



## Recueil de la jurisprudence

ARRÊT DE LA COUR (quatrième chambre)

20 mai 2021 \*

« Renvoi préjudiciel – Marchés publics de fournitures – Directive 2004/18/CE – Articles 2 et 46 –  
Projet financé par le Fonds européen d'aide aux plus démunis – Critères de sélection des  
soumissionnaires – Règlement (CE) n° 852/2004 – Article 6 – Exigence d'un enregistrement ou d'un  
agrément délivré par l'autorité nationale de sécurité alimentaire de l'État d'exécution du marché »

Dans l'affaire C-6/20,

ayant pour objet une demande de décision préjudicielle au titre de l'article 267 TFUE, introduite par la  
Tallinna Ringkonnakohus (cour d'appel de Tallinn, Estonie), par décision du 19 décembre 2019,  
parvenue à la Cour le 7 janvier 2020, dans la procédure

**Sotsiaalministeerium**

contre

**Riigi Tugiteenuste Keskus**, anciennement Innove SA,

en présence de :

**Rahandusministeerium**,

LA COUR (quatrième chambre),

composée de M. M. Vilaras, président de chambre, MM. N. Piçarra, D. Šváby (rapporteur), S. Rodin et  
M<sup>me</sup> K. Jürimäe, juges,

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

greffier : M. A. Calot Escobar,

vu la procédure écrite,

considérant les observations présentées :

- pour le gouvernement estonien, par M<sup>me</sup> N. Grünberg, en qualité d'agent,
- pour la Commission européenne, par MM. P. Ondrůšek et W. Farrell ainsi que par  
M<sup>mes</sup> L. Haasbeek et E. Randvere, en qualité d'agents,

ayant entendu l'avocat général en ses conclusions à l'audience du 28 janvier 2021,

\* Langue de procédure : l'estonien.

rend le présent

### Arrêt

- 1 La demande de décision préjudicielle porte sur l'interprétation des articles 2 et 46 de 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 2004, L 134, p. 114, et rectificatif JO 2004, L 351, p. 44), ainsi que sur le principe de protection de la confiance légitime.
- 2 Cette demande a été présentée dans le cadre d'un litige opposant le Sotsiaalministeerium (ministère des Affaires sociales, Estonie) à Riigi Tugiteenuste Keskus (Centre de services partagés de l'État), anciennement Innove SA, au sujet de la décision de correction financière par laquelle cette dernière a rejeté certaines demandes de paiement introduites par ce ministère dans le cadre d'un projet d'achat et de distribution d'aide alimentaire en faveur des personnes les plus démunies.

### Le cadre juridique

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

##### *La directive 2004/18*

- 3 Le considérant 42 de la directive 2004/18 énonce :  
« Les règles communautaires en matière de reconnaissance mutuelle des diplômes, certificats et autres preuves de qualification formelle sont applicables lorsqu'il est nécessaire de fournir des preuves d'une qualification donnée pour pouvoir participer à une procédure de passation des marchés ou à un concours. »
- 4 Intitulé « Principes de passation des marchés », l'article 2 de cette directive dispose :  
« Les pouvoirs adjudicateurs traitent les opérateurs économiques sur un pied d'égalité, de manière non discriminatoire et agissent avec transparence. »
- 5 Sous l'intitulé « Conditions d'exécution du marché », l'article 26 de ladite directive prévoit :  
« Les pouvoirs adjudicateurs peuvent exiger des conditions particulières concernant l'exécution du marché pour autant qu'elles soient compatibles avec le droit communautaire et qu'elles soient indiquées dans l'avis de marché ou dans le cahier des charges. Les conditions dans lesquelles un marché est exécuté peuvent notamment viser des considérations sociales et environnementales. »
- 6 Le chapitre VII du titre II de la directive 2004/18, intitulé « Déroulement de la procédure », comporte une section 1, intitulée « Dispositions générales ». Celle-ci est constituée du seul article 44 de cette directive, qui s'intitule « Vérification de l'aptitude et choix des participants, attribution des marchés », et qui est libellé comme suit :  
« 1. L'attribution des marchés se fait sur la base des critères prévus aux articles 53 et 55, compte tenu de l'article 24, après vérification de l'aptitude des opérateurs économiques non exclus en vertu des articles 45 et 46, effectuée par les pouvoirs adjudicateurs conformément aux critères relatifs à la capacité économique et financière, aux connaissances ou capacités professionnelles et techniques visés aux articles 47 à 52 et, le cas échéant, aux règles et critères non discriminatoires visés au paragraphe 3.

2. Les pouvoirs adjudicateurs peuvent exiger des niveaux minimaux de capacités, conformément aux articles 47 et 48, auxquels les candidats et les soumissionnaires doivent satisfaire.

L'étendue des informations visées aux articles 47 et 48 ainsi que les niveaux minimaux de capacités exigés pour un marché déterminé doivent être liés et proportionnés à l'objet du marché.

Ces niveaux minimaux sont indiqués dans l'avis de marché.

[...] »

7 La section 2 de ce chapitre, intitulée « Critères de sélection qualitative », comprend les articles 45 à 52 de ladite directive.

8 Aux termes de l'article 46 de la même directive, qui s'intitule « Habilitation à exercer l'activité professionnelle » :

« Tout opérateur économique désireux de participer à un marché public peut être invité à justifier de son inscription au registre de la profession ou au registre du commerce ou à fournir une déclaration sous serment ou un certificat, tels que précisés à l'annexe IX A pour les marchés publics de travaux, à l'annexe IX B pour les marchés publics de fournitures et à l'annexe IX C pour les marchés publics de services, et conformément aux conditions prévues dans l'État membre où il est établi.

Dans les procédures de passation des marchés publics de services, lorsque les candidats ou les soumissionnaires ont besoin d'une autorisation spécifique ou doivent être membres d'une organisation spécifique pour pouvoir fournir dans leur pays d'origine le service concerné, le pouvoir adjudicateur peut leur demander de prouver qu'ils possèdent cette autorisation ou qu'ils appartiennent à cette organisation. »

9 Sous l'intitulé « Capacités techniques et/ou professionnelles », l'article 48 de la directive 2004/18 prévoit :

« 1. Les capacités techniques et/ou professionnelles des opérateurs économiques sont évaluées et vérifiées conformément aux paragraphes 2 et 3.

2. Les capacités techniques des opérateurs économiques peuvent être justifiées d'une ou de plusieurs des façons suivantes, selon la nature, la quantité ou l'importance, et l'utilisation des travaux, des fournitures ou des services :

[...]

d) lorsque les produits ou les services à fournir sont complexes ou que, à titre exceptionnel, ils doivent répondre à un but particulier, un contrôle effectué par le pouvoir adjudicateur ou, au nom de celui-ci, par un organisme officiel compétent du pays dans lequel le fournisseur ou le prestataire de services est établi, sous réserve de l'accord de cet organisme ; ce contrôle porte sur les capacités de production du fournisseur ou sur la capacité technique du prestataire de services et, si nécessaire, sur les moyens d'étude et de recherche dont il dispose ainsi que sur les mesures qu'il prend pour contrôler la qualité ;

[...]

j) en ce qui concerne les produits à fournir :

[...]

- ii) des certificats établis par des instituts ou services officiels chargés du contrôle de la qualité et reconnus compétents, attestant la conformité de produits bien identifiée par des références à certaines spécifications ou normes.

[...] »

- 10 Aux termes de l'article 49 de cette directive, qui s'intitule « Normes de garantie de la qualité » :

« Au cas où ils demandent la production de certificats établis par des organismes indépendants, attestant que l'opérateur économique se conforme à certaines normes de garantie de la qualité, les pouvoirs adjudicateurs se reportent aux systèmes d'assurance-qualité fondés sur les séries de normes européennes en la matière et certifiés par des organismes conformes aux séries de normes européennes concernant la certification. Ils reconnaissent les certificats équivalents d'organismes établis dans d'autres États membres. Ils acceptent également d'autres preuves de mesures équivalentes de garantie de la qualité produites par les opérateurs économiques. »

- 11 L'article 50 de ladite directive, qui se rapporte aux « [n]ormes de gestion environnementale », énonce :

« Lorsque les pouvoirs adjudicateurs, dans les cas visés à l'article 48, paragraphe 2, point f, demandent la production de certificats établis par des organismes indépendants, attestant que l'opérateur économique se conforme à certaines normes de gestion environnementale, ils se reportent au système communautaire de management environnemental et d'audit (EMAS) ou aux normes de gestion environnementale fondées sur les normes européennes ou internationales en la matière et certifiées par des organismes conformes à la législation communautaire ou aux normes européennes ou internationales concernant la certification. Ils reconnaissent les certificats équivalents d'organismes établis dans d'autres États membres. Ils acceptent également d'autres preuves de mesures équivalentes de gestion environnementale produites par les opérateurs économiques. »

- 12 L'article 52 de la directive 2004/18, qui s'intitule « Listes officielles d'opérateurs économiques agréés et certification par des organismes de droit public ou privé », dispose :

« 1. Les États membres peuvent instaurer soit des listes officielles d'entrepreneurs, de fournisseurs ou de prestataires de services agréés soit une certification par des organismes de certification publics ou privés.

Les États membres adaptent les conditions d'inscription sur ces listes ainsi que celles pour la délivrance de certificats par les organismes de certification à l'article 45, paragraphe 1 et paragraphe 2, points a) à d) et g), à l'article 46, à l'article 47, paragraphes 1, 4 et 5, à l'article 48, paragraphes 1, 2, 5 et 6, à l'article 49 et, le cas échéant, à l'article 50.

[...]

2. Les opérateurs économiques inscrits sur des listes officielles ou ayant un certificat peuvent présenter aux pouvoirs adjudicateurs, à l'occasion de chaque marché, un certificat d'inscription délivré par l'autorité compétente ou le certificat délivré par l'organisme de certification compétent. Ces certificats indiquent les références qui ont permis l'inscription sur la liste/la certification ainsi que la classification que cette liste comporte.

3. L'inscription certifiée par les organismes compétents sur des listes officielles ou le certificat délivré par l'organisme de certification ne constitue une présomption d'aptitude, à l'égard des pouvoirs adjudicateurs des autres États membres, que par rapport à l'article 45, paragraphe 1 et paragraphe 2, points a) à d) et g), à l'article 46, à l'article 47, paragraphe 1, points b) et c), et à l'article 48, paragraphe 2, points a) i), b), e), g) et h), pour les entrepreneurs, paragraphe 2, points a) ii), b), c) d) et j), pour les fournisseurs, et paragraphe 2, points a) ii) et c) à i), pour les prestataires de services.

4. Les renseignements qui peuvent être déduits de l'inscription sur des listes officielles ou de la certification ne peuvent être mis en cause sans justification. En ce qui concerne le versement des cotisations de sécurité sociale et le paiement des impôts et taxes, une attestation supplémentaire peut être exigée, à l'occasion de chaque marché, de tout opérateur économique.

Le bénéficiaire du paragraphe 3 et du premier alinéa du présent paragraphe n'est accordé par les pouvoirs adjudicateurs des autres États membres qu'aux opérateurs économiques établis dans l'État membre qui a dressé la liste officielle.

5. Pour l'inscription des opérateurs économiques des autres États membres sur une liste officielle ou pour leur certification par les organismes visés au paragraphe 1, il ne peut être exigé d'autres preuves et déclarations que celles demandées aux opérateurs économiques nationaux et, en tout cas, pas d'autres que celles prévues aux articles 45 à 49 et, le cas échéant, à l'article 50.

Toutefois, une telle inscription ou certification ne peut pas être imposée aux opérateurs économiques des autres États membres en vue de leur participation à un marché public. Les pouvoirs adjudicateurs reconnaissent les certificats équivalents des organismes établis dans d'autres États membres. Ils acceptent également d'autres moyens de preuves équivalents.

6. Les opérateurs économiques peuvent demander à tout moment leur inscription sur une liste officielle ou la délivrance du certificat. Ils doivent être informés dans un délai raisonnablement court de la décision de l'autorité établissant la liste ou de l'organisme de certification compétent.

[...] »

- 13 Intitulée « Informations qui doivent figurer dans les avis pour les marchés publics », l'annexe VII A de ladite directive précise, sous le titre « Avis de marchés », au point 17 de celui-ci, que l'avis de marché doit mentionner, notamment dans le cadre des procédures ouvertes, les « [c]ritères de sélection concernant la situation personnelle des opérateurs économiques qui peuvent entraîner l'exclusion de ces derniers et [les] informations requises prouvant qu'ils ne relèvent pas des cas justifiant l'exclusion[, les c]ritères de sélection et [les] renseignements concernant la situation personnelle de l'opérateur économique, [les] renseignements et [les] formalités nécessaires pour l'évaluation des capacités minimales de caractère économique et technique à remplir par l'opérateur économique[, ainsi que les n]iveau(x) spécifique(s) minimum(a) de capacités éventuellement exigé(s) ».

*Le règlement (CE) n° 852/2004*

- 14 Les considérants 1 et 8 du règlement (CE) n° 852/2004 du Parlement européen et du Conseil, du 29 avril 2004, relatif à l'hygiène des denrées alimentaires (JO 2004, L 139, p. 1, et rectificatif JO 2013, L 160, p. 16), tel que modifié par le règlement (CE) n° 219/2009 du Parlement européen et du Conseil, du 11 mars 2009 (JO 2009, L 87, p. 109) (ci-après le « règlement n° 852/2004 »), énoncent :

« (1) L'obtention d'un niveau élevé de protection de la vie et de la santé humaines est l'un des objectifs fondamentaux de la législation alimentaire, comme il est établi dans le règlement (CE) n° 178/2002 [du Parlement européen et du Conseil, du 28 janvier 2002, établissant les principes généraux et les prescriptions générales de la législation alimentaire, instituant l'Autorité européenne de sécurité des aliments et fixant des procédures relatives à la sécurité des denrées alimentaires (JO 2002, L 31, p. 1)]. Ledit règlement fixe aussi d'autres principes et définitions communs en matière de législation alimentaire nationale et communautaire, notamment l'objectif consistant à parvenir à la libre circulation des denrées alimentaires dans la Communauté.

[...]

(8) Une approche intégrée est nécessaire pour garantir la sûreté alimentaire du lieu de production primaire jusqu'à la mise sur le marché et l'exportation incluses. Chaque exploitant du secteur alimentaire tout au long de la chaîne devrait veiller à ce que la sûreté alimentaire ne soit pas compromise. »

15 Intitulé « Champ d'application », l'article 1<sup>er</sup> du règlement n° 852/2004 dispose, à son paragraphe 1 :

« Le présent règlement établit les règles générales en matière d'hygiène des denrées alimentaires à l'intention des exploitants du secteur alimentaire en tenant particulièrement compte des principes suivants :

- a) la responsabilité première en matière de sécurité des denrées alimentaires incombe à l'exploitant du secteur alimentaire ;
- b) il est nécessaire de garantir la sécurité des denrées alimentaires à toutes les étapes de la chaîne alimentaire depuis la production primaire ;

[...]

Le présent règlement s'applique à toutes les étapes de la production, de la transformation et de la distribution des denrées alimentaires ainsi qu'aux exportations. Il s'applique sans préjudice d'exigences plus spécifiques en matière d'hygiène des denrées alimentaires. »

16 Intitulé « Obligation générale », l'article 3 dudit règlement prévoit :

« Les exploitants du secteur alimentaire veillent à ce que toutes les étapes de la production, de la transformation et de la distribution des denrées alimentaires sous leur responsabilité soient conformes aux exigences pertinentes en matière d'hygiène fixées par le présent règlement. »

17 Intitulé « Contrôles officiels, enregistrement et agrément », l'article 6 du règlement n° 852/2004 dispose :

« 1. Les exploitants du secteur alimentaire coopèrent avec les autorités compétentes conformément aux autres dispositions législatives communautaires applicables ou, lorsqu'il n'en existe pas, au droit national.

2. En particulier, tout exploitant du secteur alimentaire notifie à l'autorité compétente appropriée, en respectant les exigences de celle-ci, chacun des établissements dont il a la responsabilité et qui mettent en œuvre l'une des étapes de la production, de la transformation et de la distribution des denrées alimentaires, en vue de l'enregistrement d'un tel établissement.

Les exploitants du secteur alimentaire veillent, en outre, à ce que les autorités compétentes disposent en permanence d'informations à jour sur les établissements, y compris en signalant toute modification significative de leurs activités et/ou toute fermeture d'un établissement existant.

3. Toutefois, les exploitants du secteur alimentaire veillent à ce que les établissements soient agréés par les autorités compétentes, à la suite d'au moins une inspection sur place, lorsque l'agrément est exigé :

- a) en vertu du droit national de l'État membre dans lequel se situe l'établissement ;
- b) conformément au règlement (CE) n° 853/2004 [du Parlement européen et du Conseil, du 29 avril 2004, fixant des règles spécifiques d'hygiène applicables aux denrées alimentaires d'origine animale (JO 2004, L 139, p. 55)],

ou

- c) par une décision arrêtée par la Commission. Cette mesure, qui vise à modifier des éléments non essentiels du présent règlement, est arrêtée en conformité avec la procédure de réglementation avec contrôle visée à l'article 14, paragraphe 3.

Tout État membre exigeant l'agrément de certains établissements situés sur son territoire en vertu du droit national, comme prévu au point a), informe la Commission et les autres États membres des règles de droit national pertinentes. »

### ***Le droit estonien***

#### *La loi relative aux marchés publics*

- <sup>18</sup> Intitulé « Principes généraux régissant la passation des marchés publics », l'article 3 de la Riigihangete seadus (loi relative aux marchés publics), dans sa version applicable au litige au principal (RT I 2016, 20, ci-après la « loi relative aux marchés publics »), dispose :

« Lors de la passation des marchés publics, le pouvoir adjudicateur doit respecter les principes suivants :

- 1) le pouvoir adjudicateur doit utiliser les moyens financiers de manière économe et conforme au but visé et réaliser l'objectif du marché public en question à un prix raisonnable, en garantissant, en cas de concurrence, le meilleur prix et la meilleure qualité possibles par le biais d'une comparaison des différentes offres ;
- 2) le pouvoir adjudicateur doit garantir la transparence du marché public et la possibilité de le contrôler ;
- 3) toutes les personnes qui ont leur domicile ou leur siège en Estonie, dans un autre État membre de l'Union européenne, dans un autre État membre de l'Espace économique européen ou dans un État ayant adhéré à [l'accord sur les marchés publics (JO 1996, C 256, p. 2), figurant à l'annexe 4 de l'accord instituant l'Organisation mondiale du commerce (OMC) (JO 1994, L 336, p. 3)], doivent être traitées de la même manière et sans discrimination par le pouvoir adjudicateur et celui-ci doit veiller à ce que toutes les limitations et tous les critères imposés aux personnes soient proportionnés, pertinents et fondés au regard de l'objectif du marché public ;
- 4) lors de la passation de marchés publics, le pouvoir adjudicateur doit assurer l'usage effectif de la concurrence existante et, dans ce contexte, la participation d'une personne morale de droit public ou d'une personne de droit privé utilisant des moyens publics à la procédure de passation du marché public ne doit pas fausser la concurrence du fait de l'utilisation de moyens publics ;
- 5) le pouvoir adjudicateur doit éviter les conflits d'intérêts portant atteinte à la concurrence ;
- 6) le pouvoir adjudicateur doit, si possible, donner la priorité aux solutions respectueuses de l'environnement. »

19 Intitulé « Vérification de la qualification du soumissionnaire ou du candidat », l'article 39 de la loi relative aux marchés publics prévoit, à son paragraphe 1 :

« Le pouvoir adjudicateur doit vérifier si la situation économique et financière et la compétence technique et professionnelle du soumissionnaire ou du candidat sont conformes aux conditions prévues par l'avis de marché en matière de qualification. Les conditions en matière de qualification doivent être suffisantes pour prouver l'aptitude du soumissionnaire ou du candidat à exécuter le marché public, tout en étant pertinentes et proportionnées au regard de la nature, de la quantité et de l'objectif des biens, des services ou des travaux qui constituent l'objet du marché public. »

20 L'article 41 de ladite loi, qui est consacré à la « [c]ompétence technique et professionnelle des soumissionnaires ou des candidats », énonce, à son paragraphe 3 :

« Lorsque le législateur prévoit des exigences spécifiques pour une activité devant être effectuée en vertu du marché public, le pouvoir adjudicateur indique, dans l'avis de marché, les exigences spécifiques devant être remplies, ainsi que les autorisations d'exploitation et les enregistrements nécessaires pour la qualification du soumissionnaire ou du candidat. Afin de pouvoir vérifier que les exigences spécifiques prévues par les dispositions légales sont remplies, le pouvoir adjudicateur exige, dans l'avis de marché, que le soumissionnaire ou le candidat produise la preuve qu'il dispose d'une autorisation d'exploitation ou d'un enregistrement ou qu'il remplit une autre exigence spécifique, ou la preuve qu'il est membre d'une organisation pertinente au sens de la législation de l'État dans lequel il est établi, à moins que le pouvoir adjudicateur ne puisse, sans frais majeurs, obtenir ces preuves en se reportant aux données publiques d'une base de données. Si le soumissionnaire ou le candidat ne dispose pas de l'autorisation d'exploitation ou de l'enregistrement en cause, ou s'il n'est pas membre de l'organisation pertinente au sens de la législation de l'État dans lequel il est établi, le pouvoir adjudicateur disqualifie le soumissionnaire ou le candidat. »

#### *La loi relative aux denrées alimentaires*

21 Intitulé « Obligation de détenir une autorisation », l'article 8 de la Toiduseadus (loi relative aux denrées alimentaires), dans sa version applicable au litige au principal (RT I 1999, 30, 415, ci-après la « loi relative aux denrées alimentaires »), dispose :

« (1) L'opérateur économique doit être titulaire d'une autorisation d'exploitation pour une activité dans le secteur alimentaire dans les établissements suivants :

- 1) un établissement au sens de l'article 6, paragraphe 3, sous b) et c), du règlement [n° 852/2004] ;
- 2) un établissement dans lequel les opérations relatives aux produits primaires d'origine animale n'impliquent aucune modification de la forme ou des caractéristiques initiales de ceux-ci, sauf s'il s'agit d'un établissement ayant pour objet la production primaire de ces produits, et dans lequel le producteur effectue des opérations connexes au sens du règlement [n° 852/2004] ;
- 3) un établissement où les opérations relatives aux produits primaires d'origine non animale impliquent la modification de la forme et des caractéristiques initiales de ceux-ci, sauf s'il s'agit d'un établissement visé à l'annexe II, chapitre III, du règlement [n° 852/2004] ;
- 4) un établissement où il est procédé à la transformation des denrées alimentaires, notamment à la préparation ou au conditionnement de celles-ci, sauf s'il s'agit du conditionnement de produits primaires d'origine non animale ou s'il s'agit d'un établissement visé à l'annexe II, chapitre III, du règlement [n° 852/2004] ;

- 5) un établissement dont les opérations portent sur des denrées alimentaires d'origine animale, qui distribue celles-ci à un autre opérateur et qui est visé à l'annexe II, chapitre III, du règlement [n° 852/2004] ;
- 6) un établissement où sont entreposées des denrées alimentaires qui, en vue de la garantie de la sécurité alimentaire, doivent être entreposées à une température différente de la température ambiante ;
- 7) un établissement qui est un commerce de détail portant notamment sur des denrées alimentaires qui, en vue de la garantie de la sécurité alimentaire, doivent être entreposées à une température différente de la température ambiante, sauf s'il s'agit d'un établissement visé à l'annexe II, chapitre III, du règlement [n° 852/2004] ;

[...]

(2) L'autorisation d'exploitation accorde le droit à l'opérateur économique de commencer et d'exercer une activité économique dans l'établissement ou dans la partie de l'établissement figurant dans l'autorisation d'exploitation.

(3) Le ministre responsable en la matière établit, par voie réglementaire, une liste détaillée des domaines d'exploitation et des catégories de denrées alimentaires pour lesquels l'opérateur doit détenir une autorisation d'exploitation. »

- 22 Aux termes de l'article 10 de la loi relative aux denrées alimentaires, intitulé « Objet du contrôle de l'autorisation d'exploitation » :

« L'autorisation d'exploitation est délivrée à l'opérateur économique si son établissement ou l'établissement qu'il utilise pour son activité d'exploitant du secteur alimentaire est conforme aux exigences prévues par [les règlements n°s 852/2004 et 853/2004] ainsi que par d'autres dispositions pertinentes en matière de denrées alimentaires. »

### **Le litige au principal et les questions préjudicielles**

- 23 Le ministère des Affaires sociales a organisé deux procédures ouvertes de marchés publics pour l'achat d'aide alimentaire en faveur des personnes les plus démunies, l'une au cours de l'année 2015, l'autre au cours de l'année 2017, dont la valeur estimée était, dans chaque cas, de 4 millions d'euros.
- 24 Dans le cadre du premier marché, il a initialement été exigé que les soumissionnaires disposent de l'agrément du Veterinaar- ja Toiduamet (office alimentaire et vétérinaire, Estonie), cet agrément étant réputé nécessaire à l'exécution de ce marché. Cependant, au cours de la procédure de passation de celui-ci, le dossier d'appel d'offres a été modifié afin de substituer à cette exigence l'obligation de fournir une attestation concernant la satisfaction des obligations en matière d'information et d'autorisation qui étaient prévues par la loi relative aux denrées alimentaires et qui étaient nécessaires à l'exécution dudit marché.
- 25 Dans le cadre du second marché, le pouvoir adjudicateur a d'emblée exigé l'attestation mentionnée au point précédent.
- 26 Dans le cadre de chacun de ces deux marchés publics, des accords-cadres ont été signés avec les trois soumissionnaires retenus.

- 27 Par une décision de correction financière du 30 octobre 2018, Riigi Tugiteenuste Keskus a rejeté des demandes de paiement pour un montant d'environ 463 000 euros. Ces demandes avaient été introduites dans le cadre du projet « Achat et transport des denrées alimentaires jusqu'au lieu de stockage », qui s'inscrit dans un programme d'aide alimentaire du ministère des Affaires sociales destiné aux personnes les plus démunies.
- 28 Ce faisant, Riigi Tugiteenuste Keskus rejoignait la position exprimée par le Rahandusministeerium (ministère des Finances, Estonie) dans le rapport final de l'audit du 10 septembre 2018, lequel concluait que l'exigence que les soumissionnaires disposent d'un agrément d'une autorité estonienne ou qu'ils remplissent des obligations en matière d'information et d'autorisation en Estonie avait un caractère restrictif injustifié pour les soumissionnaires établis dans un État membre autre que la République d'Estonie.
- 29 Après le rejet du recours gracieux qu'il avait formé devant Riigi Tugiteenuste Keskus, le ministère des Affaires sociales a introduit un recours devant le Tallinna Halduskohus (tribunal administratif de Tallinn, Estonie) en vue d'obtenir l'annulation de la décision de correction financière du 30 octobre 2018.
- 30 À l'appui de ce recours, il a allégué, en premier lieu, qu'il devait, pour se conformer à l'article 41, paragraphe 3, de la loi relative aux marchés publics, indiquer, dans l'avis de marché, en tant que condition de qualification des soumissionnaires, les exigences spécifiques devant être remplies ainsi que les autorisations d'exploitation et les enregistrements nécessaires.
- 31 Or, en l'occurrence, l'exécution des marchés publics en cause nécessitait l'utilisation d'un entrepôt intermédiaire dans lequel stocker des denrées alimentaires ou d'un moyen de transport qui se trouve en Estonie. En remplissant de telles conditions, le soumissionnaire deviendrait un exploitant du secteur alimentaire et devrait, conformément notamment à l'article 8 de la loi relative aux denrées alimentaires ainsi qu'à l'article 6, paragraphe 3, du règlement n° 852/2004, remplir les obligations en matière d'information et d'autorisation en Estonie. Le pouvoir adjudicateur n'aurait en effet pas la possibilité d'accepter une autorisation d'exploitation de l'État membre dans lequel le soumissionnaire est établi dans la mesure où, en matière d'autorisations d'exploitation dans le secteur alimentaire, il n'y a pas de reconnaissance mutuelle entre les États membres.
- 32 Selon le ministère des Affaires sociales, la fixation de conditions de qualification liées aux exigences spécifiques imposées par la loi relative aux denrées alimentaires a permis au pouvoir adjudicateur de réduire légalement les risques d'une mauvaise exécution des marchés publics en cause. La vérification du respect des obligations imposées par cette loi, en matière d'information et d'autorisation, aurait donc dû intervenir au stade de la qualification des soumissionnaires, et non pas lors de l'exécution de ces marchés. À cet égard, il aurait suffi que le soumissionnaire établi dans un État membre autre que la République d'Estonie informe par lettre l'office alimentaire et vétérinaire du fait qu'il allait commencer une activité, sans qu'il soit nécessaire d'obtenir une réponse de cet office. En même temps qu'il informait ledit office ou après, ce soumissionnaire aurait pu engager, si besoin, une procédure d'autorisation. Compte tenu du délai prévu pour la soumission des offres dans le cas d'un appel d'offres international, qui est d'au moins 40 jours, et du délai de la procédure d'autorisation prévue par ladite loi, qui est de 30 jours, ledit soumissionnaire aurait disposé de suffisamment de temps pour effectuer les démarches liées à la procédure d'autorisation.
- 33 En second lieu, le premier marché aurait déjà été évalué et approuvé deux fois par les auditeurs du ministère des Finances. Aussi, le changement rétroactif de l'interprétation des règles de passation des marchés publics à l'occasion d'un troisième audit effectué par les mêmes auditeurs ne serait pas conforme aux principes de bonne administration et de protection de la confiance légitime.

- 34 Devant le Tallinna Halduskohus (tribunal administratif de Tallinn), Riigi Tugiteenuste Keskus, qui est soutenue par le ministère des Finances, a conclu au rejet du recours du ministère des Affaires sociales. Elle a notamment allégué que l'article 46 de la directive 2004/18 permet seulement d'exiger du soumissionnaire qu'il produise la preuve qu'il dispose d'une autorisation de fournir des services délivrée par l'État membre dans lequel il est établi ou une preuve relative à son appartenance à une organisation spécifique dans cet État membre. En outre, il serait déraisonnable et contraire au principe d'égalité de traitement d'exiger que le soumissionnaire ait déjà procédé à divers actes en Estonie au moment de la soumission de l'offre, même si ceux-ci sont liés à l'exécution du marché. Enfin, Riigi Tugiteenuste Keskus considère que le principe de protection de la confiance légitime n'a pas été méconnu.
- 35 Par une décision du 22 mai 2019, le Tallinna Halduskohus (tribunal administratif de Tallinn) a rejeté le recours du ministère des Affaires sociales, au motif que l'exigence que les soumissionnaires disposent d'un agrément d'une autorité estonienne ou qu'ils remplissent des obligations en matière d'information et d'autorisation en Estonie était disproportionnée et discriminatoire à l'égard des soumissionnaires établis dans d'autres États membres. Cette juridiction a également écarté le moyen tiré d'une violation du principe de protection de la confiance légitime dès lors que le ministère des Affaires sociales ne pouvait, au regard d'audits antérieurs, non contraignants, effectués par les services du ministère des Finances, avoir de certitude juridique quant à l'absence de constatation de violations à l'avenir des règles applicables en matière de marchés publics.
- 36 À la suite du rejet de son recours, le ministère des Affaires sociales a interjeté appel devant la Tallinna Ringkonnakohus (cour d'appel de Tallinn, Estonie).
- 37 Selon la Tallinna Ringkonnakohus (cour d'appel de Tallinn), les conditions de délivrance de l'attestation ou de l'agrément de l'autorité compétente n'étant pas totalement harmonisées par le règlement n° 852/2004, un opérateur économique ne saurait s'appuyer, pour commencer à exercer une activité dans un État membre autre que son État d'origine, sur l'agrément délivré dans ce dernier, mais devrait obtenir, dans le premier, la délivrance de l'agrément exigé.
- 38 En outre, le fait de qualifier un soumissionnaire pour un marché public au regard de la seule promesse faite par celui-ci de demander une autorisation d'exploitation ou un enregistrement pourrait compromettre l'exécution du marché concerné si ce soumissionnaire ne remplit pas cette obligation ou s'il n'est pas en mesure d'effectuer son activité conformément aux conditions d'obtention de cette autorisation ou de cet enregistrement.
- 39 Tout en relevant que l'exigence d'une autorisation d'exploitation ou d'un enregistrement en Estonie est disproportionnée à l'égard des soumissionnaires établis dans un autre État membre, la juridiction de renvoi observe que l'interprétation de l'article 46 de la directive 2004/18 ne s'impose pas avec évidence, d'autant que la Cour n'a pas encore eu l'occasion d'interpréter cette disposition. En outre, les exigences fixées dans l'intérêt de la sécurité des denrées alimentaires seraient justifiées en tant que condition pour l'exécution des marchés publics en cause, de sorte que le litige au principal ne porterait que sur la question du moment auquel il convient de satisfaire à ces exigences, soit lors de la soumission de l'offre, soit au stade de l'exécution du marché.
- 40 C'est dans ce contexte que la Tallinna Ringkonnakohus (cour d'appel de Tallinn) a décidé de surseoir à statuer et de poser à la Cour les questions préjudicielles suivantes :
- « 1) Convient-il d'interpréter les dispositions combinées des articles 2 et 46 de la directive [2004/18] en ce sens qu'elles s'opposent aux dispositions d'une législation nationale – comme celles de l'article 41, paragraphe 3, de la [loi relative aux marchés publics] – en vertu desquelles le pouvoir adjudicateur devait, lorsque la législation prévoit des exigences spécifiques pour une activité devant être effectuée en vertu d'un marché public, indiquer dans l'avis de marché les autorisations d'exploitation ou les enregistrements nécessaires pour la qualification du soumissionnaire, exiger

dans l'avis de marché, afin de pouvoir vérifier que les exigences spécifiques prévues par les dispositions légales sont remplies, que le soumissionnaire produise la preuve qu'il dispose d'une autorisation d'exploitation ou d'un enregistrement et disqualifier le soumissionnaire si celui-ci ne dispose pas de l'autorisation d'exploitation ou de l'enregistrement en question ?

- 2) Convient-il d'interpréter les dispositions combinées des articles 2 et 46 de la directive [2004/18] en ce sens qu'elles s'opposent à ce que le pouvoir adjudicateur prévoie, dans le cadre d'une procédure de passation de marché public en matière d'aide alimentaire dont la valeur dépasse le seuil imposant un appel d'offres international, une condition en matière de qualification des soumissionnaires, en vertu de laquelle tous les soumissionnaires doivent, indépendamment du lieu dans lequel ils ont exercé leur activité jusqu'alors, disposer, déjà au moment de la soumission de l'offre, d'une autorisation d'exploitation ou d'un enregistrement dans l'État membre dans lequel l'aide alimentaire doit être délivrée, même si le soumissionnaire n'a pas exercé d'activité précédemment dans cet État membre ?
- 3) En cas de réponse affirmative à la question qui précède :
  - a) convient-il de considérer que les articles 2 et 46 de la directive [2004/18] sont des dispositions tellement concrètes qu'elles excluent, en tout état de cause, la possibilité d'opposer à ces dispositions le principe de protection de la confiance légitime et
  - b) convient-il d'interpréter les articles 2 et 46 de la directive [2004/18], en ce sens que, dans l'hypothèse où le pouvoir adjudicateur a exigé que, dans le cadre d'une procédure de passation de marché public en matière d'aide alimentaire, les soumissionnaires disposent, déjà au moment de la soumission de l'offre, d'une autorisation d'exploitation délivrée conformément à la [loi relative aux denrées alimentaires], on est en présence d'une violation manifeste de la réglementation en vigueur, d'une négligence ou d'un abus, qui exclut la possibilité d'invoquer le principe de protection de la confiance légitime ? »

## Sur les questions préjudicielles

### *Sur les première et deuxième questions*

- 41 Par ses première et deuxième questions, qu'il convient d'examiner conjointement, la juridiction de renvoi demande, en substance, si les articles 2 et 46 de la directive 2004/18 doivent être interprétés en ce sens qu'ils s'opposent à une réglementation nationale en vertu de laquelle le pouvoir adjudicateur doit exiger, dans un avis de marché et en tant que critère de sélection qualitative, que les soumissionnaires apportent la preuve, dès le dépôt de leur offre, qu'ils disposent d'un enregistrement ou d'un agrément requis par la réglementation applicable à l'activité faisant l'objet du marché public en cause et délivré par l'autorité compétente de l'État membre d'exécution de ce marché, alors même qu'ils possèdent déjà un enregistrement ou un agrément similaire dans l'État membre dans lequel ils sont établis.
- 42 À titre liminaire, il convient d'observer que le second marché public en cause au principal a été passé au cours de l'année 2017, alors que la directive 2004/18 n'était plus en vigueur, dès lors qu'elle avait été abrogée avec effet au 18 avril 2016 par 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 (JO 2014, L 95, p. 65), le délai de transposition des dispositions de la directive 2014/24 expirant également le 18 avril 2016.
- 43 Pour autant, en l'absence de précision par la juridiction de renvoi de la date à laquelle le pouvoir adjudicateur a choisi le type de procédure qu'il entendait suivre et a tranché définitivement la question de savoir s'il y avait ou non obligation de procéder à une mise en concurrence préalable pour l'adjudication du marché public concerné, il ne peut être déterminé si les dispositions de la

directive 2014/24 sont inapplicables au motif que le délai de transposition de celle-ci aurait expiré après cette date (voir, en ce sens, arrêts du 27 octobre 2016, *Hörmann Reisen*, C-292/15, EU:C:2016:817, points 31 et 32, ainsi que du 28 février 2018, *MA.T.I. SUD et Duemme SGR*, C-523/16 et C-536/16, EU:C:2018:122, point 36), étant précisé que le contenu des articles 2 et 46 de la directive 2004/18 a été repris dans la directive 2014/24.

- 44 En outre, il y a lieu de relever que l'obligation pour les soumissionnaires de disposer d'un enregistrement ou d'un agrément requis par la réglementation applicable à l'activité faisant l'objet du marché public en cause doit être appréhendée comme un critère de sélection qualitative et non pas comme une condition d'exécution du marché, au sens de l'article 26 de la directive 2004/18.
- 45 En effet, d'une part, cette exigence correspond à la faculté ouverte au pouvoir adjudicateur à l'article 46 de cette directive d'inviter un opérateur économique à démontrer son habilitation à exercer l'activité professionnelle concernée par une procédure de passation de marché public. Ladite exigence énonce ainsi un critère de sélection qualitative des soumissionnaires destiné à permettre aux adjudicateurs d'apprécier l'aptitude desdits soumissionnaires à exécuter le marché public concerné.
- 46 D'autre part, l'obligation pour un opérateur économique de s'enregistrer dans l'État membre d'exécution du marché public en cause ou d'y disposer d'un agrément présuppose, certes, que l'adjudicataire sera tenu de disposer d'un établissement dans cet État. En revanche, elle ne renseigne aucunement quant aux modalités d'exécution de ce marché. Partant, l'exigence de disposer d'un enregistrement ou d'un agrément ne saurait être considérée comme étant l'expression d'une condition particulière concernant l'exécution dudit marché.
- 47 Il convient, dès lors, de déterminer si l'article 46 de la directive 2004/18 s'oppose à ce qu'un pouvoir adjudicateur impose, en tant que critère de sélection qualitative des soumissionnaires, la délivrance d'un enregistrement et/ou d'un agrément dans l'État membre d'exécution du marché public en cause, y compris dans l'hypothèse où les soumissionnaires disposeraient déjà d'un enregistrement et/ou d'un agrément similaire dans l'État membre dans lequel ils sont établis.
- 48 En premier lieu, s'agissant de la directive 2004/18, il découle de son article 46, lu en combinaison avec le considérant 42 de celle-ci, que le principe de reconnaissance mutuelle des qualifications prévaut au stade de la sélection des soumissionnaires. L'article 46, premier alinéa, de cette directive prévoit ainsi que, lorsqu'un opérateur économique désireux de participer à un marché public est invité à justifier de son inscription au registre de la profession ou au registre du commerce ou à fournir une déclaration sous serment ou un certificat, il peut le faire conformément aux conditions prévues dans l'État membre où il est établi. Le second alinéa de cet article énonce, dans le même sens, que, dans les procédures de passation des marchés publics de services, lorsque les candidats ou les soumissionnaires ont besoin d'une autorisation spécifique ou doivent être membres d'une organisation spécifique pour pouvoir fournir dans leur État membre d'origine le service concerné, le pouvoir adjudicateur peut leur demander de prouver qu'ils possèdent cette autorisation ou qu'ils appartiennent à cette organisation.
- 49 Il s'ensuit qu'un soumissionnaire doit pouvoir prouver son aptitude à exécuter un marché public en se prévalant de documents, tels qu'un certificat ou une inscription au registre de la profession ou au registre du commerce, émanant des autorités compétentes de l'État membre dans lequel il est établi.
- 50 Cette interprétation de l'article 46 de la directive 2004/18 est corroborée par d'autres dispositions de cette directive. C'est ainsi que l'article 48, paragraphe 2, sous d) et sous j), ii), de ladite directive mentionne diverses hypothèses dans lesquelles un opérateur économique peut justifier de ses capacités techniques et/ou professionnelles en transmettant au pouvoir adjudicateur de l'État membre d'exécution d'un marché public des documents établis par les autorités compétentes d'un État membre autre que celui-ci. Il en va de même de l'article 49 de la même directive en ce qui concerne le respect des normes de garantie de la qualité.

- 51 Il découle également de l'article 52, paragraphe 3, de la directive 2004/18 que l'inscription certifiée par les organismes compétents d'un État membre sur des listes officielles ou le certificat délivré par l'organisme de certification de cet État membre constitue une présomption d'aptitude, à l'égard des pouvoirs adjudicateurs des autres États membres, par rapport notamment à l'article 46 de cette directive. Il ressort également de l'article 52, paragraphe 4, de ladite directive que les renseignements qui peuvent être déduits de l'inscription sur des listes officielles ou de la certification ne peuvent être mis en cause sans justification. Enfin, conformément à l'article 52, paragraphe 5, second alinéa, de la même directive, les pouvoirs adjudicateurs d'un État membre reconnaissent les certificats équivalents des organismes établis dans d'autres États membres.
- 52 Il convient, par ailleurs, de relever que la méconnaissance de l'article 46 de la directive 2004/18 implique nécessairement celle des principes de proportionnalité et d'égalité de traitement des soumissionnaires, tels que garantis à l'article 2 de cette directive, puisque l'exigence que les soumissionnaires disposent d'un agrément d'une autorité estonienne ou qu'ils remplissent des obligations en matière d'information et d'autorisation en Estonie s'avère discriminatoire et n'apparaît pas justifiée, à l'égard des soumissionnaires établis dans d'autres États membres.
- 53 En l'occurrence, rien ne permet de supposer que les marchés publics en cause au principal ne pourraient pas être exécutés depuis l'État membre où le soumissionnaire est établi ou un autre État membre. Ainsi, c'est au soumissionnaire de décider, sur la base d'un calcul économique, s'il souhaite se doter d'un établissement dans l'État membre d'exécution du marché concerné.
- 54 De surcroît, la Cour a déjà considéré que le fait, pour un État membre, de subordonner l'exécution de prestations de services par une entreprise établie dans un autre État membre à la possession d'une autorisation d'établissement dans le premier État aurait pour conséquence d'enlever tout effet utile à l'article 56 TFUE dont l'objet est, précisément, d'éliminer les restrictions à la libre prestation de services de la part de personnes non établies dans l'État membre sur le territoire duquel la prestation doit être fournie (voir, par analogie, arrêt du 10 février 1982, *Transporoute et travaux*, 76/81, EU:C:1982:49, point 14).
- 55 Il s'ensuit que l'article 46 de la directive 2004/18 doit être interprété en ce sens qu'il s'oppose à ce qu'un pouvoir adjudicateur impose, en tant que critère de sélection qualitative, l'obtention d'un enregistrement et/ou d'un agrément dans l'État membre d'exécution des marchés publics dans l'hypothèse où le soumissionnaire bénéficierait déjà d'un agrément similaire dans l'État membre dans lequel il est établi.
- 56 En second lieu, la décision de renvoi suggère néanmoins que l'obligation pour les soumissionnaires de disposer d'un enregistrement ou d'un agrément en Estonie, quand bien même ils seraient déjà titulaires d'un agrément similaire dans l'État membre dans lequel ils sont établis, découle de la loi relative aux denrées alimentaires, laquelle tend à concrétiser les dispositions du règlement n° 852/2004, compte tenu des nombreux renvois à ce règlement qu'elle comporte. Dans ces conditions, la réglementation, tant nationale que de l'Union, relative aux denrées alimentaires serait susceptible de constituer une loi spéciale et, à ce titre, de déroger aux règles de passation des marchés publics.
- 57 Aussi convient-il de déterminer si l'interprétation de l'article 46 de la directive 2004/18 dégagée au point 55 du présent arrêt n'entre pas en conflit avec le règlement n° 852/2004, auquel cas la Cour devrait s'efforcer de concilier les exigences antagonistes issues de ce règlement et de cette directive.
- 58 À cet égard, il apparaît, ainsi que l'énonce son considérant 1, que le règlement n° 852/2004 a certes pour objectif l'obtention d'un niveau élevé de protection de la vie et de la santé humaines, mais qu'il tend aussi à parvenir à la libre circulation des denrées alimentaires dans l'Union.

- 59 Or, cet objectif de libre circulation des denrées alimentaires serait affecté si les exploitants du secteur alimentaire devaient s'enregistrer ou obtenir une autorisation d'exploitation dans chaque État membre dans lequel ils transportent ou stockent leurs denrées alimentaires.
- 60 Ainsi que cela ressort de l'article 3 du règlement n° 852/2004, lu en combinaison avec le considérant 8 de celui-ci, le législateur de l'Union promeut une approche intégrée afin de garantir la sûreté alimentaire du lieu de production primaire jusqu'à la mise sur le marché et l'exportation incluses et charge, à cette fin, chaque exploitant du secteur alimentaire de veiller, tout au long de la chaîne alimentaire, à ce que la sûreté alimentaire ne soit pas compromise. De même, l'article 1<sup>er</sup>, paragraphe 1, premier alinéa, sous a), de ce règlement met en exergue la responsabilité première en matière de sécurité des denrées alimentaires qui incombe à l'exploitant du secteur alimentaire.
- 61 Cela étant, afin de garantir la sécurité des denrées alimentaires à toutes les étapes de la chaîne alimentaire depuis la production primaire, ainsi que le requiert l'article 1<sup>er</sup>, paragraphe 1, premier alinéa, sous b), dudit règlement, l'article 6 du même règlement prévoit des contrôles officiels, l'enregistrement et l'agrément des établissements du secteur alimentaire.
- 62 L'article 6 du règlement n° 852/2004 n'exclut cependant pas une disjonction entre, d'une part, la compétence pour effectuer l'enregistrement d'un établissement du secteur alimentaire ou pour délivrer un agrément à un tel établissement et, d'autre part, la compétence pour contrôler l'activité ainsi autorisée. Ainsi, dans des circonstances telles que celles de l'affaire au principal, l'enregistrement ou l'agrément obtenu dans un État membre doit permettre à son titulaire de distribuer des denrées alimentaires dans un autre État membre dont les autorités sont cependant libres, dans ce cas, de contrôler cette distribution et de veiller au respect des dispositions dudit règlement.
- 63 Il s'ensuit que la circonstance qu'un opérateur économique possède un enregistrement ou un agrément délivré par l'État membre dans lequel il est établi constitue, dans le cadre d'une procédure de passation de marché se déroulant dans un autre État membre, une présomption de son aptitude à assurer dans ce dernier État une activité de fourniture et de distribution de denrées alimentaires et, partant, d'y exécuter le marché en cause.
- 64 Ainsi que l'a indiqué la Commission en réponse à une question écrite de la Cour, un exploitant peut, par conséquent, se prévaloir de l'enregistrement ou de l'agrément de l'État membre dans lequel est situé l'établissement du secteur alimentaire depuis lequel il a expédié ses denrées alimentaires. Il en va ainsi parce que les États membres sont tenus de soumettre tous les établissements à des contrôles officiels, d'appliquer des procédures visant à garantir que les contrôles sont effectués de manière efficace et d'assurer une coopération entre les autorités compétentes des différents États membres. Partant, dans une situation telle que celle en cause au principal, un exploitant du secteur alimentaire dont l'établissement situé dans un État membre autre que la République d'Estonie est enregistré ou agréé dans celui-ci peut livrer des denrées alimentaires en Estonie sans avoir à obtenir une autorisation supplémentaire spéciale.
- 65 Dans ces conditions, il convient de relever, à l'instar de la Commission, que l'obligation de disposer d'un entrepôt situé sur le territoire estonien découle d'une exigence spécifique de la procédure de passation de marché en cause au principal et non pas du règlement n° 852/2004 lui-même.
- 66 Eu égard aux considérations qui précèdent, il y a lieu de répondre aux première et deuxième questions que les articles 2 et 46 de la directive 2004/18 doivent être interprétés en ce sens qu'ils s'opposent à une réglementation nationale en vertu de laquelle le pouvoir adjudicateur doit exiger, dans un avis de marché et en tant que critère de sélection qualitative, que les soumissionnaires apportent la preuve, dès le dépôt de leur offre, qu'ils disposent d'un enregistrement ou d'un agrément requis par la réglementation applicable à l'activité faisant l'objet du marché public en cause et délivré par l'autorité compétente de l'État membre d'exécution de ce marché, alors même qu'ils possèdent déjà un enregistrement ou un agrément similaire dans l'État membre dans lequel ils sont établis.

### *Sur la troisième question*

- 67 Par sa troisième question, la juridiction de renvoi demande, en substance, si le principe de protection de la confiance légitime doit être interprété en ce sens qu'il peut être invoqué par un pouvoir adjudicateur qui, dans le cadre d'une procédure de passation de marché public, a, pour se conformer à la réglementation nationale relative aux denrées alimentaires, exigé des soumissionnaires qu'ils disposent, dès la soumission de leur offre, d'un enregistrement ou d'un agrément délivré par l'autorité compétente de l'État membre d'exécution du marché.
- 68 Il ressort de la décision de renvoi que, dans le litige au principal, le ministère des Affaires sociales estime que, s'il devait lui être reproché d'avoir méconnu les articles 2 et 46 de la directive 2004/18, cette violation des règles de passation des marchés publics de l'Union devrait demeurer sans effet en vertu du principe de protection de la confiance légitime dès lors que, préalablement à l'adoption de la décision de correction financière du 30 octobre 2018, les auditeurs du ministère des Finances ont, à deux reprises, approuvé l'exigence imposée à tous les soumissionnaires, y compris à ceux établis dans un État membre autre que la République d'Estonie, de présenter, lors de la soumission de leur offre, une autorisation d'exploitation délivrée par l'office alimentaire et vétérinaire.
- 69 Selon une jurisprudence constante de la Cour, le droit de se prévaloir du principe de protection de la confiance légitime ne s'étend qu'à un justiciable à l'égard duquel une autorité administrative nationale a fait naître des espérances fondées du fait d'assurances précises, inconditionnelles et concordantes, émanant de sources autorisées et fiables, qu'elle lui aurait fournies (voir, en ce sens, arrêts du 7 août 2018, *Ministru kabinetis*, C-120/17, EU:C:2018:638, point 50 et jurisprudence citée ; du 5 mars 2019, *Eesti Pagar*, C-349/17, EU:C:2019:172, point 97, ainsi que du 19 décembre 2019, *GRDF*, C-236/18, EU:C:2019:1120, point 46).
- 70 Toutefois, la conception unitaire de l'État, qui prévaut tant en droit international public qu'en droit de l'Union (voir, en ce sens, arrêt du 5 mars 1996, *Brasserie du pêcheur et Factortame*, C-46/93 et C-48/93, EU:C:1996:79, point 34), exclut, par principe, qu'une autorité nationale puisse se prévaloir du principe du droit de l'Union de protection de la confiance légitime dans un litige qui la met aux prises avec une autre composante de l'État.
- 71 Ainsi, dans le cadre du litige au principal, le fait que le ministère des Finances a déjà approuvé une pratique contraire au droit de l'Union ne saurait être invoqué par le ministère des Affaires sociales aux fins de laisser perdurer cette pratique ou, à tout le moins, d'en neutraliser les effets passés.
- 72 Il y a donc lieu de répondre à la troisième question que le principe de protection de la confiance légitime doit être interprété en ce sens qu'il ne peut pas être invoqué par un pouvoir adjudicateur qui, dans le cadre d'une procédure de passation de marché public, a, pour se conformer à la réglementation nationale relative aux denrées alimentaires, exigé des soumissionnaires qu'ils disposent, dès la soumission de leur offre, d'un enregistrement ou d'un agrément délivré par l'autorité compétente de l'État membre d'exécution du marché.

### **Sur les dépens**

- 73 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 (quatrième chambre) dit pour droit :

- 1) **Les articles 2 et 46 de 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, doivent être interprétés en ce sens qu'ils s'opposent à une réglementation nationale en vertu de laquelle le pouvoir adjudicateur doit exiger, dans un avis de marché et en tant que critère de sélection qualitative, que les soumissionnaires apportent la preuve, dès le dépôt de leur offre, qu'ils disposent d'un enregistrement ou d'un agrément requis par la réglementation applicable à l'activité faisant l'objet du marché public en cause et délivré par l'autorité compétente de l'État membre d'exécution de ce marché, alors même qu'ils possèdent déjà un enregistrement ou un agrément similaire dans l'État membre dans lequel ils sont établis.**
- 2) **Le principe de protection de la confiance légitime doit être interprété en ce sens qu'il ne peut pas être invoqué par un pouvoir adjudicateur qui, dans le cadre d'une procédure de passation de marché public, a, pour se conformer à la réglementation nationale relative aux denrées alimentaires, exigé des soumissionnaires qu'ils disposent, dès la soumission de leur offre, d'un enregistrement ou d'un agrément délivré par l'autorité compétente de l'État membre d'exécution du marché.**

Signatures