

**Affaire C-11/19**

**Demande de décision préjudicielle**

**Date de dépôt :**

7 janvier 2019

**Juridiction de renvoi :**

Consiglio di Stato (Italie)

**Date de la décision de renvoi :**

26 juillet 2018

**Partie demanderesse :**

Azienda ULSS n. 6 Euganea

**Partie défenderesse :**

Pia Opera Croce Verde Padova

**Autres parties à la procédure :**

Azienda Ospedaliera di Padova

Regione Veneto

Croce Verde Servizi

---

[OMISSIS]

**RÉPUBLIQUE ITALIENNE**

**Le Consiglio di Stato (Conseil d'État, Italie)**

**Siégeant au contentieux (troisième chambre)**

a rendu la présente

**ORDONNANCE**

sur le recours n° 2090 de 2018, formé par

Azienda U.L.S. S. n. 6 Euganea, [OMISSIS] ;

*contre*

Pia Opera Croce Verde Padova, [OMISSIS] ;

*autres parties*

Azienda Ospedaliera di Padova, Regione Veneto, Croce Verde Servizi, parties n'ayant pas comparu ;

*tendant à la réformation*

**[Or. 2]**

de l'arrêt [OMISSIS] du T.A.R. Veneto (Tribunal administratif régional de Vénétie), III<sup>e</sup> chambre, n° 275/2018, rendu entre les parties et concernant l'attribution du service de transport sanitaire de patients en ambulance et hémodialysés depuis l'Azienda U.L.S. S. n. 6 Euganea et depuis l'Azienda ospedaliera di Padova [Centre hospitalier de Padoue] ;

[OMISSIS]

A) Les faits

1. Le présent litige tire son origine de l'appel d'offres organisé par l'Azienda ULSS n. 6 Euganea (ci-après l'« AULSS n. 6 »), par la décision n° 979/2017, en vue de l'attribution du service de transport sanitaire de patients en ambulance – pour cinq ans, avec l'option d'une année supplémentaire au moment de la conclusion du nouveau contrat – à adjudger suivant le critère de l'offre la plus avantageuse économiquement. Le marché [OMISSIS] [détails sur les lots] a une valeur annuelle de 5 043 560 EUR, soit 25 217 800 EUR pour la période de cinq ans.
2. La décision n° 979/[2017], ainsi que l'avis d'appel d'offres, le cahier des charges technique, les règles de l'appel d'offres, et le cahier des charges ont été attaqués devant le TAR del Veneto (Tribunal administratif régional de Vénétie) par la Pia Opera Croce Verde Padova (Œuvre caritative Croix Verte de Padoue, ci-après la « Croce Verde »), laquelle participe depuis plus d'un siècle à l'assistance sanitaire aux habitants du territoire de Padoue, principalement moyennant le transport de blessés et de malades sans but lucratif [il s'agit d'une IPAB – Istituzione Pubblica di Assistenza e Beneficenza (Institution Publique d'Assistance et de Bienfaisance) – [OMISSIS] **[Or. 3]** [OMISSIS] et il s'agit donc d'une personne publique].
3. Croce Verde, devenue attributaire du service d'urgence et d'extrême urgence médicales [OMISSIS] de l'AULSS n. 6 moyennant une convention conclue le 22 décembre 2017, en application de la loi régionale de Vénétie n° 26/2012,

a contesté le choix d'attribuer le service de transport ordinaire par voie d'appel d'offres.

4. Selon Croce Verde, même le service de transport ordinaire (précédemment attribué à cette dernière à l'issue d'un appel d'offres de 2010, prorogé deux fois et arrivant à expiration le 31 mars 2018) aurait dû désormais être attribué non pas [OMISSIS] moyennant un appel d'offres, mais directement, par voie de convention (avec une contrepartie calculée en fonction des coûts supportés), en application de l'article 5 de la loi régionale de Vénétie n° 26/2012, et, en tout état de cause, des articles 15 de la loi n° 241/1990 et 5, paragraphe 6, du décret législatif n° 50/2016.
5. À titre subsidiaire, Croce Verde a conclu à l'annulation de l'appel d'offres en tant qu'illicite à d'autres égards.
6. Le TAR del Veneto (Tribunal administratif régional de Vénétie), par l'arrêt de la troisième chambre n° 275/2018, [OMISSIS] a fait droit au recours seulement en ce qui concerne le moyen tiré de l'absence d'habilitation de l'AULSS n. 6 à organiser l'appel d'offres.

[OMISSIS] [motivation de l'arrêt sur ce point]

7. Le TAR (Tribunal administratif régional) a en revanche rejeté les [OMISSIS] autres moyens invoqués par Croce Verde

**[Or. 4]**

[OMISSIS] concernant l'application de l'article 5 de la loi régionale n° 26/2012, selon lequel le transport sanitaire de secours et d'extrême urgence doit être confié aux personnes autorisées et agréées, inscrites dans un registre régional ad hoc (parmi lesquelles figure Croce Verde), qui l'exercent moyennant une convention conclue directement avec l'Azienda sanitaria (agence sanitaire) et à des prix standard, et ce n'est que dans le cas où lesdites personnes ne sont pas en mesure d'assurer le service en question qu'il est permis de le soumettre à un appel d'offres ouvert aux personnes agréées susmentionnées pour l'attribution à titre onéreux.

Le TAR (Tribunal administratif régional) a observé à cet égard que, si elle était interprétée dans le sens qu'elle comprend, aux fins de l'attribution directe moyennant une convention, également le service de transport ordinaire en ambulance (et donc pas seulement le transport d'extrême urgence et de secours), la loi régionale n° 26/2012 serait radicalement contraire à la règle opposée (et certainement prééminente) établie par la réglementation européenne et nationale [articles 10 et 74 de la directive 2014/24/UE et article 17, paragraphe 1, sous h), du décret législatif n° 50/2016], qui prévoit précisément que le transport en ambulance à caractère non urgent soit confié moyennant un appel d'offres, de sorte qu'il y aurait lieu d'écarter l'application de la réglementation régionale.

Et, par conséquent, il n'y avait pas non plus lieu d'invoquer un défaut de motivation de la décision de l'AULSS n° 6 d'organiser un appel d'offres public.

Le TAR (Tribunal administratif régional) a ensuite rejeté les autres moyens, [OMISSIS] [moyens tirés de l'illicéité des règles de l'appel d'offres].

8. L'arrêt a été attaqué par l'AULSS n. 6, [OMISSIS]

**[Or. 5]**

[OMISSIS] [moyens d'appel de l'AULSS non pertinents en l'espèce].

9. Croce Verde a comparu dans la procédure d'appel, [OMISSIS] et a formulé, dans le cadre d'un appel incident, les moyens rejetés par le TAR Veneto (Tribunal administratif régional de Vénétie).

10. Par l'arrêt non définitif n° 5968/2018, la chambre de céans a rejeté l'appel principal.

[OMISSIS] **[Or. 6]** [OMISSIS]

11. [OMISSIS]

12. [OMISSIS] [points de la motivation de l'arrêt d'appel non pertinents en l'espèce]

13. Pour ce qui concerne les moyens invoqués par Croce Verde, basés sur l'omission d'appliquer l'article 5 de la loi régionale de Vénétie n° 26/2012, la chambre de céans a partagé le point de vue du TAR (Tribunal administratif régional) selon lequel le droit de l'Union européenne – et, par conséquent, le droit **[Or. 7]** national – a introduit la distinction entre le service de secours sanitaire d'extrême urgence, qui s'opère moyennant des ambulances (et qui consiste dans le transport et dans l'activité de premiers soins au patient qui est en situation d'extrême urgence), qui échappe exceptionnellement – en vertu de l'article 17, paragraphe 1, sous h), du décret législatif n° 50/2016, et conformément à l'article 10 de la directive 2014/24/UE, en application du considérant 28 – à la règle de l'appel d'offres dès lors qu'il est fourni par des organisations sans but lucratif (dont font partie les IPAB), et le service de simple transport en ambulance (consistant dans le transport ordinaire de patients sans le caractère d'urgence), lequel est, lui, soumis aux procédures de marchés publics (« régime assoupli »).

La chambre de céans a ensuite observé que l'arrêt de première instance et [OMISSIS] l'appel incident portaient du principe que le service objet de l'appel d'offres litigieux était un service de transport ordinaire, que les moyens invoqués dans l'appel incident étaient limités à la revendication de l'application de la loi régionale n° 26/2012 au cas d'un partenariat public-public (et que le changement de perspective manifesté par le requérant à titre incident, dans ses mémoires ultérieurs, en vue de faire valoir la pertinence des composantes du service qui, selon lui, l'assimilaient à un service d'extrême urgence, était irrecevable).

Par conséquent, une des questions préjudicielles envisagées par Croce Verde (dans la droite ligne du renvoi préjudiciel devant la Cour de justice, opéré dans le cadre d'un appel d'offres analogue organisé par l'AULSS n° 5 Polesana, par ordonnance n° 643/2018), en partant du principe que l'objet du service comprenait des activités assimilables au service de transport d'extrême urgence, ne pouvait être considérée comme pertinente en l'espèce.

La chambre de céans a dès lors reconnu que la loi régionale de Vénétie n° 26/2012 comprend, outre le transport d'extrême urgence et d'urgence, d'autres formes de transport sanitaire qui semblent se détacher de celui-ci et qui sont donc à considérer comme relevant du transport dit ordinaire des patients, de sorte que le service en question rentrerait, du moins en partie, dans le champ d'application de ladite loi régionale. Cela a confirmé les doutes sérieux quant à la compatibilité de cette loi avec le droit européen qui avaient conduit le TAR (Tribunal administratif régional) à écarter l'application de l'article 5.

### **[Or. 8]**

Face au moyen d'appel incident de Croce Verde, tendant à démontrer, dans le cas spécifique mentionné ci-dessus, la compatibilité de l'article 5 avec le droit européen et national, à la lumière des dispositions sur le partenariat public-public, ainsi que de l'article 15 de la loi n° 241/1990 et de l'article 5, paragraphe 6, du décret législatif n° [50/2016, et à en revendiquer l'application à l'égard de Croce Verde en tant qu'organisme public inscrit dans le registre régional de Vénétie, la question de la compatibilité de la disposition régionale s'est donc avérée pertinente aux fins de la décision, tant au regard de la prétention d'attribution directe moyennant une convention qu'au regard du moyen subsidiaire tiré du défaut de motivation du choix de l'AULSS n. 6 de procéder à un appel d'offres.

Eu égard à cela, la chambre de céans, faisant suite à une demande spécifique de Croce Verde en ce sens, a ordonné le renvoi des questions préjudicielles interprétatives devant la Cour de justice de l'Union européenne et a, par conséquent, suspendu la procédure [OMISSIS] jusqu'à la décision de la Cour.

## **B) Le cadre juridique**

### **B-1) La réglementation nationale**

Le service de transport de patients est pris en considération aux fins de la définition et de l'actualisation des niveaux essentiels de prise en charge, visés à [article 1, paragraphe 7,] du décret législatif n° 502/1992, dernièrement modifié par le décret du président du conseil des ministres du 12 janvier 2017, dont l'article 7 (« Extrême urgence sanitaire territoriale ») prévoit que :

*« 1. Le service national de santé garantit, dans les situations d'extrême urgence et d'urgence extrahospitalières, des interventions de soins de santé rapides et visant à stabiliser l'état du patient, en assurant le transport en toute sécurité vers la*

*structure hospitalière la plus appropriée. La coordination et la gestion des activités d'extrême urgence territoriale sont réalisées par les centrales opérationnelles 118 dans un délai de 24 heures.*

2. *En particulier, sont garantis :*

a) *les interventions de soins de santé effectuées au moyen de véhicules terrestres et aériens de secours de base et de secours avancé, ayant à bord du personnel de santé adéquatement formé,*

**[Or. 9]**

b) *les services de transport secondaire en ambulance, avec ou sans prise en charge,*

[...]

3. [OMISSIS] [autres aspects non pertinents en l'espèce] ».

En ce qui concerne le transport sanitaire d'extrême urgence et d'urgence, il existe une réglementation nationale qui régit l'attribution et les modalités organisationnelle du service.

Le code du troisième secteur, établi par le décret législatif n° 117/2017, a en effet encadré le « *Service de transport sanitaire d'extrême urgence et d'urgence* » en son article 57, lequel dispose, au paragraphe 1 : « *1. Les services de transport d'extrême urgence et d'urgence en ambulance peuvent être attribués en priorité, par voie de convention, à des organisations de bénévolat inscrites depuis au moins six mois au registre national unique du troisième secteur, faisant partie d'un réseau associatif visé à l'article 41, paragraphe 2, et agréées conformément à la réglementation régionale applicable, le cas échéant, lorsque, en raison de la nature spécifique des services, l'attribution directe garantit l'exécution des services d'intérêt général dans le cadre d'un système contribuant effectivement à un objectif social et poursuivant des objectifs de solidarité, dans des conditions d'efficacité économique et d'adéquation, ainsi que dans le respect des principes de transparence et de non-discrimination* ».

Le domaine en question (protection de la santé) relevant de la compétence législative concurrente en vertu de l'article 117, paragraphe 3, de la Constitution italienne, la région de Vénétie a adopté la loi régionale n° 26/2012 établissant le « *système régional de transport de secours et d'urgence en ambulance* ».

L'article 1 (« *Objet et finalités* ») de cette loi prévoit que « *1. La région de la Vénétie réglemente le système régional de transport de secours et d'urgence en ambulance en octroyant aux établissements de santé et aux associations autorisées et accréditées la possibilité de participer à l'exécution des activités de transport de secours et d'urgence à caractère intrinsèquement médical, compte tenu de leur répartition géographique, de leur enracinement dans le tissu social et*

médical de la Vénétie, ainsi que des valeurs d'efficacité et **[Or. 10]** de qualité du service rendu, dans l'intérêt général et dans le respect des principes d'universalité, de solidarité, d'économie et d'adéquation ».

L'article 2 (« Définitions ») prévoit que « 1. Aux fins de la présente loi, est définie transport de secours et d'urgence en ambulance l'activité effectuée au moyen de véhicules de secours par le personnel, notamment de santé, chargé de ce service, dans l'exercice des fonctions suivantes :

- a) les services de transport d'urgence effectués au moyen de véhicules de secours et dirigés par les centrales opérationnelles de coordination du service médical d'urgence (SUEM) ;
- b) les services de transport prévus dans le cadre des niveaux essentiels de prise en charge (LEA) effectués au moyen de véhicules de secours ;
- c) les services de transport dans le cadre desquels la pathologie du patient exige exclusivement l'utilisation d'un véhicule de secours et, durant le trajet, nécessite l'assistance de personnel de santé ou de personnel formé à cet effet, ainsi que la garantie de la continuité des soins. »

L'article 3 (« Autorisation et accréditation ») prévoit, en son paragraphe 1, que « 1. Les activités de transport de secours et d'urgence en ambulance visées à l'article 2 ne peuvent être exercées que par des personnes détenant l'autorisation et l'accréditation régionales, délivrées en vertu de la loi régionale n° 22 du 16 août 2002, "autorisation et accréditation des structures médicales, socio-médicales et sociales" et ses modifications successives ».

L'article 4 (« Liste régionale ») prévoit que « 1. Dans les 60 jours à compter de l'entrée en vigueur de la présente loi, le conseil régional approuve une liste régionale dans laquelle, dans une première phase, sont inscrits les établissements de santé et associations déjà autorisés qui effectuent l'activité de transport de secours et d'urgence en ambulance sur le territoire régional depuis au moins cinq ans, pour le compte des unités sanitaires locales (ULSS) compétentes sur le territoire, sur la base de contrats et ou de conventions spécifiques conclus à cette fin et qui satisfont aux conditions d'autorisation visées à la **[Or. 11]** loi régionale n° 22 du 16 août 2002 et ses modifications successives, dans le respect de la réglementation européenne en matière de liberté d'établissement et de libre circulation des services.

2. Outre les personnes visées au paragraphe 1, sont inscrits dans la liste régionale prévue par le même paragraphe les comités de la Croix-Rouge italienne (CRI), à la suite d'un accord spécifique conclu avec le comité régional Vénète de la même organisation, ainsi que les instituts publics d'assistance et de charité (IPAB) qui effectuent des activités de transport de secours et d'urgence en ambulance, sur accord et déclaration substitutive quant à la satisfaction des conditions d'autorisation prévues par la loi régionale n° 22 du 16 août 2002 et ses modifications successives ainsi que des conditions indiquées par le conseil

*régional, en vertu de l'article 3, paragraphe 2, dans le respect de la réglementation européenne en matière de liberté d'établissement et de libre circulation des services.*

*3. La liste régionale mentionnée au paragraphe 1 est mise à jour chaque année, avec de nouveaux établissements médicaux et associations qui satisfont aux conditions d'autorisation et d'accréditation prévues par la loi régionale n° 22 du 16 août 2002 et ses modifications successives.*

*4. Les personnes inscrites dans la liste régionale sont soumises à des vérifications périodiques, visant à établir que ces conditions sont toujours remplies ».*

L'article 5 (« Organisation de l'activité de transport de secours et d'urgence en ambulance ») prévoit que « 1. L'activité de transport de secours et d'urgence en ambulance est effectuée par les unités sanitaires locales (ULSS) ainsi que par les personnes inscrites sur la liste régionale visée à l'article 4.

*2. Les rapports avec les unités sanitaires locales, ainsi que les modalités selon lesquelles les personnes inscrites sur la liste régionale visée à l'article 4 participent à l'activité de secours et d'urgence sont régies par des conventions spécifiques, conclues sur la base d'un modèle-type approuvé par le conseil régional et publiées conformément aux dispositions de la réglementation nationale et européenne en vigueur en matière de marchés publics.*

*3. Les conventions visées au paragraphe 2 prévoient un système de budget défini suivant des critères fondés sur l'application de coûts standards déterminés par l'exécutif [Or. 12] régional et mis à jour tous les 3 ans.*

*4. [OMISSIS]. [autres détails sur le système de vérification et de révision]*

*5. Si l'activité de transport de secours et d'urgence en ambulance ne peut pas être assurée par les personnes inscrites sur la liste régionale visée à l'article 4, les unités sanitaires locales peuvent la confier à des personnes déterminées, à titre onéreux, au moyen de procédures d'adjudication publiques, dans le respect des dispositions de la réglementation nationale et européenne en vigueur en matière de marchés publics, lesquelles répondent aux exigences permettant de garantir des niveaux adéquats de qualité et de valoriser la fonction sociale du service ».*

En ce qui concerne les marchés publics, le code des marchés publics en vigueur, établi par le décret législatif n° 50/2016, tel que modifié et complété, prévoit en son article 17 (« Exclusions spécifiques pour les marchés et concessions de services »), en ce qui concerne le service de transport en ambulance, que « 1. Les dispositions du présent code ne s'appliquent pas aux marchés publics et concessions de services ayant pour objet : [...] h) les services de défense civile, de protection civile et de prévention des risques qui sont fournis par des organisations ou des associations à but non lucratif et qui relèvent des codes



*CPV 75250000-3, 75251000-0, 75251100-1, 75251110-4, 75251120-7, 75252000-7, 75222000-8, 98113100-9 et 85143000-3 excepté les services ambulanciers de transport de patients ; ».*

Il convient de citer, en outre [OMISSIS] le régime général des accords entre administrations publiques.

Selon l'article 15 (« *Accords entre administrations publiques* »), paragraphe 1, de la loi n° 241/1990, « *Même en dehors des cas prévus à l'article 14, les administrations publiques ont toujours la faculté de conclure entre elles des accords portant sur une coopération dans des activités présentant un intérêt commun* ».

Le code des marchés publics vise, en son article 5, paragraphe 6, les modalités organisationnelles et procédurales à cet effet [Or. 13] (« *Principes communs en matière d'exclusion pour les concessions, les marchés publics et les accords entre organismes publics et pouvoirs adjudicateurs dans le cadre du secteur public* »), en les excluant de son champ d'application en présence de certaines conditions : « *Un accord conclu exclusivement entre deux pouvoirs adjudicateurs ou plus ne relève pas du champ d'application du présent code, lorsque toutes les conditions suivantes sont réunies :*

*a) le marché établit ou met en œuvre une coopération entre les pouvoirs adjudicateurs ou les organismes publics adjudicateurs participants dans le but de garantir que les services publics dont ils doivent assurer la prestation sont réalisés en vue d'atteindre les objectifs qu'ils ont en commun ;*

*b) la mise en œuvre de cette coopération n'obéit qu'à des considérations d'intérêt public ; et*

*c) les pouvoirs adjudicateurs ou les organismes publics adjudicateurs participants réalisent sur le marché concurrentiel moins de 20 % des activités concernées par la coopération ».*

## B-2) La réglementation de l'Union européenne

La disposition qui exclut les services de transport d'extrême urgence et d'urgence du champ d'application de la directive 2014/24/UE est contenue dans l'article 10 (« *Exclusions spécifiques pour les marchés de services* »), paragraphe 1, sous h), lequel a été fidèlement reproduit dans la législation nationale : « *La présente directive ne s'applique pas aux marchés publics de services ayant pour objet : ...*

*h) les services de défense civile, de protection civile et de prévention des risques qui sont fournis par des organisations ou des associations à but non lucratif et qui relèvent des codes CPV 75250000-3, 75251000-0, 75251100-1, 75251110-4, 75251120-7, 75252000-7, 75222000-8, 98113100-9 et 85143000-3 excepté les services ambulanciers de transport de patients ; ».*

Cela étant, en application du considérant 28, selon lequel « *La présente directive ne devrait pas s'appliquer à certains services d'urgence lorsque ceux-ci sont fournis par des organisations ou associations à but non lucratif, étant donné qu'il serait difficile de préserver la nature particulière de telles organisations si les [Or. 14] prestataires de services devaient être sélectionnés conformément aux procédures définies dans la présente directive. Il convient toutefois que cette exclusion n'aille pas au-delà de ce qui est strictement nécessaire. Par conséquent, il convient d'indiquer expressément que les services ambulanciers de transport de patients ne devraient pas être exclus. Dans ce contexte, il est en outre nécessaire de préciser que le code CPV 601 « Services de transport terrestre » n'inclut pas les services ambulanciers, qui relèvent de la classe CPV 8514. Il convient dès lors de préciser que les services relevant du code CPV 85143000-3, qui comprend exclusivement les services ambulanciers de transport de patients, devraient être soumis au régime spécial établi pour les services sociaux et autres services spécifiques (ci-après dénommé « régime assoupli »). Par conséquent, les marchés mixtes portant sur la fourniture de services ambulanciers en général seraient également soumis au régime assoupli si la valeur des services ambulanciers de transport de patients était supérieure à la valeur d'autres services ambulanciers ».*

Le régime applicable à l'attribution des services de transport des patients autres que ceux d'extrême urgence et d'urgence en ambulance est celui du titre III, Chapitre I, de la directive, articles 74 et suivants, et, notamment, [OMISSIS] l'article 75, selon lequel « *1. Les pouvoirs adjudicateurs qui entendent passer un marché public pour les services visés à l'article 74 font connaître leur intention par l'un des moyens suivants :*

*a) un avis de marché qui contient les informations visées à l'annexe V, partie H, conformément aux formulaires types visés à l'article 51 ; ou*

*b) un avis de préinformation, publié de manière continue et qui contient les informations mentionnées à l'annexe V, partie I. L'avis de préinformation fait référence spécifiquement aux types de services qui feront l'objet des marchés à passer ; il indique que les marchés seront passés sans publication ultérieure et invite les opérateurs économiques intéressés à manifester leur intérêt par écrit ».*

Par ailleurs, [OMISSIS] [Or. 15] [OMISSIS] il importe de citer le considérant 33 de la directive 2014/24/UE, lequel, en application du principe de libre administration, établit : « *Les pouvoirs adjudicateurs devraient pouvoir choisir de fournir conjointement leurs services publics par la voie de la coopération, sans être contraints de recourir à une forme juridique particulière. Cette coopération pourrait porter sur tous les types d'activités liées à l'exécution de services et à l'exercice de responsabilités confiées aux pouvoirs adjudicateurs participants ou assumées par eux [OMISSIS] [détails sur les services visés par la coopération].*

*Les marchés concernant la fourniture conjointe de services publics ne devraient pas être soumis à l'application des règles établies dans la... directive, à condition*

*qu'ils soient conclus exclusivement entre pouvoirs adjudicateurs, que la mise en œuvre de cette coopération n'obéisse qu'à des considérations d'intérêt public et qu'aucun prestataire privé de services ne soit placé dans une situation privilégiée par rapport à ses concurrents ».*

Est également pertinent l'article 12 (« *Marchés publics passés entre entités appartenant au secteur public* »), paragraphe 4, de la même directive, qui équivaut, pour l'essentiel à la disposition nationale correspondante : « *Un marché conclu exclusivement entre deux pouvoirs adjudicateurs ou plus ne relève pas du champ d'application de la présente directive, lorsque toutes les conditions suivantes sont réunies :*

- a) le marché établit ou met en œuvre une coopération entre les pouvoirs adjudicateurs participants dans le but de garantir que les services publics dont ils doivent assurer la prestation sont réalisés en vue d'atteindre les objectifs qu'ils ont en commun ;*
- b) la mise en œuvre de cette coopération n'obéit qu'à des considérations d'intérêt public ; et*
- c) les pouvoirs adjudicateurs participants réalisent sur le marché concurrentiel [Or. 16] moins de 20 % des activités concernées par la coopération ; »*

C) Les arguments de Pia Opera Croce Verde Padova.

L'appelante à titre incident fait montre, dans la procédure d'appel en question, de partager la distinction entre transport d'extrême urgence et transport ordinaire (ou secondaire).

Elle souligne toutefois que si, en général, le transport sanitaire ordinaire relève des appels d'offres, il est une disposition tout aussi générale du code des marchés publics (article 5, paragraphe 6, du décret législatif n° 50/2016), qui exclut l'application dudit code lorsque sont réunies les conditions de ce qu'on appelle le partenariat public-public, qui est une institution à caractère général dans l'ordre juridique italien ([OMISSIS] article 15 de la loi n° 241/1990).

Elle fait valoir que le TAR (Tribunal administratif régional), en appréciant l'incompatibilité de l'article 5 de la loi régionale de Vénétie n° 26/2012 avec le droit européen, a ignoré la prérogative fondamentale qui confère à Croce Verde un caractère unique dans le domaine de référence : elle n'est pas une simple association de bénévoles, personne morale de droit privé, mais un établissement public non économique (fût-il basé sur le bénévolat) de par sa forme et son statut juridique.

Du moment que la [OMISSIS] loi régionale n° 26/2012 impose que le transport sanitaire (tant celui d'urgence que celui ordinaire, conformément à l'article 2) soit effectué en régime de convention, c'est-à-dire en coopération avec les organismes

agréés par le système sanitaire régional, il s'ensuit qu'en présence des conditions de l'article 5, paragraphe 6, précité, (comme c'est le cas en l'espèce), la convention conclue directement entre l'azienda sanitaria (agence sanitaire) et l'organisme public agréé est un choix obligé, qui ne laisse aucune marge d'appréciation, car il a déjà été effectué par la loi régionale n° 26/2012 qui, dans ce seul cas, n'est pas contraire, voire est conforme aux nouvelles dispositions.

[OMISSIS] **[Or. 17]** [OMISSIS] [jurisprudence nationale].

En bref : le régime du partenariat public-public, qui déroge au code des marchés [publics], prime sur l'article 17, paragraphe 1, sous h), du décret législatif n° 50/2016 [OMISSIS].

D) Les considérations du Consiglio di Stato (Conseil d'État, Italie).

D-1) Sur l'incompatibilité de l'article 5 de la loi régionale de Vénétie n° 26/2012 avec le droit européen.

La chambre de céans, [OMISSIS] considère que :

- l'avis de marché, publié au JOUE le 30 janvier 2018, relève du champ d'application du décret législatif n° 50/2016 et [partant de celui] de la directive communautaire 2014/24/UE ;

- en effet, en vertu de l'article 17, paragraphe 1, sous h), du décret législatif n° 50/2016, les « services ambulanciers », identifiés par le code « CPV 85143000-3 », font partie des services qui sont exclus des dispositions du code, mais il est expressément précisé que cette exclusion ne vise pas « les services ambulanciers de transport de patients », lesquels, donc, demeurent soumis au système des appels d'offres ;

- ces dispositions sont fondées sur la directive 2014/24/UE, [OMISSIS] considérant 28, [OMISSIS] [répétition du considérant 28, voir plus haut, point B-2)] ;

- [OMISSIS] **[Or. 18]** [OMISSIS] [répétition de la dernière phrase du considérant 28, voir plus haut, point B-2)] ;

- l'article 10 de la directive, dont l'article 17, paragraphe 1, sous h), du décret législatif n° 50/2016 est une transposition fidèle, va dans le même sens ;

- enfin, la possibilité de confier directement, moyennant une convention, aux organisations de bénévolat les (seuls) services de transport sanitaire d'« extrême urgence et d'urgence » a été prévue expressément, au niveau national par l'[OMISSIS] article 57 du décret législatif n° 117/2017.

Partant, les services de transport de personnes en ambulance, dès lors que leur valeur est au moins égale au seuil communautaire de 750 000,00 euros [article 35, paragraphe 1, sous d)], comme dans la présente espèce, relèvent du champ d'application de la directive 24/2014/UE et, notamment de son titre III, concernant les systèmes spéciaux de passation de marchés : en particulier, les articles 74 et suivants contiennent les dispositions en matière d'attribution des services visés à l'annexe XIV (y compris les services ambulanciers). Dans le cadre du décret législatif n° 50/2016, les services ambulanciers identifiés par le CPV susmentionné relèvent des services sanitaires qui, en vertu des articles 140, 142, 143 et 144 du code, peuvent faire l'objet de marchés publics suivant le régime dit « régime assoupli » au sens de l'article 142, ou bien suivant le système de l'appel d'offres « réservé » à certaines catégories d'opérateurs sans but lucratif, conformément à l'article 143.

Toutefois, l'article 5 de la loi régionale de Vénétie n° 26/2012 prévoit que le transport en ambulance « de secours et d'extrême urgence », lorsqu'il n'est pas effectué directement par les aziende sanitarie (agences sanitaires), soit effectué par des personnes inscrites dans une liste régionale ad hoc (paragraphe 1) et que les *relations avec les aziende sanitarie (agences sanitaires) et les modalités d'exécution du service soient régies par des conventions ad hoc* (paragraphe 2), *l'activité de transport sanitaire de secours et d'extrême urgence ne pouvant être attribuée moyennant des procédures publiques de mise en concurrence que lorsque ladite activité ne peut être assurée par les personnes inscrites dans la liste régionale* (paragraphe 3).

D'ailleurs, en vertu de l'article 2, le champ d'application dudit régime de l'attribution [Or. 19] du service en question de « *transport sanitaire de secours et d'extrême urgence* » comprend l'activité, exercée avec des véhicules de secours par du personnel sanitaire et non sanitaire, de prestation – outre des « *services de transport d'urgence effectués au moyen de véhicules de secours et dirigés par les centrales opérationnelles de coordination du service médical d'urgence (SUEM)* » – notamment des « *services de transport prévus dans le cadre des niveaux essentiels de prise en charge (LEA) effectués au moyen de véhicules de secours* » et les « *les services de transport dans le cadre desquels la pathologie du patient exige exclusivement l'utilisation d'un véhicule de secours et, durant le trajet, nécessite l'assistance de personnel de santé ou de personnel formé à cet effet, ainsi que la garantie de la continuité des soins* ».

Il s'agit donc d'activités, surtout dans le dernier cas, qui semblent relever non pas du cadre du transport d'extrême urgence mais de celui du transport ordinaire.

Il s'ensuit que même le service en question, [OMISSIS] pouvant être qualifié de service de transport ordinaire (de secours, mais non d'extrême urgence), devrait être soumis à l'article 5, qui dispose la vérification préalable de la possibilité de l'attribution directe moyennant une convention, et ne permet au pouvoir adjudicateur de procéder à un appel d'offres qu'en cas d'issue négative de cette vérification.

Cependant, [OMISSIS] l'application de l'article 5, même dans des cas où il ne s'agit pas de secours d'extrême urgence, semble contraire au droit européen.

D-2) Sur l'incidence du régime du partenariat public-public.

De l'avis de la chambre de céans, l'incompatibilité susmentionnée existe également dans le cas où l'attribution directe constitue la mise en œuvre du partenariat public-public.

Dans l'ordre juridique national, il est reconnu aux administrations publiques la possibilité de conclure entre elles des accords pour encadrer le déroulement, en régime de coopération, d'activités d'intérêt général (article 15 de la loi n° 241/1990).

Il s'agit de l'institution dite du partenariat public-public à caractère horizontal, réalisé moyennant des accords entre différentes administrations, élaborée par la [Or. 20] jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne (à partir de l'arrêt du 9 juin 2009, Commission/Allemagne, C-480/06, EU:C:2009:357C-480/06 ; les limites des accords de coopération ont été ensuite davantage précisés par l'arrêt du 19 décembre 2012, Ordine degli Ingegneri della Provincia di Lecce e.a. (C-159/11, EU:C:2012:817).

À présent, cela est repris au considérant 33 et à l'article 12, paragraphe 4, de la directive 2014/24/UE.

Les accords/marchés, en substance, mettent en place une coopération entre organismes publics visant à garantir la prestation d'un service public commun et ils ne sont pas soumis aux dispositions de l'Union européenne sur les procédures d'appel d'offres en matière de marchés publics. La jurisprudence du présent Consiglio di Stato (conseil d'État, Italie) attribue à ces accords la nature juridique de droit public [OMISSIS].

On peut être d'accord sur le fait que l'attribution par convention, prévue par la loi régionale de Vénétie n° 26/2012, relève des accords entre administrations publiques au sens de l'article 15 de la loi n° 241/1990, qui sont exclus de l'application du code des marchés publics et des directives européennes conformément aux principes constants dégagés par la jurisprudence européenne et nationale [OMISSIS].

[OMISSIS] [jurisprudence nationale sur la finalité de l'accord] En matière d'accords entre administrations publiques, en dehors du cas le plus fréquent de [OMISSIS] constitution d'un consortium entre les organismes publics aux fins de la gestion technique et administrative de zones industrielles ou la gestion d'un service commun, il est possible de recourir à l'article 15 de la loi n° 241/1990, quand une administration publique entend confier un service à une autre administration, à titre onéreux, lorsque cela relève de ses fonctions. [OMISSIS] [Or. 21] [OMISSIS] [jurisprudence nationale].

Ainsi, à la lumière du caractère général des accords d'organisation visés par l'article 15 précité, les organismes publics peuvent « toujours » utiliser l'instrument de la convention pour conclure entre eux des accords visant à encadrer le déroulement en coopération de l'activité d'intérêt commun et, en particulier, [OMISSIS] afin de programmer et de réaliser un service public de secours à la personne en situation d'extrême urgence.

La jurisprudence a précisé [OMISSIS] que pareille collaboration entre autorités publiques ne saurait remettre en cause l'objectif principal des règles communautaires en matière de marchés publics, à savoir la libre circulation des services et l'ouverture à la concurrence non faussée dans tous les États membres « dès lors que la mise en œuvre de cette coopération est uniquement régie par des considérations et des exigences propres à la poursuite d'objectifs d'intérêt public et que le principe d'égalité de traitement des intéressés visé par la directive 92/50 est garanti, de sorte qu'aucune entreprise privée n'est placée dans une situation privilégiée par rapport à ses concurrents » (arrêt du 9 juin 2009, Commission/Allemagne, C-480/06, EU:C:2009:357, points 50 et 51).

L'article 5, paragraphe 6, du décret législatif n° 50/2016 a confirmé l'exclusion de l'application du régime des marchés publics, en présence des conditions qui y sont prévues, et constitue la reconnaissance d'un cadre législatif et jurisprudentiel déjà pleinement consolidé [voir Consiglio di Stato (Conseil d'État, Italie), troisième chambre, n° 4631/2017, qui cite les arrêts de la Cour dans les affaires C-159/11, C-564/11, C-386/11 et C-352/12).

À la lumière des pièces de la présente procédure, les conditions exigées par l'article 5, paragraphe 6, précité, semblent être réunies en l'espèce, étant donné, d'une part, que la participation des personnes [Or. 22] inscrites dans la liste régionale et la mise en valeur du bénévolat liée à celle-ci constituent un objectif commun de l'azienda sanitaria (agence sanitaire) et de l'IPAB inscrite dans la liste régionale (les prestations de transport sanitaire constituent la mission de Croce Verde, en vertu de l'article 2 de ses statuts), ainsi que la seule motivation de l'éventuelle convention, et, d'autre part, que Croce Verde a affirmé [OMISSIS] exercer sur le marché un pourcentage minimal de son activité dans le transport sanitaire.

Toutefois, lesdites dispositions qui prévoient les accords entre administrations publiques comme modalité procédurale d'application générale pour l'exercice d'activités d'intérêt commun considèrent qu'il s'agit d'une modalité alternative par rapport à l'attribution de ces mêmes activités à des opérateurs du marché.

Toutefois, elles ne l'imposent pas comme modalité prioritaire.

L'accord entre administrations adjudicatrices est une option qui implique la formation d'une entente (bilatérale) entre les parties, mais surtout – [OMISSIS] [OMISSIS] la volonté [OMISSIS] unilatérale d'adopter ce schéma, lequel [OMISSIS] exprime [non pas une obligation mais] une faculté, dont

l'administration n'a pas entendu se prévaloir dans le cas qui nous occupe, puisqu'elle a décidé d'utiliser la modalité procédurale de l'appel d'offres [OMISSIS] ;

Partant, de l'avis de la chambre de céans, l'article 5 de la loi régionale de Vénétie n° 26/2012, dans la partie concernant le service de transport autre que d'extrême urgence, ne saurait trouver sa justification dans les dispositions sur le partenariat public-public susmentionnées.

#### D-3) Sur l'obligation de motivation.

La chambre de céans estime, en outre, que, toujours au regard de l'hypothèse spécifique de la réalisation d'un partenariat public-public, il ne saurait découler des dispositions de la loi régionale n° 26/2012 – [OMISSIS] [Or. 23] [OMISSIS] – ne fût-ce que l'effet limité d'obliger le pouvoir adjudicateur à fournir une motivation quant au choix de confier le service moyennant un appel d'offres.

De l'avis de la chambre de céans, une exigence de motivation peut exister lorsque le pouvoir adjudicateur entend suivre la voie de l'attribution directe, c'est-à-dire choisir une solution propre à mettre en lumière, moyennant des négociations bilatérales, les opportunités liées à la prestation du service par un ou plusieurs opérateurs inscrits dans la liste régionale ; cette solution, en effet, exclut de recueillir d'une manière contraignante et comparable les disponibilités de tous les opérateurs du secteur potentiellement intéressés, et donc [exclut la possibilité de disposer] d'un paramètre réel et concret de comparaison du caractère globalement plus avantageux. À l'inverse, la procédure d'appel d'offres choisie garantit en soi le respect des principes communautaires d'impartialité, de publicité, de transparence, de participation et d'égalité de traitement, à travers la comparaison de plusieurs offres à l'aune du critère de l'offre la plus avantageuse économiquement, au sens de l'article 95 du décret législatif n° 50/2016, en évaluant spécifiquement la qualité du service à effectuer en plus de l'aspect économique, ce qui garantit le meilleur rapport qualité-prix.

Ainsi, dès lors que le droit européen n'identifie et ne qualifie pas des intérêts généraux différents et concomitants (comme c'est le cas pour le transport d'extrême urgence et d'urgence) – tel que celui de la mise en valeur du bénévolat – pour justifier le recours à l'attribution directe moyennant une convention, les solutions alternatives ne peuvent être considérées comme des solutions de même niveau quant à leur capacité potentielle à identifier la meilleure solution.

C'est le cas a fortiori dans la présente espèce, puisque, selon les affirmations de Croce Verde, ledit organisme serait la seule personne agréée en Vénétie qui aurait la nature d'établissement public, et cela rendrait impossible, à la base, toute concurrence (et comparaison) entre les potentiels opérateurs intéressés par la prestation du service en cause.



Croce Verde, comme les autres organisations de bénévolat inscrites dans la liste [Or. 24] régionale, a pleinement le droit, en tant qu'opérateur économique, de participer à l'appel d'offres (comme reconnu par la jurisprudence, [OMISSIS] étant donné que même les organismes qui agissent sans but lucratif peuvent être qualifiés d'entreprises – voir arrêt du 17 février 1993, Poucet et Pistre/AGF et Cancava (C-159/91 et C-160/91, EU:C:1993:63 [OMISSIS]) et a la possibilité de faire valoir dans ce cadre le caractère avantageux de son offre.

Partant, même au regard de la portée applicative limitée décrite ci-dessus, les dispositions de la loi régionale de Vénétie n° 26/2016 ne devraient pas être appliquées.

[OMISSIS].

E) La motivation du renvoi préjudiciel.

La perspective envisagée de la non-application de la loi régionale de Vénétie n° 26/2016, en l'absence de précédents spécifiques dans la jurisprudence de la Cour de justice, impose au juge de céans, en tant que juge de dernière instance, de soumettre à la Cour les [OMISSIS] questions préjudicielles suivantes :

- « Dans le cas où les deux parties sont des organismes publics, le considérant 28, l'article 10 et l'article 12, paragraphe 4, de la directive 2014/24/UE s'opposent-ils à l'application de l'article 5, en combinaison avec les articles 1, 2, 3, et 4 de la loi régionale de Vénétie n° 26/2012, sur la base du partenariat public-public visé à l'article 12, paragraphe 4, précité, et aux articles 5, paragraphe 6, du décret législatif n° 50/2016 et 15 de la loi n° 241/1990 ? »

[Or. 25]

- « Dans le cas où les deux parties sont des organismes publics, le considérant 28, l'article 10 et l'article 12, paragraphe 4, de la directive 2014/24/UE s'opposent-ils à l'application des dispositions de la loi régionale de Vénétie n° 26/2012, sur la base du partenariat public-public visé à l'article 12, paragraphe 4, précité, et aux articles 5, paragraphe 6, du décret législatif n° 50/2016 et 15 de la loi n° 241/1990, seulement dans le sens d'obliger le pouvoir adjudicateur à fournir les motivations du choix de confier le service de transport sanitaire ordinaire par voie d'appel d'offres, au lieu de l'attribuer directement moyennant une convention ? ».

[OMISSIS]

a) [OMISSIS] ;

b) [OMISSIS] ;

c) [OMISSIS].

[OMISSIS] [formules de procédure].

PAR CES MOTIFS

Le Consiglio di Stato (Conseil d'État, Italie) siégeant au contentieux (troisième chambre), [OMISSIS] saisit [OMISSIS] la Cour de justice de l'Union européenne des questions préjudicielles indiquées dans les motifs pour les raisons exposées.

[OMISSIS][Or. 26]

[OMISSIS] Rome [OMISSIS] 26 juillet 2018 [OMISSIS] :

[OMISSIS] [signatures][OMISSIS]

Rome, 9 novembre 2018 [OMISSIS] [indications concernant la copie conforme]

DOCUMENT DE TRAVAIL