Recueil de la jurisprudence

ORDONNANCE DE LA COUR (neuvième chambre)

7 juillet 2016 *

«Renvoi préjudiciel — Marchés publics de fournitures — Directive 2004/18/CE — Article 1er, paragraphe 9 — Notion d'"organisme de droit public" — Établissement hospitalier créé dans un but lucratif et dont le capital est entièrement privé — Revenus provenant à plus de 50 % ou de 30 % de versements du régime public d'assurance maladie en contrepartie de la réalisation de prestations médicales — Article 7, sous b) — Valeur estimée du marché — Seuil non atteint — Intérêt transfrontalier certain — Absence d'informations — Article 53, paragraphe 2, du règlement de procédure de la Cour — Irrecevabilité manifeste»

Dans l'affaire C-129/15,

ayant pour objet une demande de décision préjudicielle au titre de l'article 267 TFUE, introduite par l'Administrativen sad Sofia-grad (tribunal administratif de la ville de Sofia, Bulgarie), par décision du 4 mars 2015, parvenue à la Cour le 16 mars 2015, dans la procédure

H. M.

contre

Agentsia za darzhavna finansova inspektsia (ADFI),

LA COUR (neuvième chambre),

composée de M. C. Lycourgos, président de chambre, MM. E. Juhász (rapporteur) et C. Vajda, juges,

avocat général : M. H. Saugmandsgaard Øe,

greffier : M. A. Calot Escobar,

vu la décision prise, l'avocat général entendu, de statuer par voie d'ordonnance motivée, conformément à l'article 53, paragraphe 2, du règlement de procédure de la Cour,

rend la présente

Ordonnance

1 La demande de décision préjudicielle porte sur l'interprétation de l'article 1er, paragraphe 9, de la directive 2004/18/CE du Parlement européen et du Conseil, du 31 mars 2004, relative à la coordination des procédures de passation des marchés publics de travaux, de fournitures et de services (JO 2004, L 134, p. 114), telle que modifiée par le règlement (UE) nº 1251/2011 de la Commission, du 30 novembre 2011 (JO 2011, L 319, p. 43) (ci-après la « directive 2004/18 »).

* Langue de procédure : le bulgare.

2 Cette demande a été présentée dans le cadre d'un litige opposant M. H. M., directeur d'un établissement hospitalier privé, à l'Agentsia za darzhavna finansova inspektsia (Agence publique d'inspection financière, Bulgarie), au sujet de la régularité d'une sanction administrative infligée à M. M. par cette dernière.

Le cadre juridique

Le droit de l'Union

3 Le considérant 2 de la directive 2004/18 énonce :

« La passation de marchés conclus dans les États membres pour le compte de l'État, des collectivités territoriales et d'autres organismes de droit public doit respecter les principes du traité, notamment les principes de la libre circulation des marchandises, de la liberté d'établissement et de la libre prestation de services, ainsi que les principes qui en découlent, comme l'égalité de traitement, la non-discrimination, la reconnaissance mutuelle, la proportionnalité et la transparence. Toutefois, en ce qui concerne les marchés publics dépassant un certain montant, il est recommandé d'élaborer des dispositions en matière de coordination communautaire des procédures nationales de passation de ces marchés qui soient fondées sur ces principes de manière à garantir leurs effets ainsi qu'une mise en concurrence effective des marchés publics. Par conséquent, ces dispositions de coordination devraient être interprétées conformément aux règles et principes précités ainsi qu'aux autres règles du traité. »

4 L'article 1er de cette directive, intitulé « Définitions », dispose, à son paragraphe 9 :

« Sont considérés comme "pouvoirs adjudicateurs" : l'État, les collectivités territoriales, les organismes de droit public et les associations formées par une ou plusieurs de ces collectivités ou un ou plusieurs de ces organismes de droit public.

Par "organisme de droit public", on entend tout organisme :

a) créé pour satisfaire spécifiquement des besoins d'intérêt général ayant un caractère autre qu'industriel ou commercial ;

b) doté de la personnalité juridique, et

c) dont soit l'activité est financée majoritairement par l'État, les collectivités territoriales ou d'autres organismes de droit public, soit la gestion est soumise à un contrôle par ces derniers, soit l'organe d'administration, de direction ou de surveillance est composé de membres dont plus de la moitié sont désignés par l'État, les collectivités territoriales ou d'autres organismes de droit public.

Les listes, non exhaustives, des organismes et des catégories d'organismes de droit public qui remplissent les critères énumérés au deuxième alinéa, points a), b) et c), figurent à l'annexe III. Les États membres notifient périodiquement à la Commission les modifications intervenues dans leurs listes. »

5 L'article 7 de ladite directive, intitulé « Montant des seuils des marchés publics », fixe les seuils des valeurs estimées à partir desquels l'attribution d'un marché doit être effectuée conformément aux règles de cette directive, le seuil concernant les marchés de fournitures passés par des pouvoirs adjudicateurs autres que des autorités gouvernementales centrales étant fixé, à la date des faits au principal, à 200 000 euros.

6 L'article 9 de la même directive, intitulé « Méthodes de calcul de la valeur estimée des marchés publics, des accords-cadres et des systèmes d'acquisition dynamiques », prévoit :

[…]

5. […]

b) lorsqu'un projet visant à obtenir des fournitures homogènes peut donner lieu à des marchés passés en même temps par lots séparés, la valeur estimée de la totalité de ces lots est prise en compte pour l'application de l'article 7, points a) et b).

Lorsque la valeur cumulée des lots égale ou dépasse le seuil prévu à l'article 7, la présente directive s'applique à la passation de chaque lot.

Toutefois, les pouvoirs adjudicateurs peuvent déroger à cette application pour des lots dont la valeur estimée hors TVA est inférieure à 80 000 [euros] et pour autant que le montant cumulé de ces lots n'excède pas 20 % de la valeur cumulée de la totalité des lots.

[…]

7. Lorsqu'il s'agit de marchés publics de fournitures ou de services présentant un caractère de régularité ou destinés à être renouvelés au cours d'une période donnée, est prise comme base pour le calcul de la valeur estimée du marché :

a) soit la valeur réelle globale des contrats successifs analogues passés au cours des douze mois précédents ou de l'exercice précédent, corrigée, si possible, pour tenir compte des modifications en quantité ou en valeur qui surviendraient au cours des douze mois suivant le contrat initial ;

b) soit la valeur estimée globale des contrats successifs passés au cours des douze mois suivant la première livraison ou au cours de l'exercice dans la mesure où celui-ci est supérieur à douze mois.

Le choix de la méthode pour le calcul de la valeur estimée d'un marché public ne peut être effectué avec l'intention de le soustraire à l'application de la présente directive.

[…] »

Le droit bulgare

7 L'article 7, point 4, du zakon za obshtestvenite porachki (loi sur les marchés publics, DV nº 28, du 6 avril 2004), dans sa version applicable aux faits au principal, est libellé comme suit :

« Les pouvoirs adjudicateurs sont :

[…]

3. Les organismes de droit public. »

8 L'article 8, paragraphe 1, de cette loi dispose :

« Les pouvoirs adjudicateurs sont tenus de mettre en œuvre une procédure de passation de marchés publics lorsque les critères prévus par la loi sont remplis ;

[…]

3) Lorsque le pouvoir adjudicateur est une entité collective ou une personne morale, les compétences visées au paragraphe 2 sont mises en œuvre par la personne qui représente ladite entité collective ou personne morale. »

9 Le paragraphe 1, point 21, des dispositions complémentaires de ladite loi prévoit :

« Un “organisme de droit public” est une personne morale qui, indépendamment de son caractère commercial ou industriel, a été créée pour satisfaire des besoins d'intérêt général et qui remplit l'une des conditions suivantes :

a) il est financé à plus de 50 % par le budget de l'État, par les budgets de la sécurité sociale de l'État ou de la Caisse nationale d'assurance maladie, par les budgets communaux ou par des pouvoirs adjudicateurs au sens de l'article 7, point 1 ou point 3 ;

b) son organe d'administration ou de contrôle est composé de membres dont plus de la moitié sont désignés par des pouvoirs adjudicateurs au sens de l'article 7, point 1 ou point 3 ;

c) sa gestion est soumise à un contrôle exercé par des pouvoirs adjudicateurs au sens de l'article 7, point 1 ou point 3 ; ce contrôle de la gestion existe lorsqu'une personne peut exercer de quelque manière que ce soit une influence déterminante sur l'activité d'une autre personne.

Sont également des organismes de droit public les établissements de santé qui sont des sociétés commerciales et dont plus de 30 % des recettes de l'année précédente sont à charge du budget de l'État, du budget communal, ou du budget de la Caisse nationale d'assurance maladie. »

Le litige au principal et les questions préjudicielles

10 M. M. est le directeur d'un établissement hospitalier enregistré en tant que société commerciale à responsabilité limitée, dont le capital est entièrement détenu par une personne privée ayant également la qualité de commerçant. À l'occasion d'un contrôle de l'activité de cet établissement par un agent de l'autorité compétente en matière d'inspections, il a été constaté, sur la base de factures émises par différents fournisseurs, que, au cours de la période du 10 janvier 2012 au 19 décembre 2012, ledit établissement avait reçu des livraisons de consommables médicaux pour un montant total de 339 052,76 levas bulgares (BGN) hors taxe sur la valeur ajoutée, alors que, durant toute l'année 2012, l'établissement hospitalier en question, qui n'était pas enregistré en tant que pouvoir adjudicateur au registre des marchés publics, n'avait mis en œuvre aucune procédure de passation de marchés publics. Il a également été constaté que, au cours de l'année 2011, 66,27 % des revenus de cet établissement provenaient de paiements effectués par la Caisse nationale d'assurance maladie, celle-ci étant un pouvoir adjudicateur au sens de la loi sur les marchés publics.

11 L'agent ayant procédé à l'inspection, considérant que ledit établissement hospitalier était un organisme de droit public au sens du paragraphe 1, point 21, sous c), deuxième alinéa, des dispositions complémentaires de la loi sur les marchés publics, a estimé que le directeur de celui-ci n'avait pas mis en œuvre la procédure de passation de marchés publics, alors qu'il était tenu de le faire. Dès lors, par acte du 12 juillet 2013, cet agent a constaté une infraction administrative aux dispositions pertinentes de la loi sur les marchés publics. À la suite de cet acte, une amende d'un montant de 3 000 BGN a été infligée audit directeur, sur le fondement de la disposition pertinente de cette même loi. Ce dernier a formé un recours contre cette sanction devant la juridiction compétente, laquelle a rejeté ce recours. M. M. a alors introduit un pourvoi devant la juridiction de renvoi.

12 La juridiction de renvoi relève que, en substance, le litige au principal porte sur la question de savoir si un établissement hospitalier dont le capital est entièrement privé et qui reçoit également, entre autres ressources, des versements provenant de la Caisse nationale d'assurance maladie en contrepartie des

prestations qu'il effectue est un pouvoir adjudicateur. À cet égard, il serait nécessaire de déterminer si une réglementation nationale, telle que celle en cause au principal, peut introduire des critères supplémentaires par rapport à ceux définis à l'article 1er, paragraphe 9, de la directive 2004/18, ce qui, dans l'affirmative, aurait pour effet d'élargir la catégorie des personnes tenues de mettre en œuvre les procédures de passation de marchés publics.

13 En ce qui concerne la question faisant l'objet du litige au principal, la juridiction de renvoi fait observer que les revenus de l'établissement hospitalier considéré qui proviennent de la Caisse nationale d'assurance maladie et qui constituent ainsi des ressources publiques ont représenté, au cours de l'exercice comptable 2011, plus de 66 % des revenus de cet établissement. Ainsi, en application du paragraphe 1, point 21, premier alinéa, sous a), des dispositions complémentaires de la loi sur les marchés publics, il y aurait lieu de considérer que, quelle que soit la forme de la propriété, ledit établissement est un pouvoir adjudicateur. Cette conclusion s'imposerait non seulement en raison de la part considérable des fonds publics dans les recettes de celui-ci, mais aussi dans la mesure où les prestations médicales qu'il effectue relèvent d'une activité d'intérêt général.

14 Par ailleurs, la définition figurant à l'article 1er, paragraphe 9, de la directive 2004/18 différerait considérablement de celle figurant dans la loi sur les marchés publics. En effet, alors que, selon les critères définis à l'article 1er, paragraphe 9, points a) à c), de cette directive, on serait en présence d'un organisme de droit public lorsque ces critères sont remplis cumulativement, selon cette loi, serait défini comme un organisme de droit public tout organisme qui remplit au moins un des critères analogues. En outre, et contrairement à ce que prévoit la directive 2004/18, le fait qu'un organisme présente un caractère commercial ou industriel ne ferait pas obstacle à ce qu'il puisse être considéré comme un organisme de droit public, au sens du droit bulgare.

15 En particulier, le paragraphe 1, point 21, sous c), deuxième alinéa, des dispositions complémentaires de la loi sur les marchés publics serait manifestement incompatible avec les critères fixés par la directive 2004/18, étant donné qu'il conviendrait de considérer que le membre de phrase « dont […] l'activité est financée majoritairement par l'État, les collectivités territoriales ou d'autres organismes de droit public », figurant à l'article 1er, paragraphe 9, deuxième alinéa, sous c), de cette directive, implique un financement de plus de 50 %, ce qui serait bien supérieur au seuil de 30 % fixé par la loi nationale.

16 Eu égard à ces considérations, l'Administrativen sad Sofia-grad (tribunal administratif de la ville de Sofia, Bulgarie) a décidé de surseoir à statuer et de poser à la Cour les questions préjudicielles suivantes :

« 1) Convient-il de considérer qu'un organisme, société commerciale, est un organisme de droit public au sens de l'article 1er, paragraphe 9, de la directive 2004/18 pour la seule raison que plus de 30 % de ses recettes d'activité de l'année précédente proviennent de la réalisation d'activités médicales payées par la Caisse nationale d'assurance maladie dans des conditions de concurrence effective avec d'autres établissements de santé ?

2) Convient-il de considérer que la fourniture de prestations médicales dans des conditions de concurrence effective par des sociétés commerciales privées créées dans un but lucratif peut être considérée comme visant à "satisfaire un besoin d'intérêt général" au sens de l'article 1er, paragraphe 9, de la directive 2004/18 ?

3) L'article 1er, paragraphe 9, de la directive 2004/18 doit-il être interprété en ce sens qu'il s'oppose au paragraphe 1, point 21, des dispositions complémentaires de la loi sur les marchés publics, selon lequel il suffit que soit rempli l'un des critères correspondant aux critères cumulatifs fixés par la directive pour qu'un organisme soit qualifié d'"organisme de droit public" ? »

Sur les questions préjudicielles

17 Conformément à l'article 53, paragraphe 2, du règlement de procédure de la Cour, lorsque celle-ci est manifestement incompétente pour connaître d'une affaire ou lorsqu'une demande ou une requête est manifestement irrecevable, la Cour, l'avocat général entendu, peut à tout moment décider de statuer par voie d'ordonnance motivée, sans poursuivre la procédure.

18 Il y a lieu de faire application de cette disposition dans la présente affaire.

19 Il est de jurisprudence constante que les questions relatives à l'interprétation du droit de l'Union posées par le juge national dans le cadre réglementaire et factuel qu'il définit sous sa responsabilité, et dont il n'appartient pas à la Cour de vérifier l'exactitude, bénéficient d'une présomption de pertinence. Le refus de la Cour de statuer sur une demande formée par une juridiction nationale n'est possible que s'il apparaît de manière manifeste que l'interprétation sollicitée du droit de l'Union n'a aucun rapport avec la réalité ou l'objet du litige au principal, lorsque le problème est de nature hypothétique ou encore lorsque la Cour ne dispose pas des éléments de fait et de droit nécessaires pour répondre de façon utile aux questions qui lui sont posées (arrêt du 6 novembre 2014, Cartiera dell'Adda, C-42/13, EU:C:2014:2345, point 29 et jurisprudence citée).

20 Il convient de relever que les procédures particulières prévues par les directives de l'Union portant coordination des procédures de passation des marchés publics s'appliquent uniquement aux contrats dont la valeur dépasse le seuil prévu expressément dans chacune desdites directives. Ainsi, les règles de ces directives ne s'appliquent pas aux marchés dont la valeur n'atteint pas le seuil fixé par celles-ci (arrêt du 15 mai 2008, SECAP et Santorso, C-147/06 et C-148/06, EU:C:2008:277, point 19).

21 Ainsi qu'il ressort du dossier soumis à la Cour, il est reproché à l'établissement hospitalier privé en cause au principal de s'être fait livrer, durant la période du 10 janvier 2012 au 19 décembre 2012, des consommables médicaux pour un montant total de 339 052,76 BGN hors taxe sur la valeur ajoutée, sans que ces livraisons aient fait l'objet de procédures de passation de marchés publics.

22 Dès lors que, selon les données de la Banque centrale européenne, le taux de change de l'euro en lev bulgare était égal, durant toute cette période, à 1,9558, le montant cumulé de la valeur desdites livraisons s'est élevé à la somme de 173 357,58 euros. En outre, le dossier soumis à la Cour ne comporte aucun élément relatif au nombre de ces transactions, au montant de chacune d'entre elles, ou au nombre des fournisseurs avec lesquels elles ont été conclues.

23 Ainsi qu'il ressort du point 5 de la présente ordonnance, le montant fixé à l'article 7, sous b), de la directive 2004/18 en tant que seuil aux fins de l'application de celle-ci à des marchés de fournitures se situait pendant la période en cause au principal à 200 000 euros. Il en résulte que, même dans l'hypothèse où il pourrait être tenu compte cumulativement des montants de toutes les livraisons effectuées au cours de cette période, ce seuil ne serait pas atteint.

24 En tout état de cause, dans l'affaire au principal, il ne saurait être tenu compte cumulativement, aux fins du calcul du seuil prévu à l'article 7 de la directive 2004/18, des montants des différentes livraisons effectuées que dans l'hypothèse où seraient remplies les conditions fixées à l'article 9 de cette directive, notamment à son paragraphe 5, sous b), ainsi qu'à son paragraphe 7. Or, la juridiction de renvoi n'a communiqué aucune information susceptible d'établir que tel serait le cas.

25 Lesdites conditions n'étant pas satisfaites, le montant de chacune de ces livraisons devrait être considéré distinctement et individuellement et, ainsi, les valeurs des différents marchés en cause au principal se situeraient nécessairement à des niveaux significativement inférieurs audit seuil.

26 Par conséquent, il y a lieu de constater que les règles de la directive 2004/18 ne sont pas applicables aux marchés de fournitures en cause au principal. En outre, il ne ressort pas explicitement de la décision de renvoi que les dispositions pertinentes du droit bulgare contiennent un renvoi direct et inconditionnel aux dispositions de cette directive.

27 Toutefois, il importe de faire observer que, conformément à la jurisprudence constante de la Cour, la passation des marchés qui, eu égard à leur valeur, ne relèvent pas du champ d'application de ladite directive est néanmoins soumise aux règles fondamentales et aux principes généraux du traité FUE, en particulier aux principes d'égalité de traitement et de non-discrimination en raison de la nationalité ainsi qu'à l'obligation de transparence qui en découle, pour autant que ces marchés présentent un intérêt transfrontalier certain (voir, en ce sens, arrêts du 15 mai 2008, SECAP et Santorso, C-147/06 et C-148/06, EU:C:2008:277, points 20 et 21 ; du 11 décembre 2014, Azienda sanitaria locale n. 5 « Spezzino » e.a., C-113/13, EU:C:2014:2440, points 45 et 46 ; du 18 décembre 2014, Generali-Providencia Biztosító, C-470/13, EU:C:2014:2469, point 32, ainsi que du 16 avril 2015, Enterprise Focused Solutions, C-278/14, EU:C:2015:228, point 16).

28 En ce qui concerne les critères objectifs susceptibles d'indiquer l'existence d'un intérêt transfrontalier certain, la Cour a déjà jugé que de tels critères pourraient être, notamment, le montant d'une certaine importance du marché en cause, en combinaison avec le lieu d'exécution des travaux ou encore les caractéristiques techniques du marché et les caractéristiques spécifiques des produits concernés. La juridiction de renvoi peut, dans son appréciation globale de l'existence d'un intérêt transfrontalier certain, tenir compte également de l'existence de plaintes introduites par des opérateurs situés dans d'autres États membres, à condition qu'il soit vérifié que ces dernières sont réelles et non fictives (voir, en ce sens, arrêts du 15 mai 2008, SECAP et Santorso, C-147/06 et C-148/06, EU:C:2008:277, point 31, ainsi que du 16 avril 2015, Enterprise Focused Solutions, C-278/14, EU:C:2015:228, point 20 et jurisprudence citée).

29 Il y a lieu de constater que, dans sa demande de décision préjudicielle, la juridiction de renvoi n'a fourni aucun élément permettant à la Cour de disposer d'informations concernant l'existence, dans l'affaire au principal, d'un intérêt transfrontalier certain. Or, il convient de rappeler que, ainsi qu'il résulte de l'article 94 du règlement de procédure, celle-ci doit pouvoir trouver dans une demande de décision préjudicielle un exposé des données factuelles sur lesquelles les questions sont fondées ainsi que du lien existant notamment entre ces données et ces questions. Dès lors, la constatation des éléments nécessaires permettant la vérification de l'existence d'un intérêt transfrontalier certain, de même que, de façon générale, l'ensemble des constatations auxquelles il incombe aux juridictions nationales de procéder et dont dépend l'applicabilité d'un acte de droit dérivé ou du droit primaire de l'Union, devrait être réalisée préalablement à la saisine de la Cour (arrêts du 11 décembre 2014, Azienda sanitaria locale n. 5 « Spezzino » e.a., C-113/13, EU:C:2014:2440, point 47, ainsi que du 16 avril 2015, Enterprise Focused Solutions, C-278/14, EU:C:2015:228, point 18).

30 Certes, il est des cas dans lesquels la Cour, sans information expresse fournie à cet égard par la juridiction de renvoi, peut déduire des éléments de la décision de renvoi l'existence éventuelle d'un intérêt transfrontalier certain (voir, en ce sens, arrêts du 11 décembre 2014, Azienda sanitaria locale n. 5 « Spezzino » e.a., C-113/13, EU:C:2014:2440, point 48, ainsi que du 16 avril 2015, Enterprise Focused Solutions, C-278/14, EU:C:2015:228, point 19). Toutefois, en l'occurrence, en l'absence de tout élément de cette nature dans la décision de renvoi, la Cour considère qu'elle ne saurait se livrer à une telle déduction.

31 Dans ces circonstances, la Cour se trouve dans l'impossibilité d'apporter une réponse utile aux questions posées par la juridiction de renvoi en vue de la solution du litige dont celle-ci est saisie, ce qui constitue l'objectif de la coopération établie à l'article 267 TFUE.

32 Il s'ensuit que, en application de l'article 53, paragraphe 2, du règlement de procédure, la demande de décision préjudicielle doit être déclarée manifestement irrecevable.

Sur les dépens

33 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.

Par ces motifs, la Cour (neuvième chambre) ordonne :

La demande de décision préjudicielle introduite par l'Administrativen sad Sofia-grad (tribunal administratif de la ville de Sofia, Bulgarie), par décision du 4 mars 2015, est manifestement irrecevable.

Signatures