

**Affaire C-471/23**

**Demande de décision préjudicielle**

**Date de dépôt :**

25 juillet 2023

**Juridiction de renvoi :**

Varhoven administrativen sad (Bulgarie)

**Date de la décision de renvoi :**

13 juillet 2023

**Partie requérante en cassation :**

Obshtina Veliko Tarnovo

**Partie défenderesse en cassation :**

Rakovoditel na Upravlyavashtia organ na Operativna programa  
« Regioni v rastezh » 2014-2020

---

**ORDONNANCE**

**Sofia, le 13 juillet 2023**

**Varhoven administrativen sad (Cour administrative suprême) de la République de Bulgarie [OMISSIS] :**

[OMISSIS] dans l'affaire administrative n° 11672/2022

[La présente] procédure a été introduite au titre des articles 208 et suivants de l'Administrativnoprotsesualen kodeks (Code de procédure administrative, ci-après l'« APK »), 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, ci-après le « ZUSEFSU », titre modifié – DV n° 51 de 2022, entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> juillet 2022).

Elle a pour origine un pourvoi en cassation formé par l'Obshtina Veliko Tarnovo (commune de Veliko Tarnovo), représentée par le maire de la commune [OMISSIS] à l'encontre du jugement n° 312 du 1<sup>er</sup> novembre 2022 de l'Administrativen sad (tribunal administratif) de Veliko Tarnovo dans l'affaire administrative n° 417/2022, qui a rejeté le recours que la commune avait formé contre la décision n° RD-02-36-502, du 11 mai 2022, du rakovoditel na Upravlyavashtia organ na Operativna programa « Regioni v rastezh » 2014-2020 (chef de l'autorité de gestion du programme opérationnel « Régions en développement » 2014-2020).

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 alinéa 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]

[OMISSIS] Parties :

- 2 Partie demanderesse en cassation, partie requérante en première instance : obshtina Veliko Tarnovo, représentée par le maire de la commune, [OMISSIS], adresse : ville de Veliko Tarnovo [OMISSIS] ;
- 3 Partie défenderesse en cassation, partie défenderesse dans la procédure en première instance et autorité ayant adopté l'acte administratif attaqué : rakovoditel na Upravlyavashtia organ na Operativna programa « Regioni v rastezh » 2014-2020 (chef de l'autorité de gestion du programme opérationnel « Régions en développement » 2014-2020) ; adresse : ville de Sofia [OMISSIS].
- 4 Varhovna administrativna prokuratura (ministère public près la Cour administrative suprême), adresse : ville de Sofia [OMISSIS].
- 5 Le contrôle judiciaire de légalité devant l'Administrativen sad (tribunal administratif) de la ville de Veliko Tarnovo avait pour objet la décision n° RD-02-36-502, du 11 mai 2022, du rakovoditel na Upravlyavashtia organ na Operativna programa « Regioni v rastezh » 2014-2020 par laquelle a été appliquée à la commune de Veliko Tarnovo une correction financière à hauteur de 25 % 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 conclu entre l'« Organizatsia na dvizhenieto, parkingi i garazhi » (Organisme de la circulation, des parkings et des garages, ci-après également la « société communale ») EOOD et « EXCELOR – ALFA » DZZD, et ayant pour objet la passation d'un marché public n° BG16RFOP001-1.009-0005-C01-D01, le 31 mars 2020. La valeur du contrat s'élève à 1 627 467,00 BGN, hors TVA et a pour objet la fourniture de trois bus électriques, de marque Alfabus, modèle ECITY L08.

- 6 La correction financière a été appliquée à la commune de Veliko Tarnovo en raison d'une irrégularité au sens de l'article 70, paragraphe 1, point 9 du ZUSESIF (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 10, sous a) de l'annexe n° 1 à l'article 2 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 de la loi relative à la gestion des ressources des fonds structurels et d'investissement européens, ci-après la « Naredba za posochvane »). Il est fait valoir que c'est la société communale qui a commis l'irrégularité consistant en la violation des dispositions nationales, à savoir l'article 2, paragraphe 2, combiné avec l'article 49, paragraphe 1, du « Zakon za obshtestvenite porachki » (loi sur les marchés publics, ci-après le « ZOP ») et l'article 2, paragraphe 1, points 1 et 2 de la même loi, ainsi que le droit de l'Union européenne.
- 7 Sur le fondement de l'article 73, paragraphe 2, du ZUSESIF, la commune de Veliko Tarnovo a reçu la possibilité de présenter ses objections.

Les faits :

- 8 Octroi d'un soutien financier :
- 9 Le programme opérationnel « Régions en développement » (ci-après le « programme opérationnel ») 2014-2020 fait partie de l'Accord de partenariat de la République de Bulgarie pour la période de programmation 2014-2020. Il constitue un programme opérationnel intégré, orienté vers le développement régional en vue d'atteindre les objectifs de la politique urbaine en Bulgarie. Il est exécuté par l'intermédiaire de huit axes prioritaires, l'axe prioritaire n° 1 incluant le « Développement urbain durable et intégré ».

- 10 La procédure d'attribution de la subvention n° BG16RFOP001-1.001-039 « Mise en œuvre de plans intégrés de relance et de développement urbain 2014-2020 » s'est déroulée dans le cadre de l'axe de priorité n° 1 « Développement urbain durable et intégré » du programme opérationnel 2014-2020.
- 11 L'axe prioritaire n° 1 a été mis en œuvre conformément à l'article 7 du règlement (UE) n° 1301/2013 du Parlement européen et du Conseil du 17 décembre 2013 relatif au Fonds européen de développement régional et aux dispositions particulières relatives à l'objectif « Investissement pour la croissance et l'emploi », et abrogeant le règlement (CE) n° 1080/2006 (ci-après le « règlement 1301/2013 »).
- 12 Dans le cadre de la procédure d'attribution d'une subvention n° BG16RFOP001-1.001-039 « Mise en œuvre de plans intégrés de relance et de développement urbain 2014-2020 », il a été procédé à l'attribution directe d'une subvention, la commune de Veliko Tarnovo étant le bénéficiaire de cette subvention en vertu de cette procédure.
- 13 Conformément au point 5.2.1 (régime d'aides d'État) des lignes directrices relatives aux candidatures dans le cadre d'une procédure d'attribution directe de subvention – axe prioritaire n° 1 : « Développement urbain durable et intégré », dénomination de la procédure : BG16RFOP 001-1.001-039 « Mise en œuvre de plans intégrés de relance et de développement urbain 2014-2020 » en ce qui concerne la priorité d'investissement « Transport urbain intégré », l'octroi de ressources publiques consistant en une subvention du programme opérationnel doit être conforme aux règles relatives aux aides d'État. Le point 5.2.2 de ces lignes directrices, priorité d'investissement « Transport urbain intégré », prévoit qu'une subvention dans le cadre de cette priorité est attribuée aux communes bénéficiaires en leurs qualités d'autorités publiques et de propriétaires d'une infrastructure publique, qui sont tenues d'assurer la fourniture des services essentiels à la population vivant sur leur territoire, ainsi que l'entretien de l'infrastructure correspondante. La sous-section II du point 5.2.2. indique les mesures d'aide qui constituent des services d'intérêt économique général conformément au règlement 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] (ci-après le « règlement 1370/2007 »). Il est explicitement indiqué que ces mesures sont d'ordinaire exécutées en partenariat, comme c'est le cas, par exemple, pour la fourniture de véhicules de transport urbain, la rénovation de dépôts et de bases de réparation, l'entretien et l'outillage. Dans ces cas, les communes bénéficiaires agissent par rapport aux ressources mises à la disposition des partenaires en qualité d'administrateurs de l'aide d'État. Les ressources octroyées aux partenaires doivent être considérés comme faisant partie de la compensation pour la mise à disposition d'un service d'intérêt économique général (ci-après le « SIEG »). Dans ce cas, le contrat relatif au service public est cosigné par l'opérateur, partenaire du projet, et la procédure doit être conforme au règlement 1370/2007 applicable en l'espèce.

- 14 Les lignes directrices posent des exigences de conformité du SIEG avec le règlement (UE) n° 360/2012 de la Commission du 25 avril 2012 relatif à l'application des articles 107 et 108 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne aux aides de minimis accordées à des entreprises fournissant des services d'intérêt économique général. Pour que ce régime s'applique, le bénéficiaire doit apporter la preuve que le service concerné constitue effectivement un SIEG et doit inclure une subvention pour l'infrastructure spécifique à hauteur de la compensation pour la fourniture de ce service. Les lignes directrices établissent des critères principaux quant au contenu de la proposition de projet dans l'hypothèse précitée de SIEG (point 5.2.2, sous-section III.2). Conformément au point 5.4.2 des lignes directrices relatives aux candidatures, constituent des partenaires admissibles dans le cadre de la procédure les sociétés communales de transport public urbain (priorité d'investissement relative au transport urbain) conformément à la définition d'« opérateur interne » au sens du paragraphe 1, point 7, des dispositions complémentaires de la Naredba n° 2 du 15 mars 2002 za usloviyata i reda za utvarzhdavane na transportni shemi i za osashtestvyavane na obshtestveni prevozi na patnitsi s avtobusi (Arrêté n° 2 du 15 mars 2002 relatif aux conditions et aux modalités d'approbation des plans de transport et de fourniture de services de transports publics de voyageurs par autobus, ci-après la « Naredba n° 2 »). En cas d'acquisition d'actifs par la société communale de transport public urbain au moyen d'un financement au titre du programme opérationnel 2014-2020 ou en cas d'interventions sur des actifs, propriété d'une société communale de transport public urbain (conformément au point 5.4.2 – partenaires admissibles), le bénéficiaire doit poser sa candidature dans un partenariat avec la société communale de transport, la convention de partenariat étant produite sous la forme d'un texte libre entre le bénéficiaire et la société communale. La convention de partenariat doit décrire les droits et les obligations de chaque partenaire au projet (p. 201).
- 15 Dans le cadre de la procédure qui vient d'être décrite, la commune de Veliko Tarnovo est partie au contrat administratif n° BG16RFOP001-1.009-0005-C01 du 19 juillet 2019 relatif à l'octroi d'une subvention (ci-après le « contrat administratif ») au titre du projet « Transport urbain intégré de la ville de Veliko Tarnovo » dans le cadre du programme opérationnel « Régions en développement » 2014-2020 en vue de l'attribution d'un soutien financier au titre du programme opérationnel, ayant pour axe prioritaire le « Développement urbain intégré et durable », procédure d'attribution directe « Mise en œuvre de plans intégrés de relance et de développement urbain 2014-2020 ». Le contrat a été conclu entre l'autorité de gestion du programme opérationnel « Régions en développement » 2014-2020 et la commune, en vue de la mise en œuvre de la proposition de projet n° BG16RFOP001-1.009-0005 « Transport urbain intégré de la ville de Veliko Tarnovo » d'une valeur de 11 133 732,51 BGN, dont une subvention d'un montant de 10 409 573,31 BGN, ainsi qu'une contribution propre du bénéficiaire de 724 159,20 BGN. Les parties à ce contrat sont le Ministerstvo na regionalnoto razvitiie i blagoustroystvoto (ministère du développement régional et des travaux publics), la direction générale « Planification stratégique et

programmes de développement régional », [OMISSIS] en sa qualité d'autorité de gestion du programme opérationnel « Régions en développement » 2014-2020, d'une part, et la commune de Veliko Tarnovo, d'autre part. L'article 1<sup>er</sup> du contrat désigne la commune en tant que « bénéficiaire » de l'aide.

- 16 Conformément à l'article 2.3 du contrat administratif, constitue une aide d'État pour l'opérateur de service de transport public de voyageurs sous la forme d'une compensation de service public conformément au règlement 1370/2007 une partie de la somme incluse dans la valeur totale de la subvention (100 %) relative à de nouveaux bus électriques, ainsi qu'à la construction d'une borne de charge électrique, de deux parkings-relais, d'un système de parking et de panneaux électroniques de parking. L'administrateur de cette aide est la commune de Veliko Tarnovo. Cette dernière est tenue de garantir l'exécution du régime applicable en conformité avec les exigences du règlement 1370/2007, y compris l'instauration et l'application de mécanismes adéquats de contrôle de leur exécution.
- 17 Conformément à l'article 5, paragraphe 2, des conditions générales du contrat administratif, le bénéficiaire exécute les obligations qui lui incombent en vertu du contrat de manière indépendante ou conjointe avec un ou plusieurs partenaires, si ceux-ci sont indiqués dans la description du projet/de la ligne budgétaire.
- 18 Conformément à l'article 6, paragraphe 1, des conditions générales du contrat, les relations entre le bénéficiaire et les partenaires sont régies par la convention de partenariat en texte libre.
- 19 Conformément à l'article 6, paragraphe 2, des conditions générales du contrat, le bénéficiaire est responsable à l'égard de l'autorité de gestion du programme opérationnel des actes des partenaires et des contractants externes dans l'exécution du projet et assume « pour son propre compte tous les risques, y compris les dépenses inéligibles et les corrections financières imputées sur la subvention du budget du projet ».
- 20 Le 24 août 2018, la commune de Veliko Tarnovo a conclu avec l'« Organizatsia na dvizhenieto, parkingi i garazhi » EOOD (l'organisme de la circulation, des parkings et des garages), ville de Veliko Tarnovo, une convention de partenariat. [OMISSIS] La convention stipule que la commune de Veliko Tarnovo est désignée « partenaire chef de file » et la société communale, « partenaire » dans le projet. La convention de partenariat fait partie intégrante du contrat administratif, dont elle est inséparable.
- 21 Conformément à l'article 9, paragraphe 1, de la convention de partenariat, le partenaire chef de file est tenu, en cas d'approbation du projet, de conclure un contrat administratif. Le partenaire est obligé de mener, en sa qualité de pouvoir adjudicateur, une procédure de marché public conformément au Zakon za obshtestvenite porachki (loi sur les marchés publics, le « ZOP ») relative à la fourniture de matériel roulant du projet. Le droit de propriété sur les véhicules faisant l'objet du marché public est acquis par le partenaire qui est partie au

contrat avec l'adjudicataire. La documentation du marché public est élaborée par le partenaire en accord avec le partenaire chef de file.

- 22 Conformément à l'article 14, paragraphe 2, de la convention de partenariat, si lors de la procédure de passation du marché public, sont commises des violations justifiant la fixation de corrections financières, les ressources à hauteur de la correction financière sont à charge du pouvoir adjudicateur du marché, qui est partie au contrat ayant donné lieu à la correction.

#### Passation d'un marché public

- 23 La société communale de la ville de Veliko Tarnovo a mis en œuvre une procédure de passation de marché public – procédure ouverte au sens de l'article 18, paragraphe 1, point 1, du ZOP, en sa qualité d'opérateur de service d'intérêt économique général (transport public de voyageurs) et de la personne identifiée comme étant celle qui reçoit une aide d'État provenant des ressources du fonds « ESI ». La procédure a été lancée par la décision ASD-02-326 du 7 novembre 2019 du [OMISSIS] gérant de la société communale, la procédure ouverte au titre du ZOP ayant pour objet : l'« Amélioration du système de transport urbain de la ville de Veliko Tarnovo, par l'achat et la fourniture de bus électriques au titre du projet “ Transport urbain intégré de la ville de Veliko Tarnovo ” ».
- 24 Dans le cadre de la procédure, une offre a été déposée par « Excelor-Alfa » DZZD, dont les partenaires sont « Excelor Holding Group » EOOD Bulgaria et « Jiangsu Alfa Bus Co » Chine, tout en étant que c'est ce seul participant qui a été désigné en tant qu'adjudicataire du marché public par une décision n° 06-4, du 3 février 2020, du gérant de la société communale de la ville de Veliko Tarnovo. Un contrat a été ensuite conclu avec cet adjudicataire – le contrat n° BG16RFOP001-1.009-0005-C01-D01 du 31 mars 2020, dont les parties sont : « Excelor-Alfa » DZZD, adjudicataire et la société communale, pouvoir adjudicateur. Le contrat est d'une valeur de 1 627 467,00 BGN, hors TVA et a pour objet la fourniture de 3 électrobus de marque Alfabus, modèle ECITY L08.

#### Détermination de la correction financière

- 25 Dans le cadre de ce marché public, l'autorité de gestion du programme opérationnel a enregistré un signalement d'irrégularité n° 1870. Le chef de l'autorité de gestion a envoyé à la commune de Veliko Tarnovo un courrier du 17 janvier 2022 portant à sa connaissance un signalement d'irrégularité, le lancement de la procédure au titre de l'article 73 du ZUSESIF, ainsi que la possibilité qui lui était donnée de présenter des objections.
- 26 Dans le délai prévu par l'article 73, paragraphe 2, du ZUSESIF, le 28 janvier 2022, la commune de Veliko Tarnovo a déposé une objection à l'encontre de la lettre de notification.

27 Par la décision attaquée n°RD-02-36-502, du 11 mai 2022, le chef de l'autorité de gestion du programme opérationnel 2014-2020 a fixé à la commune de Veliko Tarnovo une correction financière en raison d'une irrégularité visée à l'article 70, paragraphe 1, point 9, du ZUSESIF, résultant de la violation par la société communale de l'article 2, paragraphe 2 et de l'article 49, paragraphe 1 et de l'article 2, paragraphe 1, points 1 et 2 du ZOP et consistant en l'introduction d'une condition d'exécution du marché discriminatoire sur la base d'exigences nationales injustifiées, en application du point 10, sous a), de l'annexe n° 1 à l'article 2, paragraphe 1, de la Naredba za posochvane na nerednosti (Naredba identifiant les irrégularités). La correction s'élève à 25 % des ressources éligibles du Fonds ESI au titre du contrat de marché public n° BG16RFOP001-1.009-0005-C01-D01 du 31 mars 2020, conclu entre la société communale et « Excelor – Alfa » DZZD.

Le litige :

- 28 La procédure en première instance
- 29 La commune de Veliko Tarnovo a formé un recours devant l'Administrativen sad Veliko Tarnovo (tribunal administratif de Veliko Tarnovo) à l'encontre de la décision n° RD– 02-36-502, du 11 mai 2022 du chef de l'autorité de gestion du programme opérationnel « Régions en développement » 2014-2020.
- 30 Le tribunal de première instance a déclaré le recours recevable, mais l'a rejeté au fond, au motif que 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.
- 31 Le tribunal de première instance a jugé que la commune de Veliko Tarnovo était l'unique bénéficiaire de la subvention, étant partie au contrat administratif d'octroi de la subvention n° BG6RFOP001-1.009-1.009-0005-C01 « Transport urbain intégré de la ville de Veliko Tarnovo ». Le tribunal a également estimé qu'en sa qualité de partie au contrat de subvention, la commune pouvait légitimement être réputée destinataire de l'acte administratif individuel fixant la correction financière dans le cadre de la procédure au titre de l'article 73, paragraphes 2 et 3 du ZUSESIF relative à une irrégularité visée à l'article 70, paragraphe 1, point 9, de la même loi. Le tribunal a considéré que c'est à bon droit que l'autorité administrative avait conclu à l'existence d'une violation de la législation nationale dans le domaine des marchés publics au sens de l'article 2, paragraphe 2, combiné à l'article 49, paragraphe 1, du ZOP et de l'article 2, paragraphe 1, points 1 et 2 du ZOP, consistant à avoir énoncé, dans la procédure de passation du marché, une condition discriminatoire dans le cadre des spécifications techniques, que c'était à juste titre que ce marché avait été qualifié d'irrégulier au sens du point 10, sous a), de l'annexe n° 1 de l'article 2, paragraphe 1 de la Naredba za posochvane na nerednosti, la « Naredba identifiant les irrégularités ») et qu'avait été, en conséquence, fixée une correction financière de 25 % des dépenses éligibles au



titre du contrat concerné n° BG16RFOP001-1.009-0005-C01-D01 du 31 mars 2020.

- 32 Le tribunal de première instance n'a pas retenu l'objection selon laquelle la commune n'aurait passé ledit marché public ni de manière indépendante, ni en tant que pouvoir adjudicateur conjoint. Le tribunal a également rejeté comme étant infondées les objections aux termes desquelles, d'une part, le pouvoir adjudicateur du marché serait une personne morale, organisme public doté d'une personnalité juridique propre, qui a reçu directement la subvention, et qui l'utilise dans le cadre du marché à partir de son patrimoine et, d'autre part, la commune n'aurait pas posé d'actes en vertu du marché public et ne saurait être réputée avoir violé la législation nationale dans le domaine des marchés publics.
- 33 Le Tribunal a estimé que la circonstance que le bénéficiaire de la subvention a conclu des conventions de partenariat pour certaines activités ne le dispense pas de sa responsabilité en tant que partie au contrat administratif. La responsabilité pour l'exécution de tout contrat, y compris administratif, incombe aux parties à ce contrat. La commune de Veliko Tarnovo a participé à la procédure de concertation en vue de l'élaboration de la documentation du marché. Selon le tribunal, la clause relative à la responsabilité pour des violations et des risques, y compris pour des corrections financières avait un caractère récursoire en ce sens qu'elle visait à déterminer, dans les relations internes entre les partenaires, à qui incombera la correction financière, le rôle de cette disposition étant uniquement de donner un instrument à la commune pour réclamer les ressources qui seraient payées au titre de la correction par son partenaire.
- 34 Selon le Tribunal, le partenaire de la commune à la convention de partenariat n'acquiert ni la qualité de bénéficiaire au sens du contrat administratif, ni celle de destinataire d'une aide d'État (indépendamment du fait qu'il reçoit des actifs par l'intermédiaire de la subvention d'un tiers) ; il n'est pas dans une relation directe avec l'autorité de gestion du programme opérationnel, de telle sorte que, n'ayant reçu ni la subvention, ni une « quelconque aide d'État », il ne pourrait être destinataire d'une quelconque décision de la partie défenderesse dans la présente procédure.

#### Procédure en cassation

- 35 Le Varhoven administrativen sad (Cour administrative suprême) est saisi d'un pourvoi en cassation formé par la commune de Veliko Tarnovo à l'encontre du jugement de l'Administrativen sad (tribunal administratif) de la ville de Veliko Tarnovo.
- 36 La partie requérante au pourvoi invoque des moyens au titre de l'article 209, point 3, de l'APK, tirés de violations de formes substantielles, d'une application erronée du droit substantiel et du caractère infondé du jugement attaqué. Elle conteste les conclusions du Tribunal, selon lesquelles la commune de Veliko Tarnovo est l'unique bénéficiaire de la subvention au titre du projet et qu'en cette

qualité, elle a commis une violation de l'article 2, paragraphe 2, du Zakon za obshtestvenite porachki (ci-après le « ZOP ») lu en combinaison avec l'article 49, paragraphe 1, du ZOP et l'article 2, paragraphe 1, points 1 et 2 de la même loi. Elle affirme que les conclusions du Tribunal ne correspondent pas aux faits de l'espèce. Le marché public dans le cadre duquel a été constatée la violation alléguée a été lancé par la décision n° ASD-02-326 du 7 novembre 2019 par l'« Organizatsia na dvizhenieto, parkingi i garazhi » EOOD (l'organisme de la circulation, des parkings et des garages). En invoquant la définition légale de la notion de « bénéficiaire » conformément à l'article 2, point 10, du règlement 1303/2013, la partie requérante en cassation allègue que la société communale est la bénéficiaire de l'aide qui a fait l'objet de la détermination d'une correction, puisque, dans l'hypothèse d'aides d'État, c'est elle qui reçoit directement cette aide et qu'elle a la qualité d'organisme public, responsable du lancement et de l'exécution de l'opération spécifique d'acquisition de matériel roulant. Elle allègue que la définition de la notion de « bénéficiaire » au sens du règlement précité n'exige pas que la personne ait signé un contrat administratif de subvention, mais elle exige, dans l'hypothèse d'aides d'État, qu'elle ait reçu l'aide et qu'elle soit responsable du lancement et de l'exécution de l'opération spécifique d'acquisition. Selon la requérante, l'« Organizatsia na dvizhenieto, parkingi i garazhi » EOOD est un organisme juridique public doté d'une personnalité juridique. En outre, l'article 2.3 du contrat administratif de subvention indique explicitement que « l'aide en vue de l'achat du matériel roulant » est obtenue par l'« Organizatsia na dvizhenieto, parkingi i garazhi » EOOD et que la commune de Veliko Tarnovo est uniquement l'administrateur de l'aide. De surcroît, le point de savoir « dans le patrimoine de qui l'utilisation de la subvention produit ses effets » serait déterminant pour qualifier la société de bénéficiaire de l'aide. La partie requérante en cassation conteste la conclusion du tribunal administratif, aux termes de laquelle la commune est responsable dans la procédure de correction financière à l'égard de l'autorité de gestion pour les actes de ses partenaires en prenant à son propre compte les risques de l'utilisation de l'aide. Elle allègue que la correction financière est une mesure, non pas punitive, mais administrative de telle sorte que l'irrégularité et la correction ne sauraient être interprétées comme « un risque, lié à l'exécution du contrat de subvention ». La partie requérante conteste encore la conclusion du tribunal relative à l'inapplicabilité des règles d'utilisation de l'aide d'État. Elle allègue que la présente hypothèse se distingue des autres jurisprudences qui ont été élaborées par le tribunal bulgare dans des hypothèses de « partenariat au titre du projet » pour les motifs suivants : 1. Même si « Organizatsia na dvizhenieto, parkingi i garazhi » EOOD était partie à la convention de partenariat avec la commune de Veliko Tarnovo, elle a reçu l'aide en vue d'acheter de nouveaux bus électriques, de construire des bornes de recharge électrique, deux parking-relais et des panneaux électroniques de parking. Conformément à l'article 2, paragraphe 3, du contrat administratif, la commune était uniquement administrateur de l'aide en ce qui concerne ces ressources. Il n'y avait pas, de la part de la commune, de cofinancement, puisque les ressources précitées constituaient intégralement des ressources des Fonds ESI octroyés directement à l'organisme public. 2.

Conformément à l'article 2, paragraphe 3, du contrat administratif, les ressources indiquées des fonds ESI constituent une aide d'État pour l'organisme public. En l'espèce, l'État bulgare a déclaré au programme opérationnel que les règles relatives aux services d'intérêt économique général (SIEG) s'appliquaient à une partie des activités dans le domaine du transport urbain intégré. Il s'agit d'une compensation d'un service d'intérêt économique général conformément au règlement 1370/2007, étant donné que les critères de ladite compensation, dégagés dans l'arrêt du 24 juillet 2003, *Altmark Trans et Regierungspräsidium Magdeburg* (C-280/00, EU:C:2003:415) étaient entièrement remplis. 3. Les lignes directrices relatives aux candidatures dans le cadre du programme indiquaient explicitement que le partenaire – qui recevait cette aide devait être une société communale de transport public urbain et avoir la qualité d'« opérateur interne » conformément à la définition du paragraphe 1, point 7, des dispositions complémentaires de la *Naredba n° 2 du 15 mars 2002 za usloviyata i reda za utvarzhdavane na transportni shemi i za osashtestvyavane na obshtestveni prevozi na patnitsi s avtobusi* (Arrêté n° 2 relatif aux conditions et à la procédure d'approbation des plans de transport et l'exécution de transports publics de personnes par autobus, transposant le règlement 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 L 315 du 3 décembre 2007, p. 1). 4. Pour une bonne compréhension du cas d'espèce, il est extrêmement important de distinguer entre la notion de « personne qui reçoit une aide d'État, constituant des ressources des fonds ESI » et celle d'« administrateur d'une aide d'État, constituant des ressources des fonds ESI ». Dans l'hypothèse d'une aide d'État provenant de ressources des fonds ESI, une correction financière au titre de l'article 70, paragraphe 1, point 9, du [ZUSEFSU] pourrait uniquement être déterminée à l'égard de la personne qui reçoit l'aide. Il s'agit en effet en l'espèce de l'opérateur économique dont il a été allégué qu'il a posé un critère de sélection discriminatoire et a commis une irrégularité visée au point 10, sous a), 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 de la loi relative à la gestion des ressources des fonds structurels et d'investissement européens, ci-après la « *Naredba za posochvane* »). L'administrateur de l'aide d'État, en l'occurrence, la commune de Veliko Tarnovo, pourrait assumer la responsabilité pour la violation des règles relatives à l'aide d'État au sens de l'article 107 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

- 37 Au vu de ce qui vient d'être exposé, la partie requérante en cassation conteste la conclusion du tribunal de première instance quant au fait que le destinataire de la décision de correction financière aurait été légalement désigné. N'étant pas bénéficiaire s'agissant de cette aide, la commune soutient qu'elle ne saurait se voir

fixer une correction financière pour l'infraction précitée. Admettre la thèse inverse irait à l'encontre de l'objectif de la correction, qui constitue une mesure administrative. Si la correction était déterminée à l'égard d'une personne qui n'a pas reçu la subvention, elle acquerrait le caractère de sanction, dont elle est dépourvue.

38 La partie requérante invoque un moyen distinct sur la base duquel elle émet des objections quant à la légalité de la détermination du critère de sélection consistant en une exigence de service [de réparation et d'entretien] sur le territoire de la République de Bulgarie, compte tenu de l'objet du marché, qui fait partie du système de communications de transport des territoires urbanisés en République de Bulgarie. Elle soutient que l'autorité n'a pas exposé de considérations relatives à la proportionnalité du critère de sélection posé conformément à l'objet du marché, alors que l'arrêt du 31 mars 2022, *Smetna palata na Republika Bulgaria* (C-195/21, EU:C:2022:239) était en ce sens.

39 En date du 3 avril 2023, la partie requérante en cassation a demandé que soit déférée une demande de décision préjudicielle à la Cour de justice de l'Union européenne comportant les questions suivantes :

1. L'administrateur d'une aide d'État consistant en des ressources provenant des fonds structurels et d'investissement européens (ci-après les « fonds ESI »), qui n'est pas celui qui reçoit l'aide, relève-t-il de la notion de « bénéficiaire » de l'aide au sens de l'article 2, point 10, du règlement 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 ?

2. L'administrateur d'une aide d'État consistant en des ressources provenant des fonds ESI, qui n'est pas la personne utilisant l'aide sur la base d'un marché public peut-il être le destinataire d'une décision déterminant une correction financière en raison d'une violation de la législation nationale commise dans la passation du marché public ?

3. Est-il possible de cumuler diverses responsabilités de diverses personnes au moyen de diverses corrections financières en vue d'une mise en cause d'une responsabilité pour la violation de diverses dispositions de la législation nationale (relative aux marchés publics et aux aides d'État) ?

4. La personne destinataire de la mesure administrative que constitue la « correction financière » en raison de la commission d'une irrégularité doit-elle

remplir deux exigences cumulatives, à savoir, avoir reçu l'aide consistant dans les ressources concernées par l'irrégularité et avoir utilisé ces ressources ?

5. La responsabilité pour la violation de la loi dans l'utilisation d'une aide d'État consistant en des ressources de fonds ESI peut-elle être déterminée ou redistribuée par une convention entre celui qui reçoit l'aide et l'administrateur de l'aide ?

6. Y a-t-il une responsabilité solidaire de celui qui reçoit l'aide et de l'administrateur de l'aide et cette solidarité doit-elle être prévue dans le contrat d'octroi de l'aide ?

40 La partie défenderesse au pourvoi en cassation, à savoir le chef de l'autorité de gestion du programme opérationnel 2014-2020, [OMISSIS] conteste le bien-fondé du pourvoi en cassation. Elle soutient que c'est à juste titre que la juridiction de première instance a jugé que la commune de Veliko Tarnovo est partie à un contrat administratif d'octroi d'une subvention et que les conventions de partenariat de la commune avec d'autres personnes ne l'exonèrent pas de sa responsabilité en sa qualité de partie au contrat administratif. Selon la partie défenderesse, l'article 2, point 10 du règlement 1303/2013 et le Zakon za darzhavnite pomoshti (loi sur les aides d'État) ne permettent pas d'en décider autrement. L'article 14, paragraphe 2, de la convention de partenariat prévoyait explicitement que les corrections financières seraient à charge du tiers. La partie défenderesse soutient que la clause de responsabilité de la commune relative aux corrections financières avait un caractère récursoire par rapport au tiers – le partenaire. Elle estime infondées les objections tirées de ce que le partenaire ne se voit pas garantir un droit de participer à la procédure de détermination de la correction financière. Le tribunal aurait été fondé à décider que l'exigence de service [de réparation et d'entretien] sur le territoire de la République de Bulgarie était limitée, au motif que le lieu du service ne permettait pas de déterminer les délais de réaction. La partie défenderesse conteste le bien-fondé de l'objection tirée de l'absence d'analyse de proportionnalité de l'exigence relative à l'objet du marché.

41 Dans ses observations du 21 avril 2023, la partie défenderesse en cassation conteste le bien-fondé de la demande de décision préjudicielle et soutient que la commune de Veliko Tarnovo était bénéficiaire de l'aide en sa qualité de partie au contrat administratif.

Droit applicable :

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

43 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.

44 Loi sur l'autonomie et l'administration locale

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

45 Loi commerciale

Article 113. La société à responsabilité limitée peut être constituée par une ou plusieurs personnes, lesquelles répondent des obligations de la société jusqu'à concurrence de leur participation au capital social.

46 Zakon za obshtesvenite porachki (loi sur les marchés publics)

Art. 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.

Art. 49. (1) Les spécificités techniques doivent garantir l'égalité d'accès des soumissionnaires et des participants à la procédure de passation de marché public et ne pas créer d'obstacles injustifiés à la passation du marché public en mise en concurrence.

§ 3 [des dispositions complémentaires du ZOP] 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 2014, L 94, p. 65) ;

47 Zakon za upravljenie na sredstvata ot Evropeyskite fondove pri spodeleno upravljenie (loi relative à la gestion des ressources des fonds européens en gestion partagée, ci-après le « ZUSEFSU », dont l'intitulé antérieur à la modification parue au DV n° 51, de 2022, entré en vigueur le 1<sup>er</sup> juillet 2022, était libellé comme suit : Zakon za upravljenie na sredstvata ot evropeyskite strukturni i investitsionni fondove (loi relative à la gestion des ressources des fonds structurels et d'investissement européens – ZUSESIF)

L'article 70, paragraphe 1 : 1) Le soutien financier provenant des ressources des Fonds européens en gestion partagée 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.

Art. 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.

48 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 de la loi relative à la gestion des ressources des fonds structurels et d'investissement européens)

Point 10 de l'annexe n° 1 à l'article 2, paragraphe 1 : Modifications illicites d'un marché public.

Le recours à des :

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

qui sont discriminatoires sur la base d'exigences nationales, régionales ou locales injustifiées.

a) cas dans lesquels les entités économiques ont été empêchées de participer à la procédure de passation d'un marché public en raison de motifs d'exclusion, de critères de sélection et/ou d'attribution, ou de conditions d'exécution du marché, ou de spécifications techniques, qui incluent des exigences nationales, régionales ou locales injustifiées.

Il en va par exemple ainsi des cas dans lesquels, au moment du dépôt de l'offre, il existe une exigence selon laquelle les participants ou les soumissionnaires :

- doivent être établis ou avoir un représentant dans le pays ou dans la région, ou
- doivent avoir une expérience et/ou une compétence professionnelle dans le pays ou la région, ou

– doivent posséder des installations dans le pays ou la région.

En toute hypothèse, quand il n'est pas possible de décrire avec suffisamment de précision une exigence spécifique donnée (relative aux motifs d'exclusion, aux critères de sélection, aux critères d'attribution, aux conditions d'exécution du marché ou aux spécifications techniques), la référence utilisée dans cette exigence doit être accompagnée des termes « ou équivalent » afin de garantir la possibilité de concurrence. Lorsque ces conditions sont réunies, il n'y a pas d'irrégularité et aucune correction financière n'est fixée.

49 Zakon za darzhavnite pomoshti (loi sur les aides d'État)

Article 9, paragraphe 1. L'administrateur d'une aide est la personne qui octroie ou gère, y compris en la mettant en place, une aide d'État ou une aide de minimis, sauf si la loi en dispose autrement.

(2) Lorsque l'aide d'État ou l'aide de minimis est octroyée par une personne sur laquelle une autorité publique exerce une influence dominante, l'administrateur de l'aide est l'autorité publique dominante.

(3) Lorsque l'aide d'État ou l'aide de minimis est octroyée par un acte du Conseil des ministres, l'administrateur de l'aide est le ministre ou une autre autorité publique qui est responsable de la mise en œuvre de la politique étatique concernée dans le secteur dans lequel l'aide est octroyée.

(4) Lorsque l'aide d'État ou l'aide de minimis est octroyée par une autorité gérant le programme opérationnel ou par une autorité telle que le l'opérateur du programme, l'administrateur de l'aide est l'autorité responsable de la gestion et de la mise en œuvre du programme.

(5) Dans les cas visés aux paragraphes 1 à 4, l'administrateur de l'aide peut attribuer une partie de ses fonctions en vertu de la présente loi à un organisme de droit public, autorité publique ou entreprise publique, qui sera responsable en qualité d'administrateur de l'aide des fonctions attribuées et exécutera les obligations qui y sont liées à l'égard de celui qui reçoit l'aide.

Responsabilités de l'administrateur de l'aide

Art. 12, paragraphe 1 L'administrateur de l'aide est responsable de l'octroi et de l'utilisation conformes à la loi des aides d'État et des aides de minimis conformément au droit de l'Union européenne et à la législation bulgare.

(2) L'administrateur de l'aide, habilité à disposer du budget, peut mettre en place ou accorder des aides d'État ou des aides de minimis, liées à des mesures de financement ou de cofinancement national au titre de projets et de programmes, financés par les fonds de l'Union européenne, l'instrument « Shengen », l'instrument financier transitoire, des programmes de dons et autres, lorsque sont



prévues à cet effet des ressources dans la loi relative au budget de l'État pour l'année concernée ou dans les prévisions budgétaires à moyen terme.

Art. 20. (1) Constitue un bénéficiaire d'une aide toute entreprise à laquelle est destinée une aide d'État ou une aide de minimis, ainsi que toute entreprise qui bénéficie directement ou indirectement de cette aide en recevant sous quelque forme que ce soit un avantage économique présentant tous les éléments requis pour constituer une aide au sens de l'article 107, paragraphe 1, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

Paragraphe 1, point 7, des dispositions complémentaires du ZDP : l'« aide d'État » est toute aide relevant du champ d'application de l'article 107, paragraphe 1, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, accordée par l'État ou la commune, ou sur le compte de ressources étatiques ou communales, directement ou par l'intermédiaire de tiers, sous quelque forme que ce soit, qui fausse ou qui menace de fausser la libre concurrence en favorisant certaines entreprises ou certaines productions ou le commerce de certains produits ou la fournitures de services, dans la mesure où elles affecte les échanges entre États membres de l'Union européenne.

- 50 La naredba n° 2 ot 15.03.2002 za usloviyata i reda za utvarzhdavane na transportmi shemi i za osashtestvyavane na obshtestveni prevozi na patnitsi s avtobusi (Arrêté n° 2 du 15 mars 2002 relatif aux conditions et modalités d'approbation des plans de transport et de fourniture de services de transport public de voyageurs par autobus) <sup>1</sup> (ci-après, la « Naredba n° 2 »)

Art. 2. Le transport public de voyageurs par autobus sur des plans de transport approuvés sur le territoire de la République de Bulgarie peut être effectué par des personnes physiques et morales, enregistrées en qualité de commerçants, qui détiennent une licence de transport de voyageurs sur le territoire de la République de Bulgarie ou une licence de la Communauté, ainsi que tout autre document requis par la loi et par la présente Naredba.

Art. 16 (1) Le conseil communal attribue les transports par autobus au terme de la procédure menée en vertu de la loi sur les concessions ou la loi sur les marchés publics et en conformité avec le 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), lorsque le pouvoir adjudicateur prévoit une indemnisation des transporteurs pour les coûts encourus et/ou leur accorde des droits exclusifs en contrepartie de l'exécution d'une obligation de service public.

<sup>1</sup> Publiée au DV n° 32/2002 ; modifiée et complétée à plusieurs reprises, dont la dernière a été publiée au DV n° 44/2011.

(2). Est interdite l'attribution de marchés dans les conditions visées à l'article 5, paragraphe 4, 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.

§ 1 Dispositions complémentaire. Il convient d'entendre au sens de la présente Naredba par :

7. « opérateur interne », une entité juridiquement distincte qui
  - a) est une personne visée à l'article 2 et
  - b) sur laquelle le conseil communal ou, dans le cas de plusieurs conseils communaux adjudicataires, au moins l'un d'entre eux, exerce un contrôle analogue à celui qu'il exerce sur ses propres services, et
  - c) l'opérateur interne et toute personne sur laquelle celui-ci a un quelconque contrôle, exercent leur activité de transport public de voyageurs sur le territoire de la commune concernée, à l'exclusion d'éventuelles lignes sortantes et autres éléments accessoires à cette activité se prolongeant sur le territoire d'autorités locales compétentes voisines, et
  - d) ne participe pas à des mises en concurrence concernant la fourniture de services publics de transport de voyageurs organisés en dehors du territoire de l'autorité locale compétente ; l'opérateur interne ne peut participer à des mises en concurrence que pendant les deux années qui précèdent le terme du contrat de service public qui lui a été attribué directement, à condition qu'ait été prise une décision définitive visant à soumettre les services de transport de voyageurs faisant l'objet du contrat de l'opérateur interne à une mise en concurrence équitable et que l'opérateur interne n'ait conclu aucun autre contrat de service public attribué directement.
8. « Obligation de service public », l'exigence déterminée par le conseil communal en vue de garantir le transport public de voyageurs que la personne visée à l'article 2, si elle considérait uniquement son propre intérêt commercial, n'assumerait pas ou n'assumerait pas dans la même mesure ou dans les mêmes conditions sans contrepartie.
10. « Compensation de service public », tout avantage, notamment financier, octroyé, sur fonds publics, directement ou indirectement par le conseil communal pendant la période de mise en œuvre d'une obligation de service public de transport ou lié à cette période.
11. Un « contrôle similaire à celui que le conseil communal exerce sur ses propres services » existe, lorsque ce dernier est représenté significativement au sein des organes d'administration, de direction ou de surveillance et/ou est unique propriétaire de la société, et/ou détient le contrôle sur les décisions stratégiques et

les décisions individuelles de gestion, prises par les organes de gestion de la société conformément aux statuts, au contrat de société ou à son acte de constitution.

12. « Transports publics de voyageurs », les services de transport de voyageurs d'intérêt économique général offerts au public sans discrimination et en permanence.

13. « Attribution directe », attribution d'un service de transport public de voyageurs en l'absence de toute concurrence ou de toute autre procédure de mise en concurrence.

Droit de l'Union européenne :

- 51 RÈGLEMENT (CE) n° 1370/2007 DU PARLEMENT EUROPEEN 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

Art. 2 Définitions

a) « transports publics de voyageurs », les services de transport de voyageurs d'intérêt économique général offerts au public sans discrimination et en permanence ;

Aux fins du présent règlement, on entend par :

a) « transports publics de voyageur », les services de transport de voyageurs d'intérêt économique général offerts au public sans discrimination et en permanence ;

d) « opérateur de service public », toute entreprise ou groupement d'entreprises de droit public ou privé qui exploite des services publics de transport de voyageurs ou tout organisme public qui fournit des services publics de transport de voyageurs ;

e) « obligation de service public », l'exigence définie ou déterminée par une autorité compétente en vue de garantir des services d'intérêt général de transports de voyageurs qu'un opérateur, s'il considérait son propre intérêt commercial, n'assumerait pas ou n'assumerait pas dans la même mesure ou dans les mêmes conditions sans contrepartie ;

f) « droit exclusif », droit habilitant un opérateur de service public à exploiter certains services publics de transport de voyageurs sur une ligne, un réseau ou dans une zone donnée, à l'exclusion de tout autre opérateur de service public ;

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 ;

h) « attribution directe », attribution d'un contrat de service public à un opérateur de service public donné en l'absence de toute procédure de mise en concurrence préalable ;

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 ;

j) « opérateur interne », une entité juridiquement distincte sur laquelle l'autorité locale compétente ou, dans le cas d'un groupement d'autorités, au moins une autorité locale compétente, exerce un contrôle analogue à celui qu'elle exerce sur ses propres services ;

52 DIRECTIVE 2014/24/UE DU PARLEMENT EUROPÉEN ET DU CONSEIL du 26 février 2014 relative aux marchés publics abrogeant la directive 2004/18/CE

53 RÈGLEMENT (UE) n° 1303/2013 DU PARLEMENT EUROPEEN ET DU CONSEIL du 17 décembre 2013 portant dispositions communes relatives au Fonds européen de développement régional, au Fonds social européen, au Fonds de cohésion, au Fonds européen agricole pour le développement rural et au Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche, portant dispositions générales applicables au Fonds européen de développement régional, au Fonds social européen, au Fonds de cohésion et au Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche, et abrogeant le règlement (CE) n 1083/2006 du Conseil (ci-après le « règlement 1303/2013 »)

## Article 2

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 ( <sup>4</sup> ), (UE) n° 1408/2013 ( <sup>5</sup> ) et (UE) n° 717/2014 ( <sup>6</sup> ) 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 ;

#### 54 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 :

55 Dans le cadre de la procédure précitée, la formation de céans a constaté un seul arrêt du Varhoven administrativen sad relatif à un contrôle de légalité d'une décision déterminant une correction financière de la commune de Veliko Tarnovo relative à une irrégularité commise par l'« Organizatsia na dvizhenieto, parkingi i garazhi » EOOD de la ville de Veliko Tarnovo (arrêt du Varhoven administrativen sad dans l'affaire administrative n° 11041/2021). Le VAS a rejeté le recours formé contre la décision de détermination de la correction financière, au motif que la commune de Veliko Tarnovo est le bénéficiaire en vertu de la procédure, qu'elle a posé la restriction dans le cadre de la procédure de passation de marché public par l'« Organizatsia na dvizhenieto, parkingi i garazhi » EOOD et qu'elle doit supporter la responsabilité de la correction financière déterminée dans le respect de la loi.

Motifs de la demande de décision préjudicielle

56 La détermination à la commune de la correction financière contestée au principal trouve son fondement dans un acte par lequel un autre opérateur économique a violé une disposition du droit de l'Union européenne, transposée en [droit national].

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.

58 La jurisprudence du Varhoven administrativen sad relative au contrôle de légalité des décisions de détermination d'une correction financière dans le cadre de la procédure, qui a été relevée ci-dessus, ne tient compte ni de la définition de la notion de « bénéficiaire » au sens de l'article 2, point 10, du règlement 1303/2013 dans le cadre des aides d'État, ni de la teneur des notions de « transport public de voyageurs », « opérateur de service d'intérêt économique général », d'« obligation de service public d'intérêt économique général » de « la personne qui reçoit une aide d'État provenant des ressources des fonds ESI » et de « compensation de service public d'intérêt économique général » au sens du règlement n° 1370/2007.

59 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 lignes

directrices relatives aux candidatures dans le cadre de la procédure, mais également d'interpréter des notions issues de norme communautaire directement applicable dans le cadre de la résolution du présent litige.

- 60 Pour pouvoir répondre aux questions de savoir si la commune de Veliko Tarnovo est l'unique bénéficiaire de la subvention au titre du projet et si elle a commis, en cette qualité, une violation de l'article 2, paragraphe 2, du Zakon za obshtestvenite porachki (loi sur les marchés publics, ci-après le « ZOP ») combiné avec l'article 49, paragraphe 1, du ZOP et l'article 2, paragraphe 1, point 1 et point 2 de la même loi, qui a donné lieu à une correction financière dans son chef, il y a lieu d'interpréter la notion de « bénéficiaire » conformément à l'article 2, point 10, du règlement 1303/2013 dans le cadre des aides d'État.
- 61 S'il est établi que l'« Organizatsia na dvizhenieto, parkingi i garazhni » EOOD est bénéficiaire de l'aide qui a fait l'objet de la fixation d'une correction, en sa qualité de personne ayant reçu cette aide et d'organisme public qui est responsable du lancement et de l'exécution de l'opération spécifique d'acquisition de matériel roulant, se posent les questions de savoir pourquoi le droit de participer à la procédure de détermination de la correction financière ne lui a pas été garanti et si elle a qualité pour intervenir en tant que partie dans la procédure d'annulation devant le tribunal.
- 62 Compte tenu du principe de primauté du droit de l'Union européenne sur le droit interne, ainsi que de l'obligation d'utiliser les ressources provenant des fonds ESI conformément à la loi, la formation du Varhoven administrativen sad estime qu'il y a lieu de déférer la présente demande de décision préjudicielle à la Cour de justice de l'Union européenne qui répondra aux questions posées par la partie requérante en cassation, ainsi qu'à celles qui sont formulées d'office par la formation de céans de la manière suivante.
- 63 L'administrateur d'une aide d'État consistant en des ressources provenant de fonds ESI qui n'est pas celui qui reçoit l'aide relève-t-il de la notion de « bénéficiaire » de l'aide au sens de l'article 2, point 10, du règlement 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 ?

Dans le cas présent, la commune de Veliko Tarnovo, en ce qui concerne les ressources utilisées pour l'achat de bus électriques, est l'administrateur de l'aide d'État provenant des ressources des fonds ESI. Pour une bonne résolution du litige, il y a lieu de déterminer si, en tant que telle, elle est aussi bénéficiaire de

l'aide provenant des ressources des fonds ESI, octroyée en tant qu'aide d'État à la société communale.

Ensuite, il est décisif pour la résolution du litige au fond de répondre à la question suivante :

- 64 L'administrateur d'une aide d'État consistant en des ressources provenant des fonds ESI qui n'est pas la personne qui utilise l'aide sur la base d'un marché public peut-il être le destinataire d'une décision déterminant une correction financière en raison d'une violation de la législation/du droit national de l'Union européenne commise dans la passation du marché public ?

La correction financière en tant que mesure administrative est déterminée à un opérateur économique en raison d'une action ou d'une omission violant la législation nationale/le droit de l'Union dans l'utilisation des ressources des fonds ESI. La commune, en sa qualité de personne morale, qui n'utilise pas les ressources provenant des fonds ESI au titre du contrat de passation d'un marché public, peut-elle assumer la responsabilité, par l'intermédiaire de corrections financières, de violations commises dans la procédure relative à ce marché ?

Ensuite :

- 65 La personne destinataire de la mesure administrative que constitue une « correction financière » en raison de la commission d'une irrégularité au sens de l'article 2, point 36 du règlement 1303/2013 doit-elle remplir deux conditions cumulatives, à savoir avoir reçu l'aide constituant les ressources concernées par l'irrégularité et être la personne qui a utilisé ces ressources ?

Dans la mesure où les juridictions invoquent, dans la partie relative à la responsabilité pour la correction financière, une clause récursoire de la convention de partenariat, se pose la question suivante :

- 66 La responsabilité pour la violation de la loi dans l'utilisation d'une aide, consistant en des ressources des fonds ESI, peut-elle être déterminée ou redistribuée par un contrat entre la personne qui reçoit l'aide et l'administrateur de l'aide, ou bien incombe-t-elle à celui qui reçoit l'aide et qui l'utilise illégalement ?
- 67 Y a-t-il une responsabilité solidaire de celui qui reçoit l'aide et de l'administrateur de celle-ci et cette solidarité doit-elle être prévue dans le contrat d'octroi de l'aide ?
- 68 D'autre part, conformément à l'article 41 de la Charte, un droit fondamental des justiciables est le droit à une bonne administration. Le droit à une bonne administration comprend : 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 aux documents qui la concernent ; 3) l'obligation pour l'administration de motiver ses décisions. Conformément à l'article 51 de la Charte, celle-ci est applicable par les États membres lorsqu'ils mettent en œuvre le



droit de l'Union. L'octroi de subvention est une application directe du droit de l'Union, ce qui signifie également que les autorités nationales, responsables de l'application du droit, sont tenues de respecter 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 traduisent un principe général du droit de l'Union dont la Cour de justice de l'Union européenne exige invariablement le respect dans sa jurisprudence, car il s'agit d'un élément des droits de la défense – arrêts du 18 décembre 2008, *Sopropé* (C-349/07, EU:C:2008:746, point 37) et 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. » – arrêts du 18 décembre 2008, *Sopropé* (C-349/07, EU:C:2008:746, point 38) et 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, conformément à l'article 47 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 un tribunal dans le respect des conditions prévues au présent article.
- 72 En ce sens, 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 une pratique des autorités nationales ou une jurisprudence nationale selon laquelle, dans une situation telle que celle au principal, un « opérateur de services d'intérêt économique général » tel que l'« Organizatsia na dvizhenieto, parkingi i garazhni » EOOD, 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 de détermination d'une correction financière dans un contrat qu'il a conclu, ni le droit de participer à la procédure juridictionnelle tendant à l'annulation de cet acte administratif, au motif que cet opérateur supporte une responsabilité civile récursoire en sa qualité de partenaire de la commune en vertu de la convention de partenariat
- 73 Par conséquent, le Varhoven administrativen sad est saisi d'un litige dont la résolution implique l'interprétation et l'application de dispositions du droit de l'Union.

En raison des considérations qui ont été exposées et sur le fondement de l'article 267, alinéa 3, lu conjointement avec le premier alinéa, sous b), de cette disposition du TFUE [OMISSIS], le Varhoven administrativen sad (Cour administrative suprême) de la République de Bulgarie

### ORDONNE

[OMISSIS] que la Cour de justice de l'Union européenne soit SAISIE des questions suivantes :

1. L'administrateur d'une aide d'État consistant en des ressources provenant des fonds structurels et d'investissement européens (ci-après les « fonds ESI »), qui n'est pas celui qui reçoit l'aide, relève-t-il de la notion de « bénéficiaire » de l'aide dans le cadre des aides d'État au sens de l'article 2, point 10, du règlement 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 ?

2. L'administrateur d'une aide d'État consistant en des ressources provenant du fonds ESI qui n'est pas la personne utilisant l'aide sur la base d'un marché public peut-il être valablement un destinataire d'une décision de détermination d'une correction financière en raison d'une violation de la législation nationale/du droit de l'Union européenne dans la passation du marché public ?

3. La personne destinataire de la mesure administrative que constitue la « correction financière » en raison de la commission d'une irrégularité au sens de l'article 2, point 36, du règlement 1303/2013 doit-elle, dans l'hypothèse d'aides d'État dont les ressources proviennent des fonds ESI, remplir deux exigences cumulatives, à savoir être la personne qui a reçu l'aide consistant dans les ressources concernées par l'irrégularité et être celle qui a utilisé ces ressources ?

4. La responsabilité pour la violation de la loi dans l'utilisation d'une aide d'État consistant en des ressources provenant des fonds ESI peut-elle être déterminée ou redistribuée par un contrat entre celui qui a reçu l'aide et l'administrateur de celle-ci, ou bien est-ce celui qui reçoit l'aide et qui l'utilise illégalement qui doit assumer cette responsabilité ?

5. Y a-t-il une responsabilité solidaire de celui qui reçoit l'aide et de l'administrateur de celle-ci et cette solidarité doit-elle être prévue dans le contrat d'octroi de l'aide ?

6. 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 au principal, un « opérateur de service d'intérêt économique général » tel que l'« Organizatsia na dvizhenieto, parkingi i garazhni » EOOD, 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'il a conclu ni le droit de participer à la procédure juridictionnelle tendant à l'annulation de cet acte administratif, au motif que cet opérateur supporte une responsabilité civile récursoire en sa qualité de partenaire de la commune en vertu de la convention de partenariat ?

[OMISSIS]

DOCUMENT DE TRAVAIL