

Affaire C-476/23

Demande de décision préjudicielle

Date de dépôt :

25 juillet 2023

Juridiction de renvoi :

Varhoven administrativen sad (Bulgarie)

Date de la décision de renvoi :

14 juillet 2023

Partie requérante :

« STAR POST » EOOD

Partie défenderesse :

Komisija za regulirane na saobshteniata (Commission de régulation des communications)

ORDONNANCE

Sofia, le 14 juillet 2023

Le **Varhoven administrativen sad (Cour administrative suprême) de la République de Bulgarie** [OMISSIS]

[OMISSIS] [composition de la formation de jugement]

examine le contentieux administratif n° 1964/2023.

Cette procédure est régie par les articles 229 et suivants de l'Administrativnoprotsesualen kodeks (code de procédure administrative, ci-après l'« APK »).

Elle est née du pourvoi formé par la société à responsabilité limitée « STAR POST » OOD (ci-après, « STAR POST »), représentée par sa gérante [OMISSIS] [nom], [OMISSIS] [nom de l'avocate], contre l'ordonnance n° 9872 rendue le 15 décembre 2022, dans le contentieux administratif n° 10456/2022, par l'Administrativen sad Sofia-grad (tribunal administratif de la ville de Sofia, Bulgarie) ; cette ordonnance avait rejeté sans l'examiner le recours de la société

contre la décision n° 332/13.10.2022 de la Komisia za regulirane na saobshteniata (Commission bulgare de régulation des communications, ci-après la « KRS »).

Eu égard au fait qu'elle connaît de l'affaire en tant que juridiction de dernière instance, dont l'arrêt ne sera pas susceptible de recours, et attendu que la résolution correcte du litige requiert une interprétation des règles pertinentes du droit de l'Union européenne, la chambre de céans du Varhoven administrativen sad (Cour administrative suprême) estime nécessaire de saisir la Cour de justice de l'Union européenne conformément à l'article 267, premier alinéa, sous b), et troisième alinéa, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

DEMANDE DE DÉCISION PRÉJUDICIELLE :

Juridiction de renvoi :

- 1 le Varhoven administrativen sad (Cour administrative suprême), siégeant en chambre à trois juges de la septième section.

Adresse : [OMISSIS], Sofia, Bulgarie

Parties :

- 2 Demanderesse au pourvoi et requérante en première instance : [la société] STAR POST, représentée par sa gérante [OMISSIS] et ayant son siège social et administratif : [OMISSIS], Sofia

[OMISSIS] [nom et adresse du mandataire ad litem]

- 3 Défenderesse au pourvoi, défenderesse devant la juridiction de première instance et émettrice de l'acte administratif attaqué : la Commission de régulation des communications (KRS), représentée par son président [OMISSIS] [nom], par l'intermédiaire de [OMISSIS] [nom du mandataire ad litem].

Adresse : [OMISSIS], Sofia

- 4 Le contrôle juridictionnel de légalité opéré, sur recours de STAR POST, devant l'Administrativen sad Sofia-grad (tribunal administratif de la ville de Sofia) avait pour objet la décision n° 332/13.10.2022 de la Commission de régulation des communications (KRS) par laquelle, sur la base de l'article 29a, paragraphe 5, du Zakon za poshtenskite usluzi (loi sur les services postaux, ci-après le « ZPU »), la KRS a approuvé le total des coûts nets totaux de la fourniture du service postal universel (SPU) par la société « Balgarski Poshti » EAD (société anonyme unipersonnelle des Postes bulgares, ci-après « Bulgarian Post ») pour 2021 et a conclu que ces coûts représentent une charge financière inéquitable pour la prestation du service postal universel.

- 5 Les faits :

- 6 Conformément au § 110 des dispositions complémentaires du Zakon za izmenenie i dopalnenie na Zakona za poshtenskite usluzhi (loi modifiant et complétant la loi sur les services postaux) (publiée au DV n° 87 de 2009, en vigueur depuis le 3 novembre 2009), cette loi met en œuvre les dispositions de la directive 2008/6/CE du Parlement européen et du Conseil du 20 février 2008 modifiant la directive 97/67/CE en ce qui concerne l'achèvement du marché intérieur des services postaux de la Communauté (JO 2008, L 52, page 3).
- 7 Conformément à l'article 24 du ZPU (loi sur les services postaux), le service postal universel est assuré par un opérateur postal auquel la loi a imposé l'obligation de fournir ce service sur l'ensemble du territoire du pays au moyen d'un réseau postal organisé et géré par lui.
- 8 Conformément à l'article 70 des dispositions transitoires et finales du Zakon za izmenenie i dopalnenie na Zakona za poshtenskite usluzhi (loi modifiant et complétant la loi sur les services postaux) (DV n° 102 de 2010, en vigueur depuis le 30 janvier 2010), l'opérateur postal auquel est imposée l'obligation d'assurer le service postal universel en vertu de l'article 24 est la société commerciale Bulgarian Post, pour une période de 15 ans à compter de la date de promulgation de cette loi dans le journal de l'État.
- 9 Le service postal universel est un service d'intérêt général, fourni à des prix réglementés et dans les conditions prévues par cette loi et par la licence individuelle de Bulgarian Post.
- 10 Conformément à l'article 29, paragraphe 1, sous a), du ZPU (loi sur les services postaux), l'opérateur postal tenu d'assurer le service postal universel reçoit une compensation du budget de l'État lorsque l'obligation d'assurer le service postal universel entraîne des coûts nets et une charge financière inéquitable.
- 11 L'article 29, paragraphe 2, du ZPU (loi sur les services postaux) dispose que le montant de la charge financière inéquitable de la fourniture du service postal universel est déterminé par la KRS sur la base des coûts nets calculés conformément à la méthode de l'article 15, paragraphe 1, point 11.
- 12 Conformément à l'article [29], paragraphe 5, du ZPU (loi sur les services postaux), des fonds destinés à compenser la charge financière inéquitable du service postal universel sont mis à la disposition de l'opérateur postal ayant des obligations de service postal universel, conformément à l'article 2, paragraphe 1, point a), de la décision de la Commission du 20 décembre 2011 relative à l'application de l'article 106, paragraphe 2, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne aux aides d'État sous forme de compensations de service public octroyées à certaines entreprises chargées de la gestion de services d'intérêt économique général (JO 2012, L 7, p. 3).
- 13 Par sa décision n° 332 du 13 octobre 2022, la KRS a, sur le fondement de l'article 29a, paragraphe 5, du ZPU (loi sur les services postaux), lu en combinaison avec les lettres n° 11-00-22/31.05.2022, n° 11-00-22-1/01.07.2022 et

n° 11-01-201/12.09.2022 de Bulgarian Post et conformément à l'article 60, paragraphe 1, de l'APK (code de procédure administrative), décidé et arrêté ce qui suit : 1) 1) Le montant total des coûts nets de la prestation du service postal universel par Bulgarian Post pour 2021 s'élève à 28 456 000 BGN. 2) Les coûts nets visés au point 1 constituent une charge financière inéquitable résultant de la prestation du service postal universel, d'un montant de 28 456 000 BGN. 3) La décision et les documents qui y sont joints seront soumis au vice-premier ministre chargé des politiques économiques et ministre des transports et des communications. 4) Est ordonnée la mise en œuvre provisoire de la décision.

- 14 Les motifs de cette décision de l'autorité sont les suivants :
- 15 Conformément à l'article 5 de la méthode de calcul des coûts nets de l'exécution du service postal universel, adoptée par le Conseil des ministres par le décret n° 131/02.04.2021 (ci-après, la « méthode de calcul »), Bulgarian Post a soumis à la KRS, par les lettres n° 11-00-22/31.05.2022, 11-00-22-1/01.07.2022 et 11-01-201/12.09.2022, une demande de compensation de la charge financière inéquitable résultant de l'exécution du service postal universel pour l'année 2021.
- 16 Conformément à l'article 29a, paragraphe 4, du ZPU (loi sur les services postaux), la KRS commande un audit des documents relatifs au calcul du coût net du service postal universel par un auditeur agréé qu'elle a désigné, conformément à la loi sur l'audit financier indépendant.
- 17 La KRS a désigné un adjudicataire dans le cadre d'une procédure de passation de marché public ayant l'objet suivant : « Vérification de l'application du système de répartition des coûts de Bulgarian Post et audit des documents soumis relatifs au calcul des coûts nets du service postal universel pour 2021 » et elle a conclu un contrat avec KPMG Audit OOD (adjudicataire/auditeur) pour que celle-ci procède à la vérification et à l'audit. Selon l'évaluation de l'auditeur, le coût net de l'exécution du service postal universel pour 2021, avant les avantages immatériels et les incitations à l'efficacité des coûts, est de 30 779 500 BGN. Après ajustement de l'équivalent en espèces des avantages immatériels (d'un montant de 1 429 700 BGN) et de l'équivalent en espèces des incitations à l'efficacité (d'un montant de 893 300 BGN), le coût net total s'élève à 28 456 000 BGN.
- 18 Sur la base de l'analyse effectuée dans le cadre des procédures d'audit, l'auditeur a également effectué une évaluation selon laquelle le coût net total de l'exécution du service postal universel pour 2021 constituait une charge inéquitable.
- 19 La KRS n'a pas d'objection à l'analyse ainsi établie et soutient l'évaluation que KPMG Audit OOD a faite du montant de la charge inéquitable.
- 20 Conformément à l'article 14, paragraphe 1, de la méthode de calcul, la KRS détermine l'existence et le montant de la charge financière inéquitable pour un opérateur auquel des obligations ont été imposées, à condition que les critères suivants soient remplis cumulativement : le montant des coûts nets est un nombre positif ; le solde des comptes courants existants avec d'autres administrations

postales ne suffit pas à couvrir le montant des coûts nets calculé conformément à l'article 11 et confirmé par l'auditeur ; la part des coûts nets dans les recettes totales du service postal universel dépasse 3 % ; l'analyse de la situation financière et économique de l'opérateur obligé montre qu'il existe une charge financière inéquitable conformément à l'article 1, paragraphe 37, des dispositions complémentaires de la loi sur les services postaux.

- 21 Conformément à l'article 29a, paragraphe 5, du ZPU (loi sur les services postaux), la KRS se prononce par voie de décision sur :
 - le montant du coût net de l'exécution du service postal universel ;
 - l'existence et le montant d'une charge financière inéquitable résultant de la fourniture du service universel.
- 22 Aux termes de l'article 29a, paragraphe 5, du ZPU (loi sur les services postaux), la KRS ne se prononce pas sur le montant de la compensation. Conformément à l'article 29a, paragraphe 7, du ZPU (loi sur les services postaux), la KRS présente la décision et les documents qui y sont joints au vice-premier ministre désigné par le Conseil des ministres pour conduire la politique de l'État dans le domaine des services postaux. Par le décret n° 244 du 11 août 2022 désignant l'autorité au sens de l'article 10 du ZPU (loi sur les services postaux) et modifiant et complétant des actes normatifs du Conseil des ministres (publié au DV 66 de 2022), le vice-premier ministre chargé des Politiques économiques et ministre des Transports et des Communications a été désigné comme l'autorité chargée de mettre en œuvre la politique de l'État dans le domaine des services postaux. La décision de la KRS et les documents qui y sont joints sont soumis au vice-premier ministre chargé des politiques économiques et ministre des transports et des communications qui, dans le cadre de la procédure budgétaire, soumet au ministre des Finances une proposition visant à inclure dans le projet de loi sur le budget de l'État de la République de Bulgarie pour l'année suivante le montant des fonds destinés à compenser la charge financière inéquitable.
- 23 Dans le cadre de ce qui précède, conformément aux exigences de l'article 14, paragraphe 1, de la méthode de calcul, la KRS prétend qu'une analyse a été effectuée pour savoir si le montant total des coûts nets pour 2021, qui est de 28 456 000 BGN, constitue une charge financière inéquitable pour l'opérateur auquel l'obligation a été imposée.
- 24 Selon la KRS, il ressort de l'analyse du respect des dispositions de l'article 14 de la méthode de calcul que tous les critères qui y sont mentionnés sont remplis cumulativement.
- 25 En conclusion, la KRS a estimé que l'obligation d'exécution du service postal obligatoire imposée à l'opérateur obligé avait entraîné pour ce dernier une charge financière, comme le démontrent les indicateurs étudiés visés à l'article 14, paragraphe 1, de la méthode de calcul. Dans le même temps, compte tenu de sa

mauvaise situation financière, l'entreprise ne pouvait pas supporter les coûts encourus sans être indemnisée pour cette charge financière inéquitable.

- 26 Sur la base de l'analyse effectuée, il a été conclu qu'en 2021, Bulgarian Post a subi une charge financière inéquitable découlant de l'exécution du service postal universel, dont le montant est égal au montant des coûts nets et s'élève à 28 456 000 BGN.
- 27 STAR POST est l'une des sociétés bulgares titulaires d'une licence pour la prestation de « services relevant du service postal universel », conformément à l'article 39, lu en combinaison avec l'article 36b, paragraphe 1, et avec l'article 34, paragraphe 1, du ZPU (loi sur les services postaux) – à savoir la réception, le transport et la distribution d'envois postaux nationaux et internationaux (article 34, paragraphe 1, point 1, du ZPU), la réception, le transport et la distribution de colis postaux nationaux et internationaux, jusqu'à vingt kilogrammes (article 34, paragraphe 1, point 2, du ZPU) et les services supplémentaires de « recommandé » et de « valeur déclarée » (article 34, paragraphe 1, point 4, du ZPU).
- 28 En procédant d'office à un contrôle, la chambre de céans du Varhoven administrativen sad (Cour administrative suprême) a constaté qu'avait été ouvert devant le Varhoven administrativen sad le contentieux administratif n° 3682/2023, né d'un recours de STAR POST contre le jugement n° 979/16.02.2023 prononcé, dans le contentieux administratif n° 9314/2022, par l'Administrativen sad Sofia-grad (tribunal administratif de la ville de Sofia). Ce jugement avait rejeté le recours de la société contre la décision n° 289/18.08.2022 de la KRS.
- 29 En procédant d'office à un contrôle, la chambre de céans a constaté que, par sa décision n° 289/18.08.2022, la KRS avait révoqué la licence individuelle n° 2-003/25.03.2010 de STAR POST pour la prestation de services relevant du service postal universel sur le territoire de la République de Bulgarie et a imposé à la société une période de deux ans pendant laquelle celle-ci ne pouvait pas demander une nouvelle licence individuelle pour la prestation de services en vertu de l'article 39, paragraphe 2, du ZPU (loi sur les services postaux), ni se voir accorder une licence individuelle, ni acquérir des parts ou des actions dans le capital d'une société commerciale ayant la qualité d'opérateur postal agréé pour l'activité pour laquelle la licence individuelle de STAR POST a été révoquée.
- 30 Ledit acte administratif avait été émis sur le fondement de l'article 57, paragraphe 1, point 1, et paragraphe 2, du ZPU (loi sur les services postaux). Conformément à l'article 15, paragraphe 2, du ZPU (loi sur les services postaux), les décisions de la KRS mettant en œuvre ladite loi sont des actes administratifs individuels, réglementaires ou généraux et elles peuvent faire l'objet d'un recours introduit conformément au code de procédure administrative devant le tribunal administratif compétent. Conformément à l'article 166, paragraphe 1, de l'APK, le recours suspend l'exécution de l'acte administratif. Il n'apparaît pas que la

décision n° 289/18.08.2022 de la KRS ait été exécutée provisoirement, que ce soit par un acte de la KRS en vertu de l'article 60 de l'APK ou en vertu d'une loi.

31 Le litige :

32 La procédure en première instance :

STAR POST, par l'intermédiaire de son gérant et représentée par [OMISSIS] [nom du mandataire ad litem], a contesté devant l'Administrativen sad Sofia-grad (tribunal administratif de la ville de Sofia) la décision n° 332/13.10.2022 de la KRS.

33 Par l'ordonnance n° 9872/15.12.2022, rendue dans le contentieux administratif n° 10456/2022, la formation de jugement de l'Administrativen sad Sofia-grad (tribunal administratif de la ville de Sofia) a rejeté sans l'examiner le recours de STAR POST et a mis fin à la procédure dans l'affaire sur le fondement de l'article 159, point 4, de l'APK (défaut d'intérêt à agir). Pour motiver cette conclusion juridique, le tribunal de première instance a considéré que STAR POST n'est pas le destinataire de l'acte attaqué et que ledit acte ne crée pas de droits et d'obligations directs et immédiats pour la société requérante et n'affecte pas ses droits, ses libertés et ses intérêts légitimes. Selon le tribunal de première instance, seules les personnes que l'acte administratif lèse dans leurs droits et intérêts légitimes, reconnus comme tels par une norme juridique ont un intérêt à une protection juridictionnelle (article 147 de l'APK) ; or, la société requérante n'a pas apporté la preuve d'une telle atteinte.

34 Procédure de cassation :

35 L'ordonnance de l'Administrativen sad Sofia-grad (tribunal administratif de la ville de Sofia) a été attaquée devant le Varhoven administrativen sad (Cour administrative suprême) de la République de Bulgarie.

36 À l'appui de ses conclusions, la requérante fait valoir les arguments suivants :

36.1 Le contexte factuel pertinent et le droit de l'Union européenne applicable : En tant que l'une des sociétés bulgares titulaires d'une licence pour la prestation de « services relevant du service postal universel », conformément à l'article 39, lu en combinaison avec l'article 36b, paragraphe 1, et avec l'article 34, paragraphe 1, du ZPU (loi sur les services postaux), ainsi que d'une autorisation de fournir également des services postaux non universels, STAR POST était en concurrence, sur les deux marchés (services relevant du service postal universel et des services postaux non universels), avec Bulgarian Post, qui avait été chargée de l'obligation du service postal universel et à l'égard de laquelle la décision contestée de la Commission de régulation des communications (KRS) avait approuvé un montant total des coûts nets, en reconnaissant en conséquence qu'ils constituaient une « charge financière inéquitable » sur la base de laquelle Bulgarian Post allait recevoir une aide d'État (subvention). La concurrence la plus intense avec Bulgarian Post aurait été ressentie par STAR POST lorsqu'elle a

participé à diverses procédures ouvertes de passation de marchés publics. Les prix anormalement bas offerts par Bulgarian Post dans ces procédures auraient [selon STAR POST] conduit à soupçonner raisonnablement que les subventions reçues par Bulgarian Post pour l'exécution de l'obligation de service postal universel qui lui a été imposée étaient utilisées pour couvrir les coûts de l'obligation de service postal universel et d'autres activités, ce qui aurait entraîné une distorsion de la concurrence. [STAR POST] cite des affaires inscrites au rôle du Varhoven administrativen sad (Cour administrative suprême) (affaire n° 10837/2021 ; affaire n° 724/2021 ; affaire n° 8093/2021 ; affaire n° 645/2021), dans le cadre desquelles la société aurait soulevé des objections tirées de ce que Bulgarian Post avait illégalement bénéficié d'une aide d'État, objections qui n'auraient jamais été examinées par les formations de jugement au motif que les coûts du service postal universel ont été convenus annuellement par la KRS dans le cadre d'une procédure administrative initiée par une demande de Bulgarian Post « visant à compenser la charge financière inéquitable que représente l'exécution de l'obligation de service postal universel ». Jusqu'à présent, la requérante n'aurait pas eu l'opportunité de prouver son allégation d'un subventionnement croisé indu présumé. Dans ces conditions, la requérante a délibérément entrepris de contester la décision de la KRS approuvant le montant du coût net total de fourniture du service postal universel par Bulgarian Post en 2021. Toutefois, la procédure a été illicitement clôturée par le tribunal de première instance, au motif que le requérant n'avait pas qualité pour agir. La requérante s'oppose à cette conclusion l'Administrativen sad Sofia-grad (tribunal administratif de la ville de Sofia) en analysant chronologiquement le contexte juridique de l'adoption de la décision [par la KRS]. Se référant à la directive 97/67/CE du Parlement européen et du Conseil, du 15 décembre 1997, concernant des règles communes pour le développement du marché intérieur des services postaux de la Communauté et l'amélioration de la qualité du service (ci-après, la « directive 97/67 »), la requérante fait valoir que son objectif principal était de garantir à chacun l'accès à des services postaux d'une certaine qualité à des prix abordables, même dans des zones rurales ou peu peuplées dans lesquelles les tarifs ne couvrent pas nécessairement le coût de la prestation du service. La directive 97/67 a fait l'objet de deux modifications principales, par la directive 2002/39/CE du Parlement européen et du Conseil du 10 juin 2002 modifiant la directive 97/67/CE en ce qui concerne la poursuite de l'ouverture à la concurrence des services postaux de la Communauté (ci-après, la « directive 2002/39 ») et par la directive 2008/6/CE du Parlement européen et du Conseil du 20 février 2008 modifiant la directive 97/67/CE en ce qui concerne l'achèvement du marché intérieur des services postaux de la Communauté (ci-après, la « directive 2008/6 »). Lors du choix du mode de financement de l'obligation de service universel, les États membres doivent prendre en compte de nombreuses considérations : des facteurs spécifiques au pays concerné, tels que la géographie, la densité démographique et les infrastructures, etc. En outre, le pouvoir d'appréciation des États membres dans la mise en place du service postal universel sur leur territoire national est encore réduit par l'application des règles du traité FUE, et notamment de ses règles concernant la concurrence et la libre

prestation de service. Un prestataire du service postal universel qui a enfreint les règles de concurrence de l'UE est passible de sanctions en vertu du droit de l'UE. La requérante fait valoir que le calcul du coût net de la fourniture du service postal universel n'était pas une simple procédure comptable, mais qu'il devait permettre à l'autorité de régulation de procéder à une évaluation complète du marché postal. Les informations comptables devaient permettre aux États membres et à leurs autorités nationales de régulation d'adopter des décisions relatives au service postal universel, déterminer si les obligations de service postal universel imposées font supporter un coût net aux prestataires du service universel et constituent une charge financière inéquitable pour ceux-ci, garantir que les tarifs appliqués au service universel sont conformes aux principes tarifaires fixés dans la directive 2008/6, d'assurer la conformité avec les principes des frais terminaux fixés dans la directive 2008/6, de veiller au respect des principes de fixation des redevances pour services terminaux énoncés dans la directive 2008/6 et de contrôler l'équité des conditions du marché en attendant que la concurrence devienne effective. La requérante se réfère ensuite aux systèmes comptables de prise en compte des coûts nets, qui auraient dû garantir que le prestataire du service postal universel fournisse au régulateur des informations comptables suffisamment détaillées pour permettre un contrôle adéquat du passage à un marché pleinement concurrentiel. S'appuyant sur le cadre juridique européen analysé en détail, la requérante soutient que la décision attaquée – la décision n° 332 du 13 octobre 2022 de la KRS approuvant le montant total des coûts nets de la prestation du service postal universel par Bulgarian Post pour 2021 et reconnaissant que ces mêmes coûts nets constituent une charge financière inéquitable du service postal universel, d'un montant de 28 456 000 BGN – serait l'une des décisions prises par le régulateur national en vertu de l'article 14 de la directive 97/67, lu en combinaison avec l'article 22, [paragraphe] 3, de cette même directive (un autre type de décision étant la décision de coordonner les résultats de l'application du système de répartition des coûts de Bulgarian Post). La requérante affirme que cette décision peut être attaquée par « tout usager » du service postal universel et par « tout prestataire de services postaux lésé par cette décision ». STAR POST dénonce le contrôle inefficace que le régulateur national exerce sur Bulgarian Post et qui aurait conduit à une distorsion substantielle de la concurrence. Cette circonstance influencerait directement sur les activités commerciales de la requérante, qui sont exercées sur le même marché que Bulgarian Post. STAR POST serait elle aussi un usager du service postal universel et serait endroit d'agir en justice en cette qualité également, et non seulement en tant que prestataire de services postaux affecté par une décision d'une autorité réglementaire nationale.

36.2 Caractère erroné de l'ordonnance attaquée : Le motif décisif pour l'Administrativen sad Sofia-grad (tribunal administratif de la ville de Sofia) est [selon STAR POST] que la requérante n'était pas le destinataire de l'acte attaqué, et que la mise en œuvre de l'acte n'affectait pas sa sphère juridique, car la détermination des coûts nets supportés par Bulgarian Post pour la fourniture du service postal universel ne créait pas de droits et d'obligations pour elle, ni n'affectait ses droits et intérêts légitimes. Selon la requérante, ces considérations

du tribunal de première instance seraient contraires à la loi matérielle (les objectifs et les dispositions de la directive 97/67). La clôture de l'affaire serait elle-même constitutive d'une violation du droit d'accès à un tribunal au sens de l'article 6 de la [CEDH], de l'article 22 de la directive 97/67 et de l'article 47 de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne (ci-après, la « Charte »). La requérante affirme que l'approbation du montant total des coûts nets de la prestation du service postal universel par Bulgarian Post pour 2021 et la reconnaissance que ces mêmes coûts nets constituent une « charge financière inéquitable » du service postal universel, ne constituent pas une simple formalité laquelle n'aurait aucune incidence sur les entités juridiques autres que Bulgarian Post. En se référant à l'objectif du contrôle, la société affirme que les entreprises concurrentes peuvent contester les décisions du régulateur si celles-ci violent le principe de garantie d'un environnement concurrentiel. Les résultats de l'audit du régulateur n'ont pas été rendus publics. Bulgarian Post aurait rédigé un rapport indiquant qu'elle s'était conformée à la loi en maintenant un système de répartition des coûts qui comprenait un montant des coûts nets de la fourniture du service postal universel et n'aurait soumis ce rapport qu'à la KRS. La KRS aurait chargé un auditeur d'analyser le rapport de Bulgarian Post, mais sans lui demander d'effectuer des vérifications supplémentaires dans la comptabilité de Bulgarian Post. La KRS aurait pris une décision sommaire approuvant automatiquement le montant du coût total net et reconnaissant qu'il s'agissait d'une « charge financière inéquitable ». Le rapport de l'auditeur n'a pas été rendu public dans son intégralité. La situation ainsi décrite priverait la requérante du droit à l'information et du droit d'accès à un tribunal, ce qui serait contraire aux objectifs de la directive 97/67. Selon la requérante, son droit de recours contre la décision de la KRS découlerait directement et explicitement des dispositions de l'article 22, paragraphe 3, de la directive 97/67.

36.3 Demande d'un renvoi préjudiciel à la Cour de justice de l'Union européenne : Enfin, dans l'hypothèse où la juridiction de céans hésiterait sur l'interprétation qu'il convient de donner à des termes figurant à l'article 22, paragraphe 3, de la directive 97/67 – à savoir, aux notions de l'« utilisateur » et du prestataire de services postaux « affecté » par une décision prise par une autorité réglementaire nationale – la requérante lui demande d'en demander l'interprétation à titre préjudiciel par la Cour de justice de l'Union européenne, en posant à cette dernière les questions suivantes :

1. Comment convient-il d'interpréter l'expression « prestataire de services postaux affecté par une décision prise par une autorité réglementaire nationale » et, en particulier, le terme « affecté » au sens de l'article 22, paragraphe 3, de la directive 97/67 [telle que modifiée par la directive 2008/6] ? Convient-il d'interpréter le terme « affecté » en ce sens qu'il exige que la décision de l'autorité nationale réglementaire soit rendue expressément à l'égard du prestataire de services postaux ? Une société fournissant des services postaux qui est en concurrence avec le prestataire du service postal universel dans le cadre de procédures de passation de marchés publics est-elle « affectée », au sens de l'article 22, paragraphe 3, de la directive 97/67 lorsque, en cas d'un recours contre

lesdites procédures, cette société avance des arguments relatifs au subventionnement croisé organisé par le prestataire du service postal universel mais que ces arguments sont rejetés par le juge au motif qu'il existe des décisions de l'autorité réglementaire nationale lesquelles approuvent le montant des coûts nets de la fourniture du service postal universel par le prestataire du service postal universel et constatent que ces coûts constituent pour ledit prestataire une charge financière inéquitable d'un montant déterminé ?

2. Dans l'hypothèse où la notion de prestataire de services postaux « affecté », au sens de l'article 22, paragraphe 3, de la directive 97/67, serait interprétée de manière restrictive comme excluant la possibilité pour un prestataire de services postaux qui n'est pas le destinataire de la décision de l'autorité réglementaire nationale (décision approuvant le montant des coûts nets de la prestation du service postal universel par le prestataire du service postal universel et constatant qu'ils constituent une charge financière inéquitable découlant de l'exécution du service postal universel) de former un recours contre cette décision, un prestataire de services postaux qui n'est pas « affecté », au sens de l'article 22, paragraphe 3, de la directive 97/67, peut-il former un recours contre la décision en tant qu'« utilisateur » du service postal universel et est-il nécessaire que ce prestataire apporte la preuve qu'il utilise ce même service postal universel ?

3. Les dispositions de l'article 22, paragraphe 3, de la directive 97/67 et de l'article 47 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne permettent-elles une situation telle que celle en cause au principal, dans laquelle un prestataire de services postaux concurrent du prestataire du service postal universel ne peut pas contester devant un organisme indépendant une décision de l'autorité réglementaire nationale approuvant le montant des coûts nets de la prestation du service postal universel du prestataire du service postal universel et constatant que ces coûts constituent une charge financière inéquitable d'un montant déterminé laquelle découle de l'exécution du service postal universel ?

37 La partie défenderesse, la Commission de régulation des communications (KRS) [OMISSIS], a répondu au pourvoi par un mémoire écrit. Elle affirme que la demande d'un renvoi préjudiciel n'est pas fondée. En effet, [selon elle,] l'article 22, paragraphe 3, de la directive 97/67 garantirait aux personnes affectées par les décisions de l'autorité de régulation un mécanisme efficace de recours devant un organisme indépendant. Au niveau national, ce mécanisme aurait été mis en œuvre par le biais de la procédure de recours prévue par l'APK. Toutefois, le cercle des personnes habilitées à introduire un recours ne serait pas illimité ; il serait au contraire déterminé par le point de savoir si les personnes ont été affectées par la décision contestée. Selon la défenderesse, les personnes « affectées » seraient, sur le plan procédural, celles qui subissent les effets de droit matériel de l'acte de l'autorité. Le fait d'être affecté négativement serait une conséquence juridique de l'acte et pourrait prendre la forme d'une extinction ou la limitation de droits subjectifs existants, d'une création de nouvelles obligations juridiques ou d'une extension d'obligations existantes ou encore de situations d'impossibilité d'exercer des droits subjectifs. En tout état de cause, l'existence

objective d'un droit subjectif ou d'un intérêt protégé par le droit devrait être démontrée. En l'espèce, selon la défenderesse, une annulation de l'acte n'entraînerait aucun changement dans la sphère juridique de STAR POST. Selon la défenderesse, admettre la thèse de la requérante entraînerait une extrême insécurité juridique. La décision contestée de la KRS ferait partie intégrante de la procédure de compensation des coûts nets de prestation du service postal universel supportés par l'opérateur Bulgarian Post auquel cette obligation a été imposée, et cette décision n'aurait pas eu d'effet sur les droits et intérêts légalement garantis de STAR POST. [La défenderesse] conclut à ce que le recours soit rejeté comme non fondé.

- 38 Le droit applicable :
- 39 Législation nationale (dans sa version en vigueur à la date de l'adoption de l'acte administratif attaqué) :
- 40 Le Zakon za poshtenskite usluzi (loi sur les services postaux) (ZPU)

Article 15 (1) La Commission de régulation des communications régleme nte la prestation des services postaux conformément à la présente loi :

1. en assurant les conditions de prestation du service postal universel sur l'ensemble du territoire national ;

11. en élaborant une méthode pour le calcul des coûts nets de la prestation du service postal universel et pour la détermination des critères d'existence d'une charge financière inéquitable ; cette méthode de calcul est adoptée par le Conseil des ministres sur proposition de la Commission de régulation des communications ;

(2) Les décisions de la Commission de régulation des communications mettant en œuvre la présente loi sont des actes administratifs individuels, réglementaires ou généraux et elles peuvent faire l'objet d'un recours introduit conformément au code de procédure administrative devant le tribunal administratif compétent.

Article 24 Le service postal universel est assuré par un opérateur postal auquel la loi a imposé l'obligation de fournir ce service sur l'ensemble du territoire du pays au moyen d'un réseau postal organisé et géré par lui.

Article 29 (1) L'opérateur postal tenu d'assurer le service postal universel reçoit une compensation du budget de l'État lorsque l'obligation d'assurer le service postal universel entraîne des coûts nets et constitue une charge financière inéquitable.

(2) Le montant de la charge financière inéquitable de la fourniture du service postal universel est déterminé par la Commission de régulation des communications sur la base des coûts nets calculés conformément à la méthodologie de l'article 15, paragraphe 1, point 11.

Article 29a (1) L'opérateur postal tenu d'assurer le service universel postal soumet à la Commission de régulation des communications une demande de compensation des coûts nets de fourniture du service universel postal pour l'année précédente accompagnée des justificatifs nécessaires avant le 31 mai de l'année en cours.

(5) Dans les trois mois à compter du dépôt de la demande visée au paragraphe 1, la Commission de régulation des communications, sur la base d'un rapport motivé d'un auditeur, statue :

1. sur le montant des coûts nets de fourniture du service postal universel ;
2. sur l'existence d'une charge financière inéquitable résultant de la fourniture du service postal universel ainsi que sur son montant.

[OMISSIS]

(7) La Commission de régulation des communications soumet la décision visée au paragraphe 5, ainsi que les documents qui y sont joints, au vice-premier ministre visé à l'article 10.

Article 34 Le service postal universel comprend les types de services postaux suivants :

1. la réception, le transport et la distribution d'envois postaux nationaux et internationaux, comme suit :

- a) les envois de correspondance, jusqu'à 2 kg ;
- b) les petits colis, jusqu'à 2 kg ;

[OMISSIS] (d) les imprimés, jusqu'à 5 kg ;

e) le courrier pour les personnes aveugles et malvoyantes, jusqu'à 7 kg ;

2. la réception, le transport et la distribution de colis postaux nationaux et internationaux, jusqu'à 20 kg ;

[OMISSIS]

4. les services supplémentaires de « recommandé » et de « valeur déclarée ».

Art. 36b (1) Les services postaux inclus dans le champ d'application du service postal universel sont les services de réception, de transport et de distribution des différents types d'envois postaux et les services visés à l'article 34, paragraphe 1.

Article 39 Une licence individuelle au sens de la présente loi est un acte administratif individuel qui est délivré pour :

1. la prestation du service postal universel sur l'ensemble du territoire de la République de Bulgarie par un opérateur auquel est imposée l'obligation de fournir ce service ;
2. la prestation de services relevant du service postal universel ;
3. l'exécution de virements postaux.

41 Le Zakon za izmenenie i dopalnenie na Zakona za poshtenskite usluzhi (loi modifiant et complétant la loi sur les services postaux) (DV n° 87 de 2009, en vigueur depuis le 3 novembre 2009) – disposition complémentaire :

§ 110 La présente loi met en œuvre les dispositions de la directive 2008/6/CE du Parlement européen et du Conseil du 20 février 2008 modifiant la directive 97/67/CE en ce qui concerne l'achèvement du marché intérieur des services postaux de la Communauté (JO 2008, L 52, page 3).

42 L'Administrativno-protsesualen kodeks (code de procédure administrative)

Article 166 (1) Le recours suspend l'exécution de l'acte administratif.

43 Droit de l'Union

44 Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne

Article 106, paragraphe 2 Les entreprises chargées de la gestion de services d'intérêt économique général ou présentant le caractère d'un monopole fiscal sont soumises aux règles des traités, notamment aux règles de concurrence, dans les limites où l'application de ces règles ne fait pas échec à l'accomplissement en droit ou en fait de la mission particulière qui leur a été impartie. Le développement des échanges ne doit pas être affecté dans une mesure contraire à l'intérêt de l'Union.

45 Directive 97/67/CE du Parlement européen et du Conseil du 15 décembre 1997 concernant des règles communes pour le développement du marché intérieur des services postaux de la Communauté et l'amélioration de la qualité du service

Article premier La présente directive établit des règles communes concernant : [...]

– la prestation d'un service postal universel au sein de la Communauté [...].

46 Directive 2008/6/CE du Parlement européen et du Conseil, du 20 février 2008, modifiant la directive 97/67/CE en ce qui concerne l'achèvement du marché intérieur des services postaux de la Communauté

Article 4, paragraphe 2 [de la directive 97/67/CE, dans sa version modifiée par la directive 2008/6/CE] Les États membres peuvent désigner une ou plusieurs entreprises comme prestataires du service universel afin que le service universel

soit fourni sur l'ensemble du territoire national. Les États membres peuvent désigner différentes entreprises pour fournir différents éléments du service universel et/ou pour couvrir différentes parties du territoire national. Ce faisant, ils déterminent, conformément au droit communautaire, les obligations et droits de ces entreprises et les publient. Les États membres prennent notamment des mesures pour que les conditions dans lesquelles le service universel est presté soient fondées sur les principes de transparence, de non-discrimination et de proportionnalité, afin de garantir la continuité de la fourniture du service universel, compte tenu du rôle important qu'il joue dans le maintien de la cohésion territoriale et sociale.

Article 22 [de la directive 97/67/CE, dans sa version modifiée par la directive 2008/6/CE]

1. Chaque État membre désigne une ou plusieurs autorités réglementaires nationales pour le secteur postal, juridiquement distinctes et fonctionnellement indépendantes des opérateurs postaux. Les États membres qui conservent la propriété ou le contrôle des prestataires de services postaux veillent à la séparation structurelle effective de la fonction de réglementation, d'une part, et des activités inhérentes à la propriété ou à la direction de ces entreprises, d'autre part.

Les États membres notifient à la Commission les autorités réglementaires nationales qu'ils ont désignées pour accomplir les tâches découlant de la présente directive. Ils publient les tâches à accomplir par les autorités réglementaires nationales d'une manière aisément accessible, en particulier lorsque ces tâches sont confiées à plusieurs organismes. Les États membres assurent, le cas échéant, la consultation et la coopération entre ces autorités et les autorités nationales chargées de l'application du droit de la concurrence et de la législation en matière de protection des consommateurs, sur des sujets d'intérêt commun.

2. Les autorités réglementaires nationales ont en particulier pour tâche d'assurer le respect des obligations découlant de la présente directive, notamment en établissant des procédures de suivi et des procédures réglementaires afin de garantir la prestation du service universel. Elles peuvent également être chargées d'assurer le respect des règles de concurrence dans le secteur postal.

Les autorités réglementaires nationales collaborent étroitement et se prêtent une assistance mutuelle afin de faciliter l'application de la présente directive au sein des organismes existants appropriés.

3. Les États membres veillent à ce qu'il existe au niveau national des mécanismes efficaces permettant à tout utilisateur ou à tout prestataire de services postaux affecté par une décision prise par une autorité réglementaire nationale d'introduire un recours auprès d'un organisme indépendant des parties intéressées. Dans l'attente de l'issue de la procédure, la décision de l'autorité réglementaire nationale est maintenue, sauf si l'organisme de recours en décide autrement.

TITRE VI JUSTICE Article 47 – Droit à un recours effectif et à accéder à un tribunal impartial Toute personne dont les droits et libertés garantis par le droit de l’Union ont été violés a droit à un recours effectif devant un tribunal dans le respect des conditions prévues au présent article. Toute personne a droit à ce que sa cause soit entendue équitablement, publiquement et dans un délai raisonnable par un tribunal indépendant et impartial, établi préalablement par la loi. Toute personne a la possibilité de se faire conseiller, défendre et représenter. Une aide juridictionnelle est accordée à ceux qui ne disposent pas de ressources suffisantes, dans la mesure où cette aide serait nécessaire pour assurer l’effectivité de l’accès à la justice.

Article 51 – Champ d’application Les dispositions de la présente Charte s’adressent aux institutions, organes et organismes de l’Union dans le respect du principe de subsidiarité, ainsi qu’aux États membres uniquement lorsqu’ils mettent en œuvre le droit de l’Union. En conséquence, ils respectent les droits, observent les principes et en promeuvent l’application, conformément à leurs compétences respectives et dans le respect des limites des compétences de l’Union telles qu’elles lui sont conférées dans les traités.

48 Motifs du renvoi préjudiciel :

49 Le litige en l’espèce porte sur le point de savoir si STAR POST a un intérêt à agir contre la décision litigieuse de la KRS portant approbation du montant total des coûts nets résultant de l’exécution du service postal universel par Bulgarian Post au cours de l’année 2021.

50 Pour justifier de son intérêt à agir, STAR POST invoque sa licence de prestation de « services relevant du service postal universel », en soutenant que les entreprises concurrentes peuvent contester les décisions du régulateur si celles-ci violent le principe de garantie d’un environnement concurrentiel.

51 La décision de la KRS d’approuver le montant total des coûts nets résultant de l’exécution du service postal universel par Bulgarian Post en 2021 est l’une des décisions prises par le régulateur national en vertu de l’article 14 de la directive [97/67/CE, dans sa version modifiée par la directive 2008/6/CE], lu en combinaison avec l’article 22, paragraphe 2, de cette directive. Les dispositions de la directive imposent d’assurer le respect des règles de concurrence dans le secteur postal. La marge de manœuvre des États membres est également limitée par l’application du traité sur le fonctionnement de l’Union européenne et de ses dispositions relatives à la concurrence et à la libre prestation de services. De plus, les règles du droit de l’Union en matière d’aides d’État garantissent que les prestataires du service universel ne sont pas indûment avantagés par rapport à leurs concurrents.

52 Conformément à l’article 4, paragraphe 2, de la directive [97/67/CE, dans sa version modifiée par la directive 2008/6/CE], qui a été transposée dans le ZPU (loi sur les services postaux), les États membres prennent des mesures pour que

les conditions dans lesquelles le service universel est presté soient fondées sur les principes de transparence, de non-discrimination et de proportionnalité, afin de garantir la continuité de la fourniture du service universel, compte tenu du rôle important qu'il joue dans le maintien de la cohésion territoriale et sociale.

- 53 Aux termes de l'article 22, paragraphe 3, de la directive [97/67/CE, dans sa version modifiée par la directive 2008/6/CE] :

Les États membres veillent à ce qu'il existe au niveau national des mécanismes efficaces permettant à tout utilisateur ou à tout prestataire de services postaux affecté par une décision prise par une autorité réglementaire nationale d'introduire un recours auprès d'un organisme indépendant des parties intéressées.

- 54 Afin de répondre à la question de savoir si STAR POST a un intérêt à agir contre la décision litigieuse de la KRS, il est nécessaire d'interpréter la notion de « prestataire de services postaux affecté par une décision prise par une autorité réglementaire nationale » au sens de l'article 22, paragraphe 3, de la directive [97/67/CE, dans sa version modifiée par la directive 2008/6/CE] dans le contexte des faits de la présente affaire (une telle interprétation ne semble pas encore avoir été faite par la Cour de justice de l'Union européenne).

- 55 Compte tenu de ce qui précède, en combinaison avec le principe de la primauté du droit de l'Union européenne sur le droit interne et avec l'obligation de mettre en œuvre la directive précitée dans le respect des principes de garantie des conditions d'équilibre financier, d'efficacité économique et d'absence d'avantages indus pour les prestataires du service postal universel par rapport à leurs concurrents, la chambre de céans du Varhoven administrativen sad (Cour administrative suprême) considère qu'il y a lieu de renvoyer la présente demande de décision préjudicielle à la Cour de justice de l'Union européenne pour qu'elle réponde à deux des questions soulevées par la requérante, à savoir :

1. [OMISSIS] [première question préjudicielle et première question proposée par la requérante]
2. [OMISSIS] [seconde question préjudicielle et troisième question proposée par la requérante]

- 56 En ce qui concerne la deuxième question soulevée par la requérante, à savoir :

[OMISSIS] [répétition de la deuxième question proposée par la requérante]

la chambre de céans du Varhoven administrativen sad (Cour administrative suprême) estime qu'il n'y a pas lieu de la soumettre à la Cour de justice de l'Union européenne et ce, pour les raisons suivantes : dans le cadre des deux instances juridictionnelles, STAR POST n'a développé que des considérations relatives à une activité de prestataire de « services relevant du service postal universel » se trouvant en concurrence avec Bulgarian Post sur le marché postal des services postaux. Son argumentation ne contient aucune

affirmation factuelle qui permettrait de déduire une utilisation [par STAR POST] du service postal universel fourni par Bulgarian Post. Malgré cela, STAR POST demande de manière inadmissible que la Cour de justice se prononce de manière hypothétique sur une question pertinente uniquement pour les « utilisateurs » du service postal universel, qualité que la société n'indique pas avoir dans les faits.

- 57 Pour les raisons exposées ci-dessus et conformément à l'article 267, troisième alinéa, TFUE en combinaison avec l'article 267, premier alinéa, sous b), TFUE et conformément à l'article 631, paragraphe 1, du code de procédure civile (grazhdanski protsesualen kodeks) en combinaison avec l'article 144 du code de procédure administrative (APK), le Varhoven administrativen sad (Cour administrative suprême) de la République de Bulgarie, siégeant en chambre à trois juges de la septième section

ORDONNE :

le RENVOI à la Cour de justice de l'Union européenne d'une demande préjudicielle comportant les questions suivantes :

1. Comment convient-il d'interpréter l'expression « prestataire de services postaux affecté par une décision prise par une autorité réglementaire nationale » et, en particulier, le terme « affecté », au sens de l'article 22, paragraphe 3, de la directive [97/67/CE du Parlement européen et du Conseil du 15 décembre 1997 concernant des règles communes pour le développement du marché intérieur des services postaux de la Communauté et l'amélioration de la qualité du service, dans sa version modifiée par la directive 2008/6] ? Convient-il d'interpréter le terme « affecté » en ce sens qu'il exige que la décision de l'autorité réglementaire soit rendue expressément à l'égard du prestataire de services postaux ? Une société fournissant des services postaux qui est en concurrence avec le prestataire du service postal universel dans le cadre de procédures de passation de marchés publics est-elle « affectée », au sens de l'article 22, paragraphe 3, de la directive [97/67/CE, dans sa version modifiée par la directive 2008/6], lorsque, dans le cadre d'un recours contre lesdites procédures, cette société avance des arguments relatifs au subventionnement croisé organisé par le prestataire du service postal universel mais que ces arguments sont rejetés par le juge au motif qu'il existe des décisions de l'autorité réglementaire nationale lesquelles approuvent le montant des coûts nets de la fourniture du service postal universel par le prestataire du service postal universel et constatent que ces coûts constituent pour ledit prestataire une charge financière inéquitable d'un montant déterminé ?

2. Les dispositions de l'article 22, paragraphe 3, de directive [97/67/CE, dans sa version modifiée par la directive 2008/6] et de l'article 47 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne permettent-elles une situation telle que celle en cause au principal, dans laquelle un prestataire de services postaux concurrent du prestataire du service postal universel ne peut pas contester devant un organisme indépendant une décision de l'autorité réglementaire nationale approuvant le montant des coûts nets de la prestation du service postal universel

du prestataire du service postal universel et constatant que ces coûts constituent une charge financière inéquitable d'un montant déterminé laquelle découle de l'exécution du service postal universel ?

[OMISSIS] [sursis à statuer]

La présente ordonnance est insusceptible de recours.

DOCUMENT DE TRAVAIL