

## **Quelques précisions sur les contrats portant sur des prestations de services de transport ambulancier dans l'Union européenne<sup>1</sup>**

*Adrien Pech  
Doctorant contractuel à l'Université Toulouse 1 Capitole  
IRDEIC*

La première affaire (C-465/17) concerne un contrat portant sur une prestation de service de transport ambulancier de patient. En l'espèce, le conseil municipal d'une ville allemande a renouvelé 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. La ville n'a pas publié d'avis de marché. Elle a simplement invité quatre associations d'utilité publique à présenter une offre. Deux d'entre elles se sont vu attribuer le contrat, hors de toute procédure communautaire. Dès lors, un prestataire de service de secours et de santé allemand, conteste les modalités d'attribution du contrat et le conteste devant la chambre des marchés publics de Rhénanie. L'affaire se poursuit en appel devant le tribunal régional supérieur de Düsseldorf qui interroge, la Cour de justice de l'Union européenne sur deux points. D'une part, le juge national se demande si la prise en charge de patients en situation d'urgence dans un véhicule de secours par un secouriste/ambulancier et la prise en charge de patients dans une ambulance par un ambulancier/auxiliaire ambulancier constituent des services exclus de la directive 2014/24. D'autre part, la juridiction de renvoi sollicite quelques précisions quant à la notion d'organisation ou association à but non lucratif.

La seconde affaire (C-424/18) concerne un contrat portant sur une autre prestation de service de transport ambulancier. En l'espèce, et sur le fondement de ladite législation, une unité locale a attribué directement, à la Croce Verde, par voie de convention, la fourniture des services de transport d'urgence et de transport secondaire en ambulance pour le territoire dont elle assure la gestion. Cependant, une coopérative sociale fournissant des services ambulanciers de transport a formé un recours tendant à l'annulation de la décision portant attribution, hors du

---

<sup>1</sup> Résumé combiné sous l'arrêt CJUE, 21 mars 2019, aff. C-465/17, *Falck Rettungsdienste GmbH et Falck A/S contre Stadt Solingen*, ECLI:EU:C:2019:234 et l'ordonnance CJUE, 20 juin 2019, aff. C-424/18, *Italy Emergenza Cooperativa Sociale et Associazione Volontaria di Pubblica Assistenza « Croce Verde » contre Ulss 5 Polesana Rovigo et Regione del Veneto*, ECLI:EU:C:2019:528.

respect des règles de la commande publique, du contrat. En effet, la coopérative estime que les services de transport secondaire en ambulance ne figurent pas parmi les services exclus des règles de passation des marchés publics par l'article 10, sous h), de la directive 2014/24, lu en combinaison avec le considérant 28 de celle-ci. Le Tribunal administratif régional pour la Vénétie saisi du litige au principal s'interroge sur la compatibilité de la législation italienne telle que rappelée *supra*, avec le droit de la commande publique de l'Union européenne.

**(i) Le rapprochement des régimes juridiques du contrat portant sur le transport de patient et sur d'autres types de transport**

Dans la seconde affaire, selon la législation italienne, les deux services suivants relèvent de l'exclusion prévue à l'article 10, sous h), de la directive 2014/24. La première situation correspond aux services ambulanciers pour lesquels est rendue obligatoire la présence à bord d'un conducteur secouriste et d'au moins un secouriste disposant des habilitations et des compétences démontrées par la participation à une formation et par la réussite d'un examen sur des matières relatives au secours. Quant à la seconde, aux services de transport prévus dans le cadre des niveaux essentiels de prise en charge effectués au moyen de véhicules de secours relèvent, en l'absence d'urgence, de l'exclusion prévue à l'article 10, sous h), de la directive 2014/24.

En droit, la Cour répond à la question posée de façon limpide : (...) « *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* » (Pt. 26). La position de la Cour est tout à fait conforme avec l'Etat du droit positif, qui exige, pour qu'un tel service soit exclu du droit de la commande publique de l'Union européenne, la réunion de trois critères cumulatifs, à savoir :

1. L'identification d'un personnel dûment formé aux premiers secours
2. L'identification de la fourniture d'un service ambulancier par des organisations ou des associations à but non lucratif.
3. La caractérisation d'une situation d'urgence.

En l'espèce, le critère qui pose juridiquement la plus de difficultés est le caractère automatique/nécessaire de l'assimilation d'un service de transport en ambulance de prévention des risques à une situation d'urgence. En effet, la Cour rappelle, que l'urgence ne peut être posée automatiquement. En droit, cela reviendrait à poser une présomption (que nous pouvons

qualifier d'irréfragable en l'état du droit italien) d'urgence, et à occulter *de facto* la vérification de deux autres critères. La Cour affine son raisonnement en ajoutant qu'il est possible, *in concreto* de caractériser une situation d'urgence « *lorsqu'il y a lieu de transporter un patient pour lequel il existe un risque de dégradation de l'état de santé durant ledit transport, risque qui devrait, en principe, pouvoir s'apprécier objectivement.* ». (Pt. 27). Sur ce point, une observation se doit d'être portée. En effet, la Cour, pour illustrer le critère de « l'urgence », prend comme exemple le transport d'un patient pour lequel il existe un risque de dégradation de son état de santé durant le transport. Elle ajoute que le risque « *devrait, en principe, pouvoir s'apprécier objectivement* ».

A notre sens, l'illustration choisit par la Cour au point 27 peut sembler maladroite – et ce, pour deux raisons-, mais s'explique grâce à une lecture combinée des deux affaires.

En effet, elle est maladroite, en ce que,

- a) Le droit de la commande publique de l'Union européenne inclut automatiquement le transport de patient. Il s'agit d'une « *contre-exception* » (Pt. 24). Autrement dit, nul besoin de vérifier quelconque critère supplémentaire (d'urgence, ou autre). La seule caractérisation d'une prestation de service de transport ambulancier de patient est de nature à emporter application des règles issues du droit de la commande publique. Dès lors, la référence au transport de patient urgent pour illustrer la notion « d'urgence » semble rendre la distinction, pourtant posée par la directive entre une prestation de service ambulancier de patient et les autres services de transport ambulancier plus fragile en ce que s'agissant du transport de patient, la notion « d'urgence » n'est pas pertinente.
- b) La référence concomitante à un service de transport ambulancier de patient urgent est de nature à brouiller la distinction entre une prestation de service de transport ambulancier de patient et une autre prestation de service de transport ambulancier (pour reprendre l'expression utilisée par la Cour, ou celle du considérant 28 de la directive : les autres services ambulanciers). En effet, si pour l'inclusion de la première dans le droit de la commande publique, la caractérisation de l'urgence n'est pas nécessaire. L'inclusion s'opère sur le fondement d'un critère organique : la qualité du transporté. Au contraire, l'exclusion de la seconde du droit de la commande publique impose notamment la caractérisation du caractère urgent de la prestation.

Néanmoins, elle n'est pas moins compréhensible grâce à une lecture combinée des deux affaires. En effet, par la première affaire (C-465/17), la Cour estime que les services de transport de patients fournis en cas d'urgence par des organismes sans but lucratif n'ont pas à être soumis aux règles de passation des marchés publics. La Cour, en posant cette règle pose, d'une certaine manière, une exception à la contre exception. Ainsi, le régime juridique applicable aux services de transport de patients fournis en cas d'urgence par des organismes sans but lucratif est identique à celui applicable aux autres services de transport fournis en cas d'urgence, par un personnel dûment formé aux premiers secours et des organisations ou des associations à but non lucratif.

En définitive, il est possible de formuler une présentation synthétique de la lecture combinée de ces arrêts comme suivant. Il existe deux types de prestation de service ambulancier. D'une part, la prestation de service ambulancier de patient. Dans ce cas, il convient de réfléchir en termes **d'inclusion raisonnée** dans le droit de la commande publique. En effet, le principe veut que ce type de prestation soit inclus dans le droit de la commande publique, à l'exception des prestations fournies en cas d'urgence, par un personnel dûment formé aux premiers secours et des organisations ou des associations à but non lucratif.

D'autre part, les autres prestations de service ambulancier pour lesquelles il s'agit de proscrire une exclusion automatique du droit de la commande publique en préférant un système **d'exclusion raisonnée**. Dans ce cas, il convient que plusieurs critères soient vérifiés afin de les exclure du droit de la commande publique. Une analyse *in concreto* est par conséquent nécessaire. Tel qu'en l'espèce, les Etats membres ne peuvent pas légiférer en posant une présomption d'exclusion du droit de la commande publique de ce type de prestations. Dès lors, si les trois critères suivants sont réunis, la prestation devra être exclue du droit de la commande publique. D'abord, l'identification d'un personnel dûment formé aux premiers secours. Ensuite, l'identification de la fourniture d'un service ambulancier par des organisations ou des associations à but non lucratif enfin, la caractérisation d'une situation d'urgence.

(i) **La finalité commerciale comme critère classique d'identification d'une organisation à but non lucratif**

Dans la seconde affaire (C-424/18), la Cour estime très classiquement qu'une organisation qui dispose d'une mission sociale dépourvue de finalité commerciale qui réinvestit les éventuels

bénéfices reçus de son activité en vue d'atteindre l'objectif qu'elle poursuit, a un but non lucratif (Pt. 59). La définition du caractère non lucratif est primordiale en ce qu'il s'agit d'un critère permettant de déterminer le régime juridique applicable au contrat. En effet, la Cour considère que la prise en charge de patients en situation d'urgence par un secouriste et un ambulancier formés aux premiers secours et leur transport en ambulance relèvent de la catégorie de la prévention des risques. L'inapplicabilité des règles de passation des marchés publics est liée à l'existence d'un service d'urgence mais tient également au fait que ce type de service est fourni par des organisations et associations sans but lucratif. La directive s'oppose à ce qu'une réglementation nationale puisse permettre à des organismes de bénéficier de ces exceptions s'ils ne poursuivent pas effectivement un but non lucratif, à la condition cependant que « *cette exclusion n'aille pas au-delà de ce qui est strictement nécessaire* » (Cons. 28 de la directive 2014/24). *A contrario*, il est possible d'affirmer que les organismes lucratifs sont quant à eux directement soumis aux règles du droit de la commande publique, qu'ils transportent des patients ou toute autre personne, en situation d'urgence ou non.