ARRÊT DE LA COUR (cinquième chambre)

11 mars 2004 *

Dans l'affaire C-240/02,

ayant pour objet une demande adressée à la Cour, en application de l'article 234 CE, par le Tribunal Supremo (Espagne) et tendant à obtenir, dans le litige pendant devant cette juridiction entre

Asociación Profesional de Empresas de Reparto y Manipulado de Correspondencia (Asempre),

Asociación Nacional de Empresas de Externalización y Gestión de Envíos y Pequeña Paquetería

et

Entidad Pública Empresarial Correos y Telégrafos,

Administración General del Estado,

* Langue de procédure: l'espagnol.

une décision à titre préjudiciel sur l'interprétation de 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 (JO 1998, L 15, p. 14),

LA COUR (cinquième chambre),

composée de M. P. Jann (rapporteur), faisant fonction de président de la cinquième chambre, MM. C. W. A. Timmermans et S. von Bahr, juges,

avocat général: M. A. Tizzano,
greffier: Mme M. Múgica Arzamendi, administrateur principal,

considérant les observations écrites présentées:

— pour le gouvernement espagnol, par Mme R. Silva de Lapuerta, en qualité d'agent,

— pour le gouvernement belge, par Mme A. Snoecx, en qualité d'agent,

— pour la Commission des Communautés européennes, par MM. K. Simonsson et L. Escobar Guerrero, en qualité d'agents,

vu le rapport d'audience,

ayant entendu les observations orales de l'Asociación Profesional de Empresas de Reparto y Manipulado de Correspondencia (Asempre), représentée par Me J. M. Piqueras Ruiz, abogado, du gouvernement espagnol, représenté par Mme N. Díaz Abad, en qualité d'agent, et de la Commission, représentée par MM. K. Simonsson et J. L. Buendía Sierra, en qualité d'agent, à l'audience du 26 juin 2003,

ayant entendu l'avocat général en ses conclusions à l'audience du 23 octobre 2003,

rend le présent

Arrêt

1 Par ordonnance du 16 mai 2002, parvenue à la Cour le 1er juillet suivant, le Tribunal Supremo a posé, en application de l'article 234 CE, deux questions préjudicielles relatives à l'interprétation de 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 (JO 1998, L 15, p. 14, ci-après la «directive»). Ces questions ont été soulevées dans le cadre d'un recours que deux associations espagnoles d'opérateurs de services postaux, l'Asociación Profesional de Empresas de Reparto y Manipulado de Correspondencia (ci-après

«Asempre») et l'Asociación Nacional de Empresas de Externalización y Gestión de Envíos y Pequeña Paquetería, ont introduit contre le décret royal n° 1829/1999, du 3 décembre 1999, portant approbation du règlement régissant la prestation de services postaux (*BOE* n° 313, du 31 décembre 1999, p. 46433, ci-après le «décret royal»).

Le cadre juridique

Le droit communautaire

2 La directive vise, tel qu'il résulte de son huitième considérant, à assurer une libéralisation progressive et contrôlée dans le secteur postal. En vertu de son article 1er, elle établit des règles communes concernant, en particulier, la prestation d'un service postal universel au sein de la Communauté, ainsi que les critères définissant les services susceptibles d'être réservés aux prestataires du service universel et les conditions régissant la prestation des services non réservés.

3 Ainsi qu'il ressort de son dixième considérant, la directive se présente, conformément au principe de subsidiarité, comme un cadre de principes généraux adopté au niveau communautaire, la fixation des procédures précises incombant en revanche aux États membres qui doivent pouvoir choisir le régime le mieux adapté à leur situation propre.

4 Les services postaux sont définis à l'article 2, point 1, de la directive comme «des services qui consistent en la levée, le tri, l'acheminement et la distribution des envois postaux».

5 Selon ledit article 2, point 6, on entend par «envoi postal» un «envoi portant une adresse sous la forme définitive dans laquelle il doit être acheminé par le prestataire du service universel. Il s'agit, en plus des envois de correspondance, par exemple de livres, de catalogues, de journaux, de périodiques et de colis postaux contenant des marchandises avec ou sans valeur commerciale».

6 En ce qui concerne l'harmonisation des services susceptibles d'être réservés aux prestataires du service universel, l'article 7 de la directive prévoit:

«1. Dans la mesure où cela est nécessaire au maintien du service universel, les services susceptibles d'être réservés par chaque État membre au(x) prestataire(s) du service universel sont la levée, le tri, le transport et la distribution des envois de correspondance intérieure, que ce soit par courrier accéléré ou non, dont le prix est inférieur à cinq fois le tarif public applicable à un envoi de correspondance du premier échelon de poids de la catégorie normalisée la plus rapide, lorsqu'elle existe, pour autant que leur poids soit inférieur à 350 grammes. Dans le cas du service postal gratuit pour les aveugles et les malvoyants, des dérogations aux limites de poids et de prix peuvent être autorisées.

2. Dans la mesure où cela est nécessaire au maintien du service universel, le courrier transfrontière et le publipostage peuvent continuer d'être réservés dans les limites de prix et de poids fixées au paragraphe 1.

[...]

4. Les échanges de documents ne sont pas susceptibles d'être réservés.»

7 Par ailleurs, en ce qui concerne certains services ne faisant pas partie du service universel, le vingt et unième considérant de la directive indique:

«les nouveaux services (services clairement distincts des services classiques) et l'échange de documents ne font pas partie du service universel et [...], dès lors, il n'y a pas de raison de les réserver aux prestataires du service universel; [...] cela s'applique également à l'autoprestation (prestation de services postaux par la personne physique ou morale qui est à l'origine des envois ou collecte et acheminement de ces envois par un tiers agissant seulement au nom de cette personne), qui n'entre pas dans la catégorie des services».

Le droit national

8 La directive a été transposée en droit espagnol par la Ley 24/1998 del Servicio Postal Universal y de Liberalización de los Servicios Postales (loi n° 24/1998 relative au service postal universel et à la libéralisation des services postaux), du 13 juillet 1998 (*BOE* n° 167, du 14 juillet 1998, p. 23473, ci-après la «loi postale»), ainsi que par le décret royal.

9 En vertu de l'article 2, paragraphe 2, de la loi postale:

«[...] il y a autoprestation lorsqu'une même personne physique ou morale est à la fois l'expéditeur et le destinataire des envois et fournit le service elle-même ou en recourant à un tiers qui agit exclusivement pour elle, en utilisant des moyens différents de ceux utilisés par le prestataire du service postal universel. En aucun cas l'autoprestation ne pourra perturber les services réservés visés à l'article 18.»

10 L'article 2, paragraphe 2, du décret royal prévoit:

«Sont exclus du champ d'application du présent règlement les services fournis en régime d'autoprestation.

Il y a autoprestation lorsqu'une même personne physique ou morale est à la fois l'expéditeur et le destinataire des envois et fournit le service elle-même ou en recourant à un tiers qui agit exclusivement pour elle, en utilisant des moyens différents de ceux utilisés par le prestataire du service postal universel.

Une même personne physique ou morale est à la fois l'expéditeur et le destinataire des envois au sens de l'alinéa précédent lorsque l'expéditeur et le destinataire sont liés par une relation de travail ou agissent au nom et pour le compte de la personne physique ou morale qui effectue l'autoprestation.

En outre, pour qu'une même personne physique et morale soit considérée comme expéditeur et destinataire, le transport et la distribution des envois doivent être réalisés exclusivement entre les différents centres, filiales, résidences ou sièges dont dispose la personne physique ou morale qui effectue l'autoprestation et la distribution doit uniquement avoir lieu à l'intérieur de l'espace physique des lieux susmentionnés.

La fourniture de services postaux à des tiers par des personnes physiques ou morales dans le cadre de leur activité commerciale ou d'entreprise n'est pas considérée comme relevant de l'autoprestation.

Lorsque l'autoprestation est effectuée par le système de courrier interne ou par des procédés similaires, elle ne peut inclure des envois relevant du secteur réservé au prestataire du service postal universel.

L'application de ce régime ne peut en aucun cas perturber les services réservés au prestataire du service postal universel.»

11 En ce qui concerne le service de virement postal, défini comme «le service par lequel sont ordonnés des paiements en faveur de personnes physiques ou morales pour le compte et à la demande d'autrui, à travers le réseau postal public», les articles 18, A, de la loi postale et 53, paragraphe 1, du décret royal l'incluent dans les services réservés au prestataire du service universel.

Le litige au principal et les questions préjudicielles

12 Il résulte de l'ordonnance de renvoi que Asempre et l'Asociación Nacional de Empresas de Externalización y Gestión de Envíos y Pequeña Paquetería ont introduit des recours contre le décret royal, visant à l'annulation de certaines dispositions de celui-ci. Les défenderesses au principal sont le prestataire du service postal universel en Espagne, l'Entidad Pública Empresarial Correos y Telégrafos et l'Administración General del Estado.

13 Les dispositions du décret royal dont l'annulation a été demandée par les associations concernent des services réservés au prestataire du service universel, à savoir, d'une part, l'autoprestation, et, d'autre part, le service de virement postal.

14 Les requérantes au principal sont d'avis que ces services, tels que définis dans le décret royal, ne sauraient être réservés au prestataire du service universel. Elles invoquent, à l'appui de leur demande d'annulation, la violation de normes communautaires, en particulier celle du vingt et unième considérant et de l'article 7 de la directive.

15 Considérant que la solution du litige dépend dans une large mesure de l'interprétation de ces dispositions et éprouvant des doutes sur l'interprétation appropriée de celles-ci, le Tribunal Supremo a décidé de surseoir à statuer et de poser à la Cour les questions préjudicielles suivantes:

«1) L'interprétation du vingt et unième considérant de la directive 97/67/CE permet-elle d'exclure de la notion d''autoprestation' les services postaux fournis par l'expéditeur (ou une autre personne agissant en son nom exclusif) lorsque le destinataire n'est pas cette même personne, lorsque ces services sont fournis dans le cadre de son activité commerciale ou d'entreprise ou par le système de courrier interne ou d'autres procédés similaires, ou lorsque l'autoprestation perturbe les services réservés au prestataire du service universel?

2) Peut-on inclure les services de virement postal dans les services réservés au prestataire du service postal universel?»

Sur la première question

16 Par sa première question, la juridiction de renvoi demande en substance si l'article 7 de la directive, lu à la lumière du vingt et unième considérant de cette

dernière, doit être interprété en ce sens qu'il permet de soumettre l'autoprestation, à savoir les services postaux fournis par l'expéditeur ou un tiers agissant en son nom, aux conditions suivantes:

— le destinataire doit être la même personne que l'expéditeur,

— les services ne doivent pas être fournis à des tiers dans le cadre de l'activité commerciale ou d'entreprise du prestataire de services,

— les services ne doivent pas être fournis par le système de courrier interne ou d'autres procédés similaires, et

— de telles opérations ne doivent pas perturber les services réservés au prestataire du service universel.

Observations soumises à la Cour

17 Le gouvernement espagnol fait valoir que la définition de l'autoprestation figure seulement au vingt et unième considérant de la directive et non pas dans le corps de celle-ci. Le considérant d'un acte juridique à lui seul ne saurait imposer des obligations aux États membres.

18 De même, le vingt et unième considérant de la directive et les dispositions en cause du décret royal auraient un objet et une finalité différents, à savoir que ledit considérant mentionne les services qui ne font pas partie du service universel et que le décret royal définit le champ d'application de l'autoprestation en précisant les services qui en sont exclus. Par ailleurs, une lecture attentive de la directive et du décret royal montrerait que les définitions données dans ces deux textes ne diffèrent pas de manière substantielle, puisque, dans les deux cas, les mêmes personnes à l'origine de la correspondance sont considérées comme destinataires des services de l'autoprestation. La définition de l'autoprestation dans le décret royal serait donc compatible avec celle donnée dans la directive.

19 Asempre, le gouvernement belge et la Commission sont d'avis contraire. Selon eux, la réglementation nationale en cause est en contradiction avec la directive en ce qu'elle étend de manière injustifiée le monopole de l'Entidad Pública Empresarial Correos y Telégrafos. En restreignant sensiblement la notion d'autoprestation tel que le ferait le décret royal, un nombre beaucoup plus élevé de services serait réservé au prestataire du service universel que dans l'hypothèse où la directive aurait été transposée correctement.

20 Ils soutiennent que le vingt et unième considérant de la directive produit bien un effet juridique, dans la mesure où l'article 7 de la même directive, qui ne permet de réserver qu'un nombre limité de services postaux, doit être lu à la lumière de ce considérant. Ce dernier définirait clairement l'autoprestation sans que les conditions additionnelles établies par le décret royal y figurent. Les conditions reprises par la juridiction de renvoi constitueraient donc une violation de la directive.

Réponse de la Cour

21 Il est constant que l'autoprestation n'est pas mentionnée à l'article 7 de la directive, lequel décrit les différents services susceptibles d'être réservés ou non

aux prestataires du service universel. La notion d'autoprestation figure cependant au vingt et unième considérant de la directive, qui précise que cette notion «n'entre pas dans la catégorie des services» au sens de l'article 7 de la directive. L'autoprestation est ainsi assimilée aux nouveaux services, définis comme les services «clairement distincts des services classiques», ainsi qu'à l'échange de documents, qui, selon le même considérant, ne font pas non plus partie du service universel et ne sauraient, dès lors, être réservés aux prestataires du service universel.

22 Par cette motivation relative aux services qui sont d'emblée soustraits à l'application de l'article 7 de la directive, le vingt et unième considérant de cette dernière comporte des précisions qui, ainsi que M. l'avocat général l'a explicité aux points 26 et suivants de ses conclusions, doivent être pris en compte aux fins de l'interprétation de ladite directive.

23 Le même considérant définit l'autoprestation comme la «prestation de services postaux par la personne physique ou morale qui est à l'origine des envois ou collecte et acheminement de ces envois par un tiers agissant seulement au nom de cette personne». Il en résulte que les États membres, en vertu de l'article 7 de la directive, n'ont pas le droit de réserver aux prestataires du service universel la levée, le tri, l'acheminement et la distribution d'envois qui sont accomplis de cette manière.

24 Si l'on admet que les États membres sont libres d'imposer des conditions additionnelles à la notion d'autoprestation et de restreindre ainsi les situations qui en sont couvertes, ils auraient la faculté d'élargir à leur gré les services réservés aux prestataires du service universel. Or, une telle extension irait à l'encontre de la finalité de la directive qui, en vertu de son huitième considérant, tend à instaurer la libéralisation progressive et contrôlée dans le secteur postal.

25 Partant, les États membres ne sont pas en droit d'assortir de conditions plus restrictives les notions définies par la directive. Or, les conditions de la notion d'autoprestation, prévues à l'article 2, paragraphe 2, du décret royal et qui font l'objet du présent renvoi préjudiciel, ne figurent pas dans la directive. Ainsi qu'il résulte de l'analyse de M. l'avocat général au point 29 de ses conclusions, ces conditions restreignent toutes l'autoprestation telle qu'elle a été définie dans la directive. Les conditions additionnelles en cause sont donc en contradiction avec la directive.

26 Il convient donc de répondre à la première question posée par la juridiction de renvoi que l'article 7 de la directive, lu à la lumière du vingt et unième considérant de cette dernière, doit être interprété en ce sens qu'il ne permet pas de soumettre l'autoprestation aux conditions suivantes:

— le destinataire doit être la même personne que l'expéditeur,

— les services ne doivent pas être fournis à des tiers dans le cadre de l'activité commerciale ou d'entreprise du prestataire de services,

— les services ne doivent pas être fournis par le système de courrier interne ou d'autres procédés similaires, et

— de telles opérations ne doivent pas perturber les services réservés au prestataire du service universel.

Sur la seconde question

27 Par sa seconde question, la juridiction de renvoi demande en substance si les dispositions de la directive s'opposent à ce qu'un État membre réserve aux prestataires du service universel le service de virement postal. Par «virement postal», le droit national en cause entend, tel que la juridiction de renvoi l'a souligné, le service par lequel sont effectués des paiements en faveur de personnes physiques ou morales pour le compte et à la demande d'autrui, à travers le réseau postal public.

Observations soumises à la Cour

28 Asempre est d'avis qu'un État membre ne saurait réserver aux prestataires du service universel le service de virement postal dans la mesure où ce dernier ne figure pas parmi les services pouvant être réservés tels que ceux énumérés à l'article 7 de la directive.

29 Les gouvernements espagnol et belge, ainsi que la Commission, font cependant valoir que le champ d'application de la directive se limite aux services postaux, lesquels n'incluent pas, conformément à l'article 2, point 1, de la directive, les services financiers fournis par les entreprises postales. L'article 7 de la directive ne saurait donc être invoqué pour justifier ni pour contester le fait qu'un État membre réserve de tels services aux prestataires du service universel.

Réponse de la Cour

30 Il convient de rappeler que, en vertu de son article 1er, la directive établit des règles communes concernant la prestation d'un service postal universel. Tel qu'il résulte de son dixième considérant, la directive se présente, au stade actuel, comme un cadre de principes généraux adopté sur le plan communautaire, la fixation des procédures précises incombant aux États membres.

31 Les services postaux sont définis à l'article 2, point 1, de la directive. Cette disposition énumère de manière limitative les services consistant en la levée, le tri, l'acheminement et la distribution des envois postaux. L'article 2, point 6, de la directive décrit de manière plus détaillée ce qu'il faut entendre par «envoi postal». Ni l'article 2 ni aucune autre disposition de la directive ne mentionne les services financiers fournis éventuellement, à titre additionnel, par les prestataires de services postaux.

32 Ces services financiers ne sont donc pas visés par le libellé de la directive, et, compte tenu du caractère précis et limitatif de celle-ci, rien ne plaide en faveur d'une interprétation selon laquelle la directive devrait être étendue à des situations qui n'entrent pourtant pas dans son champ d'application.

33 Le fait que l'article 7 de la directive ne mentionne pas les virements postaux parmi les services pouvant être réservés aux prestataires du service universel n'a donc pas d'effet décisif dans la mesure où les virements postaux ne figurent pas parmi les services postaux qui, seuls, sont couverts par cette disposition. Les États membres restent ainsi libres de réglementer les services financiers fournis éventuellement par les prestataires du service postal universel.

34 Il convient donc de répondre à la seconde question posée par la juridiction de renvoi que les services de virement postal qui consistent à effectuer des paiements à travers le réseau postal public en faveur de personnes physiques ou morales pour le compte et à la demande d'autrui ne sont pas couverts par le champ d'application de la directive.

Sur les dépens

35 Les frais exposés par les gouvernements espagnol et belge, ainsi que par la Commission, qui ont soumis des observations à la Cour, ne peuvent faire l'objet d'un remboursement. 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.

Par ces motifs,

LA COUR (cinquième chambre),

statuant sur les questions à elle soumise par le Tribunal Supremo, par ordonnance du 16 mai 2002, dit pour droit:

1) **L'article 7 de 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, lu à la lumière du vingt et unième considérant de ladite directive, doit être interprété en ce sens qu'il ne permet pas de soumettre l'autoprestation aux conditions suivantes:

— le destinataire doit être la même personne que l'expéditeur,

— les services ne doivent pas être fournis à des tiers dans le cadre de l'activité commerciale ou d'entreprise du prestataire de services,

— les services ne doivent pas être fournis par le système de courrier interne ou d'autres procédés similaires, et

— de telles opérations ne doivent pas perturber les services réservés au prestataire du service universel.

2) Les services de virement postal qui consistent à effectuer des paiements à travers le réseau postal public en faveur de personnes physiques ou morales pour le compte et à la demande d'autrui ne sont pas couverts par le champ d'application de la directive 97/67.

Jann Timmermans von Bahr

Ainsi prononcé en audience publique à Luxembourg, le 11 mars 2004.

Le greffier

R. Grass

Le président

V. Skouris