Recueil de la jurisprudence

ARRÊT DE LA COUR (deuxième chambre)

5 mars 2026 *

« Renvoi préjudiciel – Passation des marchés publics – Directive 2014/24/UE – Marché de services sociaux sans hébergement – Marché d'une valeur inférieure au seuil d'application de cette directive – Article 67 – Critères d'attribution de nature sociale – Offre économiquement la plus avantageuse – Augmentation des salaires du personnel exécutant le contrat au-delà du niveau des salaires prévus par la convention collective sectorielle – Lien avec l'objet du marché – Proportionnalité et non-discrimination – Article 28 de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne – Droit à la négociation collective »

Dans l'affaire C-210/24,

ayant pour objet une demande de décision préjudicielle au titre de l'article 267 TFUE, introduite par l'Órgano Administrativo de Recursos Contractuales de la Comunidad Autónoma de Euskadi (organe administratif de la Communauté autonome du Pays basque compétent en matière de recours dans le domaine des marchés publics, Espagne), par décision du 14 mars 2024, parvenue à la Cour le même jour, dans la procédure

Asociación de Empresas de Servicios para la Dependencia (AESTE)

contre

Ayuntamiento de Ortuella,

LA COUR (deuxième chambre),

composée de Mme K. Jürimäe, présidente de chambre, M. K. Lenaerts, président de la Cour, faisant fonction de juge de la deuxième chambre, MM. F. Schalin, M. Gavalec (rapporteur) et Z. Csehi, juges,

avocat général : M. A. Biondi,

greffier : Mme R. Stefanova-Kamisheva, administratrice,

vu la procédure écrite et à la suite de l'audience du 9 avril 2025,

considérant les observations présentées :

– pour le gouvernement espagnol, par M. S. Núñez Silva, en qualité d'agent,

* Langue de procédure : l'espagnol.

– pour la Commission européenne, par MM. B.-R. Killmann, L. Malferrari, Mme E. Sanfrutos Cano et M. G. Wils, en qualité d'agents,

ayant entendu l'avocat général en ses conclusions à l'audience du 3 juillet 2025,

rend le présent

Arrêt

1 La demande de décision préjudicielle porte sur l'interprétation de l'article 67, paragraphe 1, de la directive 2014/24/UE du Parlement européen et du Conseil, du 26 février 2014, sur la passation des marchés publics et abrogeant la directive 2004/18/CE (JO 2014, L 94, p. 65), de la directive 96/71/CE du Parlement européen et du Conseil, du 16 décembre 1996, concernant le détachement de travailleurs effectués dans le cadre d'une prestation de services (JO 1996, L 18, p. 1), de l'article 56 TFUE ainsi que de l'article 28 de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne (ci-après la « Charte »).

2 Cette demande a été présentée dans le cadre d'un litige opposant l'Asociación de Empresas de Servicios para la Dependencia (AESTE) à l'Ayuntamiento de Ortuella (administration communale d'Ortuella, Espagne) au sujet de la légalité d'un critère d'attribution figurant dans le cahier des charges d'un marché de services passé par cette administration.

Le cadre juridique

Le droit de l'Union

3 Les considérants 89, 90, 92, 97, 98 et 114 de la directive 2014/24 énoncent :

« (89) Les critères d'attribution constituent une notion essentielle de la présente directive. Il importe par conséquent que les dispositions correspondantes soient présentées d'une manière aussi simple et rationnelle que possible. À cette fin, les termes "offre économiquement la plus avantageuse" peuvent être utilisés comme notion prépondérante, puisque toutes les offres retenues devraient en fin de compte être sélectionnées en fonction de ce que le pouvoir adjudicateur concerné considère comme étant la meilleure solution sur le plan économique parmi celles proposées. [...]

(90) Le marché devrait être attribué selon des critères objectifs qui assurent le respect des principes de transparence, de non-discrimination et d'égalité de traitement, dans le but de garantir une comparaison objective de la valeur relative des offres afin de déterminer, dans des conditions de concurrence effective, quelle est l'offre économiquement la plus avantageuse. Il convient d'indiquer expressément que l'offre économiquement la plus avantageuse devrait être évaluée sur la base du meilleur rapport qualité/prix, qui devrait dans tous les cas comporter un élément en rapport avec le prix ou le coût. Il y a également lieu de préciser que cette évaluation de l'offre économiquement la plus avantageuse pourrait aussi être fondée exclusivement sur le prix ou le rapport coût/efficacité. Il convient par ailleurs de rappeler que les pouvoirs adjudicateurs sont libres de fixer des normes de qualité adéquates en arrêtant des spécifications techniques ou des conditions d'exécution du marché.

Pour favoriser les passations de marchés publics davantage orientées vers la qualité, les États membres devraient être autorisés à interdire ou [à] limiter, lorsqu'ils le jugent approprié, le recours au seul critère de prix ou de coût pour évaluer l'offre économiquement la plus avantageuse.

Afin de garantir le respect du principe d'égalité de traitement lors de l'attribution des marchés, les pouvoirs adjudicateurs devraient être tenus d'instaurer la transparence nécessaire pour permettre à tous les soumissionnaires d'être raisonnablement informés des critères et des modalités qui seront appliqués lors de la décision d'attribution du marché. Les pouvoirs adjudicateurs devraient par conséquent être tenus d'indiquer les critères d'attribution du marché, ainsi que la pondération relative qui sera conférée à chacun d'entre eux. [...]

[...]

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

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

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

[...]

(97) En outre, afin que les considérations sociales et environnementales soient mieux prises en compte dans les procédures de passation de marché, il convient que les pouvoirs adjudicateurs soient autorisés à appliquer des critères d'attribution ou des conditions d'exécution de marché liés aux travaux, produits ou services à fournir en vertu du marché public sous tous leurs aspects et à n'importe quel stade de leur cycle de vie, depuis l'extraction des matières premières utilisées pour le produit jusqu'au stade de l'élimination de celui-ci, y compris les facteurs intervenant dans le processus spécifique de production, de fourniture ou de commercialisation et ses conditions, desdits travaux, produits ou services, ou dans un processus spécifique lié à un stade ultérieur de leur cycle de vie, même lorsque ces facteurs ne font pas partie de leur contenu matériel. [...]

Toutefois, la condition de l'existence d'un lien avec l'objet du marché exclut les critères et conditions relatifs à la politique générale de l'entreprise, qui ne peuvent être considérés comme un élément caractérisant le processus spécifique de production ou de fourniture des travaux, produits ou services achetés. Les pouvoirs adjudicateurs ne devraient dès lors pas être autorisés à exiger des soumissionnaires qu'ils aient mis en place une politique particulière de responsabilité sociale ou environnementale de l'entreprise.

(98) Il est essentiel que les critères d'attribution ou les conditions d'exécution du marché concernant les aspects sociaux du processus de production aient trait aux travaux, produits ou services à fournir en vertu du marché. En outre, ils devraient être appliqués conformément à la directive [96/71], selon l'interprétation de la Cour de justice de l'Union européenne, et ne devraient pas être retenus ou appliqués de telle façon qu'ils créent une discrimination directe ou indirecte à l'encontre d'opérateurs économiques d'autres États membres ou de pays tiers parties à [l'accord de l'Organisation mondiale du commerce sur les marchés publics (AMP)] ou à des accords de libre-échange auxquels l'Union [européenne] est partie. Dès lors, les exigences concernant les conditions de travail de base réglementées par la directive [96/71], telles que les taux minimaux de rémunération, devraient demeurer au niveau établi par le droit national ou par des conventions collectives appliqués conformément au droit de l'Union dans le cadre de ladite directive.

[...]

(114) Certaines catégories de services conservent, par leur nature intrinsèque, une dimension transnationale limitée, à savoir les services consistant en des services à la personne tels que certains services sociaux, de santé et d'éducation. Ces services sont fournis dans un cadre spécifique qui varie grandement d'un État membre à l'autre, du fait de traditions culturelles différentes. Il convient dès lors de mettre en place un régime spécifique pour les marchés publics portant sur de tels services, dont le seuil est plus élevé que celui qui s'applique à d'autres services.

Les services à la personne dont la valeur n'atteint pas ce seuil n'intéresseront généralement pas les prestataires d'autres États membres sauf indication concrète du contraire, par exemple lorsque l'Union intervient dans le financement de projets transfrontaliers.

Les marchés de services à la personne dépassant ce seuil devraient être soumis à des obligations de transparence à l'échelle de l'Union. Compte tenu de l'importance du contexte culturel et du caractère sensible de ces services, les États membres devraient avoir un large pouvoir d'appréciation pour organiser le choix des prestataires de services de la manière qu'ils jugent la plus appropriée. Les règles de la présente directive tiennent compte de cet impératif, en n'imposant que le respect de principes fondamentaux de transparence et d'égalité de traitement et en veillant à ce que les pouvoirs adjudicateurs soient en mesure d'appliquer des critères de qualité spécifiques pour le choix de prestataires de services, tels que ceux définis dans le cadre volontaire européen pour la qualité des services sociaux, publié par le comité de la protection sociale. [...] »

4 L'article 4 de la directive 2014/24, intitulé « Montants des seuils », est libellé comme suit :

« La présente directive s'applique aux marchés dont la valeur estimée hors taxe sur la valeur ajoutée (TVA) est égale ou supérieure aux seuils suivants :

[...]

d) 750 000 [euros] pour les marchés publics de services portant sur des services sociaux et d'autres services spécifiques énumérés à l'annexe XIV. »

5 Le chapitre II de cette directive, intitulé « Règles générales », comprend l'article 18 de celle-ci, lui-même intitulé « Principes de la passation de marchés », qui dispose, à son paragraphe 1 :

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

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

6 L'article 67 de ladite directive, intitulé « Critères d'attribution du marché », prévoit :

« 1. Sans préjudice des dispositions législatives, réglementaires ou administratives nationales relatives au prix de certaines fournitures ou à la rémunération de certains services, les pouvoirs adjudicateurs se fondent, pour attribuer les marchés publics, sur l'offre économiquement la plus avantageuse.

2. L'offre économiquement la plus avantageuse du point de vue du pouvoir adjudicateur est déterminée sur la base du prix ou du coût, selon une approche fondée sur le rapport coût/efficacité, telle que le coût du cycle de vie, conformément à l'article 68, et peut tenir compte du meilleur rapport qualité/prix, qui est évalué sur la base de critères comprenant des aspects qualitatifs, environnementaux et/ou sociaux liés à l'objet du marché public concerné. Il peut s'agir, par exemple, des critères suivants :

a) la qualité, y compris la valeur technique, les caractéristiques esthétiques et fonctionnelles, l'accessibilité, la conception pour tous les utilisateurs, les caractéristiques sociales, environnementales et innovantes et la commercialisation et ses conditions ;

b) l'organisation, les qualifications et l'expérience du personnel assigné à l'exécution du marché, lorsque la qualité du personnel assigné peut avoir une influence significative sur le niveau d'exécution du marché ; ou

c) le service après-vente, l'assistance technique et les conditions de livraison, telles que la date de livraison, le mode de livraison et le délai de livraison ou d'exécution.

Le facteur coût peut également prendre la forme d'un prix ou d'un coût fixe sur la base duquel les opérateurs économiques seront en concurrence sur les seuls critères de qualité.

Les États membres peuvent prévoir que les pouvoirs adjudicateurs ne peuvent pas uniquement utiliser le prix ou le coût comme seul critère d'attribution ou limiter cette utilisation à certaines catégories de pouvoirs adjudicateurs ou certains types de marchés.

3. Les critères d'attribution sont réputés être liés à l'objet du marché public lorsqu'ils se rapportent aux travaux, fournitures ou services à fournir en vertu du marché à quelque égard que ce soit et à n'importe quel stade de leur cycle de vie, y compris les facteurs intervenant dans :

a) le processus spécifique de production, de fourniture ou de commercialisation desdits travaux, produits ou services ; ou

b) un processus spécifique lié à un autre stade de leur cycle de vie,

même lorsque ces facteurs ne font pas partie de leur contenu matériel.

4. Les critères d'attribution n'ont pas pour effet de conférer une liberté de choix illimitée au pouvoir adjudicateur. Ils garantissent la possibilité d'une véritable concurrence et sont assortis de précisions qui permettent de vérifier concrètement les informations fournies par les soumissionnaires pour évaluer dans quelle mesure les offres répondent aux critères d'attribution. En cas de doute, les pouvoirs adjudicateurs vérifient concrètement l'exactitude des informations et éléments de preuve fournis par les soumissionnaires.

5. Le pouvoir adjudicateur précise, dans les documents de marché, la pondération relative qu'il attribue à chacun des critères choisis pour déterminer l'offre économiquement la plus avantageuse, sauf lorsqu'elle est déterminée sur la seule base du prix.

Cette pondération peut être exprimée en prévoyant une fourchette avec un écart maximum approprié.

Lorsque la pondération n'est pas possible pour des raisons objectives, le pouvoir adjudicateur indique les critères par ordre décroissant d'importance. »

7 Aux termes de l'article 74 de la même directive, intitulé « Attribution de marchés pour des services sociaux et d'autres services spécifiques » :

« Les marchés publics pour les services sociaux et d'autres services spécifiques énumérés à l'annexe XIV sont attribués conformément au présent chapitre lorsque la valeur des marchés est égale ou supérieure au seuil indiqué à l'article 4, point d). »

8 L'article 76 de la directive 2014/24, intitulé « Principes d'attribution de marchés », dispose :

« 1. Les États membres mettent en place, pour la passation des marchés relevant du présent chapitre, des règles nationales afin de garantir que les pouvoirs adjudicateurs respectent les principes de transparence et d'égalité de traitement des opérateurs économiques. Les États membres sont libres de déterminer les règles de procédure applicables, tant que celles-ci permettent aux pouvoirs adjudicateurs de prendre en compte les spécificités des services en question.

2. Les États membres veillent à ce que les pouvoirs adjudicateurs puissent prendre en compte la nécessité d'assurer la qualité, la continuité, l'accessibilité, le caractère abordable, la disponibilité et l'exhaustivité des services, les besoins spécifiques des différentes catégories d'utilisateurs, y compris des catégories défavorisées et vulnérables, la participation et l'implication des utilisateurs, ainsi que l'innovation. Les États membres peuvent également prévoir que le choix du prestataire de services est opéré sur la base de l'offre présentant le meilleur rapport qualité/prix, en

tenant compte de critères de qualité et de durabilité en ce qui concerne les services à caractère social. »

9 L'annexe XIV de cette directive comporte un tableau, intitulé « Services visés à l'article 74 », et mentionne le code CPV 85312000-9.

Le droit espagnol

10 L'article 1er de la Ley 9/2017 de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014 (loi 9/2017 relative aux marchés publics, transposant dans l'ordre juridique espagnol les directives 2014/23/UE et [2014/24] du Parlement européen et du Conseil, du 26 février 2014), du 8 novembre 2017 (BOE nº 272, du 9 novembre 2017, ci-après la « LCSP »), intitulé « Objet et finalité », dispose, à son paragraphe 3 :

« Dans toute passation de marché public, des critères sociaux et environnementaux sont inclus de manière transversale et impérative pour autant qu'ils soient liés à l'objet du marché, tant il est vrai que leur inclusion permet un meilleur rapport qualité/prix de la prestation contractuelle, ainsi qu'une plus grande et meilleure efficacité dans l'utilisation des fonds publics. L'accès aux marchés publics est également facilité pour les petites et moyennes entreprises et les entreprises de l'économie sociale. »

11 L'article 145 de cette loi, intitulé « Exigences et types de critères d'attribution des marchés », prévoit :

« 1. Les marchés sont attribués en utilisant une pluralité de critères d'attribution sur la base du meilleur rapport qualité/prix.

Pour autant que cela soit justifié au regard du dossier, les marchés peuvent être attribués selon des critères fondés sur une approche reposant sur le meilleur rapport coût/efficacité, sur la base du prix ou du coût, comme le calcul du coût du cycle de vie conformément à l'article 148.

2. Le meilleur rapport qualité/prix est évalué sur la base de critères économiques et qualitatifs.

Les critères qualitatifs fixés par le pouvoir adjudicateur pour évaluer le meilleur rapport qualité/prix peuvent inclure des aspects environnementaux ou sociaux, liés à l'objet du marché de la manière prévue au paragraphe 6 du présent article, qui peuvent être, entre autres, les suivants :

1. la qualité, y compris la valeur technique, les caractéristiques esthétiques et fonctionnelles, l'accessibilité, la conception universelle ou la conception pour tous les usagers, les caractéristiques sociales, environnementales et innovantes, ainsi que la commercialisation et ses conditions ;

   [...]

   Les caractéristiques sociales du marché portent notamment sur les finalités suivantes : la promotion de l'intégration sociale des personnes handicapées, défavorisées ou appartenant à des groupes vulnérables parmi les personnes affectées à l'exécution du marché et, de manière générale, l'intégration sociale et professionnelle des personnes handicapées ou en situation ou menacées d'exclusion sociale ; la sous-traitance auprès de centres spéciaux d'emploi ou

d'entreprises d'insertion ; les plans d'égalité entre les femmes et les hommes appliqués dans l'exécution du marché et, de manière générale, l'égalité entre les femmes et les hommes ; la promotion de l'embauche de femmes ; la conciliation de la vie professionnelle, personnelle et familiale ; l'amélioration des conditions de travail et des salaires ; la stabilité de l'emploi ; l'embauche d'un plus grand nombre de personnes pour l'exécution du marché ; la formation et la protection de la santé et de la sécurité au travail ; l'application de critères éthiques et de responsabilité sociale à l'exécution du marché ; ou les critères relatifs à la fourniture ou à l'utilisation de produits issus du commerce équitable lors de l'exécution du marché.

2. L'organisation, les qualifications et l'expérience du personnel affecté à l'exécution du marché, pour autant que la qualité de ce personnel puisse affecter de manière significative la meilleure exécution du marché.

[...] »

12 La quarante-septième disposition additionnelle de ladite loi, intitulée « Principes applicables aux contrats de concession de services énumérés à l'annexe IV et aux marchés de services à caractère social, éducatif ou de santé énumérés à l'annexe IV », dispose :

« Sans préjudice de l'application des dispositions de la présente loi et, entre autres, de celles relatives à l'établissement des spécifications techniques, des conditions minimales de solvabilité, des critères d'attribution et des conditions particulières d'exécution, les pouvoirs adjudicateurs veillent, à tous les stades de la procédure de passation de contrats de concession de services énumérés à l'annexe IV et de marchés à caractère social, éducatif ou de santé également énumérés à l'annexe IV, à la nécessité d'assurer la qualité, la continuité, l'accessibilité, le caractère abordable, la disponibilité et l'exhaustivité des services, de répondre aux besoins spécifiques des différentes catégories d'usagers, y compris les catégories défavorisées et vulnérables, et d'assurer l'implication des usagers des services, ainsi que l'innovation dans la fourniture du service.

En outre, lors de l'établissement des critères d'attribution des marchés visés dans la présente disposition additionnelle, le pouvoir adjudicateur peut se référer à des aspects tels que : l'expérience du personnel affecté au marché dans la fourniture de services destinés à des secteurs particulièrement défavorisés ou dans la prestation de services de nature analogue dans les conditions prévues à l'article 145 ; le réinvestissement des bénéfices tirés dans l'amélioration des services qu'il fournit ; la mise en place de mécanismes de participation, d'information et d'orientation des usagers. »

Le litige au principal et les questions préjudicielles

13 Le 13 juin 2023, l'AESTE a introduit un recours spécial en matière de marchés publics devant l'Órgano Administrativo de Recursos Contractuales de la Comunidad Autónoma de Euskadi (organe administratif de la Communauté autonome du Pays basque compétent en matière de recours dans le domaine des marchés publics, Espagne), qui est la juridiction de renvoi, dirigé contre le cahier des charges du marché de « [s]ervice d'aide à domicile de l'administration communale d'Ortuella », passé par cette administration (ci-après le « marché litigieux »).

14 Le marché litigieux a pour objet « l'exécution du service d'aide à domicile de l'administration communale d'Ortuella afin de fournir un service collectif à caractère social dans le cadre duquel sont exercées, grâce à un personnel préparé, formé et supervisé, des activités préventives, éducatives et d'assistance en faveur des familles et/ou des personnes ayant des difficultés à

maintenir ou à préserver leur bien-être physique, social et/ou affectif, en essayant de faire en sorte que les usagers puissent continuer à vivre à leur domicile et/ou dans leur environnement tant que cela s'avère possible et approprié ». Selon la juridiction de renvoi, ce marché concerne des « [s]ervices sociaux sans hébergement » (CPV 85312000-9), au sens de l'annexe IV de la LCSP, qui correspondrait à l'annexe XIV de la directive 2014/24.

15 La valeur estimée dudit marché s'élève à 166 250 euros.

16 Par son recours, l'AESTE demande l'annulation du critère d'attribution qui figure dans le cahier des clauses administratives particulières du marché litigieux et qui prévoit l'attribution d'un nombre maximal de 40 points en cas d'augmentation de la masse salariale du soumissionnaire (ci-après le « critère litigieux »). Ce critère se lit comme suit :

« Il est tenu compte, en prenant comme référence les salaires fixés dans la convention collective du secteur, des salaires plus élevés (augmentation de la masse salariale) que l'entreprise soumissionnaire propose d'appliquer aux personnes exécutant le marché.

Le pourcentage d'augmentation salariale est pris en considération en tenant compte du salaire de base et du supplément de salaire prévu par la convention collective versés à tous les travailleurs devant être repris, en appliquant la formule suivante : points = P × A/B.

Les points correspondent au nombre total de points attribués à la proposition.

P est le nombre maximal de points à attribuer, à savoir 40 points.

A est le pourcentage le plus élevé de toutes les offres soumises.

B est le pourcentage prévu par l'offre à évaluer.

Sont prises en considération les offres qui proposent un pourcentage d'augmentation à appliquer aux personnes exécutant le marché. Les offres qui ne proposent aucune augmentation se voient attribuer 0 point.

Dans un délai maximal d'un mois à compter de la conclusion du contrat, et après négociation avec les représentants du personnel, les éléments de la rémunération auxquels cette augmentation salariale s'applique sont précisés. De même, l'entreprise adjudicataire s'efforce de conclure un accord (convention collective du service d'aide à domicile d'Ortuella) régissant les conditions de travail du personnel affecté au marché. »

17 La juridiction de renvoi éprouve des doutes quant à la conformité du critère litigieux au droit de l'Union.

18 Premièrement, elle s'interroge sur le point de savoir si ce critère permet d'identifier l'« offre économiquement la plus avantageuse », au sens de l'article 67, paragraphe 1, de la directive 2014/24. À cet égard, alors que le pouvoir adjudicateur allègue que ledit critère vise à augmenter la rémunération du personnel chargé d'exécuter le service faisant l'objet du marché litigieux et, partant, à améliorer la stabilité et la continuité dans la fourniture de ce service, cette juridiction semble considérer que le lien entre une telle augmentation salariale et l'amélioration du service est trop hypothétique pour pouvoir déterminer l'attribution de ce marché.

19 Deuxièmement, ladite juridiction souligne qu'il ressort du considérant 98 de la directive 2014/24 que les critères sociaux choisis pour l'attribution des marchés publics doivent être appliqués conformément à la directive 96/71. Or, le critère litigieux pourrait être discriminatoire en ce qu'il obligerait une entreprise, qui souhaite augmenter ses chances d'obtenir le marché litigieux, à verser aux travailleurs appelés à exécuter ce marché des salaires plus élevés que ceux qu'ils percevaient, ce qui pourrait constituer une charge économique supplémentaire susceptible d'entraver le dépôt d'une offre.

20 Troisièmement, le critère litigieux pourrait s'avérer disproportionné et discriminatoire pour les opérateurs économiques qui n'auraient pas la capacité suffisante pour verser des salaires élevés, alors que ces opérateurs pourraient formuler des offres compétitives assorties d'un bon rapport qualité/prix en raison de coûts salariaux inférieurs.

21 Quatrièmement, la même juridiction se demande si le critère litigieux ne serait pas constitutif d'une ingérence dans le droit à la négociation collective reconnu à l'article 28 de la Charte, dès lors que la négociation collective qui serait entamée après l'attribution du marché litigieux pourrait conduire à ce que le personnel chargé d'exécuter ce marché soit exclu du champ d'application d'une convention collective en vigueur. Une telle négociation pourrait conduire également à la création d'inégalités salariales entre les travailleurs d'une même entreprise, qui effectueraient des tâches identiques, mais dont la rémunération varierait en fonction de l'identité du bénéficiaire de ces tâches.

22 Cinquièmement, le critère litigieux pourrait également s'avérer disproportionné au regard de la finalité qu'il poursuit, car la nouvelle convention collective, négociée après l'attribution du marché litigieux, pourrait avoir pour effet de consolider l'augmentation salariale au-delà du champ d'exécution de ce marché, entraînant la perte du lien avec l'objet de celui-ci, visé à l'article 67, paragraphe 3, de la directive 2014/24.

23 Dans ces conditions, l'Órgano Administrativo de Recursos Contractuales de la Comunidad Autónoma de Euskadi (organe administratif de la Communauté autonome du Pays basque compétent en matière de recours dans le domaine des marchés publics) a décidé de surseoir à statuer et de poser à la Cour les questions préjudicielles suivantes :

« [1)] Un critère d'attribution d'un marché de services tel que celui qui est décrit :

– qui accorde une importance particulière à l'augmentation de la masse salariale, au-delà de la convention sectorielle en vigueur, que le soumissionnaire propose d'appliquer aux personnes exécutant le marché

et

– qui oblige l'adjudicataire à préciser, après une négociation collective avec les représentants du personnel, les éléments de la rémunération sur lesquels porte cette augmentation salariale et à s'efforcer de conclure une convention collective s'appliquant au personnel affecté au marché,

permet-il d'identifier l'offre économiquement la plus avantageuse, comme l'exige l'article 67, paragraphe 1, de la directive [2014/24] ?

[2)] Ce critère s'oppose-t-il à la libre prestation de services ou entrave-t-il la libre concurrence en violation de l'article 56 TFUE de la directive [2014/24] et de la directive [96/71] ?

[3)] Ledit critère porte-t-il atteinte au droit à la négociation collective reconnu à l'article 28 de la [Charte] ? »

Sur la recevabilité de la demande de décision préjudicielle

24 Il convient, au préalable, d'examiner la question de savoir si l'Órgano Administrativo de Recursos Contractuales de la Comunidad Autónoma de Euskadi (organe administratif de la Communauté autonome du Pays basque compétent en matière de recours dans le domaine des marchés publics) remplit les critères pour être considéré comme une juridiction nationale, au sens de l'article 267 TFUE.

25 À cet égard, il y a lieu de rappeler que, conformément à une jurisprudence constante, afin d'apprécier la qualité de « juridiction » de l'organe de renvoi, question qui relève uniquement du droit de l'Union, la Cour tient compte d'un ensemble d'éléments, tels que l'origine légale de cet organe, sa permanence, le caractère obligatoire de sa juridiction, la nature contradictoire de la procédure, l'application, par ledit organe, des règles de droit ainsi que son indépendance (arrêt du 20 septembre 2018, Montte, C-546/16, EU:C:2018:752, point 21 et jurisprudence citée).

26 En l'occurrence, d'une part, il ressort de la décision de renvoi que l'Órgano Administrativo de Recursos Contractuales de la Comunidad Autónoma de Euskadi (organe administratif de la Communauté autonome du Pays basque compétent en matière de recours dans le domaine des marchés publics) est un organe permanent et indépendant qui trouve son origine dans une disposition légale et qui adopte ses décisions sur la base de critères exclusivement juridiques au terme d'une procédure contradictoire. S'agissant plus particulièrement de l'indépendance de cet organe, cette décision précise que celui-ci, en ce qu'il n'est soumis à aucun lien hiérarchique et ne reçoit pas d'instruction de tiers, exerce ses fonctions avec objectivité, impartialité et en toute autonomie.

27 D'autre part, pour ce qui est du caractère obligatoire de sa juridiction, au sens de la jurisprudence de la Cour concernant l'article 267 TFUE, la Cour a déjà jugé que les décisions des organes des communautés autonomes compétents pour connaître des recours en matière de marchés publics, dont la compétence ne dépend pas d'un accord entre les parties, sont contraignantes pour ces dernières, même si l'introduction d'un recours est facultative (voir, en ce sens, arrêt du 20 septembre 2018, Montte, C-546/16, EU:C:2018:752, points 23 et 24 ainsi que jurisprudence citée).

28 Ces considérations ne sont pas remises en cause par la jurisprudence de la Cour tirée de l'arrêt du 21 janvier 2020, Banco de Santander (C-274/14, EU:C:2020:17), dans la mesure où, ainsi que le relève le gouvernement espagnol dans ses observations écrites, les membres de cet organe jouissent d'une garantie d'inamovibilité, laquelle est mise en œuvre par la réglementation nationale et à laquelle il ne peut être dérogé que pour des causes expressément énumérées par cette réglementation.

29 Il s'ensuit que l'Órgano Administrativo de Recursos Contractuales de la Comunidad Autónoma de Euskadi (organe administratif de la Communauté autonome du Pays basque compétent en matière de recours dans le domaine des marchés publics) remplit les critères pour être considéré comme une juridiction nationale, au sens de l'article 267 TFUE, et que les questions posées à la Cour sont recevables.

Sur les questions préjudicielles

Sur la première question

30 À titre liminaire, il importe de relever que, ainsi qu'il ressort du point 14 du présent arrêt, le marché litigieux a pour objet la prestation de services relevant de la catégorie des « [s]ervices sociaux sans hébergement » (code CPV 85312000-9), figurant à l'annexe IV de la LCSP, correspondant, selon la juridiction de renvoi, à l'annexe XIV de la directive 2014/24.

31 Conformément à l'article 4, sous d), de cette directive, cette dernière n'est applicable aux marchés énumérés à cette annexe XIV que si la valeur de ces marchés est égale ou supérieure au seuil de 750 000 euros prévu à cette disposition.

32 En l'occurrence, il ressort de la décision de renvoi que le marché litigieux a une valeur estimée à 166 250 euros, qui est donc inférieure à ce seuil. Toutefois, aux termes de cette décision, et ainsi que l'a confirmé le gouvernement espagnol lors de l'audience, le législateur espagnol a entendu rendre les dispositions de la directive 2014/24 applicables, de manière directe et inconditionnelle, à des marchés d'une valeur inférieure audit seuil. Plus particulièrement, ce législateur a décidé, lors de l'adoption de l'article 145 de la LCSP, lu en combinaison avec la quarante-septième disposition additionnelle de cette loi, qui transpose l'article 67 de la directive 2014/24 relatif aux critères d'attribution, d'étendre l'application de cette dernière disposition aux marchés d'une valeur inférieure au même seuil.

33 Or, ainsi qu'il ressort d'une jurisprudence constante, lorsque la législation nationale se conforme, de manière directe et inconditionnelle, pour les solutions qu'elle apporte à des situations non couvertes par un acte du droit de l'Union, à celles retenues par cet acte, il existe un intérêt certain de l'Union à ce que les dispositions reprises du droit de l'Union reçoivent une interprétation uniforme. Cela permet, en effet, d'éviter des divergences d'interprétation futures et d'assurer un traitement identique à ces situations et à celles relevant du champ d'application de ces dispositions (arrêts du 18 octobre 1990, Dzodzi, C-297/88 et C-197/89, EU:C:1990:360, points 36 et 37, ainsi que du 16 juin 2022, Obshtina Razlog, C-376/21, EU:C:2022:472, point 55 et jurisprudence citée).

34 Il s'ensuit que, même si le marché litigieux a une valeur inférieure à celle fixée à l'article 4, sous d), de la directive 2014/24, il existe un intérêt certain à ce que la Cour se prononce sur la première question posée.

35 Par cette question, la juridiction de renvoi demande, en substance, si l'article 67, paragraphe 1, de la directive 2014/24 doit être interprété en ce sens qu'un critère d'attribution d'un marché public de services sociaux sans hébergement qui prend en considération, au-delà du niveau résultant de l'application de la convention collective sectorielle en vigueur, l'augmentation de la masse salariale que le soumissionnaire propose d'appliquer au personnel exécutant le marché permet au pouvoir adjudicateur d'identifier l'offre économiquement la plus avantageuse, au sens de cette disposition.

36 En premier lieu, l'article 67, paragraphe 1, de la directive 2014/24, lu en combinaison avec le considérant 89 de celle-ci, prévoit que les pouvoirs adjudicateurs se fondent, de manière prépondérante, sur le critère de l'offre économiquement la plus avantageuse pour attribuer les marchés publics.

37 Selon le paragraphe 2 de cet article 67, ce critère doit être apprécié du point de vue du pouvoir adjudicateur sur la base du prix ou du coût, selon une approche fondée sur le rapport coût/efficacité, et peut tenir compte du meilleur rapport qualité/prix, qui est évalué sur la base de critères comprenant des aspects qualitatifs, environnementaux et/ou sociaux liés à l'objet du marché public concerné. Lue en combinaison avec les considérants 90 et 92 de la directive 2014/24, cette disposition énumère, à ses points a) à c), une liste non exhaustive de critères d'attribution susceptibles d'être utilisés, comprenant notamment des aspects sociaux.

38 Il en découle que, à défaut d'énumérer une liste exhaustive de critères d'attribution, l'article 67, paragraphe 2, de cette directive permet au pouvoir adjudicateur de déterminer des critères d'attribution comprenant des aspects sociaux pour autant que les critères relatifs à ces aspects soient liés à l'objet du marché public concerné.

39 À cet égard, il importe de rappeler que la Cour a jugé que les pouvoirs adjudicateurs sont autorisés à choisir des critères d'attribution fondés sur des considérations d'ordre social, lesquelles peuvent concerner les utilisateurs ou les bénéficiaires des services faisant l'objet du marché, mais également d'autres personnes (voir, en ce sens, arrêt du 10 mai 2012, Commission/Pays-Bas, C-368/10, EU:C:2012:284, point 85).

40 Il y a donc lieu de déterminer si un critère d'attribution qui, comme le critère litigieux, prend en considération l'augmentation de la masse salariale du personnel exécutant un marché public au-delà du niveau résultant de l'application de la convention collective sectorielle en vigueur est susceptible de relever des « aspects sociaux liés à l'objet du marché public concerné ».

41 Ainsi que l'a relevé, en substance, M. l'avocat général aux points 36 et 37 de ses conclusions, dès lors que le critère d'attribution porte sur l'augmentation de la masse salariale que le soumissionnaire propose d'appliquer aux personnes exécutant le marché par rapport au niveau des salaires résultant de l'application de la convention collective sectorielle, il y a lieu de considérer que ce critère porte, au vu de sa nature même, sur l'un des « aspects sociaux », au sens de l'article 67, paragraphe 2, de la directive 2014/24, cette notion devant être entendue dans un sens large.

42 En second lieu, afin qu'un pouvoir adjudicateur puisse identifier l'offre économiquement la plus avantageuse au moyen d'un critère d'attribution portant sur un « aspect social », il importe de souligner qu'un tel critère doit encore respecter les autres conditions prévues à l'article 67, paragraphes 2 à 5, de cette directive, lu en combinaison avec les considérants 90 et 92 de celle-ci, à savoir, notamment, être lié à l'objet du marché et ne pas conférer au pouvoir adjudicateur une liberté de choix illimitée.

43 À cet égard, il convient de relever que la juridiction de renvoi n'éprouve des doutes qu'à l'égard, premièrement, de l'existence d'un lien entre l'objet du marché et le critère litigieux, qui serait trop général pour permettre l'attribution du marché litigieux, et, deuxièmement, de l'éventuelle violation du principe d'égalité de traitement entre les soumissionnaires qu'induirait ce critère.

44 Dans ce contexte, s'agissant, premièrement, de la condition tenant au lien unissant le critère litigieux à l'objet du marché, il ressort de l'article 67, paragraphe 3, de la directive 2014/24, lu en combinaison avec le considérant 97 de celle-ci, que les critères d'attribution sont réputés être liés à l'objet du marché public lorsqu'ils se rapportent aux services à fournir en vertu du marché à quelque égard que ce soit et à n'importe quel stade de leur cycle de vie, y compris les facteurs intervenant dans le processus spécifique de fourniture de ces services et même lorsque ces facteurs ne font pas partie de leur contenu matériel.

45 Le libellé large de cette disposition n'exclut donc pas que, dans une situation donnée, un pouvoir adjudicateur prenne en considération, au moyen d'un critère d'attribution d'un marché portant sur des services sociaux sans hébergement, l'augmentation de la masse salariale que le soumissionnaire propose d'appliquer au personnel exécutant le marché par rapport au niveau des salaires résultant de l'application de la convention collective sectorielle.

46 Il ressort du point 44 du présent arrêt que l'existence du lien entre le critère litigieux et l'objet du marché litigieux doit ainsi être appréciée en tenant compte des spécificités du service faisant l'objet du marché. En l'occurrence, bien qu'il appartienne à la juridiction de renvoi d'apprécier l'existence d'un tel lien, il importe de relever que ce marché se caractérise, d'une part, par la forte intensité de main-d'œuvre qu'il exige et, d'autre part, par la difficulté rencontrée par le pouvoir adjudicateur d'offrir un service continu et de qualité aux personnes destinataires de ce service, à savoir des personnes défavorisées et en situation de vulnérabilité.

47 Or, comme l'a relevé M. l'avocat général aux points 46 à 48 de ses conclusions, il y a lieu de considérer, d'une part, que la rémunération que perçoit l'adjudicataire pour la prestation du service qu'il fournit est largement déterminée par le coût salarial du personnel exécutant le service, de telle sorte que le critère litigieux est lié à l'objet du marché. D'autre part, dans un marché d'une telle nature, il n'est pas déraisonnable de considérer qu'un critère d'attribution prenant en considération une rémunération plus favorable du personnel exécutant le marché que celle prévue par la convention collective sectorielle en vigueur puisse contribuer à cet objet en améliorant la qualité, l'accessibilité et la continuité du service aux personnes destinataires de ce service, à savoir des personnes défavorisées et en situation de vulnérabilité, dès lors qu'une rémunération plus favorable aurait pour effet de fidéliser le personnel exécutant le marché et de permettre de recruter du personnel plus qualifié.

48 Au demeurant, cette interprétation est corroborée par l'article 76, paragraphe 2, de la directive 2014/24 qui, s'agissant des services sociaux énumérés à l'annexe XIV de cette directive, prévoit que les pouvoirs adjudicateurs peuvent prendre en compte la nécessité d'assurer la qualité, la continuité, l'accessibilité et la disponibilité des services ainsi que les besoins spécifiques des différentes catégories d'utilisateurs, y compris des catégories défavorisées et vulnérables.

49 Ainsi, en prenant en considération, au-delà du niveau résultant de l'application de la convention collective sectorielle en vigueur, l'augmentation de la masse salariale que le soumissionnaire propose d'appliquer au personnel exécutant le marché, le pouvoir adjudicateur est susceptible de promouvoir une qualité, une continuité et une disponibilité accrues des services sociaux sans hébergement, objet du marché litigieux.

50 Deuxièmement, quant aux doutes de la juridiction de renvoi portant sur l'éventuelle violation du principe d'égalité de traitement entre les soumissionnaires qu'occasionnerait le critère litigieux, en ce qu'il désavantagerait les soumissionnaires dont la capacité de verser des salaires plus élevés que

ce que prévoit la convention collective sectorielle en vigueur serait moindre, tels que les petites et moyennes entreprises, qui pourraient pourtant présenter des offres compétitives en raison de leurs coûts salariaux inférieurs, il convient de rappeler ce qui suit.

51 Conformément à l'article 67, paragraphe 4, de la directive 2014/24, lu à la lumière du considérant 90 de cette directive, les critères d'attribution n'ont pas pour effet de conférer une liberté de choix illimitée au pouvoir adjudicateur. Ils doivent en effet garantir le respect des principes de transparence, de non-discrimination et d'égalité de traitement lors de l'attribution des marchés, afin de permettre qu'une comparaison objective de la valeur relative des offres soit réalisée.

52 Conformément à l'article 18, paragraphe 1, premier alinéa, de la directive 2014/24, les pouvoirs adjudicateurs traitent les opérateurs économiques sur un pied d'égalité et sans discrimination. Les principes d'égalité de traitement et de non-discrimination ont pour objectif de favoriser le développement d'une concurrence saine et effective entre les soumissionnaires participant à une procédure de passation de marché public. Conformément à ces principes, les soumissionnaires doivent se trouver sur un pied d'égalité aussi bien au moment où ils préparent leurs offres qu'au moment où celles-ci sont évaluées par le pouvoir adjudicateur (voir, en ce sens, arrêt du 13 juin 2024, BibMedia, C-737/22, EU:C:2024:495, point 30). Ces principes imposent que des situations comparables ne soient pas traitées de manière différente et que des situations différentes ne soient pas traitées de manière égale, à moins qu'un tel traitement ne soit objectivement justifié (arrêt du 6 octobre 2021, Conacee, C-598/19, EU:C:2021:810, point 36).

53 L'article 18, paragraphe 1, second alinéa, de cette directive prévoit également que le pouvoir adjudicateur ne peut pas adopter de critères d'attribution qui favorisent ou défavorisent indûment certains opérateurs économiques en raison de caractéristiques propres ou qui créent des barrières artificielles pour certains opérateurs.

54 En l'occurrence, force est toutefois de constater que la Cour ne dispose pas d'éléments permettant de déterminer si le critère litigieux est susceptible de créer un tel effet discriminatoire à l'égard de certains opérateurs, tels que des petites et moyennes entreprises.

55 Toutefois, s'il incombe à la juridiction de renvoi de procéder à cet examen, il importe de rappeler que ce dernier doit être effectué au regard de la documentation dont disposait le pouvoir adjudicateur lors de la détermination de ses besoins ainsi qu'au regard des éventuelles consultations des utilisateurs ou bénéficiaires du service et du personnel exécutant celui-ci qu'il a pu diligenter au préalable, ainsi que des éventuelles consultations préalables au marché qu'il a pu effectuer ou de tout autre document qui permettrait d'étayer l'existence d'un effet d'exclusion induit par un tel critère d'attribution.

56 Compte tenu des motifs qui précèdent, il y a lieu de répondre à la première question préjudicielle posée que l'article 67, paragraphe 1, de la directive 2014/24 doit être interprété en ce sens qu'un critère d'attribution d'un marché public de services sociaux sans hébergement qui prend en considération, au-delà du niveau résultant de l'application de la convention collective sectorielle en vigueur, l'augmentation de la masse salariale que le soumissionnaire propose d'appliquer au personnel exécutant le marché permet au pouvoir adjudicateur d'identifier l'offre économiquement la plus avantageuse, au sens de cette disposition.

Sur la deuxième question

57 Par sa deuxième question, la juridiction de renvoi demande, en substance, si la directive 96/71 et l'article 56 TFUE doivent être interprétés en ce sens qu'ils s'opposent à un critère d'attribution d'un marché public de services sociaux sans hébergement qui prend en considération, au-delà du niveau résultant de l'application de la convention collective sectorielle en vigueur, l'augmentation de la masse salariale que le soumissionnaire propose d'appliquer au personnel exécutant ce marché.

58 Le gouvernement espagnol et la Commission européenne excipent de l'irrecevabilité de cette question en invoquant l'absence de tout élément transfrontalier caractérisant le litige au principal, cet élément étant nécessaire pour l'interprétation tant de l'article 56 TFUE que de la directive 96/71. En effet, premièrement, nul soumissionnaire établi sur le territoire d'un État membre autre que celui dont relève le pouvoir adjudicateur n'aurait participé à la procédure de passation du marché litigieux, deuxièmement, la prestation qui est l'objet de ce marché ne serait pas une prestation de services transnationale impliquant le détachement de travailleurs, et, troisièmement, la nature du marché ainsi que la faible valeur de celui-ci ne se caractériseraient pas par l'existence d'un élément transfrontalier.

59 À cet égard, il importe de relever que, ainsi que cela ressort des points 14 et 15 du présent arrêt, le marché litigieux est un marché portant sur des services sociaux sans hébergement, dont la valeur, qui s'élève à 166 250 euros, ne franchit pas le seuil fixé à l'article 4, sous d), de la directive 2014/24. Or, ainsi qu'il ressort du considérant 114 de cette directive, des services de cette nature présentent une dimension transnationale limitée dès lors qu'ils sont fournis dans un cadre spécifique qui varie grandement d'un État membre à l'autre, du fait de traditions culturelles différentes au point qu'ils n'intéressent généralement pas les prestataires d'autres États membres, sauf indication concrète du contraire, par exemple lorsque l'Union intervient dans le financement de projets transfrontaliers.

60 Il importe de rappeler, à cet égard, que l'existence d'un intérêt transfrontalier certain ne saurait être déduite hypothétiquement de certains éléments qui, considérés de manière abstraite, pourraient constituer des indices en ce sens, mais doit ressortir de manière positive d'une appréciation concrète des circonstances du marché en cause. Plus particulièrement, la juridiction de renvoi ne peut se contenter de soumettre à la Cour des éléments qui permettent de ne pas exclure l'existence d'un intérêt transfrontalier certain, mais doit au contraire fournir les données de nature à en prouver l'existence (arrêt du 6 octobre 2016, Tecnoedi Costruzioni, C-318/15, EU:C:2016:747, point 22).

61 Or, la juridiction de renvoi ne fournit aucune indication concrète dans la décision de renvoi établissant l'existence d'un élément transfrontalier.

62 En outre, il appartient à la juridiction de renvoi d'indiquer à la Cour, conformément à ce qu'exige l'article 94 du règlement de procédure de la Cour, en quoi, en dépit de son caractère purement interne, le litige pendant devant elle présente avec les dispositions du droit de l'Union relatives aux libertés fondamentales un élément de rattachement qui rend l'interprétation préjudicielle sollicitée nécessaire à la solution de ce litige (arrêts du 15 novembre 2016, Ullens de Schooten, C-268/15, EU:C:2016:874, point 55, et du 14 juillet 2022, ASADE, C-436/20, EU:C:2022:559, point 47).

63 Or, force est de constater que la juridiction de renvoi n'explicite pas en quoi, malgré le caractère purement interne du litige pendant devant elle, il convient de procéder à l'interprétation de l'article 56 TFUE. Plus particulièrement, cette juridiction ne fait pas expressément valoir qu'elle se trouve dans l'une des hypothèses visées aux points 50 à 53 de l'arrêt du 15 novembre 2016, Ullens de Schooten (C-268/15, EU:C:2016:874).

64 Il s'ensuit que la deuxième question préjudicielle est irrecevable.

Sur la troisième question

65 Par sa troisième question, la juridiction de renvoi demande, en substance, si l'article 28 de la Charte doit être interprété en ce sens qu'il s'oppose à un critère d'attribution d'un marché public de services sociaux sans hébergement qui, d'une part, prend en considération, au-delà du niveau résultant de l'application de la convention collective sectorielle en vigueur, l'augmentation de la masse salariale que le soumissionnaire propose d'appliquer au personnel exécutant le marché et, d'autre part, oblige ce soumissionnaire à préciser, après une négociation collective avec les représentants de ce personnel, les éléments de la rémunération sur lesquels porte cette augmentation salariale ainsi qu'à s'efforcer de conclure une convention collective s'appliquant audit personnel.

66 À titre liminaire, il importe de relever que, conformément à l'article 51, paragraphe 1, de la Charte, les dispositions de celle-ci s'adressent aux États membres uniquement lorsqu'ils mettent en œuvre le droit de l'Union. La notion de « mise en œuvre du droit de l'Union » présuppose l'existence d'un lien de rattachement entre un acte du droit de l'Union et la mesure nationale en cause qui dépasse le voisinage des matières visées ou les incidences indirectes de l'une des matières sur l'autre [arrêt du 28 novembre 2024, PT (Accord entre le procureur et l'auteur d'une infraction), C-432/22, EU:C:2024:987, point 35 et jurisprudence citée].

67 À cet égard, il y a lieu de relever qu'il ressort de la décision de renvoi que la LCSP, qui est applicable au litige au principal, est l'acte législatif qui transpose la directive 2014/24 dans le droit national. En outre, ainsi qu'il ressort des points 30 à 34 du présent arrêt, si la valeur du marché litigieux se trouve en deçà du seuil fixé à l'article 4, sous d), de la directive 2014/24, il ressort de l'article 145 de la LCSP, lu en combinaison avec la quarante-septième disposition additionnelle de cette loi, et ainsi que le gouvernement espagnol l'a confirmé lors de l'audience, que la législation nationale se conforme, de manière directe et inconditionnelle, pour les solutions qu'elle apporte à des situations non couvertes par cette directive, à celles retenues par ladite directive, de telle sorte que, ainsi que l'a relevé M. l'avocat général au point 23 de ses conclusions, l'article 28 de la Charte est applicable.

68 Il convient de rappeler que, en vertu de cette disposition, les travailleurs et les employeurs, ou leurs organisations respectives, ont, conformément au droit de l'Union et aux législations et aux pratiques nationales, notamment le droit de négocier et de conclure des conventions collectives aux niveaux appropriés.

69 Eu égard à l'acquis de l'Union dans ce domaine et, notamment, à l'article 152, premier alinéa, TFUE, qui dispose que l'Union « reconnaît et promeut le rôle des partenaires sociaux à son niveau, en prenant en compte la diversité des systèmes nationaux », et qu'elle « facilite le dialogue entre eux, dans le respect de leur autonomie », il y a lieu de relever que l'article 28 de la Charte suppose une autonomie de ces partenaires. Cette autonomie implique, lors de la phase de négociation d'un accord par lesdits partenaires, qui est l'affaire exclusive de ces derniers, qu'ils

puissent dialoguer et agir librement, sans recevoir d'ordre ou d'instruction de quiconque, et notamment pas des États membres ou des institutions de l'Union (voir, en ce sens, arrêt du 15 décembre 2022, TimePartner Personalmanagement, C-311/21, EU:C:2022:983, point 72 et jurisprudence citée).

70 Il en découle que les partenaires sociaux disposent d'une large marge d'appréciation non seulement dans le choix de la poursuite d'un objectif déterminé parmi d'autres en matière de politique sociale et de l'emploi, mais également dans la définition des mesures susceptibles de le réaliser (arrêt du 15 décembre 2022, TimePartner Personalmanagement, C-311/21, EU:C:2022:983, point 73 et jurisprudence citée).

71 Lorsque le droit à la négociation collective relève des dispositions du droit de l'Union, il doit, dans le champ d'application de ce droit, être exercé conformément à celui-ci. Si les partenaires sociaux jouissent ainsi d'une large marge d'appréciation dans le cadre de la négociation et de la conclusion des conventions collectives, cette marge d'appréciation est circonscrite par l'obligation d'assurer le respect du droit de l'Union (arrêt du 15 décembre 2022, TimePartner Personalmanagement, C-311/21, EU:C:2022:983, points 74 et 75 ainsi que jurisprudence citée).

72 En l'occurrence, il ressort de la décision de renvoi que le critère litigieux se borne, d'une part, à exiger du soumissionnaire que soient précisés, dans un délai maximal d'un mois à compter de la conclusion du contrat, et après négociation avec les représentants du personnel, les éléments de la rémunération auxquels l'augmentation salariale s'applique et, d'autre part, à imposer à l'adjudicataire de s'efforcer à conclure un accord régissant les conditions de travail du personnel affecté au marché.

73 Or, aucun des deux volets de ce critère n'apparaît porter atteinte à l'autonomie respective des partenaires sociaux dans la négociation d'une convention collective.

74 En effet, ainsi que l'a relevé M. l'avocat général au point 70 de ses conclusions, plutôt que de porter atteinte au droit à la négociation collective de l'adjudicataire employeur, d'une part, et des représentants du personnel chargé d'exécuter le marché, d'autre part, le critère litigieux vise à faciliter le dialogue entre les partenaires sociaux et, partant, à promouvoir l'exercice de ce droit en se bornant à imposer à l'adjudicataire une obligation de moyen pour qu'il s'efforce de conclure une convention collective avec les représentants du personnel affecté à l'exécution du marché sans empiéter sur le droit de ces derniers de participer à la détermination des éléments de l'augmentation salariale ainsi que des conditions de travail. En effet, l'exigence ressortant du critère d'attribution et consistant à ce que l'adjudicataire soit tenu de négocier les éléments de l'augmentation salariale avec les représentants du personnel affecté à l'exécution d'un marché public, en application d'un engagement formulé dans son offre, ne saurait a priori contraindre ces représentants à accepter l'intégralité des propositions figurant dans l'offre du soumissionnaire dans le délai prescrit par le critère d'attribution, ce qu'il appartient toutefois à la juridiction de renvoi de vérifier.

75 Enfin, quant à l'interrogation de la juridiction de renvoi portant sur la circonstance que la conclusion d'une telle convention collective puisse conduire à instaurer une différence de rémunération entre le personnel chargé d'exécuter le marché litigieux et celui qui serait affecté à l'exécution d'un autre marché comparable, dans la mesure où le premier bénéficierait d'éléments de rémunération plus favorables, il y a lieu de constater que la décision de renvoi ne contient aucun élément quant aux effets concrets du critère litigieux sur la rémunération du personnel au

sein de l'entreprise qui se verrait attribuer ce marché. Par conséquent, la Cour n'est pas en mesure d'aborder de manière suffisamment éclairée cet aspect des interrogations de la juridiction de renvoi.

76 Compte tenu des motifs qui précèdent, l'article 28 de la Charte doit être interprété en ce sens qu'il ne s'oppose pas à un critère d'attribution d'un marché public de services sociaux sans hébergement qui, d'une part, prend en considération, au-delà du niveau résultant de l'application de la convention collective sectorielle en vigueur, l'augmentation de la masse salariale que le soumissionnaire propose d'appliquer au personnel exécutant le marché et, d'autre part, oblige ce soumissionnaire à préciser, après une négociation collective avec les représentants de ce personnel, les éléments de la rémunération sur lesquels porte cette augmentation salariale ainsi qu'à s'efforcer de conclure une convention collective s'appliquant audit personnel.

Sur les dépens

77 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 (deuxième chambre) dit pour droit :

1) **L'article 67, paragraphe 1, de la directive 2014/24/UE du Parlement européen et du Conseil, du 26 février 2014, sur la passation des marchés publics et abrogeant la directive 2004/18/CE,**

   doit être interprété en ce sens que :

   un critère d'attribution d'un marché public de services sociaux sans hébergement qui prend en considération, au-delà du niveau résultant de l'application de la convention collective sectorielle en vigueur, l'augmentation de la masse salariale que le soumissionnaire propose d'appliquer au personnel exécutant le marché permet au pouvoir adjudicateur d'identifier l'offre économiquement la plus avantageuse, au sens de cette disposition.

2) **L'article 28 de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne doit être interprété en ce sens qu'il ne s'oppose pas à un critère d'attribution d'un marché public de services sociaux sans hébergement qui, d'une part, prend en considération, au-delà du niveau résultant de l'application de la convention collective sectorielle en vigueur, l'augmentation de la masse salariale que le soumissionnaire propose d'appliquer au personnel exécutant le marché et, d'autre part, oblige ce soumissionnaire à préciser, après une négociation collective avec les représentants de ce personnel, les éléments de la rémunération sur lesquels porte cette augmentation salariale ainsi qu'à s'efforcer de conclure une convention collective s'appliquant audit personnel.**

Signatures