Recueil de la jurisprudence

CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL
M. PAOLO MENGOZZI
présentées le 16 mars 2016[1]

Affaire C-2/15

DHL Express (Austria) GmbH
contre
Post-Control-Kommission

[demande de décision préjudicielle formée par le Verwaltungsgerichtshof (Cour administrative, Autriche)]

«Renvoi préjudiciel — Libre prestation de services — Services postaux dans l'Union européenne — Réglementation d'un État membre obligeant tous les prestataires des services postaux à contribuer aux coûts de fonctionnement de l'autorité réglementaire du secteur postal»

1. La directive 97/67/CE du Parlement européen et du Conseil, du 15 décembre 1997, concernant des règles communes pour le développement du marché intérieur des services postaux de la Communauté et l'amélioration de la qualité du service[2], telle que modifiée, en dernier lieu[3], par la directive 2008/6/CE du Parlement européen et du Conseil, du 20 février 2008[4] (ci-après la «directive 97/67»), autorise-t-elle les États membres à obliger l'ensemble des prestataires de services postaux à contribuer au financement de l'autorité réglementaire nationale en charge du secteur postal? Tel est l'enjeu du présent renvoi préjudiciel.

I – Le cadre juridique

A – *La directive 2008/6*

2. Le considérant 27 de la directive 2008/6 affirme que «[l]es prestataires de services postaux peuvent être tenus de contribuer au financement du service universel lorsqu'un fonds de compensation est prévu. Afin de déterminer quelles entreprises pourraient être appelées à cotiser au fonds de compensation, les États membres devraient examiner si les services qu'elles fournissent peuvent, du point de vue de l'utilisateur, être considérés comme des services relevant du service universel du fait qu'ils présentent un degré suffisant d'interchangeabilité avec celui-ci, compte tenu de leurs caractéristiques, y compris les aspects sur lesquels ils apportent une valeur ajoutée, ainsi que de l'usage et de la tarification qui leur sont réservés. Ces services ne doivent pas nécessairement réunir toutes les caractéristiques du service universel, comme la distribution quotidienne du courrier ou la couverture de l'ensemble du territoire national».

1 — Langue originale: le français.

2 — JO 1998 L 15, p. 14.

3 — Avant la directive 2008/6, la directive 97/67 avait également été modifiée par la directive 2002/39/CE du Parlement européen et du Conseil, du 10 juin 2002 (JO L 176, p. 21) ainsi que par le règlement (CE) nº 1882/2003 du Parlement européen et du Conseil, du 29 septembre 2003 (JO L 284, p. 1).

4 — JO L 52, p. 3.

3. Le considérant 28 de la directive 2008/6 rappelle que, «[a]fin de se conformer au principe de proportionnalité pour déterminer dans un État membre la contribution aux coûts de la prestation du service universel demandée à ces entreprises, les États membres devraient utiliser des critères transparents et non discriminatoires, tels que la part de ces entreprises dans les activités qui relèvent du service universel dans cet État membre. Les États membres peuvent imposer aux prestataires qui sont tenus de contribuer à un fonds de compensation, de prévoir une comptabilité séparée appropriée pour assurer le fonctionnement du fonds».

4. Le considérant 47 de la directive 2008/6 affirme que «[l]e rôle des autorités réglementaires nationales devrait rester fondamental, notamment dans les États membres où le passage à la concurrence doit encore être mené à son terme. Conformément au principe de la séparation des fonctions de réglementation et d'exploitation, les États membres devraient garantir l'indépendance de leurs autorités réglementaires nationales afin d'assurer l'impartialité de leurs décisions. Cette exigence d'indépendance est sans préjudice de l'autonomie institutionnelle et des obligations constitutionnelles des États membres et du principe de neutralité en ce qui concerne le régime de la propriété dans les États membres, établi à [l'article 345 TFUE]. Les autorités réglementaires nationales devraient disposer de toutes les ressources nécessaires, tant en ce qui concerne le personnel que les compétences spécialisées ou les moyens financiers, pour s'acquitter de leurs missions».

B – *La directive 97/67*

5. L'article 2 de la directive 97/67 est rédigé comme suit:

«Aux fins de la présente directive, on entend par:

1) "services postaux": des services qui consistent en la levée, le tri, l'acheminement et la distribution des envois postaux;

1 *bis*) "prestataire de services postaux": une entreprise qui fournit un ou plusieurs services postaux;

[…]

13) "prestataire du service universel": le prestataire de services postaux public ou privé qui assure la totalité ou une partie du service postal universel dans un État membre et dont l'identité a été communiquée à la Commission conformément à l'article 4;

14) "autorisations": toute autorisation fixant les droits et les obligations spécifiques du secteur postal et permettant à des entreprises de prester des services postaux et, le cas échéant, d'établir et/ou d'exploiter leurs réseaux pour la prestation de ces services, sous la forme d'une autorisation générale ou d'une licence individuelle telles que définies ci-après:

— par 'autorisation générale', on entend une autorisation qui n'impose pas au prestataire de services postaux concerné d'obtenir une décision explicite de l'autorité réglementaire nationale avant d'exercer les droits qui découlent de l'autorisation, que celle-ci soit régie ou non par une 'licence par catégorie' ou par le droit commun et que cette réglementation exige ou non des procédures d'enregistrement ou de déclaration,

— par 'licences individuelles', on entend une autorisation qui est octroyée par une autorité réglementaire nationale et qui donne au prestataire de services postaux des droits spécifiques ou soumet les activités dudit prestataire à des obligations spécifiques complémentaires de l'autorisation générale le cas échéant, lorsque le prestataire de services postaux n'est pas habilité à exercer les droits concernés avant d'avoir reçu la décision de l'autorité réglementaire nationale;

[…]

18) “autorité réglementaire nationale”: dans chaque État membre, l’organe ou les organes auxquels l’État membre confie, entre autres, les fonctions réglementaires relevant de la présente directive;

[…]»

6. L’article 9 de la directive 97/67 est libellé comme suit:

«1. Pour ce qui est des services qui ne relèvent pas du service universel, les États membres peuvent introduire des autorisations générales dans la mesure où cela est nécessaire pour garantir le respect des exigences essentielles.

2. Pour ce qui est des services qui relèvent du service universel, les États membres peuvent introduire des procédures d’autorisation, y compris des licences individuelles, dans la mesure où cela est nécessaire pour garantir le respect des exigences essentielles et la prestation du service universel. L’octroi d’autorisations peut:

— être subordonné à des obligations de service universel,

— si cela est nécessaire et justifié, être assorti d’exigences concernant la qualité, la disponibilité et la réalisation des services correspondants,

— le cas échéant, être subordonné à l’obligation de contribuer financièrement aux mécanismes de partage des coûts visés à l’article 7, si la prestation du service universel entraîne un coût net et constitue une charge financière inéquitable pour le ou les prestataires du service universel désignés conformément à l’article 4,

— le cas échéant, être subordonné à l’obligation de contribuer financièrement aux coûts de fonctionnement de l’autorité réglementaire nationale visée à l’article 22,

— le cas échéant, être subordonné à l’obligation de respecter les conditions de travail prévues par la législation nationale ou imposer le respect de ces conditions.

Les obligations et exigences visées au premier tiret ainsi qu’à l’article 3 ne peuvent être imposées qu’aux prestataires du service universel désignés.

[…]

3. Les procédures, obligations et exigences visées aux paragraphes 1 et 2 sont transparentes, accessibles, non discriminatoires, proportionnées, précises et univoques; elles sont publiées préalablement et se fondent sur des critères objectifs. Les États membres veillent à ce que les raisons pour lesquelles une autorisation est refusée ou retirée entièrement ou partiellement soient communiquées au demandeur et établissent une procédure de recours.»

C – *Le droit autrichien*

1. Le PMG

7. L'article 24, paragraphe 1, du Bundesgesetz über die Regulierung des Postmarktes (loi fédérale portant réglementation du marché postal[5], ci-après le «PMG») prévoit que «[t]oute personne est en droit de proposer et de fournir des services postaux dans les conditions fixées par la présente loi fédérale».

8. L'article 25, paragraphe 1, du PMG dispose que «[l]es prestataires de services postaux sont tenus de déclarer à l'autorité réglementaire la prestation projetée d'un service postal, ainsi que les modifications de son exploitation et la cessation de celle-ci, avant le début, la modification ou la cessation de l'exploitation. […]».

9. L'article 26, paragraphe 1, du PMG énonce que «[l]'acheminement à titre professionnel d'envois de correspondance jusqu'à 50 g pour le compte de tiers doit faire l'objet d'une concession».

10. L'article 37, paragraphe 2, du PMG dispose que «[l]'autorité réglementaire au sens de la présente loi et au sens de la directive [97/67] est, en ce qui concerne les tâches visées à l'article 40, la Post-Control-Kommission et, en ce qui concerne toutes les autres tâches, la Rundfunk und Telekom Regulierungs-GmbH (RTR-GmbH)».

2. Le KOG

11. L'article 34, paragraphe 3, du Bundesgesetz über die Einrichtung einer Kommunikationsbehörde Austria («KommAustria») und eines Bundeskommunikationssenates [loi fédérale relative à l'institution d'une autorité «Austria» chargée des communications («KommAustria») et d'un conseil fédéral des communications][6] (ci-après le «KOG») prévoit que «[l]es contributions financières sont déterminées et perçues sur la base du rapport entre le chiffre d'affaires de chaque redevable et le chiffre d'affaires total spécifique à la branche, le calcul étant fondé sur la totalité des chiffres d'affaires réalisés à l'intérieur du pays par la prestation de services de télécommunications».

12. L'article 34a du KOG est libellé comme suit:

«(1) Le financement des coûts supportés par la RTR-GmbH dans l'exécution des tâches […] relatives à la branche 'poste' est assuré, d'une part, par des contributions financières et, d'autre part, par des ressources budgétaires fédérales. La subvention à la charge du budget fédéral, d'un montant annuel de 200 000 euros, est versée à la RTR-GmbH en deux tranches égales […] Le montant total des autres coûts de la RTR-GmbH provenant des contributions financières peut s'élever au maximum à 550 000 euros par an.

(2) Les contributions financières émanent de la 'branche poste'. La 'branche poste' comprend les prestataires de services postaux qui sont tenus à une obligation de déclaration en application de l'article 25 [du PMG] ou qui sont bénéficiaires d'une concession en application de l'article 26 de cette même loi.

(3) L'article 34, paragraphes 3 à 15, s'applique par analogie, les termes 'Telekom-Control-Kommission' étant remplacés par les termes 'Post-Control-Kommission'.»

5 — BGBl. I nº 123/2009, dans sa rédaction publiée au BGBl. I nº 111/2010.

6 — BGBl. I nº 32/2001, dans sa rédaction publiée au BGBl. I nº 50/2010.

II – Le litige au principal et les questions préjudicielles

13. DHL Express (Austria) GmbH (ci-après «DHL Express»), branche autrichienne du groupe Deutsche Post DHL, est une entreprise active dans le secteur de la messagerie et du courrier exprès et, à ce titre, assure notamment la levée, le tri, l'acheminement et la distribution de colis d'un poids allant jusqu'à 31,5 kg, ainsi que d'imprimés et de documents – ces services étant liés à de nombreuses prestations à valeur ajoutée (relatives, par exemple, au respect garanti de certains délais de distribution, au conditionnement et au suivi des envois).

14. Par décision du 23 avril 2012, la Post-Control-Kommission (commission de contrôle des services postaux, ci-après la «PCK») a réclamé à DHL Express, pour la période allant du 1er juillet au 31 décembre 2011, une contribution au financement de la RTR-GmbH. Dans sa décision, la PCK a estimé que DHL Express était tenue à une obligation de contribuer financièrement aux activités de l'autorité réglementaire du secteur postal. En effet, outre un financement partiel d'origine publique, la législation autrichienne prévoit également une obligation de contribuer pour tous les prestataires de services postaux, qu'ils soient, ou non, en charge du service universel. La PCK a donc calculé, sur la base du chiffre d'affaires annuel prévisionnel de DHL Express pour 2011, la part de cette dernière dans le chiffre d'affaires total du secteur postal, puis elle a déterminé quelle était la part du financement de la RTR-GmbH qui devait être supportée par DHL Express.

15. DHL Express a saisi le Verwaltungsgerichtshof (Cour administrative) d'un recours contre cette décision. Elle soutient qu'elle ne fournit aucun service faisant partie du service universel, au sens de la directive 97/67, et que l'article 9, paragraphe 2, de cette directive limite la faculté, pour les États membres, d'imposer aux prestataires du secteur postal de contribuer au financement de l'autorité réglementaire nationale en charge dudit secteur aux seuls prestataires qui fournissent des services relevant du service universel. La législation nationale qui impose, sans distinction, à tous les prestataires de services postaux de contribuer audit financement serait, dès lors, contraire à ladite directive.

16. C'est dans ces conditions que, confronté à une difficulté liée à l'interprétation du droit de l'Union, le Verwaltungsgerichtshof (Cour administrative) a décidé de surseoir à statuer et, par décision parvenue au greffe de la Cour le 7 janvier 2015, de saisir cette dernière des questions préjudicielles suivantes:

«1) La directive [97/67] dans la rédaction de la directive [2008/6], notamment à son article 9, s'oppose-t-elle à une réglementation nationale selon laquelle les prestataires de services postaux sont tenus de contribuer au financement des coûts de fonctionnement de l'autorité réglementaire nationale indépendamment du point de savoir s'ils fournissent des services faisant partie du service universel?

2) En cas de réponse affirmative à la première question:

   a) Suffit-il, pour donner naissance à une obligation de financement, que le prestataire concerné fournisse des services postaux qui doivent être qualifiés de services faisant partie du service universel selon la réglementation nationale, mais qui vont au-delà de l'ensemble minimal de tels services imposé par cette directive?

   b) Y a-t-il lieu, pour la détermination de la participation d'une entreprise donnée aux contributions financières, de procéder de la même façon que pour la détermination des contributions financières au fonds de compensation prévu à l'article 7, paragraphe 4, de ladite directive?

c) L'impératif du respect des principes de non-discrimination et de proportionnalité visés à l'article 7, paragraphe 5, de ladite directive et la prise en compte de l'«interchangeabilité avec [le service universel]» visée au [considérant 27] de la directive [2008/6] exigent-ils alors que les parts de chiffre d'affaires afférentes à des prestations à valeur ajoutée, c'est-à-dire des services postaux ne relevant pas du service universel mais présentant un lien avec celui-ci, soient décomptées et ne soient pas prises en considération pour la détermination de cette participation?»

III – La procédure devant la Cour

17. Le présent renvoi préjudiciel a bénéficié des observations écrites de la requérante au principal, de la défenderesse au principal, des gouvernements autrichien, belge, espagnol, français et norvégien ainsi que de la Commission européenne.

IV – Analyse juridique

A – *Sur la première question préjudicielle*

18. Par sa première question préjudicielle adressée à la Cour, la juridiction de renvoi cherche, en substance, à établir si la directive 97/67 s'oppose à ce que les États membres obligent l'ensemble des prestataires du secteur postal à contribuer au financement de l'autorité réglementaire en charge dudit secteur.

1. La thèse de la requérante au principal

19. DHL Express, soutenue dans son argumentation par le gouvernement français, soutient que tant la lettre que la systématique de l'article 9 de la directive 97/67 imposeraient de devoir interpréter l'article 9, paragraphe 2, deuxième alinéa, quatrième tiret, de ladite directive en ce sens que les États membres ne peuvent imposer une telle contribution qu'aux seules entreprises qui fournissent des services relevant du service universel.

20. D'un point de vue littéral, l'article 9 de la directive 97/67 organise les conditions régissant la prestation des services postaux et l'accès au réseau en général. Son paragraphe 2 serait spécifiquement et exclusivement consacré aux services qui relèvent du service universel. L'article 9, paragraphe 2, deuxième alinéa, de la directive 97/67 prévoit que l'octroi d'autorisations peut être subordonné au respect d'obligations énumérées aux différents tirets. Or, le terme «autorisations» est un terme qui renverrait au régime qui s'applique aux seules entreprises en charge de services relevant du service universel. En outre, d'un point de vue systématique, un parallèle devrait être fait entre l'obligation de contribution au financement de l'autorité réglementaire en charge du secteur postal, visée à l'article 9, paragraphe 2, deuxième alinéa, quatrième tiret, de la directive 97/67 et l'obligation de contribuer financièrement au fonds de compensation prévue à l'article 9, paragraphe 2, deuxième alinéa, troisième tiret, de ladite directive. Le champ d'application personnel de cette dernière obligation est précisé aux considérants 27 et 28 de la directive 2008/6, dont il ressortirait que seules les entreprises qui fournissent des services relevant du service universel sont visées. Cela serait d'ailleurs l'approche retenue par la Commission elle-même. Partant, l'article 9, paragraphe 2, deuxième alinéa, troisième tiret, de la directive 97/67 ne concernant que les entreprises qui fournissent des services relevant du service universel, une même conclusion devrait être tirée pour les autres éléments contenus à l'article 9, paragraphe 2, deuxième alinéa, et donc y compris pour l'obligation de contribuer au financement de l'autorité réglementaire en charge du secteur postal. L'article 9, paragraphe 2, troisième alinéa, de la directive 97/67, pour sa part, confirmerait que le deuxième alinéa dudit article est effectivement consacré aux obligations pouvant concerner les entreprises fournissant des services

relevant du service universel, qu'elles soient désignées [7] ou non.

2. Analyse

21. Il ressort d'une jurisprudence itérative de la Cour que, lorsqu'une interprétation littérale ne se révèle pas particulièrement éclairante sur le sens à donner à une disposition de droit de l'Union contenue dans une directive, il importe, aux fins d'interpréter ladite disposition, d'avoir également égard à son contexte, à l'économie générale et à la finalité de la directive dont elle constitue un élément [8].

22. Je concède volontiers à la requérante au principal que l'article 9 de la directive 97/67 est une disposition qui souffre d'une piètre qualité rédactionnelle et dont l'interprétation, si l'on s'en tient à son libellé, prête à confusion. C'est donc une véritable opération de reconstruction à laquelle la Cour va devoir, à mon sens, se livrer, le texte de l'article 9 de la directive 97/67 n'étant pas – loin s'en faut – rédigé d'une manière qui en facilite la compréhension immédiate.

23. Cette opération s'avère d'autant plus nécessaire que, à l'heure actuelle, et selon ce qu'indiquent les écritures de la Commission, 18 États membres obligent l'ensemble des prestataires du service postal à contribuer au financement de leur autorité réglementaire nationale [9].

24. Afin de révéler la portée réelle de l'article 9, paragraphe 2, deuxième alinéa, quatrième tiret, de la directive 97/67, dans un premier temps, j'entamerai l'examen de ladite disposition par une analyse de sa lettre, puis de sa systématique, que je tenterai d'éclairer en revenant brièvement sur la genèse de cette disposition. Puis, dans un second temps, il me faudra rappeler quelles sont les missions de l'autorité réglementaire nationale en charge du secteur postal et exposer pourquoi je demeure convaincu que l'analogie que la requérante au principal a tenté d'établir entre les modalités de financement de ladite autorité et celles du fonds de compensation n'est pas admissible.

a) Interprétations littérale, systématique et historique

25. L'article 9 de la directive 97/67 est inséré dans le chapitre de ladite directive consacré aux conditions régissant la prestation de services postaux et l'accès au réseau. Ledit article est subdivisé en trois paragraphes.

26. Le paragraphe 1 de l'article 9 de la directive 97/67 énonce que, pour ce qui est des services qui ne relèvent pas du service universel, les États membres peuvent introduire des «autorisations générales». L'article 9, paragraphe 2, premier alinéa, de ladite directive prévoit que, pour ce qui est des services qui relèvent du service universel, les États membres peuvent introduire des «procédures d'autorisation, y compris des licences individuelles». Le deuxième alinéa dudit paragraphe dispose que l'octroi d'«autorisations» peut être soumis au respect de diverses conditions, qui sont listées aux cinq différents tirets de cet alinéa.

7 — Au sens de l'article 4 de la directive 97/67.

8 — Voir, notamment, arrêt CHEZ Razpredelenie Bulgaria (C-83/14, EU:C:2015:480, point 55 et jurisprudence citée).

9 — Et ce quelle que soit la forme de cette contribution. Le gouvernement espagnol a exposé, en ce qui le concerne, le mécanisme propre au Royaume d'Espagne. La contribution exigée prend ainsi la forme d'une taxe ou d'une redevance perçue au moment de l'inscription ou du renouvellement de l'inscription au registre des entreprises des services postaux.

27. À première vue, parce que la liste des diverses conditions auxquelles l'octroi d'«autorisations» peut être soumis est contenue au paragraphe 2 de l'article 9, et que ce paragraphe, à son premier alinéa, fait référence aux «services qui relèvent du service universel», l'on pourrait en déduire que «l'obligation de contribuer financièrement aux coûts de fonctionnement de l'autorité réglementaire nationale», visée à l'article 9, paragraphe 2, deuxième alinéa, quatrième tiret, de la directive 97/67, ne peut être imposée qu'aux prestataires de services relevant du service universel.

28. Cependant, il est intéressant de remarquer que l'article 9, paragraphe 2, deuxième alinéa, de la directive 97/67 se réfère à la notion d'«autorisations» sans autre précision. Cet alinéa peut donc être lu non pas isolément, mais, au contraire, à la lumière de l'article 2, point 14, de la directive 97/67 qui définit le terme «autorisations». Or, la lecture de cet article nous enseigne qu'il s'agit d'un terme générique, qui vise «toute autorisation fixant les droits et les obligations spécifiques du secteur postal et permettant à des entreprises de fournir des services postaux et, le cas échéant, d'établir et/ou d'exploiter leurs réseaux pour la prestation de ces services, sous la forme d'une autorisation générale ou d'une licence individuelle» [10]. Le considérant 22 ou l'article 9, paragraphe 3, de la directive 97/67 sont d'autres exemples d'usage, par le législateur, du terme «autorisation» [11] dans son acception générique.

29. Dès lors, l'interprétation littérale proposée par la requérante au principal m'apparaît bien trop restrictive.

30. On ne saurait davantage tirer argument, pour soutenir la thèse de DHL Express, de l'article 9, paragraphe 2, troisième alinéa, de la directive 97/67, aux termes duquel «les obligations et exigences visées au premier tiret [de l'article 9, paragraphe 2, deuxième alinéa, de ladite directive] ainsi qu'à l'article 3 ne peuvent être imposées qu'aux prestataires du service universel désignés». Pour autant, et eu égard à la systématique de l'article 9 de la directive 97/67 envisagé dans son ensemble, une limitation des autres tirets de l'article 9, paragraphe 2, deuxième alinéa, de ladite directive ne ferait pas de sens.

31. Reprenons les différents tirets concernés.

32. Le sort du premier tiret est réglé par l'article 9, paragraphe 2, troisième alinéa, de la directive 97/67 que je viens de citer. Les obligations de service universel ne peuvent, à l'évidence, être imposées qu'aux prestataires du service universel désignés, au sens de l'article 4, paragraphe 2, de cette directive.

33. Le deuxième tiret prévoit la possibilité d'assortir les «autorisations» d'exigences relatives à la qualité, à la disponibilité et à la réalisation des services correspondants. Rien ne s'oppose à ce que de telles conditions soient exigées de tous les prestataires de services postaux. À cet égard, je relève que l'article 9, paragraphe 1, de la directive 97/67 dispose que les États membres peuvent introduire des autorisations générales – pour les services qui ne relèvent pas du service universel – s'ils l'estiment nécessaire «pour garantir le respect des exigences essentielles». Ces exigences, définies à l'article 2, point 19, de la directive 97/67, recouvrent «les raisons générales de nature non économique qui peuvent amener un État membre à imposer des conditions pour la prestation de *services postaux*» [12], parmi lesquelles la confidentialité de la correspondance, par exemple. Or, je peux tout à fait admettre qu'obliger, dans l'autorisation générale qui chapeaute le secteur, les prestataires de services postaux – fussent-ils non universels – à respecter certains standards, en termes de qualité, de disponibilité ou de réalisation desdits services, puisse contribuer à la préservation et à la perpétuation d'exigences essentielles.

10 — L'article 2, point 14, de la directive 97/67 se poursuit par la définition des deux catégories particulières d'«autorisations» que sont les autorisations générales et les licences individuelles (voir point 5 des présentes conclusions).

11 — Aux termes de ce considérant, «les États membres devraient avoir la faculté de réglementer, par des procédures d'autorisation appropriées, sur leur territoire, la prestation des services postaux qui ne sont pas réservés aux prestataires du service universel […]».

12 — Italique ajouté par mes soins. La référence à la prestation de services postaux en général est importante.

34. Le troisième tiret concerne la possibilité de soumettre les «autorisations» au respect de l'obligation de contribuer financièrement au fonds de compensation dont la mise en place est prévue à l'article 7, paragraphe 4, de la directive 97/67. Je reviendrai un peu plus tard dans mon analyse sur cette obligation, mais j'incline déjà à considérer que, en raison du lien établi de manière *explicite* [13] par le législateur entre cette obligation et les seuls prestataires de services relevant du service universel, ce tiret doit être interprété comme ne concernant pas, en principe, l'ensemble des prestataires de services postaux.

35. Le quatrième tiret est celui sur lequel porte le présent renvoi préjudiciel. La directive 97/67 ne contient aucune disposition expresse permettant de conclure que son champ d'application soit limité aux seules entreprises qui fournissent des services relevant du service universel.

36. Le cinquième tiret envisage la possibilité de subordonner l'octroi d'«autorisations» à l'obligation de respecter les conditions de travail prévues par le droit national. Je peine à croire qu'une telle possibilité soit, elle aussi, strictement limitée aux seules entreprises qui fournissent des services relevant du service universel. Ici encore, la stricte interprétation proposée par la requérante au principal amènerait à considérer que les États membres ne seraient pas en droit d'exiger des entreprises dont l'activité est régie par des autorisations générales – celles délivrées pour la prestation de services postaux ne relevant pas du service universel – qu'elles respectent les conditions de travail nationalement déterminées. En outre, comme le deuxième tiret, le cinquième tiret doit être lu ensemble avec l'article 9, paragraphe 1, et avec l'article 2, point 19, de la directive 97/67. Or, ce dernier mentionne expressément, comme exigence essentielle, «le respect des conditions de travail».

37. Une lecture de l'article 9, paragraphe 2, deuxième alinéa, de la directive 97/67 qui ne limiterait pas nécessairement aux seuls prestataires de services relevant du service universel – sous réserve de disposition expresse contraire – la possibilité, pour les États membres, de conditionner l'octroi d'autorisations au respect des obligations qui y sont listées n'est pas contredite par l'analyse historique de ladite disposition.

38. La Commission a, dans ses écritures, fourni un certain nombre de renseignements sur les conditions dans lesquelles le Conseil de l'Union européenne a souhaité, sur initiative de l'Irlande, introduire l'article 9, paragraphe 2, deuxième alinéa, quatrième tiret, de la directive 97/67. De concert avec la Commission, j'ai tendance à considérer que, ce faisant, le législateur de l'Union européenne a souhaité ouvrir une option de financement supplémentaire pour les États membres et que le caractère facultatif desdites options plaide en faveur d'une interprétation plutôt large des dispositions y afférentes. Je relève également que, dans la directive originelle, c'est-à-dire la directive 97/67 dans sa version initiale, le législateur considérait déjà le terme «autorisation» dans son acception générique, les modifications introduites par la directive 2008/6 n'ayant pas affecté la définition initiale du terme «autorisation» [14].

39. Au-delà de ces éléments qui ont trait à la lettre, au système et à la genèse de l'article 9 de la directive 97/67, l'analyse des missions confiées aux autorités nationales réglementant le secteur postal démontre que leur rôle a été pensé par le législateur de l'Union comme n'étant pas limité aux seuls services postaux relevant du service universel.

13 — Voir, notamment, considérant 27 de la directive 2008/6. Sur l'absence de pertinence de l'analogie entre le mode de financement du fonds et le mode de financement de l'autorité réglementaire nationale, voir points 49 et suiv. des présentes conclusions.

14 — Voir article 2, point 14, de la directive 97/67 dans sa version initiale.

b) Les missions confiées aux autorités réglementaires nationales

40. L'article 9, paragraphe 2, deuxième alinéa, quatrième tiret, de la directive 97/67 permet aux États membres d'user de la faculté d'obliger les prestataires de services postaux à contribuer au financement de l'autorité réglementaire nationale. L'article 22, paragraphe 1, de la directive 97/67 prévoit que les États membres désignent «une ou plusieurs autorités réglementaires nationales *pour le secteur postal*» [15]. L'article 22, paragraphe 2, de ladite directive précise encore leurs missions. Aux termes de cette disposition, lesdites autorités ont «*en particulier* pour tâche d'assurer le respect des obligations découlant de la présente directive, notamment en établissant des procédures de suivi et des procédures réglementaires afin de garantir la prestation du service universel» [16]. Pour autant, cette mission en lien avec le service universel n'est pas exclusive puisque l'article 22, paragraphe 2, de la directive 97/67 poursuit en énonçant que les autorités nationales réglementaires «peuvent également être chargées d'assurer le respect des règles de concurrence dans le secteur postal». Ces autorités jouent également un rôle important en termes de collecte d'informations à des fins de vérification ou à des fins statistiques [17]. Or, là encore, l'obligation pour les prestataires de services postaux de communiquer ces informations aux autorités réglementaires nationales n'est pas limitée aux seuls prestataires de services relevant du service universel [18], comme cela était déjà annoncé dans l'exposé des motifs de la directive 2008/6 [19].

41. En outre, si le rôle des autorités réglementaires nationales est d'assurer le respect des obligations découlant de la directive, il est utile de rappeler que l'article 1er de la directive 97/67, qui définit l'objectif et le champ d'application de cette dernière, prévoit notamment, à son premier tiret, que cette directive établit des règles communes concernant la prestation des services postaux, entendus de manière générale.

42. Il faut également rappeler que la directive 2008/6, qui a modifié substantiellement la directive 97/67, marque un changement de paradigme dans la conception communautaire du secteur postal. En adoptant la directive 2008/6, le législateur de l'Union entend «marquer la dernière étape avant l'ouverture complète du marché en supprimant tous les droits exclusifs ou spéciaux encore en vigueur pour certains prestataires du service universel et tous les autres obstacles à la prestation des services postaux» [20]. C'est la fin d'une conception monopolistique pour faire progressivement place à la libre concurrence [21].

15 — Italique ajouté par mes soins.

16 — Italique ajouté par mes soins.

17 — Voir article 22 bis de la directive 97/67.

18 — Lire, par exemple, article 22 bis, paragraphe 2, de la directive 97/67.

19 — Au point III, 2, sous viii), de l'exposé des motifs du Conseil de la position commune (CE) nº 19/2007 arrêtée par le Conseil le 8 novembre 2007 (JO C 307E, p. 22), le Conseil a rappelé que «[l]es autorités réglementaires nationales ont pour tâche essentielle de surveiller *les marchés postaux,* y compris en recueillant les informations appropriées auprès de *tous les acteurs* du marché» (italique ajouté par mes soins).

20 — Voir point II de l'exposé des motifs du Conseil de la position commune nº 19/2007.

21 — Ce changement de paradigme est notamment illustré au considérant 23 de la directive 2008/6, aux termes duquel, «[e]n vertu de la directive [97/67], la prestation du service universel s'effectue de préférence par la désignation de prestataires du service universel. […] Avec le renforcement de la concurrence et l'augmentation des possibilités de choix, les États membres devraient jouir d'une plus grande liberté dans la détermination du moyen le plus efficace et adéquat de garantir la disponibilité du service universel, dans le respect des principes d'objectivité, de transparence, de non-discrimination, de proportionnalité et de moindre distorsion du marché qui sont nécessaires pour assurer la libre prestation de services postaux dans le marché intérieur. Les États membres peuvent retenir l'une ou plusieurs des options suivantes: laisser aux forces du marché le soin de fournir le service universel, charger une ou plusieurs entreprises d'en fournir tel ou tel volet ou de couvrir telle ou telle partie du territoire, ou avoir recours à des procédures de passation de marchés publics. […]»

43. Les autorités réglementaires nationales doivent accompagner ce changement de paradigme. Au considérant 47 de la directive 2008/6, le rôle de ces autorités est qualifié de «fondamental, notamment dans les États membres où le passage à la concurrence doit encore être mené à son terme. […] Les autorités réglementaires nationales devraient disposer de toutes les ressources nécessaires, tant en ce qui concerne le personnel que les compétences spécialisées ou les moyens financiers, pour s'acquitter de leurs missions» [22]. Ces moyens peuvent donc nécessiter la participation de tous les prestataires de services postaux au financement des activités desdites autorités.

44. Le rôle des autorités réglementaires nationales, tel qu'il a été pensé par le législateur de l'Union, va donc au-delà du seul service universel. Aux termes de la directive 97/67, lesdites autorités sont en charge de veiller à l'intérêt général dans le secteur postal, en vérifiant notamment que les acteurs du marché en cours d'ouverture se comportent d'une manière conforme aux prescriptions de ladite directive.

45. En outre, il faut également reconnaître que le législateur de l'Union a laissé une marge de manœuvre conséquente aux États membres en ce qui concerne la définition des missions et l'attribution de compétences aux autorités réglementaires nationales. Ainsi, la Commission a souligné, dans son rapport au Conseil et au Parlement européen sur l'application de la directive postale, que «la mission, les ressources et les pouvoirs des [autorités réglementaires nationales] varient grandement entre les États membres et on se demande non sans fondement si toutes les [autorités réglementaires nationales] ont les moyens requis pour s'acquitter (efficacement) de leur mission» [23].

46. Étant donné que le rôle et les missions dévolus aux autorités réglementaires nationales ont été conçus par le législateur de l'Union comme devant bénéficier à tous les acteurs du secteur postal, il serait illogique, voire inutilement discriminatoire comme le soutiennent le gouvernement norvégien et la Commission, d'interpréter l'article 9, paragraphe 2, deuxième alinéa, quatrième tiret, de la directive 97/67 en ce sens que seules les entreprises fournissant des services relevant du service universel peuvent être soumises à l'obligation de contribuer au financement des activités desdites autorités.

47. Enfin, est-il nécessaire de rappeler que, si, certes, comme le rappelle DHL Express, en vertu de la jurisprudence Corbeau [24], les services de courrier exprès et de messagerie constituent des services particuliers qui présentent des caractéristiques les distinguant fondamentalement des services postaux universels, il n'en demeure pas moins que la Cour a bien considéré que ces services de courrier exprès et de messagerie relèvent du secteur postal? Dans ces conditions, la contribution au financement de l'autorité réglementaire nationale qui peut être exigée de *tous* les prestataires de services postaux doit donc pouvoir être imposée aussi aux entreprises de courrier exprès et de messagerie.

48. Les considérations qui précèdent relatives au rôle et aux missions dévolus aux autorités nationales réglementaires m'amènent, en dernier lieu, à douter de la pertinence des arguments développés par DHL Express et le gouvernement français quant à l'analogie qui devrait être retenue entre le mode de financement desdites autorités et le mode de financement du fonds de compensation.

22 — Le rapport de la Commission au Conseil et au Parlement européen sur l'application de la directive postale [COM(2008) 884 final] a confirmé que des autorités réglementaires nationales efficaces «sont indispensables à la réalisation d'un marché intérieur des services postaux» (voir p. 6 dudit rapport).

23 — COM(2008) 884 final.

24 — C-320/91, EU:C:1993:198.

c) L'impossible analogie avec le mode de financement du fonds de compensation

49. Toujours dans cette perspective de changement de paradigme, la directive 2008/6 a souhaité la fin, de manière progressive, des droits exclusifs ou spéciaux dont pouvaient bénéficier les prestataires désignés du service universel [25] pour y préférer la consécration d'une obligation de solidarité prenant la forme d'un mécanisme de dédommagement ou de répartition du coût net des obligations de service universel [26].

50. Lorsque c'est un mécanisme de répartition du coût qui est introduit par l'État membre concerné, ce dernier a la faculté de «mettre en place un fonds de compensation qui peut être financé par une redevance imposée aux prestataires de services et/ou aux utilisateurs […] Les États membres peuvent lier l'octroi des autorisations aux prestataires de service prévues à l'article 9, paragraphe 2, à l'obligation de contribuer financièrement à ce fonds ou de se conformer aux obligations de service universel. […]» [27]. Le considérant 27 de la directive 2008/6 est néanmoins venu préciser que, «[a]fin de déterminer quelles entreprises pourraient être appelées à cotiser au fonds de compensation, les États membres devraient examiner si les services qu'elles fournissent peuvent, du point de vue de l'utilisateur, être considérés comme des services relevant du service universel du fait qu'ils présentent un degré suffisant d'interchangeabilité avec celui-ci, compte tenu de leurs caractéristiques, y compris les aspects sur lesquels ils apportent une valeur ajoutée, ainsi que de l'usage et de la tarification qui leur sont réservés. Ces services ne doivent pas nécessairement réunir toutes les caractéristiques du service universel […]».

51. Ce faisant, et contrairement à ce qui concerne le financement de l'activité des autorités réglementaires nationales, un lien explicite entre le fonds de compensation et les entreprises prestataires de services relevant du service universel a été établi. Cela s'explique par le fait que les objectifs poursuivis par la mise en place d'un fonds de compensation différent substantiellement de ceux poursuivis par la mise en place et le renforcement du rôle et des missions des autorités réglementaires nationales.

52. En effet, comme son nom l'indique, le fonds de compensation a pour objet de compenser le déséquilibre économique qui peut se créer, c'est-à-dire de «dédommager le prestataire du service universel pour les charges financières inéquitables qui résultent pour lui de la prestation de ce service» [28]. En toute logique, l'obligation de compensation devrait donc être limitée aux seuls prestataires de services qui relèvent, ou peuvent relever, du service universel [29] puisque, contrairement à ce que j'ai démontré ci-dessus concernant les autorités réglementaires nationales, les bénéfices du fonds de compensation sont limités au service universel.

53. Ainsi, l'obligation de contribuer au financement du fonds de compensation n'est pas comparable à celle de contribuer au financement des autorités réglementaires nationales et ce qui est vrai pour l'une ne l'est pas nécessairement pour l'autre. Contrairement à ce que soutient la requérante au principal, il n'y a donc pas d'analogie possible entre elles.

25 — Voir article 7, paragraphe 1, de la directive 97/67.

26 — Voir article 7, paragraphe 3, de la directive 97/67.

27 — Article 7, paragraphe 4, de la directive 97/67.

28 — Considérant 23 de la directive 97/67. L'article 9, paragraphe 2, deuxième alinéa, troisième tiret, de la directive 97/67 prévoit la faculté de conditionner l'octroi d'autorisations à l'obligation de participer au fonds de compensation «si la prestation du service universel entraîne un coût net et constitue une charge financière inéquitable pour le ou les prestataires du service universel désignés […]».

29 — C'est-à-dire aux prestataires «des services non réservés qui relèvent du service universel», pour reprendre le vocabulaire de la directive 97/67 dans sa version initiale (voir notamment article 9, paragraphe 2, de ladite directive).

d) Remarque finale

54. Il résulte de mon analyse que rien ne s'oppose, à l'article 9 de la directive 97/67, à ce qu'un État membre oblige l'ensemble des prestataires de services postaux, indépendamment du fait de savoir s'ils fournissent des services relevant ou non du service universel, à contribuer au financement des activités de l'autorité réglementaire en charge du service postal.

55. Si la Cour ne devait pas être pleinement convaincue par les arguments qui précèdent, je souhaite encore formuler une dernière remarque.

56. Même si l'on interprétait l'article 9, paragraphe 2, deuxième alinéa, de la directive 97/67, dans son intégralité, en ce sens qu'il ne concerne que les services relevant du service universel, cela ne signifierait pas, a contrario, que les États membres ne peuvent pas soumettre les prestataires de services postaux ne relevant pas du service universel à une obligation de contribuer au financement des activités des autorités réglementaires nationales.

57. Je m'explique.

58. La situation des prestataires de services ne relevant pas du service universel demeurerait régie par l'article 9, paragraphe 1, de la directive 97/67. À la lumière de ce que la Cour a jugé en ce qui concerne les procédures de traitement des réclamations qu'elle prévoit [30], la directive 97/67 n'a pas harmonisé de manière complète les conditions dans lesquelles les autorisations générales peuvent être délivrées à ces prestataires. Dans le silence de l'article 9, paragraphe 1, de la directive 97/67, il relèverait de la marge d'appréciation des États membres de décider de faire participer tous les prestataires de services postaux au financement des activités de l'autorité nationale réglementaire. Il serait d'ailleurs difficile de le leur reprocher, compte tenu du libellé du considérant 47 de la directive 2008/6 [31].

e) Conclusion de l'analyse

59. Eu égard aux considérations qui précèdent, il résulte de mon analyse que l'article 9 de la directive 97/67 ne s'oppose pas à une réglementation nationale qui oblige les prestataires de services postaux à contribuer au financement de l'autorité réglementaire nationale en charge du secteur postal indépendamment du fait de savoir s'ils fournissent ou non des services relevant du service universel.

B – *Sur la seconde question préjudicielle*

60. Étant donné que la juridiction de renvoi n'adresse sa seconde question préjudicielle à la Cour qu'au cas où cette dernière répondrait de manière affirmative à la première question posée et, compte tenu de la réponse que je suggère d'apporter à cette première question, il n'y a pas lieu, pour la Cour, de prendre position sur cette seconde question.

V – Conclusion

61. Eu égard aux considérations qui précèdent, je suggère à la Cour de répondre à la première question préjudicielle posée par le Verwaltungsgerichtshof (Cour administrative) comme suit: La directive 97/67/CE du Parlement européen et du Conseil, du 15 décembre 1997, concernant des règles communes pour le développement du marché intérieur des services postaux de la Communauté et l'amélioration de la qualité du service, telle que modifiée par la directive 2008/6/CE du Parlement

30 — Voir arrêt DHL International (C-148/10, EU:C:2011:654, points 35 et 36 ainsi que jurisprudence citée).

31 — Voir points 4 et 43 des présentes conclusions.

européen et du Conseil, du 20 février 2008, et notamment son article 9, ne s'oppose pas à une réglementation nationale qui oblige les prestataires de services postaux à contribuer au financement de l'autorité réglementaire nationale en charge du secteur postal indépendamment du fait de savoir s'ils fournissent ou non des services relevant du service universel.