

**Affaire C-477/23**

**Demande de décision préjudicielle**

**Date de dépôt :**

25 juillet 2023

**Juridiction de renvoi :**

Varhoven administrativen sad (Cour administrative suprême,  
Bulgarie)

**Date de la décision de renvoi :**

13 juillet 2023

**Partie requérante :**

Obshtina Belovo

**Partie défenderesse :**

Rakovoditel na Upravlyavashtia organ na Operativna programa  
« Okolnha sreda » 2014-2020

---

**ORDONNANCE**

**Sofia, le 13 juillet 2023**

**Le Varhoven administrativen sad na Republika Bgaria (Cour administrative suprême de la République de Bulgarie) [OMISSIS]**

dans l'affaire administrative n° 12013/2022.

La présente procédure a été introduite au titre des articles 208 et suivants de l'Administrativnoprotsesualen kodeks (code de procédure administrative), en combinaison avec l'article 73, paragraphe 4 du Zakon za upravlenie na sredstvata ot Evropeyskite fondove pri spodeleno upravlenie [loi relative à la gestion des ressources des fonds européens en gestion partagée, ZUSEFSU, intitulé modifié – Darzhaven Vestnik (journal officiel) n° 51 de 2022, en vigueur à partir du 1<sup>er</sup> juillet 2022].

Elle a pour origine un pourvoi en cassation formé par l'Obshtina Belovo, (commune de Belovo) représentée par le maire de la commune [OMISSIS], à

l'encontre du jugement n° 801/26.10.2022 de l'Administrativen sad (tribunal administratif) de Pazardzhik dans l'affaire administrative n° 367/2022.

Considérant qu'elle est saisie de l'affaire en dernière instance et que sa décision n'est pas susceptible de recours, et compte tenu de ce que, afin de parvenir à la bonne résolution du litige, il est nécessaire d'interpréter des dispositions pertinentes du droit de l'Union, la formation de céans du Varhoven administrativen sad (Cour administrative suprême) estime qu'il y a lieu de saisir la Cour de justice de l'Union européenne, au titre de l'article 267, alinéa 1<sup>er</sup>, sous b), et paragraphe 3, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne d'une

#### DEMANDE DE DÉCISION PRÉJUDICIELLE :

Juridiction de renvoi :

- 1 Varhoven administrativen sad (Cour administrative suprême) de la République de Bulgarie [OMISSIS]

Parties :

- 2 Parties requérante au pourvoi, partie requérante en première instance : Obshtina Belovo (commune de Belovo), représentée par le maire de la commune [OMISSIS], adresse : Belovo [OMISSIS]
- 3 Partie défenderesse au pourvoi, partie défenderesse en première instance et auteur de l'acte administratif attaqué : Rakovoditel na Uprevliavashtia organ na Operativna programa « Okolnha sreda » 2014-2020 (chef de l'autorité de gestion du programme opérationnel « Environnement » 2014-2020), adresse : Sofia [OMISSIS]
- 4 En présence de : Varhovna administrativna prokuratura (ministère public près la Cour administrative suprême), adresse : ville de Sofia : Sofia [OMISSIS].

Objet du litige :

- 5 Le contrôle judiciaire de légalité devant l'Administrativen sad (tribunal administratif) de Pazardzhik) avait pour objet la décision, du 21 mars 2022, du chef de l'autorité de gestion du programme opérationnel « Environnement » 2014-2020, rectifiée par une décision, du 15 avril 2022, de la même autorité, par laquelle avait été appliquée au bénéficiaire, la commune de Pazardzhik, une correction financière à hauteur de 10 % sur les dépenses éligibles au financement par les Fonds structurels et d'investissement européens (ci-après les « Fonds ESI ») conformément à l'article 1<sup>er</sup>, paragraphe 2 du Zakon za upravlenie na sredstvata ot Evropeyskite strukturni i investitsionni fondove (la loi relative à la gestion des ressources des fonds structurels et d'investissement européens, ci-après le « ZUSESIF », dont l'intitulé est antérieur à la modification parue au DV, n° 51 de 2022 et entrée en vigueur à compter du 1<sup>er</sup> juillet 2022), dans le cadre du contrat de marché public n° ARD-60/02.10.2018 conclu entre la

commune de Belovo et « Delchev Engineering » EOOD ayant pour objet la : « conception, supervision à titre d'auteur, construction, livraison et installation pour la réalisation d'une installation de compostage de déchets verts et/ou biodégradables collectés séparément d'une capacité de 2000 t/an par la commune de Belovo sur la parcelle II86, localité "Vuchata mogila", village "Dabravite" ».

- 6 La correction financière a été appliquée au bénéficiaire, la commune de Pazardzhik, en raison d'une irrégularité au sens de l'article 70, paragraphe 1, point 9, ZUSESIFa (intitulé antérieur à la modification parue au DV, n° 51 de 2022, entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> juillet 2022) lu en combinaison avec le point 11, sous a), de l'annexe n° 1 à l'article 2, paragraphe 1, de la Naredba za posochvane na nerednosti, predstavlyavashti osnovania za izvarshvane na finansovi korektsii, i protsentnite pokazateli za opredelyane razmera na finansovite korektsii po reda na Zakona za upravlenie na sredstvata ot Evropeyskite strukturni i investitsionni fondove (arrêté relatif à l'identification des irrégularités justifiant l'application de corrections financières et aux pourcentages applicables en vue de déterminer le montant des corrections financières dans le cadre du ZUSESIF (ci-après l'« arrêté relatif à l'identification des irrégularités » ou l'« arrêté »). Il est fait valoir que c'est la commune de Belovo qui a commis l'irrégularité consistant en la violation des dispositions nationales, à savoir l'article 2, paragraphe 2, et article 59, paragraphe 6, de la Zakon za obshtestvenite porachki (loi sur les marchés publics, ci-après la « ZOP »), lu en combinaison avec l'article 3, paragraphe 3, de la Zakon za kamarata na stroitelite (loi sur la chambre des constructeurs, ci-après la « ZKS ») ainsi que du droit de l'Union européenne.
- 7 En vertu de l'article 73, paragraphe 2, ZUSESIF, la commune de Pazardzhik a la possibilité de faire valoir son point de vue.

Faits :

Octroi d'un soutien financier :

- 8 Le Natsionalen plan za upravlenie na otpadatsite na Republika Balgaria za perioda 2014-2020 (plan national de gestion des déchets de la République de Bulgarie pour la période 2014-2020, ci-après le « NPUO ») a été adopté par le Conseil des ministres en décembre 2014. Le NPUO définit les régions comprenant des communes qui utilisent une décharge régionale commune et/ou d'autres installations de traitement des déchets. Les communes incluses dans chacune de ces régions créent une association régionale en vertu de la Zakon za upravlenie na otpadatsite (loi relative à la gestion des déchets, ci-après la « ZUO »). Le NPUO définit les régions comprenant des communes qui utilisent une décharge régionale commune et/ou d'autres installations de traitement des déchets. Conformément à la ZUO, les communes incluses dans chacune de ces régions créent une association régionale. Dans chacune des régions couvertes par le NPUO, les objectifs sont mis en œuvre conjointement par toutes les communes de la région, conformément à la décision prise en vertu de l'article 26, paragraphe 1, point 6, ZUO par l'assemblée générale de l'association régionale.

- 9 La procédure litigieuse dans le cadre de laquelle sont dépensés des sommes issues des Fonds ESI pour la période 2014-2020 est la procédure BG16M1OP002-2.002 – Procédure combinée pour la conception et la construction d’installations de compostage et d’installations de prétraitement des déchets ménagers) (achevée). L’objectif de la procédure est de réduire la quantité de déchets mis en décharge en fournissant des capacités supplémentaires pour le prétraitement des déchets indifférenciés et pour la collecte séparée et le recyclage par compostage des déchets verts et/ou biodégradables. Les lignes directrices pour la procédure de candidature sont publiées sur <https://eumis2020.government.bg/bg/s/Procedure/InfoEnded/3fcf4f96-0d4c-4add-bebe-e50c72cf78ae>.
- 10 Conformément au point 11 des conditions applicables aux candidatures à un soutien financier, le ministre de l’environnement et des eaux soumet un plan national de gestion des déchets au Conseil des ministres pour adoption (article 49, paragraphe 9 lu en combinaison avec le paragraphe 1 ZUO) et le maire de la commune organise la gestion des déchets générés sur son territoire. Les candidats sont les communes énumérées au tableau 3. Pour la région de Pazardzhik, les communes sont : Pazardzhik, Batak, Belovo, Bratsigovo, Velingrad, Lesichovo.
- 11 Aux fins de la candidature, chaque association régionale de gestion des déchets (ci-après « RSUO ») visée au tableau 3 désigne une commune chef de file et les autres communes candidates de la RSUO sont les partenaires de la commune chef de file, une convention de partenariat étant conclue à cet effet entre toutes les communes de l’association régionale. Une seule commune chef de file peut être désignée pour chaque région visée tableau 3.
- 12 Légalement, dans le cadre de la présente procédure de candidature, les communes de chaque RSUO du tableau 3 ne peuvent soumettre conjointement qu’une seule proposition de projet. Dans ce cas, toutes les communes sont candidates avec leur proposition de projet commune.
- 13 Conformément aux conditions spécifiées dans les lignes directrices pour la procédure de candidature, les communes de Pazardzhik, Batak, Belovo, Bratsigovo, Velingrad, Lesichovo préparent une proposition de projet commune en vue de l’octroi d’une subvention directe.
- 14 Dans le cadre de la procédure visant à obtenir une subvention directe, les communes doivent signer un contrat administratif relatif à l’octroi d’une subvention dans le cadre du programme opérationnel « Environnement 2014-2020 », cofinancé par le Fonds européen de développement régional et le Fonds de cohésion de l’Union européenne n° D-34-11/15.02.2018.
- 15 La clause 1 du contrat administratif prévoit que toutes les communes visées par le contrat administratif sont bénéficiaires, bien qu’à côté du nom de chaque commune soit également inscrit leur qualité de partenaire.

- 16 La clause 2.4 du contrat administratif précise que le bénéficiaire doit mettre en œuvre le projet conformément à la proposition de projet approuvée, aux lignes directrices pour la procédure de candidature, partie « modalités de mise en œuvre », approuvées par le règlement n° RD-OP-108/21.10.2016 du chef de l'autorité de gestion du programme opérationnel « Environnement 2014-2020 » et aux dispositions du présent contrat.
- 17 Le point 3.3 du contrat administratif prévoit explicitement que les communes – parties au contrat administratif – désignent la commune de Pazardzhik comme commune chef de file.
- 18 L'article 1, paragraphe 3, des modalités de mise en œuvre du projet approuvé dans le cadre de la procédure, qui font partie intégrante du contrat administratif, prévoit que le « bénéficiaire » dans le cadre de la procédure est l'entité visée à l'article 2, point 10, du 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.
- 19 Conformément au même article 1, point 3, des modalités de mise en œuvre du projet approuvé dans le cadre de la procédure, aux fins de la procédure intitulée « procédure combinée pour la conception et la construction d'installations de compostage et d'installations de prétraitement des déchets ménagers », lorsque la proposition de projet est soumise en partenariat, le bénéficiaire est l'ensemble des communes – la commune chef de file et les partenaires qui ont soumis conjointement la proposition de projet approuvée en vue du financement.
- 20 Les modalités de mise en œuvre prévoient deux formes de partenariat : le partenaire associé au sens de l'article 1, point 2, des modalités de mise en œuvre et partenaire au sens de l'article 1, point 12, des modalités de mise en œuvre :
  1. partenaire – une personne physique, une personne morale et leurs associations qui participent conjointement avec la commune chef de file (tous conjointement « bénéficiaire ») à la préparation et/ou à la mise en œuvre technique et/ou financière du projet ou des activités du projet précédemment déclarées dans le formulaire de candidature et qui dépensent les sommes issues de la subvention ;
  2. partenaire associé – une personne physique, une personne morale et leurs associations qui sont intéressées par la mise en œuvre du projet et participent à la mise en œuvre des activités du projet, mais ne dépensent pas les sommes issues de la subvention.

- 21 L'article 4, paragraphe 4, des modalités de mise en œuvre prévoit explicitement que la commune chef de file et les partenaires doivent remplir les obligations à titre de bénéficiaire énoncées dans les modalités de mise en œuvre et dans le contrat administratif.
- 22 En l'espèce, les communes de Batak, Belovo, Bratsigovo, Velingrad, Lesichovo sont des partenaires au sens de l'article 1, point 12, des modalités de mise en œuvre, en tant que personnes morales qui participent conjointement avec la commune chef de file à la préparation et à la mise en œuvre technique et financière du projet dans le cadre des activités du projet précédemment déclarées dans le formulaire de candidature, et dépensent des sommes issues de la subvention.
- 23 Les pouvoirs de la commune chef de file sont énoncés à l'article 4, paragraphe 6, des modalités de mise en œuvre et sont les suivants :
  1. recevoir toute la correspondance avec l'autorité de gestion visée au contrat administratif ou la loi sur les subventions et en informer les partenaires en temps utile. L'autorité de gestion n'est pas responsable des dommages causés par l'absence de correspondance entre la commune chef de file et les communes partenaires ;
  2. recevoir sur son compte bancaire des fonds visés au contrat administratif ou la loi sur les subventions et les distribuer aux communes partenaires conformément aux dispositions de la convention de partenariat. L'autorité de gestion n'est pas responsable des fonds impayés ou des dommages causés par la commune chef de file aux communes partenaires ;
  3. remplir, préparer et soumettre à l'autorité de gestion toutes les demandes de paiement et les rapports d'étape visés au contrat administratif ou la loi sur les subventions, en veillant à ce qu'ils soient signés par toutes les communes « bénéficiaire ».
  4. remplir, préparer et soumettre à l'autorité de gestion toutes les demandes, notifications, rapports, déclarations, compte-rendus et tous les autres documents visés au contrat administratif ou la loi sur les subventions, en veillant à ce qu'ils soient signés par toutes les communes « bénéficiaire ».
  5. elle est responsable de la gestion du projet.
- 24 Les compétences des communes partenaires sont spécifiquement énoncées dans la proposition de projet, et le plan de mise en œuvre de l'activité 6 prévoit qu'un marché public pour la conception, la supervision à titre d'auteur, la construction, la livraison et l'installation pour la réalisation d'une installation de compostage des déchets verts et/ou biodégradables collectés séparément d'une capacité de 2 000 t/an (celle envisagée) sera mené et attribué par la commune de Belovo.

Attribution du marché :

- 25 Pour la mise en œuvre des activités financées par les Fonds ESI, la commune de Belovo, en sa qualité de pouvoir adjudicateur, a lancé une procédure de passation de marchés publics ayant pour objet : « conception, supervision à titre d'auteur, construction, livraison et installation pour la réalisation d'une installation de compostage de déchets verts et/ou biodégradables collectés séparément d'une capacité de 2 000 t/an par la commune de Belovo sur la parcelle II86, localité "Vuchata mogila", village "Dabravite" ».
- 26 La procédure s'est achevée par la conclusion du contrat n° ARD-60/02.10.2018 entre la commune de Belovo et « Delchev Engineering » EOOD ayant pour objet : « conception, supervision à titre d'auteur, construction, livraison et installation pour la réalisation d'une installation de compostage de déchets verts et/ou biodégradables collectés séparément d'une capacité de 2 000 t/an par la commune de Belovo sur la parcelle II86, localité "Vuchata mogila", village "Dabravite" ».

Détermination de la correction financière :

- 27 Par décision, du 21 mars 2022, du chef de l'autorité de gestion du programme opérationnel « Environnement » 2014-2020, rectifiée par une décision, du 15 avril 2022, de la même autorité, la commune de Pazardzhik, s'est vue imposer une correction financière de 10 % sur les dépenses éligibles au financement par les Fonds ESI au sens de l'article 1, paragraphe 2, ZUSESIF, intitulé de la loi avant la modification apportée par le DV n° 51 de 2022, en vigueur à partir du 1<sup>er</sup> juillet 2022), dans le cadre du marché public n° ARD-60/02.10.2018 passé entre la commune de Belovo et « Delchev Engineering » EOOD dont l'objet est la : « conception, supervision à titre d'auteur, construction, livraison et installation pour la réalisation d'une installation de compostage de déchets verts et/ou biodégradables collectés séparément d'une capacité de 2 000 t/an par la commune de Belovo sur la parcelle II86, localité "Vuchata mogila", village "Dabravite" ».
- 28 La correction financière a été appliquée au bénéficiaire, commune de Pazardzhik, pour une irrégularité au sens de l'article 70, paragraphe 1, point 9, ZUSESIF, intitulé avant la modification introduite par le DV n° 51 de 2022, en vigueur à partir du 1<sup>er</sup> juillet 2022) lu en combinaison avec le point 11, sous a), de l'annexe n° 1 à l'article 2, paragraphe 1, de l'arrêté relatif à l'identification des irrégularités. Il est soutenu que l'irrégularité résulte d'une violation par la commune de Belovo des dispositions nationales, à savoir l'article 2, paragraphe 2, et article 59, paragraphe 6, ZOP, lu en combinaison avec l'article 3, paragraphe 3, ZKS ainsi que du droit de l'Union européenne.
- 29 En vertu de l'article 73, paragraphe 2, ZUSESIF, la commune de Pazardzhik a la possibilité de faire valoir son point de vue.

Litige :

- 30 Procédure en première instance :

- 31 La décision du chef de l'autorité de gestion d'appliquer une correction financière a été contestée en justice par la commune de Belovo, qui n'est pas destinataire de l'acte imposant la correction financière.
- 32 Par décision n° 801/26.10.2022 dans l'affaire administrative n° 367/2022 l'administrativen sad (tribunal administratif) de Pazardzhik a jugé le recours recevable, mais l'a rejeté sur le fond.
- 33 Pour parvenir à ce résultat, la juridiction a estimé que le contrat administratif de subvention par les Fonds ESI en question avait été conclue avec la commune de Pazardzhik ainsi qu'avec les communes de Batak, Belovo, Bratsigovo, Lesichovo, Peshtera et Septemvri, car celles-ci s'étaient portées candidates conjointement au projet « Procédure combinée pour la conception et la construction d'installations de compostage et d'installations de prétraitement des déchets ménagers pour les communes de Batak, Belovo, Bratsigovo, Lesichovo, Peshtera, Pazardzhik et Septemvri », la commune de Pazardzhik étant la commune chef de file dans le cadre de la convention de partenariat signée et les autres communes (y compris la commune de Belovo) étant des communes partenaires. Le marché public, remporté par « Delchev Engineering » EOOD, société avec laquelle a été conclu le contrat n° ARD-60/02.10.2018, a été annoncé par la commune de Belovo et c'est le pouvoir adjudicateur, la commune de Belovo, qui a signé ce même contrat. Par conséquent, selon la juridiction de première instance, bien que, dans la décision litigieuse, seule la commune de Pazardzhik soit indiquée comme destinataire de l'acte, le bénéficiaire du projet, la commune de Belovo, a un intérêt juridique dans le recours. En substance, la juridiction a conclu que l'acte administratif l'acte avait été adopté par l'autorité compétente, dans la forme écrite requise, en respectant la procédure d'adoption et en appliquant correctement le droit substantiel et conformément à l'objectif de la loi.

Pourvoi :

- 34 Le Varhoven administrativen sad (Cour administrative suprême) est saisi d'un pourvoi en cassation formé par la commune de Belovo, représentée par le maire de la commune [OMISSIS], contre la décision n° 801/26.10.2022 de l'administrativen sad (tribunal administratif) de Pazardzhik dans l'affaire administrative n° 367/2022. Le pourvoi porte sur le fond du litige en ce qu'il analyse l'applicabilité de l'article 3, paragraphe 3, ZKS dans le contexte de la procédure de passation de marché spécifique.
- 35 En bref, le chef de l'autorité de gestion soutient que le pourvoi n'est pas fondé.
- 36 Le représentant du parquet administratif suprême conclut de manière motivée que le pourvoi est bien-fondé.

Droit applicable :

La législation nationale (dans la version applicable à la date d'adoption de l'acte administratif contesté) :



37 Constitution de la République de Bulgarie

Article 136, paragraphe 1. La commune est l'unité territoriale administrative de base dans laquelle est mise en œuvre l'autonomie locale.

(3) La commune est une personne morale.

38 Loi sur l'autonomie locale et l'administration locale

Article 14. La commune est une personne morale ; elle dispose du droit de propriété et d'un budget municipal indépendant.

39 Loi relative à la gestion des déchets

Article 49, paragraphe 1. Le ministre de l'environnement et des eaux élabore et soumet au Conseil des ministres pour adoption un plan national de gestion des déchets.

Paragraphe 9. Le plan visé au paragraphe 1 définit les régions, y compris les communes qui utilisent une décharge régionale commune et/ou d'autres installations de traitement des déchets.

40 Loi sur les marchés publics

Article 2, paragraphe 2 : Lors de la passation de marchés publics, les pouvoirs adjudicateurs ne sont pas autorisés à restreindre la concurrence en incluant des conditions ou des exigences qui procurent un avantage injustifié ou restreignent indûment la participation d'opérateurs économiques aux marchés publics et qui ne sont pas conformes à l'objet, à la valeur, à la complexité, à la quantité ou à l'étendue du marché public.

Article 5, paragraphe 2 : Les pouvoirs adjudicateurs publics sont :

9. les maires des communes, des arrondissements, des mairies, ainsi que les maires adjoints, lorsqu'ils sont ordonnateurs budgétaires ;

Article 59, paragraphe 6 : En cas de participation d'associations qui n'ont pas la personnalité juridique, le respect des critères de sélection est démontré par l'association participante et non pas par chacun de ses membres, sauf en ce qui concerne leur enregistrement, la présentation d'un certificat ou d'une autre condition nécessaire à l'exécution du marché, conformément aux exigences d'un acte normatif ou administratif et conformément à la répartition de la participation des personnes à l'exécution des activités, prévue dans le contrat établissant l'association.

§ 3. La présente loi introduit les exigences de la directive 2014/24/UE du Parlement européen et du Conseil du 26 février 2014 sur la passation des marchés publics et abrogeant la directive 2004/18/CE (JO L 94/65 du 28 mars 2014) ;

41 Loi sur la Chambre des constructeurs

Article 3, paragraphe 1. La loi s'applique aux personnes physiques et morales bulgares et étrangères enregistrées en tant que commerçants en vertu de leur législation nationale, à leurs succursales, aux entreprises publiques et municipales effectuant des travaux de construction sur le territoire de la République de Bulgarie, ci-après dénommées « constructeurs ».

(2) Les constructeurs qui exécutent des travaux de la première à la cinquième catégorie au sens de l'article 137, paragraphe 1, de la zakon za ustroistvo na teritoriyata (loi sur l'aménagement du territoire) ou les différents types de travaux de construction et d'installation indiqués dans la classification nationale des activités économiques, à la rubrique « construction », sont soumis à l'inscription au registre professionnel central des constructeurs, ci-après dénommé « le registre ».

(3) Lorsque des personnes physiques ou morales s'associent pour l'exécution de travaux de construction ou de types de travaux de construction et d'installation distincts visés au paragraphe 2, au moins un des participants à l'association doit être inscrit au registre.

(4) La participation à l'association visée au paragraphe 3 ne confère aucun droit aux personnes non inscrites au registre d'exécuter elles-mêmes les travaux de construction ou les travaux de construction d'installation distincts visés au paragraphe 2.

42 Loi relative à la gestion des ressources des fonds européens en gestion partagée, DV n° 51, de 2022, entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> juillet 2022, ci-après le « ZUSEFSU », dont l'intitulé antérieur à la modification indiquée était libellé comme suit : 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 – ZUSESIF)

Article 70, paragraphe 1 : Le soutien financier provenant des ressources des Fonds européens structurels et d'investissement peut être annulé en totalité ou en partie en effectuant une correction financière pour les motifs suivants :

9. en raison d'une irrégularité constituant une violation des règles de désignation d'un adjudicataire au titre du chapitre quatre, résultant d'un acte ou d'une omission du bénéficiaire, qui a ou aurait pour effet de porter préjudice aux Fonds européens structurels et d'investissement.

(2) Les cas d'irrégularité donnant lieu à des corrections financières visées au paragraphe 1, point 9, sont indiqués dans un acte normatif du conseil des Ministres.

Article 73. (1) La correction financière est déterminée quant à son fondement et à son montant par une décision motivée du chef de l'autorité de gestion ayant approuvé le projet.

- 43 ARRÊTÉ (naredba) relatif à l'identification des irrégularités justifiant l'application de corrections financières et aux pourcentages applicables en vue de déterminer le montant des corrections financières dans le cadre de la loi relative à la gestion des fonds structurels et d'investissement européens.

Point 11 de l'annexe 1 de l'article 2, paragraphe 1 : Modifications illicites d'un marché public.

Recours à des :

- motifs d'exclusion, des critères de sélection, des critères d'attribution, ou
- conditions d'exécution du marché, ou
- spécifications techniques,

qui tout en n'étant pas discriminatoires au sens du point 10 de la présente annexe, restreignent l'accès des candidats ou des soumissionnaires.

a) l'irrégularité porte sur des critères ou des conditions qui ne sont pas discriminatoires sur une base nationale/régionale/locale mais qui ont pour effet de restreindre l'accès des candidats ou des soumissionnaires à la procédure spécifique de passation de marché.

Il en va, par exemple, des cas suivants :

1. les exigences minimales concernant les capacités des candidats/soumissionnaires sont liées à l'objet du marché mais ne sont pas proportionnelles ;
2. des critères de sélection ont été utilisés comme indicateurs pour l'évaluation des offres ;
3. un modèle spécifique, une source ou un procédé spécifique caractérisant les produits ou services, une marque, un brevet, un type ou une origine ou fabrication spécifique est exigé sans que les termes « ou équivalent » soient ajoutés, sauf si ces exigences portent sur une partie immatérielle de l'objet du marché et que l'impact sur le budget de l'UE n'est que formel (sans impact financier réel ou potentiel) ;

Droit de l'Union européenne :

- 44 **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

- 45 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

## Article 2

### Définitions

(10) « bénéficiaire », un organisme public ou privé ou une personne physique, chargés du lancement ou du lancement et de la mise en œuvre des opérations et :

a) dans le cadre des aides d'État, l'organisme qui reçoit l'aide, sauf lorsque l'aide accordée par entreprise est inférieure à 200 000 EUR, auquel cas l'État membre concerné peut décider que le bénéficiaire est l'organisme octroyant l'aide, sans préjudice des règlements (UE) n° 1407/2013, (UE) n° 1408/2013 et (UE) n° 717/2014 de la Commission ; et

b) dans le cadre d'instruments financiers relevant du titre IV de la deuxième partie du présent règlement, l'organisme qui met en œuvre l'instrument financier ou le fonds de fonds, selon le cas ;

36) « irrégularité », toute violation du droit de l'Union ou du droit national relatif 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 ;

(37) « opérateur économique » désigne toute personne physique ou morale ou toute autre entité participant à la mise en œuvre de l'assistance des Fonds ESI, à l'exception d'un État membre qui exerce ses prérogatives en tant qu'autorité publique ;

- 46 La Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne

Article 41 Droit à une bonne administration 1. Toute personne a le droit de voir ses affaires traitées impartialement, équitablement et dans un délai raisonnable par les institutions, organes et organismes de l'Union. 2. Ce droit comporte notamment : a) le droit de toute personne d'être entendue avant qu'une mesure individuelle qui l'affecterait défavorablement ne soit prise à son encontre ; b) le droit d'accès de toute personne au dossier qui la concerne, dans le respect des intérêts légitimes de la confidentialité et du secret professionnel et des affaires ; c) l'obligation pour l'administration de motiver ses décisions. 3. Toute personne a droit à la réparation par l'Union des dommages causés par les institutions, ou par

ses agents dans l'exercice de leurs fonctions, conformément aux principes généraux communs aux droits des États membres. 4. Toute personne peut s'adresser aux institutions de l'Union dans une des langues des traités et doit recevoir une réponse dans la même langue.

TITRE VI JUSTICE. Article 47. Droit à un recours effectif et à accéder à un tribunal impartial. Toute personne dont les droits et libertés garantis par le droit de l'Union ont été violés a droit à un recours effectif devant un tribunal dans le respect des conditions prévues au présent article. Toute personne a droit à ce que sa cause soit entendue équitablement, publiquement et dans un délai raisonnable par un tribunal indépendant et impartial, établi préalablement par la loi. Toute personne a la possibilité de se faire conseiller, défendre et représenter. Une aide juridictionnelle est accordée à ceux qui ne disposent pas de ressources suffisantes, dans la mesure où cette aide serait nécessaire pour assurer l'effectivité de l'accès à la justice.

Article 51 Champ d'application 1. Les dispositions de la présente Charte s'adressent aux institutions, organes et organismes de l'Union dans le respect du principe de subsidiarité, ainsi qu'aux États membres uniquement lorsqu'ils mettent en œuvre le droit de l'Union. En conséquence, ils respectent les droits, observent les principes et en promeuvent l'application, conformément à leurs compétences respectives et dans le respect des limites des compétences de l'Union telles qu'elles lui sont conférées dans les traités.

Jurisprudence :

Jurisprudence nationale :

- 47 Dans le cadre de litiges relatifs à la légalité des dépenses financées par les Fonds ESI et au contrôle de la légalité des corrections financières pour irrégularités au sens de l'article 2, paragraphe 36, du règlement n° 1303/2013, comme c'est le cas en l'espèce, la juridiction de renvoi applique les notions de « bénéficiaire », d'« irrégularité » et d'« opérateur économique » au sens de l'article 2, points 10, 36 et 37, du règlement n° 1303/2013.
- 48 L'analyse de la jurisprudence nationale montre que dans des affaires similaires à la présente [arrêts du Varhoven administrativen sad na Republika Bgaria (cour administrative suprême de la République de Bulgarie) dans l'affaire administrative n° 9677/2022, dans l'affaire administrative n° 8541/2019 et dans l'affaire administrative n° 8910/2022], relatives à des procédures de mise à disposition de sommes issues des Fonds ESI, la juridiction considère que seule la commune partenaire chef de file du projet a le statut de « bénéficiaire » au sens de l'article 2, point 10, du règlement n° 1303/2013 et qu'elle est destinataire de l'acte de correction financière, alors que les autres communes partenaires, même dans le cas d'une proposition de projet conjointe soumise dans le cadre de la procédure en cause, n'ont pas cette qualité. Dans ces affaires, les communes partenaires, autres que la commune chef de file, n'ont pas été admises comme parties à la procédure ;

il n'a pas davantage été accepté qu'elles soient également habilitées à participer à la procédure de détermination de la correction financière, même en cas d'infraction de leur part dans la passation des marchés publics ni à la détermination de la correction financière concernant les contrats dans lesquels elles étaient parties (comme c'est le cas en l'espèce).

- 49 Voir, notamment, l'arrêt n° 698/01.07.2022, dans l'affaire administrative n° 372/2022, de l'administrativen sad – Sofia oblast (tribunal administratif de la région de Sofia) dans lequel la juridiction n'a pas examiné le recours de la commune de Svoge, partenaire, contre la décision du chef de l'autorité de gestion du programme dans le cadre de cette procédure, bien que l'infraction constatée ait été commise par cette commune et que la correction de l'irrégularité concernait un contrat de marché public conclu avec cette commune. Pour justifier cette décision, la juridiction a souligné que la commune de Svoge n'avait que la qualité de partenaire et que le bénéficiaire de la procédure était uniquement la commune de Kostinbrod en tant que chef de file.
- 50 Par arrêt n° 340/2022 de l'administrativen sad – Sofia oblast (tribunal administratif de la région de Sofia), il a été jugé qu'en cas de violation des règles de passation des marchés publics à l'occasion de dépenses de ressources des Fonds ESI dans le cadre de cette procédure, commise par une commune dépensant des sommes octroyées par les Fonds ESI, cette dernière devait être considérée comme destinataire de l'acte visant à déterminer la correction financière, devait avoir le droit de participer à la procédure visant à déterminer la correction financière et le droit de se défendre contre cet acte administratif devant une juridiction.
- 51 Cette dernière décision a été annulée par le Varhoven administrativen sad (cour administrative suprême) (ci-après le « VAS ») dans l'affaire administrative n° 8910/2022, la juridiction ayant considéré que les partenaires dans cette procédure n'avaient pas le statut de bénéficiaires, n'étaient pas de véritables destinataires de l'acte administratif établissant la correction financière et n'étaient pas habilités à participer à cette procédure. Seule la commune chef de file était bénéficiaire dans la mesure où elle était chargée de la gestion et du contrôle du projet.
- 52 La juridiction de première instance dans la présente procédure est d'un avis différent. Elle a jugé que la commune de Belovo, qui a lancé la procédure de passation de marché dans le cadre de laquelle les irrégularités ont été constatées, avait le droit de former un recours en justice, la correction étant déterminée au regard du contrat qu'elle avait signé et qui était entaché d'une violation. Et la commune de Belovo était le bénéficiaire du projet.
- 53 D'autre part, dans l'arrêt n° 16002, du 30 décembre 2020, dans l'affaire administrative n° 7875/2020 du VAS, qui traite de rapports similaires entre les bénéficiaires en relation avec la mise en œuvre du contrat administratif dans le cadre de la même procédure, la juridiction a jugé que la correction financière avait

été correctement infligée à l'autorité contractante pour des violations des règles relatives à la sélection du contractant.

- 54 À la lumière des considérations qui précèdent, la juridiction de céans conclut qu'il existe des divergences dans la jurisprudence des juridictions nationales dans des situations factuelles similaires à la présente affaire, concernant la même procédure de dépense de sommes issues des Fonds ESIF.
- 55 Les doutes découlent de l'interprétation de la notion de « bénéficiaire » au sens de l'article 2, point 10, du règlement n° 1303/2013. En tant que telle, la signature du contrat administratif relatif à l'octroi d'une subvention est-elle pertinente aux fins de la définition ou bien des faits relatifs à l'obtention et la dépense de la subvention, ou d'autres faits sont-ils pertinents ?
- 56 L'interprétation de la notion dans le contexte des faits du litige est pertinente pour déterminer, en l'espèce, le destinataire admissible de l'acte fixant une correction financière.
- 57 Dans le cadre de la procédure susmentionnée, toutes les communes des régions désignées par le Conseil des ministres faisant partie d'une même région soumettent une proposition de projet commune pour obtenir un financement par les Fonds ESI. Elles sont donc toutes parties au contrat administratif. La commune désignée comme chef de file du projet est chargée, en vertu de l'article 4, paragraphe 6, des modalités de mise en œuvre, de recevoir toute la correspondance avec l'autorité de gestion visée dans le contrat administratif, de recevoir les fonds relatifs au contrat administratif sur son compte bancaire, de remplir, préparer et soumettre à l'autorité de gestion toutes les demandes de paiement et tous les rapports d'étape relatifs au contrat administratif, de remplir, collecter et soumettre à l'autorité de gestion, et est responsable de la gestion du projet.
- 58 Chacune des communes du partenariat met en œuvre les activités précédemment décrites dans le projet, ainsi la commune de Belovo, conformément au plan de mise en œuvre de l'activité 6 du projet, organise et mène une procédure de passation de marché public pour la conception, la supervision à titre d'auteur, la construction, la livraison et l'installation pour la réalisation d'une installation de compostage pour les déchets verts et/ou biodégradables collectés séparément, d'une capacité de 2 000 t/an.
- 59 Compte tenu de ce qui précède, la question se pose de savoir, en cas de violation de la loi sur les marchés publics par la commune de Belovo, constituant une irrégularité au sens de l'article 2, paragraphe 26, du règlement n° 1303/2013, qui peut être destinataire de l'acte déterminant une correction financière pour irrégularité au titre de l'article 70, paragraphe 1, point 9, ZUSESIF ; respectivement, quelle commune se voit garantir le droit de participer à la procédure de détermination d'une correction financière et le droit d'accès à un tribunal en cas de recours contre l'acte déterminant une correction financière – la

commune du partenaire chef de file du projet ou la commune dépensant les sommes issues des Fonds ESI concernées par l'infraction spécifique constatée ?

- 60 La jurisprudence, qui nie le droit de la commune partenaire dans des situations identiques de participer à la procédure administrative et d'avoir accès à un tribunal, se réfère également au fait que le chef de file choisit un compte bancaire sur lequel les sommes des Fonds ESI sont versées ; cette commune distribue les fonds et en cas de correction financière, elle compense les sommes issues des Fonds ESI autorisées en appliquant la correction financière au partenaire. En outre, il y a une relation de droit civil entre la commune chef de file et la commune partenaire.
- 61 À cet égard, une question se pose également : le règlement n° 1303/2013 s'oppose-t-il à une réglementation ou à une pratique nationale d'interprétation et d'application de ce règlement en vertu de laquelle la responsabilité d'une correction financière peut être redistribuée contractuellement aux partenaires de la procédure ou bien tout opérateur économique doit supporter la responsabilité de corrections financières lorsqu'il ne s'est pas opposé à des irrégularités dans des dépenses de sommes issues des Fonds ESI prévues au contrat dans lesquels il est partie ?
- 62 Selon la juridiction de céans, la solution correcte du litige nécessite une interprétation de la notion de « bénéficiaire » au regard de celles d'« irrégularité » et d'« opérateur économique » au sens de l'article 2, points 10, 36 et 37, du règlement n° 1303/2013 dans le contexte de la présente situation factuelle concernant la détermination d'une correction financière en tant que mesure administrative au sens du règlement n° 1303/2013.

Jurisprudence de la Cour :

- 63 Après avoir examiné la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne, la juridiction de céans n'a pas trouvé de décision préjudicielle sur l'interprétation de la notion de « bénéficiaire » au regard de celles d'« irrégularité » et d'« opérateur économique » au sens de l'article 2, points 10, 36 et 37, du règlement n° 1303/2013 dans une situation factuelle similaire à celle de la présente affaire.

Motifs du renvoi préjudiciel :

- 64 La correction financière imposée à la commune, qui fait l'objet de l'affaire au principal, trouve son fondement dans un acte par lequel une autre commune a violé une disposition du droit de l'Union européenne, transposée en [droit national].
- 65 57 Conformément à l'article 70, paragraphe 1, point 9, du ZUSESIF, le soutien financier provenant des ressources des Fonds ESI peut être annulé en totalité ou en partie en effectuant une correction financière en raison d'une irrégularité constituant une violation des règles de désignation d'un adjudicataire



au titre du chapitre quatre, résultant d'un acte ou d'une omission du bénéficiaire, qui a ou aurait pour effet de porter préjudice aux Fonds ESI.

- 66 Il existe une divergence dans la jurisprudence des juridictions nationales quant aux conditions requises pour relever de la définition de « bénéficiaire » au sens de l'article 2, point 10, du règlement n° 1303/2013.
- 67 Selon la formation de céans, la bonne résolution du litige exige d'analyser non seulement la teneur du contrat administratif de subvention, ainsi que des modalités de mise en œuvre du projet approuvé dans le cadre de la procédure, de la convention de partenariat et des lignes directrices pour les candidatures dans le cadre de la procédure publiées à l'adresse <https://eumis2020.government.bg/bgZs/Procedure/InfoEnded/3fcf4f96-0d4c-4add-bebe-e50c72cf78ae>, mais également d'interpréter des notions issues de la réglementation de l'UE directement applicable dans le cadre de la résolution du présent litige.
- 68 D'autre part, selon l'article 41 de la Charte, un droit fondamental des justiciables est le droit à une bonne administration. Le droit à une bonne administration comporte : 1) le droit de toute personne d'être entendue avant qu'une mesure individuelle qui l'affecterait défavorablement ne soit prise à son encontre, 2) le droit d'accès de toute personne au dossier qui la concerne, et 3) l'obligation pour l'administration de motiver ses décisions. Conformément à l'article 51 de la Charte, celle-ci s'applique aux États membres lorsqu'ils mettent en œuvre le droit de l'Union. L'octroi d'une subvention est une application directe du droit de l'Union, ce qui implique également l'obligation pour les autorités nationales chargée de l'application du droit de se conformer aux dispositions de l'article 41 de la Charte.
- 69 Les dispositions de l'article 41 de la charte ont la valeur juridique d'un droit primaire. Elles expriment un principe général du droit de l'Union européenne dont la Cour de justice de l'Union européenne a exigé le respect dans sa jurisprudence, car il s'agit d'un élément des droits de la défense – arrêt du 18 décembre 2008, Sopropé (C-349/07, EU:C:2008:746), point 37 ; arrêt du 1<sup>er</sup> octobre 2009, Foshan Shunde Yongjian Housewares & Hardware/Conseil (C-141/08 P, EU:C:2009:598), point 83.
- 70 La Cour de justice de l'Union européenne a érigé en principe général du droit de l'Union le droit des justiciables d'être entendus avant l'adoption d'un acte dont ils sont destinataires leur faisant grief, que ce droit soit ou non expressément prévu par le droit de l'Union européenne régissant la relation juridique en cause. Dans sa jurisprudence, la Cour a explicitement considéré que : « [c]ette obligation pèse sur les administrations des États membres lorsqu'elles prennent des décisions entrant dans le champ d'application du droit communautaire, alors même que la législation communautaire applicable ne prévoit pas expressément une telle formalité » – arrêt du 18 décembre 2008, Sopropé (C-349/07, EU:C:2008:746),

point 38 ; arrêt du 1<sup>er</sup> octobre 2009, Foshan Shunde Yongjian Housewares & Hardware/Conseil (C-141/08 P, EU:C:2009:598), point 83.

- 71 Ensuite, en vertu de l'article 41, paragraphe 1, de la charte, toute personne dont les droits et libertés garantis par le droit de l'Union ont été violés a droit à un recours effectif devant une juridiction dans les conditions prévues par cet article.
- 72 À cet égard, se pose également la question de savoir si l'article 41 et l'article 47 de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne s'opposent à ce que, dans une situation telle que celle de l'affaire au principal, la commune ayant prétendument enfreint la loi sur les marchés publics lors de l'attribution d'un marché public dans le cadre d'une procédure de financement par les Fonds ESI ne se voie garantir ni le droit de participer à la procédure de détermination d'une correction financière dans le cadre d'un contrat conclu par cette dernière, ni le droit de participer à la procédure juridictionnelle tendant à l'annulation de cet acte administratif, au motif qu'en tant que partenaire de la commune chef de file, elle bénéficie d'une voie de recours au civil au titre de la convention de partenariat.
- 73 En l'espèce, si le VAS considère que la commune de Belovo n'est pas un bénéficiaire au sens de l'article 2, point 10, du règlement n° 1303/2013 et n'a pas de droit de recours contre l'acte déterminant une correction financière dont le destinataire est la commune de Pazardzhik, il doit annuler la décision de l'administrativen sad Pazardzhik (tribunal administratif de la ville de Pazardzhik) sur la base de l'article 221, paragraphe 3, du code de procédure administrative et rejeter la procédure.
- 74 Par conséquent, la juridiction de céans est saisie d'un litige dont la résolution implique l'interprétation et l'application de dispositions du droit de l'Union européenne.
- 75 Eu égard au principe de la primauté du droit de l'Union européenne sur le droit interne et à l'obligation de veiller à ce que les sommes issues des Fonds ESI soient dépensées de manière légale, la chambre du Varhoven administrativen sad (Cour administrative suprême) considère qu'elle doit, d'office, déférer la présente demande de décision préjudicielle à la Cour de justice de l'Union européenne pour obtenir une décision préjudicielle sur les questions suivantes :

[OMISSIS : les questions préjudicielles] [OMISSIS] Eu égard à ce qui précède et en vertu de l'article 267, alinéa 3, TFUE, lu en combinaison avec l'article 267, alinéa 1, sous b), du TFUE, le Varhoven administrativen sad na Republika Bgaria (Cour administrative suprême de la République de Bulgarie)

ORDONNE :

[OMISSIS]

RENVOIE à la Cour de justice de l'Union européenne les questions préjudicielles suivantes :

1. L'interprétation de l'article 2, points 10, 36 et 37, du règlement n° 1303/2013 s'oppose-t-elle à des règles ou des pratiques nationales relatives à l'interprétation et à l'application de cette disposition, selon lesquelles, dans une situation telle que celle en cause au principal, parmi les communes (parties au contrat administratif de subvention) faisant partie d'un partenariat, seule celle ayant signé le contrat administratif de subvention en tant que chef de file doit être considérée comme le bénéficiaire de l'aide provenant des ressources des Fonds ESI ? Quelles sont les conditions requises dans une hypothèse telle que la présente pour qualifier une organisation de « bénéficiaire » au sens de l'article 2, point 10, du règlement n° 1303/2013 ?

2. L'interprétation de l'article 2, points 10, 36 et 37, du règlement n° 1303/2013 s'oppose-t-elle à des règles ou des pratiques nationales relatives à l'interprétation et à l'application de cette disposition selon lesquelles, dans une situation telle que celle en cause au principal, la correction financière pour infraction aux règles de passation des marchés publics commise par un opérateur économique est déterminée par un acte adressé à un autre opérateur économique qui n'a pas commis la prétendue infraction mais qui figure en tant que chef de file dans le contrat administratif de subvention ?

3. Le règlement n° 1303/2013 s'oppose-t-il à des règles ou des pratiques nationales relatives à l'interprétation et à l'application de cette disposition selon lesquelles la responsabilité de la correction financière peut être redistribuée contractuellement entre les partenaires de la procédure, ou bien chaque opérateur économique doit-il supporter la responsabilité des corrections financières résultant des irrégularités qu'il a commises lors de la dépense des sommes issues des Fonds ESI dans le cadre de contrats auxquels il est partie ?

4. L'article 41 et l'article 47 de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne s'opposent-ils à une pratique des autorités nationales ou une jurisprudence nationale selon lesquelles, dans une situation telle que celle de l'affaire au principal, la commune ayant prétendument enfreint la loi sur les marchés publics dans le cadre d'une passation de marché public lié à une procédure de dépense de sommes issues des Fonds ESI ne se voit garantir ni le droit de participer à la procédure déterminant une correction financière dans un contrat qu'elle a conclu ni le droit de pouvoir participer à la procédure juridictionnelle tendant à l'annulation de cet acte administratif, au motif qu'en tant que partenaire, elle bénéficie d'une voie de recours au civil au titre de la convention de partenariat avec le chef de file ?

[OMISSIS]