Recueil de la jurisprudence

ARRÊT DU TRIBUNAL (huitième chambre)

14 juillet 2016 *

« Aides d'État — Domaine postal — Financement des surcoûts salariaux et sociaux concernant une partie du personnel de Deutsche Post au moyen de subventions et de recettes dégagées par la rémunération des services à tarifs réglementés — Décision déclarant l'aide incompatible avec le marché intérieur — Notion d'avantage — Arrêt "Combus" — Démonstration de l'existence d'un avantage économique et sélectif — Absence »

Dans l'affaire T-143/12,

République fédérale d'Allemagne, représentée initialement par M. T. Henze et M^me^ K. Petersen, puis par M. Henze et M^me^ K. Stranz, en qualité d'agents, assistés de M^e^ U. Soltész, avocat,

partie requérante,

contre

Commission européenne, représentée par MM. D. Grespan, T. Maxian Rusche et R. Sauer, en qualité d'agents,

partie défenderesse,

ayant pour objet une demande fondée sur l'article 263 TFUE et tendant à l'annulation des articles 1^er^ et 4 à 6 de la décision 2012/636/UE de la Commission, du 25 janvier 2012, concernant la mesure C 36/07 (ex NN 25/07) mise à exécution par l'Allemagne en faveur de Deutsche Post AG (JO 2012, L 289, p. 1),

LE TRIBUNAL (huitième chambre),

composé de M. D. Gratsias, président, M^me^ M. Kancheva et M. C. Wetter (rapporteur), juges,

greffier : M^me^ S. Bukšek Tomac, administrateur,

vu la phase écrite de la procédure et à la suite de l'audience du 10 décembre 2015,

rend le présent

* Langue de procédure : l'allemand.

Arrêt

Antécédents du litige

1 La République fédérale d'Allemagne, requérante dans la présente affaire, s'est dotée en 1950 d'une institution postale, Deutsche Bundespost, dont le statut était celui d'« actif spécial de l'État », ce qui, en vertu du droit administratif allemand, ne la dotait pas de la personnalité juridique, mais lui permettait toutefois de disposer d'un budget propre et de ne pas avoir à répondre des dettes générales de l'État. L'article 15 du Gesetz über die Verwaltung der Deutschen Bundespost (loi sur l'organisation de la poste fédérale allemande) du 24 juillet 1953 (BGBl. 1953 I, p. 676) posait en principe l'interdiction de l'octroi de subventions à Deutsche Bundespost à partir du budget de l'État.

2 Par la suite, le Haushaltsgrundsätzegesetz (loi relative au principe du droit budgétaire), du 19 août 1969 (BGBl. 1969 I, p. 1273), a confirmé l'existence d'un budget et d'une comptabilité propres de Deutsche Bundespost.

3 En 1989, la République fédérale d'Allemagne a procédé à une première réforme d'importance de Deutsche Bundespost. Cette réforme est intervenue par deux lois, le Gesetz über die Unternehmensverfassung der Deutschen Bundespost (loi sur le gouvernement d'entreprise de la poste fédérale allemande), du 8 juin 1989 (BGBl. 1989 I, p. 1026), et le Gesetz über das Postwesen (loi sur le système postal), du 3 juillet 1989 (BGBl. 1989 I, p. 1450). Cette réforme n'a pas conféré à Deutsche Bundespost la personnalité juridique, mais a scindé l'actif spécial de l'État qu'elle composait en trois entités distinctes se substituant à elle, toujours en qualité d'actif spécial de l'État, c'est-à-dire, en particulier, sans disposer de la personnalité morale, bien qu'elles fussent qualifiées d'« entreprises publiques ». Il s'agissait de Postdienst (activité postale), Postbank (activité bancaire) et Telekom (activité de télécommunications).

4 En vertu de l'article 37, paragraphes 2 et 3, de la loi sur le gouvernement d'entreprise de la poste fédérale allemande, chacune de ces trois entités devait financer à partir de ses propres recettes la totalité des services qu'elle proposait, mais un financement croisé entre elles était autorisé si les pertes constatées résultaient de l'obligation de service universel. De plus, l'article 54, paragraphe 2, de la loi sur le gouvernement d'entreprise de la poste fédérale allemande imposait à Postdienst, Postbank et Telekom de financer intégralement les retraites et le remboursement des frais de santé des fonctionnaires retraités auparavant employés par Deutsche Bundespost. La répartition de cette charge entre les trois entités fut effectuée sur le fondement de la nature des activités antérieures de chaque fonctionnaire retraité. Quant aux fonctionnaires toujours en place, cette dernière disposition leur garantissait des droits envers l'État fédéral, sans préjudice de la possibilité dont disposait ce dernier d'exiger que Postdienst, Postbank et Telekom s'acquittassent du versement de la totalité du montant correspondant à ces droits.

5 Le 7 juillet 1994, la Commission des Communautés européennes fut saisie d'une plainte déposée par UPS Europe NV/SA (ci-après « UPS »), qui faisait valoir que des aides illégales avaient été octroyées par la République fédérale d'Allemagne à Postdienst.

6 C'est également en 1994 qu'est intervenue la seconde réforme importante du système postal allemand, d'abord par la Verordnung zur Regelung der Pflichtleistungen der Deutschen Bundespost Postdienst (règlement sur les prestations obligatoires de l'activité postale de la poste fédérale allemande), du 12 janvier 1994 (BGBl. 1994 I, p. 86, ci-après le « règlement sur les prestations obligatoires »), puis par deux lois du même jour, le Gesetz zum Personalrecht der Beschäftigten der früheren Deutschen Bundespost (loi sur le droit du travail applicable aux employés de l'ancienne poste fédérale allemande), du 14 septembre 1994 (BGBl. 1994 I, p. 2325, ci-après la « loi relative au statut des

employés de la poste »), et le Gesetz zur Umwandlung von Unternehmen der Deutschen Bundespost in die Rechtsform der Aktiengesellschaft (loi sur la transformation de l'entreprise de la poste fédérale allemande en société par actions), du 14 septembre 1994 (BGBl. 1994 I, p. 2325).

7 Le règlement sur les prestations obligatoires attribuait à Postdienst, en qualité de prestataire de services universels, la mission d'acheminer les lettres et les colis ne dépassant pas 20 kg et de fournir les services correspondants sur la totalité du territoire allemand, à des tarifs uniformes. Cette obligation est demeurée inchangée lorsque, en application de la loi sur la transformation de l'entreprise de la poste fédérale allemande en société par actions, Postdienst est devenue Deutsche Post AG, tandis que Postbank et Telekom revêtaient également la forme juridique de sociétés par actions, et cela à compter du 1er janvier 1995.

8 L'article 1er, paragraphe 1, de la loi relative au statut des employés de la poste prévoyait la reprise, par Deutsche Post, de tous les droits et obligations de l'État fédéral en tant qu'employeur. En application de ce principe, l'article 2, paragraphe 1, de cette loi précisait que les fonctionnaires qui avaient été employés par Postdienst seraient repris par Deutsche Post, qui maintiendrait leur statut juridique et les droits pécuniaires qui y étaient afférents (article 2, paragraphe 3, de la loi relative au statut des employés de la poste). Concernant les retraites des fonctionnaires et le remboursement des soins de santé des fonctionnaires retraités, un fonds de pension a été créé pour les fonctionnaires de Deutsche Post, conformément à l'article 15 de cette même loi. S'agissant des engagements contractés par Deutsche Bundespost, puis par chacune des trois entités lui ayant succédé en qualité d'actif spécial de l'État, l'article 2, paragraphe 2, de la loi sur la transformation de l'entreprise de la poste fédérale allemande en société par actions les a mis intégralement à la charge de Telekom. Cette même disposition prévoyait, en contrepartie, la possibilité pour Telekom d'exercer une action récursoire à l'encontre de Postdienst et de Postbank. Toutefois, l'article 7 de ladite loi, par dérogation à l'article 2, paragraphe 2, susmentionné, a éteint les droits de Telekom quant à l'exercice de cette action relativement aux créances à hauteur des pertes cumulées de Postdienst au 31 décembre 1994. Cette extinction de dettes a entraîné un transfert d'actifs de même montant au profit de Deutsche Post.

9 La loi sur la transformation de l'entreprise de la poste fédérale allemande en société par actions avait également prévu que l'État fédéral apporterait sa garantie à tous les engagements contractés par Deutsche Bundespost avant 1995 et transférés par la suite à Postdienst ou à l'une des deux autres entités créées en 1989. En revanche, l'État fédéral ne s'est pas porté garant pour les titres émis par Deutsche Post à compter du 1er janvier 1995.

10 La loi relative au statut des employés de la poste avait également institué une répartition des charges entre l'État fédéral et Deutsche Post quant aux sommes à allouer annuellement au fonds de pension créé par l'article 15 de ladite loi. Ainsi, l'article 16 de cette dernière prévoyait, pour la période allant du 1er janvier 1995 au 31 décembre 1999, le versement forfaitaire par Deutsche Post d'un montant annuel de 2 045 millions d'euros. À partir du 1er janvier 2000, ce montant forfaitaire annuel a été remplacé par un montant correspondant à 33 % du total des salaires des fonctionnaires employés par Deutsche Post. Dans un cas comme dans l'autre, il résultait de ce même article 16 que le solde des coûts des retraites serait supporté par l'État fédéral (dès le 1er janvier 1995).

11 En 1997, le Postgesetz (loi postale), du 22 décembre 1997 (BGBl. 1997 I, p. 3294), est venu compléter le règlement sur les prestations obligatoires et, en particulier, prolonger les missions incombant à Deutsche Post dans le cadre du service universel. L'article 11 de la loi postale définissait le service universel comme consistant, notamment, en l'acheminement des lettres, des colis de moins de 20 kg, des livres, des catalogues, des journaux et des revues d'un poids maximal de 200 g ; l'article 52 de ladite loi prorogeait le mandat de Deutsche Post concernant la fourniture du service universel jusqu'au 31 décembre 2007, c'est-à-dire jusqu'à la date d'expiration de la licence exclusive dont disposait celle-ci quant aux services du courrier. La limite de poids concernant les lettres et les catalogues a été progressivement réduite entre le 1er janvier 1998, date d'entrée en vigueur de la loi postale, et la date d'expiration de la licence exclusive, pour atteindre finalement 50 g.

12 L'année 1997 est également une année charnière dans la gestion par Deutsche Post de son personnel, car les agents contractuels recrutés avant cette date ont bénéficié non seulement du régime de sécurité sociale obligatoire, mais également de la possibilité de disposer d'une assurance retraite complémentaire leur permettant d'atteindre un niveau de retraite comparable à celui des fonctionnaires retraités de Deutsche Post. Jusqu'en 1997, la retraite complémentaire des agents contractuels a été financée par Deutsche Post sur la base d'une contribution comprise entre 5 et 10 % du salaire brut d'un agent contractuel en activité. À partir de cette date, Deutsche Post a, d'une part, constitué des provisions pour couvrir les engagements latents concernant les versements devant être effectués au profit de la caisse de prévoyance de Deutsche Bundespost et, d'autre part, consenti une assurance retraite complémentaire de moindre importance au personnel contractuel nouvellement recruté, qu'elle a financée sur la base d'une contribution comprise entre 0 et 5 % du salaire brut d'un agent contractuel en activité.

13 À la suite de la plainte d'UPS, la Commission a décidé d'ouvrir, le 17 août 1999, une procédure formelle d'examen à l'encontre de la République fédérale d'Allemagne concernant plusieurs aides accordées à Postdienst, puis à Deutsche Post (ci-après la « décision d'ouverture de 1999 »). Parmi ces mesures figuraient, premièrement, des garanties étatiques en vertu desquelles la République fédérale d'Allemagne se portait garante des dettes contractées par Deutsche Bundespost avant sa transformation en trois sociétés par actions, deuxièmement, l'existence d'un financement public des pensions des employés de Postdienst et de Deutsche Post (ci-après le « financement public des pensions ») et, troisièmement, une éventuelle aide financière de l'État en faveur de Deutsche Post. Par lettre du 16 septembre 1999, la République fédérale d'Allemagne a présenté ses observations et fourni les renseignements demandés. La décision d'ouverture de 1999 a été publiée le 23 octobre 1999 au *Journal officiel des Communautés européennes*.

14 La publication de la décision d'ouverture de 1999 a conduit quatorze parties intéressées à faire valoir leurs observations, que la Commission a transmises, le 15 décembre 1999, à la République fédérale d'Allemagne. Cette dernière y a répondu par lettre du 1er février 2000.

15 Par la décision 2002/753/CE, du 19 juin 2002, concernant des mesures prises par la République fédérale d'Allemagne en faveur de Deutsche Post AG (JO 2002, L 247, p. 27), la Commission a considéré que cet État membre avait accordé à Deutsche Post une aide incompatible avec le marché commun de 572 millions d'euros, grâce à laquelle elle avait pu couvrir les pertes occasionnées par une politique de rabais concernant les prestations d'acheminement des colis de porte à porte ouvertes à la concurrence.

16 La décision 2002/753 a conduit les autorités allemandes à récupérer auprès de Deutsche Post la somme de 572 millions d'euros. Deutsche Post a saisi le Tribunal, le 4 septembre 2002, d'un recours tendant à l'annulation de ladite décision (affaire T-266/02).

17 Du 1er janvier 2003 au 31 décembre 2007, la Bundesnetzagentur (agence fédérale des réseaux, Allemagne), créée par la loi postale, a plafonné les prix d'un panier de prestations correspondant à celles faisant l'objet des tarifs réglementés du courrier.

18 Le 13 mai 2004, UPS a déposé une nouvelle plainte auprès de la Commission, arguant que, d'une part, celle-ci, dans la décision 2002/753, n'avait pas examiné toutes les mesures énumérées dans la plainte déposée le 7 juillet 1994 et que, d'autre part, des aides illégales avaient été octroyées postérieurement à l'adoption de cette décision.

19 Le 16 juillet 2004, TNT Post AG & Co. KG a également déposé une plainte auprès de la Commission, au motif que Deutsche Post facturait les prestations destinées à Postbank à des prix très faibles, cette dernière s'acquittant uniquement des coûts variables pour les services fournis.

20 En novembre 2004 et avril 2005, la Commission a adressé, concernant tant la plainte déposée le 13 mai 2004 par UPS que celle déposée le 16 juillet 2004 par TNT Post, des demandes de renseignements à la République fédérale d'Allemagne, qui y a répondu en décembre 2004 et en juin 2005.

21 Par lettre du 12 septembre 2007, la Commission a notifié à la République fédérale d'Allemagne sa décision d'ouvrir la procédure prévue à l'article 88, paragraphe 2, CE en ce qui concernait l'aide d'État accordée par les autorités allemandes en faveur de Deutsche Post [aide d'État C 36/07 (ex NN 25/07)] (ci-après la « décision de 2007 »). Dans la décision de 2007, publiée dans la langue faisant foi au Journal officiel du 19 octobre 2007 (JO 2007, C 245, p. 21), la Commission a rappelé les procédures entreprises dans le domaine postal contre la République fédérale d'Allemagne au titre de l'article 87 CE depuis 1994 et, invoquant la nécessité de mener une enquête globale sur l'ensemble des distorsions de la concurrence résultant des fonds publics accordés à Deutsche Post, a indiqué que la procédure entamée par la décision d'ouverture de 1999 serait complétée pour intégrer les informations récemment communiquées et adopter une position définitive sur la compatibilité de ces fonds avec le traité CE.

22 Par requête déposée le 22 novembre 2007, Deutsche Post a demandé au Tribunal de prononcer l'annulation de la décision de 2007 (affaire T-421/07).

23 Par arrêt du 1er juillet 2008, Deutsche Post/Commission (T-266/02, EU:T:2008:235), le Tribunal a annulé la décision 2002/753, motif pris de ce que la Commission n'avait pas démontré l'existence d'un avantage pour Deutsche Post, en omettant notamment de procéder à l'analyse circonstanciée de tous les transferts de ressources d'État dont cette dernière avait bénéficié et de tous les coûts associés à la fourniture du service universel qu'elle devait supporter, afin d'établir si les transferts en cause correspondaient à une surcompensation ou à une sous-compensation à son profit ou à son détriment. En application de cet arrêt, frappé de pourvoi par la Commission, la République fédérale d'Allemagne a remboursé à Deutsche Post la somme de 572 millions d'euros, majorée des intérêts.

24 Le 30 octobre 2008, après de nombreux échanges avec la République fédérale d'Allemagne concernant le bien-fondé de la décision de 2007, la Commission a enjoint à cet État membre de fournir toutes les données comptables requises pour l'ensemble de la période allant de 1990 à 2007. Cette injonction (ci-après l'« injonction de 2008 ») a fait l'objet d'une demande d'annulation tant de la part de la République fédérale d'Allemagne (affaire T-571/08) que de Deutsche Post (affaire T-570/08). Dans l'attente de la décision du Tribunal, la République fédérale d'Allemagne s'est conformée à l'injonction de 2008, en produisant, d'abord en novembre et en décembre 2008, puis en mars 2009, les données comptables requises.

25 Par ordonnances du 14 juillet 2010, Deutsche Post/Commission (T-570/08, non publiée, EU:T:2010:311) et Allemagne/Commission (T-571/08, non publiée, EU:T:2010:312), le Tribunal a rejeté les recours dirigés contre l'injonction de 2008 comme étant irrecevables. Ces ordonnances ont été déférées à la Cour par la République fédérale d'Allemagne (affaire C-465/10 P) comme par Deutsche Post (affaire C-463/10 P).

26 Par arrêt du 2 septembre 2010, Commission/Deutsche Post (C-399/08 P, EU:C:2010:481), la Cour a rejeté le pourvoi formé contre l'arrêt du 1er juillet 2008, Deutsche Post/Commission (T-266/02, EU:T:2008:235).

27 Par lettre du 10 mai 2011, la Commission a notifié à la République fédérale d'Allemagne sa décision « d'étendre » à nouveau la procédure ouverte en 1999 (ci-après la « décision de 2011 »), en vue d'effectuer un examen approfondi du financement public des pensions dont Deutsche Post avait bénéficié depuis 1995. Cette dernière a demandé au Tribunal, le 22 juillet 2011, de prononcer l'annulation de la décision de 2011 (affaire T-388/11).

28 Par arrêt du 13 octobre 2011, Deutsche Post et Allemagne/Commission (C-463/10 P et C-465/10 P, EU:C:2011:656), la Cour a annulé les ordonnances du 14 juillet 2010, Deutsche Post/Commission (T-570/08, non publiée, EU:T:2010:311) et Allemagne/Commission (T-571/08, non publiée, EU:T:2010:312), au motif que Deutsche Post était directement et individuellement concernée par l'injonction de 2008, et a renvoyé les affaires au Tribunal (affaires T-570/08 RENV et T-571/08 RENV).

29 En vertu de la décision de 2011, la Commission a demandé à la République fédérale d'Allemagne, le 18 novembre 2011, des renseignements concernant le financement public des pensions pour la période postérieure à 2007, qui lui ont été fournis.

30 Par arrêt du 8 décembre 2011, Deutsche Post/Commission (T-421/07, EU:T:2011:720), le Tribunal a estimé que le recours formé par Deutsche Post contre la décision de 2007 était irrecevable, au motif que cette décision n'avait pas modifié la situation juridique de celle-ci et ne constituait donc pas un acte attaquable.

31 Par la décision 2012/636/UE, du 25 janvier 2012, concernant la mesure C 36/07 (ex NN 25/07) mise à exécution par l'Allemagne en faveur de Deutsche Post AG (JO 2012, L 289, p. 1, ci-après la « décision attaquée »), la Commission a notamment considéré que le financement public des pensions constituait une aide d'État illégale, incompatible avec le marché intérieur. En revanche, elle a estimé que certains transferts publics en faveur de Deutsche Post étaient une aide d'État compatible avec le marché intérieur et que les garanties étatiques en vertu desquelles la République fédérale d'Allemagne se portait garante des dettes contractées par Deutsche Bundespost avant sa transformation en trois sociétés par actions devaient être analysées comme une aide existante.

32 La décision attaquée a été notifiée le lendemain à la République fédérale d'Allemagne.

33 Par lettre déposée au greffe du Tribunal le 4 avril 2012, la République fédérale d'Allemagne a informé le Tribunal qu'elle se désistait de son recours dans l'affaire T-571/08 RENV, qui a été rayée du registre du Tribunal (ordonnance du 10 mai 2012, Allemagne/Commission, T-571/08 RENV, non publiée, EU:T:2012:228).

34 Par arrêt du 24 octobre 2013, Deutsche Post/Commission (C-77/12 P, non publié, EU:C:2013:695), la Cour a annulé l'arrêt du 8 décembre 2011, Deutsche Post/Commission (T-421/07, EU:T:2011:720), censurant l'erreur de droit qu'avait commise le Tribunal en jugeant que la décision de 2007 n'était pas un acte attaquable. Elle a également renvoyé au Tribunal le règlement du litige en question.

35 Par arrêt du 12 novembre 2013, Deutsche Post/Commission (T-570/08 RENV, non publié, EU:T:2013:589), le Tribunal a rejeté le recours de Deutsche Post dirigé contre l'injonction de 2008. Cet arrêt a fait l'objet d'une rectification d'erreur matérielle (ordonnance du 15 novembre 2013, Deutsche Post/Commission, T-570/08 RENV, non publiée, EU:T:2013:606).

36 Enfin, par arrêt du 18 septembre 2015, Deutsche Post/Commission (T-421/07 RENV, EU:T:2015:654), le Tribunal a annulé la décision de 2007 au motif que celle-ci avait été prise en violation du règlement (CE) n° 659/1999 du Conseil, du 22 mars 1999, portant modalités d'application de l'article [108 TFUE] (JO 1999, L 83, p. 1), ainsi que du principe de sécurité juridique, en ce qu'elle avait rouvert une procédure formelle d'examen complètement close afin que soit prise, sans que la décision de clôture ne soit révoquée ou retirée, une nouvelle décision.

Procédure et conclusions des parties

37 Par requête déposée au greffe du Tribunal le 30 mars 2012, la République fédérale d'Allemagne a introduit le présent recours.

38 Le 13 juin 2012, la Commission a produit le mémoire en défense.

39 Par acte déposé au greffe du Tribunal le 27 juillet 2012, UPS et United Parcel Service Deutschland Inc. & Co. OHG ont demandé à intervenir dans la présente procédure au soutien des conclusions de la Commission.

40 Le 24 août 2012, la République fédérale d'Allemagne a introduit une demande de traitement confidentiel de la requête et du mémoire en défense à l'égard d'UPS et d'United Parcel Service Deutschland, produisant à cette fin une version non-confidentielle de la requête et du mémoire en défense.

41 Par ordonnance du président de la sixième chambre du Tribunal du 11 septembre 2012, la demande d'intervention au litige d'UPS et d'United Parcel Service Deutschland a été rejetée, réglant ipso jure la question se rapportant au traitement confidentiel de la requête et du mémoire en défense.

42 Le mémoire en réplique de la République fédérale d'Allemagne a été déposé au greffe du Tribunal le 24 septembre 2012. La duplique est parvenue à ce dernier le 13 décembre 2012.

43 Par la suite, la présente affaire a été confiée à un nouveau juge rapporteur siégeant dans la même chambre.

44 À la suite du renouvellement partiel du Tribunal, le juge rapporteur a été affecté à la huitième chambre, à laquelle la présente affaire a donc été attribuée.

45 Le Tribunal a posé des questions aux parties dans le cadre de mesures d'organisation de la procédure, au titre de l'article 64 du règlement de procédure du Tribunal du 2 mai 1991, auxquelles celles-ci ont répondu dans le délai imparti. Le Tribunal a notamment souhaité, dans l'intérêt d'une bonne administration de la justice et en vue d'une gestion optimale des affaires T-421/07 RENV, T-388/11 et T-152/12, opposant Deutsche Post à la Commission, ainsi que de la présente affaire, connaître l'opinion des parties sur ce que pouvaient ou devaient être les priorités quant à l'ordre de traitement de ces affaires et la possibilité de suspendre une ou plusieurs affaires dans l'attente du jugement des affaires restantes.

46 À la suite des observations des parties, par ordonnances du 15 septembre 2014 du président de la première chambre du Tribunal dans l'affaire T-388/11, Deutsche Post/Commission, et du président de la huitième chambre du Tribunal dans la présente affaire et dans l'affaire T-152/12, Deutsche Post/Commission, les procédures dans ces trois affaires ont été suspendues dans l'attente de la décision mettant fin à l'instance dans l'affaire T-421/07 RENV, laquelle est intervenue le 18 septembre 2015, comme indiqué au point 36 ci-dessus.

47 Dans le cadre d'une mesure d'organisation de la procédure, au titre de l'article 89 du règlement de procédure du Tribunal, les parties ont été invitées à faire connaître au Tribunal les conséquences qui, selon elles, résultent de l'arrêt du 18 septembre 2015, Deutsche Post/Commission (T-421/07 RENV, EU:T:2015:654), pour le traitement du présent litige. Respectivement le 3 et le 30 novembre 2015, la République fédérale d'Allemagne et la Commission ont fait parvenir leurs observations au greffe du Tribunal.

48 Le 1er décembre 2015, le Tribunal a invité les parties à faire connaître leurs observations éventuelles concernant la tenue de l'audience à huis clos partiel, dans la mesure où certaines données susceptibles d'y être abordées se recoupaient avec celles évoquées par les parties principales dans les affaires T-388/11, Deutsche Post/Commission, et T-152/12, Deutsche Post/Commission, données qui avaient amené Deutsche Post à demander leur traitement confidentiel à l'égard des parties intervenantes dans ces deux affaires.

49 Le 4 décembre 2015, la Commission a indiqué au greffe du Tribunal ne pas avoir d'observations à formuler et, le même jour, la République fédérale d'Allemagne a fait parvenir au greffe du Tribunal ses observations, aux termes desquelles elle n'avait pas d'objection à ce que l'audience se tînt à huis clos, mais se réservait le droit de déposer de nouvelles conclusions si des données non comprises dans la version publique de la décision attaquée devaient être mentionnées lors de l'audience.

50 Les parties ont été entendues en leurs plaidoiries et en leurs réponses aux questions posées par le Tribunal lors de l'audience du 10 décembre 2015, qui s'est tenue à huis clos partiel.

51 La République fédérale d'Allemagne conclut à ce qu'il plaise au Tribunal :

— annuler les articles 1er et 4 à 6 de la décision attaquée ;

— condamner la Commission aux dépens.

52 La Commission conclut à ce qu'il plaise au Tribunal :

— à titre principal, rejeter le recours comme non fondé ;

— à titre subsidiaire, pour le cas où serait accueillie l'une des branches du sixième moyen, ou l'un des arguments qu'il comporte, ou pour le cas où il serait fait droit au septième moyen, n'annuler la décision attaquée que partiellement, en fonction du bien-fondé desdits moyens, branches et arguments ;

— condamner la République fédérale d'Allemagne aux dépens.

En droit

53 À l'appui de son recours, la République fédérale d'Allemagne soulève formellement dix moyens.

54 Le premier moyen est tiré de la violation de l'article 107, paragraphe 1, TFUE et repose sur l'assertion selon laquelle le financement public des pensions ne favorisait pas Deutsche Post ; le deuxième moyen est fondé sur la méconnaissance de cette même disposition, en raison du fait que le financement public des pensions ne compensait pas les coûts de Deutsche Post ; le troisième moyen porte, à titre principal, sur la violation de l'article 107, paragraphe 1, TFUE et, à titre subsidiaire, sur celle de l'article 107, paragraphe 3, TFUE, compte tenu de la prise en compte des recettes réalisées par Deutsche Post à l'aide des tarifs régulés du courrier ; le quatrième moyen est tiré de la violation des articles 107 et 108 TFUE et du règlement nº 659/1999, ainsi que de l'existence d'un détournement de pouvoir et de procédure du fait du prélèvement de recettes réalisées par Deutsche Post à l'aide desdits tarifs régulés ; le cinquième moyen est également pris de la violation des articles 107 et 108 TFUE et du règlement nº 659/1999, ainsi que de l'existence d'un détournement de pouvoir et de procédure du fait de la recherche de subventions croisées ; le sixième moyen porte, à titre principal, sur la violation de l'article 107, paragraphe 1, TFUE et, à titre subsidiaire, sur celle de l'article 107, paragraphe 3, TFUE, en raison de calculs erronés dans la comparaison des charges sociales de Deutsche Post avec celles d'opérateurs concurrents ; le septième moyen repose, à titre principal, sur la violation de l'article 107, paragraphe 1, TFUE et, à titre subsidiaire, sur celle de l'article 107, paragraphe 3, TFUE, du fait de la qualification d'aide d'État incompatible avec le marché intérieur entre 1995 et 2002 ; le huitième moyen concerne la méconnaissance de l'article 1er, sous b), i), du règlement nº 659/1999 du fait de la qualification d'aide nouvelle ; le neuvième moyen n'a trait qu'à l'article 4, paragraphes 1 et 4, de la décision attaquée, qui, selon la République fédérale d'Allemagne, est contraire à l'article 7, paragraphe 5, et à l'article 14, paragraphe 1, du règlement nº 659/1999 ; enfin, le dixième moyen concerne la durée excessivement longue de la procédure et l'inaction de la Commission, dont il est allégué qu'elles enfreignent l'article 6 TUE, l'article 41 de la charte des droits fondamentaux de l'Union

européenne, l'article 6 de la convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, signée à Rome le 4 novembre 1950, et l'article 10, paragraphe 1, du règlement n° 659/1999.

55 Toutefois, dans la mesure où la République fédérale d'Allemagne argue, au soutien des premier, deuxième et sixième moyens, que la décision attaquée est entachée d'un défaut de motivation, l'examen des arguments se rattachant à cette question sera dissocié de celui des arguments de fond et traité dans le cadre d'un moyen distinct (voir, en ce sens, arrêts du 2 avril 1998, Commission/Sytraval et Brink's France, C-367/95 P, EU:C:1998:154, points 66 et 67, et du 5 décembre 2013, Commission/Edison, C-446/11 P, non publié, EU:C:2013:798, point 20).

56 Le défaut de motivation ayant trait à la violation des formes substantielles, le Tribunal juge opportun de traiter le moyen qui en fait état avant d'aborder les moyens portant sur le fond du droit.

Sur le défaut de motivation de la décision attaquée

57 La République fédérale d'Allemagne est d'avis que la décision attaquée est entachée d'un défaut de motivation, premièrement, en ce qui concerne l'assertion selon laquelle le financement public des pensions constitue un avantage sélectif en faveur de Deutsche Post, deuxièmement, en ce qui concerne l'affirmation selon laquelle ledit financement correspond à des charges devant normalement grever le budget d'une entreprise, troisièmement, s'agissant de l'absence d'explication de la Commission quant à l'inapplicabilité au cas d'espèce de la jurisprudence issue de l'arrêt du 16 mars 2004, Danske Busvognmænd/Commission (T-157/01, ci-après l'« arrêt Combus », EU:T:2004:76), et, quatrièmement, s'agissant du refus de prendre en considération l'argumentaire fourni par elle afin de démontrer le caractère erroné de l'indice de référence choisi par la Commission.

58 La Commission conteste ces affirmations.

59 Il convient de rappeler que, selon une jurisprudence constante, la motivation exigée par l'article 296 TFUE doit être adaptée à la nature de l'acte en cause et doit faire apparaître de façon claire et non équivoque le raisonnement de l'institution, auteur de l'acte, de manière à permettre aux intéressés de connaître les justifications de la mesure prise et à la juridiction compétente d'exercer son contrôle (voir arrêt du 11 décembre 2013, Cisco Systems et Messagenet/Commission, T-79/12, EU:T:2013:635, point 108 et jurisprudence citée). À cet égard, la Commission n'est pas obligée, dans la motivation des décisions qu'elle est amenée à prendre pour assurer l'application du droit de l'Union en matière d'aides d'État, de prendre position sur tous les arguments que les intéressés invoquent à l'appui de leur demande. Il suffit qu'elle expose les faits et les considérations juridiques revêtant une importance essentielle dans l'économie de la décision (voir, en ce sens, arrêts du 1er juillet 2008, Chronopost et La Poste/UFEX e.a., C-341/06 P et C-342/06 P, EU:C:2008:375, point 96, et du 16 décembre 2010, Pays-Bas et NOS/Commission, T-231/06 et T-237/06, EU:T:2010:525, points 141 et 142 et jurisprudence citée).

60 La question de savoir si la motivation d'un acte satisfait aux exigences de l'article 296 TFUE doit être appréciée au regard non seulement de son libellé, mais aussi de son contexte ainsi que de l'ensemble des règles juridiques régissant la matière concernée (arrêts du 2 avril 1998, Commission/Sytraval et Brink's France, C-367/95 P, EU:C:1998:154, point 63 ; du 1er juillet 2008, Chronopost et La Poste/UFEX e.a., C-341/06 P et C-342/06 P, EU:C:2008:375, point 88, et du 16 septembre 2013, Iliad e.a./Commission, T-325/10, EU:T:2013:472, point 260). Ainsi, la Commission ne viole pas l'obligation de motivation lui incombant si, dans sa décision, elle ne prend pas position sur des éléments qui lui semblent manifestement hors de propos, dépourvus de signification ou clairement secondaires (arrêts du 2 avril 1998, Commission/Sytraval et Brink's France, C-367/95 P, EU:C:1998:154, point 64 ; du

1er juillet 2008, Chronopost et La Poste/UFEX e.a., C-341/06 P et C-342/06 P, EU:C:2008:375, point 89, et du 27 septembre 2012, Wam Industriale/Commission, T-303/10, non publié, EU:T:2012:505, point 87).

61 C'est au regard de ces principes qu'il y a lieu de vérifier si les quatre points de la décision attaquée que la République fédérale d'Allemagne estime entachés de défaut de motivation le sont effectivement.

62 En ce qui concerne l'assertion selon laquelle le financement public des pensions constitue un avantage sélectif en faveur de Deutsche Post, il ressort de la décision attaquée, d'une part, que la sélectivité réside, selon la Commission, dans le fait que « les subventions relatives aux retraites sont attribuées au fonds de pension uniquement dans le but d'alléger les coûts supportés par Deutsche Post pour les retraites des fonctionnaires et que, partant, c'est Deutsche Post qui finalement en bénéficie » (considérant 259 de la décision attaquée) et, d'autre part, quant à l'existence même d'un avantage, que la Commission a exposé, sous le point VII.1.1, intitulé « Avantage financier résultant de la réforme des retraites de 1995 », les raisons pour lesquelles elle considérait qu'un tel avantage était, en l'espèce, établi (considérants 260 à 274 de la décision attaquée), en prenant soin de réfuter les arguments avancés par la République fédérale d'Allemagne. La décision attaquée est donc, sur ce point, motivée à suffisance de droit.

63 En ce qui concerne l'argument tiré de ce que la Commission a omis de motiver l'affirmation selon laquelle le financement public des pensions correspond à des charges devant normalement grever le budget d'une entreprise, force est de relever que la Commission a procédé là au simple constat, sur le bien-fondé duquel il n'y a pas lieu, au stade de l'examen du respect de l'obligation de motivation, de se prononcer, qu'une telle contribution de l'employeur faisait partie des modalités normales de fonctionnement d'une entreprise en économie de marché. À cet égard, il est indiqué, au considérant 263 de la décision attaquée, « que les coûts qui découlent des obligations qu'une entreprise doit assumer en vertu de la législation du travail ou de conventions collectives conclues avec les syndicats, tels que les charges de retraite par exemple, font partie des coûts normaux qu'une entreprise doit financer sur ses ressources propres » et que de « telles charges doivent être considérées comme des coûts inhérents à l'activité économique de l'entreprise ». Il convient d'ajouter que la Commission s'est référée, en outre, à sa pratique décisionnelle et à la jurisprudence du Tribunal (notes en bas de page nos 6 et 7 de la décision attaquée). L'article 296 TFUE n'a donc pas davantage été méconnu par la Commission à ce sujet.

64 S'agissant de l'absence alléguée d'explication de la Commission quant à l'inapplicabilité au cas d'espèce de l'arrêt du 16 mars 2004, Combus (T-157/01, EU:T:2004:76), l'argument manque en fait, puisque la Commission a expressément pris position, dans la décision attaquée, sur cet aspect de l'argumentaire de la République fédérale d'Allemagne. Au considérant 260 de la décision attaquée, la Commission mentionne cet argument et, au considérant 262 de la même décision, le réfute par le menu. En outre, le considérant 115 de la décision attaquée fait référence à la décision de 2011, dans laquelle la Commission avait également écarté cette jurisprudence comme étant inapplicable au cas d'espèce. La décision attaquée est donc suffisamment motivée à cet égard.

65 S'agissant, enfin, de l'absence prétendue d'éléments justifiant le refus de prendre en compte les arguments de la République fédérale d'Allemagne relatifs à la détermination du taux de contribution de référence, il convient d'observer, d'une part, que la Commission a clairement exposé les motifs pour lesquels elle avait retenu les taux de la contribution totale, à savoir les cotisations de l'employeur et les cotisations du salarié, aux assurances retraite et chômage ainsi que la contribution de l'employeur aux assurances maladie et soins (considérants 301 à 306 de la décision attaquée) et, d'autre part, analysé, puis écarté, les objections avancées par l'État membre concerné (considérants 308 à 311 de la décision attaquée). Par ailleurs, il importe de rappeler que, en vertu de la jurisprudence mentionnée au point 59 ci-dessus, la Commission n'est pas tenue de se prononcer sur chacun des arguments avancés devant elle. Quant à ce quatrième point également, la décision attaquée est suffisamment motivée.

66 Les arguments tirés du défaut de motivation de la décision attaquée ne peuvent donc qu'être rejetés dans leur ensemble.

67 Il importe, à présent, d'examiner conjointement les quatrième et cinquième moyens du recours, par lesquels la République fédérale d'Allemagne invite le Tribunal à préciser la portée exacte des articles 107 et 108 TFUE, ainsi que du règlement nº 659/1999, au regard des pouvoirs dévolus à la Commission pour rechercher l'existence d'une aide d'État.

Sur les quatrième et cinquième moyens, tenant à la portée des articles 107 et 108 TFUE, ainsi que du règlement nº 659/1999, au regard des pouvoirs dévolus à la Commission pour rechercher l'existence d'une aide d'État, et à l'existence d'un détournement de pouvoir et de procédure

68 Dans le cadre de son quatrième moyen, la République fédérale d'Allemagne soutient que la Commission, compte tenu de l'ordre de récupération figurant à l'article 4, paragraphe 4, de la décision attaquée, a illégalement prélevé des recettes réalisées par Deutsche Post à l'aide des tarifs régulés ; dans le cadre de son cinquième moyen, elle fait valoir que tant le droit primaire que le droit dérivé pertinent s'opposent à la recherche de subventions croisées.

69 La Commission s'oppose à ces assertions.

70 Il échet, d'abord, de rappeler que le seul destinataire d'une décision telle que la décision attaquée est l'État membre concerné, c'est-à-dire, en l'espèce, la République fédérale d'Allemagne (voir, en ce sens, arrêts du 2 juillet 1974, Italie/Commission, 173/73, EU:C:1974:71, points 16 et 18 ; du 25 juin 1998, British Airways e.a./Commission, T-371/94 et T-394/94, EU:T:1998:140, point 92, et du 11 mars 2009, TF1/Commission, T-354/05, EU:T:2009:66, point 31), comme cela ressort d'ailleurs expressément de l'article 7 de la décision attaquée. En effet, c'est à cet État membre qu'il appartient d'adopter, contre sa propre volonté, des mesures juridiquement contraignantes, afin de se conformer aux obligations découlant pour lui du droit de l'Union [ordonnance du 21 janvier 2014, France/Commission, C-574/13 P(R), EU:C:2014:36, point 24], à savoir, notamment, récupérer auprès de son ou de ses bénéficiaires le montant de l'aide dont la Commission a estimé qu'elle avait été illégalement octroyée.

71 Il est donc erroné de soutenir, comme le fait la République fédérale d'Allemagne dans le cadre du quatrième moyen, que la Commission a, fût-ce indirectement, prélevé des recettes issues des tarifs régulés : l'État membre concerné, seul destinataire de la décision attaquée, a simplement été contraint de récupérer auprès de Deutsche Post, sans qu'il désigne à cet effet, et, a fortiori, qu'il fût tenu de désigner, un poste particulier de la comptabilité de cette dernière, le montant correspondant à une série de mesures que la Commission avait regardées comme étant constitutives d'une aide d'État illégale. Que Deutsche Post rembourse ledit montant en puisant sur les bénéfices réalisés à l'aide des tarifs régulés du courrier ou selon d'autres modalités ne peut donc que demeurer sans incidence sur la légalité de la décision attaquée.

72 Ensuite, la République fédérale d'Allemagne n'est pas plus fondée à se prévaloir, au titre du cinquième moyen, de l'interdiction, au cas particulier, de rechercher l'existence d'éventuelles subventions croisées.

73 Il convient de rappeler que, au regard des principes issus de la jurisprudence, non seulement l'article 107, paragraphe 1, TFUE ne s'oppose pas au contrôle de l'existence de telles subventions, mais, au contraire, cette disposition implique qu'il soit procédé à une vérification de cet ordre.

74 L'article 107 TFUE a en effet pour objet de prévenir que les échanges entre États membres soient affectés par des avantages consentis par les autorités publiques qui, sous des formes diverses, faussent ou menacent de fausser la concurrence en favorisant certaines entreprises ou certaines productions (arrêts du 2 juillet 1974, Italie/Commission, 173/73, EU:C:1974:71, point 26, et du 15 mars 1994, Banco Exterior de España, C-387/92, EU:C:1994:100, point 12). La notion d'aide recouvre dès lors non

seulement des prestations positives, telles que des subventions, mais également des interventions qui, sous des formes diverses, allègent les charges qui grèvent normalement le budget d'une entreprise et qui, par-là, sans être des subventions au sens strict du mot, sont de même nature et ont des effets identiques (arrêts du 15 mars 1994, Banco Exterior de España, C-387/92, EU:C:1994:100, point 13, et du 11 juillet 1996, SFEI e.a., C-39/94, EU:C:1996:285, point 58).

75 Plus précisément, la juste application du droit de l'Union suppose de vérifier si les recettes tirées d'une activité légalement subventionnée ne servent pas à financer d'autres activités de la même entreprise (voir, en ce sens, arrêts du 10 juin 2010, Fallimento Traghetti del Mediterraneo, C-140/09, EU:C:2010:335, point 50 ; du 27 février 1997, FFSA e.a./Commission, T-106/95, EU:T:1997:23, points 187 à 190, et du 1er juillet 2010, M6 et TF1/Commission, T-568/08 et T-573/08, EU:T:2010:272, points 118, 121, 126 et 135), la Commission disposant d'une certaine marge d'appréciation quant à l'adoption de la méthode la plus appropriée afin de s'assurer de l'absence de subvention croisée au profit des activités concurrentielles (arrêt du 27 février 1997, FFSA e.a./Commission, T-106/95, EU:T:1997:23, point 187).

76 Bien que l'intitulé de son cinquième moyen (voir point 54 ci-dessus) ne le laisse pas supposer, la République fédérale d'Allemagne semble, en réalité, convenir du fait que la Commission soit en droit de procéder à la recherche de subventions croisées, mais conteste que les conditions requises pour une vérification de ce type soient réunies en l'espèce. Elle indique ainsi dans la requête ce qui suit : « ne serait-ce qu'en raison de l'absence de transfert de "ressources d'État" au sens de l'article 107, paragraphe 1, TFUE, les conditions d'une "subvention croisée" au sens de la législation en matière d'aides ne sont pas remplies ».

77 En tout état de cause, il n'apparaît pas, tant s'en faut, que, en ayant procédé à l'examen de la compatibilité de l'aide résultant supposément de l'article 16 de la loi relative au statut des employés de la poste au regard de la mise en œuvre de l'article 20, paragraphe 2, de la loi postale, cette mise en œuvre ayant permis à Deutsche Post d'affecter une partie des recettes issues de l'application des tarifs régulés au fonds de pension, la Commission ait procédé à la recherche d'une subvention croisée, laquelle intervient, par définition, au stade de la détermination de l'existence même de l'aide, et non à celui de sa compatibilité avec le marché intérieur.

78 La République fédérale d'Allemagne soutient, par ailleurs, qu'il incombait à la Commission d'introduire une action en manquement d'État, au sens de l'article 258 TFUE, si elle estimait que la régulation des prix prévue par l'article 20, paragraphe 2, de la loi postale était à l'origine de subventions croisées. Elle estime, en conséquence, qu'un détournement de pouvoir et de procédure est constitué.

79 Un tel argument ne peut être accueilli. En effet, les juridictions de l'Union ont déjà écarté un raisonnement similaire, en rappelant, à propos du choix de la Commission de poursuivre un abus de position dominante de la part d'un opérateur historique allemand en matière de téléphonie, plutôt que d'assigner l'État membre auteur de la législation ayant rendu possible un tel abus, que, même si la Commission aurait pu, à ce titre, intenter une procédure en manquement à l'encontre de la République fédérale d'Allemagne, cette éventualité n'était nullement de nature à affecter la légalité de la décision attaquée (arrêt du 10 avril 2008, Deutsche Telekom/Commission, T-271/03, EU:T:2008:101, point 271) et, plus largement, dans le système établi par l'article 258 TFUE, la Commission dispose d'un pouvoir discrétionnaire pour intenter un recours en manquement, ce qui a pour conséquence qu'il n'appartient pas aux juridictions de l'Union d'apprécier l'opportunité de son exercice (arrêts du 26 juin 2003, Commission/France, C-233/00, EU:C:2003:371, point 31, et du 14 octobre 2010, Deutsche Telekom/Commission, C-280/08 P, EU:C:2010:603, point 47).

80 Le détournement de pouvoir et de procédure n'est donc pas établi au titre du cinquième moyen. Il ne l'est pas plus au titre du quatrième moyen, dans le cadre duquel il est également invoqué.

81 La République fédérale d'Allemagne fait valoir que la Commission avait ouvert, à la suite d'une plainte déposée le 22 avril 2004 par UPS sur le fondement de l'article 102 TFUE (considérant 46 de la décision attaquée), une procédure visant à faire constater l'abus de position dominante de Deutsche Post en raison de la facturation à des tarifs excessifs des services réglementés du courrier, puis qu'elle a renoncé, le 25 mars 2008, à poursuivre ladite procédure, estimant difficile de pouvoir prouver un tel abus (considérant 48 de la décision attaquée).

82 Selon la République fédérale d'Allemagne, c'est l'impossibilité de pouvoir prouver l'abus de position dominante de Deutsche Post qui a conduit la Commission à recourir artificiellement à une autre procédure, celle du contrôle des aides d'État.

83 Il suffit ici de souligner que le simple fait que la Commission, dans le cadre de l'évaluation des preuves dont elle dispose pour sanctionner une infraction à l'article 102 TFUE, renonce à réprimer un abus de position dominante qu'elle estime ne pas être en mesure d'établir à suffisance de droit, constitue une illustration du principe de bonne administration et le respect même du principe de légalité.

84 Bien plus, une décision n'est entachée de détournement de pouvoir ou de procédure que si elle apparaît, sur la base d'indices objectifs, pertinents et concordants, avoir été prise pour atteindre des fins autres que celles excipées (arrêts du 12 novembre 1996, Royaume-Uni/Conseil, C-84/94, EU:C:1996:431, point 69, et du 16 septembre 1998, IECC/Commission, T-133/95 et T-204/95, EU:T:1998:215, point 188). En outre, lorsqu'il existe une pluralité de buts poursuivis, même si un motif non justifié se trouve mêlé aux motifs valables, la décision n'est pas pour autant entachée de détournement de pouvoir, dès lors qu'elle ne sacrifie pas le but essentiel (arrêts du 21 décembre 1954, Italie/Haute Autorité, 2/54, EU:C:1954:8, p. 73, 103 ; du 8 juillet 1999, Vlaamse Televisie Maatschappij/Commission, T-266/97, EU:T:1999:144, point 131, et du 21 septembre 2005, EDP/Commission, T-87/05, EU:T:2005:333, point 87).

85 En l'espèce, rien ne permet d'établir que la décision attaquée n'ait pas été adoptée pour sanctionner une aide d'État incompatible avec le marché intérieur ou, en toute hypothèse, notamment en vue d'une telle fin.

86 Il résulte de ce qui précède que les quatrième et cinquième moyens doivent être écartés.

87 Il convient de procéder ensuite à l'examen des premier et deuxième moyens ainsi que de la première branche des troisième, sixième et septième moyens, se rapportant à la question de l'existence, en l'espèce, d'une aide d'État.

Sur les premier et deuxième moyens ainsi que la première branche des troisième, sixième et septième moyens, en tant qu'ils sont relatifs à l'existence d'une aide d'État

88 Il importe d'emblée de rappeler que la qualification d'aide d'État au sens de l'article 107, paragraphe 1, TFUE suppose qu'il soit satisfait à quatre critères, à savoir qu'il existe une intervention de l'État ou au moyen de ressources d'État, que cette intervention soit susceptible d'affecter les échanges entre les États membres, qu'elle accorde un avantage sélectif à son bénéficiaire et qu'elle fausse ou menace de fausser la concurrence (voir, en ce sens, arrêts du 17 mars 1993, Sloman Neptun, C-72/91 et C-73/91, EU:C:1993:97, point 18 ; du 19 décembre 2013, Association Vent de colère! e.a., C-262/12, EU:C:2013:851, point 15, et du 11 juin 2009, Italie/Commission, T-222/04, EU:T:2009:194, point 39).

89 La mesure dont la République fédérale d'Allemagne demande l'annulation est la qualification d'aide d'État incompatible avec le marché intérieur telle qu'elle est visée à l'article 1er de la décision attaquée, en ce qui concerne les « subventions relatives aux retraites en faveur de Deutsche Post ». Par cette terminologie, la Commission se réfère très précisément au financement public des pensions des anciens fonctionnaires des services postaux (considérant 3 de la décision attaquée), à l'exclusion, par

conséquent, de celui des retraites des anciens agents contractuels recrutés à partir du 1er janvier 1995. C'est, par conséquent, également en ce sens qu'il convient d'interpréter l'expression « financement public des pensions » employée dans le présent arrêt. Ledit financement est régi par l'article 16 de la loi relative au statut des employés de la poste, qui constitue donc l'objet de la décision attaquée. Cependant, il y a lieu de relever que, au stade de l'appréciation de la compatibilité de l'aide supposée avec le marché intérieur, la Commission a souligné que l'effet de cette dernière et celui de l'article 20, paragraphe 2, de la loi postale se cumulaient pour décharger Deutsche Post du coût des pensions de retraite de ses anciens fonctionnaires (considérants 116 et 332 à 338 de la décision attaquée).

90 Il convient ainsi, en examinant les différents moyens avancés à cet égard par la République fédérale d'Allemagne, de vérifier si le financement public des pensions pouvait, à bon droit, être qualifié d'aide d'État au regard des critères rappelés au point 88 ci-dessus.

En ce qui concerne le premier critère, relatif à l'existence d'une intervention de l'État ou au moyen de ressources d'État

91 Force est de constater que, en l'espèce, l'intervention de l'État et l'emploi de ressources d'État ne sont pas douteux. Ils sont patents au regard du mécanisme mis en place par l'article 16 de la loi relative au statut des employés de la poste, puisque, comme cela a été indiqué au point 10 ci-dessus, l'État fédéral a pris en charge, pour les années 1995 à 1999, la différence entre le coût total des pensions de retraite des anciens fonctionnaires de Deutsche Post et un forfait annuel de 4 milliards de marks allemands (DEM) (environ 2 045 millions d'euros), puis, à partir de l'année 2000, entre le coût total des pensions de retraite de ces anciens fonctionnaires et 33 % des traitements bruts des fonctionnaires de Deutsche Post en activité.

92 La République fédérale d'Allemagne objecte, toutefois, que ces ressources correspondent uniquement aux recettes dégagées par Deutsche Post à l'aide des tarifs régulés, recettes qui ne peuvent être qualifiées de ressources d'État, puisqu'elles correspondent à la rémunération par ses clients de prestations fournies par Deutsche Post dans le cadre de rapports économiques privés.

93 Cependant, cette thèse ne résiste pas à l'analyse. Il n'est pas contestable que Deutsche Post a été déchargée, grâce à l'intervention de l'État fédéral, d'une partie du coût des pensions dues à ses fonctionnaires retraités, coût qu'elle aurait dû répercuter sur les tarifs non régulés de ses prestations à défaut d'une telle intervention. C'est ainsi à bon droit que la Commission indique que la somme ôtée du montant total des charges afférentes au paiement desdites pensions correspondait à 151 millions d'euros en 1995, pour atteindre 3 203 millions d'euros en 2010. Au cours de la période 1995-2010, le total de cette prise en charge a atteint un montant correspondant à plus de 37 milliards d'euros.

94 En outre, la circonstance qu'une partie des recettes issues des tarifs régulés approuvés par l'agence fédérale des réseaux en vertu de l'article 20, paragraphe 2, de la loi postale était destinée à amoindrir la contribution de Deutsche Post au fonds de pension a pour conséquence que la prise en charge par l'État fédéral, définie à partir du forfait, puis du pourcentage exposés au point 91 ci-dessus, a été supérieure à ce qu'elle aurait dû être. Il s'agit donc, en définitive, d'un surcroît de subventions publiques, même s'il est exact que les recettes résultant des tarifs régulés sont, intrinsèquement considérées, de nature privée.

95 Il est donc satisfait au premier critère, relatif à l'intervention de l'État ou à l'emploi de ressources d'État.

En ce qui concerne les deuxième et quatrième critères, relatifs à l'affectation des échanges entre États membres et à l'atteinte ou au risque d'atteinte à la concurrence

96 L'application au cas d'espèce de ces deux critères ne fait pas l'objet d'une contestation spécifique de la part de la République fédérale d'Allemagne. Il y a lieu, en toute hypothèse, de juger que c'est sans commettre d'erreur de droit ni d'erreur d'appréciation que la Commission a estimé, aux considérants 275 à 277 de la décision attaquée, que, compte tenu, d'une part, de ce que les marchés des colis et de la presse avaient toujours été ouverts à la concurrence en Allemagne et, d'autre part, de ce que, à la suite de l'ouverture du marché du courrier à la concurrence, Deutsche Post avait progressivement perdu ses droits exclusifs dans ce secteur, dans lequel étaient intervenues de nouvelles entreprises, il avait été satisfait aux critères de l'affectation des échanges entre États membres et d'atteinte à la concurrence.

En ce qui concerne le troisième critère, relatif à l'existence d'un avantage consenti à une entreprise ou à un type de production

97 La République fédérale d'Allemagne soutient que ce critère a été méconnu en ses deux composantes. Elle est d'avis, premièrement, que, même à supposer qu'il y ait en l'espèce un avantage sélectif, son ou ses bénéficiaires ne sont pas une entreprise au sens de l'article 107, paragraphe 1, TFUE et, deuxièmement, que le financement public des pensions n'a pas donné lieu à un tel avantage.

98 Il convient d'examiner successivement ces deux aspects.

– En ce qui concerne l'identité du bénéficiaire de l'avantage allégué et sa qualité d'entreprise

99 La République fédérale d'Allemagne indique, dans le cadre de son premier moyen, que le bénéficiaire de la mesure en cause n'est pas Deutsche Post, mais soit, directement, le fonds de pension des anciens fonctionnaires des services postaux, soit, indirectement, les fonctionnaires retraités eux-mêmes, c'est-à-dire des personnes physiques.

100 La Commission conteste cette analyse.

101 Il y a lieu de réfuter les griefs avancés par la République fédérale d'Allemagne quant à l'identité et la nature du bénéficiaire du financement public des pensions. En effet, il résulte des pièces du dossier que Deutsche Post, dont la qualité d'entreprise n'est pas contestable, aurait dû, sans ce financement, verser, en faveur des anciens fonctionnaires de ses prédécesseurs en droit, une certaine somme supplémentaire rapportée aux salaires versés, dont elle a été en partie déchargée. Elle est donc bien le bénéficiaire de la mesure en cause.

102 Il convient donc de vérifier si cette prise en charge partielle, telle que définie au point 10 ci-dessus, a pu, à bon droit, être qualifiée d'avantage au sens de l'article 107, paragraphe 1, TFUE.

– En ce qui concerne l'existence d'un avantage au profit de Deutsche Post, au sens de l'article 107, paragraphe 1, TFUE

103 Il convient, en premier lieu, de rappeler de quelle façon le juge de l'Union interprète la notion d'avantage, avant, en deuxième lieu, de résumer la teneur de la décision attaquée à cet égard, puis, en troisième lieu, de déterminer, au vu des moyens et arguments soulevés par la République fédérale d'Allemagne, si le raisonnement de la Commission permettait, en l'espèce, de conclure à l'existence d'un avantage au sens de l'article 107, paragraphe 1, TFUE et, par suite, dans la mesure où il avait été satisfait aux autres critères, comme il a été jugé aux points 91 à 96 ci-dessus, à l'existence d'une aide d'État.

104 En premier lieu, la notion d'aide d'État, telle qu'elle est définie dans le traité, présente un caractère juridique et doit être interprétée sur la base d'éléments objectifs. Pour cette raison, le juge de l'Union doit, en principe et compte tenu tant des éléments concrets du litige qui lui est soumis que du caractère technique ou complexe des appréciations portées par la Commission, exercer un entier contrôle en ce qui concerne la question de savoir si une mesure entre dans le champ d'application de l'article 107, paragraphe 1, TFUE (arrêts du 22 décembre 2008, British Aggregates/Commission, C-487/06 P, EU:C:2008:757, point 111, et du 16 septembre 2013, British Telecommunications et BT Pension Scheme Trustees/Commission, T-226/09 et T-230/09, non publié, EU:T:2013:466, point 39).

105 Il en va donc ainsi du point de savoir si une mesure confère ou non un avantage à une entreprise.

106 Cet avantage doit être de nature économique et sélective.

107 L'avantage doit être de nature économique, c'est-à-dire que pèse sur la Commission l'obligation de réaliser une analyse complète de tous les éléments pertinents de l'opération litigieuse et de son contexte, y compris de la situation de l'entreprise bénéficiaire et du marché concerné, pour vérifier si l'entreprise bénéficiaire perçoit un avantage économique qu'elle n'aurait pas obtenu dans des conditions normales de marché (voir, en ce sens, arrêts du 6 mars 2003, Westdeutsche Landesbank Girozentrale et Land Nordrhein-Westfalen/Commission, T-228/99 et T-233/99, EU:T:2003:57, points 251 et 257, et du 3 mars 2010, Bundesverband deutscher Banken/Commission, T-163/05, EU:T:2010:59, point 98).

108 Dans le cadre de cette vérification, la Commission doit tenir compte, en tant qu'éléments du contexte pertinent, de toutes les particularités du régime juridique dont fait partie la mesure nationale examinée. À cet égard, il importe de rappeler, premièrement, que l'article 107, paragraphe 1, TFUE ne distingue pas selon les causes ou les objectifs des interventions étatiques, mais définit celles-ci en fonction de leurs effets (arrêt du 9 juin 2011, Comitato « Venezia vuole vivere » e.a./Commission, C-71/09 P, C-73/09 P et C-76/09 P, EU:C:2011:368, point 94), et, deuxièmement, qu'une intervention n'ayant pas pour effet de mettre les entreprises auxquelles elle s'applique dans une position concurrentielle plus favorable par rapport aux entreprises qui leur font concurrence ne tombe pas sous le coup de l'article 107, paragraphe 1, TFUE (voir, en ce sens, arrêt du 24 juillet 2003, Altmark Trans et Regierungspräsidium Magdeburg, C-280/00, EU:C:2003:415, point 87).

109 Dans ce contexte, il a été jugé qu'une compensation représentant la contrepartie des prestations effectuées par les entreprises bénéficiaires pour exécuter des obligations de service public ne confère pas un avantage au sens de l'article 107, paragraphe 1, TFUE et, par voie de conséquence, ne relève pas du champ d'application de cette disposition lorsque, notamment, elle ne dépasse pas ce qui est nécessaire pour couvrir tout ou partie des coûts occasionnés par l'exécution des obligations de service public, en tenant compte des recettes y relatives ainsi que d'un bénéfice raisonnable pour l'exécution de ces obligations. En effet, s'il est satisfait à ce critère, le financement en question ne renforce pas la position concurrentielle de l'entreprise qui en bénéficie (arrêt du 24 juillet 2003, Altmark Trans et Regierungspräsidium Magdeburg, C-280/00, EU:C:2003:415, point 92).

110 Par ailleurs, dès lors que l'article 107, paragraphe 1, TFUE a pour seul objet d'interdire des avantages qui favorisent certaines entreprises, la notion d'aide ne recouvre que des interventions qui allègent les charges grevant normalement le budget d'une entreprise et qui sont à considérer comme un avantage économique que l'entreprise bénéficiaire n'aurait pas obtenu dans les conditions normales de marché mentionnées au point 107 ci-dessus (voir, en ce sens, arrêts du 2 juillet 1974, Italie/Commission, 173/73, EU:C:1974:71, point 26 ; du 15 mars 1994, Banco Exterior de España, C-387/92, EU:C:1994:100, points 12 et 13, et du 24 juillet 2003, Altmark Trans et Regierungspräsidium Magdeburg, C-280/00, EU:C:2003:415, point 84 et jurisprudence citée). Partant, une mesure par laquelle un État membre libère une entreprise, initialement tenue par la loi de continuer à employer les fonctionnaires de son prédécesseur en droit et d'indemniser ledit État en contrepartie des traitements et des pensions dont celui-ci poursuivait le versement, du « désavantage structurel » que

constitue « le statut privilégié et coûteux d[e c]es fonctionnaires » par rapport à celui des employés des concurrents privés de ladite entreprise ne constitue pas, en principe, une intervention allégeant les charges grevant normalement le budget d'une entreprise et, par suite, une aide (voir, en ce sens, arrêt du 16 mars 2004, Combus, T-157/01, EU:T:2004:76, points 6, 7, 56 et 57). Toutefois, même dans ce cas de figure, il doit exister un rapport direct entre les coûts supplémentaires effectivement supportés et le montant de l'aide (voir, en ce sens, arrêts du 28 novembre 2008, Hôtel Cipriani e.a./Commission, T-254/00, T-270/00 et T-277/00, EU:T:2008:537, point 189, et du 16 septembre 2013, British Telecommunications et BT Pension Scheme Trustees/Commission, T-226/09 et T-230/09, non publié, EU:T:2013:466, point 72), ce qui permet de mesurer l'effet net de ladite aide.

111 L'avantage doit aussi être de nature sélective. En effet, selon une jurisprudence constante, l'article 107, paragraphe 1, TFUE interdit les aides d'État « favorisant certaines entreprises ou certaines productions », c'est-à-dire les aides sélectives (arrêts du 15 décembre 2005, Italie/Commission, C-66/02, EU:C:2005:768, point 94, et du 6 septembre 2006, Portugal/Commission, C-88/03, EU:C:2006:511, point 52). En ce qui concerne l'appréciation de cette condition de sélectivité, l'article 107, paragraphe 1, TFUE impose de déterminer si, dans le cadre d'un régime juridique donné, une mesure nationale est de nature à favoriser « certaines entreprises ou certaines productions » par rapport à d'autres, qui se trouveraient, au regard de l'objectif poursuivi par ledit régime, dans une situation factuelle et juridique comparable (voir, en ce sens, arrêts du 8 novembre 2001, Adria-Wien Pipeline et Wietersdorfer & Peggauer Zementwerke, C-143/99, EU:C:2001:598, point 41 ; du 29 avril 2004, GIL Insurance e.a., C-308/01, EU:C:2004:252, point 68, et du 3 mars 2005, Heiser, C-172/03, EU:C:2005:130, point 40). Aux fins d'apprécier la sélectivité d'une mesure, il convient donc d'examiner si, dans le cadre d'un régime juridique donné, ladite mesure constitue un avantage pour certaines entreprises par rapport à d'autres se trouvant dans une situation factuelle et juridique comparable (arrêts du 6 septembre 2006, Portugal/Commission, C-88/03, EU:C:2006:511, point 56, et du 28 juillet 2011, Mediaset/Commission, C-403/10 P, non publié, EU:C:2011:533, point 36).

112 C'est donc uniquement par rapport aux concurrents de l'entreprise en cause que doit être apprécié ledit avantage (voir, en ce sens, arrêt du 27 septembre 2012, Italie/Commission, T-257/10, non publié, EU:T:2012:504, point 70). D'ailleurs, le sens de la récupération d'une aide illégale est que le bénéficiaire perd l'avantage dont il avait bénéficié sur le marché par rapport à ses concurrents et que la situation antérieure à l'octroi de l'aide est rétablie (voir arrêt du 29 avril 2004, Italie/Commission, C-372/97, EU:C:2004:234, points 103 et 104 et jurisprudence citée ; arrêt du 27 septembre 2012, Italie/Commission, T-257/10, non publié, EU:T:2012:504, point 147).

113 En deuxième lieu, comme cela a été indiqué dans le cadre de l'examen de la motivation de la décision attaquée, la Commission a consacré les considérants 260 à 274 de ladite décision, sous le titre « Avantage financier résultant de la réforme des retraites de 1995 », à montrer en quoi, selon elle, Deutsche Post avait bénéficié d'un avantage.

114 La Commission a commencé par rappeler, au considérant 261 de la décision attaquée, qu'il s'agissait de vérifier si le financement public des pensions avait permis d'éviter à Deutsche Post d'avoir à supporter des coûts qui auraient normalement dû grever les ressources financières propres de l'entreprise et avait ainsi empêché que les forces en présence sur le marché ne produisissent leurs conséquences normales.

115 Au considérant 262 de la décision attaquée, la Commission a écarté les arguments de la République fédérale d'Allemagne tirés de l'applicabilité au cas d'espèce de la jurisprudence issue de l'arrêt du 16 mars 2004, Combus (T-157/01, EU:T:2004:76).

116 Au considérant 263 de cette même décision, la Commission a posé, comme majeure de son syllogisme, l'affirmation selon laquelle les coûts découlant de l'application de la législation du travail ou de conventions collectives font partie des coûts normaux qu'une entreprise doit financer sur ses ressources propres et, comme mineure, l'assertion que les charges de retraite, déterminées en vertu de

la législation du travail ou de conventions collectives, font partie de ces coûts. Elle en a conclu que Deutsche Post faisait face, s'agissant des pensions de ses anciens fonctionnaires, à un coût inhérent à l'activité économique de l'entreprise, au sens de l'article 107, paragraphe 1, TFUE.

117 Les considérants 264 à 266 de la décision attaquée sont consacrés à l'évolution du statut de la poste allemande depuis 1950 jusqu'à 1995 (voir, à cet égard, points 1 à 12 ci-dessus). La Commission a déduit de cette évolution que Deutsche Bundespost puis Postdienst assumaient intégralement une charge que Deutsche Post ne supporte plus que partiellement, d'où l'existence à son profit d'un avantage.

118 Au considérant 267 de la décision attaquée, la Commission a indiqué que les arguments tenant à la question de savoir si Deutsche Post supportait des coûts de retraites plus élevés que ses concurrents privés « [étaie]nt dénués de toute pertinence en ce qui concern[ait] la question de savoir si les subventions relatives aux retraites constitu[ai]t une mesure d'aide d'État », mais que, en revanche, il convenait de les examiner « lors de l'examen de la compatibilité de l'aide ». Cette idée est également exprimée au considérant 268 de la décision attaquée.

119 Enfin, les considérants 269 à 273 de la décision attaquée portent sur la réfutation de divers arguments mis en avant par la République fédérale d'Allemagne au cours de la procédure administrative.

120 En troisième lieu, il importe de déterminer, au vu des moyens et arguments soulevés à cet égard par la République fédérale d'Allemagne, si la Commission a conclu à bon droit à l'existence d'un avantage consenti par cet État membre à Deutsche Post.

121 Comme cela a été indiqué au point 87 ci-dessus, la République fédérale d'Allemagne a consacré plusieurs moyens à la contestation de l'existence d'une aide d'État en l'espèce. Dans le cadre de chacun de ces moyens, elle nie que Deutsche Post ait bénéficié d'un avantage au sens de l'article 107, paragraphe 1, TFUE.

122 Il convient d'examiner, tout d'abord, les arguments consacrés par la République fédérale d'Allemagne, dans son premier moyen, à la réfutation de la satisfaction, en l'espèce, de ce troisième critère, tenant à l'existence d'un avantage économique et sélectif.

123 La Commission demande au Tribunal d'écarter ces arguments.

124 Tout d'abord, la République fédérale d'Allemagne fait valoir que le financement public des pensions ne constitue pas un avantage pour Deutsche Post en raison du fait que le montant qu'elle doit acquitter « au fonds de pension est déterminé par la loi ». Toutefois, force est d'écarter un tel argument comme inopérant, dès lors que la Commission était précisément tenue de déterminer, à ce stade, si, du fait de l'article 16 de la loi relative au statut des employés de la poste, Deutsche Post bénéficiait d'un avantage économique par rapport à ses concurrents dont elle ne disposait pas auparavant. Il est strictement indifférent, à cet égard, que l'avantage, s'il est établi, résulte d'une obligation légale ou d'une intervention de l'État sous une autre forme, dès lors que l'une comme l'autre sont soumises aux dispositions de l'article 107, paragraphe 1, TFUE.

125 Ensuite, la République fédérale d'Allemagne soutient que la Commission a pris en compte, pour apprécier l'existence d'une aide d'État, des données tenant au cadre légal de la sécurité sociale et des relations de travail allemand. Cependant, il y a lieu de relever que cet argument manque en fait, puisque ce n'est qu'au stade de l'appréciation de la compatibilité de l'aide alléguée avec le marché intérieur que des considérations de cette nature ont été avancées par la Commission dans la décision attaquée.

126 Enfin, la République fédérale d'Allemagne invoque la pratique décisionnelle antérieure de la Commission, faisant référence à la décision 2009/945/CE de la Commission, du 13 juillet 2009, concernant la réforme du mode de financement du régime de retraite de la RATP [aide d'État C 42/07 (ex N 428/06)] que la France envisage de mettre à exécution en faveur de la RATP (JO 2009, L 327, p. 21). Un tel argument encourt également le rejet. En effet, il importe de rappeler, sans qu'il soit nécessaire d'examiner si la pratique invoquée est établie, qu'elle ne saurait affecter la validité de la décision attaquée, laquelle ne peut s'apprécier qu'au regard des règles objectives du traité (voir, en ce sens, arrêts du 20 mai 2010, Todaro Nunziatina & C., C-138/09, EU:C:2010:291, point 21, et du 27 septembre 2012, Wam Industriale/Commission, T-303/10, non publié, EU:T:2012:505, point 82). Dès lors, elle ne saurait dépendre d'une appréciation subjective de la Commission et doit être déterminée indépendamment de toute pratique antérieure de cette institution (arrêts du 27 septembre 2012, Wam Industriale/Commission, T-303/10, non publié, EU:T:2012:505, point 82, et du 5 février 2015, Ryanair/Commission, T-500/12, non publié, EU:T:2015:73, point 39).

127 Il y a donc lieu de rejeter les arguments de la République fédérale d'Allemagne contenus dans le premier moyen en tant qu'ils se rapportent à l'existence même d'un avantage.

128 Compte tenu, d'une part, du rejet de la partie dudit moyen qui portait sur le défaut de motivation de la décision attaquée (voir points 55 et 66 ci-dessus) et, d'autre part, du rejet des griefs du même moyen qui avaient trait à l'identité du bénéficiaire de l'avantage allégué et à la contestation de sa qualité d'entreprise (voir point 101 ci-dessus), il convient de rejeter le premier moyen dans sa totalité.

129 Dans le cadre de son deuxième moyen, fondé sur le fait que le financement public des pensions ne compensait pas les coûts supportés par Deutsche Post, la République fédérale d'Allemagne présente une argumentation comportant trois branches, les deux premières visant à infirmer l'assertion selon laquelle les coûts compensés à l'aide du financement public des pensions grèvent normalement le budget des entreprises, la troisième concernant la question de la compensation d'un désavantage structurel.

130 Il convient, à titre liminaire, d'indiquer à nouveau (voir point 110 ci-dessus) que, dans l'arrêt du 16 mars 2004, Combus (T-157/01, EU:T:2004:76, points 6, 7, 56 et 57), le Tribunal a jugé qu'une mesure par laquelle un État membre libérait une entreprise, initialement tenue par la loi de continuer à employer les fonctionnaires de son prédécesseur en droit et d'indemniser ledit État en contrepartie des traitements et des pensions dont celui-ci poursuivait le versement, du « désavantage structurel » que constituait « le statut privilégié et coûteux d[e c]es fonctionnaires » par rapport à celui des employés des concurrents privés de ladite entreprise ne constituait pas, en principe, une intervention allégeant les charges grevant normalement le budget d'une entreprise et, par suite, une aide. Il ne saurait en effet être soutenu que fait partie des charges normales d'une entreprise le coût d'un régime de retraite exorbitant du droit commun imposé par la législation d'un État membre, qu'il s'agisse, comme dans l'affaire ayant donné lieu à l'arrêt du 16 mars 2004, Combus (T-157/01, EU:T:2004:76), de la législation applicable aux fonctionnaires danois ou, comme dans la présente affaire, de celle régissant les pensions des fonctionnaires qui, historiquement, furent recrutés par Deutsche Bundespost pour assurer le service public postal, en étant assimilés aux fonctionnaires d'État allemands.

131 Il y a lieu de souligner que, ayant jugé cela, le Tribunal n'a pas entendu prendre en considération la seule intention du législateur national, à savoir libérer l'opérateur concerné d'un désavantage structurel, indépendamment de ses effets. Le Tribunal a, ainsi, expressément précisé que l'État danois « aurait pu […] obtenir le même résultat », c'est-à-dire le même effet, « par la réaffectation desdits fonctionnaires au sein de l'administration publique, sans versement de bonification spécifique » (arrêt du 16 mars 2004, Combus, T-157/01, EU:T:2004:76, point 57). La jurisprudence issue de cet arrêt n'entre donc pas en contradiction avec celle, mentionnée au point 108 ci-dessus, rappelant que l'article 107, paragraphe 1, TFUE ne distingue pas selon les causes ou les objectifs des interventions étatiques, mais définit celles-ci en fonction de leurs effets (voir, en ce sens, arrêts du 3 mars 2005,

Heiser, C-172/03, EU:C:2005:130, point 46, du 9 juin 2011, Comitato « Venezia vuole vivere » e.a./Commission, C-71/09 P, C-73/09 P et C-76/09 P, EU:C:2011:368, points 94 et 95, et du 16 septembre 2013, British Telecommunications et BT Pension Scheme Trustees/Commission, T-226/09 et T-230/09, non publié, EU:T:2013:466, point 74).

132 Par suite, suivant la même logique que celle régissant la jurisprudence résumée aux points 108 et 109 ci-dessus, afin de déterminer si la mesure en cause confère à Deutsche Post un avantage au sens de l'article 107, paragraphe 1, TFUE, il y a lieu d'examiner si elle a pour effet de renforcer la position de cette dernière par rapport à celle des entreprises qui lui font concurrence. Dans le cadre de cet examen, il y aura lieu de tenir compte d'éventuelles obligations pesant sur Deutsche Post en vertu de la législation nationale concernant le financement des retraites qui ne pèsent pas sur les concurrents de cette entreprise. En effet, tout comme l'imposition d'une obligation de service public exclut que le versement d'une compensation ne dépassant pas ce qui est nécessaire pour couvrir les coûts occasionnés par son exécution soit considéré comme conférant un avantage au sens de l'article 107, paragraphe 1, TFUE, l'imposition, en vertu d'un acte de puissance publique, d'une obligation de supporter le coût intégral des retraites du personnel doté du statut de fonctionnaire au lieu de contribuer à l'assurance retraite exclut que le financement de ce coût soit qualifié d'avantage, à condition que ce financement ne dépasse pas ce qui est nécessaire pour mettre les obligations de Deutsche Post sur un pied d'égalité avec les obligations des entreprises qui lui font concurrence. L'existence d'un avantage peut donc être admise uniquement si le financement en question dépasse ce seuil.

133 Ainsi que cela résulte de la requête et de la réplique, la République fédérale d'Allemagne soutient que la Commission ne s'est livrée à aucun examen concret en vue de déterminer si les coûts pris en charge par le financement public des pensions étaient au nombre de ceux qui grèvent normalement le budget des entreprises et ce n'est que dans le cadre de l'examen portant sur la compatibilité de la mesure en cause avec le marché intérieur que la Commission a effectué un début de comparaison avec les charges dont une entreprise doit normalement s'acquitter.

134 Elle fait encore valoir que la seule affirmation que les charges liées aux retraites constituent des coûts normaux de l'exploitation d'une entreprise ne peut suffire s'agissant du financement public des pensions d'anciens fonctionnaires et qu'il fallait que la Commission précisât si la comparaison devait être effectuée avec une entreprise n'employant que des salariés privés ou si elle supposait que cette dernière comptât des fonctionnaires parmi ses employés actuels ou partis à la retraite.

135 Pour l'État membre concerné, cette omission constitue une erreur d'appréciation justifiant, à elle seule, l'annulation de la décision attaquée : en effet, un examen concret aurait permis d'établir que les charges sociales se rapportant aux fonctionnaires de Deutsche Post ne faisaient pas partie des coûts grevant normalement le budget des entreprises.

136 Ces coûts correspondent, selon elle, à un désavantage structurel au sens de l'arrêt du 16 mars 2004, Combus (T-157/01, EU:T:2004:76), que la Commission aurait méconnu.

137 La République fédérale d'Allemagne argue enfin du fait que les subventions relatives aux retraites n'ont pas libéré Deutsche Post du versement d'abord de la somme forfaitaire annuelle d'un montant équivalent à 2 045 millions d'euros, puis de celle représentant 33 % du total des salaires bruts des fonctionnaires de Deutsche Post en activité, puisque Deutsche Post n'a jamais eu une telle obligation, qui incombait seulement à Deutsche Bundespost.

138 La Commission, pour sa part, a fait valoir, y compris lors de l'audience, qu'elle avait bien procédé à l'examen concret du point de savoir si les coûts dont Deutsche Post avait été déchargée par l'article 16 de la loi relative au statut des employés de la poste étaient des coûts normalement à la charge d'une entreprise. Elle a rappelé que, selon la jurisprudence, le coût du travail relevait des coûts normaux d'une entreprise, lequel comprenait également le paiement des pensions de retraite.

139 Selon la Commission, le fait que des recrutements ont eu lieu à d'autres conditions, au cours des années antérieures à 1995, que celles consenties à partir de cette date aux nouveaux salariés de Deutsche Post est sans incidence sur l'obligation faite à cette dernière de respecter, pour les personnels concernés, c'est-à-dire les fonctionnaires, les conditions qui leur avaient été accordées. Pour les mêmes raisons, la forme que revêt le coût des pensions de retraite serait indifférente en l'espèce, puisqu'il s'agirait simplement de déterminer si ledit coût fait partie des coûts qu'une entreprise doit normalement assumer.

140 Elle objecte à la République fédérale d'Allemagne que les méthodes proposées par cette dernière pour déterminer les coûts en question ne sont pas conformes à la jurisprudence et allègue que l'arrêt du 16 mars 2004, Combus (T-157/01, EU:T:2004:76), n'a été confirmé ni par la jurisprudence ni par la pratique décisionnelle de la Commission.

141 Elle conclut en rappelant que, selon une jurisprudence constante, l'existence d'une aide est à évaluer en fonction des effets des interventions étatiques et non selon leurs causes ou objectifs.

142 À cet égard, il y a lieu de relever que, comme l'a confirmé la Commission dans le mémoire en défense ainsi que dans le cadre des réponses aux questions qui lui furent posées lors de l'audience, cette institution s'est contentée, aux considérants 262 et 263 de la décision attaquée, de considérer qu'il existait un avantage du seul fait de la prise en charge partielle, par l'État fédéral allemand, du coût des retraites des anciens fonctionnaires, alors que cette prise en charge n'existait pas auparavant, selon elle. Mais, à supposer cette assertion exacte, ce dont il est permis de douter, puisque, s'il n'y avait pas, en effet, de subventions directes de la part de l'État fédéral allemand, il existait, néanmoins, des compensations indirectes, c'est-à-dire des compensations de la part de Postbank et de Telekom dont bénéficiait Postdienst, prédécesseur en droit de Deutsche Post, pour combler ses pertes, ce qui, là encore, a été établi lors de l'audience, ladite assertion ne pouvait suffire à établir que Deutsche Post était avantagée par rapport à ses concurrents.

143 Il est parfaitement possible, en effet, de déduire de cette évolution que, à la suite de l'application de la mesure en cause, Deutsche Post est moins désavantagée qu'avant l'adoption de ladite mesure, mais qu'elle continue à l'être par rapport à ses concurrents, ou bien qu'elle se trouve à parité avec eux, sans être, par conséquent, bénéficiaire d'un avantage. En effet, ainsi que l'expose la Commission aux considérants 294 et 297 de la décision attaquée, la charge qu'entraîne le coût intégral des retraites imposé à Deutsche Post avant 1995, en l'occurrence dans un environnement monopolistique, est telle que l'entreprise en question n'aurait pas été en mesure de faire face à ses concurrents et aurait donc dû quitter le marché en l'absence de mesures la libérant partiellement de celle-ci.

144 Dans ce contexte, il ressort de ce qui est exposé aux points 108, 109 et 132 ci-dessus que la notion de « charges qui normalement grèvent le budget d'une entreprise » n'inclut pas les charges imposées à une seule entreprise en vertu de dispositions législatives qui dérogent aux règles généralement applicables aux entreprises concurrentes et qui ont pour effet de lui imposer des obligations ne pesant pas sur ces dernières. En revanche, les « charges qui normalement grèvent le budget d'une entreprise » sont celles qui résultent du régime général.

145 La position exposée au considérant 263 de la décision attaquée, selon laquelle le seul élément déterminant aux fins de l'appréciation de l'existence d'un avantage est que « les entreprises supportent d'une manière ou d'une autre la totalité des coûts des retraites » et que, à cet égard, la charge pesant sur Deutsche Post a été modérée, est donc entachée d'une erreur de droit. En outre, si, comme le fait valoir la Commission, la notion de « charges qui normalement grèvent le budget d'une entreprise » devait être définie par référence aux règles particulières concernant l'entreprise prétendument bénéficiaire, rien n'empêcherait de considérer que la mesure en cause modérant les charges de Deutsche Post fait partie de ces règles, ce qui exclurait l'existence d'un avantage.

146 Il en est de même, par voie de conséquence, de la position exposée aux considérants 267 et 268 de la décision attaquée, selon laquelle le fait que Deutsche Post était sujette à des obligations légales en matière de financement des retraites de son personnel plus importantes que celles pesant sur ses concurrents est inopérant au regard de l'existence d'un avantage, mais serait pertinent uniquement dans le cadre de l'appréciation de la compatibilité de la mesure avec le marché intérieur.

147 La Commission aurait donc dû, dès l'appréciation de la notion d'avantage, vérifier si, en prenant en charge la différence entre, d'une part, la somme forfaitaire fixée entre 1995 et 1999 et le montant total du coût des retraites des anciens fonctionnaires de Deutsche Post et, d'autre part, la somme représentant 33 % des salaires bruts des fonctionnaires en activité de Deutsche Post et ce même montant total, l'État fédéral avait conféré à cette dernière un avantage économique à l'égard de ses concurrents.

148 Il ressort en effet de la jurisprudence, en conformité avec ce qui est exposé aux points 108, 109 et 132 ci-dessus, que c'est bien à ce stade de l'application de l'article 107, paragraphe 1, TFUE, à savoir celui de la preuve de l'existence d'un avantage, que la Commission doit démontrer, par exemple, qu'une exonération partielle de l'obligation de cotiser au fonds de protection des retraites constitue, pour un ancien opérateur historique, un avantage économique sélectif (voir, en ce sens, arrêt du 16 septembre 2013, British Telecommunications et BT Pension Scheme Trustees/Commission, T-226/09 et T-230/09, non publié, EU:T:2013:466, point 46).

149 En cas de succession de mesures visant à compenser les charges imposées à une seule entreprise en vertu de dispositions législatives qui dérogent aux règles généralement applicables aux entreprises concurrentes et qui ont pour effet de lui imposer des obligations ne pesant pas sur ces dernières, la Commission doit, bien évidemment, lors de l'examen d'une de ces mesures sous l'angle du droit des aides d'État, tenir compte des effets produits par les mesures précédentes, afin de déterminer si la dernière mesure dont elle est saisie, au regard de celles qu'elle avait déjà analysées, constitue ou non une surcompensation, ce qui permet, par voie de conséquence, de considérer cette surcompensation, si elle est établie, comme constitutive d'un avantage économique, étant rappelé qu'il est toujours loisible à l'État membre, dans le cadre de l'examen d'une nouvelle mesure, de démontrer que cette dernière ne conduit pas à franchir le seuil à partir duquel l'entreprise qui en bénéficie est avantagée par rapport aux entreprises concurrentes. Il importe, toutefois, de rappeler que l'hypothèse d'une succession de dispositions, examinées par la Commission au fur et à mesure de leur notification par l'État membre concerné, ne correspond pas au cas d'espèce, cette institution n'ayant procédé, dans la présente affaire, à l'analyse du financement public des pensions qu'à la suite de plaintes d'entreprises concurrentes.

150 En l'espèce, si la Commission a cherché à établir l'existence effective d'un avantage économique sélectif, et non à l'admettre par simple postulat, ce n'est, comme elle le reconnaît elle-même dans le mémoire en défense et ainsi qu'elle l'a confirmé à l'audience, qu'au stade de l'examen de la compatibilité de l'aide avec le marché intérieur, aux considérants 288 à 410 de la décision attaquée. Or, il ressort de ce qui précède que seuls les éventuels montants dépassant ce qui est nécessaire afin d'aligner le coût des retraites imposé à Deutsche Post avant 1995 sur celui supporté par ses concurrents eussent été de nature à conférer à cette dernière un tel avantage et, dès lors, à constituer une aide d'État au sens de l'article 107, paragraphe 1, TFUE.

151 La République fédérale d'Allemagne, comme cela a été rappelé au point 133 ci-dessus, en soulignant que la Commission n'a effectué « un début de comparaison avec les charges qu'une entreprise doit "normalement" payer à l'égard des salariés privés conformément au droit social allemand que dans le cadre de l'examen portant sur la compatibilité de la mesure avec le marché intérieur », a donc démontré à suffisance de droit que la Commission avait méconnu la jurisprudence citée au point 148 ci-dessus. Il importe de relever que ladite jurisprudence, loin de se borner à rappeler une exigence d'ordre formel, met en relief les deux temps que doit comporter l'analyse d'une mesure au regard des dispositions de l'article 107 TFUE, ce à quoi s'attachent des conséquences de grande importance.

152 Dans un premier temps, en effet, comme cela a été indiqué au point 104 ci-dessus, le juge de l'Union exerce un entier contrôle en ce qui concerne la question de savoir si une mesure entre dans le champ d'application de l'article 107, paragraphe 1, TFUE (arrêts du 22 décembre 2008, British Aggregates/Commission, C-487/06 P, EU:C:2008:757, point 111, et du 16 septembre 2013, British Telecommunications et BT Pension Scheme Trustees/Commission, T-226/09 et T-230/09, non publié, EU:T:2013:466, point 39). Il en résulte qu'il incombe au juge de l'Union de vérifier si les faits invoqués par la Commission sont matériellement exacts et s'ils sont de nature à établir que toutes les conditions permettant la qualification d'"aide" au sens de l'article 107, paragraphe 1, TFUE sont remplies (arrêt du 1er juillet 2008, Chronopost et La Poste/UFEX e.a., C-341/06 P et C-342/06 P, EU:C:2008:375, point 142). Il a par ailleurs itérativement jugé que l'article 107, paragraphe 3, sous c), TFUE conférait à la Commission un pouvoir discrétionnaire dont l'exercice implique des appréciations d'ordre économique et social (arrêts du 20 septembre 2007, Fachvereinigung Mineralfaserindustrie/Commission, T-375/03, non publié, EU:T:2007:293, point 138, et du 27 septembre 2012, Italie/Commission, T-257/10, non publié, EU:T:2012:504, point 133), ce dont il découle que le contrôle qu'il exerce sur de telles appréciations porte sur la vérification du respect des règles de procédure, du caractère suffisant de la motivation, de l'exactitude matérielle des faits et de l'absence d'erreur manifeste d'appréciation et de détournement de pouvoir (arrêt du 13 septembre 1995, TWD/Commission, T-244/93 et T-486/93, EU:T:1995:160, point 82).

153 Dans un second temps, l'octroi d'une aide illégale peut entraîner, outre l'obligation pour son bénéficiaire de rembourser ladite aide, celle de verser des intérêts au titre de la période d'illégalité ou d'indemniser ses concurrents (voir, par analogie, arrêt du 12 février 2008, CELF et ministre de la Culture et de la Communication, C-199/06, EU:C:2008:79, point 55).

154 Il résulte de tout ce qui précède que la République fédérale d'Allemagne est fondée à soutenir que la simple affirmation selon laquelle les charges de retraite font partie des coûts qui grèvent normalement le budget d'une entreprise ne suffisait pas à établir, en l'espèce, l'existence d'un avantage économique réel en faveur de Deutsche Post. La Commission, sur laquelle pesait l'obligation de prouver ledit avantage, ne s'en est pas acquittée et a ainsi commis une erreur de droit.

155 Il convient, par conséquent, d'accueillir le deuxième moyen, exception faite des arguments qu'il contient se rapportant au respect de l'obligation de motivation (voir point 66 ci-dessus).

156 Ce seul constat suffit à emporter l'annulation de l'article 1er et des articles 4 à 6 de la décision attaquée et à accueillir le recours de la République fédérale d'Allemagne, sans qu'il soit besoin de statuer sur les huitième à dixième moyens ni sur le surplus des troisième, sixième et septième moyens.

Sur les dépens

157 Aux termes de l'article 134, paragraphe 1, du règlement de procédure du Tribunal, toute partie qui succombe est condamnée aux dépens, s'il est conclu en ce sens. En l'espèce, la Commission ayant succombé, il y a lieu de la condamner aux dépens, conformément aux conclusions en ce sens de la République fédérale d'Allemagne.

Par ces motifs,

LE TRIBUNAL (huitième chambre)

déclare et arrête :

1) **Les articles 1er et 4 à 6 de la décision 2012/636/UE de la Commission, du 25 janvier 2012, concernant la mesure C 36/07 (ex NN 25/07) mise à exécution par l'Allemagne en faveur de Deutsche Post AG sont annulés.**

2) **La Commission européenne est condamnée aux dépens.**

Gratsias Kancheva Wetter

Ainsi prononcé en audience publique à Luxembourg, le 14 juillet 2016.

Signatures