

Version anonymisée

Traduction

C-195/21 – 1

Affaire C-195/21

Demande de décision préjudicielle

Date de dépôt à la Cour :

26 mars 2021

Juridiction de renvoi :

Rayonen sad Lukovit (Bulgarie)

Date de la décision de renvoi :

26 mars 2021

Partie requérante :

LB

Partie défenderesse :

Smetna palata na Republika Bulgaria

ORDONNANCE

[OMISSIS]

Ville Lukovit, 26.03.2021

RAYONEN SAD – LUKOVIT (TRIBUNAL D'ARRONDISSEMENT DE LUKOVIT, BULGARIE) [OMISSIS] :

[OMISSIS]

[OMISSIS] [formation judiciaire, numéro de l'affaire]

La procédure est régie par l'article 267, deuxième alinéa, du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (ci-après le « TFUE »)

LES PARTIES AU LITIGE

Partie requérante : LB, résidant à Lukovit, [omissis] [données relatives au requérant et à son mandataire en justice]

Partie défenderesse : Smetna palata na Republika Bulgaria (Cour des comptes de la République de Bulgarie), Sofia [omissis] [données relative à la défenderesse et à son mandataire en justice]

OBJET DE LA PROCÉDURE PRINCIPALE

- 1 L'affaire trouve son origine dans le recours formé par LB [omissis] contre une décision de sanction administrative adoptée par le président de la Smetna palata na Republika Bulgaria (Cour des comptes de la République de Bulgarie, ci-après la « Cour des comptes ») lui infligeant une amende d'un montant de 10 000 BGN en raison de la violation de l'article 2, paragraphe 2, du Zakon za obshtestvenite porachki (loi sur les marchés publics).

LES FAITS DU LITIGE

- 2 Le 21 mars 2018, a été conclu un contrat administratif par lequel une subvention au titre du programme opérationnel « Environnement 2014-2020 » cofinancée par le Fonds européen de développement régional (ci-après le « FEDER ») et par le Fonds de cohésion (ci-après le « FC ») de l'Union européenne a été attribuée à la municipalité de Lukovit (bénéficiaire), sur le fondement de l'article 45, paragraphe 2, du Zakon za upravlenie na sredstvata ot Evropeyskite strukturni i investitsionni fondove [loi relative à la gestion des ressources des fonds structurels et d'investissement européens (ci-après les « Fonds ESI »), ci-après le « ZUSESIF »], selon la procédure de l'« octroi direct » [prévue par les articles 43 est suivants du ZUSESIF] BG16M1OP002-4.003 – prévention et lutte contre les glissements de terrains en vue d'en réduire les risques (y compris sur le réseau routier national). En vertu de ce contrat administratif, le directeur de l'autorité de gestion – le ministre de l'Environnement et des Cours d'Eaux a accordé au bénéficiaire – la municipalité de Lukovit, une subvention à concurrence d'un montant maximal de 649 732,14 BGN relative au projet ISUN [Informatsionna sistema za upravlenie i nablyudenie na sredstvata ot ES v Bulgaria, Système d'information relatif à la gestion et à la surveillance des ressources de l'Union européenne en Bulgarie] n° BG16M1OP-4.003-0002 « Consolidation d'un glissement de terrain LOV19.44327.02 – **pente de la route menant à la décharge régionale – ul. “Sinchets” – ville de Lukovit** »].
- 3 Le chapitre V, section II, article 65 du contrat administratif régit les conditions d'imposition de **corrections financières**, le paragraphe 2 de cette disposition prévoyant explicitement que le fondement juridique de l'imposition d'une correction financière et le montant applicable sont déterminés conformément à la

législation nationale et aux orientations approuvés par la décision C (2013) 9527 de la Commission européenne [relative à l'établissement et à l'approbation des orientations pour la détermination des corrections financières à appliquer par la Commission aux dépenses financées par l'Union dans le cadre de la gestion partagée **en cas de non-respect des règles en matière de marchés publics**].

- 4 Par une décision [omissis] du 5 avril 2018, le maire de la municipalité de Lukovit, LB, a lancé une **procédure de « concours public »** sur la base de l'article 18, paragraphe 1, point 12 du Zakon za obshtestvenite porachki (loi sur les marchés publics, ci-après le « ZOP ») en vue de l'attribution d'un marché public ayant pour objet la « **stabilisation d'un glissement de terrain** LOV19.44327.02 – pente de la route menant à la décharge régionale – ul. Sinchets – ville de Lukovit [»]. La décision a été publiée au registre des marchés publics de l'Agence des marchés publics le 5 avril 2018, sous le numéro d'identification unique 00369-2018-0005.
- 5 La valeur estimée du marché public est de 482 668 BGN hors taxe sur la valeur ajoutée (TVA), soit 246 784 euros selon le fixage de la Banque nationale bulgare.
- 6 Cette décision approuve l'avis de marché et les documents du marché public. L'avis de marché revêt la forme d'un **formulaire type**, conformément à l'article 51, paragraphe 1, 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 (ci-après la « directive 2014/24/UE ») et il comporte les informations suivantes, en sus de celles qui sont indiquées dans la décision de lancement de la procédure :
- 7 À la section II, « Objet », s'agissant de la brève description du marché, le but du projet est indiqué – à savoir reconstruire et améliorer le tronçon routier en tant que moyen de transport, y compris : [description des activités du projet] [omissis] **[Or. 2]** [omissis]
- 8 Les critères d'attribution sont la « qualité » et le « prix », chacun à concurrence de 50 %.
- 9 À la section III.1 « Informations juridiques, économiques, financières et techniques », figurent les conditions de participation.
- 10 À la section III.1.1), au titre de l'exigence de l'aptitude à l'exercice d'une activité professionnelle, chaque participant doit être inscrit au registre professionnel central de l'industrie du bâtiment en vue de l'exécution de constructions du groupe IV, catégorie I, relevant de l'article 137, paragraphe 1, point 1, sous g), du Zakon za ustroystvo na teritoryata (loi sur l'aménagement du territoire) et du règlement n° 1/2003 sur la nomenclature des catégories de constructions, les participants étrangers [—] devant être inscrits aux registres correspondants selon le droit de l'État concerné.

- 11 À la section III.1.3) figurent les exigences relatives aux « **capacités techniques et professionnelles** », l'une d'elles étant que, au cours des 5 dernières années à compter de la date de dépôt de l'offre, le participant ait exercé des activités de construction de bâtiments ayant un objet identique ou similaire à celui du marché, tout en précisant que, par similaire, il convient d'entendre des activités de consolidation de glissements de terrains et/ou de flancs de colline et/ou de rives et/ou de fosses, ou d'un bâtiment en construction équivalent.
- 12 Dans la même section, au point 3.2, sont indiquées les exigences applicables au personnel technique en ingénierie – les qualifications professionnelles et l'expérience requises correspondant aux spécificités du marché, comportant au minimum : *un directeur technique* de la construction ayant la qualification professionnelle de « **concepteur** » *et/ou d'« ingénieur en génie civil »* (ou une spécialité analogue, lorsque la qualification a été acquise dans un État membre ne connaissant pas de spécialité correspondante), ainsi que d'autres experts ayant une qualification professionnelle d'« ingénieur-géologue et d'hydrogéologue », « ingénieur en géodésie », « ingénieur des transports », le directeur technique et les experts devant justifier une *expérience minimale de 3 ans dans leur spécialité* ; un spécialiste – coordinateur de sécurité et de santé et un spécialiste du contrôle de la qualité de la réalisation de la construction, les participant pouvant indiquer, en ce qui concerne les deux derniers spécialistes, que le directeur technique centralisera leurs fonctions.
- 13 Sont ensuite indiqués les instruments exigés, les installations et l'équipement technique dont doit disposer le participant : [description de l'équipement technique] [omissis] .
- 14 À la section VI.4, figure la procédure de recours – l'autorité de recours – la Komisia za zashtita na konkurentsia (Commission de protection de la concurrence) [,] ainsi que les modalités de dépôt des recours. **[Or. 3]**
- 15 Les mêmes exigences ont été introduites dans la documentation en vue de la participation à la procédure de marché public qui a été approuvée par le maire, dans laquelle figure également le délai d'exécution – un maximum de 12 mois, à compter de la date de lancement du chantier de construction.
- 16 Trois offres sont parvenues dans le délai de réception des offres, soit le 21 mai 2018 à 17 heures : les offres du participant n° 1, « Patstroy-92 » AD, du participant n° 2, « Hidrostroy » AD et du participant n° 3, « Evro Alians Geotehnika » AD. Les trois participants ont proposé comme directeurs techniques des travaux les ingénieurs suivants : le participant n° 1 : un « ingénieur » spécialisé en « construction de transports », ayant une expérience de 14 ans dans cette spécialité, le participant n° 2 – un « ingénieur en génie civil » spécialisé en « Hydrogéologie et ingénierie géologique », ayant une expérience de 33 ans et le participant n° 3 – un « ingénieur en génie civil », spécialisé en « construction de bâtiments et installations », ayant une expérience de 10 années.

- 17 Le procès-verbal [omissis] du 28 mai 2018 du Comité, désigné sur arrêté du maire pour procéder à la sélection, l'appréciation et au classement des offres, indique les motifs circonstanciés pour lesquels ont été constatés des lacunes et des manquements aux exigences de sélection dans le chef des trois participants et chacun d'entre eux a été prié de fournir, dans un délai de 5 jours, des explications supplémentaires, des preuves et/ou un document unique de marché européen (DUME).
- 18 Par son procès-verbal [omissis] du 22 juin 2018, le Comité a proposé d'écarter le participant n° 1 et le participant n° 3, au motif qu'ils ne répondaient pas aux critères de sélection, et il n'a procédé qu'à l'évaluation de la proposition technique du participant n° 2 [omissis], tout en déterminant la date et le lieu d'ouverture de la proposition de prix de ce dernier.
- 19 Par son procès-verbal [omissis] du 23 juillet 2018, le Comité a procédé à une évaluation complexe de la proposition du participant n° 2 – 95 points (sur un total de 200) et l'a classée en première place.
- 20 Par sa décision du 24 juillet 2018, le maire de la municipalité de Lukovit a annoncé : 1. le classement du participant n° 2 à la première place et sa désignation en tant qu'adjudicataire du marché ; l'exclusion des deux autres participants pour les motifs de non-respect des critères de sélection exposés par le Comité.
- 21 Le 29 août 2018, a été conclu le contrat [omissis] entre la municipalité de Lukovit et l'adjudicataire « Hidrostroy » AD d'une valeur de 481 293,72 BGN hors taxe sur la valeur ajoutée (TVA), soit 577 552,46 BGN avec TVA.
- 22 Aucun recours n'a été formé et aucune demande d'explication n'a été déposée à aucun stade du déroulement de la procédure de marché public.
- 23 Par une décision du 9 novembre 2018, sur la base du contrôle ex post de légalité de la procédure de « concours public » relative à une construction ayant pour objet le marché public précité, **l'autorité de gestion** du programme opérationnel „Environnement 2014-2020“ a **imposé une correction financière générale d'un montant de 5 %** de la valeur des dépenses concernées et reconnues comme admissibles au titre du contrat [du] [omissis] 29 août 2018 conclu avec l'adjudicataire, „Hidrostroy“AD, pour un montant de 481 293,72 BGN hors TVA.
- 24 Dans cette décision, sont examinées 2 catégories de violations des règles d'attribution des **[Or. 4]** marchés publics, qui sont qualifiées d'irrégularités ; l'autorité de gestion les a considérées comme étant établies après avoir rencontré les objections du bénéficiaire – pouvoir adjudicateur :
- 25 Violation de l'article 70, paragraphe 7, point 1 du ZOP – évaluation d'une offre qui ne correspond pas aux spécifications techniques du pouvoir adjudicateur, et de l'article 33, paragraphe 1, du Pravilnik za prilagane na ZOP (règlement d'application du ZOP, ci-après le « PPZOP »), interdisant que l'abondance des

informations fournies dans les documents du marché et la manière dont elles ont été présentées soient utilisées en tant qu'élément d'évaluation des offres ;

- 26 Violation de l'article 54, paragraphes 8 et 9 du PPZOP – le fait de donner des instructions dépourvues de clarté et confuses à l'un des participants, ayant conduit à son exclusion illicite. Il a été considéré que l'incidence financière de cette violation se traduisait dans le fait que le participant exclu aurait pu proposer une offre dont le prix aurait été inférieur à celui dans l'offre de l'adjudicataire sélectionné.
- 27 La détermination de la correction à appliquer à chacune des deux irrégularités a été effectuée en tenant compte des circonstances atténuantes suivantes des conséquences négatives des violations : trois offres ont été déposées, ce qui indiquait un niveau satisfaisant de concurrence ; la valeur estimée de marché était inférieure aux seuils de publicité obligatoire dans le Journal officiel de l'UE ; autrement dit, l'absence d'effets transfrontaliers a conduit à restreindre le cercle de personnes intéressées ; le critère d'attribution du « rapport optimal entre le prix et la qualité » ne garantissait pas nécessairement le classement en première place de l'offre au prix le plus bas.
- 28 Par une ordonnance du 2 octobre 2019, le vice-président de la Cour des comptes de la République de Bulgarie a chargé une équipe d'audit d'effectuer un audit de la conformité de la gestion des deniers publics et des activités de la municipalité de Lukovit pendant la période allant du 1^{er} janvier 2018 au 30 juin 2019.
- 29 L'audit a couvert trois domaines : le « budget », les « marchés publics » et la « propriété municipale », le contrôle du lieu situé dans la municipalité de Lukovit ayant eu lieu du 27 janvier au 29 janvier 2020, au moment où l'intégralité des documents du marché litigieux a été exigée.
- 30 Le 18 juin 2020, un auditeur de l'équipe a dressé un acte de constat d'une infraction administrative à l'encontre de LB, au motif que, le 5 avril 2018, dans la municipalité de Lukovit, en sa qualité de maire et de pouvoir adjudicateur de marchés publics au titre de l'article 5, paragraphe 2, point 9 du [omissis] ZOP, [omissis], il a violé l'article 2, paragraphe 2 du ZOP par sa décision [du] [omissis] 5 avril 2018 de lancement d'une procédure de concours public relative à l'attribution du marché public litigieux [omissis] approuvant l'avis de marché et les documents du marché public, **lesquels ont limité la concurrence en posant une condition restreignant sans fondement la participation d'opérateurs économiques au marché public.**
- 31 Les circonstances sur lesquelles se fonde l'accusation d'infraction administrative sont basées sur les critères de sélection déterminés par le pouvoir adjudicateur en ce qui concerne les capacités techniques et professionnelles des participants, dont l'un d'eux consiste à disposer du personnel technique en ingénierie ayant la qualification professionnelle et l'expérience requises [Or. 5], correspondant aux spécificités du marché, et comportant au minimum: un directeur technique de la

construction ayant une qualification professionnelle de « concepteur » et/ou d'« ingénieur en génie civil » (ou une spécialité analogue, lorsque la qualification a été acquise dans un État membre ne connaissant pas de spécialité correspondante), ayant une *expérience minimale de 3 ans dans sa spécialité*.

- 32 L'auteur de l'acte [de constat] a invoqué une loi spéciale – le Zakon za ustroystvo na teritoryata (loi sur l'aménagement du territoire, ci-après le « ZUT »), dont l'article 163 bis, paragraphe 4 prévoit que, s'agissant du directeur technique de toutes catégories, il est possible de désigner un ingénieur en génie civil, un architecte ou un technicien en génie civil, tandis que, conformément à l'article 163 bis, paragraphe 2, sont techniquement aptes les personnes qui ont obtenu des diplômes agréés d'enseignement supérieur d'« ingénieur en génie civil », d'« ingénieur », ou d'« architecte », ainsi que les personnes ayant un diplôme de fin d'études secondaires d'un cycle de quatre années de formation et d'une qualification professionnelle acquise dans les domaines de l'« architecture et la construction » et la « technique ».
- 33 Sur la base de la loi spéciale, l'auditeur a considéré que l'exigence formulée à l'égard des participants de disposer d'un directeur technique de la construction ayant une qualification professionnelle de « concepteur » et/ou d'« ingénieur en génie civil » n'est pas conforme à la loi spéciale – article 163 bis, paragraphe 2, du ZUT, qui permet que le directeur technique soit une personne doté d'un diplôme de fin d'études secondaires, ayant acquis la qualification professionnelle correspondante dans les domaines de l'« architecture et la construction » et la « technique », ainsi que d'une formation supérieure en tant qu'« ingénieur en génie civil », « ingénieur », ou « architecte ».
- 34 Les motifs déterminants de l'auditeur se fondent sur la conclusion selon laquelle, en restreignant le cercle des personnes susceptibles d'occuper une fonction de « directeur technique » par les exigences qu'il pose, le pouvoir adjudicateur limite la possibilité que les participants potentiels comptent dans leur personnel une personne techniquement apte, qui disposerait cependant d'un autre niveau de qualification en rapport avec le processus de construction [que celui exigé par le pouvoir adjudicateur], alors qu'il aurait l'expérience spécifique exigible correspondant aux exigences du ZUT. Cette exigence a un effet limitatif sur les participants potentiels dans la procédure et elle a conduit à entraver ces participants potentiels qui [,] tout en disposant de personnes qualifiées pour la fonction de „directeur technique“, au regard des exigences réglementaires, ne remplissent pas les exigences posées par le pouvoir adjudicateur.
- 35 L'acte de constat indique que, si la détermination des critères de sélection relève du pouvoir d'appréciation du pouvoir adjudicateur, ce dernier est limité, dans la mesure où les pouvoirs adjudicateurs n'ont pas le droit de limiter la concurrence en incluant des conditions ou des exigences qui favorisent ou limitent sans fondement la participation d'opérateurs économiques aux marchés publics qu'ils attribuent. L'acte mentionne le fait qu'il n'y pas eu d'exclusion de participants, au motif qu'ils ne rencontraient pas la condition posée par le pouvoir adjudicateur.

- 36 Il a été admis que l'acte a été **commis fautivement**, au motif que le maire de la municipalité de Lukovit, en sa qualité de pouvoir adjudicateur aurait dû, conformément à l'article 5, deuxième alinéa, point **[Or. 6]** 9 du ZOP, **déployer les efforts nécessaires** pour se conformer aux dispositions impératives du ZOP, en appliquant les exigences légales dans la détermination des exigences minimales s'agissant des capacités techniques et professionnelles auxquelles doivent répondre les participants à la procédure.
- 37 Dans le cadre du délai légal de trois jours, le prétendu contrevenant a formé une opposition contre l'acte, en soulignant le fait que les critères de sélection instaurés en ce qui concerne les capacités techniques et professionnelles des participants correspondent totalement à la nature et au caractère des travaux de construction attribués au moyen du marché. Il a fait valoir que les exigences à l'égard de l'équipe d'experts de l'adjudicataire sont déterminées par le programme opérationnel, par l'intermédiaire duquel le financement du projet a été assuré, et il a mis en avant le fait qu'aucune infraction aux règles de liberté de la concurrence instaurées par l'article 2, deuxième alinéa du ZOP n'a été constatée lors du contrôle ex post effectué par l'autorité de gestion du programme opérationnel « Environnement » après la tenue du marché public.
- 38 Dans l'opposition, est défendue la thèse selon laquelle l'exigence posée est conforme au caractère, à la nature et à la complexité du bâtiment – la stabilisation d'un glissement de terrain ; dans le cadre de son pouvoir d'appréciation, le pouvoir adjudicateur, qui est responsable directement de l'exécution correcte, qualitative et dans les délais des prestations attribuées, a déterminé des exigences concrètes, correspondant aux spécificités des travaux de construction prévus pour l'exécution et à leur complexité en ingénierie.
- 39 Dans l'opposition, il a été également invoqué que l'avis de marché qui indiquait les conditions approuvées de participation n'a été suivi ni de questions posées par les personnes intéressées, ni de recours formés contre la décision et les conditions qui y étaient approuvées, ce qui impliquerait qu'il n'aurait pas été porté atteinte à la concurrence.
- 40 L'autorité investie du pouvoir de sanction n'a pas retenu l'opposition et, sur la base de l'acte de constat d'une infraction administrative, le président de la Cour des comptes de la République de Bulgarie a adopté la décision qui est attaquée dans la procédure principale, infligeant une sanction administrative, [du] [omissis] 16 décembre 2020, par laquelle il a retenu toutes les constatations et les conclusions relatives à la violation des dispositions combinées de l'article 2, deuxième alinéa, et de l'article 59, deuxième alinéa 2, du ZOP et il a infligé à LB, au titre de l'article l'article 260, deuxième alinéa du ZOP, une amende d'un montant de 10 000 BGN (équivalant à 5 113 euros, soit 16 fois le salaire minimal en Bulgarie en 2020).
- 41 Un recours a été formé contre la décision précitée infligeant une sanction administrative, qui a donné lieu à la procédure principale devant le tribunal

national. Le recours expose les arguments invoqués à l'appui de l'opposition, qui ont été examinés aux points 37 à 39, ainsi que des arguments supplémentaires, selon lesquels l'article 59 du ZOP ne limite pas le pouvoir d'appréciation des pouvoirs adjudicateurs de manière à les obliger à ne retenir que les critères minimaux d'aptitude posés par la loi spéciale, à savoir le ZUT. Le requérant invoque l'objet du marché public décrit dans l'avis de marché à l'appui de sa thèse selon laquelle il s'agit d'un objet spécifique – des prestations de constructions pour stabiliser un glissement de terrain, qui sont caractérisées par une complexité technique et d'ingénierie élevée, découlant de la catégorie même de la construction, qui consiste en une construction de première [Or. 7] catégorie selon la loi spéciale – l'article 137, alinéa 1^{er}, point 1, sous g), du ZUT et Naredba n° 1 de 2003 za nomenklaturata na vidovete stroezhi (règlement n° 1 de 2003 sur la nomenclature des catégories de constructions).

- 42 Dans la phase juridictionnelle, compte tenu des affirmations du requérant, une demande d'informations a été adressée à la Chambre des entrepreneurs en bâtiments. Dans la réponse qui y a été apportée, il a été indiqué que, dans le registre professionnel central de l'industrie du bâtiment, le jour de l'avis de marché, soit le 5 avril 2018, étaient répertoriés 391 entrepreneurs en bâtiment ayant le droit de réaliser des travaux de construction du quatrième groupe, première catégorie. Dans ces informations, ont été citées les exigences de la qualification professionnelle du personnel de ces entrepreneurs en bâtiment, qui doivent disposer au moins d'une personne ayant la qualification professionnelle d'« ingénieur en génie civil » spécialisé en « construction hydrotechnique » ou en « raccordement au réseau public d'eau et en construction de canalisations » ou la qualification professionnelle d'« architecte », spécialisé en « architecture paysagiste ».

DISPOSITIONS JURIDIQUES APPLICABLES

Droit de l'Union européenne

- 43 **Règlement (CE, Euratom) n° 2988/95** du Conseil, du 18 décembre 1995, relatif à la protection des intérêts financiers des Communautés européennes

TITRE II MESURES ET SANCTIONS ADMINISTRATIVES

Article 4

1. Toute irrégularité entraîne, en règle générale, le retrait de l'avantage indûment obtenu :

– par l’obligation de verser les montants dus ou de rembourser les montants indûment perçus,

– par la perte totale ou partielle de la garantie constituée à l’appui de la demande d’un avantage octroyé ou lors de la perception d’une avance.

2. L’application des mesures visées au paragraphe 1 est limitée au retrait de l’avantage obtenu augmenté, si cela est prévu, d’intérêts qui peuvent être déterminés de façon forfaitaire.

3. Les actes pour lesquels il est établi qu’ils ont pour but d’obtenir un avantage contraire aux objectifs du droit communautaire applicable en l’espèce, en créant artificiellement les conditions requises pour l’obtention de cet avantage, ont pour conséquence, selon le cas, soit la non-obtention de l’avantage, soit son retrait.

4. Les mesures prévues par le présent article ne sont pas considérées comme des sanctions. **[Or. 8]**

Article 5

1. Les irrégularités intentionnelles ou causées par négligence peuvent conduire aux sanctions administratives suivantes :

a) le paiement d’une amende administrative ;

b) le paiement d’un montant excédant les sommes indûment perçues ou éludées, augmentées, le cas échéant, d’intérêts ; ce montant complémentaire, déterminé selon un pourcentage à fixer dans les réglementations spécifiques, ne peut dépasser le niveau strictement nécessaire pour lui donner un caractère dissuasif ;

c) la privation totale ou partielle d’un avantage octroyé par la réglementation communautaire, même si l’opérateur a bénéficié indûment d’une partie seulement de cet avantage [;]

d) l’exclusion ou le retrait du bénéfice de l’avantage pour une période postérieure à celle de l’irrégularité ;

e) le retrait temporaire d’un agrément ou d’une reconnaissance nécessaire à la participation à un régime d’aide communautaire ;

f) la perte d’une garantie ou d’un cautionnement constitué aux fins du respect des conditions d’une réglementation ou la reconstitution du montant d’une garantie indûment libérée ;

g) d’autres sanctions à caractère exclusivement économique, de nature et de portée équivalentes, prévues dans les réglementations sectorielles adoptées par le Conseil en fonction des nécessités propres au secteur concerné et dans le respect des compétences d’exécution conférées à la Commission par le Conseil ;

2. Sans préjudice des dispositions des réglementations sectorielles existant au moment de l'entrée en vigueur du présent règlement, les autres irrégularités ne peuvent donner lieu qu'aux sanctions non assimilables à une sanction pénale prévues au paragraphe 1, pour autant que de telles sanctions soient indispensables à l'application correcte de la réglementation.

[OMISSIS]

Article 6

1. Sans préjudice des mesures et sanctions administratives communautaires arrêtées sur la base des règlements sectoriels existant au moment de l'entrée en vigueur du présent règlement, l'imposition des sanctions pécuniaires, telles que les amendes administratives, peut être suspendue par décision de l'autorité compétente si une procédure pénale a été ouverte contre la personne en cause et porte sur les mêmes faits. La suspension de la procédure administrative suspend le délai de prescription prévu à l'article 3. **[Or. 9]**

2. Si la procédure pénale n'est pas poursuivie, la procédure administrative qui a été suspendue reprend son cours.

3. Lorsque la procédure pénale est menée à son terme, la procédure administrative qui a été suspendue reprend, pour autant que les principes généraux du droit ne s'y opposent pas.

4. Lorsque la procédure administrative est reprise, l'autorité administrative veille à ce que soit appliquée une sanction équivalant au moins à celle prescrite par la réglementation communautaire, pouvant tenir compte de toute sanction imposée par l'autorité judiciaire pour les mêmes faits à la même personne.

5. Les paragraphes 1 à 4 ne s'appliquent pas aux sanctions pécuniaires qui font partie intégrante des régimes de soutien financier et peuvent être appliquées indépendamment d'éventuelles sanctions pénales, si et dans la mesure où elles ne sont pas assimilables à de telles sanctions.

Article 7

Les mesures et sanctions administratives communautaires peuvent s'appliquer aux opérateurs économiques visés à l'article 1^{er}, à savoir les personnes physiques ou morales, ainsi que les autres entités auxquelles le droit national reconnaît la capacité juridique, qui ont commis l'irrégularité. Elles peuvent également s'appliquer aux personnes qui ont participé à la réalisation de l'irrégularité, ainsi qu'à celles qui sont tenues de répondre de l'irrégularité ou d'éviter qu'elle soit commise.

44 **Règlement (UE) n° 1303/2013** du Parlement européen et du Conseil du 17 décembre 2013 portant dispositions communes relatives au Fonds européen de développement régional, au Fonds social européen, au Fonds de cohésion, au

Fonds européen agricole pour le développement rural et au Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche, portant dispositions générales applicables au Fonds européen de développement régional, au Fonds social européen, au Fonds de cohésion et au Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche, et abrogeant le règlement (CE) n° 1083/2006 du Conseil (ci-après le « règlement 1303/2013 »)

Considérant 43

Afin de garantir des modalités de contrôle proportionnées et de préserver la valeur ajoutée des instruments financiers, il convient que les bénéficiaires finaux visés ne soient pas dissuadés par l'existence de charges administratives excessives. Les organismes responsables des audits de programmes devraient, dans un premier temps, mener des audits au niveau des autorités de gestion et des organismes mettant en œuvre des instruments financiers, y compris des fonds de fonds. Cependant, il peut y avoir des circonstances particulières [Or. 10] dans lesquelles les documents nécessaires pour effectuer de tels audits ne sont pas disponibles au niveau des autorités de gestion ou au niveau des organismes mettant en œuvre des instruments financiers, ou dans lesquelles de tels documents ne constituent pas un relevé exact et précis du soutien accordé. Dans de tels cas spécifiques, il est nécessaire de prévoir certaines dispositions pour permettre également des audits au niveau des bénéficiaires finaux.

Considérant 122 [...] En vue de réduire la charge administrative pesant sur les bénéficiaires, il convient d'instaurer des règles spécifiques visant à réduire le risque de chevauchement entre les audits des mêmes opérations effectués par différentes institutions, à savoir la Cour des comptes européenne, la Commission et l'autorité d'audit.

L'article 2, point 36 contient une définition de l'« irrégularité » : il s'agit de toute violation du droit de l'Union ou du droit national relative à son application résultant d'un acte ou d'une omission d'un opérateur économique participant à la mise en œuvre des Fonds ESI, qui a ou aurait pour effet de porter préjudice au budget de l'Union européenne par l'imputation au budget de l'Union d'une dépense indue ;

L'article 4 établit les principes généraux, dont l'un d'eux est arrêté au paragraphe 10. La Commission et les États membres remplissent leurs rôles respectifs en lien avec les Fonds ESI avec l'objectif de réduire les contraintes administratives pesant sur les bénéficiaires.

- 45 ***Le règlement (UE) n° 1293/2013*** du Parlement européen et du Conseil, du 11 décembre 2013, relatif à l'établissement d'un programme pour l'environnement et l'action pour le climat (LIFE) et abrogeant le règlement (CE) n° 614/2007

Article 28 Protection des intérêts financiers de l'Union

1. La Commission prend les mesures appropriées pour garantir la protection des intérêts financiers de l'Union lors de la mise en œuvre d'activités financées au titre du présent règlement, par l'application de mesures préventives contre la fraude, la corruption et toute autre activité illégale, par des contrôles efficaces et, si des irrégularités sont décelées, par la récupération des montants indûment versés et, si nécessaire, par des sanctions administratives et financières effectives, proportionnées et dissuasives.

[...]

- 46 **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 Директива 2014/24/EC [**Or. 11**] (ci-après « directive 2014/24/UE »)

L'article 18 « Principes de la passation des marchés publics » énonce ce qui suit en son premier paragraphe :

« Les pouvoirs adjudicateurs traitent les opérateurs économiques sur un pied d'égalité et sans discrimination et agissent d'une manière transparente et proportionnée.

Un marché ne peut être conçu dans l'intention de le soustraire au champ d'application de la présente directive ou de limiter artificiellement la concurrence. La concurrence est considérée comme artificiellement limitée lorsqu'un marché est conçu dans l'intention de favoriser ou de défavoriser indûment certains opérateurs économiques. »

L'article 58 arrête les règles de détermination des « Critères de sélection » qui, conformément au paragraphe 1, peuvent avoir trait :

- a) à l'aptitude à exercer l'activité professionnelle ;
- b) à la capacité économique et financière ;
- c) aux capacités techniques et professionnelles.

Les pouvoirs adjudicateurs ne peuvent imposer comme conditions de participation aux opérateurs économiques que les critères visés aux paragraphes 2, 3 et 4. Ils limitent ces conditions à celles qui sont propres à garantir qu'un candidat ou un soumissionnaire dispose de la capacité juridique et financière ainsi que des compétences techniques et professionnelles nécessaires pour exécuter le marché à attribuer. Toutes les conditions sont liées et proportionnées à l'objet du marché.

[...]

4. En ce qui concerne les capacités techniques et professionnelles, les pouvoirs adjudicateurs peuvent imposer des conditions garantissant que les opérateurs

économiques possèdent les ressources humaines et techniques et l'expérience nécessaires pour exécuter le marché en assurant un niveau de qualité approprié.

Les pouvoirs adjudicateurs peuvent exiger notamment que les opérateurs économiques disposent d'un niveau d'expérience suffisant, démontré par des références adéquates provenant de marchés exécutés antérieurement. Un pouvoir adjudicateur peut considérer qu'un opérateur économique ne possède pas les capacités professionnelles requises lorsqu'il a établi que l'opérateur économique se trouve dans une situation de conflit d'intérêts qui pourrait avoir une incidence négative sur l'exécution du marché.

Dans les procédures de passation de marché de fournitures nécessitant des travaux de [Or. 12] pose ou d'installation, de services ou de travaux, la capacité professionnelle des opérateurs économiques à fournir les services ou à exécuter l'installation ou les travaux peut être évaluée en vertu de leur savoir-faire, de leur efficacité, de leur expérience et de leur fiabilité.

[...]

Droit bulgare

- 47 **ZAKON ZA OBSHTESTVENITE PORACHKI**, (loi sur la les marchés publics, ci-après le « ZOP »), entrée en vigueur le 15 avril 2016

L'article 1^{er}, paragraphe 1, arrête l'objet et l'objectif de la loi – à savoir déterminer les conditions et les modalités de passation de marchés publics de travaux, de fournitures ou de services et le déroulement de concours organisés par des pouvoirs adjudicateurs dans le but d'assurer l'efficacité dans la dépense des

1. deniers publics ;
2. ressources octroyées par les fonds et les programmes européens ;;

(...)

L'article 2, paragraphe 2, régit l'interdiction de principe, selon laquelle les pouvoirs adjudicateurs n'ont pas le droit, dans l'attribution des marchés publics, de restreindre la concurrence en posant des conditions ou des exigences qui favorisent ou qui limitent sans fondement la participation d'opérateurs économiques à des marchés publics et qui ne sont pas adaptées à l'objet, la valeur, la complexité ou l'importance du marché public.

L'article 59, paragraphe 1, prévoit que le pouvoir adjudicateur peut déterminer à l'égard des candidats ou des soumissionnaires des critères de sélections qui ont trait :

1. à l'aptitude à exercer l'activité professionnelle ;
2. à la capacité économique et financière ;

3. capacités techniques et professionnelles.

Selon le *paragraphe 2*, les pouvoirs adjudicateurs ne peuvent avoir recours à l'égard des candidats ou des soumissionnaires qu'aux critères de sélection au sens de la présente loi qui sont nécessaires à établir que ces derniers sont en mesure d'exécuter le marché. Les critères posés doivent être adaptés à l'objet, la valeur, l'importance et la complexité du marché. Lorsque le marché public comporte différents lots, les critères de sélection de chacun des lots doivent être conforme à l'objet, la valeur, le volume et la complexité du lot correspondant. **[Or. 13]**

Le chapitre trente-et-unième du ZOP est intitulé *Contrôle*.

La *section I* régit le contrôle externe, effectué par l'Agentsia po obshestveni porachki (agence des marchés publics) qui est un contrôle ex ante et simultané.

La *section II* prévoit un contrôle externe ex-post, effectué par la Cour des comptes et l'Agentsia za darshavna finansova inspektsia (Agence de l'inspection des Finances de l'État).

La *section III* du ZOP – l'article 243 prévoit que d'autres autorités peuvent également, dans le cadre de leurs pouvoirs, effectuer un contrôle ex ante, simultané et ex post des marchés publics des pouvoirs adjudicateurs.

La *section V*, intitulée *Coordination des pratiques de contrôle*, article 246 (mod. – DV, n° 86, 2018, entrée en vigueur le 1^{er} mars 2019) prévoit l'institution d'un conseil d'experts permanent auquel participent les présidents de la Cour des comptes, de l'Agence des marchés publics et de l'Agence d'inspection financière de l'État, chargé d'adopter des orientations pour l'application de la loi à l'activité de contrôle des institutions.

La huitième partie du ZOP contient des dispositions de sanctions administratives.

L'article 247, paragraphe 1 (Mod. – DV, n° 86 de 2018, entrée en vigueur le 1^{er} mars 2019) rend le pouvoir adjudicateur qui enfreint l'interdiction de l'article 2, deuxième alinéa [...] passible d'une amende dont le montant est de 2 % de la valeur du contrat conclu, TVA incluse, sans cependant pouvoir excéder 10 000 BGN.

Conformément à l'article 260, paragraphe 1, les actes de constat des infractions au titre de cette loi, effectués par des autorités de la Cour des comptes, sont dressés par des auditeurs habilités dans un délai de 6 mois à dater du jour où l'auteur a été découvert, sans que ce délai ne puisse excéder trois années à dater de la commission de l'infraction. Conformément à l'alinéa 2, les décisions de sanction administrative sont adoptées par le président de la Cour des comptes ou par des fonctionnaires habilités par ce dernier.

Le paragraphe 3 des dispositions complémentaires du ZOP introduit explicitement les exigences de :

1. 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)

(...)

- 48 **ZAKON ZA UPRAVLENIE NA SREDSTVATA OT EVROPEYSKITE STRUKTURNI I INVESTITSIONNI FONDOVE** [*loi relative à la gestion des ressources des fonds structurels et d'investissement européens (ci-après les « Fonds ESI »*),] *ci-après le « ZUSESIF »*, publiée le 22 décembre 2015

Le quatrième chapitre est intitulé « Règles spéciales de détermination d'un adjudicataire par les bénéficiaires de la subvention » [Or. 14]

Les dispositions combinées de l'article 49, paragraphes 1 et 2 prévoient que les bénéficiaires de subvention déterminent un adjudicataire pour les activités de construction – faisant l'objet d'un marché public au sens du Zakon za obshtvenite porachki (loi sur la passation des marchés publics), les règles prévues dans cette loi s'appliquant lorsque les bénéficiaires ont la qualité de pouvoir adjudicateur.

L'article 70, paragraphe 1, arrête les motifs pour lesquels un soutien financier avec des ressources du Fonds ESI peut être dégagé en tout ou en partie par une correction financière. Le point 9 prévoit la possibilité de correction financière d'une irrégularité, consistant en une violation des règles de détermination d'un adjudicataire au titre du quatrième chapitre, résultant d'un acte ou d'une omission du bénéficiaire, qui a ou aurait pour effet de porter préjudice aux ressources du Fonds ESI.

L'article 72 arrête les règles de détermination du montant des corrections financières, l'alinéa premier introduisant le principe selon lequel il convient de tenir compte de la nature et de la gravité de la violation du droit applicable de l'Union européenne et de la législation bulgare et de ses implications financières sur les ressources du Fonds ESI.

Le deuxième paragraphe prévoit que le montant de la correction financière doit être égal aux conséquences financières effectivement constatées de la violation sur les ressources qui ont été dépensées – les dépenses éligibles.

Le troisième paragraphe régit les cas dans lesquels, en raison de la nature de la violation commise, il n'est pas possible de chiffrer les conséquences financières en vue de la détermination la correction financière. Dans ces cas, un taux s'applique aux dépenses concernées par la violation [...].

Le quatrième paragraphe instaure un principe de cumul des corrections, lorsqu'il y a plusieurs irrégularités au titre de l'article 70, alinéa 1^{er}, point 9 (violations dans la détermination de l'adjudicataire) ; dans ces cas, il y a lieu de fixer pour toutes les violations relatives aux mêmes dépenses éligibles une seule correction

équivalant au taux le plus élevé de correction, applicable dans la décision [de fixation de la correction financière] visée à l'article 73, paragraphe 1.

(...)

49 **ZAKON ZA USTROYSTVO NA TERITORIATA, (LOI SUR L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE)** version du 9 mars 2018

Article 163 bis, paragraphe 1 « Le constructeur de l'ouvrage est tenu d'engager dans les liens d'un contrat de travail des personnes techniquement aptes qui prennent en charge la direction technique des constructions. »

Paragraphe 2. Sont techniquement aptes les personnes ayant obtenu des diplômes agréés d'enseignement supérieur [Or. 15] assortis de la qualification d'« ingénieur en génie civil », « ingénieur » ou « architecte », ainsi que les personnes diplômées de l'enseignement secondaire ayant une formation de quatre années et une qualification professionnelle dans les domaines de l'« architecture et la construction » ou la « technique ».

[...]

Paragraphe 4. Le directeur technique est un ingénieur en génie civil, un architecte ou un technicien en génie civil, qui dirige les travaux de construction et veille à la mise en œuvre des responsabilités au titre de l'article 163, paragraphe 2, points 1 à 5, et pour les constructions de la cinquième catégorie – également des responsabilités au titre de l'article 168, paragraphe 1 et au titre de l'article 168bis, paragraphe 1. D'autres personnes aptes techniquement au sens du deuxième alinéa peuvent effectuer une direction technique spécialisée de travaux de construction et de montage distincts conformément à la spécialité et au niveau de qualification professionnelle qu'ils ont acquis.

[...]

Article 137, paragraphe 1. Les constructions sont classées de la manière suivante en fonction des caractéristiques, de l'importance, de la complexité et des risques d'exploitation : première catégorie ; [...] g) équipements de protection de la terre et le renforcement du bord des rivières et de la plage ; [...]

50 **ZAKON ZA SMETNATA PALATA (LOI SUR LA COUR DES COMPTES), publiée le 13 février 2015**

Conformément à l'article 6, paragraphe 2, point 4, la Cour des comptes audite, notamment les factures relatives aux ressources de l'Union européenne et au titre d'autres programmes et conventions internationaux au titre de l'article 8, deuxième et quatrième alinéas du Zakon za publichinite finansi (loi sur les finances publiques), y compris leur gestion par les autorités concernées et les utilisateurs finaux des ressources.

51 **ZAKON ZA ADMINISTRATIVNITE NARUSHENIA I NAKAZANIA (LOI SUR LES INFRACTIONS ET LES SANCTIONS ADMINISTRATIVES), version du 14 février 2020**

L'article 28 énonce que, dans les cas d'infractions administratives négligeables, l'autorité investie du pouvoir de sanction peut : ne pas infliger de sanction, tout en avertissant le contrevenant, oralement ou par écrit, qu'en cas de répétition de l'infraction, une sanction administrative lui sera infligée.

Motifs du renvoi

52 La juridiction de renvoi estime que le litige qui oppose le requérant à la Cour des comptes de la République de Bulgarie à propos de la sanction administrative relève du champ d'application du droit de l'Union européenne, au motif que la sanction administrative a été infligée en raison d'une violation des règles des marchés publics par [Or. 16] un pouvoir adjudicateur, auquel a été octroyée une subvention du budget de l'Union européenne au titre du programme « Environnement 2014-2020 ».

53 Les recours hiérarchiques du requérant et les questions juridiques soulevées d'office par la juridiction de renvoi sont liés à l'application d'une disposition matérielle de la directive 2014/[2]4/UE qui arrête les règles de sélection dans une procédure de marché public de construction, ainsi qu'au respect des principes de sécurité juridique et de proportionnalité dans le domaine de la gestion des ressources du budget de l'Union.

54 La juridiction de céans estime que l'obscurité règne quant au point de savoir si l'article 58, paragraphe 4, de la directive 2014/24/UE permet que les exigences relatives aux aptitudes professionnelles du personnel des opérateurs économiques chargés de l'exécution d'un marché public spécifique de construction soient plus strictes que les exigences minimales de qualification professionnelle et de formation, posées par la loi nationale spéciale [,] ou si ces exigences doivent a priori être considérées comme limitatives de la concurrence.

55 De la réponse à cette question dépendent les points de savoir si l'appréciation du tribunal doit se limiter à déterminer quels critères ont été fixés par le pouvoir adjudicateur du marché public et si ceux-ci sont plus restrictifs que l'exigence du Zakon za ustroystvo na teritoriata (loi sur l'aménagement du territoire) s'agissant des aptitudes professionnelles du directeur technique, ou si l'appréciation du tribunal doit aller au-delà, c'est-à-dire, en l'espèce, apprécier, y compris sur la base de nouveaux éléments de preuves, si ces exigences strictes et accrues à l'égard du directeur technique qui sont posées dans les critères de sélection correspondent à l'objet – à savoir une stabilisation d'un glissement de terrain, activité considérée comme une construction présentant le niveau le plus élevé de complexité, selon le ZUT. Les avis des parties sur cette question sont contraires

56 Le requérant défend la thèse selon laquelle, dans les procédures de marché public, le pouvoir adjudicateur peut imposer des conditions par l'intermédiaire desquelles

il protège ses intérêts et garantit l'efficacité dans les dépenses des deniers publics, tout en sachant que les critères de sélection ne doivent être limités que par deux conditions cumulatives : 1) être proportionnés à l'objet du marché et 2) ne pas créer une inégalité entre les participants potentiels ou les limiter de manière indue.

- 57 Sur le fondement de l'analyse ci-dessus, le requérant maintient sa thèse selon laquelle l'article 163 bis, quatrième alinéa du ZUT arrête de manière générale les exigences à l'égard du « directeur technique » de la construction pour toutes les catégories de construction – c'est-à-dire en partant de celles qui présentent le niveau le plus bas de complexité en allant jusqu'à celles qui font partie de la même catégorie que la construction litigieuse – construction qui présente le niveau le plus élevé de complexité technique et en ingénierie, ce qui justifie l'établissement d'exigences plus strictes que les exigences minimales de qualification professionnelle et de formation, sans qu'elles soient restrictives de la concurrence.
- 58 L'autorité investie du pouvoir de sanction – la Cour des comptes de la République de Bulgarie – adopte l'analyse inverse et estime que, à partir du moment où la loi spéciale détermine la compétence des personnes qui peuvent occuper la fonction de directeur technique, le fait d'en rétrécir le cercle [Or. 17] conduit à limiter la possibilité que les participants potentiels comptent dans leur personnel une personne techniquement apte, qui disposerait cependant d'un autre niveau de qualification en rapport avec le processus de construction [que celui exigé par le pouvoir adjudicateur], alors qu'elle aurait l'expérience spécifique exigible [correspondant aux exigences du ZUT].
- 59 Les questions suivantes qui surgissent devant la juridiction de renvoi sont liées à l'interprétation des règles financières générales protégeant le budget de l'Union et l'effectivité des Fonds ESI, qui sont pertinentes en l'espèce, au motif que le financement de la construction du marché litigieux s'effectue intégralement par l'intermédiaire de la subvention issue du budget de l'Union accordée au titre du programme opérationnel « Environnement 2014-2020 ».
- 60 L'interprétation des règles financières est nécessaire en raison de l'opposition formée par le requérant, au motif que différentes autorités étatiques ayant un pouvoir de surveillance en vue du respect des règles du ZOP se livrent à une appréciation différente des mêmes circonstances – à savoir les critères de sélection annoncés par le requérant. La juridiction de renvoi estime que l'appréciation de cette circonstance doit s'effectuer par une mise en balance des principes de protection de la libre concurrence, d'une part, et du risque d'insécurité juridique pour les bénéficiaires, d'autre part, ce risque étant susceptible d'avoir un effet dissuasif sur leur activité.
- 61 La réponse motivée aux oppositions évoquées ci-dessus exige que la juridiction nationale effectue une évaluation du point de savoir s'il est nécessaire que les diverses autorités administratives coordonnent leurs contrôles et leurs conclusions et s'il est nécessaire d'apprécier les circonstances factuelles concrètes du cas

d'espèce à la lumière des principes de proportionnalité et d'efficacité de la sanction administrative infligée, prévue dans la loi – l'amende.

- 62 Au niveau national, dans le cadre du système financier de la République de Bulgarie, dans le processus de gestion partagée des ressources des Fonds ESI, il y a une participation d'une autorité de gestion, d'une autorité de certification, d'une autorité d'audit, de la Commission européenne, de la Cour des comptes européenne, ainsi que des autorités qui exercent un contrôle financier et d'audit – la Smetna Palata (Cour des comptes, Bulgarie), l'Agentsia za darzhavna finansova inspektsia (l'Agence de l'inspection financière de l'État), la Direktsia „Zashtita na finansovite interesi na Evropeyskia sayuz (direction « Protection des intérêts financiers de l'Union européenne ») au sein du ministère des Affaires intérieures, etc.
- 63 L'autorité de gestion du programme opérationnel « Environnement 2014-2020 » est la Direction générale « Programme opérationnel Environnement » au sein du ministère de l'Environnement et des Cours d'Eaux. L'autorité de certification est la direction « Fonds national » au sein du ministère des Finances, et l'autorité d'audit – l'Agence exécutive « Audit des ressources de l'UE » auprès du ministre des Finances.
- 64 C'est dans ce contexte que la juridiction de renvoi nourrit encore des doutes quant à la manière dont il convient d'interpréter les normes du droit de l'Union à propos des contrôles unifiés, des mesures et des sanctions administratives, poursuivant le but principal de protection budgétaire, y compris l'applicabilité des principes généraux de sécurité juridique, d'effectivité et de proportionnalité à l'égard des mesures introduites en exécution de ces normes.
- 65 Dans le cas d'espèce, l'une des questions les plus importantes est celle de savoir dans quelle mesure les diverses [Or. 18] autorités de contrôle, y compris les autorités au titre du ZUSESIF – l'autorité de gestion, l'autorité de certification, l'autorité d'audit – et la Cour des comptes de la République de Bulgarie doivent coordonner leurs avis s'agissant de la légalité des procédures de marché public et quels sont les effets juridiques de l'absence d'une telle coordination.
- 66 Les doutes de la juridiction de céans quant à la signification et aux conséquences du non-respect de l'exigence de coordination surgissent, lorsque l'on évalue si le contrôle par les différentes autorités du respect du principe de la libre concurrence ne risque pas de porter atteinte d'une autre manière aux intérêts de l'Union. Ce qui a donné lieu à ces doutes, ce sont les constatations effectuées dans l'accord de partenariat de la République de Bulgarie au titre de l'article 16 du règlement 1303/2013, dans lequel est déterminée l'organisation de l'État en vue d'une utilisation efficiente et efficace des fonds ESI pendant la période 2014-2020. L'accord de partenariat a été adopté par la décision du Conseil des ministres portant le n° 532/21.07.2014 et il a été approuvé par la décision C (2014)5582 du 7 août 2014 de la Commission européenne.

- 67 Le point 2.6 de la section II de l'accord est intitulé « Réduction de la charge administrative ». Une analyse générale et une appréciation de la charge administrative relative à la période précédente 2007 à 2013 conduisent à relever que « l'un des éléments à l'origine d'une trop grande charge administrative est le nombre important d'actes et de dispositions réglementaires applicables. De fréquentes modifications de ceux-ci, ainsi que des orientations et des procédures d'exécution des programmes conduisent à un manque de prévisibilité et de stabilité, à des difficultés significatives et à [des règles] souvent impossibles à respecter par les bénéficiaires. [...] De plus, l'application par les bénéficiaires des règles d'attribution de l'exécution des activités projetées alourdit et retarde davantage la mise en œuvre des projets en raison des procédures de contrôle ex ante et ex post des documents du marché qui, de surcroît, ne garantissent pas au bénéficiaire qu'il ne se verra pas imposer ultérieurement des corrections financières en raison d'infractions à la même procédure. [...] La lourdeur du cadre législatif est l'une des raisons pour lesquelles des propositions de projets ne sont pas soumises et des conventions de subvention prennent fin. »
- 68 Parmi les mesures planifiées, il a été exposé que « La vision générale en vue de réduire la charge administrative dans le cadre de l'intégralité du processus relatif à la coordination, la gestion, la mise en œuvre, le paiement, le contrôle et la vérification des ressources de l'Union vise à établir un environnement stable et prévisible pour mettre en œuvre les programmes cofinancés par les Fonds ESI ».
- 69 Des mesures distinctes sont planifiées pour limiter la charge administrative dans les procédures de sélection des adjudicataires des projets. Parmi celles-ci figure « une réglementation claire de la sélection de l'adjudicataire, qui ne tolère en aucun cas une interprétation plus stricte de l'autorité de gestion et des autorités de contrôle. Ces règles doivent être appliquées telles qu'elles ont été arrêtées, sans être alourdies par des exigences supplémentaires. »
- 70 La partie relative à la limitation de la charge administrative excessive de la phase du [Or. 19] contrôle prévoit plusieurs mesures parmi lesquelles figure « la coordination des avis des autorités de contrôle distinctes en vue d'éviter des avis divergents quant à la légalité de certaines procédures /de dépenses effectuées etc. »
- 71 Dans le rapport d'avancement [sur la mise en œuvre de l'accord de partenariat], de 2017, au titre de l'article 52, paragraphe 2, sous d), du même règlement, l'État indique au titre des conditions [générales] ex ante G4 mises en œuvre les mesures suivantes [:] « Instauration de mesures de renforcement des régimes de gestion et de contrôle des fonds européens, y compris une coopération effective en vue de garantir la cohérence des mesures de contrôle ex ante et ex post » et « Vérification et actualisation des régimes existants de divulgation et d'échange d'informations entre le personnel des autorités de gestions, les bénéficiaires, et les autres parties intéressées en ce qui concerne les règles des marchés publics en vue de l'établissement d'une pratique uniforme ». Le rapport indique à titre d'autorités responsables des deux mesures : les autorités de gestion au titre des programmes,

l'Unité de coordination centrale, l'Agence exécutive « Audit des fonds de l'Union européenne », l'Agence des marchés publics, la Smetna Palata (Cour des comptes, Bulgarie), l'Agentsia za darzhavna finansova inspeksia (l'Agence de l'inspection financière de l'État).

- 72 [lien internet vers les documents précités] [omissis]
- 73 Le programme national « Environnement 2014-2020 » approuvé par la Commission européenne fait part de la nécessité d'unifier la pratique et de coordonner les activités des diverses autorités nationales, y compris de l'autorité de gestion et de la Cour des comptes.
- 74 S'agissant de la condition [générale] ex ante G.4 – « présence d'une réglementation d'application effective de la législation de l'Union relative aux marchés publics dans le domaine [des Fonds ESI] », est prévu un critère « Réglementation d'application effective des règles de l'Union en matière de marchés publics au moyen d'un mécanisme adéquat » Les explications indiquent que : « Les mesures seront renforcées de manière complémentaire. La stratégie prévoit une nouvelle loi sur la passation des marchés publics ; elle propose des **mesures en vue d'un recours à une pratique unifiée par l'Agence des marchés publics, l'autorité de gestion du programme opérationnel, la Cour des comptes, l'agence de l'inspection financière de l'État, de la Commission de protection de la concurrence, et du Varhoven administrativen sad (Cour administrative suprême), ainsi qu'une coordination de leurs activités** ; elle prévoit des mesures en vue d'étendre la portée du contrôle ex ante de l'Agence des marchés publics en vue d'une coopération effective entre les autorités de surveillance dans le but d'une standardisation des pratiques et une optimisation du contrôle ex-post. Ont été prévues des mesures en vue d'accroître la protection juridictionnelle effective. »
- 75 [lien internet vers le document cité au point précédent] [OMISSIS]
- 76 La juridiction de renvoi relève que les documents cités ci-dessus ont le caractère de « soft law » (droit souple), mais, dans la mesure où ils ont été adoptés conformément aux exigences des [Or. 20] règlements, ils ne sont pas dépourvus d'effets juridiques et ils doivent être pris en considération, au motif qu'ils éclairent l'interprétation et la signification d'autres dispositions du droit national et du droit de l'Union (voir en ce sens arrêts du 13 décembre 1989, *Grimaldi*, C-322/88, EU:C:1989:646, points 8 et 18 et du 2 avril 2009, *Lodato Genaro & C.*, C-415/07, EU:C:2009:220).
- 77 [citation de la doctrine] [omissis]
- 78 En dépit de ce qui précède, saisissant la possibilité qui lui a été accordée par la juridiction nationale d'exprimer son opinion sur l'opposition formée par le requérant et sur l'application de l'article 8 du règlement 2988/95 au cas d'espèce, la Cour des comptes de la République de Bulgarie a défendu l'analyse juridique selon laquelle la Cour des comptes de la République de Bulgarie et l'autorité de

gestion du programme opérationnel « Environnement » sont des autorités de contrôle indépendantes l'une de l'autre qui se livrent à une appréciation indépendante et objective de circonstances établies, en se fondant sur leur propre appréciation professionnelle et qui exercent leurs fonctions de contrôle au titre du ZOP de manière indépendante l'une de l'autre.

- 79 Elle développe sa thèse en expliquant que la Cour des comptes est une autorité chargée d'un audit externe du budget et d'autres ressources et activités publiques, dont la mission principale est de contrôler l'admissibilité et l'authenticité des rapports financiers des organisations budgétaires, la gestion licite, effective, efficace et économique des deniers publics et des activités publiques et d'effectuer un contrôle externe ex post de légalité dans le domaine des marchés publics. L'objectif principal de ce contrôle est de déterminer si le comportement des pouvoirs adjudicateurs de marchés publics est conforme aux exigences légales et si les principes déposés à l'article 2 du ZOP sont respectés, ce qui peut mener à mettre en cause la responsabilité administrative à caractère pénal des pouvoirs adjudicateurs ou des personnes habilitées qu'ils ont désignées.
- 80 La Cour des comptes de la République de Bulgarie en déduit que l'autorité de gestion du programme opérationnel « Environnement » et les autorités de la Cour des comptes sont dotées de compétences différentes – en cas de violation établie du ZOP, consistant en une irrégularité, l'autorité de gestion fixe des corrections financières exclusivement aux personnes morales bénéficiaires, tandis que la Cour des comptes peut imposer des sanctions administratives aux [Or. 21] personnes physiques responsables.
- 81 À l'inverse, le requérant soutient que la législation nationale n'a pas réglementé la manière dont les constatations effectuées par l'autorité nationale protégeant les intérêts financiers de l'Union – en l'espèce, l'autorité de gestion du programme opérationnel « Environnement », au cours d'un contrôle de légalité précédent de la même procédure d'attribution de marché public, doivent être appréhendées par l'autorité de contrôle au titre du ZOP – la Cour des comptes.
- 82 En outre, le requérant estime que, eu égard à l'objectif de l'article 8, paragraphe 3, du règlement 2988/95 et compte tenu du principe de sécurité juridique, il est inadmissible que les contrôles des mêmes circonstances effectués par différentes autorités de contrôle aboutissent à des conclusions différentes quant à l'existence ou à l'absence de violations commises dans l'attribution de marchés publics, sans que les faits et les circonstances établis dans le cadre des autres procédures administratives ne soient pris en considération.
- 83 Dans le contexte qui vient d'être exposé, la juridiction de renvoi se pose également la question du rapport entre les conséquences prévues au titre II du règlement 2988/95 – les mesures et les sanctions administratives – et en particulier, celle de savoir si ces conséquences sont différentes selon qu'il y a ou non un comportement fautif et selon le degré de dangerosité sociale.

- 84 La juridiction nationale est en proie à l'hésitation car, si l'imposition d'une correction financière exige que soit établie une irrégularité répondant à la définition juridique du droit de l'Union et de la jurisprudence constante de la Cour de justice de l'Union européenne, convient-il, lors de la mise en cause de la responsabilité administrative à caractère pénal d'une personne physique pour une violation du droit de l'Union, d'établir conjointement, en sus des éléments constitutifs objectifs cumulés de l'« irrégularité », l'élément subjectif complémentaire – à savoir le fait que la violation a été « intentionnelle[] ou causée[] par négligence » ?
- 85 Selon la juridiction nationale, cette question doit être analysée au regard des principes de proportionnalité et d'effectivité : ces principes permettent-ils qu'une violation causée par négligence du droit de l'Union, restreignant la libre concurrence, soit assortie d'une sanction administrative à caractère pénal d'un montant de 10 000 BGN (équivalent à 5 113 euros), égal à 16 fois le salaire minimal en 2020, sans que soit établi un préjudice réel ou potentiel pour le budget de l'Union ?
- 86 Étant donné que la nature et la gravité de la violation, ainsi que ses conséquences financières pour le budget de l'Union sont indiquées dans plusieurs dispositions du règlement n° 1303/13 et que ces éléments sont pris en considération par les autorités du ZUSESIF dans la détermination des corrections financières, y compris dans la motivation de la correction financière imposée en l'espèce, la juridiction de renvoi se demande si les mêmes circonstances doivent également être prises en considération dans l'infliction de sanctions qui devrait être une conséquence plus grave de violations du droit de l'Union, en l'espèce des règles d'attribution des marchés publics.
- 87 Les positions des parties au litige sur ces questions sont contraires.
- 88 Le requérant analyse en premier lieu le caractère des corrections financières comme représentant des mesures administratives au sens de l'article 4 du règlement [Or. 22] 2988/95, ainsi qu'une conséquence de la constatation que les conditions requises pour l'obtention de l'avantage résultant de la réglementation communautaire n'ont pas été respectées, rendant indu l'avantage perçu (voir arrêts du 4 juin 2009, *Pometon*, C-158/08, EU:C:2009:349, point 28 ; du 17 février 2016, *Sanoma Media Finland-Nelonen Media*, C-314/14, EU:C:2016:89, point 45 ; du 18 décembre 2014, *Somvao*, C-599/13, EU:C:2014:2462, point 36, ordonnance du 29 juin 2016, *Județul Neamț et Județul Bacău*, C-260/14 et C-261/14, EU:C:2016:519, point 50).
- 89 Sur le fondement de ce qui précède, le requérant estime que, dans la procédure de fixation d'une correction financière, l'autorité administrative doit démontrer la présence de chacun des éléments constitutifs de l'irrégularité, à savoir : 1) une violation du droit de l'Union ; 2) le préjudice réel ou potentiel pour le budget général de l'Union ; 3) le lien de causalité entre la violation alléguée et le préjudice.

- 90 Il souligne le fait que le préjudice potentiel doit être démontré par l'autorité administrative et qu'il ne se présume pas du fait de la présence d'une violation établie du droit de l'Union. Au regard du cas d'espèce, il considère que toute violation du ZOP n'a pas ou n'est pas susceptible d'avoir un effet négatif sur le budget de l'Union. De même, toute violation du ZOP, commise dans la détermination des critères d'attribution et d'évaluation n'a pas pour conséquence une limitation de la concurrence. L'autorité administrative est tenue de démontrer ces deux éléments conformément aux principes de procédure administrative d'exactitude et de procédure inquisitoire.
- 91 À la différence de l'article 4 du règlement 2988/95 qui vise les irrégularités pour lesquelles doivent être imposées des corrections financières, l'article 5 du règlement détermine les cas dans lequel une certaine irrégularité doit être sanctionnée en outre par une sanction administrative dans les cas d'« *irrégularités intentionnelles ou causées par négligence* ».
- 92 Selon le requérant, il résulte de l'analyse des dispositions précitées que les mesures et les sanctions administratives concernent des violations différentes s'agissant du degré de dangerosité sociale et que, au cours de la procédure d'infliction de la sanction administrative, l'autorité administrative doit établir tat les conditions requises de la violation concrète en tant qu'irrégularité, y compris le « préjudice pour le budget de l'UE », que le degré de dangerosité sociale qui suppose que l'article 5 s'applique, si l'infliction d'une sanction administrative est jugée nécessaire. Dans chaque cas distinct, il convient d'examiner le caractère et la nature de la violation, ainsi que la catégorie et l'importance du préjudice.
- 93 Le représentant de la Cour des comptes estime que, conformément à la définition légale de l'« irrégularité », il y a également irrégularité, lorsqu'il est possible qu'un préjudice soit causé au budget de l'Union, sans pour autant que ne soit exigée la preuve de l'existence d'une répercussion financière précise, ainsi que des conditions qui pourraient effectivement porter atteinte au budget de l'Union. En réalité, ni la législation nationale, ni celle de l'Union et notamment le règlement 1303/2013 n'exigeraient exclusivement la présence d'un préjudice réel. La violation du droit de l'Union et notamment des principes de libre [Or. 23] concurrence, de proportionnalité, de publicité et de transparence, de non-discrimination, qui s'avèrent objectivement violés en cas d'inclusion de conditions ou d'exigences qui limitent sans fondement la participation d'opérateurs économiques au marché public, aurait toujours vocation à créer la possibilité d'un préjudice pour le budget de l'Union, conformément à la définition de l'irrégularité.
- 94 La thèse de l'autorité investie du pouvoir de sanction se fonde sur l'analyse selon laquelle il s'agit de violations formelles liée à la simple commission [de la violation] et que la survenance de conséquences dommageables n'en n'est donc pas un élément constitutif factuel. Le législateur présume que, si ces irrégularités sont établies, des effets juridiques défavorables s'ensuivent pour l'ordre existant qui

sont suffisamment importants pour que ces irrégularités soient sanctionnées au moyen de la disposition juridique prévue à cet effet.

- 95 Compte tenu de ce qui a été exposé, [la Cour des comptes] considère que, en cas d'application d'une sanction administrative, l'autorité investie du pouvoir de sanction ne doit pas démontrer le préjudice réel pour le budget de l'Union, ni les conditions qui pourraient réellement affecter ce dernier.
- 96 La position de l'autorité investie du pouvoir de sanction et la disposition répressive appliquée soulèvent devant la juridiction de céans une question supplémentaire : le libellé de l'article 247, alinéa 1^{er} du ZOP, selon lequel « Le pouvoir adjudicateur qui viole l'interdiction prévue à l'article 2, deuxième alinéa, à l'article 11, cinquième alinéa, à l'article 16, à l'article 21, alinéas 14, 15 ou 17, à l'article 149, huitième alinéa, ou à l'article 150, quatrième alinéa est passible d'une amende dont le montant est de 2 % de la valeur du contrat conclu, TVA incluse, sans cependant pouvoir excéder 10 000 BGN » est-il conforme au principe de légalité et de proportionnalité, qui exige que la clarté et la précision de la disposition, y compris, le cas échéant, moyennant une interprétation par la juridiction, soient suffisantes pour que les sujets de droit que sont les pouvoirs adjudicateurs puissent prévoir les actes et les abstentions assortis d'une responsabilité administrative à caractère pénal et déterminer l'avis relatif à la légalité de la procédure de marché public de quelle autorité doit être pris en considération.
- 97 La juridiction de renvoi considère également que, au regard de ce qui précède, il conviendrait que l'application de la disposition soit privée de tout élément d'appréciation arbitraire. Le critère de légalité exige que « toute loi soit suffisamment précise pour éviter tout risque d'arbitraire et pour permettre au citoyen – en s'entourant au besoin de conseils éclairés – de prévoir, à un degré raisonnable dans les circonstances de la cause, les conséquences de nature à dériver d'un acte déterminé ».
- 98 En l'espèce, les avis contraires de deux des autorités de contrôles – l'autorité de gestion et la Cour des comptes justifient l'absence de clarté quant au point de savoir s'il y a lieu de considérer que, en déterminant des critères de sélection applicables aux exigences professionnelles du personnel qui sont plus stricts que les exigences minimales de la loi spéciale (le ZUT), le pouvoir adjudicateur viole l'article 2, deuxième alinéa du ZOP (et limite la concurrence).
- 99 Par conséquent, la juridiction de céans se demande si les modalités de fixation de l'amende dans la loi répondent aux exigences de proportionnalité car, mise à part la violation formelle, aucune autre circonstance ne fait l'objet d'une appréciation et seule une limite maximale est fixée – 10 000 BGN, alors qu'en cas de fixation d'une mesure administrative [Or. 24] telle qu'une correction financière, plusieurs autres circonstances sont prises en considération ; en l'espèce, pour d'autres violations de la procédure d'attribution du marché public, l'autorité de gestion a pris en considération le nombre de participants pour considérer que le niveau de

concurrence était suffisant et elle a également pris en considération les critères d'attribution – le prix/la qualité etc.

- 100 La juridiction de renvoi prend note du fait que le ZUSESIF prévoit des critères de détermination des corrections financières, y compris le principe de cumul.
- 101 La même approche est adoptée dans les orientations pour la détermination des corrections financières, approuvées le 19 décembre 2013 par la Commission, qui doit les appliquer aux dépenses financées par l'Union dans le cadre de la gestion partagée en cas de non-respect des règles en matière de marchés publics. Dans les orientations, il est fait référence à la règle générale selon laquelle sont pris en considération **la gravité de l'irrégularité et le principe de proportionnalité** lorsqu'il n'est pas possible de se livrer à une appréciation quantitative précise des conséquences financières du contrat litigieux. La gravité de l'irrégularité, liée au non-respect des règles relatives aux marchés publics et son incidence sur le budget de l'Union s'apprécient en prenant en considération les éléments suivants : le niveau de concurrence, la transparence et la mise sur un pied d'égalité. Dans les cas où l'irrégularité n'a qu'un caractère formel **et qu'il n'y a aucune influence financière, réelle ou potentielle, une correction ne s'applique pas.**
- 102 Si la Cour de justice de l'Union européenne livre une interprétation selon laquelle les mesures et les sanctions administratives prévues dans le règlement général 2988/95 représentent des conséquences différentes de violations du droit de l'Union ou des dispositions nationales protectrices des intérêts financiers de l'Union, se poserait la question fondée de savoir si la conséquence plus lourde – une sanction administrative – peut être infligée sans que ne soient examinés les critères précités de gravité de l'irrégularité et son incidence financière sur le budget, ce qui est le cas dans le droit national pertinent.
- 103 La juridiction de renvoi a également pris en compte le fait que la directive 2014/24/UE ne prévoyant pas d'harmonisation des sanctions applicables en cas d'inobservation des règles de marchés publics, les États membres demeurent compétents pour choisir les sanctions qui leur semblent appropriées. Selon la jurisprudence de la Cour, ils sont toutefois tenus d'exercer leur compétence dans le respect du droit de l'Union et de ses principes généraux, et, par conséquent, dans le respect du principe de proportionnalité (voir arrêts du 19 juillet 2012, *Rēdlihs*, C-263/11, EU:C:2012:497, point 44 et jurisprudence citée : arrêt du 21 septembre 1989, *Commission/Grèce*, 68/88, Rec. p. 2965, point 23 ; du 16 décembre 1992, *Commission/Grèce*, C-210/91, Rec. p. I-6735, point 19, et du 26 octobre 1995, *Siesse*, C-36/94, Rec. p. I-3573, point 21).
- 104 La réponse aux questions d'interprétation posées rejaillira sur les circonstances qui devront être prises en considération par la juridiction nationale en vue d'assurer une protection juridictionnelle effective, comme le fait de mentionner l'applicabilité de la disposition générale en cas de sanction administrative – l'article 28 du ZANN, prévoyant que **[Or. 25]** la sanction ne s'applique pas aux infractions négligeables.

105 Au vu des considérations exposées ci-dessus, la juridiction de renvoi estime que la résolution du litige soulevé par le recours de LB à l'encontre de la décision lui infligeant une sanction administrative, qui a été adoptée par le président de la Cour des comptes de la République de Bulgarie, nécessite de répondre à quelques questions liées à l'interprétation de dispositions juridiques et de principes de l'Union. C'est la raison pour laquelle le Rayonen Sad (tribunal d'arrondissement) de Lukovit

ORDONNE

QUE SOIT DÉFÉRÉE À LA COUR DE JUSTICE DE L'UNION EUROPÉENNE LA DEMANDE DE DÉCISION PRÉJUDICIELLE au titre de l'article 267, deuxième alinéa du TFUE portant sur les questions suivantes :

1. Convient-il d'interpréter l'article 58, paragraphe 4, 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] en ce sens que les exigences imposées par les critères de sélection en ce qui concerne les aptitudes professionnelles du personnel des opérateurs économiques pour l'exécution d'un marché public de construction spécifique peuvent être plus strictes que les exigences minimales de formation et de qualification professionnelle posées par la loi spéciale nationale (l'article 163 bis, paragraphe 4 du ZUT), sans être a priori limitatives de la concurrence et en particulier : la condition prévue de « proportionnalité » des exigences auxquelles est subordonnée la participation par rapport à l'objet du marché exige-t-elle de la juridiction nationale a) une telle appréciation de la proportionnalité sur la base des éléments de preuve qu'elle a recueillis et des paramètres concrets du marché, même dans les cas dans lesquels la loi nationale détermine un large cercle de professionnels qui ont en principe la qualification requise pour réaliser les activités dans le cadre du marché, ou bien b) permet-elle de limiter le contrôle juridictionnel uniquement au point de savoir s'il est établi que les conditions de participation sont trop restreintes par rapport à celles qui sont prévues en principe dans la législation nationale spéciale ?
2. Convient-il d'interpréter les règles du titre II « Mesures et sanctions administratives » du règlement [(CE, Euratom), n° 2988/95 du Conseil, du 18 décembre 1995, relatif à la protection des intérêts financiers des Communautés européennes] en ce sens que les mêmes violations du Zakon za obshtestvenite porachki (loi sur les marchés publics) transposant la directive 2014/24/UE (y compris une violation dans la détermination des critères de sélection pour laquelle le requérant a été sanctionné) peuvent avoir des effets différents selon qu'il s'agit d'un acte non fautif ou d'une violation intentionnelle ou causée par négligence ?
3. Compte tenu de l'objectif de l'article 8, paragraphe 3, du règlement 2988/95 et des considérants 43 et 122 du règlement 1303/13, les principes de sécurité

juridique et d'effectivité s'opposent-ils à ce que les différentes autorités nationales protégeant les intérêts financiers de l'Union apprécient différemment les mêmes circonstances dans la procédure d'attribution d'un marché public, en ce sens que l'autorité de gestion du programme opérationnel [Or. 26] ne constate pas de violation dans la détermination des critères de sélection, tandis que, lors d'un contrôle a posteriori, la Cour des comptes considère, en l'absence de circonstances particulières ou nouvelles, que les critères sont limitatifs de la concurrence et inflige en conséquence une sanction administrative au pouvoir adjudicateur ?

4. Le principe de proportionnalité s'oppose-t-il à une disposition juridique telle que l'article 247, paragraphe 1, du Zakon za obshtestvenite porachki (loi sur les marchés publics) qui prévoit que le pouvoir adjudicateur qui enfreint formellement l'interdiction de l'article 2, paragraphe 2, de cette loi est passible d'une amende dont le montant est de 2 % de la valeur du contrat conclu, TVA incluse, mais ne peut cependant pas excéder 10 000 BGN, sans qu'il soit nécessaire d'établir la gravité de la violation et son incidence financière réelle ou potentielle sur les intérêts de l'Union ?

[OMISSIS] [suspension de la procédure]

[OMISSIS] [autres formalités]

[OMISSIS]