause au principal lors de l'introduction, devant les juridictions administratives, d'un recours en matière de marchés publics.**
- 2) **L'article 1<sup>er</sup> de la directive 89/665, telle que modifiée par la directive 2007/66, ainsi que les principes d'équivalence et d'effectivité ne s'opposent ni à la perception de frais de justice multiples auprès d'un justiciable qui introduit plusieurs recours juridictionnels se rapportant à la même passation de marché public ni à ce que ce justiciable soit obligé de verser des frais de justice additionnels pour pouvoir soulever des moyens supplémentaires concernant la même passation de marché public, dans le cadre d'une procédure**

**juridictionnelle en cours. Toutefois, en cas de contestation par une partie concernée, il incombe au juge national d'examiner les objets des recours présentés par un justiciable ou des moyens soulevés par celui-ci dans le cadre d'une même procédure. Si le juge national constate que lesdits objets ne sont effectivement pas distincts ou ne constituent pas un élargissement important de l'objet du litige déjà pendant, il est tenu de dispenser ce justiciable de l'obligation de paiement de frais de justice cumulatifs.**

Signatures