



Recueil de la jurisprudence

ARRÊT DE LA COUR (cinquième chambre) 25 janvier 2024*

« Renvoi préjudiciel – Transports – Règlement (CE) n° 1370/2007 – Services publics de transport de voyageurs par chemin de fer et par route – Contrats de service public – Obligations de service public – Compensation de service public – Article 4, paragraphe 1, sous b) – Contenu obligatoire des contrats de service public – Paramètres de calcul de la compensation de service public – Détermination des paramètres préalable, objective et transparente – Absence de procédure de mise en concurrence – Application des règles de calcul de la compensation contenues dans l'annexe du règlement (CE) n° 1370/2007 – Conditions prévues par la réglementation nationale pour le versement de la compensation – Détermination du montant de la compensation dans la loi sur le budget de l'État pour l'année concernée et versement de ce montant à l'autorité nationale compétente – Fixation des paramètres de calcul de la compensation par renvoi à des règles générales »

Dans l'affaire C-390/22,

ayant pour objet une demande de décision préjudicielle au titre de l'article 267 TFUE, introduite par l'Okrazhen sad – Burgas (tribunal régional de Burgas, Bulgarie), par décision du 7 juin 2022, parvenue à la Cour le 14 juin 2022, dans la procédure

Obshtina Pomorie

contre

« ANHIALO AVTO » OOD,

LA COUR (cinquième chambre),

composée de M. E. Regan (rapporteur), président de chambre, MM. Z. Csehi, M. Ilešič, I. Jarukaitis et D. Gratsias, juges,

avocat général : M. A. Rantos,

greffier : M^{me} R. Stefanova-Kamisheva, administratrice,

vu la procédure écrite et à la suite de l'audience du 21 juin 2023,

considérant les observations présentées :

- pour l'Obshtina Pomorie, par M^e Y. Boshnakov, avocat,
- pour le gouvernement bulgare, par M^{mes} T. Mitova et L. Zaharieva, en qualité d'agents,

* Langue de procédure : le bulgare.

– pour la Commission européenne, par M. P. Messina, M^{mes} E. Rousseva et F. Tomat, en qualité d'agents,

ayant entendu l'avocat général en ses conclusions à l'audience du 5 octobre 2023,

rend le présent

Arrêt

- 1 La demande de décision préjudicielle porte sur l'interprétation des dispositions du règlement (CE) n° 1370/2007 du Parlement européen et du Conseil, du 23 octobre 2007, relatif aux services publics de transport de voyageurs par chemin de fer et par route, et abrogeant les règlements (CEE) n° 1191/69 et (CEE) n° 1107/70 du Conseil (JO 2007, L 315, p. 1), en particulier de l'article 4, paragraphe 1, sous b), i), de celui-ci.
- 2 Cette demande a été présentée dans le cadre d'un litige opposant l'Obshtina Pomorie (commune de Pomorie, Bulgarie) à « ANHIALO AVTO » OOD (ci-après « Anhialo »), une société de transport titulaire d'un contrat de service public, au sujet de la compensation due par cette commune en contrepartie des coûts occasionnés par l'exécution des obligations de service public de transport de voyageurs par autobus.

Le cadre juridique

Le droit de l'Union

- 3 Aux termes des considérants 9, 27 et 30 du règlement n° 1370/2007 :
 - « (9) [...] Pour garantir l'application des principes de transparence, d'égalité de traitement des opérateurs concurrents et de proportionnalité, lorsque des compensations ou des droits exclusifs sont octroyés, il est indispensable de définir dans un contrat de service public passé entre l'autorité compétente et l'opérateur de service public choisi la nature des obligations de service public et les contreparties convenues. La forme ou l'appellation de ce contrat peuvent varier selon les systèmes juridiques des États membres.
- [...]
- (27) Les compensations accordées par les autorités compétentes pour couvrir les coûts occasionnés par l'exécution des obligations de service public devraient être calculées de manière à éviter toute surcompensation. Lorsqu'une autorité compétente prévoit d'attribuer un contrat de service public sans mise en concurrence, elle devrait également respecter des règles détaillées assurant l'adéquation du montant des compensations et reflétant un souci d'efficacité et de qualité des services.
- [...]
- (30) Les contrats de service public attribués directement devraient faire l'objet d'une plus grande transparence. »

4 L'article 1^{er} du règlement n° 1370/2007, intitulé « Objet et champ d'application », dispose, à son paragraphe 1 :

« Le présent règlement a pour objet de définir comment, dans le respect des règles du droit communautaire, les autorités compétentes peuvent intervenir dans le domaine des transports publics de voyageurs pour garantir la fourniture de services d'intérêt général qui soient notamment plus nombreux, plus sûrs, de meilleure qualité ou meilleur marché que ceux que le simple jeu du marché aurait permis de fournir.

À cette fin, le présent règlement définit les conditions dans lesquelles les autorités compétentes, lorsqu'elles imposent des obligations de service public ou qu'elles en confient l'exécution à une entreprise, octroient une compensation aux opérateurs de service public en contrepartie des coûts supportés et/ou leur accordent des droits exclusifs en contrepartie de l'exécution d'obligations de service public. »

5 Intitulé « Définitions », l'article 2 de ce règlement prévoit :

« Aux fins du présent règlement, on entend par :

[...]

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 ;

[...]

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

[...] »

6 L'article 3 dudit règlement, intitulé « Contrats de service public et règles générales », énonce, à son paragraphe 1 :

« Lorsqu'une autorité compétente décide d'octroyer à l'opérateur de son choix un droit exclusif et/ou une compensation, quelle qu'en soit la nature, en contrepartie de la réalisation d'obligations de service public, elle le fait dans le cadre d'un contrat de service public. »

7 L'article 4 du règlement n° 1370/2007, intitulé « Contenu obligatoire des contrats de service public et des règles générales », prévoit, à son paragraphe 1 :

« Les contrats de service public et les règles générales :

[...]

b) établissent à l'avance, de façon objective et transparente :

- i) les paramètres sur la base desquels la compensation, s'il y a lieu, doit être calculée ; et
- ii) la nature et l'ampleur de tous droits exclusifs accordés,

de manière à éviter toute surcompensation. Dans le cas des contrats de service public attribués conformément à l'article 5, paragraphes 2, 4, 5 et 6, ces paramètres sont déterminés de façon qu'aucune compensation ne puisse excéder le montant nécessaire pour couvrir l'incidence financière nette sur les coûts et les recettes occasionnés par l'exécution des obligations de service public, en tenant compte des recettes y relatives conservées par l'opérateur de service public ainsi que d'un bénéfice raisonnable ;

[...] »

8 L'article 5 de ce règlement, intitulé « Attribution des contrats de service public », dispose, à son paragraphe 5 :

« En cas d'interruption des services ou de risque imminent d'apparition d'une telle situation, l'autorité compétente peut prendre une mesure d'urgence. Cette mesure d'urgence prend la forme d'une attribution directe ou d'un accord formel de prorogation d'un contrat de service public ou de l'exigence de l'exécution de certaines obligations de service public. [...] »

9 L'article 6 dudit règlement, intitulé « Compensation de service public », prévoit, à son paragraphe 1 :

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

10 Le point 2 de l'annexe du règlement n° 1370/2007, intitulée « Règles applicables à la compensation dans les cas évoqués à l'article 6, paragraphe 1 », est ainsi libellé :

« La compensation ne peut pas excéder un montant correspondant à l'incidence financière nette, équivalant à la somme des incidences, positives ou négatives, dues au respect de l'obligation de service public sur les coûts et les recettes de l'opérateur de service public. Les incidences sont évaluées en comparant la situation où l'obligation de service public est remplie avec la situation qui aurait existé si l'obligation n'avait pas été remplie. Pour calculer l'incidence financière nette, l'autorité compétente s'inspire de la formule suivante :

Coûts occasionnés par une obligation de service public ou un ensemble d'obligations de service public imposées par la ou les autorités compétentes et figurant dans un contrat de service public et/ou dans une règle générale,

moins toute incidence financière positive générée au sein du réseau exploité au titre de l'obligation ou des obligations de service public en question,

moins les recettes tarifaires ou toute autre recette générée lors de l'exécution de l'obligation ou des obligations de service public en question,

plus un bénéfice raisonnable,

égal à une incidence financière nette. »

Le droit bulgare

La loi sur les transports routiers

- 11 L'article 4 des dispositions finales du *Zakon za avtomobilnite prevozi* (loi sur les transports routiers) (DV n° 82, du 17 septembre 1999), dans sa version applicable au litige au principal, énonce, à ses paragraphes 1 et 3 :

« (1) Le budget d'État de la République de Bulgarie inclut chaque année les dépenses destinées à :

1. subventionner le transport de voyageurs sur des lignes d'autobus non rentables dans les zones intra-urbaines et le transport dans des régions montagneuses et autres, sur proposition du ministre des Transports, des Technologies de l'information et des Communications ;

2. compenser la diminution des recettes résultant de l'application des tarifs prévus par la réglementation pour certaines catégories de voyageurs.

[...]

(3) Les conditions et les modalités d'octroi des fonds visés au paragraphe 1, ainsi que les conditions et modalités de délivrance des titres de transport pour le transport de certaines catégories de voyageurs prévues par la réglementation, sont déterminées dans une ordonnance adoptée par le Conseil des ministres sur proposition du ministre des Transports, des Technologies de l'information et des Communications. »

L'ordonnance n° 3, du 4 avril 2005

- 12 La *Naredba n° 3 za usloviata i reda za predostavyane na sredstva za subsidirane na prevoza na patnitsite po nerentabilni avtobusni linii vav vatreshnogradskia transport i transporta v planinski i drugi rayoni* (ordonnance n° 3 relative aux conditions et aux modalités d'octroi de fonds destinés à subventionner le transport de voyageurs par autobus quant aux lignes non rentables dans le transport intra-urbain et dans les zones montagneuses et autres) (DV n° 33, du 15 avril 2005), du 4 avril 2005, prévoyait, à son article 1^{er}, paragraphe 1 :

« La présente ordonnance fixe les conditions et les modalités d'octroi des subventions prévues au budget central pour le transport intra-urbain de voyageurs et pour le transport interurbain de voyageurs dans les zones montagneuses et frontalières faiblement peuplées du pays. »

L'ordonnance de 2015

- 13 La Naredba za usloviata i reda za predostavyane na sredstva za kompensirane na namalenite prihodi ot prilaganeto na tseni za obshtestveni patnicheski prevozi po avtomobilnia transport, predvideni v normativnite aktove za opredeleni kategorii patnitsi, za subsidirane na obshtestveni patnicheski prevozi po nerentabilni avtobusni linii vav vatreshnogradskia transport i transporta v planinski i drugi rayoni i za izdavane na prevozni dokumenti za izvarshvane na prevozite (ordonnance relative aux conditions et aux modalités d'octroi des fonds destinés à compenser la diminution des recettes provenant de l'application des tarifs des transports publics de voyageurs par route prévus par la réglementation pour certaines catégories de voyageurs et à subventionner les transports publics de voyageurs sur les lignes d'autobus non rentables dans le cadre des transports intra-urbains et des transports dans les zones montagneuses et autres, et de délivrance des titres de transport pour la réalisation des transports) (DV n° 51, du 7 juillet 2015), du 29 mars 2015, dans sa version applicable aux faits au principal (ci-après l'« ordonnance de 2015 »), dispose, à son article 1^{er}, paragraphes 1 et 2 :

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

(2) Les fonds visés au paragraphe 1 constituent une compensation de service public pour le transport public de voyageurs au sens du règlement [n° 1370/2007] et ils sont octroyés sous réserve des conditions et modalités prescrites par ledit règlement et par la législation nationale en vigueur. »

- 14 L'article 2, paragraphe 1, de cette ordonnance est libellé comme suit :

« Les fonds visés par la présente ordonnance sont octroyés jusqu'à concurrence du montant déterminé par la loi sur le budget de l'État pour l'année concernée. »

- 15 Aux termes de l'article 3, paragraphes 1 et 4, de ladite ordonnance :

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

[...]

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

16 L'article 55, paragraphes 1 et 2, de la même ordonnance énonce :

« 1. Les subventions pour le transport de voyageurs sont versées aux transporteurs depuis le budget des communes, à concurrence d'un montant qui n'excède pas la somme correspondant à l'incidence financière nette de l'accomplissement de l'obligation de service public.

2. L'incidence financière nette est déterminée en fonction des coûts occasionnés par l'obligation de service public imposée par l'autorité compétente et figurant dans un contrat de service public et/ou dans une règle générale, diminués de tout résultat financier positif généré au sein du réseau exploité au titre de l'obligation de service public en question, déduction faite des recettes tarifaires ou de toute autre recette générée par l'exécution de l'obligation de service public en question, majorés d'un bénéfice raisonnable. »

17 L'article 56 de l'ordonnance de 2015 prévoit :

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

(2) Les contrats règlent nécessairement les conditions suivantes :

1. les paramètres sur la base desquels la subvention est calculée ;
2. la nature, l'ampleur et la portée de tout droit exclusif accordé et la durée du contrat ;
3. les mécanismes de détermination des coûts directement liés à la prestation des services, tels que les frais de personnel, l'énergie, les redevances d'infrastructure, l'entretien et la réparation des véhicules de transport public, du matériel roulant et des installations nécessaires à la prestation des services de transport de voyageurs, ainsi que la part des coûts indirects liés à la prestation des services ;
4. les mécanismes de répartition du produit de la vente des titres de transport, qui peut être conservé par l'opérateur de service public, reversé à l'autorité compétente ou partagé entre eux ;
5. le montant du bénéfice raisonnable ;
6. l'obligation pour les maires des communes et les transporteurs de procéder à des contrôles effectifs si les voyageurs sont en règle sur les lignes de transport intra et interurbaines subventionnées.

[...]

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

Le litige au principal et les questions préjudicielles

- 18 Par décision du 14 août 2013, le gouverneur de l'oblast de Burgas (Bulgarie) a autorisé le maire de la commune de Pomorie à procéder, pour une période n'excédant pas six mois, à l'attribution directe d'un contrat de service public, au sens de l'article 5, paragraphe 5, du règlement n° 1370/2007, de transport de voyageurs par autobus sur des lignes déterminées. La conclusion d'un tel contrat visait à remédier à l'interruption du service public de transport de voyageurs sur les lignes concernées en raison de l'expiration des contrats précédemment conclus et de la clôture simultanée de la procédure d'attribution d'un nouveau contrat de service public.
- 19 Le 1^{er} novembre 2013, sur la base de cette décision, la commune de Pomorie, en qualité d'autorité locale compétente, et Anhialo, en tant qu'opérateur de service public, ont conclu un contrat en vertu duquel cette société s'est vu confier l'exploitation du service public de transport de voyageurs sur les lignes concernées (ci-après le « contrat en cause »). Conformément à l'article 2 de ce contrat, la durée de celui-ci courrait jusqu'à la clôture de la procédure de passation de marché prévue par la loi sur les marchés publics. Par ailleurs, aux termes de l'article 5 dudit contrat, l'autorité locale compétente s'engageait à verser à l'opérateur, dans les délais fixés par le ministère des Finances, les fonds correspondant, le cas échéant, à une subvention, conformément à la législation nationale en vigueur, et à une compensation des transports gratuits et à prix réduit dont pouvaient bénéficier certaines catégories de citoyens éligibles, en application de cette législation.
- 20 Le 15 janvier 2019, le contrat en cause a été résilié au terme d'une procédure prévue par la loi sur les marchés publics. Dans la mesure où il est constant qu'Anhialo a fourni les services de transport prévus par ce contrat, cette société a réclamé à la commune de Pomorie le paiement des compensations dues conformément audit contrat pour la période allant du 1^{er} janvier 2016 au 31 décembre 2018. La commune de Pomorie lui a versé la somme de 3 690 leva bulgares (BGN) (environ 1 886 euros), laquelle correspond au montant total des fonds fixés et versés par le budget central de la République de Bulgarie à cette commune à titre de subventions aux transports intra et interurbains.
- 21 Contestant le montant de cette somme, Anhialo a introduit un recours devant le Rayonen sad Pomorie (tribunal d'arrondissement de Pomorie, Bulgarie). Une expertise judiciaire comptable a établi l'incidence financière nette, au sens des dispositions de l'annexe du règlement n° 1370/2007 et de l'article 55 de l'ordonnance de 2015, pour cette société sur la période en cause. Cette expertise a établi que l'incidence financière nette de l'obligation de service public qui pesait sur ladite société s'élevait à environ 86 000 BGN (environ 43 800 euros). Devant cette juridiction, Anhialo a demandé le versement d'une partie du montant dû restant impayé, à savoir 24 931,60 BGN (environ 12 700 euros).
- 22 Par un jugement du 8 novembre 2021, le Rayonen sad Pomorie (tribunal d'arrondissement de Pomorie) a accueilli ce recours. Cette juridiction a notamment considéré que l'objectif de la compensation de service public, au sens du règlement n° 1370/2007, est de corriger l'effet financier négatif net subi par l'opérateur pour la fourniture du service public. Elle a estimé que la commune de Pomorie ne saurait soutenir qu'Anhialo n'avait pas droit à une compensation de service public au motif que le contrat en cause ne contenait pas les conditions obligatoires visées à l'article 56, paragraphe 2, de l'ordonnance de 2015, dès lors que ce contrat avait été conclu le 1^{er} novembre 2013, à savoir antérieurement à l'adoption de cette ordonnance.

- 23 La commune de Pomorie a interjeté appel de ce jugement devant l'Okrazhen sad – Burgas (tribunal régional de Burgas, Bulgarie), la juridiction de renvoi. Elle fait valoir que le règlement n° 1370/2007 étant d'effet direct à compter de la date de son adoption, à savoir le 23 octobre 2007, les exigences visées à l'article 4, paragraphe 1, de celui-ci sont en vigueur dès cette date et que leur absence dans le contrat en cause prive de tout fondement le versement d'une subvention. La commune de Pomorie déduit également de l'article 5 du contrat en cause que son obligation de transférer des subventions est non pas inconditionnelle, mais subordonnée à la réunion des conditions prévues par la réglementation nationale. Ainsi, il ne saurait lui être reproché, en l'absence de versement au budget communal d'une subvention provenant du budget central de l'État, qu'aucune compensation de service public n'a été versée aux transporteurs. La commune soutient enfin qu'elle ne peut déterminer elle-même le montant des compensations et des subventions et ne peut que procéder à une répartition des sommes qui lui sont allouées à ce titre de manière ciblée.
- 24 Anhialo fait valoir devant la juridiction de renvoi qu'elle a, ainsi qu'il ressort de l'expertise judiciaire comptable, respecté toutes les exigences prévues par le règlement n° 1370/2007 et par l'ordonnance de 2015. Elle soutient que l'objection selon laquelle l'État serait responsable du paiement des subventions à la commune est infondée. Selon elle, l'article 3, paragraphe 1, de cette ordonnance prévoit que la responsabilité de la conformité des contrats de transport public au règlement n° 1370/2007 incombe entièrement aux communes. De ce fait, l'octroi de subventions provenant du budget central de l'État dépendrait uniquement de la commune concernée et du respect par celle-ci des exigences légales relatives à l'attribution des contrats de service public. Dès lors, la commune de Pomorie, qui est tenue d'assurer les transports publics sur son territoire, demeurerait toujours redevable d'une compensation de service public intégrale à l'opérateur de service public intéressé, indépendamment du point de savoir si une subvention lui a été accordée ou non.
- 25 La juridiction de renvoi relève que l'ordonnance de 2015 a été adoptée sur la base de la loi sur les transports routiers, dans sa version applicable au litige au principal, notamment l'article 4, paragraphe 1, des dispositions finales de celle-ci, et que l'article 2, paragraphe 1, de cette ordonnance prévoit que les fonds sont octroyés jusqu'à concurrence du montant déterminé par la loi sur le budget de l'État pour l'année concernée. Elle expose également que l'article 56, paragraphe 1, de ladite ordonnance dispose que les subventions sont accordées uniquement aux opérateurs de service public avec lesquels la commune concernée a conclu des contrats qui répondent aux exigences prévues par le règlement n° 1370/2007. Or, la réglementation nationale serait interprétée par les autorités compétentes en ce sens qu'elle exige, pour le paiement d'une compensation de service public, que celle-ci soit prévue par cette loi et versée à l'autorité compétente. Cependant, le règlement n° 1370/2007, en particulier l'article 6, paragraphe 1, de celui-ci, ne comporterait pas une telle exigence en ce qui concerne le versement d'une compensation de service public.
- 26 Par conséquent, la juridiction de renvoi cherche à savoir si ce règlement permet à un État membre de prévoir des exigences et des restrictions supplémentaires pour le versement d'une compensation de service public à un transporteur en contrepartie de l'exécution par ce dernier d'une obligation de service public.
- 27 Par ailleurs, le contrat en cause ne définirait pas les paramètres sur la base desquels la compensation de service public est calculée, mais renverrait sur ce point à la réglementation nationale. Selon la juridiction de renvoi, dès lors que l'article 4, paragraphe 1, sous b), i), du règlement n° 1370/2007 prévoit que « les contrats de service public et les règles générales »

établissent ces paramètres, l'emploi de la conjonction « et » pourrait être interprétée en ce sens qu'il suffit que les paramètres sur la base desquels la compensation est calculée soient fixés dans des règles générales, à savoir celles adoptées dans le cadre de l'ordonnance de 2015 et, auparavant, de l'ordonnance n° 3, du 4 avril 2005. Une autre interprétation consisterait à considérer que ces paramètres doivent nécessairement être fixés non pas seulement dans des règles générales, mais également dans le contrat de service public, au sens de ce règlement.

28 Dans ces conditions, l'Okrazhen sad – Burgas (tribunal régional de Burgas) a décidé de surseoir à statuer et de poser à la Cour les questions préjudicielles suivantes :

- « 1) Les dispositions du règlement [n° 1370/2007] permettent-elles qu'un État membre instaure, au moyen d'une loi nationale ou de règles internes, en ce qui concerne le paiement d'une compensation au transporteur pour l'exécution d'une obligation de service public, des exigences et des limitations supplémentaires qui ne sont pas prévues par ce règlement ?
- 2) L'article 4, paragraphe 1, sous b), i), du règlement [n° 1370/2007] permet-il le versement d'une compensation à un transporteur pour l'exécution d'une obligation de service public, lorsque les paramètres sur la base desquels la subvention est calculée ne sont pas établis à l'avance dans un contrat de service public, mais sont fixés à l'avance dans des règles générales, et lorsque l'incidence financière nette ou le montant de la compensation à verser est déterminé conformément au mécanisme prévu par [ce règlement] ? »

Sur la première question

- 29 Par sa première question, la juridiction de renvoi demande, en substance, si l'article 4, paragraphe 1, sous b), du règlement n° 1370/2007 doit être interprété en ce sens qu'il s'oppose à une réglementation d'un État membre selon laquelle la compensation versée par l'autorité compétente à un opérateur de service public dans le cadre de l'exécution d'un contrat de service public ne peut être octroyée à ce dernier que si les fonds correspondant à cette compensation ont été prévus par la loi sur le budget de cet État membre pour l'année concernée et ont été versés à cette autorité.
- 30 Il y a lieu de rappeler que, aux termes de l'article 1^{er}, paragraphe 1, premier alinéa, du règlement n° 1370/2007, celui-ci a pour objet de définir comment, dans le respect des règles du droit de l'Union, les autorités compétentes peuvent intervenir dans le domaine des transports publics de voyageurs pour garantir la fourniture de services d'intérêt général qui soient, notamment, plus nombreux, plus sûrs, de meilleure qualité ou meilleur marché que ceux que le simple jeu du marché aurait permis de fournir.
- 31 À cette fin, ce règlement définit, conformément au second alinéa de cet article 1^{er}, paragraphe 1, les conditions dans lesquelles les autorités compétentes, lorsqu'elles imposent des obligations de service public ou qu'elles en confient l'exécution à une entreprise, octroient une compensation aux opérateurs de service public en contrepartie des coûts supportés et/ou leur accordent des droits exclusifs en contrepartie de l'exécution d'obligations de service public.

- 32 Le règlement n° 1370/2007 contient ainsi des règles spéciales prévoyant des modalités d'intervention dans les régimes généraux de marchés publics, qui ont pour objet d'instaurer un cadre légal en matière d'octroi de compensations et/ou de droits exclusifs pour les coûts occasionnés par l'exécution des obligations de service public (arrêt du 21 décembre 2023, DOBELES AUTOBUSU PARKS e.a., C-421/22, EU:C:2023:1028, point 35 et jurisprudence citée).
- 33 Parmi les dispositions formant ce cadre légal, l'article 3, paragraphe 1, de ce règlement prévoit que, lorsqu'une autorité compétente d'un État membre décide d'octroyer à l'opérateur de son choix un droit exclusif et/ou une compensation de service public, quelle qu'en soit la nature, en contrepartie de la réalisation d'obligations de service public, elle le fait dans le cadre d'un contrat de service public, cette disposition posant ainsi le principe selon lequel les obligations de service public et les compensations y afférentes doivent être établies dans le cadre d'un tel contrat (arrêt du 21 décembre 2023, DOBELES AUTOBUSU PARKS e.a., C-421/22, EU:C:2023:1028, point 36 et jurisprudence citée).
- 34 Il découle des termes explicites de l'article 6, paragraphe 1, première phrase, du règlement n° 1370/2007 qu'une compensation liée à un tel contrat de service public, quelles qu'en soient les modalités, doit respecter les exigences prévues à l'article 4 de ce règlement, lequel détermine son contenu obligatoire.
- 35 En outre, selon la seconde phrase de cet article 6, paragraphe 1, la compensation, lorsqu'elle est attribuée en l'absence de toute procédure de mise en concurrence, doit également être conforme aux dispositions détaillées prévues à l'annexe du règlement n° 1370/2007 concernant le calcul de la compensation, lesquelles sont destinées, ainsi qu'il ressort du considérant 27 de celui-ci, à assurer tant l'adéquation du montant de la compensation que l'efficacité et la qualité du service public. Tel est le cas, notamment, d'un contrat de service public, comme dans l'affaire au principal, attribué directement, au sens de l'article 2, sous h), de ce règlement, par l'autorité locale compétente à un opérateur de service public, en tant que mesure d'urgence, en vertu de l'article 5, paragraphe 5, dudit règlement.
- 36 Or, d'une part, l'article 4, paragraphe 1, sous b), i), du règlement n° 1370/2007 précise que les contrats de service public, quelles que soient les modalités de leur conclusion, doivent établir à l'avance, de façon objective et transparente, les paramètres sur la base desquels la compensation, lorsqu'elle est prévue, doit être calculée.
- 37 D'autre part, lorsque le contrat de service public a été conclu en l'absence de toute procédure de mise en concurrence, la seconde phrase de l'article 4, paragraphe 1, sous b), de ce règlement, lue conjointement avec le point 2 de l'annexe de celui-ci, prescrit que ces paramètres doivent être déterminés de façon à ce que la compensation ne puisse pas excéder un montant correspondant à l'incidence financière nette pour l'opérateur de service public de l'exécution des obligations de service public. Ce montant est obtenu en déduisant des coûts occasionnés pour l'exécution de tels obligations les incidences financières positives de celles-ci et les recettes tarifaires générées lors de l'exécution des obligations de service public, et en majorant le résultat obtenu d'une somme au titre du « bénéfice raisonnable » qu'est en droit d'attendre tout opérateur.
- 38 Ainsi qu'il ressort des considérants 9 et 30 du règlement n° 1370/2007, de telles obligations concernant les contreparties convenues dans un contrat de service public visent à garantir le respect des principes d'égalité de traitement, de proportionnalité et de transparence, ce dernier principe revêtant une importance d'autant plus essentielle lorsque le contrat de service public accorde une compensation en l'absence de procédure de mise en concurrence.

- 39 Certes, il découle des dispositions de l'article 4, paragraphe 1, sous b), du règlement n° 1370/2007 que les autorités compétentes, dans la mesure où il leur incombe de fixer les paramètres de calcul de la compensation due à un opérateur de service public, jouissent nécessairement d'une certaine marge d'appréciation pour concevoir un régime de compensation (voir, en ce sens, arrêt du 21 décembre 2023, DOBELES AUTOBUSU PARKS e.a., C-421/22, EU:C:2023:1028, point 42), celle-ci étant cependant encadrée strictement par la seconde phrase de cet article 4, paragraphe 1, sous b), et par les règles détaillées figurant à l'annexe de ce règlement lorsque, comme dans l'affaire au principal, la compensation est accordée dans le cadre d'un contrat de service public en l'absence de procédure de mise en concurrence.
- 40 Toutefois, il n'en demeure pas moins que, selon la jurisprudence de la Cour, les États membres, lorsqu'ils exercent la marge d'appréciation qui leur est conférée par un règlement, lequel, en vertu de l'article 288, deuxième alinéa, TFUE, est obligatoire dans tous ses éléments et est directement applicable dans tout État membre, doivent utiliser cette marge d'appréciation dans les limites des dispositions de ce règlement, afin de ne pas porter atteinte au contenu et aux objectifs de celui-ci (voir, en ce sens, arrêt du 28 avril 2022, Meta Platforms Ireland, C-319/20, EU:C:2022:322, points 58 et 60 ainsi que jurisprudence citée).
- 41 Or, ainsi que M. l'avocat général l'a relevé en substance aux points 43 et 44 de ses conclusions, une compensation, dont le montant versé à un opérateur de service public dans le cadre d'un contrat de service public dépend lui-même du montant des fonds déterminé chaque année par la loi sur le budget de l'État membre concerné et du versement ultérieur de ces fonds à l'autorité locale compétente, repose sur des paramètres de calcul qui méconnaissent les exigences découlant de l'article 4, paragraphe 1, sous b), du règlement n° 1370/2007, lu conjointement avec le point 2 de l'annexe de celui-ci. En effet, contrairement aux prescriptions de ces dispositions, de tels paramètres, d'une part, ne sont pas établis à l'avance, de façon objective et transparente, et, d'autre part, n'ont pas de rapport avec l'incidence financière nette pour l'opérateur de transport public de l'exécution de l'obligation de service public.
- 42 Il convient, dès lors, de constater qu'un tel régime de compensation ne permet pas à l'opérateur de service public concerné de déterminer, avec toute la précision requise, lors de la conclusion du contrat de service public, la compensation qu'il est en droit de percevoir de l'autorité compétente en contrepartie de l'exécution des obligations de service public lui incombant.
- 43 Dans cette mesure, ce régime est susceptible, en raison de l'insécurité due à l'absence de transparence quant au montant de la compensation qui pourra être versée, de porter atteinte à l'objectif poursuivi par le règlement n° 1370/2007, consistant, ainsi qu'il ressort du point 30 du présent arrêt, à définir les conditions de l'octroi d'une compensation afin de garantir, dans des conditions de concurrence équitables, la fourniture de services publics de transport de voyageurs à la fois efficaces et financièrement rentables, en vue d'atteindre un niveau élevé de qualité de ces services (arrêt du 21 décembre 2023, DOBELES AUTOBUSU PARKS e.a., C-421/22, EU:C:2023:1028, point 45 et jurisprudence citée).
- 44 Il s'ensuit qu'un tel régime excède la marge d'appréciation reconnue aux États membres par l'article 4, paragraphe 1, sous b), du règlement n° 1370/2007, aux fins de la détermination des régimes de compensation de service public.
- 45 En conséquence, il convient de répondre à la première question que l'article 4, paragraphe 1, sous b), du règlement n° 1370/2007 doit être interprété en ce sens qu'il s'oppose à une réglementation d'un État membre selon laquelle la compensation versée par l'autorité

compétente à un opérateur de service public dans le cadre de l'exécution d'un contrat de service public ne peut être octroyée à ce dernier que si les fonds correspondant à cette compensation ont été prévus par la loi sur le budget de cet État membre pour l'année concernée et ont été versés à cette autorité.

Sur la seconde question

- 46 Par sa seconde question, la juridiction de renvoi demande, en substance, si l'article 4, paragraphe 1, sous b), du règlement n° 1370/2007 doit être interprété en ce sens qu'il s'oppose à une réglementation d'un État membre qui permet le versement, par l'autorité compétente, d'une compensation à un opérateur de service public dans le cadre de l'exécution d'un contrat de service public lorsque les paramètres sur la base desquels cette compensation est calculée ne sont pas établis dans ce contrat, mais sont fixés à l'avance, de façon objective et transparente, dans des règles générales qui déterminent le montant de ladite compensation.
- 47 Conformément à une jurisprudence constante, il y a lieu, pour l'interprétation d'une disposition du droit de l'Union, de tenir compte non seulement des termes de celle-ci, mais également de son contexte et des objectifs poursuivis par la réglementation dont elle fait partie [voir, en ce sens, arrêt du 24 octobre 2019, *Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato (Attribution directe d'un contrat de service public de transport)*, C-515/18, EU:C:2019:893, point 23].
- 48 En ce qui concerne, en premier lieu, les termes de l'article 4, paragraphe 1, sous b), du règlement n° 1370/2007, il convient de relever que, selon ceux-ci, les contrats de service public « et » les règles générales doivent, conformément au point i) de cette disposition, établir à l'avance, de façon objective et transparente, les paramètres sur la base desquels la compensation de service public, lorsqu'elle est prévue, doit être calculée.
- 49 Il ressort clairement de ces termes que, parmi les actes permettant de déterminer le montant de la compensation, figurent non seulement les contrats de services public, mais également les règles générales, lesquelles sont définies à l'article 2, sous l), du règlement n° 1370/2007, comme étant des mesures qui s'appliquent sans discrimination à tous les services publics de transport de voyageurs d'un même type dans une zone géographique donnée où une autorité compétente est responsable.
- 50 Il s'ensuit que l'article 4, paragraphe 1, sous b), du règlement n° 1370/2007 n'impose pas que tous les paramètres du calcul de la compensation prévue par un contrat de service public soient définis dans un tel contrat, mais exige uniquement que ces paramètres soient déterminés à l'avance, de façon objective et transparente, que ce soit dans un contrat de service public ou dans des règles générales.
- 51 Cette interprétation est corroborée, en deuxième lieu, par le contexte dans lequel s'inscrit cette disposition. En effet, l'article 2, sous i), du règlement n° 1370/2007 prévoit que relève de la notion de « contrat de service public » les actes juridiquement contraignants manifestant l'accord entre une autorité compétente et un opérateur de service public en vue de confier à ce dernier la gestion et l'exploitation des services publics de transport de voyageurs soumis aux obligations de service public. Cette disposition précise également que, selon le droit des États membres, le contrat de service public peut également consister en une décision arrêtée par l'autorité compétente qui prend la forme d'un acte individuel, législatif ou réglementaire, ou qui contient les conditions dans lesquelles cette autorité fournit elle-même les services ou confie la fourniture de ceux-ci à un opérateur interne.

- 52 Il en ressort que, comme le confirme également le considérant 9 du règlement n° 1370/2007, compte tenu des différences existant entre les systèmes juridiques des États membres, la notion de « contrat de service public », au sens de ce règlement, doit être prise au sens large, et recouvre non seulement des actes de nature contractuelle, mais également des actes de nature différente, notamment législative et réglementaire. Il en découle qu'un tel contrat peut consister dans la combinaison d'un acte juridique général attribuant la gestion d'un service public à un opérateur et d'un acte administratif détaillant les exigences relatives à ce service, confirmant ainsi, comme M. l'avocat général l'a indiqué au point 54 de ses conclusions, que les paramètres de calcul de la compensation de service public peuvent être déterminés par référence à des règles générales, de nature législative ou réglementaire.
- 53 En ce qui concerne, en troisième lieu, les objectifs poursuivis par le règlement n° 1370/2007, il convient de rappeler que, ainsi qu'il a été relevé aux points 36 et 38 du présent arrêt, l'objectif de transparence revêt une importance essentielle s'agissant des paramètres de calcul d'une compensation de service public, en particulier lorsque celle-ci n'est pas accordée dans le cadre d'une procédure de mise en concurrence.
- 54 Or, il n'est pas nécessaire, afin d'atteindre cet objectif, que tous les paramètres de calcul de la compensation soient prévus dans le contrat de service public conclu entre l'autorité nationale compétente et l'opérateur de service public. En effet, dès lors que des règles générales relatives à de tels paramètres sont, conformément à l'article 4, paragraphe 1, sous b), i), du règlement n° 1370/2007, établies à l'avance, de façon objective et transparente et qu'elles respectent, en outre, en l'absence de procédure de mise en concurrence, les règles détaillées énoncées à l'annexe de ce règlement, un opérateur de service public est en mesure de déterminer, avec toute la précision requise, le montant de la compensation qui lui est due pour l'exécution des obligations de service public lui incombant.
- 55 En conséquence, il convient de répondre à la seconde question que l'article 4, paragraphe 1, sous b), du règlement n° 1370/2007 doit être interprété en ce sens qu'il ne s'oppose pas à une réglementation d'un État membre qui permet le versement par l'autorité compétente d'une compensation à un opérateur de service public dans le cadre de l'exécution d'un contrat de service public lorsque les paramètres sur la base desquels cette compensation est calculée ne sont pas établis dans ce contrat, mais sont fixés à l'avance, de façon objective et transparente, dans des règles générales qui déterminent le montant de ladite compensation.

Sur les dépens

- 56 La procédure revêtant, à l'égard des parties au principal, le caractère d'un incident soulevé devant la juridiction de renvoi, il appartient à celle-ci de statuer sur les dépens. Les frais exposés pour soumettre des observations à la Cour, autres que ceux desdites parties, ne peuvent faire l'objet d'un remboursement.

Par ces motifs, la Cour (cinquième chambre) dit pour droit :

- 1) L'article 4, paragraphe 1, sous b), 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,**

doit être interprété en ce sens que :

il s'oppose à une réglementation d'un État membre selon laquelle la compensation versée par l'autorité compétente à un opérateur de service public dans le cadre de l'exécution d'un contrat de service public ne peut être octroyée à ce dernier que si les fonds correspondant à cette compensation ont été prévus par la loi sur le budget de cet État membre pour l'année concernée et ont été versés à cette autorité.

2) L'article 4, paragraphe 1, sous b), du règlement n° 1370/2007

doit être interprété en ce sens que :

il ne s'oppose pas à une réglementation d'un État membre qui permet le versement par l'autorité compétente d'une compensation à un opérateur de service public dans le cadre de l'exécution d'un contrat de service public lorsque les paramètres sur la base desquels cette compensation est calculée ne sont pas établis dans ce contrat, mais sont fixés à l'avance, de façon objective et transparente, dans des règles générales qui déterminent le montant de ladite compensation.

Signatures