Recueil de la jurisprudence

ARRÊT DE LA COUR (cinquième chambre)

28 janvier 2016*

«Renvoi préjudiciel ? Marchés publics — Articles TFUE et 56 TFUE — Directive 2004/18/CE ? Services de transport sanitaire — Législation nationale autorisant les autorités sanitaires territoriales à confier les activités de transport sanitaire aux associations de bénévolat remplissant les exigences légales et enregistrées, par voie d'attribution directe et sans publicité, moyennant le remboursement des frais encourus — Admissibilité»

Dans l'affaire C-50/14,

ayant pour objet une demande de décision préjudicielle au titre de l'article 267 TFUE, introduite par le tribunale amministrativo regionale per il Piemonte (tribunal administratif régional du Piémont, Italie), par décision du 9 janvier 2014, parvenue à la Cour le 3 février 2014, dans la procédure

Consorzio Artigiano Servizio Taxi e Autonoleggio (CASTA) e.a.

contre

Azienda sanitaria locale di Ciriè, Chivasso e Ivrea (ASL TO4),

Regione Piemonte,

en présence de:

Associazione Croce Bianca del Canavese e.a.,

Associazione nazionale pubblica assistenza (ANPAS) ? **Comitato regionale Liguria,**

LA COUR (cinquième chambre),

composée de M. T. von Danwitz, président de la quatrième chambre, faisant fonction de président de la cinquième chambre, MM. D. Šváby (rapporteur), A. Rosas, E. Juhász et C. Vajda, juges,

avocat général: M. N. Wahl,

greffier: M. A. Calot Escobar,

vu la procédure écrite,

considérant les observations présentées:

— pour le Consorzio Artigiano Servizio Taxi e Autonoleggio (CASTA) e.a., par M[es] M. Bellardi et P. Troianello, avvocati,

* Langue de procédure: l'italien.

— pour l'Azienda sanitaria locale di Ciriè, Chivasso e Ivrea (ASL TO4), par M[e] F. Dealessi, avvocato,

— pour l'Associazione Croce Bianca del Canavese e.a., par M[es] E. Thellung De Courtelary et C. Tamburini, avvocati,

— pour l'Associazione nazionale pubblica assistenza (ANPAS) – Comitato regionale Liguria, par M[e] R. Damonte, avvocato,

— pour le gouvernement italien, par M[me] G. Palmieri, en qualité d'agent, assistée de M[e] P. Gentili, avvocato dello Stato,

— pour le gouvernement tchèque, par MM. M. Smolek, J. Vláčil et T. Müller, en qualité d'agents,

— pour la Commission européenne, par M[me] L. Pignataro-Nolin et M. A. Tokár, en qualité d'agents,

vu la décision prise, l'avocat général entendu, de juger l'affaire sans conclusions,

rend le présent

Arrêt

1 La demande de décision préjudicielle porte sur l'interprétation des articles 49 TFUE et 56 TFUE.

2 Cette demande a été présentée dans le cadre d'un litige opposant le Consorzio Artigiano Servizio Taxi e Autonoleggio (CASTA) et deux exploitants d'entreprises de transport (ci-après le «CASTA e.a.») à l'Azienda sanitaria locale di Ciriè, Chivasso e Ivrea (ASL TO4) [agence sanitaire locale de Ciriè, Chivasso et Ivrea (ASL TO4)] et à la Regione Piemonte (région du Piémont) au sujet, d'une part, de l'attribution, sans appel d'offres, du service de transport des dialysés vers différentes structures de soins, pour la période allant du mois de juin au mois de décembre 2013, à l'Associazione Croce Bianca del Canavese et à plusieurs autres associations de bénévolat (ci-après l'«Associazione Croce Bianca e.a.»), et, d'autre part, de l'autorisation de dépenses y afférente.

Le cadre juridique

Le droit de l'Union

3 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 L 134, p. 114, et rectificatif JO L 351, p. 44), telle que modifiée par le règlement (UE) n° 1251/2011 de la Commission, du 30 novembre 2011 (JO L 319, p. 43, ci-après la «directive 2004/18»), contient à son article 1[er], paragraphes 2 et 5, les définitions suivantes:

«2. a) Les 'marchés publics' sont des contrats à titre onéreux conclus par écrit entre un ou plusieurs opérateurs économiques et un ou plusieurs pouvoirs adjudicateurs et ayant pour objet l'exécution de travaux, la fourniture de produits ou la prestation de services au sens de la présente directive.

[...]

d) Les 'marchés publics de services' sont des marchés publics autres que les marchés publics de travaux ou de fournitures portant sur la prestation de services visés à l'annexe II.

[...]

5. Un ‘accord-cadre’ est un accord conclu entre un ou plusieurs pouvoirs adjudicateurs et un ou plusieurs opérateurs économiques ayant pour objet d’établir les termes régissant les marchés à passer au cours d’une période donnée, notamment en ce qui concerne les prix et, le cas échéant, les quantités envisagées.»

4 L’applicabilité de la directive 2004/18 à la passation des marchés publics de services est soumise à diverses conditions, notamment en ce qui concerne la valeur de ces marchés et la nature des services concernés.

5 Ainsi, d’une part, conformément à l’article 7, sous b), premier et troisième tirets, de la directive 2004/18, celle-ci est notamment applicable aux marchés publics de services d’une valeur (hors taxe sur la valeur ajoutée) égale ou supérieure à 200 000 euros, qui, respectivement, ont pour objet des services figurant à l’annexe II A de cette directive et sont passés par des pouvoirs adjudicateurs autres que des autorités gouvernementales centrales visées à l’annexe IV de ladite directive, ou ont pour objet des services figurant à l’annexe II B de la même directive. En application de l’article 9, paragraphe 9, de cette dernière, la valeur à prendre en considération en ce qui concerne les accords-cadres est la valeur maximale estimée de l’ensemble des marchés dont la passation est envisagée pendant la durée totale de l’accord-cadre concerné. L’article 9, paragraphe 8, sous b), ii), de la directive 2004/18 précise que, pour les marchés de services dont la durée est indéterminée, la valeur prise en compte est limitée à 48 fois la valeur mensuelle d’un tel marché.

6 D’autre part, en vertu des articles 20 et 21 de la directive 2004/18, la passation des marchés qui ont pour objet des services figurant à l’annexe II A de cette directive est soumise à l’ensemble des articles 23 à 55 de celle-ci, tandis que la passation des marchés qui ont pour objet des services figurant à l’annexe II B de ladite directive est seulement soumise aux articles 23 et 35, paragraphe 4, de cette dernière, lesquels portent respectivement sur les spécifications techniques et l’avis relatif au résultat de la procédure de passation. Conformément à l’article 22 de la directive 2004/18, les marchés qui portent à la fois sur des services visés à l’annexe II A de cette directive et sur des services figurant à l’annexe II B de celle-ci doivent être passés soit conformément aux articles 23 à 55 de ladite directive lorsque la valeur des services repris à cette annexe II A dépasse la valeur des services repris à cette annexe II B, soit, dans le cas contraire, conformément aux seuls articles 23 et 35, paragraphe 4, de ladite directive.

7 La catégorie 2 figurant à l’annexe II A de la directive 2004/18 vise les services de transports terrestres, y compris les services de véhicules blindés et les services de courrier, à l’exclusion des transports de courrier. La catégorie 25 figurant à l’annexe II B de cette directive vise les services sociaux et sanitaires.

8 Enfin, conformément à l’article 32, paragraphe 2, de directive 2004/18, la conclusion d’un accord-cadre implique que les pouvoirs adjudicateurs suivent les règles de procédure établies par cette directive dans toutes les phases de cet accord jusqu’à l’attribution des marchés fondés sur celui-ci.

Le droit italien

9 En application du principe de solidarité consacré à l’article 2 de la Constitution de la République italienne et du principe de subsidiarité garanti à l’article 118 de cet acte, le droit italien, tant national que régional, attribue aux associations de bénévolat, caractérisées par l’absence de but lucratif, la prédominance des prestations fournies à titre bénévole et le caractère marginal de l’activité commerciale ou productive, un rôle actif dans le domaine des prestations de santé.

10 C’est ainsi que les articles 1er et 45 de la loi n^{o} 833 portant instauration du service sanitaire national (legge n. 833 – Istituzione del servizio sanitario nazionale) du 23 décembre 1978 (supplément ordinaire à la GURI n^{o} 360, du 28 décembre 1978) reconnaissent le rôle, dans le fonctionnement du

service sanitaire national, des associations de bénévolat et des institutions à caractère associatif constituées en vue de contribuer à la réalisation des objectifs institutionnels de ce service. Il est prévu que cette contribution est organisée par des conventions conclues avec les unités sanitaires locales conformément à la programmation et à la législation arrêtées au niveau régional.

11 Le caractère bénévole d'une telle participation est encadré, au niveau national, par la loi n° 266 portant loi-cadre sur le bénévolat (legge n. 266 – Legge-quadro sul volontariato) du 11 août 1991 (GURI n° 196, du 22 août 1991, ci-après la «loi n° 266/1991»). L'article 1er de celle-ci énonce le principe de la reconnaissance de l'activité bénévole dans les termes suivants:

«La République italienne reconnaît la valeur sociale et la fonction de l'activité bénévole en tant qu'expression d'une forme de solidarité et de pluralisme, en promeut le développement tout en en préservant l'autonomie et en favorise l'apport original dans la poursuite des objectifs à caractère social, civil et culturel, fixés par l'État, les régions, les provinces autonomes de Trente et de Bolzano et les collectivités locales.»

12 Conformément à l'article 3 de la loi n° 266/1991, est considéré comme une association de bénévolat tout organisme constitué dans le but d'exercer une activité bénévole en recourant de façon déterminante et prédominante aux prestations personnelles, volontaires et gratuites de ses membres, le même article n'autorisant un tel organisme à recourir à des travailleurs salariés ou indépendants que dans les limites nécessaires à son fonctionnement régulier ou pour des activités qualifiées ou spécialisées. Cet article dispose également que les organismes de bénévolat exercent leur activité soit au moyen de structures propres, soit dans le cadre de structures publiques ou de structures ayant conclu une convention avec ces dernières.

13 L'article 5 de la loi n° 266/1991 énumère les moyens par lesquels les associations de bénévolat peuvent se financer. Parmi ceux-ci figurent les remboursements effectués sur la base de conventions conclues avec des entités publiques et les recettes tirées d'activités commerciales ou productives marginales.

14 Enfin, l'article 7 de cette loi régit la conclusion de telles conventions avec des entités publiques, qui doivent encadrer l'activité des associations, notamment en ce qui concerne la qualité des prestations, et également prévoir les modalités de remboursement des frais exposés.

15 Cet encadrement est précisé et mis en œuvre au niveau de la région du Piémont par la loi régionale n° 38 sur la valorisation et la promotion du volontariat (legge regionale n. 38 – Valorizzazione e promozione del volontariato) du 29 août 1994. L'article 9 de cette loi dispose notamment que les conventions conclues entre cette région elle-même ainsi que les collectivités locales ou les autres organismes publics établis sur son territoire, d'une part, et les organisations de bénévolat, d'autre part, doivent préciser le type d'usagers concernés, les prestations à fournir et les modalités de la fourniture de ces prestations de même que les modalités de remboursement des frais d'assurance et des dépenses justifiées exposées par l'organisation cocontractante, aux fins de l'activité faisant l'objet de la convention visée, ainsi que les modalités de contrôle de la mise en œuvre de cette dernière, y compris au moyen de rencontres périodiques entre les responsables des services publics et les responsables opérationnels de cette organisation.

Le litige au principal et les questions préjudicielles

16 Dans le cadre du service national de santé, l'ASL TO4 fournit aux personnes dialysées des services de transport, assurant ainsi l'accès matériel aux structures de soins lorsque ces personnes sont dans l'impossibilité d'y accéder par elles-mêmes. Ce service répond au double objectif de rendre physiquement et économiquement accessible une prestation de soins fournie dans le cadre du service national de santé.

17 Par sa décision nº 381 du 31 mai 2013, le directeur général de l'ASL TO4 a attribué, par voie de convention, ledit service, pour la période allant du mois de juin au mois de décembre 2013, aux associations de bénévolat adhérant à l'Associazione nazionale pubblica assistenza (ANPAS) – Comitato regionale Piemonte (association nationale d'assistance publique – comité régional pour le Piémont), à savoir l'Associazione Croce Bianca e.a. Les parties au principal ayant soumis des observations écrites à la Cour ont indiqué des montants différents quant à la ligne budgétaire prévue pour couvrir les charges concernées, durant cette période, variant de 195 975,37 à 277 076,61 euros.

18 Le CASTA e.a., qui sont des artisans des secteurs du transport en taxi et de la location de voiture avec chauffeur, ou leurs représentants, ont attaqué cette décision devant le tribunale amministrativo regionale per il Piemonte (tribunal administratif régional du Piémont) en invoquant notamment la violation du droit de l'Union. Il résulte du dossier dont dispose la Cour que le CASTA e.a. ont fourni le service en cause au principal à l'ASL TO4 jusqu'au 30 mai 2013.

19 Il résulte en outre de ce dossier que l'organe exécutif de la région du Piémont (Giunta regionale del Piemonte) et l'ANPAS – Comitato regionale Piemonte, en qualité d'organisation territoriale de coordination, ont conclu un accord en vue de régir les relations entre les agences sanitaires locales de cette région et les associations de bénévolat pour ce qui concerne les services de transport sanitaire. Cet accord a été approuvé par une décision du conseil régional du Piémont du 12 novembre 2007 et a été prorogé.

20 La juridiction de renvoi relève que la convention en cause au principal a, dans son ensemble, pour objet une série de prestations de transport, tel le transport d'urgence, dont le transport de personnes dialysées ne constituerait qu'une partie mineure. En outre, l'ASL TO4 aurait conclu des conventions avec d'autres associations de bénévolat ayant également pour objet des prestations de transport sanitaire, lesquelles ne sont toutefois pas en cause dans l'affaire au principal. Selon cette juridiction, lesdites conventions stipulent que seuls sont remboursables les coûts réels correspondant à des dépenses établies par des pièces justificatives. La juridiction de renvoi précise que l'attribution d'un local à proximité des structures hospitalières et de chèques-repas aux personnes assurant les prestations visées par les mêmes conventions est également prévue, mais elle considère que ces mesures ne sont pas contraires au principe de limitation des transferts financiers au seul remboursement des frais justifiés, dès lors qu'elles ne visent qu'à permettre la fourniture des services concernés dans leur ensemble, en tenant compte du service de transport d'urgence.

21 Il résulte de la décision de renvoi que le recours à des associations de bénévolat pour les services concernés a permis à l'ASL TO4 de réaliser d'importantes économies sur le coût du service assuré.

22 La juridiction de renvoi relève que le droit de l'Union paraît réserver aux prestations de nature socio-sanitaire un sort particulier lorsqu'un État membre choisit d'en confier la réalisation à des organismes dépourvus de but lucratif. Elle se réfère, à cet égard, à l'arrêt Sodemare e.a. (C-70/95, EU:C:1997:301) ainsi qu'aux travaux préparatoires de la nouvelle directive en matière de marchés publics, qui étaient alors en cours, et qui ont depuis lors conduit à l'adoption 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 L 94, p. 65), spécialement au considérant 28 de celle-ci. Ce considérant énonce notamment que cette directive ne devrait pas s'appliquer à certains services d'urgence lorsque ceux-ci sont fournis par des organisations ou des 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 ladite directive.

23 La juridiction de renvoi relève également, par référence, notamment, à l'arrêt Ambulanz Glöckner (C-475/99, EU:C:2001:577), que, conformément à la jurisprudence de la Cour, l'absence de but lucratif d'un organisme qui exerce une activité économique, notamment une activité de transport sanitaire, ne conduit pas à exclure la qualité d'entreprise, au sens des dispositions du traité FUE, de sorte que les

associations de bénévolat peuvent exercer une activité économique en concurrence avec d'autres opérateurs économiques, notamment en participant à des procédures d'appel d'offres. Elle ajoute que cette jurisprudence a également établi que la notion de «contrat à titre onéreux», au sens de l'article 1er, paragraphe 2, sous a), de la directive 2004/18, vise également les contrats pour lesquels la rémunération convenue est limitée au remboursement des frais encourus pour fournir le service qui fait l'objet du contrat, par référence, notamment, à l'arrêt Ordine degli Ingegneri della Provincia di Lecce e.a. (C-159/11, EU:C:2012:817).

24 Eu égard à l'ensemble de ces constatations, la juridiction de renvoi estime nécessaire de coordonner les principes de protection de la concurrence avec les exigences spécifiques supplémentaires concernant l'intervention d'associations de bénévolat pour l'accomplissement de prestations socio-sanitaires dans le cadre du service de santé public, dès lors que, s'il est vrai que de telles associations ont, en principe, été admises à participer à des procédures d'appel d'offres, en tant qu'«opérateurs économiques», au sens de la directive 2004/18, cela n'implique toutefois pas qu'elles aient, de ce fait, l'obligation de se comporter comme de tels opérateurs en toutes circonstances, et encore moins que l'activité commerciale constitue leur raison d'être.

25 Par ailleurs, imposer à ces organismes d'exercer une activité commerciale, au lieu de simplement le leur permettre, aurait pour résultat paradoxal de rendre le recours au bénévolat impraticable pour les prestations de santé au sens large, alors que la cohésion sociale, la subsidiarité et même la viabilité économique des prestations fournies par les organismes publics sont particulièrement importantes dans ce secteur.

26 Dans ce contexte, la juridiction de renvoi considère que, dès lors que les conventions en cause au principal portent sur des prestations qui relèvent du service de santé public et que l'économie de ces conventions respecte strictement le principe du remboursement des frais, les associations de bénévolat exercent les activités concernées par ces conventions en dehors du domaine commercial, ce qui justifierait la dérogation à l'obligation de procéder à un appel d'offres. Il en irait a fortiori ainsi, dès lors que le législateur a constaté, lors de l'adoption de la directive 2014/24, que la préservation de la nature particulière des organismes sans but lucratif est difficilement compatible avec la participation à une sélection dans le cadre d'une procédure d'appel d'offres et que, par le fait même du recours à une main-d'œuvre bénévole, une offre émanant d'un organisme de bénévolat serait difficilement comparable à celle d'un opérateur économique traditionnel.

27 Il conviendrait toutefois, selon cette juridiction, que l'autorité administrative concernée procède à une comparaison entre les offres des associations de bénévolat intéressées, éventuellement établies dans un État membre autre que la République italienne, afin de s'assurer que les remboursements ne couvrent pas des frais de gestion superflus.

28 Enfin, à supposer que les associations de bénévolat puissent se tourner vers le marché ordinaire, il paraît nécessaire, selon la juridiction de renvoi, de s'assurer de l'existence de certaines limites, afin d'éviter les distorsions de concurrence sur le marché avec les opérateurs économiques classiques. Le fait que la législation italienne interdit à ces associations d'exercer une activité commerciale autre que marginale suffirait à écarter le risque de tout effet de distorsion significatif. Il pourrait toutefois être envisagé de quantifier ce caractère marginal en s'inspirant des limites prévues par la directive 2014/24 en ce qui concerne la possibilité, pour un pouvoir adjudicateur, de contracter directement avec un autre pouvoir adjudicateur.

29 Dans ce contexte, le tribunale amministrativo regionale per il Piemonte (tribunal administratif régional du Piémont) a décidé de surseoir à statuer et de poser à la Cour les questions préjudicielles suivantes:

«1) Le droit de l'Union en matière de marchés publics – en l'espèce, s'agissant de marchés exclus [du champ d'application de la directive 2004/18], les principes généraux de libre concurrence, de non-discrimination, de transparence et de proportionnalité – s'oppose-t-il à une législation

nationale qui permet l'attribution directe du service de transport sanitaire à des associations de bénévolat dont l'organisation repose principalement sur des prestations de travail non rémunérées et en présence d'un véritable remboursement des frais?

2) S'il est considéré que ce type d'attribution est compatible avec le droit de l'Union, convient-il de procéder à une comparaison préalable des offres provenant de plusieurs opérateurs comparables (y compris éventuellement d'opérateurs d'autres États membres) pouvant bénéficier de l'attribution directe, afin de limiter le risque que des coûts superflus ou non raisonnables soient exposés, et convient-il par conséquent d'interpréter en ce sens la législation nationale autorisant l'attribution directe?

3) S'il est considéré que ce type d'attribution est compatible avec le droit de l'Union, les associations de bénévolat bénéficiaires d'attributions directes doivent-elles être soumises à des limites précises en pourcentage en ce qui concerne leur accès parallèle au marché, et convient-il par conséquent d'interpréter en ce sens la disposition nationale qui prévoit que les activités commerciales de ces associations doivent avoir un caractère marginal?»

Sur la recevabilité de la demande de décision préjudicielle

30 Le gouvernement italien conteste la recevabilité de la demande de décision préjudicielle en raison de l'absence d'indications suffisantes, dans la décision de renvoi, en ce qui concerne la nature des services en cause au principal ou l'existence d'un intérêt transfrontalier, de sorte qu'il ne serait pas possible de déterminer si le droit de l'Union est effectivement applicable en l'occurrence.

31 Cette exception d'irrecevabilité doit être écartée.

32 En effet, premièrement, les indications contenues dans la décision de renvoi en ce qui concerne la nature des services qui constituent l'objet des conventions en cause au principal, à savoir des services de transport sanitaire, et en particulier des services de transport de personnes dialysées non autonomes pour les besoins de leur traitement, ainsi que le contexte dans lequel ces conventions ont été conclues sont suffisantes pour permettre aux intéressés de présenter utilement leurs observations quant aux questions posées et à la Cour de répondre à celles-ci.

33 Deuxièmement, il convient de constater que, certes, ainsi qu'il apparaît à la lecture de la première question posée, la juridiction de renvoi part de l'hypothèse selon laquelle, en l'occurrence, la directive 2004/18 ne serait pas susceptible de s'appliquer, de sorte que seraient seuls applicables les principes pertinents du traité ainsi que l'obligation de transparence qu'ils impliquent.

34 Toutefois, cette hypothèse n'est pas la seule à devoir être prise en considération.

35 En effet, il y a lieu de rappeler, en premier lieu, que la directive 2004/18 s'applique aux marchés publics de services, que l'article 1er, paragraphe 2, sous d), de cette directive définit comme étant des marchés publics autres que les marchés publics de travaux ou de fournitures et qui portent sur des services visés à l'annexe II de ladite directive.

36 Cette annexe est divisée en deux parties, A et B. Des services de transport sanitaire tels que ceux en cause au principal sont, selon les indications fournies par la juridiction de renvoi, susceptibles de relever, à la fois, de la catégorie 2 figurant à l'annexe II A de la directive 2004/18, pour les aspects de transport de ces services, et de la catégorie 25 figurant à l'annexe II B de cette directive, pour les aspects médicaux de ceux-ci (voir, s'agissant des services de transport sanitaire d'urgence, arrêt Azienda sanitaria locale n. 5 «Spezzino» e.a., C-113/13, EU:C:2014:2440, point 34 ainsi que jurisprudence citée).

37 Lorsqu'il s'agit de services de nature mixte qui relèvent à la fois des annexes II A et II B de la directive 2004/18, l'article 22 de celle-ci trouve à s'appliquer. Conformément à cet article, les marchés publics dont la valeur excède le seuil pertinent fixé à l'article 7 de cette directive et qui portent sur de tels services doivent être passés conformément à l'ensemble des règles de procédure énoncées aux articles 23 à 55 de ladite directive si la valeur des services de transport, figurant à cette annexe II A, dépasse la valeur des services médicaux, figurant à cette annexe II B (arrêt Azienda sanitaria locale n. 5 «Spezzino» e.a., C-113/13, EU:C:2014:2440, point 40).

38 Dans l'hypothèse inverse, c'est-à-dire lorsque la valeur des services médicaux dépasse celle des services de transport, le marché doit être passé conformément aux seuls articles 23 et 35, paragraphe 4, de la directive 2004/18. En revanche, les autres règles relatives à la coordination des procédures, énoncées dans cette directive, notamment celles applicables aux obligations de mise en concurrence avec publication d'un avis préalable et celles relatives aux critères d'attribution, ne sont pas applicables auxdits marchés (arrêt Azienda sanitaria locale n. 5 «Spezzino» e.a., C-113/13, EU:C:2014:2440, point 41 et jurisprudence citée).

39 En effet, le législateur de l'Union est parti de la présomption selon laquelle les marchés relatifs aux services relevant de l'annexe II B de la directive 2004/18 ne présentent pas, a priori, eu égard à leur nature spécifique, un intérêt transfrontalier suffisant susceptible de justifier que leur attribution se fasse au terme d'une procédure d'appel d'offres censée permettre à des entreprises d'autres États membres de prendre connaissance de l'avis de marché et de soumissionner (arrêt Azienda sanitaria locale n. 5 «Spezzino» e.a., C-113/13, EU:C:2014:2440, point 42 et jurisprudence citée).

40 Il résulte des points 38 et 39 du présent arrêt que, pour autant que la valeur de la convention en cause au principal excède le seuil pertinent fixé à l'article 7 de la directive 2004/18, la procédure d'attribution d'un marché doit être effectuée conformément aux règles fixées par cette directive. Ainsi, selon que la valeur des services de transport dépasse ou non la valeur des services médicaux, soit l'ensemble des règles de procédure de cette directive, soit seulement celles figurant aux articles 23 et 35, paragraphe 4, de ladite directive sont applicables. Il appartient à la juridiction de renvoi de vérifier si cette convention relève à la fois de l'annexe II A de la directive 2004/18 et de l'annexe II B de cette directive et si celle-ci excède le seuil d'application. En outre, il lui appartient de déterminer la valeur respective des services de transport et des services médicaux en cause (voir, en ce sens, arrêt Azienda sanitaria locale n. 5 «Spezzino» e.a., C-113/13, EU:C:2014:2440, point 43).

41 Dans l'hypothèse où la valeur de la convention en cause au principal excéderait le seuil pertinent fixé audit article 7 et la valeur des services de transport dépasserait celle des services médicaux, la directive 2004/18 serait pleinement applicable. En revanche, dans l'hypothèse où la juridiction de renvoi constaterait que soit ledit seuil n'est pas atteint, soit la valeur des services médicaux dépasse la valeur des services de transport, seraient seuls susceptibles de s'appliquer, outre, dans ce dernier cas, les articles 23 et 35, paragraphe 4, de la directive 2004/18, les principes généraux de transparence et d'égalité de traitement découlant des articles 49 TFUE et 56 TFUE (voir, en ce sens, arrêt Azienda sanitaria locale n. 5 «Spezzino» e.a., C-113/13, EU:C:2014:2440, points 44 et 45 ainsi que jurisprudence citée).

42 Toutefois, pour que ces principes puissent s'appliquer en matière de marchés publics à des activités dont l'ensemble des éléments pertinents se cantonnent à l'intérieur d'un seul État membre, il est requis que le marché en cause au principal présente un intérêt transfrontalier certain (arrêt Azienda sanitaria locale n. 5 «Spezzino» e.a., C-113/13, EU:C:2014:2440, point 46 et jurisprudence citée).

43 Par ailleurs, il ne saurait être exclu que la convention en cause au principal ait été conclue sur le fondement de l'accord passé entre l'organe exécutif de la région du Piémont et l'ANPAS – Comitato regionale Piemonte, en qualité d'organisation territoriale de coordination, en vue de régir les relations entre les agences sanitaires locales de cette région et les associations de bénévolat adhérant à cette organisation pour ce qui concerne les services de transport sanitaire.

44 Un tel accord doit être considéré comme un accord-cadre, au sens de la directive 2004/18, s'il répond à la définition figurant à l'article 1er, paragraphe 5, de celle-ci, qui vise tout accord conclu entre un ou plusieurs pouvoirs adjudicateurs et un ou plusieurs opérateurs économiques, ayant pour objet d'établir les termes régissant les marchés à passer au cours d'une période donnée, notamment en ce qui concerne les prix et, le cas échéant, les quantités envisagées, étant entendu qu'un accord-cadre ne doit pas obligatoirement fixer tous les termes des marchés subséquents, ainsi qu'il résulte de l'article 32, paragraphe 4, second alinéa, second tiret, de cette directive. Il appartient à la juridiction de renvoi de procéder aux appréciations requises en ce qui concerne l'accord visé au point précédent du présent arrêt et de vérifier si celui-ci est un accord-cadre au sens de la directive 2004/18 et, dans l'affirmative, si la convention en cause au principal a été conclue sur le fondement de cet accord-cadre.

45 À cet égard, il convient de rappeler, d'une part, que, conformément à l'article 9, paragraphe 9, de la directive 2004/18, la valeur à prendre en considération en ce qui concerne les accords-cadres est la valeur maximale estimée de l'ensemble des marchés dont la passation est envisagée pendant la durée totale de l'accord-cadre concerné.

46 D'autre part, quant à l'applicabilité de la directive 2004/18 ou des principes généraux de transparence et d'égalité de traitement découlant des articles 49 TFUE et 56 TFUE à un tel accord-cadre, les appréciations figurant notamment aux points 37, 38, 41 et 42 du présent arrêt s'appliquent. Dans l'hypothèse où la juridiction de renvoi constaterait que la directive 2004/18 serait pleinement applicable à cet accord-cadre, il convient de relever que, conformément à l'article 32, paragraphe 2, de cette directive, la conclusion d'un accord-cadre implique que les pouvoirs adjudicateurs suivent les règles de procédure établies par ladite directive dans toutes les phases de cet accord-cadre jusqu'à l'attribution des marchés fondés sur celui-ci. Cette disposition exige, en outre, que les marchés qui sont fondés sur un accord-cadre soient passés selon les termes fixés dans cet accord-cadre et selon les procédures prévues à l'article 32, paragraphes 3 et 4, de la directive 2004/18.

47 Cependant, bien qu'elle parte de l'hypothèse que sont applicables les principes généraux de transparence et d'égalité de traitement découlant des articles 49 TFUE et 56 TFUE, la juridiction de renvoi n'a pas constaté les éléments nécessaires permettant à la Cour de vérifier si, dans l'affaire au principal, il existe un intérêt transfrontalier certain. Or, ainsi qu'il résulte de l'article 94 du règlement de procédure de la Cour, 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 (arrêt Azienda sanitaria locale n. 5 «Spezzino» e.a., C-113/13, EU:C:2014:2440, point 47).

48 En raison de l'esprit de coopération qui préside aux rapports entre les juridictions nationales et la Cour dans le cadre de la procédure préjudicielle, l'absence de telles constatations préalables par la juridiction de renvoi, relatives à l'existence d'un éventuel intérêt transfrontalier certain, ne conduit cependant pas à l'irrecevabilité de la demande de décision préjudicielle si, malgré ces défaillances, la Cour, eu égard aux éléments qui ressortent du dossier, estime qu'elle est en mesure de donner une réponse utile à la juridiction de renvoi. Tel est notamment le cas lorsque la décision de renvoi contient suffisamment d'éléments pertinents pour l'appréciation de l'existence éventuelle d'un tel intérêt. Néanmoins, la réponse fournie par la Cour n'intervient que sous réserve qu'un intérêt transfrontalier certain dans l'affaire au principal puisse, sur la base d'une appréciation circonstanciée de tous les éléments pertinents de l'affaire au principal, être constaté par la juridiction de renvoi (arrêt Azienda sanitaria locale n. 5 «Spezzino» e.a., C-113/13, EU:C:2014:2440, point 48 et jurisprudence citée).

49 Sous cette réserve, il y a donc lieu de considérer que les principes généraux de transparence et d'égalité de traitement découlant des articles 49 TFUE et 56 TFUE peuvent, en principe, être applicables aux conventions en cause au principal et, s'il y a lieu, à l'accord-cadre régissant celles-ci.

50 En conséquence, il convient de considérer que la demande de décision préjudicielle est recevable.

Sur les questions préjudicielles

Sur la première question

51 Par sa première question, la juridiction de renvoi demande, en substance, si les règles du droit de l'Union en matière de marchés publics doivent être interprétées en ce sens qu'elles s'opposent à une réglementation nationale qui, telle celle en cause au principal, permet aux autorités locales de confier la fourniture de services de transport sanitaire par voie d'attribution directe, en l'absence de toute forme de publicité, à des associations de bénévolat, lesquelles ne perçoivent, pour la fourniture de ces services, que le remboursement des frais effectivement exposés à cette fin.

52 Il convient de rappeler d'emblée qu'un contrat ne saurait échapper à la notion de marché public du seul fait que la rémunération prévue soit limitée au remboursement des frais encourus pour fournir le service convenu ou que ce contrat soit conclu avec une entité ne poursuivant pas de but lucratif (voir, en ce sens, arrêt Azienda sanitaria locale n. 5 «Spezzino» e.a., C-113/13, EU:C:2014:2440, points 36 et 37 ainsi que jurisprudence citée).

53 Cela étant, la réponse à la question posée diffère selon que la directive 2004/18 est pleinement applicable ou, au contraire, que les principes généraux de transparence et d'égalité de traitement découlant des articles 49 TFUE et 56 TFUE doivent être pris en considération.

54 Dans le premier cas, il y a lieu de considérer que la directive 2004/18 s'oppose à une réglementation nationale qui, telle celle en cause au principal, permet aux autorités locales de confier la fourniture de services de transport sanitaire par voie d'attribution directe, en l'absence de toute forme de publicité, à des organismes de bénévolat (voir, en ce sens, arrêt Azienda sanitaria locale n. 5 «Spezzino» e.a., C-113/13, EU:C:2014:2440, point 44).

55 Dans le second cas, il convient, d'une part, de rappeler que le droit de l'Union en matière de marchés publics, en tant qu'il concerne, en particulier, les marchés publics de services, vise à assurer la libre circulation des services et l'ouverture à la concurrence non faussée et la plus large possible dans les États membres et, d'autre part, de constater que l'application d'une réglementation nationale telle que celle en cause au principal aboutit à un résultat contraire à ces objectifs, puisqu'elle exclut les entités à finalité non bénévole des marchés concernés (voir, en ce sens, arrêt Azienda sanitaria locale n. 5 «Spezzino» e.a., C-113/13, EU:C:2014:2440, points 51 et 52).

56 Or, l'attribution, en l'absence de toute transparence, d'un marché à une entreprise située dans l'État membre du pouvoir adjudicateur de ce marché est constitutive d'une différence de traitement au détriment des entreprises susceptibles d'être intéressées par ledit marché, qui sont établies dans un autre État membre. À moins qu'elle ne se justifie par des circonstances objectives, une telle différence de traitement, qui, en excluant toutes les entreprises établies dans un autre État membre, jouerait principalement au détriment de celles-ci, serait constitutive d'une discrimination indirecte selon la nationalité, interdite en application des articles 49 TFUE et 56 TFUE (voir, en ce sens, arrêt Azienda sanitaria locale n. 5 «Spezzino» e.a., C-113/13, EU:C:2014:2440, point 52 et jurisprudence citée).

57 Toutefois, il ressort d'un ensemble d'éléments, à savoir le cadre juridique national, la nature des prestations concernées, qui s'inscrivent dans le contexte du service national de santé, les constatations de la juridiction de renvoi quant à l'impact budgétaire positif de conventions telles que celles en cause au principal et, par essence, le caractère bénévole des associations signataires de telles conventions, que le recours à ces associations pour l'organisation du service de transport sanitaire est susceptible d'être motivé par les principes d'universalité et de solidarité ainsi que par des raisons d'efficacité économique et d'adéquation, en tant qu'il permet que ce service d'intérêt général soit assuré dans des conditions d'équilibre économique sur le plan budgétaire, par des organismes constitués essentiellement en vue de servir l'intérêt général.

58 Or, de tels objectifs sont pris en considération par le droit de l'Union.

59 À cet égard, il importe de rappeler, en premier lieu, que le droit de l'Union ne porte pas atteinte à la compétence dont disposent les États membres pour aménager leurs systèmes de santé publique et de sécurité sociale (arrêt Azienda sanitaria locale n. 5 «Spezzino» e.a., C-113/13, EU:C:2014:2440, point 55 et jurisprudence citée).

60 Certes, dans l'exercice de cette compétence, les États membres ne peuvent introduire ou maintenir des restrictions injustifiées à l'exercice des libertés fondamentales dans le domaine des soins de santé. Toutefois, dans l'appréciation du respect de cette interdiction, il doit être tenu compte du fait que la santé et la vie des personnes occupent le premier rang parmi les biens et les intérêts protégés par le traité, et qu'il appartient aux États membres, qui disposent d'une marge d'appréciation, de décider du niveau auquel ils entendent assurer la protection de la santé publique ainsi que de la manière dont ce niveau doit être atteint (arrêt Azienda sanitaria locale n. 5 «Spezzino» e.a., C-113/13, EU:C:2014:2440, point 56 et jurisprudence citée).

61 Par ailleurs, non seulement un risque d'atteinte grave à l'équilibre financier du système de sécurité sociale peut constituer, en lui-même, une raison impérieuse d'intérêt général susceptible de justifier une entrave à la libre prestation des services, mais, en outre, l'objectif de maintenir, pour des raisons de santé publique, un service médical et hospitalier équilibré et accessible à tous peut également relever de l'une des dérogations pour des raisons de santé publique, dans la mesure où un tel objectif contribue à la réalisation d'un niveau élevé de protection de la santé. Sont ainsi visées les mesures qui, d'une part, répondent à l'objectif général de garantir sur le territoire de l'État membre concerné une accessibilité suffisante et permanente à une gamme équilibrée de soins médicaux de qualité et, d'autre part, participent d'une volonté d'assurer une maîtrise des coûts et d'éviter, dans la mesure du possible, tout gaspillage de ressources financières, techniques et humaines (arrêt Azienda sanitaria locale n. 5 «Spezzino» e.a., C-113/13, EU:C:2014:2440, point 57 et jurisprudence citée).

62 En second lieu, un État membre peut estimer, dans le cadre de la marge d'appréciation dont il dispose pour décider du niveau de protection de la santé publique et aménager son système de sécurité sociale, que le recours aux associations de bénévolat correspond à la finalité sociale d'un service de transport sanitaire et est de nature à contribuer à la maîtrise des coûts liés à ce service (voir, en ce sens, arrêt Azienda sanitaria locale n. 5 «Spezzino» e.a., C-113/13, EU:C:2014:2440, point 59).

63 Toutefois, un système d'organisation d'un service de transport sanitaire tel que celui en cause au principal, permettant aux autorités compétentes de recourir à des associations de bénévolat, doit effectivement contribuer à la finalité sociale ainsi qu'à la poursuite des objectifs de solidarité et d'efficacité budgétaire sur lesquels ce système est fondé (arrêt Azienda sanitaria locale n. 5 «Spezzino» e.a., C-113/13, EU:C:2014:2440, point 60).

64 À cet égard, il est requis que, lorsqu'elles interviennent dans ce cadre, les associations de bénévolat ne poursuivent pas d'autres objectifs que ceux mentionnés au point précédent du présent arrêt, qu'elles ne réalisent aucun profit du fait de leurs prestations, indépendamment du remboursement des coûts variables, fixes et permanents nécessaires pour fournir celles-ci, ni ne procurent aucun profit à leurs

membres. Par ailleurs, si le recours à des travailleurs est admissible, car, à défaut, ces associations seraient quasi privées de la possibilité effective d'agir dans de nombreux domaines où le principe de solidarité peut naturellement être mis en œuvre, l'activité desdites associations doit strictement respecter les exigences posées par la législation nationale à leur égard (arrêt Azienda sanitaria locale n. 5 «Spezzino» e.a., C-113/13, EU:C:2014:2440, point 61).

65 Eu égard au principe général du droit de l'Union de l'interdiction de l'abus de droit, l'application de cette législation ne saurait être étendue jusqu'à couvrir des pratiques abusives des associations de bénévolat ou encore de leurs membres. Ainsi, l'activité des associations de bénévolat ne saurait être exercée par des travailleurs que dans les limites nécessaires à son fonctionnement régulier. S'agissant du remboursement des coûts, il doit être veillé à ce qu'aucun but lucratif, même indirect, ne puisse être poursuivi sous le couvert d'une activité bénévole et à ce que le bénévole puisse uniquement se faire rembourser les frais effectivement exposés pour l'activité fournie, dans les limites établies au préalable par les associations elles-mêmes (arrêt Azienda sanitaria locale n. 5 «Spezzino» e.a., C-113/13, EU:C:2014:2440, point 62).

66 Dans l'éventualité visée au point 55 du présent arrêt, il appartient à la juridiction de renvoi de porter l'ensemble des appréciations requises, afin de vérifier si la convention et, le cas échéant, l'accord-cadre en cause au principal, tel qu'ils sont régis par la législation applicable, contribuent effectivement à la finalité sociale ainsi qu'à la poursuite des objectifs de solidarité et d'efficacité budgétaire.

67 Eu égard à l'ensemble des considérations qui précèdent, il y a lieu de répondre à la première question que les articles 49 TFUE et 56 TFUE doivent être interprétés en ce sens qu'ils ne s'opposent pas à une réglementation nationale qui, telle celle en cause au principal, permet aux autorités locales de confier la fourniture de services de transport sanitaire par voie d'attribution directe, en l'absence de toute forme de publicité, à des associations de bénévolat, pour autant que le cadre légal et conventionnel dans lequel se déploie l'activité de ces organismes contribue effectivement à une finalité sociale ainsi qu'à la poursuite des objectifs de solidarité et d'efficacité budgétaire.

Sur la deuxième question

68 Par sa deuxième question, fondée sur l'hypothèse selon laquelle la directive 2004/18 ne serait pas applicable à une convention telle que celle en cause au principal, la juridiction de renvoi demande, en substance, si, lorsqu'un État membre permet aux autorités publiques de recourir directement à des associations de bénévolat pour l'accomplissement de certaines missions, dans le respect des conditions imposées à cet égard par le droit de l'Union, une autorité publique qui entend conclure des conventions avec de telles associations est tenue de comparer préalablement les propositions de diverses associations, en vue d'éviter d'éventuels coûts superflus.

69 À cet égard, il y a lieu de relever que, conformément au dispositif de l'arrêt Azienda sanitaria locale n. 5 «Spezzino» e.a. (C-113/13, EU:C:2014:2440) ainsi qu'au point 67 du présent arrêt, lorsque sont réunies toutes des conditions qui, au regard du droit de l'Union, permettent à un État membre de prévoir le recours à des associations de bénévolat, la fourniture de services de transport sanitaire peut être confiée à ces associations par voie d'attribution directe, en l'absence de toute forme de publicité.

70 L'absence d'exigence de publicité implique que les autorités publiques qui recourent, dans lesdites conditions, à des associations de bénévolat ne sont pas tenues, en vertu du droit de l'Union, d'organiser une comparaison entre les organismes de bénévolat.

71 Néanmoins, il convient de rappeler que, comme il a été souligné au point 60 de l'arrêt Azienda sanitaria locale n. 5 «Spezzino» e.a. (C-113/13, EU:C:2014:2440) ainsi qu'au point 63 du présent arrêt, la régularité du recours à des associations de bénévolat est notamment soumise à la condition que ce recours contribue effectivement à l'objectif d'efficacité budgétaire. Partant, les modalités de mise en

œuvre dudit recours, telles qu'elles sont établies dans les conventions conclues avec ces associations ainsi que dans un éventuel accord-cadre, doivent également contribuer à la réalisation de cet objectif. En outre, comme il a été énoncé au point 62 de l'arrêt Azienda sanitaria locale n. 5 «Spezzino» e.a. (C-113/13, EU:C:2014:2440) ainsi qu'au point 65 du présent arrêt, le principe général de l'interdiction de l'abus de droit s'applique en ce qui concerne le remboursement des frais exposés par les associations de bénévolat.

72 Il y a lieu, dès lors, de répondre à la deuxième question que, lorsqu'un État membre permet aux autorités publiques de recourir directement à des associations de bénévolat pour l'accomplissement de certaines missions, une autorité publique qui entend conclure des conventions avec de telles associations n'est pas tenue, en vertu du droit de l'Union, de comparer préalablement les propositions de diverses associations.

Sur la troisième question

73 Par sa troisième question, fondée sur l'hypothèse selon laquelle la directive 2004/18 ne serait pas applicable à une convention telle que celle en cause au principal, la juridiction de renvoi demande, en substance, si, lorsqu'un État membre, qui permet aux autorités publiques de recourir directement à des associations de bénévolat pour l'accomplissement de certaines missions, dans le respect des conditions imposées à cet égard par le droit de l'Union, autorise ces associations à exercer certaines activités commerciales, cet État membre doit fixer, à cet égard, des limites précises, exprimées en un pourcentage des activités ou des ressources desdites associations.

74 À titre liminaire, quant au principe même de l'exercice par un organisme sans but lucratif d'une activité sur le marché, il découle du point 48 de l'arrêt CoNISMa (C-305/08, EU:C:2009:807) que cette question relève de la compétence des législateurs nationaux.

75 Au surplus, conformément au point 61 de l'arrêt Azienda sanitaria locale n. 5 «Spezzino» e.a. (C-113/13, EU:C:2014:2440) ainsi qu'au point 64 du présent arrêt, l'activité des associations de bénévolat doit strictement respecter les exigences posées par la législation nationale qui leur est applicable. Ainsi, la Cour a constaté que, dans les limites fixées par cet arrêt, l'encadrement des activités de ces associations relève de la compétence des États membres.

76 En conséquence, il appartient au législateur national qui, tout en permettant aux autorités publiques de recourir aux associations de bénévolat pour l'accomplissement de certaines missions, a opté pour la possibilité, pour ces associations, de déployer une activité commerciale sur le marché, de décider du point de savoir s'il est préférable d'encadrer cette activité en fixant une limite chiffrée ou en la caractérisant autrement.

77 Le respect des limites fixées aux points 60 à 62 de l'arrêt Azienda sanitaria locale n. 5 «Spezzino» e.a. (C-113/13, EU:C:2014:2440), rappelées aux points 63 à 65 du présent arrêt, implique toutefois, fondamentalement, le respect de la nature même de ces associations de bénévolat.

78 Il en résulte que toute activité commerciale exercée par de telles associations sur le marché doit être marginale et soutenir la poursuite de leur activité bénévole.

79 Il convient, par conséquent, de répondre à la troisième question que, lorsqu'un État membre, qui permet aux autorités publiques de recourir directement à des associations de bénévolat pour l'accomplissement de certaines missions, autorise ces associations à exercer certaines activités commerciales, il revient à cet État membre de fixer les limites dans lesquelles ces activités peuvent être accomplies. Ces limites doivent néanmoins assurer que lesdites activités commerciales soient marginales au regard de l'ensemble des activités de telles associations et soutiennent la poursuite de l'activité bénévole de celles-ci.

Sur les dépens

80 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 (cinquième chambre) dit pour droit:

1) **Les articles 49 TFUE et 56 TFUE doivent être interprétés en ce sens qu'ils ne s'opposent pas à une réglementation nationale qui, telle celle en cause au principal, permet aux autorités locales de confier la fourniture de services de transport sanitaire par voie d'attribution directe, en l'absence de toute forme de publicité, à des associations de bénévolat, pour autant que le cadre légal et conventionnel dans lequel se déploie l'activité de ces organismes contribue effectivement à une finalité sociale ainsi qu'à la poursuite des objectifs de solidarité et d'efficacité budgétaire.**

2) **Lorsqu'un État membre permet aux autorités publiques de recourir directement à des associations de bénévolat pour l'accomplissement de certaines missions, une autorité publique qui entend conclure des conventions avec de telles associations n'est pas tenue, en vertu du droit de l'Union, de comparer préalablement les propositions de diverses associations.**

3) **Lorsqu'un État membre, qui permet aux autorités publiques de recourir directement à des associations de bénévolat pour l'accomplissement de certaines missions, autorise ces associations à exercer certaines activités commerciales, il revient à cet État membre de fixer les limites dans lesquelles ces activités peuvent être accomplies. Ces limites doivent néanmoins assurer que lesdites activités commerciales soient marginales au regard de l'ensemble des activités de telles associations et soutiennent la poursuite de l'activité bénévole de celles-ci.**

Signatures