DÉCISIONS

DÉCISION (UE) 2020/613 DE LA COMMISSION

du 7 février 2020

concernant la mesure SA.17653 — C36/2007 (ex NN 25/2007) mise en œuvre par l'Allemagne en faveur de Deutsche Post AG

[notifiée sous le numéro C(2020) 593]

(Le texte en langue allemande est le seul faisant foi.)

(Texte présentant de l'intérêt pour l'EEE)

LA COMMISSION EUROPÉENNE,

vu le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, et notamment son article 108, paragraphe 2, premier alinéa,

vu l'accord sur l'Espace économique européen, et notamment son article 62, paragraphe 1, point a),

après avoir invité les parties intéressées à présenter leurs observations conformément auxdits articles ([1]) et vu ces observations,

considérant ce qui suit:

1. LA PROCÉDURE

1.1. Résumé des procédures applicables en matière d'aides d'État

1.1.1. *La décision d'ouvrir la procédure*

(1) En 1994, l'entreprise United Parcel Service (ci-après «UPS») a introduit une plainte par laquelle elle faisait valoir que des aides illégales avaient été accordées à Deutsche Bundespost Postdienst (ci-après «Postdienst»).

(2) Le 23 octobre 1999, la Commission a ouvert la procédure formelle d'examen relativement à plusieurs mesures étatiques: compensations pour l'obligation de service universel, garantie de l'État et subventions des retraites durant la période de 1995 à 1999 (ci-après la «décision d'ouvrir la procédure»).

(3) La décision d'ouvrir la procédure a été publiée au *Journal officiel de l'Union européenne* ([2]). La Commission a invité les parties intéressées à présenter leurs observations.

(4) L'Allemagne a transmis ses observations le 16 septembre 1999.

(5) Après publication de la décision d'ouvrir la procédure, la Commission a reçu des observations de quatorze parties intéressées, qu'elle a transmises, par lettre du 15 décembre 1999, au gouvernement allemand afin qu'il puisse prendre position à ce sujet.

(6) L'Allemagne a répondu par lettre du 1er février 2000, enregistrée à la date de sa réception, le 2 février 2000.

([1]) JO C 306 du 23.10.1999, p. 25.
([2]) JO C 306 du 23.10.1999, p. 25.

1.1.2. *La décision de 2002*

(7) Le 19 juin 2002, la Commission a adopté la décision 2002/753/CE ([3]) (ci-après la «décision de 2002»), par laquelle elle constatait que Postdienst et l'entreprise lui ayant succédé, Deutsche Post AG (ci-après «DPAG»), désignés conjointement ci-après par «Deutsche Post», facturaient les colis de porte à porte à des prix inférieurs aux coûts marginaux et que cette politique de rabais agressive ne relevait pas de l'obligation de service universel de Deutsche Post.

(8) Selon la Commission, les pertes d'un montant de 572 millions d'EUR résultant de cette politique étaient en fait financées, en violation des articles 106 et 107 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE), à partir de ressources d'État dont Deutsche Post bénéficiait sous différentes formes [par exemple, sous forme de transferts publics opérés par la filiale de Deutsche Bundespost, Telekom (ci-après «Telekom»), de garanties publiques et d'un soutien de l'État visant à financer les retraites des fonctionnaires des services postaux].

(9) À la suite de la décision de 2002, l'Allemagne a récupéré auprès de DPAG l'aide d'État de 572 millions d'EUR déclarée incompatible avec le marché intérieur. Deutsche Post a introduit un recours contre cette décision devant les juridictions de l'Union.

1.1.3. *Nouvelles plaintes après la décision de 2002*

(10) Le 13 mai 2004, UPS a adressé une nouvelle plainte à la Commission au sujet d'aides illégales accordées à Deutsche Post après la décision de 2002. UPS avançait que, dans la décision de 2002, toutes les mesures d'aide qu'elle avait énumérées dans sa plainte initiale en 1994 n'avaient pas été examinées et que Deutsche Post bénéficiait d'avantages qui dépassaient nettement l'aide incompatible de 572 millions d'EUR. Par ailleurs, elle affirmait que Deutsche Post avait utilisé des ressources d'État pour étendre ses opérations de colis (en acquérant d'autres entreprises, par exemple) et vendre des services à des prix de transfert excessivement bas à ses filiales Postbank AG (ci-après dénommée «Postbank») et Deutsche Post Euro Express GmbH & Co OHG, lesquelles sont respectivement actives dans les services bancaires et, sous la marque «DHL», dans les colis publicitaires et commerciaux.

(11) La Commission a adressé des demandes de renseignements à l'Allemagne le 9 novembre 2004 et le 1er avril 2005. L'Allemagne a transmis ses réponses le 2 décembre 2004 et le 3 juin 2005.

(12) Le 16 juillet 2004, TNT Post AG & Co. KG (ci-après «TNT») a déposé une plainte par laquelle elle faisait valoir que Deutsche Post facturait ses services à Postbank à des prix de transfert excessivement bas. TNT affirmait en outre que Postbank n'avait payé que les coûts variables pour les services fournis et que Deutsche Post avait financé intégralement les coûts fixes communs encourus pour le réseau de distribution à partir des recettes qu'elle tire de ses activités d'envoi du courrier constituant son domaine réservé.

(13) La Commission a adressé des demandes de renseignements à ce sujet à l'Allemagne le 11 novembre 2004 et le 25 avril 2005. L'Allemagne a transmis ses réponses le 17 décembre 2004 et le 23 juin 2005.

1.1.4. *La décision d'extension de 2007*

(14) Après avoir reçu de nouvelles plaintes, la Commission a informé l'Allemagne, par lettre du 12 septembre 2007 ([4]), de l'extension de la procédure ouverte en 1999 (ci-après la «décision d'extension de 2007»).

(15) La décision d'extension de 2007 avait pour objectif de tenir compte dans la procédure des informations nouvellement reçues et d'examiner en détail toutes les distorsions de concurrence potentiellement dues aux mesures de l'État en faveur de Deutsche Post.

(16) L'Allemagne a présenté ses observations le 14 décembre 2007 et Deutsche Post a introduit un recours contre la décision d'extension de 2007 ([5]). UPS et TNT ont transmis leurs observations le 16 novembre 2007. Après avoir sollicité, en date du 20 décembre 2007, une prolongation du délai de réponse, le gouvernement allemand a finalement présenté ses commentaires sur les observations de UPS et de TNT le 12 mars 2008.

([3]) Décision 2002/753/CE de la Commission, du 19 juin 2002, concernant des mesures prises par la République fédérale d'Allemagne en faveur de Deutsche Post AG (JO L 247 du 14.9.2002, p. 27).

([4]) JO C 245 du 19.10.2007, p. 21.

([5]) Arrêt du Tribunal du 8 décembre 2011, Deutsche Post/Commission, T-421/07, ECLI:EU:T:2011:720.

1.1.5. *La demande de renseignements du 17 juillet 2008*

(17) Le 17 juillet 2008, la Commission a adressé à l'Allemagne une demande de renseignements sur l'ensemble des interventions publiques soumises à examen, ainsi qu'un questionnaire sur les recettes et les coûts de Deutsche Post pour la période de 1989 à 2007. Le 5 août 2008, l'Allemagne a sollicité une prolongation sine die du délai de réponse au motif qu'il lui fallait au préalable vérifier la disponibilité d'un certain nombre de données.

(18) Le 12 août 2008, la Commission a expliqué pourquoi l'examen des recettes et des coûts de Deutsche Post devait porter sur la période allant de 1989 à 2007, en insistant pour que les informations requises lui soient transmises.

(19) Dans sa communication du 14 août 2008, l'Allemagne a de nouveau fait valoir qu'il n'y avait aucune raison d'effectuer un examen des recettes et des coûts de Deutsche Post pour la période postérieure à l'année 1994. Conformément à l'article 10, paragraphe 3, du règlement (CE) n° 659/1999 du Conseil ([6]), la Commission s'est réservé, le 22 août 2008, le droit d'adopter une injonction de fournir les informations requises pour le cas où l'Allemagne ne les lui transmettrait pas.

(20) Le 2 octobre 2008, l'Allemagne a transmis les résultats d'une nouvelle expertise juridique, afin d'étayer son avis selon lequel une analyse de la comptabilité au-delà de l'année 1994 n'était pas nécessaire et que la période pertinente pour l'examen était celle de 1990 à 1994.

(21) Le 28 octobre 2008, l'Allemagne a fourni des informations sur les garanties publiques et sur la mesure relative aux retraites.

1.1.6. *L'injonction, du 30 octobre 2008, de fournir des informations*

(22) La Commission n'a pas accepté les arguments de l'Allemagne et elle a maintenu son avis que, pour pouvoir apprécier intégralement les effets sur la concurrence des interventions publiques mises à exécution, une analyse jusqu'en 2007 était nécessaire. À la suite de ses deux lettres de rappel des 12 et 22 août 2008, la Commission a adopté une injonction de fournir des informations en date du 30 octobre 2008, par laquelle l'Allemagne a été formellement invitée à produire toutes les données comptables requises pour toute la période de 1989 à 2007.

(23) L'Allemagne et Deutsche Post ont formé un recours contre l'injonction de fournir des informations ([7]).

(24) Le 27 novembre 2008, l'Allemagne a transmis les données comptables demandées pour la période de 1989 à 1994. Les 5 et 16 décembre 2008, l'Allemagne a mis à jour les données comptables transmises le 27 novembre 2008.

1.1.7. *La transmission des données comptables pour la période de 1989 à 2007*

(25) À la suite d'une réunion tenue le 6 février 2009 entre le secrétaire d'État allemand compétent, le président du directoire de DPAG et le commissaire responsable de la politique de la concurrence, l'Allemagne et Deutsche Post se sont déclarées disposées à fournir les données comptables concernant la période postérieure à l'année 1994.

(26) Le 3 mars 2009, l'Allemagne a transmis une première série de données comptables pour l'ensemble de la période d'examen allant de 1989 à 2007.

(27) Différentes réunions entre Deutsche Post et les services de la Commission ont été tenues, à savoir à Bruxelles, le 3 mars 2009, et à Bonn, les 12 mars, 2 avril, 28 mai, 23 juin et 18 septembre 2009. Les 26 mars, 7 mai et 22 juin 2009, l'Allemagne a transmis des informations supplémentaires de la part de Deutsche Post.

(28) À la suite de ces réunions et de toute une série de questions adressées à Deutsche Post par les services de la Commission en date des 4 juin et 30 juillet 2009, l'Allemagne a fourni des données comptables actualisées et un certain nombre d'autres précisions en date des 9 juillet, 31 juillet, 17 août, 8 septembre, 10 septembre et 15 octobre 2009.

([6]) Règlement (CE) n° 659/1999 du Conseil du 22 mars 1999 portant modalités d'application de l'article 108 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (JO L 83 du 27.3.1999, p. 1).

([7]) Ordonnance du Tribunal du 14 juillet 2010, Deutsche Post/Commission, T-570/08, ECLI:EU:T:2010:31; ordonnance du Tribunal du 14 juillet 2010, Deutsche Post/Commission, T-571/08, ECLI:EU:T:2010:312; arrêt de la Cour du 13 octobre 2011, Deutsche Post et Allemagne/Commission, C-463/10 P et C-475/10 P, ECLI:EU:C:2011:656; ordonnance du président de la deuxième chambre du Tribunal du 10 mai 2012, Allemagne/Commission, T-571/08 RENV, ECLI:EU:T:2012:228; et arrêt du Tribunal du 12 novembre 2013, Deutsche Post/Commission, T-570/08 RENV, ECLI:EU:T:2013:589.

(29) Les 16 et 24 septembre 2009, les services de la Commission ont adressé de nouvelles questions à l'Allemagne, qui y a répondu le 14 octobre 2009.

1.1.8. *La décision d'extension de 2011*

(30) Par lettre du 10 mai 2011 ([8]), la Commission a notifié à l'Allemagne sa décision d'étendre à nouveau, au titre de l'article 108, paragraphe 2, TFUE, la procédure ouverte en 1999 et étendue en 2007, pour pouvoir effectuer un examen approfondi des subventions relatives aux retraites que Deutsche Post recevait depuis 1995 (ci-après la «décision d'extension de 2011»).

(31) Après avoir sollicité, en date du 23 mai 2011, une prolongation du délai de réponse, le gouvernement allemand a finalement présenté ses commentaires le 29 juillet 2011.

(32) Le 4 octobre 2011, UPS a présenté ses observations. Free and Fair Post Initiative a présenté ses observations le 5 octobre 2011 et le Bundesverband Internationaler Express und Kurierdienste (Association fédérale des services internationaux de courrier express et de messagerie, ci-après le «BIEK») a présenté les siennes le 7 octobre 2011. La Commission a transmis toutes ces observations à l'Allemagne en date du 13 octobre 2011.

(33) Le 14 novembre 2011, l'Allemagne a présenté ses commentaires sur les observations des parties tierces

(34) Le 18 novembre 2011, la Commission a adressé une nouvelle demande de renseignements à l'Allemagne en sollicitant des précisions sur le financement des droits de retraite pour la période postérieure à 2007. L'Allemagne a répondu à cette demande par lettres des 2 et 19 janvier 2012. En date du 16 décembre 2011, la Commission a envoyé à l'Allemagne une expertise de Charles River Associates consacrée à une méthode d'évaluation du bénéfice raisonnable sur la base d'une analyse comparative du bénéfice ([9]), au sujet de laquelle l'Allemagne a transmis ses observations le 16 janvier 2012.

1.1.9. *La décision de 2012*

(35) Le 25 janvier 2012, la Commission a adopté la décision 2012/636/UE ([10]) (ci-après la «décision de 2012»).

(36) Dans cette décision, la Commission a constaté, au sujet de la mesure relative aux retraites, qu'elle constituait une aide d'État illégale et incompatible avec les dispositions en matière d'aides d'État, et elle a ordonné la récupération de l'aide pour la période allant du 1er janvier 2003 jusqu'au moment où l'avantage comparatif a complètement disparu. S'agissant des aides pour la période de 1995 à 2002, la Commission a conclu qu'il n'était pas possible de chiffrer le montant des aides incompatibles. Par conséquent, la Commission n'a ordonné aucune récupération des aides pour cette période.

(37) En ce qui concerne les transferts publics, la Commission a constaté qu'ils avaient été accordés illégalement par l'Allemagne, en violation de l'article 108, paragraphe 3, TFUE, mais qu'ils étaient compatibles avec le marché intérieur. En ce qui concerne la garantie d'État, la Commission a titré la conclusion que cette mesure constituait une aide existante en faveur de Deutsche Post au sens de l'article 107, paragraphe 1, et de l'article 108, paragraphe 3, TFUE.

1.2. **Résumé des procédures juridictionnelles pertinentes**

1.2.1. *Annulation de la décision de 2002*

(38) Par arrêt rendu en 2008 ([11]), le Tribunal a annulé la décision de 2002 au motif que la Commission avait omis de procéder à une analyse circonstanciée de toutes les recettes et coûts associés à la fourniture de services universels, afin de déterminer si Deutsche Post avait été sous-compensée ou surcompensée.

(39) L'Allemagne a alors remboursé à Deutsche Post l'aide d'État récupérée auparavant, soit un montant de 572 millions d'EUR, majoré d'intérêts.

(40) Le 2 septembre 2010, la Cour a rejeté le pourvoi formé par la Commission contre l'arrêt du Tribunal ([12]).

([8]) JO C 263 du 7.9.2011, p. 4.

([9]) Expertise de Charles River Associates, mars 2011, «Estimating a reasonable profit margin for provision of letter services»; cette expertise a été présentée par la Belgique dans l'affaire SA.14588 – Aide d'État en faveur de bpost.

([10]) 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 L 289 du 19.10.2012, p. 1).

([11]) Arrêt du Tribunal du 1er juillet 2008, Deutsche Post/Commission, T-266/02, ECLI:EU:T:2008:235.

([12]) Arrêt de la Cour du 2 septembre 2010, Commission/Deutsche Post, C-399/08 P, ECLI:EU:C:2010:481.

1.2.2. *Annulation de la décision d'extension de 2007*

(41) En contestant la décision d'extension de 2007, Deutsche Post a allégué que la décision de 2002 avait fait naître la confiance légitime que la Commission ne reprendrait pas son enquête.

(42) Le 8 décembre 2011, le Tribunal a rejeté le recours comme étant irrecevable ([13]), au motif que la décision d'extension de 2007 concernait les mêmes mesures que celles qui avaient fait l'objet de la décision d'ouvrir la procédure.

(43) Le 24 octobre 2013, la Cour a annulé l'arrêt du Tribunal de 2011 concernant la décision d'extension de 2007 ([14]) et elle a renvoyé l'affaire au Tribunal.

(44) Le 18 septembre 2015, le Tribunal a annulé la décision d'extension de 2007 ([15]). Cet arrêt n'a pas fait l'objet d'un pourvoi.

1.2.3. *Annulation partielle de la décision de 2012*

(45) Le 14 juillet 2016, le Tribunal a annulé l'article 1er et l'article 4 de la décision de 2012 ([16]) et a constaté que la Commission n'avait pas démontré l'existence d'un avantage pour Deutsche Post. Cet arrêt n'a pas fait l'objet d'un pourvoi.

(46) La partie de la décision de 2012 qui n'a pas été annulée n'a pas fait l'objet d'un recours.

1.2.4. *Annulation de la décision d'extension de 2011*

(47) Le 10 avril 2019, le Tribunal a annulé la décision d'extension de 2011 ([17]) et a constaté que la Commission n'a pas suffisamment motivé l'ouverture de la procédure formelle en ce qui concerne l'existence d'un avantage (infraction à l'article 296 TFUE). Cet arrêt n'a pas fait l'objet d'un pourvoi.

1.3. **Observations reçues après l'annulation de la décision de 2012 et de la décision d'extension de 2011**

(48) Après l'annulation de la décision de 2012 et de la décision d'extension de 2011, la Commission a reçu de nouvelles observations, de la part d'UPS, par lettres du 24 mai et du 17 juillet 2019, et de la part du BIEK, par lettre du 31 mai 2019. Dans leurs lettres, UPS et le BIEK ont maintenu leur préoccupation au sujet de la mesure relative aux retraites, et ont prié instamment la Commission de poursuivre son enquête et de la porter à son terme. Le 28 novembre 2019, UPS a présenté des observations supplémentaires.

2. **DESCRIPTION DE LA MESURE EN CAUSE**

2.1. **Portée de la présente décision**

(49) Compte tenu du grand nombre de décisions adoptées par la Commission et du fait que certaines d'entre elles ont été annulées depuis, la Commission estime qu'il est nécessaire de clarifier d'abord le champ d'application de la présente décision.

(50) La Commission rappelle qu'elle a constaté ce qui suit dans la décision de 2012:

a) en ce qui concerne les transferts publics, elle a constaté qu'ils avaient été accordés illégalement par l'Allemagne, en violation de l'article 108, paragraphe 3, TFUE, mais qu'ils étaient compatibles avec le marché intérieur;

b) en ce qui concerne la garantie d'État, elle a constaté que cette mesure constitue une aide existante en faveur de Deutsche Post au sens de l'article 107, paragraphe 1, et de l'article 108, paragraphe 3, TFUE.

(51) En ce qui concerne ces constatations, aucun recours n'a été formé contre la décision de 2012, de sorte qu'elle est toujours en vigueur.

([13]) Arrêt du Tribunal du 8 décembre 2011, Deutsche Post/Commission, T-421/07, ECLI:EU:T:2011:720.
([14]) Arrêt de la Cour du 24 octobre 2013, Deutsche Post/Commission, C-77/12 P, ECLI:EU:C:2013:695.
([15]) Arrêt du Tribunal du 18 septembre 2015, Deutsche Post/Commission, T-421/07 RENV, ECLI:EU:T:2015:654.
([16]) Arrêt du Tribunal du 14 juillet 2016, Allemagne/Commission, T-143/12, ECLI:EU:T:2016:406.
([17]) Arrêt du Tribunal du 10 avril 2019, Deutsche Post/Commission, T-388/11, ECLI:EU:T:2019:237.

(52) Par ailleurs, la Commission constate que la décision d'extension de 2007 et la décision d'extension de 2011 ont été annulées par les juridictions de l'Union.

(53) Dans ce contexte, la procédure d'examen se réfère seulement aux paiements décrits dans la décision d'ouvrir la procédure.

(54) La décision d'ouvrir la procédure se réfère en particulier à ce qui suit:

a) les paiements d'un montant de 4 milliards de DEM (environ 2,05 milliards d'EUR) par an que Deutsche Post a effectués au cours de la période de 1995 à 1999 en faveur du fonds de pension (institué dans le cadre de la privatisation de Deutsche Post);

b) le déficit du fonds de pension de 8,2 milliards de DEM (environ 4,19 milliards d'EUR), accumulé à la suite de la mise à la retraite anticipée d'un nombre important d'employés de Deutsche Post jusqu'en 1999; et

c) le fait que l'Allemagne a apuré ce déficit, conformément à l'annonce faite par le ministre allemand des finances le 18 janvier 1999.

(55) Compte tenu de ce qui précède, la mesure relative aux retraites décrite ci-dessus est l'objet de la présente décision.

2.2. **La mesure relative aux retraites dans la période de 1995 à 1999**

(56) La mesure relative aux retraites fondée sur la *Gesetz zum Personalrecht der Beschäftigten der früheren Deutschen Bundespost* ([18]) (loi relative au personnel de l'ancienne Deutsche Bundespost, en abrégé «Postpersonalrechtsgesetz», ci-après «PostPersRG») couvrait depuis 1995 une grande partie des versements dont Deutsche Post doit s'acquitter pour assurer le financement des pensions des fonctionnaires des services postaux à la retraite. Pour que l'évaluation contenue dans la section 5 puisse intégralement saisir les effets de la mesure relative aux retraites, les points suivants examineront en détail les prestations et contributions sociales liées aux fonctionnaires en les comparant aux assurances sociales obligatoires applicables aux salariés sous contrat privé (ci-après les «salariés de droit privé»).

2.2.1. *Prestations sociales aux fonctionnaires*

(57) Les fonctionnaires ont droit à une retraite vieillesse et à une indemnité de maladie et de soins. Les prestations servies aux fonctionnaires de Deutsche Post sont équivalentes à celles accordées aux autres fonctionnaires.

a) Aux termes de l'article 14 de la *Gesetz über die Versorgung der Beamten und Richter in Bund und Ländern* (loi sur la pension des fonctionnaires et des juges fédéraux et régionaux, ci-après la «BeamtVG») du 24 août 1976 ([19]), le montant de la retraite est fixé à l'avance à un pourcentage précis du dernier traitement du fonctionnaire.

b) Les fonctionnaires ont droit au remboursement de 50 à 70 % de leurs frais de santé et de soins; seuls les frais supérieurs à ce pourcentage sont à leur propre charge. La répartition exacte des frais de santé dépend de différents critères, et notamment du nombre d'enfants à charge. Pour couvrir la part des frais de santé qui est à leur charge, les fonctionnaires ont la possibilité d'opter entre la souscription d'une assurance complémentaire facultative, ou de s'en acquitter eux-mêmes.

2.2.2. *Financement des prestations sociales versées aux fonctionnaires de Postdienst au cours de la période de 1989 à 1994*

(58) À la suite de la première réforme de la poste en 1989, les entités Postdienst, Telekom et Postbank étaient, conformément à l'article 54, paragraphe 2, de la *Gesetz über die Unternehmensverfassung der Deutschen Bundespost* ([20]) (loi portant constitution de l'entreprise Deutsche Bundespost, en abrégé «Postverfassungsgesetz», ci-après la «PostVerfG»), tenues de financer intégralement les retraites et les frais de santé des fonctionnaires à la retraite qui avaient été répartis entre elles sur la base des activités antérieures exercées par chaque fonctionnaire.

(59) Selon la même disposition, les fonctionnaires continuent à disposer de droits envers l'État, mais celui-ci peut exiger que Postdienst, Telekom et Postbank lui versent la totalité du montant correspondant à ces droits.

([18]) Article 4 de la *Gesetz zur Neuordnung des Postwesens und der Telekommunikation* (loi sur la restructuration des services postaux et de télécommunication, en abrégé «Postneuordnungsgesetz», ou «PTNeuOG») du 14 septembre 1994, Bundesgesetzblatt (BGBl.) 1994, I, n° 61, p. 2325.

([19]) BGBl. 1976, I, n° 111, p. 2485.

([20]) Article 1er de la *Gesetz zur Neustrukturierung des Post- und Fernmeldewesens und der Deutschen Bundespost* (loi portant restructuration des postes et télécommunications ainsi que de la Deutsche Bundespost, en abrégé «Poststrukturgesetz», ou «PostStruktG») du 8 juin 1989, BGBl. 1989, I, n° 25, p. 1026.

2.2.3. *Financement des prestations sociales pour les fonctionnaires rattachés à DPAG depuis 1995*

(60) Dans le cadre de la réforme de la poste et des télécommunications de 1994 (Gesetz zur Neuordnung des Postwesens und der Telekommunikation), les fonctionnaires qui avaient travaillé pour Postdienst ont été repris par DPAG en vertu de l'article 2, paragraphe 1, de la PostPersRG. En vertu du paragraphe 3 du même article, les fonctionnaires conservaient leur statut juridique. Aux termes de l'article 1er, paragraphe 1, de la loi précitée, DPAG a repris tous les droits et toutes les obligations de l'État en tant qu'employeur, et au titre de l'article 2, paragraphe 3, de ladite loi, l'obligation de paiement et de supporter les coûts liés aux droits pécuniaires des fonctionnaires.

(61) Conformément à l'article 15 de la PostPersG, le versement des retraites et des indemnités de santé dues aux fonctionnaires à la retraite a été pris en charge par un fonds de pension nouvellement créé pour les fonctionnaires de Deutsche Post. Le 1er juillet 2001, les fonds de pension pour Deutsche Post, Telekom et Postbank ont été regroupés en une caisse de prévoyance pour les fonctionnaires de la poste (ci-après le «fonds de pension»).

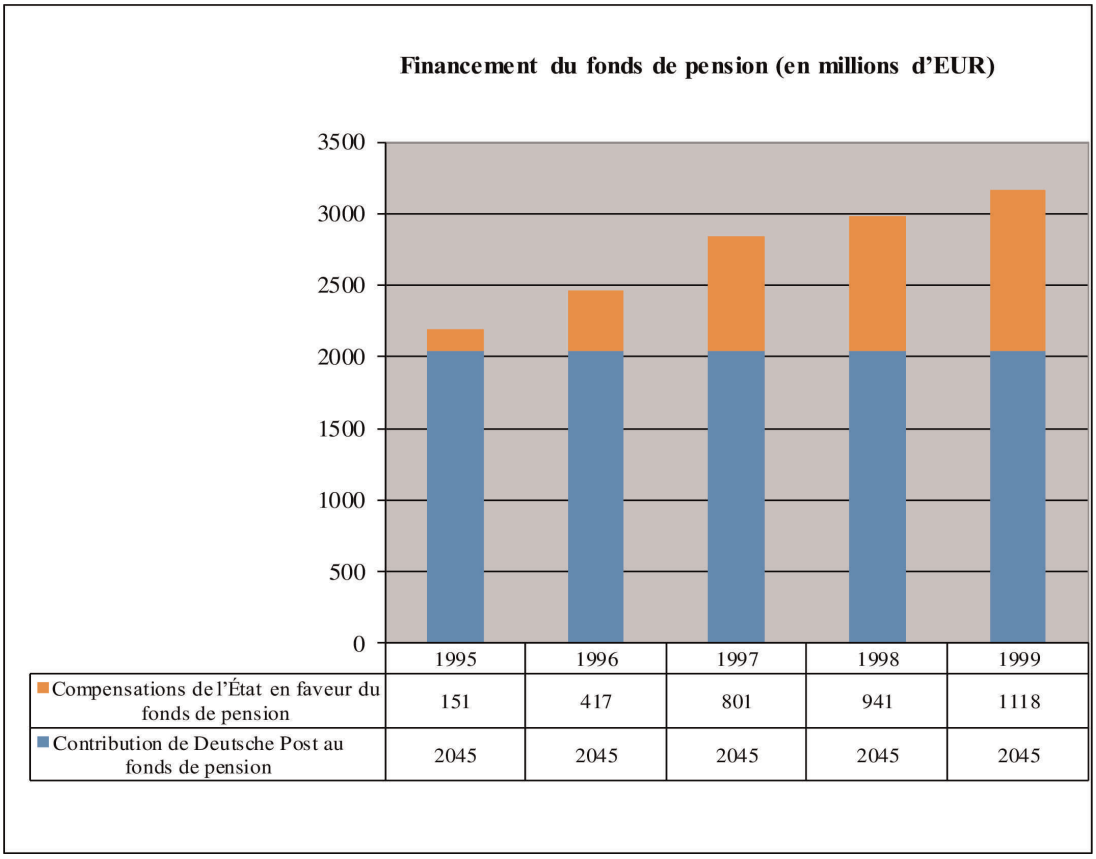
(62) En vertu de l'article 16, paragraphe 1, de la PostPersRG, Deutsche Post a dû, au cours de la période de 1995 à 1999, verser une contribution annuelle forfaitaire au fonds de pension s'élevant à 2 045 millions d'EUR, soit au total 10 225 millions d'EUR.

(63) Le déficit résiduel (c'est-à-dire la différence entre les retraites versées aux fonctionnaires à la retraite et la contribution de Deutsche Post au fonds de pension) a été couvert par la mesure relative aux retraites, conformément à l'article 16, paragraphe 2, de la PostPersRG. La mesure relative aux retraites est ainsi passée de 151 millions d'EUR en 1995 à 1 118 millions d'EUR en 1999.

(64) Les graphiques 1 et 2 montrent les montants versés par Deutsche Post ou par l'État allemand en faveur du fonds de pension, en valeurs absolues et en pourcentage.

Graphique 1

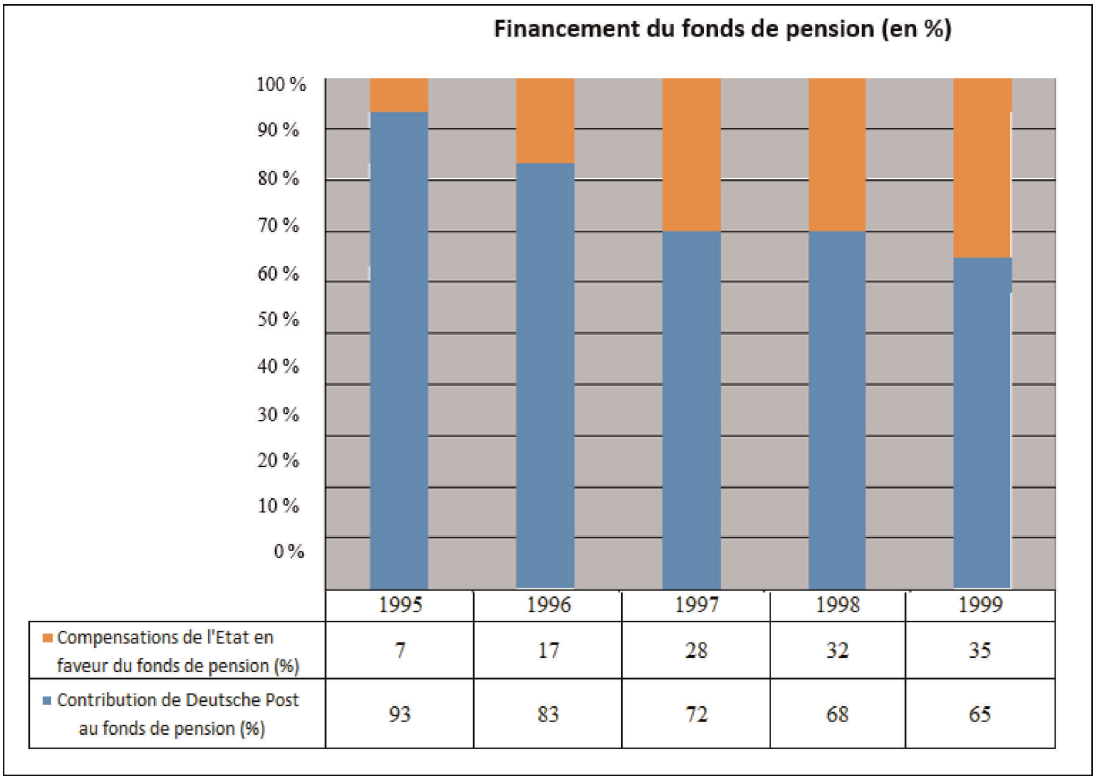
Financement du fonds de pension (en millions d'EUR)



	1995	1996	1997	1998	1999
Compensations de l'État en faveur du fonds de pension	151	417	801	941	1118
Contribution de Deutsche Post au fonds de pension	2045	2045	2045	2045	2045

Graphique 2

Contributions au fonds de pension (en %)



	1995	1996	1997	1998	1999
Compensations de l'Etat en faveur du fonds de pension (%)	7	17	28	32	35
Contribution de Deutsche Post au fonds de pension (%)	93	83	72	68	65

2.2.4. *Assurances sociales obligatoires et assurance retraite complémentaire pour le personnel contractuel, salarié de droit privé, de Deutsche Post*

(65) Les salariés de droit privé sont assujettis au régime général de sécurité sociale et doivent contracter quatre assurances obligatoires, à savoir: retraite, chômage, maladie et soins ([21]). Les régimes de sécurité sociale obligatoire prévoient une tout autre protection en matière de retraite et de maladie que celle applicable aux fonctionnaires. En effet,

a) le montant de la retraite n'est pas calculé en fonction d'un pourcentage du dernier salaire mensuel, mais sur la base du salaire moyen d'une carrière;

b) les frais de maladie et de soins sont entièrement couverts.

(66) Des différences substantielles existent également par rapport aux régimes applicables aux fonctionnaires en ce qui concerne le financement des prestations sociales:

a) les assurances sociales obligatoires sont financées à partir des contributions versées par le salarié et par l'employeur tout au long de la période d'emploi (ci-après les «contributions sociales obligatoires»);

b) le taux de contribution totale pour l'assurance sociale obligatoire est pratiquement ventilé pour moitié entre le salarié (contribution du salarié) et l'employeur (contribution de l'employeur);

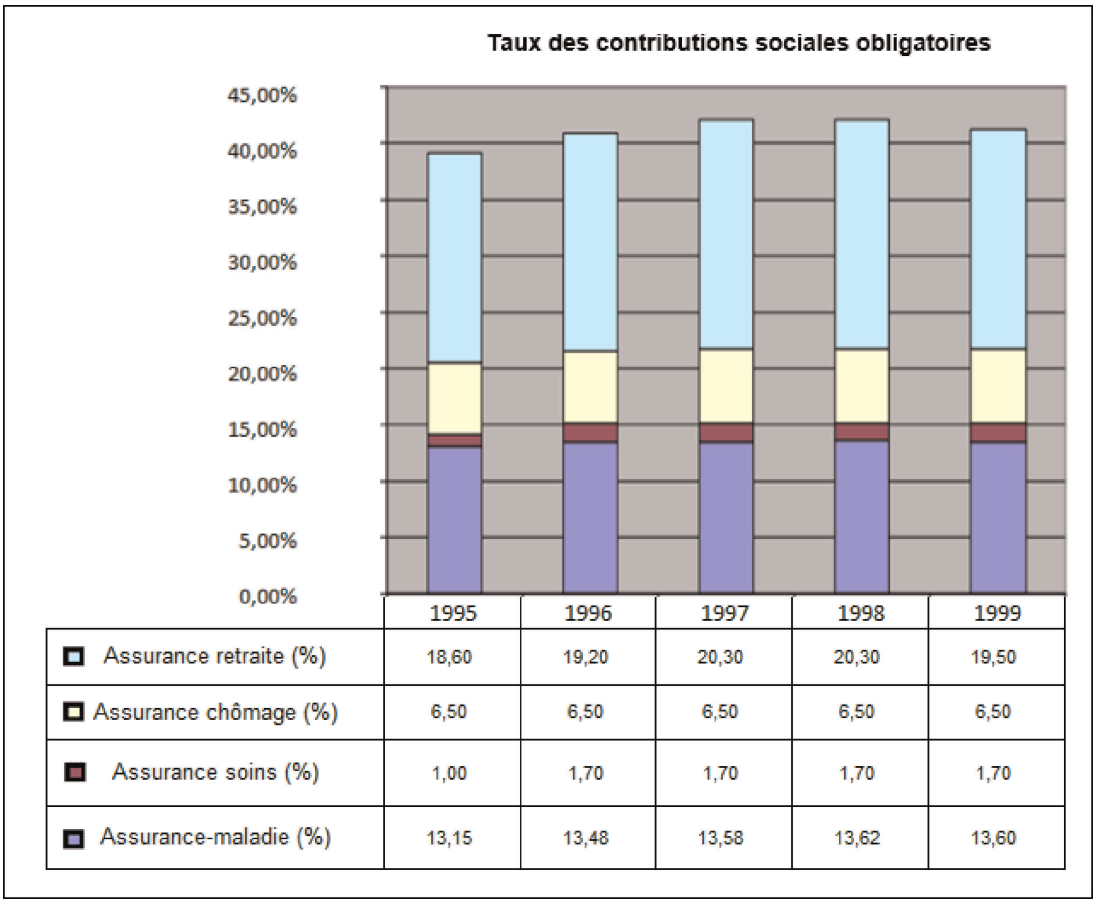
c) l'employeur est formellement tenu de verser au fonds d'assurance sociale la totalité du montant des cotisations d'assurance sociale.

(67) Le graphique 3 ci-après montre les taux des contributions sociales obligatoires des salariés de droit privé au cours de la période 1995-1999.

([21]) Le régime d'assurance retraite est régi par le sixième livre du code de sécurité sociale allemand (en abrégé le «SGB VI»), le régime de l'assurance chômage par le troisième livre (en abrégé le «SGB III»), celui de l'assurance maladie par le cinquième livre (en abrégé le «SGB V»), et celui de l'assurance dépendance et soins par le onzième livre dudit code (en abrégé le «SGB XI») ainsi que par la *Gesetz zur sozialen Absicherung des Risikos der Pflegebedürftigkeit* (loi relative à l'assurance dépendance et soins, en abrégé «Pflegeversicherungsgesetz» ou «PflegeVG») du 26 mai 1994 (BGBl. 1994, I, n° 30, p. 1014).

Graphique 3

Taux des contributions sociales obligatoires (en pourcentage du salaire brut d'un salarié de droit privé)



	1995	1996	1997	1998	1999
Assurance retraite (%)	18,60	19,20	20,30	20,30	19,50
Assurance chômage (%)	6,50	6,50	6,50	6,50	6,50
Assurance soins (%)	1,00	1,70	1,70	1,70	1,70
Assurance-maladie (%)	13,15	13,48	13,58	13,62	13,60

(68) Le graphique 3 montre que le taux des contributions sociales obligatoires est passé de 39 % à 42 % du salaire brut (= salaire net + contribution de l'employeur). Les contributions respectives de l'employeur et du salarié, représentant chacune à peu près la moitié du montant total des contributions aux assurances sociales obligatoires, étaient comprises entre environ 19 % et 21 % du salaire brut.

(69) Les agents contractuels de Deutsche Post ont bénéficié non seulement du régime de sécurité sociale obligatoire, mais également d'une assurance retraite complémentaire. En effet, les agents recrutés avant 1997 se sont vus offrir la possibilité de contracter une assurance retraite complémentaire leur permettant d'obtenir une retraite comparable à une pension de fonctionnaire. Cette assurance retraite complémentaire couvrait ainsi la différence entre la retraite légale d'un agent contractuel, correspondant à un taux déterminé du salaire moyen d'une carrière, et la pension d'un fonctionnaire, correspondant à un taux déterminé de son dernier traitement. Les dispositions exactes sont fixées dans le statut de la caisse de prévoyance de Deutsche Bundespost (Versorgungsanstalt der Deutschen Bundespost).

3. RAISONS AYANT CONDUIT À L'OUVERTURE DE LA PROCÉDURE

(70) Dans sa décision d'ouvrir la procédure, la Commission a défendu le point de vue selon lequel le fait que l'État a couvert le déficit accumulé jusqu'en 1999 à la suite de la mise à la retraite anticipée d'un nombre considérable de fonctionnaires de Deutsche Post, entre 1995 et 1999, pourrait avoir procuré un avantage à Deutsche Post.

(71) Après son examen provisoire de la mesure, la Commission ne pouvait donc pas parvenir à la conclusion que la mesure ne constituait pas une aide d'État.

(72) Dans sa décision d'ouvrir la procédure, la Commission est en outre parvenue à la conclusion qu'il existait, sur la base de son examen provisoire, des doutes quant à la compatibilité de la mesure avec le marché intérieur.

4. OBSERVATIONS PERTINENTES DES PARTIES INTÉRESSÉES

(73) Différentes parties intéressées ont transmis des observations sur la décision d'ouvrir la procédure, sur la décision d'extension de 2007 (annulée depuis lors) et sur la décision d'extension de 2011 (annulée depuis lors).

(74) La présente section contient un résumé des observations qui sont considérées pertinentes pour l'appréciation de la mesure en cause (c'est-à-dire de la mesure relative aux retraites pour la période 1995-1999); il n'a pas été tenu compte des observations qui ont été présentées au cours des examens précédents au sujet d'autres mesures et/ou au sujet de la mesure relative aux retraites pour la période postérieure à 1999.

4.1. Observations de parties tierces

(75) Selon le point de vue de la britannique Post Office, la prise en charge des obligations en matière de retraites de DPAG résultant de la retraite anticipée de 25 % de ses employés constituait une aide d'État. Post Office note que ces obligations en matière de retraites auraient dû être financées par le produit de la vente des actifs d'exploitation.

(76) UPS considère qu'un avantage a été accordé à Deutsche Post en ce sens qu'elle a été en partie dispensée d'honorer des engagements qui existaient avant 1995. À son avis, puisque les opérateurs ordinaires ont supporté eux-mêmes les coûts des retraites de leur personnel, Deutsche Post a été ainsi placée dans une position plus favorable que ses concurrents.

(77) Dans ses observations du 28 novembre 2019 (à la suite de l'arrêt du Tribunal de 2019, qui a annulé la décision d'extension de 2011), UPS fait valoir que la Commission doit poursuivre son enquête sur la mesure relative aux retraites et fonder son évaluation de cette mesure au regard du droit des aides d'État en particulier sur l'arrêt rendu dans l'affaire Orange ([22]) (au lieu de la jurisprudence Combus ([23])). En outre, UPS considère que, même sur la base de la jurisprudence Combus, la Commission doit conclure que la mesure relative aux retraites constitue une aide incompatible avec le marché intérieur.

4.2. Observations de l'Allemagne

(78) Selon l'Allemagne, l'État n'a financé le fonds de pension que dans la mesure nécessaire pour compenser le désavantage objectif mis à charge de DPAG par l'État.

([22]) Arrêt de la Cour du 26 octobre 2016, Orange/Commission, C-211/15 P, ECLI:EU:C:2016:798.
([23]) Arrêt du Tribunal du 16 mars 2004, Danske Busvognmænd/Commission, T-157/01, ECLI:EU:T:2004:76.

(79) Les obligations élémentaires de l'État envers ses fonctionnaires comprennent également le financement de la retraite anticipée des fonctionnaires qui ont été recrutés avant la privatisation de DPAG. Selon l'Allemagne, DPAG a également participé au financement du fonds de pension, ce qui a entraîné des coûts spéciaux atypiques. La prise en charge d'une partie des obligations en matière de retraites par l'État n'a que partiellement compensé le désavantage objectif imposé par l'État à DPAG. L'Allemagne considère donc que DPAG ne retire aucun avantage de la contribution de l'État au fonds de pension et que cette mesure de compensation ne fausse ni la concurrence ni les échanges.

(80) En renvoyant à la jurisprudence Combus ([24]), l'Allemagne argue que des aides financières accordées par l'État à un prestataire de services universels en tant qu'ancienne entreprise publique dans le cadre de sa privatisation, à titre de couverture des charges de retraite supérieures à celles que doivent normalement supporter ses concurrents privés, ne constituent pas des aides d'État. L'Allemagne fait valoir que les prestations de sécurité sociale des fonctionnaires de Deutsche Post doivent être comparées à celles des concurrents afin d'évaluer l'existence éventuelle d'une aide d'État.

5. APPRÉCIATION DE LA MESURE RELATIVE AUX RETRAITES AU REGARD DU DROIT RÉGISSANT LES AIDES D'ÉTAT

(81) Aux termes de l'article 107, paragraphe 1, TFUE, «sont incompatibles avec le marché intérieur, dans la mesure où elles affectent les échanges entre États membres, les aides accordées par les États ou au moyen de ressources d'État sous quelque forme que ce soit qui faussent ou qui menacent de fausser la concurrence en favorisant certaines entreprises ou certaines productions».

(82) Une mesure peut être considérée comme une aide d'État si les quatre conditions cumulatives suivantes sont remplies: a) la mesure est accordée par un État membre au moyen de ressources d'État; b) elle procure à certaines entreprises ou branches de production un avantage économique sélectif; c) cet avantage fausse ou menace de fausser la concurrence; et d) la mesure affecte les échanges à l'intérieur de l'Union européenne.

(83) La mesure relative aux retraites repose sur l'article 16 de la PostPersG et est financée à partir du budget de l'État, de sorte qu'elle est imputable à l'État et est accordée à partir de ressources d'État au sens de l'article 107, paragraphe 1, TFUE. La mesure relative aux retraites est sélective puisqu'elle est exécutée 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.

5.1. Existence d'un avantage économique

5.1.1. *Méthode applicable pour l'appréciation de l'existence d'un avantage*

(84) En s'appuyant sur la jurisprudence Combus, l'Allemagne soutient que la mesure relative aux retraites n'a conféré aucun avantage financier étant donné qu'elle a déchargé Deutsche Post des coûts des retraites ne relevant pas d'un contexte concurrentiel normal.

(85) Dans sa décision de 2012, la Commission a rejeté l'argument de l'Allemagne selon lequel l'existence d'un avantage devait être appréciée sur la base de la jurisprudence Combus.

(86) Compte tenu de l'annulation de la décision de 2012 et de la décision d'extension de 2011, la Commission estime cependant que, selon les arrêts du Tribunal dans les affaires T-143/12 ([25]) et T-388/11 ([26]), elle est tenue, conformément à l'article 266 TFUE, d'appliquer la jurisprudence Combus en ce qui concerne la mesure relative aux retraites. L'article 266, premier alinéa, TFUE dispose: «L'institution ou les institutions dont émane l'acte annulé, ou dont l'abstention a été déclarée contraire au présent traité, sont tenues de prendre les mesures que comporte l'exécution de l'arrêt de la Cour de justice.»

(87) Dans son arrêt du 14 juillet 2016, le Tribunal a reconnu 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» ([27]).

([24]) Arrêt du Tribunal du 16 mars 2004, Danske Busvognmænd/Commission, T-157/01, ECLI:EU:T:2004:76, point 57.
([25]) Arrêt du Tribunal du 14 juillet 2016, Allemagne/Commission, T-143/12, ECLI:EU:T:2016:406.
([26]) Arrêt du Tribunal du 10 avril 2019, Deutsche Post/Commission, T-388/11, ECLI:EU:T:2019:237.
([27]) Arrêt du Tribunal du 14 juillet 2016, Allemagne/Commission, T-143/12, ECLI:EU:T:2016:406, point 154.

(88) Dans ce contexte, la Commission évaluera l'existence d'un avantage pour Deutsche Post en appliquant la jurisprudence Combus, car la Commission, contrairement à UPS, considère qu'elle doit fonder son évaluation de la mesure relative aux retraites au regard du droit régissant les aides d'État sur la jurisprudence Combus et non sur l'arrêt dans l'affaire Orange ([28]). En particulier, elle considère que l'obligation de la Commission d'appliquer la jurisprudence Combus à la mesure relative aux retraites dans la présente affaire conformément à l'article 266, premier alinéa, TFUE (voir considérant 86) n'est pas remise en cause par le fait que la Cour, dans l'arrêt Orange, s'est écartée de l'approche juridique qu'elle avait adoptée dans l'arrêt Combus et que la jurisprudence Combus pourrait donc ne plus être applicable à des mesures similaires dans d'autres affaires.

5.1.2. *Existence d'un avantage dans la présente affaire*

(89) Compte tenu de l'applicabilité de la jurisprudence Combus dans la présente affaire, la Commission examinera si l'Allemagne a accordé à Deutsche Post un avantage économique par rapport à ses concurrents en prenant à sa charge la différence entre le montant forfaitaire applicable de 1995 à 1999 et le montant total des coûts des retraites des anciens fonctionnaires de Deutsche Post.

(90) Dans son examen visant à constater l'existence d'un avantage éventuel, la Commission procédera selon les trois étapes suivantes:

a) elle déterminera tout d'abord le niveau des contributions aux assurances sociales, liées au salaire brut, versées par d'autres entreprises du secteur «courrier/colis»;

b) elle établira ensuite le niveau des contributions sociales, liées au salaire brut, supportées par Deutsche Post pour les fonctionnaires qui lui ont été affectés;

c) elle comparera enfin les contributions respectivement déterminées.

5.1.2.1. Niveau des contributions sociales des autres entreprises du secteur «courrier/colis»

5.1.2.1.1. Calcul du taux de contribution de référence

(91) Les concurrents privés doivent verser à l'État tant les contributions de sécurité sociale de l'employeur que celles du salarié à partir de leurs recettes. Comme le montre le graphique 3, le taux total de cotisation au système de sécurité sociale obligatoire pour la période 1995-1999 se situait dans une fourchette d'environ 39 % et 42 % du salaire brut. Les taux de cotisation des employeurs et des employés au système de sécurité sociale obligatoire s'élevaient respectivement à environ 19 % et 21 % du salaire brut (voir le considérant 68).

(92) Contrairement aux salariés de droit privé, les fonctionnaires ne doivent pas payer une part des cotisations de sécurité sociale pour l'assurance-maladie et soins, mais doivent plutôt couvrir eux-mêmes 30 à 50 % de leurs frais de santé et de soins (p. ex. à travers une assurance complémentaire privée). S'agissant de la contribution des fonctionnaires à leurs frais de santé et de soins à raison de 30 à 50 %, il est cependant possible d'admettre que, du point de vue de ses effets économiques, elle correspond largement à la contribution des salariés de droit privé aux assurances obligatoires maladie et soins ([29]).

(93) En outre, les fonctionnaires ne cotisent pas à l'assurance retraite et à l'assurance chômage. La contribution de Deutsche Post devrait donc aller au-delà de la part des employeurs privés et couvrir le coût total de l'assurance retraite et de l'assurance chômage ainsi que le reste des frais de santé et de soins des fonctionnaires.

(94) Le taux de référence à appliquer aux contributions sociales de Deutsche Post (ci-après le «taux de référence») doit donc comprendre les taux de la contribution totale (= cotisation de l'employeur + cotisation du salarié) aux assurances retraite et chômage ainsi que la contribution de l'employeur aux assurances maladie et soins.

(95) Ainsi qu'il ressort du tableau 1, le taux de référence pour la période 1995-1999 était compris entre 32 et 34,5 % du salaire brut des salariés de droit privé.

([28]) Arrêt de la Cour du 26 octobre 2016, Orange/Commission, C-211/15 P, ECLI:EU:C:2016:798.

([29]) Étant donné que la contribution des salariés de droit privé au régime légal d'assurance-maladie et soins représente environ la moitié du taux total de contribution au système de sécurité sociale obligatoire (voir le considérant 68), on peut supposer que les coûts à supporter par les fonctionnaires pour une assurance complémentaire privée couvrant les 30 à 50 % sont largement équivalents à la contribution des salariés de privé.

Tableau 1

Taux de référence applicable aux contributions sociales de Deutsche Post

(en %)

	1995	1996	1997	1998	1999
Contribution de l'employeur	**19,49**	**20,01**	**21,07**	**21,07**	**20,77**
Assurance-maladie	6,44	6,48	6,82	6,82	6,82
Assurance soins	0,50	0,68	0,85	0,85	0,85
Assurance chômage	3,25	3,25	3,25	3,25	3,25
Assurance retraite	9,30	9,60	10,15	10,15	9,85
Contribution du salarié	**12,55**	**12,85**	**13,40**	**13,40**	**13,10**
Assurance chômage	3,25	3,25	3,25	3,25	3,25
Assurance retraite	9,30	9,60	10,15	10,15	9,85
Taux de référence pour Deutsche Post	**32,04**	**32,86**	**34,47**	**34,47**	**33,87**

5.1.2.1.2. Calcul de l'assiette salariale brute

(96) Comme le niveau des contributions sociales que Deutsche Post doit supporter pour ses fonctionnaires doit être aligné sur celui des contributions sociales obligatoires, il importe que le taux de contribution de Deutsche Post soit non seulement équivalent, mais qu'il soit également calculé sur une assiette salariale brute équivalente.

(97) Il est donc nécessaire de définir un salaire brut pour les fonctionnaires (ci-après le «salaire brut d'un fonctionnaire») qui fournisse une assiette salariale correspondant au salaire brut d'un salarié de droit privé.

(98) Il est admis que les contributions des fonctionnaires aux frais de santé et de soins correspondent aux contributions des salariés de droit privé au régime légal d'assurance-maladie et soins (voir le considérant 92). Aucun ajustement de la base salariale brute n'est donc nécessaire à cet égard. Toutefois, comme les fonctionnaires ne cotisent pas à l'assurance retraite et à l'assurance chômage (voir le considérant 93), le salaire acquis (c'est-à-dire les coûts salariaux réels) doit être augmenté d'un facteur qui tient compte de la part des salariés de droit privé dans les cotisations aux régimes légaux d'assurance retraite et d'assurance chômage.

(99) En appliquant la formule suivante, le salaire acquis est converti en un salaire brut qui correspond au salaire brut d'un salarié de droit privé.

$$Salaire\ brut\ du\ fonctionnaire =$$

$$salaire\ encouru * \frac{100}{100 - (contribution\ du\ salarié\ aux\ assurances\ chômage\ et\ retraite)}$$

(100) Appliquée à l'année 1997, la formule donnerait le résultat suivant:

$$Salaire\ brut\ du\ fonctionnaire =$$

$$salaire\ encouru * \frac{100}{(100-(3{,}25+10{,}15))} = salaire\ encouru * 1{,}15$$

(101) Si, par exemple, les taux de contribution de 1997 sont pris en compte, le salaire brut des fonctionnaires est supérieur de 15 % au salaire acquis des fonctionnaires.

5.1.2.2. Calcul des contributions sociales, liées au salaire brut, supportées par Deutsche Post pour les fonctionnaires qui lui ont été affectés

5.1.2.2.1. Avantage résultant d'une comparaison avec le taux de référence

(102) En vertu de l'article 16, paragraphe 1, de la PostPersRG, Deutsche Post a dû, au cours de la période 1995-1999, verser des montants annuels forfaitaires au fonds de pension, s'élevant à 2 045 millions d'EUR, soit au total 10 225 millions d'EUR.

(103) Sur cette base, et compte tenu des considérations qui précèdent, il est possible de calculer les cotisations sociales liées au salaire brut de Deutsche Post pour la période 1995-1999 et de les comparer au taux de référence déterminé au considérant 97.

Tableau 2

Cotisations sociales liées au salaire brut de Deutsche Post et taux de référence

	1995	1996	1997	1998	1999
Contribution de Deutsche Post au fonds de pension (en Mio EUR)	2,045	2,045	2,045	2,045	2,045
Salaires nets des fonctionnaires (en Mio EUR)	3,522	2,992	2,712	2,581	2,288
Salaires bruts des fonctionnaires (en Mio EUR)	4,050	3,441	3,119	2,968	2,631
Contribution de Deutsche Post (part en pourcentage des salaires bruts)	**50**	**59**	**66**	**69**	**78**
Taux de référence (en %)	**31,93**	**33,29**	**34,44**	**34,46**	**33,85**

(104) Il ne ressort pas de ce calcul que Deutsche Post aurait bénéficié d'un avantage puisque ses paiements étaient supérieurs au taux de référence calculé.

5.1.2.2.2. Avantage résultant d'une comparaison avec le taux de référence en tenant compte des effets possibles de la réglementation des tarifs

(105) Dans sa décision de 2012, la Commission a considéré, aux considérants 332 à 338, que la réglementation des tarifs appliqués par Deutsche Post était un élément pertinent pour le calcul des cotisations de sécurité sociale liées au salaire brut effectivement supportées par Deutsche Post et pour l'appréciation de la proportionnalité de la mesure relative aux retraites.

(106) Cela a été motivé par le fait que, en vertu de l'article 20, paragraphes 1 et 2, de la *Postgesetz* du 22 décembre 1997 ([30]) (loi postale, ci-après la «PostG»), Deutsche Post peut exiger de l'autorité nationale de régulation qu'elle inclue dans les coûts à répercuter sur les utilisateurs les «charges ne relevant pas d'un contexte concurrentiel normal» et les coûts de la fourniture efficace du service universel lorsqu'elle détermine le niveau de recettes admissible de la licence exclusive et des services à prix réglementés.

(107) L'autorité nationale de régulation a pris en compte cette méthode pour la première fois dans la décision de plafonnement tarifaire de 2002 (qui s'applique depuis le 1er janvier 2003) et a également approuvé les «charges ne relevant pas d'un contexte concurrentiel normal» dans les décisions de plafonnement tarifaire de 2007 et 2011. La Commission a estimé que, d'un point de vue économique, les taux de contribution aux coûts sociaux à supporter effectivement par Deutsche Post étaient donc inférieurs à sa contribution apparente au fonds de pension. Sur la base de cette considération, la Commission a pu, dans sa décision de 2012, identifier et quantifier le montant de l'aide incompatible avec le marché intérieur à récupérer pour la période allant du 1er janvier 2003 à la date à laquelle l'avantage comparatif a complètement disparu.

([30]) BGBl. 1997, I, no 88, p. 3294.

(108) Aux fins de la présente décision, et donc de l'évaluation au regard du droit régissant les aides d'État de la mesure relative aux retraites pour la période 1995-1999, on pourrait examiner si, dans le cadre de l'évaluation de l'existence d'un avantage, en application de la jurisprudence Combus, les effets éventuels de la réglementation des tarifs appliqués par Deutsche Post doivent être pris en compte pour quantifier l'avantage que Deutsche Post a pu tirer de la mesure relative aux retraites.

(109) La Commission considère en tout état de cause que les effets éventuels de la réglementation des tarifs ne sont pas pertinents compte tenu du champ d'application temporel de la mesure évaluée dans la présente décision, c'est-à-dire la période 1995-1999.

(110) Comme la Commission l'a noté dans sa décision de 2012 ([31]), l'autorité nationale de régulation n'a adopté qu'en 2002, pour la période 2003-2007, sa première décision de plafonnement tarifaire, qui tenait compte des «charges ne relevant pas d'un contexte concurrentiel normal» au sens de la PostG. S'agissant de la période antérieure à 2003, la Commission a toutefois constaté que la base juridique des tarifs réglementés en vigueur pendant la période 1995-2002 ne permettait pas de déduire clairement comment les autorités compétentes ont fixé ex ante la composition des tarifs réglementés ([32]). Dans ce contexte, la Commission a constaté qu'en l'absence d'un élément spécifiquement identifié pour les charges sociales, il n'était pas possible de déterminer le montant des cotisations de sécurité sociale liées au salaire brut en tenant compte de la réglementation des tarifs appliqués par Deutsche Post ([33]). Sur la base de ces considérations, la Commission a conclu, dans sa décision de 2012, qu'elle n'était pas en mesure de déterminer ou de quantifier le montant de l'aide incompatible avec le marché intérieur pour la période de 1995 à 2002 ([34]).

(111) Aux fins de la présente décision, la Commission part du principe que ces considérations sont applicables de la même manière à l'appréciation de l'existence d'un avantage éventuel en appliquant la jurisprudence Combus, c'est-à-dire à la comparaison décrite au considérant 90. La Commission n'étant pas en mesure, malgré tous ses efforts, de quantifier les effets possibles de la réglementation des tarifs sur les cotisations de sécurité sociale supportées par Deutsche Post pour ses fonctionnaires, il ne lui est pas possible d'établir l'existence d'un avantage sur cette base.

5.2. **Conclusions sur l'existence d'un avantage financier**

(112) Si la Commission limite son appréciation à une comparaison directe entre les cotisations de Deutsche Post au fonds de pension et le taux de référence correspondant, aucun avantage pour Deutsche Post ne peut être constaté, comme il ressort des considérations ci-dessus. En outre, même si l'appréciation de la Commission devait être étendue aux effets possibles de la réglementation des tarifs appliqués par Deutsche Post, à supposer que cela soit justifié, il ne serait pas possible d'identifier et de quantifier un avantage concret pour la période 1995-1999 et de le mettre en corrélation avec la mesure relative aux retraites.

(113) Sur la base de ces considérations, la Commission conclut qu'elle ne peut pas constater que la mesure relative aux retraites mise en œuvre en faveur de Deutsche Post au cours de la période 1995-1999 a conféré un avantage à l'opérateur au sens de l'article 107, paragraphe 1, TFUE. Étant donné que l'existence d'un avantage - l'une des conditions cumulatives de l'existence d'une aide d'État - ne peut être démontrée, la Commission constate que la mesure relative aux retraites ne comportait pas d'aide d'État.

6. **CONCLUSION**

(114) La Commission constate que la mesure relative aux retraites mise en œuvre par l'Allemagne au cours de la période 1995-1999 ne constitue pas une aide d'État au sens de l'article 107, paragraphe 1, TFUE,

A ADOPTÉ LA PRÉSENTE DÉCISION:

Article premier

La mesure relative aux retraites mise en œuvre par l'Allemagne au cours de la période 1995-1999 en faveur de Deutsche Post ne constitue pas une aide d'État au sens de l'article 107, paragraphe 1, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

([31]) Décision 2012/636/UE, considérant 332.
([32]) Ibid., considérant 329.
([33]) Ibid., considérant 329.
([34]) Ibid., considérant 408.

Article 2

La République fédérale d'Allemagne est destinataire de la présente décision.

Fait à Bruxelles, le 7 février 2020.

Par la Commission
Margrethe VESTAGER
Vice-présidente exécutive