

Version anonymisée

Traduction

C-390/22 – 1

Affaire C-390/22

Demande de décision préjudicielle

Date de dépôt :

14 juin 2022

Juridiction de renvoi :

Okrazhen sad – Burgas (Bulgarie)

Date de la décision de renvoi :

7 juin 2022

Partie appelante :

Obshtina Pomorie

Partie intimée :

« Anhialo Auto » OOD

[OMISSIS] La présente demande de décision préjudicielle est présentée en application de l'ordonnance n° 1205 rendue le 23 mai 2022 dans la procédure civile en appel n° 81/2022 dont l'Okrazhen sad – Burgas (tribunal régional de Burgas, Bulgarie) est saisi.

JURIDICTION DE RENVOI :

Okrazhen sad – Burgas (tribunal régional de Burgas) [OMISSIS]

I. Parties à l'affaire :

- Appelante : Obshtina Pomorie (commune de Pomorie, Bulgarie), qui a son siège [OMISSIS] dans la ville de Pomorie [OMISSIS].

- Intimée : la société « Anhialo Auto » OOD (ci-après, « Anhialo ») [OMISSIS], qui a son siège social [OMISSIS] dans la ville de Pomorie [OMISSIS].

II. Objet du litige :

- 1 Le jugement n° 260207, prononcé le 8 novembre 2021 dans la procédure civile n° 891/2019 dont le Rayonen sad – Pomorie (tribunal d'arrondissement de Pomorie, Bulgarie) était saisi ; par ce jugement, la commune de Pomorie a été condamnée à payer à Anhialo [OMISSIS] la somme de 24 931,60 BGN [OMISSIS] – constituant une partie du montant de 81 693 BGN [OMISSIS] dû en vertu d'un contrat du 1^{er} novembre 2013 portant adjudication d'un contrat de transport public de voyageurs pour la période du 1^{er} janvier 2016 au 31 décembre 2018 – assortie des intérêts légaux à compter du 25 novembre 2019 et jusqu'au paiement final du montant.

III. Faits de l'affaire :

III.1. Faits invoqués par les parties en première instance

III.1.1. Allégations de la requérante (qui est l'intimée dans la procédure devant la juridiction de renvoi)

- 2 Il est allégué dans la requête que la commune de Pomorie, en tant que pouvoir adjudicateur, et la société Anhialo, en tant que prestataire, ont conclu le 1^{er} novembre 2013 un contrat par lequel la société s'est vue confier l'exploitation du transport public de voyageurs. Le contrat a été conclu sur la base d'une attribution directe effectuée en vertu de l'article 5, paragraphe 5, du règlement n° 1370/2007 [OMISSIS] en tant que mesure d'urgence pour remédier à l'interruption du service public de transport de voyageurs sur les lignes concernées en raison de l'expiration des contrats conclus avec les contractants et de la clôture simultanée de la procédure d'attribution d'un nouveau contrat de transport public.
- 3 L'article 5 du contrat conclu prévoyait l'obligation pour le pouvoir adjudicateur de verser des subventions et des compensations conformément à la législation nationale en vigueur. Le contrat a été résilié le 15 janvier 2019 au terme d'une procédure menée en vertu de la loi sur les marchés publics (Zakon za obshtestvenite porachki).
- 4 La requérante fait valoir que l'obligation de service public exécutée par la société est une obligation pour laquelle une compensation est prévue au sens du règlement n° 1370/2007. Pendant toute la durée de validité du contrat, la société a régulièrement soumis les renseignements requis par la loi pour la détermination du montant des compensations dues. L'incidence financière nette et les montants des

compensations ont été déterminés conformément au mécanisme prévu par le règlement n° 1370/2007 [OMISSIS].

- 5 La société requérante affirme que la commune de Pomorie ne lui a pas versé la somme de 86 497 BGN, correspondant aux subventions de transport intra-urbain, dues pour la période du 1^{er} janvier 2016 au 31 décembre 2018, en vertu du contrat d'attribution du transport public de voyageurs du 1^{er} novembre 2013 et en vertu des règlements applicables ; pour ce motif, la requérante a demandé une partie de cette somme, s'élevant à 24 931,60 BGN.

III.1.2. Allégations de la défenderesse (qui est l'appelante dans la procédure devant la juridiction de renvoi)

- 6 La commune de Pomorie défenderesse a déposé une réponse écrite contestant la demande.
- 7 La défenderesse fait valoir que les conditions et les modalités d'octroi des subventions sont définies en détail dans l'Ordonnance relative aux conditions et modalités d'octroi des fonds destinés à compenser la diminution des recettes provenant de l'application des tarifs des transports publics de voyageurs par route prévus par la réglementation pour certaines catégories de voyageurs, à subventionner les transports publics de voyageurs sur les lignes d'autobus non rentables dans le cadre des transports intra-urbains et des transports dans les zones montagneuses et autres, et de délivrance des titres de transport pour la réalisation des transports (« Naredba za usloviata i reda za predostavyane na sredstva za kompensirane na namalenite prihodi ot prilaganeto na tseni za obshtestveni patnicheski prevozi po avtomobilnia transport, predvideni v normativnite aktove za opredeleni kategorii patnitsi, za subsidirane na obstestveni patnicheski prevozi po nerentabilni avtobusni linii vav vatreshnogradskia transport i transporta v planinski i drugi rayoni i za izdavane na prevozni dokumenti za izvarshvane na prevozite ») (approuvée par le décret du Conseil des ministres n° 163 du 29 mars 2015 ; publiée au DV 51 du 7 juillet 2015 ; version modifiée au DV n° 53 du 4 juillet 2017) (ci-après, l'« Ordonnance »).
- 8 Elle invoque l'article 56, paragraphe 1, de l'Ordonnance, selon lequel « les subventions sont accordées uniquement aux transporteurs avec lesquels la commune concernée a conclu des contrats qui répondent aux exigences du règlement n° 1370/2007 ». L'article 56, paragraphe 2, énonce les conditions qui doivent impérativement être stipulées dans les contrats. L'ordonnance ne prévoirait pas de dérogation à ces conditions pour les contrats préexistants, comme celui conclu avec la société requérante.
- 9 Selon l'article 56, paragraphe 4, de l'Ordonnance, « en cas de non-respect par les transporteurs des termes des contrats, les maires des communes peuvent réduire le montant des subventions ou suspendre leur octroi ».
- 10 Il est également affirmé que pour la période en cause, le ministère des Finances a accordé une subvention de 3 690 BGN, qui a été intégralement transférée à la

société requérante. En raison de l'absence de toute subvention du budget central [de l'État] à la commune de Pomorie, aucune subvention de ce type n'a été accordée aux transporteurs, sans que la commune ne soit responsable de cette circonstance.

III.2. Circonstances que le tribunal de céans retient après examen des allégations factuelles des parties et des pièces du dossier

- 11 Par décision n° RD-09-81 du 14 août 2013, le gouverneur de l'Oblast (région) de Burgas (Bulgarie) a donné son accord pour que le maire de la commune de Pomorie attribue directement, au sens de l'article 5, paragraphe 5, du règlement (CE) n° 1370/2007 [OMISSIS], pour une période n'excédant pas six (6) mois, l'exécution de transports en bus selon les horaires de trajets énumérés dans la décision, entre autres sur la ligne de bus entre les villes de Pomorie et de Kableskovo, sur la ligne de bus intra urbaine n° 1 de Pomorie et sur la ligne de bus intra urbaine n° 2 de Pomorie.
- 12 Sur la base de cette décision, la commune de Pomorie et la société Anhialo ont conclu le 1^{er} novembre 2013 un contrat de transport public pour les lignes de bus visées.
- 13 L'article 2 du contrat stipulait que le contrat durerait jusqu'à ce que le pouvoir adjudicateur clôture la procédure prévue par la loi sur les marchés publics.
- 14 Aux termes de l'article 5 du contrat, le pouvoir adjudicateur s'engageait à verser au prestataire, dans les délais fixés par le ministère des Finances, les fonds correspondant, le cas échéant, à : une subvention, conformément à la législation nationale en vigueur ; et à une compensation pour les voyages gratuits et à prix réduit de certaines catégories de citoyens éligibles, conformément à la législation nationale en vigueur.
- 15 Il n'est pas contesté en l'espèce que la société requérante a fourni les services prévus au contrat, ce qui est établi par les pièces du dossier.
- 16 Une expertise judiciaire comptable ordonnée puis versée au dossier a permis de déterminer l'incidence financière nette – au sens du règlement (CE) n° 1370/2007 [OMISSIS] – pour Anhialo, conformément aux règles énoncées à l'annexe du règlement intitulée « Règles applicables à la compensation dans les cas évoqués à l'article 6, paragraphe 1 » et conformément aux règles énoncées à l'article 55 de l'Ordonnance [OMISSIS] : il a été établi que l'incidence financière nette pour la société est de 25 469 BGN pour 2016, de 36 624 BGN pour 2017 et de 23 290 BGN pour 2018. Il ressort également du rapport d'expertise que l'organisation de la comptabilité de la société permet une répartition précise des coûts et des recettes entre les activités subventionnées et non subventionnées, conformément aux exigences du règlement telles qu'énoncées à l'annexe du règlement.

- 17 Il a été établi que pour la période en cause, pour laquelle le demandeur réclame le paiement des compensations dues, la commune de Pomorie a versé à la société la somme de 3 690 BGN, qui correspond également au montant total des fonds fixés et versés par le budget central de la République de Bulgarie à la commune de Pomorie à titre de subventions aux transports intra et interurbains.

III.3.

- 18 Le Rayonen sad (tribunal d'arrondissement) de Pomorie a jugé que le règlement (CE) n° 1370/2007 définit comment les autorités compétentes peuvent intervenir dans le domaine des transports publics de voyageurs pour garantir la fourniture de services d'intérêt général et fixe également les conditions dans lesquelles les autorités compétentes, lorsqu'elles imposent des obligations de service public ou qu'elles en confient l'exécution à une entreprise, octroient une compensation aux opérateurs de service public en contrepartie des coûts supportés et/ou leur accordent des droits exclusifs en contrepartie de l'exécution d'obligations de service public.
- 19 [Le tribunal de première instance] a indiqué que l'objectif de la compensation est de compenser l'effet financier négatif net (la perte subie) [en] couvrant les coûts encourus par l'opérateur de transport public pour la fourniture du service public. Le contrat ayant été conclu en 2013, le tribunal estime que la défenderesse a tort de soutenir que dans la mesure où le contrat ne contient pas les conditions obligatoires visées à l'article 56, paragraphe 2, de l'ordonnance, la requérante n'a pas droit à une subvention. L'Ordonnance [OMISSIS] a été approuvée par le décret du Conseil des ministres n° 163 du 29 mars 2015 [OMISSIS], si bien que ses exigences relatives au contenu des contrats – à savoir les exigences de faire figurer dans les contrats les règles ou mécanismes de compensation – ne pouvaient pas s'appliquer au contrat en cause.
- 20 Étant donné que la demanderesse Anhialo a fourni le service public pour lequel le contrat a été conclu, elle a, en tant que partie ayant rempli son obligation, droit à une subvention conformément au règlement (CE) n° 1370/2007 [OMISSIS], et les autorités compétentes sont tenues de lui octroyer une compensation.
- 21 Pour les raisons exposées ci-dessus, et en se référant à l'expertise judiciaire comptable versée au dossier, le tribunal [de première instance] a fait droit à l'action intentée par la société contre la commune de Pomorie.

III.4.1.

- 22 Un appel a été interjeté contre l'arrêt de première instance, au motif que les conclusions du tribunal sur les règles de droit matériel applicables sont erronées.
- 23 L'appelante allègue que les conditions visées dans l'Ordonnance sont également fixées par le règlement (CE) n° 1370/2007. C'est du fait de cette non-conformité

du contrat au règlement que la demande introduite est dépourvue de fondement. Selon les termes de la requête, le règlement (CE) n° 1370/2007 produit un effet direct à compter de son adoption (le 23 octobre 2007) ; il en résulte que les exigences visées à l'article 4, paragraphe 1, étaient en vigueur dès 2007 et que leur absence dans le contrat litigieux prive de tout fondement le subventionnement effectué et réclamé.

- 24 L'appelante se réfère également à l'article 5 du contrat conclu, dont elle déduit que l'obligation de la commune de Pomorie de transférer des subventions n'est pas inconditionnelle, comme cela a été admis dans la décision attaquée, mais au contraire subordonnée à la réalisation des conditions prévues par la législation. Selon l'appelante, en l'absence d'une quelconque subvention versée du budget central [de l'État] au budget de la commune de Pomorie, aucune subvention de ce type n'a été versée aux transporteurs, circonstance qui ne saurait être reprochée à la commune défenderesse. La commune et autorité adjudicatrice n'a pas le pouvoir légal de déterminer elle-même le montant des compensations et des subventions, mais seulement de procéder à une répartition des compensations et des subventions qui lui sont allouées de manière ciblée.

III.4.2.

- 25 La société requérante s'est opposée à l'appel interjeté en estimant que celui-ci n'est pas fondé.
- 26 Il est soutenu [par la requérante] qu'il est illicite de se référer à une non-conformité d'un contrat conclu en 2013 avec une ordonnance adoptée deux ans plus tard, à savoir le 29 juin 2015. L'article 56, paragraphe 2, est une disposition de droit matériel et, en tant que telle, il n'a pas d'effet rétroactif. Les dispositions de droit matériel ne s'appliquent qu'aux faits et circonstances survenus après leur entrée en vigueur. La conclusion du contrat en cause ayant eu lieu avant l'entrée en vigueur de l'Ordonnance, l'exigence de cette dernière quant au contenu des clauses contractuelles ne pouvait pas s'appliquer au contrat en cause. Selon la requérante, l'exigibilité de la subvention découle du fait que les services de transport public concernés ont été fournis, c'est-à-dire de l'exécution effective du service concerné, et non de l'existence de certains éléments obligatoires dans le contrat.
- 27 La requérante explique en détail que le règlement (CE) n° 1370/2007 prévoit un droit inaliénable du prestataire de transports publics, à savoir celui à la compensation, et que ce droit ne peut pas être restreint ni totalement écarté. Si le règlement en question réglementait les exigences auxquelles devaient répondre les contrats d'attribution de transports publics, il n'interdisait pas expressément le versement d'une compensation dans le cas où les contrats ne répondraient pas formellement à ces exigences. Il est soutenu [par la requérante] que l'objectif du règlement est d'assurer la transparence du mécanisme de détermination de la

compensation et d'empêcher la surcompensation, mais en aucun cas de priver les transporteurs de la compensation qui leur est due.

- 28 Selon la requérante, il est significatif que, selon les constatations faites dans cette affaire sur la base de l'expertise judiciaire comptable, l'entrepreneur de transport public a, dans les faits, respecté toutes les exigences prévues par les dispositions de l'Ordonnance et du règlement. La société a régulièrement déposé les déclarations requises aux fins de la détermination de la compensation ou subvention à payer. Elle se réfère au rapport de l'expert. Elle en conclut que l'incidence financière nette, ou le montant des subventions à payer, a été déterminé conformément au mécanisme prévu par le règlement et l'Ordonnance. Il est soutenu [par la requérante] que l'invocation des actes susmentionnés par la commune de Pomorie constitue un exercice abusif des droits de la défenderesse.
- 29 La requérante argue qu'est également infondée l'objection selon laquelle l'État serait responsable du paiement des subventions à la commune. La requérante se réfère au règlement ainsi qu'à l'Ordonnance et plus particulièrement à l'article 3, paragraphe 1, de cette dernière. Il ressort du texte cité que la responsabilité de la conformité des contrats de transport public avec le règlement n° 1370/2007, afin que la procédure légale soit respectée, incombe entièrement aux communes. L'octroi de subventions provenant du budget central dépend uniquement de la commune concernée et du respect par celle-ci des exigences légales relatives à l'attribution des transports publics. Dès lors, la commune, qui est tenue d'assurer les transports publics sur son territoire, demeure toujours redevable d'une compensation intégrale au transporteur concerné, indépendamment du point de savoir si une subvention a été accordée ou non.

IV. Dispositions normatives applicables

A. Droit national

IV.A.1. Loi sur les transports routiers (*Zakon za avtomobilnite prevozi*)

- 30 § 4 [des dispositions finales de cette loi] : (1) Sont inclus chaque année dans le budget étatique de la République de Bulgarie, les dépenses destinées :
1. à subventionner les transports publics de voyageurs sur les lignes d'autobus non rentables dans le cadre des transports intra-urbains et des transports dans les zones montagneuses et autres, sur proposition du ministre des Transports, des Technologies de l'information et des Communications ;
 2. à compenser la diminution des recettes résultant de l'application des tarifs prévus par la réglementation pour certaines catégories de voyageurs.

- 31 (3) (nouveau – DV n° 99/2003 ; version modifiée : DV n° 80/2007 et n° 109/2013 ; en vigueur depuis le 1^{er} janvier 2014) Les conditions et modalités d’octroi des fonds visés au point (1), ainsi que les conditions et modalités de délivrance des titres de transport de certaines catégories de voyageurs prévues par la réglementation, sont déterminées par ordonnance approuvée par le Conseil des ministres, sur proposition du ministre des Transports, des Technologies de l’information et des Communications.

IV.A.2. Ordonnance relative aux conditions et modalités d’octroi des fonds destinés à compenser la diminution des recettes provenant de l’application des tarifs des transports publics de voyageurs par route prévus par la réglementation pour certaines catégories de voyageurs, à subventionner les transports publics de voyageurs sur les lignes d’autobus non rentables dans le cadre des transports intra-urbains et des transports dans les zones montagneuses et autres, et de délivrance des titres de transport pour la réalisation des transports (Naredba za usloviata i reda za predostavyane na sredstva za kompensirane na namalenite prihodi ot prilaganeto na tseni za obshtestveni patnicheski prevozi po avtomobilnia transport, predvideni v normativnite aktove za opredeleni kategorii patnitsi, za subsidirane na obstestveni patnicheski prevozi po nerentabilni avtobusni linii vav vatreshnogradskia transport i transporta v planinski i drugi rayoni i za izdavane na prevozni dokumenti za izvarshvane na prevozite) (approuvée par le décret du Conseil des ministres n° 163 du 29 mars 2015 ; publiée au DV 51 du 7 juillet 2015 ; modifiée, DV n° 53 du 4 juillet 2017 ; complétée, DV n° 83 du 25 septembre 2020, en vigueur à compter du 25 septembre 2020 ; modifiée et complétée, DV n° 18 du 4 mars 2022) – ci-après, « l’Ordonnance »).

- 32 L’article 1^{er}, paragraphes 1 et 2, énonce les objectifs de l’Ordonnance et définit les fonds et les subventions qui sont octroyés conformément à l’ordonnance et qui constituent des compensations au sens du règlement n° 1370/2007 [OMISSIS] :

Article 1^{er} (1) La présente ordonnance définit les conditions et modalités d’octroi des fonds prévus au budget central pour compenser et subventionner les transporteurs qui remplissent des obligations de service public pour le transport gratuit et à prix réduit de voyageurs et pour le transport intra – et interurbain de voyageurs dans les zones montagneuses et autres zones faiblement peuplées du pays.

(2) Les fonds visés au paragraphe 1 constituent une compensation de service public pour le transport public de voyageurs au sens du règlement (CE) n° 1370/2007 du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2007 relatif aux services publics de transport de voyageurs par chemin de fer et par route, et abrogeant les règlements (CEE) n° 1191/69 et (CEE) n° 1107/70 du Conseil (JO 2007, L 315, p. 1) (règlement n° 1370/2007) et ils sont octroyés sous réserve des conditions et modalités prescrites par ledit règlement et par la législation nationale en vigueur.

33 L'article 2, paragraphe 1, de l'Ordonnance dispose : [OMISSIS]

Article 2 (1) Les fonds visés par la présente Ordonnance sont octroyés jusqu'à concurrence du montant déterminé par la loi de finances de l'État pour l'année concernée.

34 L'article 3 de l'Ordonnance prévoit des conditions supplémentaires pour l'octroi de fonds transférés du budget de l'État aux communes.

Article 3 (1) Les fonds visés par la présente ordonnance sont octroyés sous la forme de transferts ciblés provenant du budget central au moyen du système de paiements budgétaires électroniques (système SEBRA). À cette fin, des limites sont fixées pour les communes qui ont respecté la procédure légale d'attribution des services publics de transport de voyageurs en vertu du règlement n° 1370/2007 et des dispositions de la loi sur les marchés publics ou de la loi sur les concessions, sous réserve des principes de publicité et de transparence, de concurrence libre et équitable et d'égalité de traitement et de non-discrimination.

(4) Les maires des communes rémunèrent les transporteurs en fonction des services de transport effectivement fournis.

35 La quatrième partie de l'Ordonnance régit le subventionnement des transporteurs qui transportent des voyageurs sur des lignes de bus non rentables dans le cadre du transport intra-urbain et du transport dans les zones montagneuses et autres. Le chapitre 2 de cette partie de l'Ordonnance règle les modalités de fixation des montants des subventions. Ainsi :

Article 55 (1) Les subventions pour le transport de voyageurs sont octroyées aux transporteurs par le biais des budgets des communes, à concurrence d'un montant qui n'excède pas la somme correspondant à l'incidence financière nette de l'accomplissement de l'obligation de service public.

Le chapitre 3 de la quatrième partie de l'Ordonnance fixe les conditions et modalités d'octroi des subventions. Ainsi :

Article 56 (1) Les subventions sont accordées uniquement aux transporteurs avec lesquels la commune concernée a conclu des contrats qui répondent aux exigences du règlement n° 1370/2007.

(2) Les contrats règlent nécessairement les conditions suivantes :

1. les paramètres sur la base desquels la subvention est calculée ;
2. la nature, l'ampleur et la portée de tout droit exclusif accordé et la durée du contrat ;
3. les mécanismes de détermination des coûts directement liés à la prestation des services, tels que les frais de personnel, l'énergie, les redevances

d'infrastructure, l'entretien et la réparation des véhicules de transport public, du matériel roulant et des installations nécessaires à la prestation des services de transport de voyageurs, ainsi que la part des coûts indirects liés à la prestation des services ;

4. les mécanismes de répartition du produit de la vente des titres de transport, lequel peut soit rester à l'opérateur de service public, soit être versé à l'autorité compétente, soit être partagé entre eux ;

5. le montant du bénéfice raisonnable ;

6. l'obligation pour les maires des communes et les transporteurs de procéder à des contrôles effectifs de la régularité des voyageurs sur les lignes de transport intra et interurbaines subventionnées.

(4) Lorsque les transporteurs ne respectent pas les termes des contrats, les maires des communes peuvent réduire le montant des subventions et peuvent également en suspendre l'octroi.

36 *Ordonnance n° 3 du 4 avril 2005, relative aux conditions et modalités d'octroi de fonds destinés à subventionner le transport de voyageurs par autobus quant aux lignes non rentables dans le transport interurbain et dans les zones montagneuses et autres (Naredba N° 3 ot 4.04.2005 za usloviata i reda za predostavyane na sredstva za subsidirane na prevoza na patnitsite po nerentabilni avtobusni linii vav vatreshnogradskia transport i transporta v planinski i drugi rayoni) (adoptée par le ministre des Finances ; publiée au DV n° 33 du 15 avril 2005 ; version modifiée, DV n° 92 du 14 novembre 2006, en vigueur depuis le 1^{er} janvier 2007 ; complétée, DV n° 32 du 25 mars 2008, en vigueur depuis le 1^{er} janvier 2008 ; modifiée, DV n° 37 du 19 mai 2009, en vigueur depuis le 19 mai 2009 ; modifiée et complétée, DV n° 9 du 2 février 2010, en vigueur depuis le 1^{er} janvier 2010 ; DV n° 2 du 6 janvier 2012, en vigueur depuis le 1^{er} janvier 2012 ; modifiée, DV n° 9 du 31 janvier 2012 ; abrogée, DV n° 57 du 28 juillet 2015) – il s'agit de l'ordonnance antérieure, qui était en vigueur au moment de la conclusion du contrat entre la commune de Pomorie et Anhialo.*

– **Article 1^{er}.** (1) La présente ordonnance fixe les conditions et modalités d'octroi des subventions prévues au budget central pour le transport intra-urbain de voyageurs et pour le transport interurbain de voyageurs dans les zones montagneuses et frontalières faiblement peuplées du pays.

Article 3. (1) (ancienne version de l'article 3 – DV n° 9/2010, en vigueur depuis le 1^{er} janvier 2010, modifiée, DV n° 2/2012, en vigueur depuis le 1^{er} janvier 2012) Les subventions au titre de la présente ordonnance ne sont octroyées qu'aux personnes physiques et morales enregistrées en tant que commerçants et exerçant des activités de transport conformément à l'ordonnance n° 2/2002 relative aux conditions et modalités d'approbation des plans de transport et de fourniture de services de transport public de voyageurs par autobus, ou dans le cadre de contrats conclus conformément à la procédure de passation des marchés publics.

(2) (nouvelle version – DV n° 9 du 2 février 2010, en vigueur depuis le 1^{er} janvier 2010) Dans les contrats avec les transporteurs, les communes doivent inclure les exigences suivantes : 1. les paramètres sur la base desquels la subvention éventuelle est calculée ; 2. la nature, l'ampleur et la portée de tout droit exclusif accordé ; 3. les mécanismes de répartition des coûts liés à la prestation des services, ces coûts pouvant comprendre, notamment, les coûts du personnel, de l'énergie, des redevances d'infrastructure, de l'entretien et de la réparation des véhicules de transport public, du matériel roulant et des installations nécessaires à l'exploitation des services de transport de voyageurs, ainsi que les coûts fixes et une rémunération appropriée du capital ; 4. les mécanismes de répartition du produit de la vente des billets de transport, lequel peut soit rester à l'opérateur de service public, soit être versé à l'autorité compétente, soit être partagé entre eux.

(3) (nouvelle version – DV n° 9 du 2 février 2010, en vigueur depuis le 1^{er} janvier 2010) Le mode de compensation (subventionnement) prévu dans les contrats doit favoriser le maintien ou le développement : 1. d'une gestion efficace par le transporteur, qui peut être évaluée objectivement, et 2. d'une fourniture de services de transport de voyageurs d'une qualité suffisamment élevée.

§ 1. [des dispositions complémentaires de l'ordonnance n° 3 du 4 avril 2005] (nouvelle version – DV n° 9 du 2 février 2010, en vigueur depuis le 1^{er} janvier 2010) La présente ordonnance reflète les exigences du règlement (CE) n° 1370/2007 du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2007 relatif aux services publics de transport de voyageurs par chemin de fer et par route, et abrogeant les règlements (CEE) n° 1191/69 et (CEE) n° 1107/70 du Conseil (JO 2007, L 315, p. 1).

B. Droit de l'Union européenne :

IV.B.1. Règlement (CE) n° 1370/2007 du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2007 relatif aux services publics de transport de voyageurs par chemin de fer et par route, et abrogeant les règlements (CEE) n° 1191/69 et (CEE) n° 1107/70 du Conseil

- 37 Le préambule du règlement comporte les clarifications de principe suivantes :
- 38 Le considérant 5 indique que de nombreux services de transports terrestres de voyageurs représentant une nécessité d'intérêt économique général n'offrent pas de possibilité d'exploitation commerciale. Les autorités compétentes des États membres doivent avoir la faculté d'intervenir pour s'assurer que ces services sont fournis. Les mécanismes qu'elles peuvent utiliser pour s'assurer que les services publics de transport de voyageurs sont fournis comprennent notamment : l'attribution de droits exclusifs aux opérateurs de services publics, l'octroi d'une compensation financière aux opérateurs de services publics et la définition de règles générales en matière d'exploitation des transports publics, applicables à tous les opérateurs.

- 39 En ce qui concerne l'octroi de la compensation, le considérant 9 précise que, pour garantir l'application des principes de transparence, d'égalité de traitement des opérateurs concurrents et de proportionnalité, lorsque des compensations ou des droits exclusifs sont octroyés, il est indispensable de définir dans un contrat de service public passé entre l'autorité compétente et l'opérateur de service public choisi la nature des obligations de service public et les contreparties convenues.
- 40 Aux termes du considérant 27 du règlement, les compensations accordées par les autorités compétentes pour couvrir les coûts occasionnés par l'exécution des obligations de service public devraient être calculées de manière à éviter toute surcompensation. Lorsqu'une autorité compétente prévoit d'attribuer un contrat de service public sans mise en concurrence, elle devrait également respecter des règles détaillées assurant l'adéquation du montant des compensations et reflétant un souci d'efficacité et de qualité des services.
- 41 Le considérant 28 indique qu'en tenant dûment compte, dans le système de calcul prévu à l'annexe, des effets que le respect des obligations de service public peut avoir sur la demande de services publics de transport de voyageurs, l'autorité compétente et l'opérateur de service public peuvent prouver que toute surcompensation a été évitée.
- 42 L'article 1^{er} du règlement en énonce l'objet, qui consiste à définir comment, dans le respect des règles du droit communautaire, les autorités compétentes peuvent intervenir dans le domaine des transports publics de voyageurs pour garantir la fourniture de services d'intérêt général qui soient notamment plus nombreux, plus sûrs, de meilleure qualité ou meilleur marché que ceux que le simple jeu du marché aurait permis de fournir.
- 43 C'est à ce titre qu'ont été définies les conditions dans lesquelles les autorités compétentes, lorsqu'elles imposent des obligations de service public ou qu'elles en confient l'exécution à une entreprise, octroient une compensation aux opérateurs de service public en contrepartie des coûts supportés et/ou leur accordent des droits exclusifs en contrepartie de l'exécution d'obligations de service public.
- 44 L'article 2 définit des notions. On entend par :
- b) « autorité compétente », toute autorité publique, ou groupement d'autorités publiques, d'un ou de plusieurs États membres, qui a la faculté d'intervenir dans les transports publics de voyageurs dans une zone géographique donnée, ou tout organe investi d'un tel pouvoir ;
 - c) « autorité locale compétente », toute autorité compétente dont la zone géographique de compétence n'est pas nationale ;
 - g) « compensation de service public », tout avantage, notamment financier, octroyé, sur fonds publics, directement ou indirectement par une autorité

compétente pendant la période de mise en œuvre d'une obligation de service public ou lié à cette période ;

i) « contrat de service public », un ou plusieurs actes juridiquement contraignants manifestant l'accord entre une autorité compétente et un opérateur de service public en vue de confier à l'opérateur de service public la gestion et l'exploitation des services publics de transport de voyageurs soumis aux obligations de service public. Selon le droit des États membres, le contrat peut également consister en une décision arrêtée par l'autorité compétente qui :

- prend la forme d'un acte individuel législatif ou réglementaire, ou
- contient les conditions dans lesquelles l'autorité compétente elle-même fournit les services ou confie la fourniture de ces services à un opérateur interne ;

l) « règle générale », [une] mesure qui s'applique sans discrimination à tous les services publics de transport de voyageurs d'un même type dans une zone géographique donnée où une autorité compétente est responsable ; [...].

45 Conformément à l'article 6, paragraphe 1, du règlement :

Toute compensation liée à une règle générale ou à un contrat de service public respecte les dispositions de l'article 4, quelles que soient les modalités d'attribution du contrat. Toute compensation, quelle qu'en soit la nature, liée à un contrat de service public attribué directement conformément à l'article 5, paragraphes 2, 4, 5 ou 6, ou liée à une règle générale est conforme, en outre, aux dispositions prévues à l'annexe.

L'annexe du règlement expose en détail les règles applicables à la compensation dans les cas visés à l'article 6, paragraphe 1.

46 L'article 4 du règlement fixe le contenu obligatoire d'un contrat de service public et des règles générales. Ainsi, aux termes de l'article 4, paragraphe 1 :

1. Les contrats de service public et les règles générales :

a) définissent clairement les obligations de service public que l'opérateur de service public doit remplir, ainsi que les zones géographiques concernées ;

b) établissent à l'avance, de façon objective et transparente : i) les paramètres sur la base desquels la compensation, s'il y a lieu, doit être calculée, et ii) la nature et l'ampleur de tous droits exclusifs accordés, de manière à éviter toute surcompensation. Dans le cas des contrats de service public attribués conformément à l'article 5, paragraphes 2, 4, 5 et 6, ces paramètres sont déterminés de façon qu'aucune compensation ne puisse excéder le montant nécessaire pour couvrir l'incidence financière nette sur les coûts et les recettes occasionnés par l'exécution des obligations de service public, en tenant compte

des recettes y relatives conservées par l'opérateur de service public ainsi que d'un bénéfice raisonnable ;

c) définissent les modalités de répartition des coûts liés à la fourniture des services. Ces coûts peuvent comprendre notamment les coûts de personnel, d'énergie, d'infrastructure, de maintenance et de réparation des véhicules de transport public, du matériel roulant et des installations nécessaires au fonctionnement des services de transport de voyageurs, des coûts fixes et une rémunération appropriée du capital.

V. Raisons pour lesquelles le tribunal de céans estime que la décision préjudicielle demandée est pertinente pour la résolution appropriée du litige

- 47 Dans le cadre de l'affaire au principal, il est constant qu'un contrat a été conclu entre la société requérante et la commune de Pomorie pour l'exécution du transport public de voyageurs et que le transporteur a dûment exécuté le contrat. Ce dernier a été conclu en tant que « mesure d'urgence » dans les conditions prévues à l'article 5, paragraphe 5, du règlement (CE) n° 1370/2007 [OMISSIS].
- 48 En droit national, il est prévu au paragraphe 4, alinéa premier, [des dispositions finales] de la loi sur les transports routiers que doivent être incluses chaque année dans le budget étatique de la République de Bulgarie, les dépenses destinées : 1. à subventionner les transports publics de voyageurs sur les lignes d'autobus non rentables dans le cadre des transports intra-urbains et des transports dans les zones montagneuses et autres, sur proposition du ministre des Transports, des Technologies de l'information et des Communications ; 2. à compenser la diminution des recettes résultant de l'application des tarifs prévus par la réglementation pour certaines catégories de voyageurs.
- 49 C'est sur la base de cette loi qu'a été adoptée l'Ordonnance [OMISSIS].
- 50 Son article 2, paragraphe 1, prévoit que les fonds sont octroyés jusqu'à concurrence du montant déterminé par la loi de finances de l'État pour l'année concernée. Dans le même temps, son article 56, paragraphe 1, dispose que les subventions sont accordées uniquement aux transporteurs avec lesquels la commune concernée a conclu des contrats qui répondent aux exigences du règlement n° 1370/2007. Les autres paragraphes [de cet article 56] énoncent des exigences supplémentaires concernant le contenu des contrats conclus avec les transporteurs.
- 51 Lors de l'interprétation des dispositions du droit national introduites par la loi sur les transports routiers et l'Ordonnance susmentionnée, force est de constater que les autorités compétentes accordent aux transporteurs des compensations à concurrence du montant qui a été fixé pour eux et octroyé depuis le budget de l'État pour l'année concernée. Sont également prévues des exigences

supplémentaires concernant les modalités des déclarations que les transporteurs doivent effectuer aux autorités compétentes.

- 52 Cependant, la législation européenne – et en particulier le règlement n° 1370/2007 – ne comporte pas de telles exigences et limitations en ce qui concerne le versement des compensations aux prestataires des services publics.
- 53 L'article 6, paragraphe 1, [du règlement] dispose que toute compensation liée à une règle générale ou à un contrat de service public respecte les dispositions de l'article 4, quelles que soient les modalités d'attribution du contrat. Toute compensation, quelle qu'en soit la nature, liée à un contrat de service public attribué directement conformément à l'article 5, paragraphes 2, 4, 5 ou 6, ou liée à une règle générale est conforme, en outre, aux dispositions prévues à l'annexe.
- 54 Il résulte de la comparaison entre les dispositions de la législation nationale et européenne que la législation nationale prévoit une condition supplémentaire pour le paiement de la compensation, à savoir que cette dernière soit prévue par la loi de finances publiques de l'État de l'année concernée et ait été versée à l'autorité compétente. À défaut, celle-ci ne sera pas en mesure de la verser légitimement au transporteur de service public, malgré l'exécution effective du contrat de service public.
- 55 Compte tenu de ce qui précède, il convient de répondre à la question de savoir si les dispositions du règlement n° 1370/2007 permettent à un État membre d'introduire, par le biais de sa législation nationale ou de ses règles internes, des exigences et des restrictions supplémentaires concernant le versement d'une compensation à un transporteur pour l'exécution d'une obligation de service public.
- 56 Le contrat conclu entre les parties ne définit pas les paramètres sur la base desquels la subvention est calculée. Pour les raisons exposées ci-dessus, la commune de Pomorie considère que le contrat en cause n'est pas conforme aux exigences du droit national (l'Ordonnance [OMISSIS] ; la réglementation en vigueur au moment de la conclusion du contrat en cause était similaire – il s'agissait de l'article 3, paragraphe 2, de l'ordonnance n° 3 du 4 avril 2005 [OMISSIS]) et du règlement (CE) n° 1370/2007 [OMISSIS].
- 57 Ces arguments sont contestés par l'autre partie, Anhialo, au motif que la compensation est un droit inaliénable du transporteur, dès lors que ce dernier a dûment fourni les services et au motif que la compensation a été établie ultérieurement, conformément aux dispositions du règlement. Anhialo se réfère aux objectifs énoncés dans le règlement et au fait que ce dernier n'interdit pas expressément le versement d'une compensation si les contrats ne répondent pas formellement aux exigences énoncées dans la législation.
- 58 L'article 4 du règlement (CE) n° 1370/2007 fixe le contenu obligatoire des contrats de service public, ainsi que des règles générales. Le contrat entre les parties à la procédure constitue un contrat de service public, compte tenu de

l'interprétation de cette notion par la disposition de l'article 2, sous i), du règlement (CE) n° 1370/2007.

- 59 Ainsi, il peut être déduit de l'article 4 paragraphe 1, sous b), point i), du règlement (CE) n° 1370/2007 que le contrat entre les parties doit établir les paramètres sur la base desquels la subvention est calculée. On voit que l'article 4, paragraphe 1, emploie la conjonction « et » dans l'exigence que « les contrats de service public et les règles générales » réglementent ces paramètres afin d'éviter toute surcompensation d'un transporteur ; cette disposition pourrait être interprétée en ce sens qu'il suffit que les paramètres sur la base desquels est calculée la compensation soient fixés dans des règles générales, qui – selon la chambre de céans – sont celles adoptées et réglementées dans l'Ordonnance [OMISSIS], ainsi que dans l'ordonnance précédente [OMISSIS] n° 3 de 2005.
- 60 L'autre interprétation possible est que les paramètres doivent nécessairement être fixés, non seulement dans les règles générales, mais aussi dans le contrat conclu entre les parties (en tant que contrat de service public au sens du règlement).
- 61 Compte tenu de ce qui précède, il devient nécessaire pour la juridiction de céans que cette disposition du règlement (CE) n° 1370/2007 soit interprétée, aux fins de l'application correcte de la législation européenne lors de la résolution du litige entre les parties : plus particulièrement, il s'agit de déterminer si l'article 4, paragraphe 1, sous b), point i), du règlement (CE) n° 1370/2007 permet le versement d'une compensation à un transporteur pour l'exécution d'une obligation de service public, lorsque les paramètres sur la base desquels la subvention est calculée ne sont pas établis à l'avance dans un contrat de service public mais sont fixés à l'avance dans des règles générales, et lorsque l'incidence financière nette ou le montant de la compensation à verser est déterminé conformément au mécanisme prévu par le règlement (CE) n° 1370/2007.

VI. QUESTION PRÉJUDICIELLE

- 62 Eu égard à ce qui précède la juridiction de renvoi adresse à la Cour de justice de l'Union européenne les questions préjudicielles suivantes
1. Les dispositions du règlement (CE) n° 1370/2007 permettent-elles qu'un État membre instaure, au moyen d'une loi nationale ou de règles internes, en ce qui concerne le paiement d'une compensation au transporteur pour l'exécution d'une obligation de service public, des exigences et des limitations supplémentaires qui ne sont pas prévues par ledit règlement ?
 2. L'article 4, paragraphe 1, sous b), point i), du règlement (CE) n° 1370/2007 permet-il le versement d'une compensation à un transporteur pour l'exécution d'une obligation de service public, lorsque les paramètres sur la base desquels la subvention est calculée ne sont pas établis à l'avance dans un contrat de service public mais

sont fixés à l'avance dans des règles générales, et lorsque l'incidence financière nette ou le montant de la compensation à verser est déterminé conformément au mécanisme prévu par le règlement (CE) n° 1370/2007 ?

DOCUMENT DE TRAVAIL