



Recueil de la jurisprudence

ARRÊT DE LA COUR (troisième chambre)

21 mars 2019*

« Renvoi préjudiciel – Passation des marchés publics – Directive 2014/24/UE – Article 10, sous h) – Exclusions spécifiques pour les marchés de services – Services de défense civile, de protection civile et de prévention des risques – Organisations ou associations à but non lucratif – Services ambulanciers de transport de patients – Transport en ambulance qualifié »

Dans l'affaire C-465/17,

ayant pour objet une demande de décision préjudicielle au titre de l'article 267 TFUE, introduite par l'Oberlandesgericht Düsseldorf (tribunal régional supérieur de Düsseldorf, Allemagne), par décision du 12 juin 2017, parvenue à la Cour le 2 août 2017, dans la procédure

Falck Rettungsdienste GmbH,

Falck A/S

contre

Stadt Solingen,

en présence de :

Arbeiter-Samariter-Bund Regionalverband Bergisch Land eV,

Malteser Hilfsdienst eV,

Deutsches Rotes Kreuz, Kreisverband Solingen,

LA COUR (troisième chambre),

composée de M. M. Vilaras, président de la quatrième chambre, faisant fonction de président de la troisième chambre, MM. J. Malenovský, L. Bay Larsen, M. Safjan et D. Šváby (rapporteur), juges,

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

greffier : M. K. Malacek, administrateur,

vu la procédure écrite et à la suite de l'audience du 5 septembre 2018,

considérant les observations présentées :

– pour Falck Rettungsdienste GmbH et Falck A/S, par M^{es} P. Friton et H.-J. Prieß, Rechtsanwälte,

* Langue de procédure : l'allemand.

- pour la Stadt Solingen, par M^e H. Glahs, Rechtsanwältin, ainsi que par M^{es} M. Kottmann et M. Rafii, Rechtsanwälte,
- pour Arbeiter-Samariter-Bund Regionalverband Bergisch Land eV, par M^{es} J.-V. Schmitz et N. Lenger, Rechtsanwälte, ainsi que par M^e J. Wollmann, Rechtsanwältin,
- pour Malteser Hilfsdienst eV, par M^e W. Schmitz-Rode, Rechtsanwalt,
- pour Deutsches Rotes Kreuz, Kreisverband Solingen, par M^{es} R.M. Kieselmann et M. Pajunk, Rechtsanwälte,
- pour le gouvernement allemand, par MM. T. Henze et J. Möller, en qualité d’agents,
- pour le gouvernement roumain, par MM. C.-R. Canțâr et R.H. Radu ainsi que par M^{mes} R. I. Hațieganu et C.-M. Florescu, en qualité d’agents,
- pour le gouvernement norvégien, par M^{me} M. R. Norum et M. K. B. Moen, en qualité d’agents,
- pour la Commission européenne, par M^{me} A. C. Becker ainsi que par M. P. Ondrůšek, en qualité d’agents,

ayant entendu l’avocat général en ses conclusions à l’audience du 14 novembre 2018,

rend le présent

Arrêt

- 1 La demande de décision préjudicielle porte sur l’interprétation de l’article 10, sous h), de la directive 2014/24/UE du Parlement européen et du Conseil, du 26 février 2014, sur la passation des marchés publics et abrogeant la directive 2004/18/CE (JO 2014, L 94, p. 65).
- 2 Cette demande a été présentée dans le cadre d’un litige opposant Falck Rettungsdienste GmbH et Falck A/S à la Stadt Solingen (ville de Solingen, Allemagne) au sujet de l’attribution directe du marché « Services de secours à Solingen – numéro de projet V16737/128 », lots 1 et 2 (ci-après le « marché litigieux »), sans publication préalable d’un avis de marché au *Journal officiel de l’Union européenne*.

Le cadre juridique

La directive 2014/24

- 3 Les considérants 28, 117 et 118 de la directive 2014/24 énoncent :
 - « (28) 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 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 [*Common Procurement Vocabulary* (vocabulaire commun pour les marchés publics)] 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.

[...]

(117) L’expérience a montré qu’une série d’autres services, tels les services de secours, d’incendie ou pénitentiaires, ne présentent d’ordinaire un certain intérêt transnational qu’à partir du moment où ils acquièrent une masse critique suffisante en raison de leur valeur relativement élevée. Dans la mesure où ils ne sont pas exclus du champ d’application de la présente directive, ils devraient être inclus dans le régime assoupli. Dans la mesure où ils sont effectivement fournis sur la base d’un marché, des services appartenant à d’autres catégories, tels les services publics ou la fourniture de certains services à la population, ne seraient normalement susceptibles de présenter un intérêt transnational qu’à partir d’un seuil de 750 000 [euros] et ne devraient donc être soumis que dans ce cas au régime assoupli.

(118) Afin d’assurer la continuité des services publics, la présente directive devrait permettre que la participation aux procédures de passation de marchés concernant certains services dans les domaines de la santé, des services sociaux et des services culturels puisse être réservée aux organisations reposant sur l’actionnariat des travailleurs ou sur leur participation active à la gouvernance de l’organisation, et aux organisations existantes, telles que les coopératives, pour participer à la fourniture de ces services aux utilisateurs finaux. Le champ d’application de cette disposition est exclusivement limité à certains services dans le domaine de la santé, à certains services sociaux et services connexes, à certains services dans les domaines de l’éducation et de la formation, aux bibliothèques, aux services d’archives, aux musées et à d’autres services culturels, aux services sportifs et aux services aux ménages privés, et cette disposition n’est pas destinée à s’appliquer à une quelconque des exclusions prévues par d’autres dispositions de la présente directive. Ces services ne devraient être couverts que par le régime assoupli. »

4 Intitulé « Exclusions spécifiques pour les marchés de services », l’article 10, sous h), de cette directive dispose :

« 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 [services d’incendie et de secours], 75251000-0 [services d’incendie], 75251100-1 [services de lutte contre l’incendie], 75251110-4 [services de prévention des incendies], 75251120-7 [services de lutte contre les incendies de forêt], 75252000-7 [services de secours/sauvetage], 75222000-8 [services de protection civile], 98113100-9 [services de sûreté nucléaire] et 85143000-3 [services ambulanciers] excepté les services ambulanciers de transport de patients ;

[...] »

5 Le chapitre I relatif aux « [s]ervices sociaux et autres services spécifiques » du titre III, intitulé « Systèmes spéciaux de passation de marchés », de ladite directive comprend les articles 74 à 77.

6 Aux termes de l'article 77 de la directive 2014/24, intitulé « Marchés réservés pour certains services » :

« 1. Les États membres peuvent prévoir que les pouvoirs adjudicateurs peuvent réserver aux organisations le droit de participer à des procédures de passation de marchés publics portant exclusivement sur les services de santé, sociaux ou culturels visés à l'article 74 relevant des codes CPV 75121000-0, 75122000-7, 75123000-4, 79622000-0, 79624000-4, 79625000-1, 80110000-8, 80300000-7, 80420000-4, 80430000-7, 80511000-9, 80520000-5, 80590000-6, de 85000000-9 à 85323000-9, 92500000-6, 92600000-7, 98133000-4 et 98133110-8.

2. Une organisation visée au paragraphe 1 remplit toutes les conditions suivantes :

- a) elles ont pour objectif d'assumer une mission de service public liée à la prestation des services visés au paragraphe 1 ;
- b) leurs bénéfices sont réinvestis en vue d'atteindre l'objectif de l'organisation. En cas de distribution ou de redistribution des bénéfices, celle-ci devrait être fondée sur des principes participatifs ;
- c) les structures de gestion ou de propriété des organisations exécutant le marché sont fondées sur l'actionnariat des salariés ou des principes participatifs ou exigent la participation active des salariés, des utilisateurs ou des parties prenantes ;
- d) les organisations ne se sont pas vu attribuer un marché par le pouvoir adjudicateur concerné pour les services visés par le présent article dans les trois années précédentes.

[...] »

Le droit allemand

7 L'article 107, paragraphe 1, point 4, du Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen (loi contre les restrictions de concurrence), du 26 juin 2013 (BGBl. I, p. 1750), dans sa version applicable au litige au principal (ci-après le « GWB »), dispose :

« Exceptions générales

1. Cette [quatrième] partie n'est pas applicable à la passation de marchés publics ni à l'octroi de concessions :

[...]

(4) portant sur des services de défense civile, de protection civile et de prévention des risques 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. Les organisations ou associations à but non lucratif au sens du présent point comprennent en particulier les associations d'utilité publique reconnues par le droit fédéral ou du Land comme des organisations de protection et de défense civiles. »

8 Conformément à l'article 2, paragraphe 1, du Gesetz über den Rettungsdienst sowie die Notfallrettung und den Krankentransport durch Unternehmer (Rettungsgesetz NRW – RettG NRW) (loi du Land de Rhénanie-du-Nord-Westphalie sur les services de secours ainsi que sur les interventions d'urgence et le transport en ambulance par des entreprises), du 24 novembre 1992, les services de secours recouvrent les interventions d'urgence, le transport en ambulance et la prise en charge d'un grand nombre de blessés ou de malades en cas de catastrophes d'ampleur extraordinaire. En vertu de l'article 2,

paragraphe 2, première phrase, de cette loi, les interventions d'urgence ont pour but de mettre en œuvre des mesures susceptibles de sauver la vie des patients en situation d'urgence sur le lieu de l'intervention, de les rendre transportables, ainsi que de les acheminer vers un hôpital adapté à leur prise en charge ultérieure en maintenant leur transportabilité et en évitant toute aggravation de leur situation, notamment avec un véhicule de médecin urgentiste ou avec un véhicule de secours. Selon l'article 2, paragraphe 3, de ladite loi, le transport en ambulance a pour but d'apporter une aide appropriée à des malades, à des blessés, ou à d'autres personnes nécessitant une assistance, qui ne relèvent pas de l'article 2, paragraphe 2, de la même loi et de les transporter, entre autres, en ambulance dans le cadre d'une prise en charge par du personnel qualifié.

- 9 L'article 26, paragraphe 1, deuxième phrase, du Zivilschutz- und Katastrophenhilfegesetz (loi sur la protection civile et l'assistance en cas de catastrophes), du 25 mars 1997 (BGBl. I, p. 726), dans sa version applicable au litige au principal (ci-après la « loi sur la protection civile »), prévoit que sont aptes, en particulier, à participer à l'exécution des missions prévues par cette loi l'Arbeiter-Samariter-Bund (Union des travailleurs samaritains), la Deutsche Lebensrettungsgesellschaft (société allemande de sauvetage), la Deutsche Rote Kreuz (Croix-rouge allemande), la Johanniter-Unfall Hilfe (volontaires de saint Jean) et le Malteser-Hilfsdienst (service d'aide de l'ordre de Malte).
- 10 L'article 18, paragraphe 1, première phrase, et paragraphe 2, du Gesetz über den Brandschutz, die Hilfeleistung und den Katastrophenschutz (loi sur la protection contre les incendies, l'assistance et la défense civile), du 17 décembre 2015 (ci-après la « loi sur la protection contre les incendies »), est libellé comme suit :

« (1) Les associations privées d'utilité publique apportent leur concours en cas d'accidents et d'urgences publiques, d'interventions de grande ampleur et de catastrophes, lorsqu'elles ont déclaré à la haute autorité de tutelle leur volonté de participer et que cette dernière a constaté leur aptitude générale à participer ainsi qu'un besoin dans ce sens (associations reconnues d'utilité publique). [...]

2. Aucune déclaration de participation ni constatation d'aptitude générale n'est requise concernant les organisations visées à l'article 26, paragraphe 1, deuxième phrase, de la [loi sur la protection civile]. »

Le litige au principal et les questions préjudicielles

- 11 La ville de Solingen a décidé, au mois de mars 2016, de renouveler l'attribution du marché des services de secours pour une durée de cinq ans. Le projet de marché concernait en particulier l'utilisation de véhicules de secours municipaux, d'une part, pour les interventions d'urgence, avec pour principale mission la prise en charge de patients en situation d'urgence par un secouriste assisté d'un ambulancier et, d'autre part, pour le transport en ambulance, avec pour principale mission la prise en charge de patients par un ambulancier assisté d'un auxiliaire ambulancier.
- 12 La ville de Solingen n'a pas publié d'avis de marché au *Journal officiel de l'Union européenne*. En revanche, elle a invité, le 11 mai 2016, quatre associations d'utilité publique, dont les trois parties intervenantes devant la juridiction de renvoi, à présenter une offre.
- 13 Après réception des offres, Arbeiter-Samariter-Bund Regionalverband Bergisch Land eV et Malteser Hilfsdienst eV se sont vu chacune attribuer l'un des deux lots composant le marché litigieux.
- 14 Falck Rettungsdienste, qui est un prestataire de services de secours et de santé, ainsi que le groupe Falck A/S auquel Falck Rettungsdienste appartient (ci-après, ensemble, « Falck e.a. ») reprochent à la ville de Solingen d'avoir attribué le marché litigieux sans publication préalable d'un avis de marché au *Journal officiel de l'Union européenne*. Falck e.a. ont donc introduit, devant la Vergabekammer Rheinland (chambre des marchés publics de Rhénanie, Allemagne), un recours visant à faire constater

que l'adjudication de fait portait atteinte à leurs droits et que la ville de Solingen était tenue, si elle maintenait son intention de passer le marché litigieux, d'attribuer celui-ci à l'issue d'une procédure d'appel d'offres conforme au droit de l'Union.

- 15 Par décision du 19 août 2016, cette instance a rejeté ce recours comme étant irrecevable.
- 16 Falck e.a. ont interjeté appel de la décision de la chambre des marchés publics de Rhénanie devant l'Oberlandesgericht Düsseldorf (tribunal régional supérieur de Düsseldorf, Allemagne). Ils reprochent à cette instance de ne pas avoir interprété l'article 107, paragraphe 1, point 4, première phrase, du GWB, dont le libellé coïnciderait en tous points avec l'article 10, sous h), de la directive 2014/24, de manière conforme à cette directive.
- 17 Devant l'Oberlandesgericht Düsseldorf (tribunal régional supérieur de Düsseldorf), Falck e.a. soutiennent que les services de secours en cause au principal ne constituent pas des services de prévention des risques. La notion de « prévention des risques » renverrait uniquement à la prévention des risques liés aux grands rassemblements dans des situations extrêmes de sorte qu'elle n'aurait pas de signification propre et qu'elle ne s'étendrait pas à la prévention des risques pour la vie et la santé des personnes prises individuellement. Il s'ensuivrait que le transport en ambulance qualifié, qui comprend, outre la prestation de transport, la prise en charge par un ambulancier assisté d'un auxiliaire ambulancier (ci-après le « transport en ambulance qualifié »), ne serait pas couvert par l'exclusion prévue à l'article 10, sous h), de la directive 2014/24, car il ne constituerait qu'un service ambulancier de transport de patients.
- 18 En outre, le législateur national ne pourrait pas décider que les trois parties intervenantes devant la juridiction de renvoi sont des organisations ou des associations à but non lucratif du seul fait qu'elles sont reconnues par le droit national comme étant des associations d'utilité publique, conformément à l'article 107, paragraphe 1, point 4, seconde phrase, du GWB. En effet, les conditions auxquelles le droit de l'Union subordonnerait la qualification d'« organisation à but non lucratif » seraient plus exigeantes au vu des arrêts du 11 décembre 2014, Azienda sanitaria locale n. 5 « Spezzino » e.a. (C-113/13, EU:C:2014:2440), ainsi que du 28 janvier 2016, CASTA e.a. (C-50/14, EU:C:2016:56), ou, à tout le moins, de l'article 77, paragraphe 1, de la directive 2014/24.
- 19 La juridiction de renvoi estime que l'appel interjeté par Falck e.a. pourrait être accueilli si au moins l'une des conditions constitutives de l'exclusion prévue à l'article 107, paragraphe 1, point 4, du GWB n'était pas remplie. Il conviendrait, par conséquent, de déterminer, premièrement, si le marché litigieux porte sur des services de prévention des risques, deuxièmement, à partir de quel moment les conditions requises pour obtenir le statut d'organisation ou d'association à but non lucratif sont réputées satisfaites et, troisièmement, la nature des services qui sont couverts par l'expression « services ambulanciers de transport de patients » utilisée à cette disposition.
- 20 Selon la juridiction de renvoi, alors que la défense civile recouvrerait les catastrophes majeures imprévisibles survenant en temps de paix, la protection civile viserait la protection de la population civile en temps de guerre. La notion de « services de prévention des risques » pourrait toutefois inclure les services de prévention des risques pour la santé et la vie des personnes, prises individuellement, lorsque ceux-ci sont mobilisés contre une menace immédiate liée à des risques courants tels que le feu, les maladies ou les accidents. Cette interprétation de la notion de « prévention des risques » s'imposerait d'autant plus que la conception restrictive qui est défendue par Falck e.a. ne lui conférerait aucun contenu normatif propre, puisqu'elle se confondrait tantôt avec la notion de « défense civile », tantôt avec celle de « protection civile ».
- 21 En outre, l'objectif de l'exclusion prévue à l'article 10, sous h), de la directive 2014/24, tel qu'éclairé par la première phrase du considérant 28 de cette directive, serait de permettre aux organisations à but non lucratif de continuer à travailler dans le secteur des services d'urgence pour le bien-être des citoyens sans courir le risque d'être exclues du marché en raison d'une concurrence trop grande de la

part des entreprises à finalité commerciale. Or, les organisations ou les associations à but non lucratif intervenant essentiellement dans le secteur des services de secours quotidiens en faveur des particuliers, cette exclusion n'atteindrait pas son objectif si elle ne s'appliquait qu'aux services de prévention contre les catastrophes majeures.

- 22 La juridiction de renvoi se demande également si la règle édictée à l'article 107, paragraphe 1, point 4, seconde phrase, du GWB est compatible avec la notion d'organisations ou d'associations à but non lucratif qui figure à l'article 10, sous h), de la directive 2014/24 dans la mesure où la reconnaissance légale, par le droit national, du statut d'organisation de protection et de défense civiles ne dépendrait pas nécessairement du point de savoir si l'organisation est à but non lucratif.
- 23 À cet égard, la juridiction de renvoi doute de l'argumentation de Falck e.a. selon laquelle une organisation à but non lucratif devrait remplir d'autres conditions découlant de l'article 77, paragraphe 2, de la directive 2014/24, voire des arrêts du 11 décembre 2014, Azienda sanitaria locale n. 5 « Spezzino » e.a. (C-113/13, EU:C:2014:2440), ainsi que du 28 janvier 2016, CASTA e.a. (C-50/14, EU:C:2016:56).
- 24 La juridiction de renvoi observe encore que les services de prévention des risques, couverts par le code CPV 85143000-3 (services ambulanciers), sont visés par l'exclusion prévue à l'article 10, sous h), de la directive 2014/24 (ci-après l'« exception »), sous réserve des « services ambulanciers de transport de patients » (ci-après la « contre-exception »). À cet égard, la question se poserait de savoir si cette contre-exception désigne uniquement le transport d'un patient en ambulance sans aucune prise en charge médicale ou si elle inclut aussi le transport en ambulance qualifié, dans le cadre duquel le patient bénéficie d'une assistance médicale.
- 25 C'est dans ce contexte que l'Oberlandesgericht Düsseldorf (tribunal régional supérieur de Düsseldorf) a décidé de surseoir à statuer et de poser à la Cour les questions préjudicielles suivantes :
- « 1) La prise en charge de patients en situation d'urgence dans un véhicule de secours par un secouriste/ambulancier, d'une part, et la prise en charge de patients dans une ambulance par un ambulancier/auxiliaire ambulancier, d'autre part, constituent-elles des "services de défense civile, de protection civile et de prévention des risques" au sens de l'article 10, sous h), de la directive [2014/24], qui relèvent des codes CPV 75252000-7 (services de secours) et 85143000-3 (services ambulanciers) ?
- 2) L'article 10, sous h), de la directive [2014/24] peut-il être compris en ce sens que les "organisations ou associations à but non lucratif" comprennent en particulier les associations d'utilité publique qui sont reconnues par le droit national comme des organisations de protection et de défense civiles ?
- 3) Les organisations ou associations ayant pour objectif d'assumer des missions de service public, qui sont dépourvues de finalité commerciale, et qui réinvestissent d'éventuels bénéfices en vue d'atteindre l'objectif de l'organisation sont-elles des "organisations ou des associations à but non lucratif" au sens de l'article 10, sous h), de la directive [2014/24] ?
- 4) Le transport en ambulance d'un patient qui bénéficie d'une prise en charge par un ambulancier/auxiliaire ambulancier (transport en ambulance [...] qualifié) constitue-t-il un "service ambulancier de transport de patients" au sens de l'article 10, sous h), de la directive [2014/24], qui n'est pas couvert par l'exclusion et auquel la directive [2014/24] est applicable ? »

Sur les questions préjudicielles

Sur les première et quatrième questions

- 26 À titre liminaire, il convient de souligner, à l'instar de la juridiction de renvoi, que la prise en charge de patients en situation d'urgence dans un véhicule de secours par un secouriste/ambulancier et le transport en ambulance qualifié ne constituent ni des « services de défense civile » ni des « services de protection civile ».
- 27 Dès lors, il y a lieu de considérer que, par ses première et quatrième questions, qu'il convient d'examiner ensemble, la juridiction de renvoi demande, en substance, si l'article 10, sous h), de la directive 2014/24 doit être interprété en ce sens que, d'une part, la prise en charge de patients en situation d'urgence dans un véhicule de secours par un secouriste/ambulancier et, d'autre part, le transport en ambulance qualifié relèvent de la notion de « services de prévention des risques » et respectivement des codes CPV 75252000-7 (services de secours) et 85143000-3 (services ambulanciers) et, partant, qu'ils sont exclus du champ d'application de cette directive, ou si ces services sont des « services ambulanciers de transport de patients », soumis, à ce titre, au régime spécial établi pour les services sociaux et autres services spécifiques.
- 28 Il y a lieu de souligner que la directive 2014/24 ne définit pas la notion de « prévention des risques » et que, conformément à une jurisprudence constante, il découle des exigences tant de l'application uniforme du droit de l'Union que du principe d'égalité que les termes d'une disposition du droit de l'Union qui ne comporte aucun renvoi exprès au droit des États membres pour déterminer son sens et sa portée doivent normalement trouver, dans toute l'Union européenne, une interprétation autonome et uniforme qui doit être recherchée en tenant compte du contexte de la disposition et de l'objectif poursuivi par la réglementation en cause (voir, notamment, arrêts du 18 janvier 1984, Ekro, 327/82, EU:C:1984:11, point 11, et du 19 septembre 2000, Linster, C-287/98, EU:C:2000:468, point 43).
- 29 S'il est vrai que les notions de « protection civile » et de « défense civile » renvoient à des situations dans lesquelles il convient de faire face à un dommage collectif, tel que, par exemple, un tremblement de terre, un tsunami ou encore une guerre, il n'en résulte pas nécessairement que la notion de « prévention des risques », qui est, elle aussi, mentionnée à l'article 10, sous h), de la directive 2014/24, doive revêtir une telle dimension collective.
- 30 Il ressort en effet d'une interprétation tant littérale que contextuelle de l'article 10, sous h), de la directive 2014/24 que la « prévention des risques » concerne tant les risques collectifs que les risques individuels.
- 31 Premièrement, le libellé même de cette disposition se réfère à divers codes CPV qui évoquent des risques qui peuvent être indifféremment collectifs ou individuels. Il en va notamment ainsi des codes CPV 75250000-3 (services d'incendie et de secours), 75251000-0 (services d'incendie), 75251100-1 (services de lutte contre l'incendie), 75251110-4 (services de prévention des incendies) et, plus particulièrement, eu égard à l'objet de l'affaire au principal, des codes 75252000-7 (services de secours/sauvetage) et 85143000-3 (services ambulanciers).
- 32 Deuxièmement, exiger que la prévention des risques revête une dimension collective priverait cette expression de tout contenu propre puisque cette notion se confondrait alors systématiquement soit avec la protection civile, soit avec la défense civile. Or, lorsqu'une disposition de droit de l'Union est susceptible de plusieurs interprétations, il faut donner la priorité à celle qui est de nature à sauvegarder son effet utile (arrêt du 24 février 2000, Commission/France, C-434/97, EU:C:2000:98, point 21).

- 33 Troisièmement, sur le plan contextuel, cette interprétation de l'article 10, sous h), de la directive 2014/24 est confirmée par le considérant 28 de celle-ci. Ce considérant énonce en effet, dans sa première phrase, que « [l]a 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 prestataires de services devaient être sélectionnés conformément aux procédures définies dans la présente directive ». À cet égard, il y a lieu de souligner que l'exclusion de l'application de cette directive ne se limite pas aux seuls services d'urgence réalisés lors de la survenance de risques collectifs. D'ailleurs, il importe de constater que, ainsi que cela ressort de la décision de renvoi, l'essentiel de l'activité des associations d'utilité publique en cause dans l'affaire au principal se rapporte à des services d'urgence qui, en règle générale, ont trait à des interventions de nature individuelle et quotidienne. En effet, c'est précisément grâce à l'expérience ainsi acquise en exerçant ces services de secours quotidiens que ces organisations ou associations à but non lucratif seraient en mesure, d'après la juridiction de renvoi, d'être opérationnelles lorsqu'elles doivent prester des services de « protection civile » et de « défense civile ».
- 34 Quatrièmement et ainsi que l'a soutenu le gouvernement allemand dans ses observations écrites, si la prévention des risques, et, partant, l'exclusion générale visée à l'article 10, sous h), de la directive 2014/24, était limitée aux seules interventions de secours en cas de situations extrêmes, le législateur de l'Union n'aurait pas eu à citer le simple transport en ambulance dans la contre-exception. À cet égard, il y a lieu de considérer, ainsi que l'a relevé M. l'avocat général au point 48 de ses conclusions, que si ce législateur de l'Union a jugé utile de faire référence aux « services ambulanciers de transport de patients », c'est au motif que, dans le cas contraire, ces services devraient être considérés comme couverts par l'exception prévue à cette disposition.
- 35 Il s'ensuit que l'objectif mentionné au considérant 28 de la directive 2014/24 ne serait pas atteint si la notion de « prévention des risques » devait être entendue comme ne visant que la seule prévention des risques collectifs.
- 36 Au vu des considérations qui précèdent, il y a lieu de conclure que, tant la prise en charge de patients en situation d'urgence dans un véhicule de secours par un secouriste/ambulancier que le transport en ambulance qualifié relèvent de la notion de « prévention des risques », au sens de l'article 10, sous h), de la directive 2014/24.
- 37 Il reste donc à déterminer si ces deux services sont couverts par l'un quelconque des codes CPV énumérés à cette disposition.
- 38 À titre liminaire, il convient d'évoquer la structure de l'article 10, sous h), de la directive 2014/24, qui comporte une exception et une contre-exception. En effet, cette disposition exclut du champ des règles classiques de passation des marchés publics les marchés publics de services portant sur des services de défense civile, de protection civile et de prévention des risques, à la double condition que ces services correspondent aux codes CPV mentionnés à cette disposition et qu'ils soient fournis par des organisations ou des associations à but non lucratif. Cette exception à l'application des règles de passation des marchés publics comporte toutefois une contre-exception, en ce sens qu'elle ne bénéficie pas aux services ambulanciers de transport de patients, lesquels relèvent du régime simplifié de passation des marchés publics prévu aux articles 74 à 77 de la directive 2014/24.
- 39 L'objectif de l'exception est, ainsi que cela découle du considérant 28 de cette directive, de préserver la nature particulière des organisations ou des associations à but non lucratif, en leur évitant d'être soumises aux procédures définies dans ladite directive. Cela étant, ce même considérant énonce que cette exception ne doit pas aller au-delà de ce qui est strictement nécessaire.

- 40 Dans ce contexte et ainsi que l'a indiqué en substance M. l'avocat général au point 64 de ses conclusions, il ne fait aucun doute que la prise en charge de patients en situation d'urgence qui est, de surcroît, assurée dans un véhicule de secours par un secouriste/ambulancier est couverte par le code CPV 75252000-7 (services de secours).
- 41 Il convient donc d'apprécier si le transport en ambulance qualifié est également susceptible de relever de ce même code ou du code CPV 85143000-3 (services ambulanciers).
- 42 À cet égard, il semble ressortir de la formulation de la première question préjudicielle que le transport en ambulance qualifié ne correspond pas au transport de patients en situation d'urgence. En effet, ainsi que l'a relevé M. l'avocat général au point 33 de ses conclusions, la juridiction de renvoi a distingué la prise en charge de patients en situation d'urgence dans un véhicule de secours de la prise en charge de patients dans une ambulance, par un ambulancier/auxiliaire ambulancier. Il convient donc de constater que cette dernière prise en charge, que la juridiction de renvoi qualifie de transport en ambulance qualifié, n'est pas effectuée au moyen d'un véhicule de secours, avec tout l'équipement médical spécialisé que cela implique, mais au moyen d'une ambulance qui peut n'être qu'un simple véhicule de transport.
- 43 Or, il résulte de l'article 10, sous h), de la directive 2014/24, lu à la lumière de son considérant 28, que l'exclusion des règles de passation des marchés publics prévue à cette disposition en faveur des services de prévention des risques ne peut bénéficier qu'à certains services d'urgence fournis par des organisations ou des associations à but non lucratif et qu'elle ne doit pas aller au-delà de ce qui est strictement nécessaire.
- 44 Il en découle que l'inapplicabilité des règles de passation des marchés publics prévue à l'article 10, sous h), de cette directive est indissociablement liée à l'existence d'un service d'urgence.
- 45 Il s'ensuit que la présence d'un personnel qualifié à bord d'une ambulance ne saurait suffire à établir, à elle seule, l'existence d'un service ambulancier couvert par le code CPV 85143000-3.
- 46 L'urgence peut, malgré tout, être établie, à tout le moins potentiellement, lorsqu'il y a lieu de transporter un patient pour lequel il existe un risque de dégradation de son état de santé durant ledit transport. Ce n'est qu'à ces conditions que le transport en ambulance qualifié pourrait entrer dans le champ de l'exception à l'application des règles de passation des marchés publics prévue à l'article 10, sous h), de la directive 2014/24.
- 47 À cet égard, il y a lieu de souligner que, lors de l'audience devant la Cour, tant la ville de Solingen que le gouvernement allemand ont exposé, en substance, que le transport en ambulance qualifié se caractérise par le fait que, en raison de l'état de santé du patient, une situation d'urgence peut se présenter à tout moment dans le véhicule de transport.
- 48 Ce serait donc au motif qu'il existe un risque de dégradation de l'état de santé du patient durant son transport que du personnel dûment formé aux premiers secours devrait se trouver à bord du véhicule, afin de pouvoir prendre en charge le patient et, le cas échéant, lui prodiguer les soins médicaux d'urgence dont il serait susceptible d'avoir besoin.
- 49 Il convient, par ailleurs, de préciser que le risque de dégradation de l'état de santé du patient devrait, en principe, pouvoir s'apprécier objectivement.
- 50 Il s'ensuit que le transport en ambulance qualifié est uniquement susceptible de constituer un « service ambulancier » couvert par le code CPV 85143000-3, visé à l'article 10, sous h), de la directive 2014/24, lorsque, d'une part, il est effectivement assuré par un personnel dûment formé aux premiers secours et, d'autre part, il vise un patient pour lequel existe un risque de dégradation de son état de santé durant ledit transport.

- 51 Il convient, dès lors, de répondre aux première et quatrième questions que l'article 10, sous h), de la directive 2014/24 doit être interprété en ce sens que l'exception à l'application des règles de passation des marchés publics qu'il prévoit couvre la prise en charge de patients en situation d'urgence dans un véhicule de secours par un secouriste/ambulancier, couverte par le code CPV 75252000-7 (services de secours) ainsi que le transport en ambulance qualifié, couvert par le code CPV 85143000-3 (services ambulanciers), pour autant, s'agissant du transport en ambulance qualifié, qu'il est effectivement assuré par un personnel dûment formé aux premiers secours et qu'il vise un patient pour lequel existe un risque de dégradation de son état de santé durant ce transport.

Sur les deuxième et troisième questions

- 52 Par ses deuxième et troisième questions, qu'il convient d'examiner ensemble, la juridiction de renvoi demande, en substance, si l'article 10, sous h), de la directive 2014/24 doit être interprété en ce sens, d'une part, qu'il s'oppose à ce que des associations d'utilité publique reconnues par le droit national comme des organisations de protection et de défense civiles soient considérées comme « des organisations ou des associations à but non lucratif » au sens de cette disposition dans la mesure où la reconnaissance du statut d'association d'utilité publique n'est pas subordonnée en droit national à la poursuite d'un but non lucratif et, d'autre part, que les organisations ou les associations ayant pour objectif d'assumer des missions sociales, qui sont dépourvues de finalité commerciale, et qui réinvestissent d'éventuels bénéfices en vue d'atteindre l'objectif de l'organisation ou de l'association constituent « des organisations ou des associations à but non lucratif », au sens de ladite disposition.
- 53 En premier lieu, il suffit de constater qu'il ressort de la décision de renvoi elle-même que la reconnaissance légale, par le droit allemand sur le fondement de l'article 107, paragraphe 1, point 4, seconde phrase, du GWB, du statut d'organisation de protection et de défense civiles ne dépend pas nécessairement du point de savoir si l'organisation concernée est à but non lucratif.
- 54 En effet, l'article 26, paragraphe 1, deuxième phrase, de la loi sur la protection civile se borne à affirmer que sont aptes, en particulier, à participer à l'exécution des missions prévues par la présente loi l'Union des travailleurs samaritains, la société allemande de sauvetage, la Croix-rouge allemande, les volontaires de saint Jean et le service d'aide de l'ordre de Malte. Le brevet d'aptitude ainsi délivré à ces cinq associations d'utilité publique les dispense, conformément à l'article 18, paragraphe 2, de la loi sur la protection contre les incendies, d'avoir à faire constater leur aptitude générale à participer aux opérations de secours ou d'assistance en cas d'accidents et d'urgences publiques, d'interventions de grande ampleur et de catastrophes.
- 55 Il apparaît, en outre, que ni l'article 26, paragraphe 1, deuxième phrase, de la loi sur la protection civile ni l'article 18, paragraphe 2, de la loi sur la protection contre les incendies n'indique si, et dans quelle mesure, le but non lucratif de l'activité est pris en compte et s'il est une condition de la reconnaissance du statut d'association d'utilité publique.
- 56 Dans ces conditions, l'attribution par le droit allemand du statut d'« organisation de protection et de défense civiles » ne saurait garantir avec certitude que les entités bénéficiaires de ce statut ne poursuivent pas un but lucratif.
- 57 Il convient toutefois de souligner que, dans ses observations écrites, Arbeiter-Samariter-Bund Regionalverband Bergisch-Land (association régionale du Land de Bergisch de l'Union des travailleurs samaritains) a soutenu que, sous peine de se voir retirer son statut d'organisation à but non lucratif, une personne devrait, conformément à l'article 52 de l'Abgabenordnung (code des impôts), exercer, de façon constante, une activité destinée à apporter de manière désintéressée à la collectivité des bienfaits dans les domaines matériel, spirituel ou moral.

- 58 À cet égard, il incombe à la juridiction de renvoi d'apprécier si l'article 107, paragraphe 1, point 4, seconde phrase, du GWB, lu en combinaison avec l'article 52 du code des impôts, peut être interprété de manière conforme aux exigences découlant de l'article 10, sous h), de la directive 2014/24.
- 59 En second lieu, constituent des « organisations ou des associations à but non lucratif », au sens de l'article 10, sous h), de la directive 2014/24, les organisations ou les associations ayant pour objectif d'assumer des missions sociales, qui sont dépourvues de finalité commerciale, et qui réinvestissent d'éventuels bénéfices en vue d'atteindre l'objectif de l'organisation ou de l'association.
- 60 À cet égard, il y a lieu de constater, ainsi que l'a relevé M. l'avocat général aux points 74 à 77 de ses conclusions, que les organisations ou les associations à but non lucratif visées au considérant 28 de la directive 2014/24 ne doivent pas remplir, au surplus, les conditions fixées à l'article 77, paragraphe 2, de cette directive. En effet, il n'y a pas d'équivalence entre, d'une part, ces organisations ou associations visées audit considérant 28 et, d'autre part, les « organisations reposant sur l'actionnariat des travailleurs ou sur leur participation active à la gouvernance de l'organisation », ainsi que les « organisations existantes, telles que les coopératives », que mentionne le considérant 118 de cette même directive. Dès lors, il ne saurait non plus y avoir d'équivalence entre l'article 10, sous h), de la directive 2014/24, qui exclut certaines activités des organisations ou des associations à but non lucratif du champ de cette directive, et l'article 77 de ladite directive, qui soumet certaines activités des organisations reposant sur l'actionnariat des travailleurs ou sur leur participation active à la gouvernance de l'organisation et des organisations existantes, telles que les coopératives, à un régime assoupli prévu aux articles 74 à 77 de la directive 2014/24.
- 61 Il convient dès lors de répondre aux deuxième et troisième questions que l'article 10, sous h), de la directive 2014/24 doit être interprété en ce sens, d'une part, qu'il s'oppose à ce que des associations d'utilité publique reconnues par le droit national comme des organisations de protection et de défense civiles soient considérées comme « des organisations ou des associations à but non lucratif », au sens de cette disposition, dans la mesure où la reconnaissance du statut d'association d'utilité publique n'est pas subordonnée en droit national à la poursuite d'un but non lucratif et, d'autre part, que les organisations ou les associations ayant pour objectif d'assumer des missions sociales, qui sont dépourvues de finalité commerciale et qui réinvestissent d'éventuels bénéfices en vue d'atteindre l'objectif de l'organisation ou de l'association, constituent « des organisations ou des associations à but non lucratif », au sens de ladite disposition.

Sur les dépens

- 62 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 (troisième chambre) dit pour droit :

- 1) **L'article 10, sous h), 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 l'exception à l'application des règles de passation des marchés publics qu'il prévoit couvre la prise en charge de patients en situation d'urgence dans un véhicule de secours par un secouriste/ambulancier, couverte par le code CPV [Common Procurement Vocabulary (vocabulaire commun pour les marchés publics)] 75252000-7 (services de secours) ainsi que le transport en ambulance qualifié, qui comprend outre la prestation de transport, la prise en charge de patients dans une ambulance par un ambulancier assisté d'un auxiliaire ambulancier, couvert par le code CPV 85143000-3**

(services ambulanciers), pour autant, s'agissant dudit transport en ambulance qualifié, qu'il est effectivement assuré par un personnel dûment formé aux premiers secours et qu'il vise un patient pour lequel existe un risque de dégradation de son état de santé durant ce transport.

- 2) L'article 10, sous h), de la directive 2014/24 doit être interprété en ce sens, d'une part, qu'il s'oppose à ce que des associations d'utilité publique reconnues par le droit national comme des organisations de protection et de défense civiles soient considérées comme « des organisations ou des associations à but non lucratif », au sens de cette disposition, dans la mesure où la reconnaissance du statut d'association d'utilité publique n'est pas subordonnée en droit national à la poursuite d'un but non lucratif et, d'autre part, que les organisations ou les associations ayant pour objectif d'assumer des missions sociales, qui sont dépourvues de finalité commerciale et qui réinvestissent d'éventuels bénéfices en vue d'atteindre l'objectif de l'organisation ou de l'association, constituent « des organisations ou des associations à but non lucratif », au sens de ladite disposition.

Signatures