

**Affaire C-428/22****Demande de décision préjudicielle****Date de dépôt :**

28 juin 2022

**Juridiction de renvoi :**

Administrativen sad – Varna (Bulgarie)

**Date de la décision de renvoi :**

14 juin 2022

**Partie requérante :**

« DEVNIA TSIMENT » AD

**Partie défenderesse :**

Zamestnik-predsedatel na Darzhavna agentsia « Darzhaven rezerv i voennovremenni zapasi »

---

**ORDONNANCE**

[OMISSIS]

Varna, le 14 juin 2022

**ADMINISTRATIVEN SAD – VARNA, VIIème chambre** [OMISSIS]

[OMISSIS], afin de statuer, il convient de considérer ce qui suit :

La procédure est régie par les dispositions combinées des articles 145 et suivants de l'Administrativno-protsesualen kodeks (code de procédure administrative, ci-après l'« APK ») et de l'article 8, paragraphe 3 du Zakon za zapasite ot neft i neftoprodukti (loi relative aux stocks de pétrole et de produits pétroliers, ci-après le « ZZNN »).

Elle a pour origine un recours formé par « **DEVNIA TSIMENT** » **AD**, [OMISSIS], ayant son siège social et administratif à Devnia [OMISSIS] contre l'**ordonnance de constitution de stocks de sécurité [du] 28 avril 2021** (ci-après l'« ordonnance ») émanant du Zamestnik-predsedatel na Darzhavna agentsia « Darzhaven rezerv i voennovremenni zapasi » (vice-président de l'Agence

nationale « réserves de l'État et stocks militaires ») et ordonnant à la « DEVNIA TSIMENT » OOD, au titre des dispositions combinées de l'article 7, paragraphe 1, point 8, l'article 8, paragraphe 2, point 3, l'article 5, l'article 12 et l'article 23 du ZZNN d'établir et de financer, à son propre compte et par ses propres moyens, pendant une période d'un an, du 1<sup>er</sup> juillet 2021 jusqu'au 30 juin 2022, un niveau de stocks de sécurité de fioul lourd conformément à l'article 2, paragraphe 1, du ZZNN, pour une quantité de 7 806, 058 tonnes (sept mille huit-cent six tonnes et cinquante-huit kilogrammes).

Au cours de la procédure, le tribunal a estimé qu'afin de trancher le litige entre les parties, il est nécessaire d'interpréter la directive du Conseil 2009/119/CE du Conseil, du 14 septembre 2009, faisant obligation aux États membres de maintenir un niveau minimal de stocks de pétrole brut et/ou de produits pétroliers.

Par conséquent, l'Administrativen sad – Varna (tribunal administratif de Varna), dans la présente formation de jugement, considère qu'il y a lieu de saisir la Cour de justice de l'Union européenne d'une demande de décision préjudicielle relative à l'interprétation des dispositions du droit de l'Union applicables au litige.

Dans ces circonstances, la juridiction de céans formule sa demande de décision préjudicielle de la manière suivante :

### ***I. LES PARTIES AU LITIGE AU PRINCIPAL***

- 1** **Partie requérante** – « DEVNIA TSIMENT » AD [OMISSIS], ayant son siège social et administratif à Devnia [OMISSIS].
- 2** **Partie défenderesse** – Vice-président de l'Agence nationale « réserves de l'État et stocks militaires », dont l'adresse est : ville de Sofia [OMISSIS] [OMISSIS].

### ***II. OBJET DE L'AFFAIRE AU PRINCIPAL ET FAITS PERTINENTS***

- 3** Le litige entre les parties concerne la légalité de l'**ordonnance de constitution de stocks de sécurité** [OMISSIS] [du] **28 avril 2021**.
- 4** En 2020, « DEVNIA TSIMENT » AD [OMISSIS] (ci-après la « société ») a importé 34 657,39 tonnes de coke de pétrole portant le code de la nomenclature combinée (NC) à des fins douanières : 27131100 [rubrique 3.4.23 de l'annexe A, chapitre 3.4 du règlement (CE) n° 1099/2008] qui est utilisé dans un procédé minéralogique pour la production de ciments non pulvérisés dits « clinkers ». En 2020, il n'existait aucun élément indiquant que la société exerçait une activité économique avec d'autres types de produits de l'annexe A, chapitre 3.4 du règlement (CE) n° 1099/2008 ou avec des combustibles lourds.
- 5** Le 5 mai 2021, la société a reçu la notification d'une ordonnance de constitution de stocks de sécurité [OMISSIS] [à partir du] 28 avril 2021 du vice-président de l'Agence nationale « réserves de l'État et stocks militaires » ordonnant à la

« DEVNIA TSIMENT » OOD, au titre des dispositions combinées de l'article 8, paragraphe 3 et de l'article 12, paragraphes 8 et 2, point 3 du ZZNN, d'organiser et de financer, à son propre compte et par ses propres moyens pour une période d'un an, du 1<sup>er</sup> juillet 2021 jusqu'au 30 juin 2022, un niveau de stocks de sécurité de fioul lourd conformément à l'article 2, paragraphe 1, point 3 du ZZNN, pour une quantité de 7 806, 058 tonnes (sept mille huit-cent six tonnes et cinquante-huit kilogrammes).

L'ordonnance a été précisément adoptée à l'occasion de l'importation précitée de coke de pétrole en 2020.

- 6 Le 19 mai 2021, (dans le délai prévu par la loi), la société a formé un recours contre l'ordonnance susmentionnée, ce qui a donné lieu à la procédure administrative [OMISSIS] engagée [devant] l'Administrativen sad Varna (tribunal administratif de Varna). La société considère qu'il n'y a pas lieu de constituer le stock qui lui a été indiqué et demande l'annulation de l'ordonnance en raison de son illégalité ; elle invoque à cet effet plusieurs considérations. Une partie des motifs d'illégalité de l'ordonnance exposés dans le recours sont précisément liés à l'absence de conformité entre la loi nationale (le ZZNN) et le droit de l'Union, en particulier la directive, qui a été transposée par le ZZNN en droit bulgare. Ces objections sont liées à l'appréciation, que le tribunal doit effectuer, de l'application correcte du le droit de l'Union, en particulier de la directive 2009/119/CE du Conseil, du 14 septembre 2009, faisant obligation aux États membres de maintenir un niveau minimal de stocks de pétrole brut et/ou de produits pétroliers, dans sa transposition en droit national par le ZZNN.
- 7 Dans l'exercice de son activité commerciale, la société n'utilise pas de fioul lourd, de gasoil, d'essence à moteur et/ou de carburant pour moteurs diesel et cette circonstance est valable tant pour l'année 2020 que pour l'heure actuelle. La société ne dispose pas de la quantité de stock de sécurité de fioul lourd que l'on exige d'elle, et doit soit l'acheter, soit déléguer son obligation à un autre opérateur économique moyennant paiement.
- 8 La société ne dispose pas d'un entrepôt pour conserver des stocks de pétrole et de produits pétroliers enregistré en vertu de l'article 38 du ZZNN et, en particulier, pour les produits pétroliers susmentionnés, de sorte qu'elle n'a pas la qualité de « entrepositaire » au sens du ZZNN.
- 9 Les calculs relatifs aux niveaux des stocks de sécurité de fioul lourd que la société doit constituer et conserver en vertu de l'ordonnance ont été vérifiés par un expert désigné.

### **III. DISPOSITIONS RÉGLEMENTAIRES PERTINENTES**

#### **A. DROIT NATIONAL**

**Zakon za zapasite ot neft i neftoprodukti [Loi relative aux stocks de pétrole et de produits pétroliers (Darzhaven vestnik) (journal officiel bulgare, ci-après le « DV ») n° 15 en vigueur à compter du 15 février 2013 ; [OMISSIS]**

**10** En vertu de l'article 1<sup>er</sup>, paragraphe 1 : Le ZZNN, régleme nte les relations sociales relatives à la constitution, le maintien, le renouvellement, l'utilisation et la reconstitution des stocks de sécurité de pétrole et des stocks spécifiques de produits pétroliers, et met en place les moyens procéduraux nécessaires pour remédier à une grave pénurie.

**11** Conformément à l'article 2 [OMISSIS] (1) En vertu de la présente loi, des stocks de sécurité de pétrole et des catégories de produits pétroliers énumérées ci-dessous sont constitués, maintenus, renouvelés, utilisés, reconstitués et contrôlés :

1. essence pour automobiles ;
2. gazole, carburéacteurs de type kérosène et carburant pour moteurs diesel ;
3. fioul lourd ;
4. gaz propane-butane.

[-]

(4) [OMISSIS] La présente loi s'applique aux produits énergétiques visés à l'annexe A, chapitre 3.4 du règlement (CE) n° 1099/2008 du Parlement européen et du Conseil, du 22 octobre 2008, concernant les statistiques de l'énergie (JO 2008, L 304, p. 1), ci-après le « règlement (CE) n° 1099/2008 », ainsi qu'aux combustibles lourds, sauf s'ils sont livrés sur le territoire du pays dans des emballages industriels d'un poids net allant jusqu'à 1 kg.

[-]

**12** L'article 3 dispose : (4) Les personnes obligées organisent et financent elles-mêmes, à leurs frais et avec leurs propres moyens, la constitution, la conservation, le renouvellement et la reconstitution des niveaux de stocks de sécurité qui leur sont ordonnés.

[-]

**13** Article 8 [OMISSIS] (1) Le président de l'Agence supervise l'ensemble des activités de constitution, de maintien, de renouvellement, d'utilisation et de reconstitution des stocks de sécurité et des stocks spécifiques.

(2) Le président de l'Agence :

1. approuve les méthodes de calcul des obligations au titre de la présente loi
2. approuve les niveaux de stock par catégorie de carburant pour l'ensemble du pays ;
3. [OMISSIS] détermine les niveaux de stock individuels de l'entreprise étatique « Darzhavna petrolna compania » (Compagnie pétrolière nationale) et des personnes obligées pour chaque période de stockage ;
4. approuve les exigences générales auxquelles doivent satisfaire les sites d'entreposage de stocks au titre de la présente loi ;
5. pourvoit à l'enregistrement et à la radiation des sites d'entreposage de stocks au titre de la présente loi ;
6. approuve les modèles de documents prévus par la présente loi, y compris les registres tenus par l'Agence, et veille à ce qu'ils soient mis à jour en temps utile
7. propose au Conseil des ministres le maintien d'une quantité minimale de stocks de produits pétroliers spécifiques ;
8. approuve le plan annuel concernant l'activité de contrôle de l'Agence en vertu de la présente loi ;
9. [OMISSIS] délivre ou refuse de délivrer aux personnes obligées des autorisations de substitution, émet à leur égard des ordonnances d'utilisation et des ordonnances de rétablissement des stocks de sécurité aux niveaux qui sont imposés auxdites personnes, et adopte d'autres actes prévus par la présente loi ;
10. [OMISSIS] émet des ordonnances d'utilisation et des ordonnances de reconstitution de stocks de sécurité et de stocks spécifiques constitués et gérés par l'entreprise étatique « Darzhavna petrolna compania » (Compagnie pétrolière nationale) ;
11. ([OMISSIS]) ;
12. autorise les activités de transfert de stocks au titre de la présente loi ;
13. ([OMISSIS]) ;
14. [OMISSIS] délivre des autorisations aux personnes obligées et à l'entreprise étatique « Darzhavna petrolna compania » (Compagnie pétrolière nationale) pour constituer et maintenir une partie des stocks de sécurité qui leur sont imposés sur le territoire d'autres États membres de l'Union européenne et en informer le Conseil des ministres en temps utile ;

15. adopte des décisions de sanction administrative pour les infractions à la présente loi.

(3) Le président de l'Agence émet des actes administratifs individuels dans les conditions et suivant les modalités de l'Administrativnoprotsuesualen kodeks (code de procédure administrative), dans la mesure où la présente loi ne dispose pas autrement. Le recours contre un acte visé au paragraphe 2, point 3, ne suspend pas son exécution.

(4) [OMISSIS] Le Président de l'Agence émet des arrêtés (naredba) établissant les conditions et les modalités de constitution des stocks de sécurité et des stocks spécifiques dans les bases pétrolières gérées par l'entreprise étatique « Darzhavna petrolna compania » (Compagnie pétrolière nationale), dans des entrepôts situés sur le territoire du pays et sur le territoire d'autres États-membres de l'Union européenne.

(5) Le président de l'Agence peut déléguer au vice-président de l'Agence les pouvoirs que lui confère le paragraphe 2, points 3, 5, 8 à 10 et 15.

[-]

**14 Article 12. (1)** [OMISSIS] Le président de l'Agence établit chaque année, au plus tard le 30 avril, les stocks de sécurité à constituer et à conserver par les personnes obligées et par l'entreprise étatique « Darzhavna petrolna compania » (Compagnie pétrolière nationale), par des ordonnances fixant les niveaux de stock globaux et individuels, conformément à l'article 8, paragraphe 2, points 2 et 3. Les niveaux de stock sont déterminés sur la base des données fournies pour l'année civile précédente conformément à :

1. l'article 4, paragraphe 5, point 2, sous a) et b) – pour le calcul de l'équivalent pétrole des importations nettes moyennes journalières et des arrivées intracommunautaires et conformément aux articles 14 et 23, ou ;

2. l'article 4, paragraphe 5, point 2, sous c) – pour le calcul de l'équivalent pétrole de la consommation journalière moyenne sur le territoire du pays et conformément aux articles 15 et 22.

(2) ([OMISSIS]) Le montant total des stocks de sécurité de pétrole et de produits pétroliers visés à l'article 1 doit correspondre au moins à la plus grande des deux quantités suivantes : 90 jours d'importations nettes journalières moyennes et d'arrivées intracommunautaires, dont 30 jours pour l'entreprise étatique « Darzhavna petrolna compania » (Compagnie pétrolière nationale), ou 61 jours de consommation journalière moyenne sur le territoire du pays, dont 20 jours pour l'entreprise étatique « Darzhavna petrolna compania » (Compagnie pétrolière nationale).

[-]

(4) ([OMISSIS]) Les niveaux de stocks de sécurité de chaque personne obligée sont déterminés en proportion de sa part des importations nettes totales et des arrivées intracommunautaires ou de la consommation intérieure totale au cours de l'année civile précédente par rapport à la part totale de toutes les entités obligées.

[-]

(11) Toute personne physique ou morale bulgare ou étrangère enregistrée comme commerçant, ainsi que ses succursales, qui, au cours de l'année civile précédente, a importé et/ou livré à partir d'arrivées intracommunautaires sur le territoire du pays des huiles lubrifiantes (y compris les huiles de base), du bitume, des cires de paraffine, du coke de pétrole, du goudron et du soufre, se voit attribuer des niveaux de stock de sécurité sous forme de fioul lourd.

[...]

**15 Art. 14.** [OMISSIS] (1) La participation des personnes visées à l'article 4, paragraphe 2, aux importations nettes et aux arrivées intracommunautaires est calculée selon le type des produits énergétiques visés à l'annexe A, chapitre 3.4, du règlement (CE) n° 1099/2008, et des combustibles lourds, en équivalent pétrole, en fonction des activités qu'elles ont exercées au cours de l'année civile précédente.

(2) La participation de personnes visées à l'article 4, paragraphe 2, aux importations nettes et aux arrivées intracommunautaires de produits énergétiques visés au paragraphe 1, en équivalent pétrole, est déterminée par la somme des quantités propres obtenues sur le territoire du pays au cours de l'année civile précédente à partir :

1. de l'importation des produits énergétiques visés au paragraphe 1, déduction faite des importations de naphta ;
2. des arrivées intracommunautaires des produits énergétiques visés au paragraphe 1, déduction faite des arrivées intracommunautaires de naphta ;
3. des produits énergétiques visés au paragraphe 1 disponibles au 1<sup>er</sup> janvier, déduction faite des quantités de naphta disponibles au 1<sup>er</sup> janvier.

(3) Les quantités obtenues conformément au paragraphe 2 sont diminuées de la somme, au cours de l'année civile précédente, des quantités propres suivantes :

1. quantités destinées aux livraisons de soutes maritimes internationales des produits énergétiques visés au paragraphe 1 à des navires ayant quitté le territoire du pays, sous déduction des quantités de livraison de soutes maritimes de naphta ;
2. quantités destinées à l'exportation et/ou aux expéditions intracommunautaires des produits énergétiques visés au paragraphe 1, sous

déduction des quantités des exportations et/ou des expéditions intracommunautaires de naphta,

3. des produits énergétiques visés au paragraphe 1 disponibles au 31 décembre, sous déduction des stocks de naphta au 31 décembre.

(4) Le carburant contenu dans les réservoirs des avions et des véhicules de transport routier quittant le territoire du pays ainsi que les fournitures de carburacteur pour les vols internationaux ne sont pas considérés comme des exportations, des expéditions intracommunautaires et des livraisons de soutes.

(5) La quantité totale de pétrole, de condensat de gaz, de matières premières destinées aux raffineries et d'autres hydrocarbures est diminuée de la valeur obtenue par l'Institut national de statistique conformément à l'article 4, paragraphe 5, point 2, sous b).

(6) L'équivalent pétrole des quantités de produits pétroliers visées au paragraphe 1, à l'exception du naphta et des produits énergétiques énumérés au paragraphe 5, est calculé en multipliant lesdites quantités par un facteur de 1,065.

[-]

**16 Art. 17.** [OMISSIS] (1) Les personnes obligées sont tenues de constituer, au plus tard le 1<sup>er</sup> juillet de chaque année, les niveaux de stocks de sécurité qui leur sont imposés, par type et par quantité, conformément au niveau qui leur est imposé en vertu de l'article 12, paragraphe 1

(2) [OMISSIS] Les personnes obligées sont tenues de maintenir les niveaux des stocks de sécurité qu'elles ont constitués jusqu'au 30 juin de l'année civile suivante.

(3) La constitution des niveaux est certifiée :

1. [OMISSIS] sur le territoire du pays : par des certificats de stockage délivrés par des exploitants d'entrepôts possédant des entrepôts enregistrés conformément à l'article 38, pour les stocks des personnes obligées et de l'entreprise étatique « Darzhavna petrolna compania » (Compagnie pétrolière nationale), et par un contrat de stockage pour les opérateurs économiques et les structures centrales de gestion des stocks d'autres États membres de l'Union européenne ;

2. [OMISSIS] sur le territoire d'un autre État membre de l'Union européenne : par les documents visés à l'article 18, paragraphe 5 ;

3. [OMISSIS] dans les bases pétrolières gérées par l'entreprise étatique « Darzhavna petrolna compania » (Compagnie pétrolière nationale) : pour les stocks de l'entreprise étatique « Darzhavna petrolna compania » (Compagnie pétrolière nationale), par un certificat de prise en charge, pour les stocks des personnes obligées, par un certificat de stockage, et pour les stocks des autres

États membres de l'Union européenne, par un certificat de prise en charge et par un contrat de stockage.

(4) Dans le cas où une personne obligée a constitué et maintient des niveaux de stocks de sécurité d'essence automobile et de carburant pour moteurs diesel de classe A qui lui ont été imposés, celle-ci doit, au plus tard le 31 octobre de l'année civile pertinente, y substituer une quantité équivalente de stocks d'essence automobile de classe C et de carburant pour moteurs diesel de classe E, dans les conditions et suivant les modalités prévues à l'article 37.

[...]

**17** [OMISSIS] **Article 21.** (1) Des stocks de sécurité peuvent être maintenus sous la forme de pétrole et/ou de produits pétroliers visés à l'article 2, paragraphe 1.

[...]

(11) Les niveaux des stocks de sécurité de fioul lourd, déterminés sur la base des importations nettes et des arrivées intracommunautaires ou de la consommation journalière moyenne peuvent être constitués et maintenus, jusqu'à 100 %, sous forme de gasoil, d'essence pour automobiles et/ou de carburant pour moteurs diesel, la quantité devant être égale à la quantité de stock de fioul lourd pour laquelle la substitution est demandée.

[...]

(14) Les personnes obligées qui demandent une substitution en vertu des paragraphes 3 à 6 et des paragraphes 8 à 13 doivent adresser à l'Agence, au plus tard le 10 juin de l'année civile en cours, une demande écrite. Une demande écrite motivée peut également être présentée après le délai visé dans la première phrase en présence de raisons objectives pour cela. La demande doit contenir à tout le moins des informations sur la nature et la quantité de stock pour lequel la substitution est demandée, la forme sous laquelle il sera constitué et maintenu, et la période de substitution.

(15) La substitution visée aux paragraphes 3 à 6 et aux paragraphes 8 à 13 est accordée dans un délai de sept jours à compter de la réception de la demande visée au paragraphe 14 moyennant une autorisation de substitution du président de l'Agence précisant la nature du produit, la quantité et la période pour laquelle l'autorisation est accordée. Le refus de substitution doit faire l'objet d'une décision motivée du président de l'Agence, qui peut faire l'objet d'un recours en vertu du code de procédure administrative. Dans l'attente de la décision définitive du tribunal, la personne obligée est tenue de maintenir ses stocks conformément aux derniers niveaux de stocks déterminés par le président de l'Agence.

[-]

**18 Art. 23.** (1) Dans les cas où les niveaux des stocks de sécurité ont été déterminés sur la base de la moyenne quotidienne des importations nettes et des arrivées intracommunautaires sur le territoire du pays, les catégories de personnes obligées sont déterminées conformément aux paragraphes 2 et 3 ([OMISSIS])

(2) [OMISSIS] Toute personne ayant importé des produits énergétiques visés à l'annexe A, chapitre 3.4 du règlement (CE) n° 1099/2008 et des combustibles lourds, au cours de l'année civile précédente, est tenue de constituer, maintenir, renouveler et reconstituer, pour son propre compte et par ses propres moyens, des stocks de sécurité dans une quantité proportionnelle à sa participation, par rapport à la participation totale de toutes les personnes obligées, à l'intégralité des importations nettes et des arrivées intracommunautaires sur le territoire du pays au cours de l'année civile précédente.

[...]

**19 Art. 30.** ([OMISSIS])

(1) [OMISSIS] Les stocks visés au paragraphe 2 sont conservés dans des entrepôts enregistrés conformément à l'article 38 ou dans des entrepôts gérés par l'entreprise étatique « Darzhavna petrolna compania » (Compagnie pétrolière nationale), ainsi que dans des installations de stockage d'autres États membres de l'Union européenne, à condition que leur disponibilité physique et leur accessibilité soient prises en compte.

(2) [OMISSIS] Les stocks visés paragraphe 2 sont assurés pour toute la durée du stockage, au moins contre les risques visés à la section II, lettre A, point 8 (à l'exclusion du risque « énergie nucléaire ») et point 9, de l'annexe 1 du Code des assurances. Le contrat d'assurance des stocks est conclu par la personne obligée ou par l'entrepositaire, conformément aux stipulations contractuelles visées à l'article 31, paragraphe 1, ou par l'entreprise étatique « Darzhavna petrolna compania » (Compagnie pétrolière nationale) pour ses propres quantités, dans les entrepôts gérés par elle, et comprend, outre le contenu prévu par le Code des assurances, la nature et la quantité du stock assuré. Le début de la période de couverture d'assurance ne peut être postérieur à la date à laquelle les stocks sont placés dans les magasins enregistrés conformément à l'article 38. Dans les cas où la période de couverture de l'assurance expire avant le 30 juin de l'année civile suivant celle au cours de laquelle le niveau des stocks a été déterminé, la personne obligée ou l'entrepositaire sont tenus de conclure un nouveau contrat d'assurance au plus tard dix jours ouvrables avant l'expiration du contrat précédent et d'en présenter une copie certifiée conforme à l'Agence au plus tard le premier jour ouvrable suivant le jour où le contrat a été conclu et, en ce qui concerne l'entreprise étatique « Darzhavna petrolna compania » (Compagnie pétrolière nationale), conformément aux délais de stockage qui lui sont applicables

(3) Le contrat d'assurance obligatoire des stocks est accompagné d'un contrat d'assurance obligatoire « responsabilité civile » pour les dommages matériels et

immatériels causés aux tiers du fait de la conservation des stocks dans les entrepôts conformément à l'art. 38.

[...]

- 20 Article 38 [OMISSIS]** (1) L'enregistrement des entrepôts se fait sur la base d'une demande d'enregistrement d'un entrepôt pour le stockage de pétrole et de produits pétroliers, et moyennant le paiement de taxes étatiques dont le taux est approuvé par le Conseil des ministres.

[...]

- 21 Dispositions complémentaires du ZZNN – Paragraphe 1. [OMISSIS]** En vertu de la présente loi, on entend par :

8. « Importateur » : une personne physique ou morale, résidente ou étrangère, enregistrée en tant que commerçant, ainsi que ses succursales, ayant importé sur le territoire du pays, au cours de l'année civile précédente, des produits énergétiques visés à l'annexe A, chapitre 3.4, du règlement (CE) n° 1099/2008, ainsi que des combustibles lourds.

9. « Personne ayant réalisé des arrivées intracommunautaires » : une personne physique ou morale, résidente ou étrangère, enregistrée en tant que commerçant, ainsi que ses succursales, ayant réalisé des arrivées intracommunautaires sur le territoire du pays, au cours de l'année civile précédente, de produits énergétiques visés à l'annexe A, chapitre 3.4, du règlement (CE) n° 1099/2008, ainsi que de combustibles lourds.

10. « Opérateur économique » : une personne qui exerce une activité économique avec des produits énergétiques visés à l'annexe A, chapitre 3.4, du règlement (CE) n° 1099/2008, sur le territoire d'un autre État membre de l'Union européenne, et qui est obligée et/ou autorisée à exercer des fonctions en vertu de la législation nationale de l'État membre concerné ayant mis en œuvre la directive 2009/119/CE du Conseil.

11. « Personne obligée » : un opérateur économique qui constitue, maintient, renouvelle et reconstitue, par ses propres moyens et pour son propre compte, des stocks de sécurité de pétrole et de produits pétroliers en tant que partie de l'ensemble des stocks de sécurité de la République de Bulgarie.

12. « Entrepôt » : une personne morale ou physique qui a enregistré un entrepôt en vertu de l'article 38 sur le territoire du pays et/ou qui a la capacité juridique nécessaire pour effectuer la conservation de pétrole et de produits pétroliers dans d'autres États membres de l'Union européenne.

[...]

**22 Dispositions complémentaires du ZZNN – Paragraphe 2. [OMISSIS] La présente loi :**

1. introduit les exigences de la directive 2009/119/CE du Conseil, du 14 septembre 2009, faisant obligation aux États membres de maintenir un niveau minimal de stocks de pétrole brut et/ou de produits pétroliers (JO 2009, L 265, p. 9) et de la directive d'exécution (UE) 2018/1581 de la Commission, du 19 octobre 2018, modifiant la directive 2009/119/CE du Conseil en ce qui concerne les modalités de calcul des obligations de stockage (JO 2018, L 263, p. 57) ;

***DROIT DE L'UE***

***TRAITE SUR LE FONCTIONNEMENT DE L'UNION EUROPEENNE***

**23 Article 122 (ex-art. 100CEE)**

1. Sans préjudice des autres procédures prévues par les traités, le Conseil, sur proposition de la Commission, peut décider, dans un esprit de solidarité entre les États membres, des mesures appropriées à la situation économique, en particulier si de graves difficultés surviennent dans l'approvisionnement en certains produits, notamment dans le domaine de l'énergie.

*Directive 2009/119/CE du Conseil, du 14 septembre 2009, faisant obligation aux États membres de maintenir un niveau minimal de stocks de pétrole brut et/ou de produits pétroliers [OMISSIS].*

**24 Considérants :**

(33) Étant donné que l'objectif de la présente directive, à savoir le maintien d'un niveau élevé de sécurité des approvisionnements en pétrole dans la Communauté grâce à des mécanismes fiables et transparents fondés sur la solidarité entre les États membres, tout en respectant les règles du marché intérieur et de la concurrence, ne peut pas être réalisé de manière suffisante par les États membres et peut donc, en raison des dimensions et des effets de l'action, être mieux réalisé au niveau communautaire, la Communauté peut prendre des mesures en vertu du principe de subsidiarité consacré à l'article 5 du traité. Conformément au principe de proportionnalité tel qu'énoncé audit article, la présente directive n'excède pas ce qui est nécessaire pour atteindre cet objectif.

[...]

**25 Article 1<sup>er</sup> Objectif**

La présente directive établit des règles visant à assurer un niveau élevé de sécurité des approvisionnements en pétrole dans la Communauté grâce à des mécanismes fiables et transparents fondés sur la solidarité entre les États membres, à maintenir

un niveau minimal de stocks de pétrole brut et/ou de produits pétroliers ainsi qu'à mettre en place les moyens procéduraux nécessaires pour remédier à une grave pénurie.

## 26 Article 2 Définitions

Aux fins de la présente directive, on entend par :

i) « stocks pétroliers », les stocks des produits énergétiques énumérés à l'annexe A, chapitre 3.4, du règlement (CE) n° 1099/2008 ;

j) « stocks de sécurité », les stocks pétroliers dont l'article 3 impose le maintien à chaque État membre ;

[...]

## 27 Article 3 Stocks de sécurité – Calcul des obligations de stockage

1. Les États membres prennent toutes les dispositions législatives, réglementaires ou administratives appropriées pour assurer, au plus tard le 31 décembre 2012, le maintien à leur profit, sur le territoire de la Communauté et de façon permanente, d'un niveau total de stocks pétroliers équivalant au moins à la plus grande des quantités représentées soit par 90 jours d'importations journalières moyennes nettes, soit par soixante et un jours de consommation intérieure journalière moyenne.

2. Les importations journalières moyennes nettes à prendre en compte sont calculées sur la base de l'équivalent en pétrole brut des importations durant l'année civile précédente, établie selon la méthode et les modalités exposées à l'annexe I.

La consommation intérieure journalière moyenne à prendre en compte est calculée sur la base de l'équivalent en pétrole brut de la consommation intérieure durant l'année civile précédente, établie et calculée selon la méthode et les modalités exposées à l'annexe II.

3. Toutefois, par dérogation au paragraphe 2, en ce qui concerne la période allant du 1<sup>er</sup> janvier au 30 juin de chaque année civile, les moyennes journalières des importations nettes et de la consommation intérieure visées audit paragraphe sont déterminées sur la base des quantités importées ou consommées durant la pénultième année civile précédant l'année civile en question.

4. Les méthodes et les modalités de calcul des obligations de stockage visées au présent article peuvent être modifiées conformément à la procédure de réglementation visée à l'article 23, paragraphe 2.

[...]

## 28 Article 8 Opérateurs économiques

1. Chaque État membre veille à donner à tout opérateur économique auquel il impose des obligations de stockage pour satisfaire à ses obligations au titre de l'article 3 le droit de déléguer au moins une partie de ses obligations de stockage et, selon le choix de l'opérateur économique, uniquement à :

- a) l'ECS (l'entité centrale de stockage) de l'État membre pour le compte duquel les stocks sont détenus ;
- b) une ou plusieurs ECS ayant annoncé au préalable leur volonté de maintenir de tels stocks, à condition que les délégations en question aient été autorisées au préalable tant par l'État membre pour le compte duquel les stocks sont détenus que par tous les États membres sur le territoire desquels ces stocks seront détenus ;
- c) d'autres opérateurs économiques disposant de stocks excédentaires ou de capacités de stockages disponibles en dehors du territoire de l'État membre pour le compte duquel les stocks sont détenus dans la Communauté, à condition que les délégations en question aient été autorisées au préalable tant par l'État membre pour le compte duquel les stocks sont détenus que par tous les États membres sur le territoire desquels ces stocks seront maintenus ; et/ou
- d) d'autres opérateurs économiques disposant de stocks excédentaires ou de capacités de stockages disponibles sur le territoire de l'État membre pour le compte duquel les stocks sont maintenus, à condition que les délégations en question aient été communiquées au préalable à cet État membre. Les États membres peuvent imposer des limites ou des conditions à ces délégations.

Les délégations visées aux points c) et d) ne peuvent faire l'objet d'aucune subdélégation. Toute modification ou prorogation d'une délégation visée aux points b) ou c) ne prend effet que si elle a été autorisée au préalable par tous les États membres ayant autorisé la délégation. Toute modification ou prorogation d'une délégation visée au point d) est considérée comme une nouvelle délégation.

[2]. Chaque État membre peut limiter le droit de délégation des opérateurs économiques auxquels il impose ou a imposé des obligations de stockage.

Cependant, lorsque de telles restrictions limitent le droit de délégation d'un opérateur économique à des quantités de stocks correspondant à moins de 10 % de l'obligation de stockage qui lui est imposée, l'État membre veille à avoir établi une ECS qui est tenue d'accepter les délégations portant sur la quantité nécessaire pour sauvegarder le droit d'un opérateur économique de déléguer au moins 10 % de l'obligation de stockage qui lui est imposée.

Le pourcentage minimal visé dans le présent paragraphe est porté de 10 à 30 %, le 31 décembre 2017 au plus tard.

[3]. Sans préjudice des dispositions prévues aux paragraphes 1 et 2, un État membre peut imposer à un opérateur économique l'obligation de déléguer au moins une partie de son obligation de stockage à l'ECS de l'État membre.

[4]. Les États membres prennent les mesures nécessaires pour informer les opérateurs économiques des méthodes à utiliser pour calculer les obligations de stockage qui leur sont imposées au plus tard deux cents jours avant le début de la période sur laquelle porte l'obligation en question. Les opérateurs économiques exercent le droit de délégation de leurs obligations de stockage aux ECS au moins cent soixante-dix jours avant le début de la période sur laquelle porte l'obligation en question.

Lorsque des opérateurs économiques sont informés moins de deux cents jours avant le début de la période sur laquelle porte l'obligation de stockage, ils ont la possibilité d'exercer leur droit de délégation de ladite obligation à tout moment.

[-]

***CHARTRE DES DROITS FONDAMENTAUX DE L'UNION EUROPÉENNE  
(2 016/C 202/02)***

**29 Article 17** Droit de propriété

1. Toute personne a le droit de jouir de la propriété des biens qu'elle a acquis légalement, de les utiliser, d'en disposer et de les léguer. Nul ne peut être privé de sa propriété, si ce n'est pour cause d'utilité publique, dans des cas et conditions prévus par une loi et moyennant en temps utile une juste indemnité pour sa perte. L'usage des biens peut être réglementé par la loi dans la mesure nécessaire à l'intérêt général.

[-]

**30 Article 51** Champ d'application

1. 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.

2. La présente Charte n'étend pas le champ d'application du droit de l'Union au-delà des compétences de l'Union, ni ne crée aucune compétence ni aucune tâche nouvelles pour l'Union et ne modifie pas les compétences et tâches définies dans les traités.

[-]

**31 Article 52** : Portée et interprétation des droits et des principes

1. Toute limitation de l'exercice des droits et libertés reconnus par la présente Charte doit être prévue par la loi et respecter le contenu essentiel desdits droits et libertés. Dans le respect du principe de proportionnalité, des limitations ne peuvent être apportées que si elles sont nécessaires et répondent effectivement à des objectifs d'intérêt général reconnus par l'Union ou au besoin de protection des droits et libertés d'autrui.

2. Les droits reconnus par la présente Charte qui font l'objet de dispositions dans les traités s'exercent dans les conditions et limites définies par ceux-ci.

[-]

***EXPLICATIONS RELATIVES À LA CHARTE DES DROITS FONDAMENTAUX (OMISSIS)***

**32 Explication ad article 17 – Droit de propriété**

Cet article correspond à l'article 1<sup>er</sup> du protocole additionnel à la CEDH : « Toute personne physique ou morale a droit au respect de ses biens. Nul ne peut être privé de sa propriété que pour cause d'utilité publique et dans les conditions prévues par la loi et les principes généraux du droit international ».

***IV. JURISPRUDENCE***

***A. 1. DES JURIDICTIONS NATIONALES***

- 33** L'arrêt [OMISSIS] du 4 mai 2022 du Varhoven administrativen sad (Cour administrative suprême) de la République de Bulgarie [OMISSIS] a confirmé la décision [OMISSIS] du 21 octobre 2021 de l'Administrativen sad Sofia-grad (tribunal administratif de Sofia), rejetant le recours de la « Fereksim » OOD dirigé contre l'ordonnance de constitution de stocks de sécurité [OMISSIS] du 29 avril 2021, émanant du vice-président de l'Agence nationale « réserves de l'État et stocks militaires ». Le Varhoven administrativen sad (Cour administrative suprême) a considéré ce qui suit : 1. Dans la mesure où la « Fereksim » OOD, en 2020, a effectué des importations et des arrivées intracommunautaires de coke de pétrole, qui est inclus dans l'annexe A, chapitre 3.4., du règlement (CE) n° 1099/2008, ladite société est une personne obligée au sens du § 1, point 11, des dispositions complémentaires du ZZNN ; 2. Les niveaux des stocks de sécurité à constituer et à maintenir par les personnes obligées sont définis par la loi et, en tant que tels, sont prévisibles et définis uniformément pour toutes les personnes obligées, et pas seulement pour la « Fereksim » OOD, et la nature du produit pétrolier à stocker (fioul lourd) a été déterminée sur la base de l'article 12, paragraphe 11, du ZZNN ; 3. Étant donné que l'objectif de la loi prévaut, l'ordonnance en cause ne viole pas l'article 7, paragraphe 2, ZZNN, selon lequel « l'Agence exerce ses fonctions de manière à ne pas affecter les conditions du marché du pétrole et des produits pétroliers et la libre concurrence sur ce marché » ; 4. La cour a jugé non fondées les objections de la société, selon

lesquelles elle serait contrainte d'acquérir une propriété dont la valeur dépasserait les actifs de la société, estimant que les dispositions de l'article 24, paragraphe 1, et de l'article 18, paragraphe 2, du ZZNN ont légalement réglementé des possibilités qui ont créé un équilibre entre les intérêts des opérateurs économiques et l'objectif de la loi ;

Le tribunal administratif statue en dernière instance.

- 34** Par arrêt [OMISSIS] du 11 mars 2022, le Varhoven administrativen sad (Cour administrative suprême) a confirmé la décision [OMISSIS] du 8 octobre 2021 de l'Administrativen sad Sliven (tribunal administratif de Sliven) [OMISSIS] rejetant le recours de la « KARIO » OOD dirigé contre l'ordonnance de constitution de stocks de sécurité [OMISSIS] du 28 avril 2021, émanant du vice-président de l'Agence nationale « réserves de l'État et stocks militaires ». Ladite ordonnance, dans la mesure où la société en cause avait effectué des arrivées intracommunautaires d'huiles lubrifiantes en 2020, imposait des niveaux stocks de sécurité, pour la période du 1<sup>er</sup> juillet 2021 au 30 juin 2022, par type, conformément à l'article 2, paragraphe 1, du ZZNN, comme suit : du fioul lourd, dans une mesure de 172,124 tonnes, les stocks en question devant être constitués, maintenus et renouvelés par ses propres moyens et pour son propre compte.

L'Administrativen sad – Sliven (tribunal administratif de Sliven) a considéré que : 1. L'ordonnance en question est conforme à l'objectif de la loi, lequel découle du considérant 3, du considérant 12 et du considérant 19 de la directive 2009/119/CE du Conseil, dont les dispositions sont transposées dans la législation nationale et dont les objectifs sont également poursuivis par la législation nationale, étant donné que l'ordonnance vise à la constitution de stocks de produits pétroliers indispensables dans des situations de crise et d'urgence caractérisées, et que l'imposition de l'obligation de constituer le stock litigieux de fioul lourd vise également à la réalisation de l'objectif de la loi nationale pour le motif énoncé à l'article 1er, paragraphe 2, du ZZNN ; 2. La constitution et le maintien des niveaux spécifiés de stocks de sécurité sont susceptibles de rendre les activités de l'entreprise plus difficiles, tant sur le plan financier qu'organisationnel, mais cela ne viole pas le principe de proportionnalité, dont l'expression normative est constituée par les dispositions de l'article 6 de l'APK. L'ordonnance attaquée et sa mise en œuvre ne portent pas atteinte aux droits et intérêts légitimes du requérant dans une mesure excédant ce qui est strictement nécessaire pour atteindre les objectifs pour lesquels l'ordonnance a été adoptée, puisque les niveaux des stocks de sécurité imposés par l'ordonnance sont parfaitement conformes aux valeurs fixées par la loi, et puisque la loi ne prévoit pas de possibilité de réduire les valeurs ainsi fixées.

Actuellement, il n'y a pas de décision du Varhoven administrativen sad (Cour administrative suprême) de la République de Bulgarie dans des affaires pendantes ayant un objet identique, et le Varhoven administrativen sad (Cour administrative suprême) est la juridiction de dernière instance.

Sont actuellement pendantes devant l'Administrativen sad – Varna (tribunal administratif de Varna) des affaires ayant un objet identique et [d'autres affaires administratives].

***B. LA JURISPRUDENCE DE LA COUR DE JUSTICE DE L'UNION EUROPÉENNE***

- 35 La présente formation de jugement de l'Administrativen sad – Varna (tribunal administratif de Varna) n'a pas connaissance du fait que les dispositions de la directive aient fait l'objet d'une interprétation de la part de la Cour de justice de l'Union européenne, et il n'y a actuellement aucune décision rendue à titre préjudiciel concernant son interprétation.

***V. MOTIFS POUR LESQUELS LA JURIDICTION DE RENVOI A DES DOUTES QUANT À L'INTERPRÉTATION DU DROIT DE L'UE ET À SA RELATION AVEC LE DROIT NATIONAL***

- 36 L'ordonnance attaquée devant la juridiction nationale impose à la société, qui a effectué des arrivées intracommunautaires de coke de pétrole en 2020, de constituer et de maintenir, pour la période du 1<sup>er</sup> juillet 2021 au 30 juin 2022, des niveaux de stocks de sécurité de fioul lourd à hauteur de 7 806,058 tonnes. Ainsi, un opérateur économique qui importe un type de produit pétrolier est obligé de constituer et de maintenir un stock d'un autre type de produit pétrolier.
- 37 Une interprétation du droit de l'Union européenne est nécessaire afin de clarifier l'étendue des pouvoirs des États en ce qui concerne la détermination des types de produits dont il faut constituer des stocks de sécurité et l'étendue des pouvoirs des États en ce qui concerne les opérateurs économiques, et notamment le sens précis à donner au considérant 33, aux articles 3, 8 et 2, sous i) et j), de la directive, eu égard à la finalité de la directive et des principes régissant l'application du droit de l'Union européenne, et notamment du principe de proportionnalité. À la lumière de l'interprétation de la directive par la Cour de justice de l'Union européenne, il sera possible d'évaluer si le droit national transpose correctement la directive et, par conséquent, si la société est une personne obligée qui doit constituer et maintenir des stocks de sécurité de fioul lourd.
- 38 L'article 3, lu en combinaison avec l'article 2, sous j), de la directive, fixe le résultat que doivent atteindre les États membres en matière de stocks de sécurité, à savoir assurer le maintien, de façon permanente, de stocks de pétrole et de produits pétroliers (« oil stocks » dans la version en langue anglaise) d'un certain volume. L'article 2, sous i), de la directive définit les stocks pétroliers (également « oil stocks » dans la version en langue anglaise) comme étant les stocks des produits énergétiques énumérés à l'annexe A, chapitre 3.4, du règlement (CE) n° 1099/2008 ; Le chapitre 3.4 de cette annexe est intitulé « Pétrole (pétrole brut et produits pétroliers) » et contient 24 sous-groupes. En d'autres termes, l'objectif de la directive est de constituer des stocks avec tous les produits visés au chapitre 3.4 de ladite annexe et non pas seulement avec une partie des produits en question. Le

droit national (article 2, paragraphe 1, du ZZNN) prévoit la constitution de stocks de sécurité non pas de tous les produits énumérés au chapitre 3.4 de ladite annexe, mais uniquement de pétrole et de 4 autres produits pétroliers : 1. essence pour automobiles, 2. gazole, carburéacteur de type kérosène et carburant pour moteurs diesel ; 3. fioul lourd ; 4. gaz propane-butane.

- 39** Une interprétation des règles pertinentes du droit de l'Union est importante en l'espèce, afin d'établir si la directive doit être interprétée dans le sens qu'elle s'oppose à une législation nationale qui limite les types de produits dont il faut constituer des stocks de sécurité.
- 40** À titre de mesure visant à remplir l'obligation de constituer des stocks de sécurité les États membres ont reçu de la directive la possibilité d'imposer aux opérateurs économiques (c'est-à-dire aux entités privées) des obligations relatives aux stocks, y compris l'obligation de constituer et de maintenir des stocks. Toutefois, en imposant de telles obligations, les États membres ne doivent pas s'écarter des principes et des objectifs de la directive, tels qu'ils sont décrits à son considérant 33, à savoir : « [...] le maintien d'un niveau élevé de sécurité des approvisionnements en pétrole dans la Communauté grâce à des mécanismes fiables et transparents fondés sur la solidarité entre les États membres, tout en respectant les règles du marché intérieur et de la concurrence ». Sur la base d'une interprétation systématique de cet objectif et de la mesure autorisée consistant à imposer des obligations aux opérateurs économiques (entités privées), et à la lumière du principe de proportionnalité, au sens de l'article 52, paragraphe 1, de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, ainsi qu'à la lumière de la situation factuelle décrite, la présente formation de jugement a des doutes quant à la question de savoir si la directive doit être interprétée en ce sens qu'un opérateur économique peut être soumis à des obligations de stockage uniquement pour le produit énergétique avec lequel il a réalisé son activité économique durant la période pertinente et qui lui a précisément conféré la qualité de personne obligée.
- 41** La chambre de céans se demande s'il serait contraire aux objectifs et à l'esprit de la directive ainsi qu'au principe de proportionnalité visé par la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne qu'un opérateur économique soit obligé d'organiser un stock d'un produit énergétique avec lequel il n'a pas exercé et n'exerce pas la moindre activité, ce qui l'obligerait naturellement à acheter ou à emprunter (en déléguant une partie de son obligation) la quantité nécessaire et de la stocker conformément aux exigences réglementaires (dans des entrepôts agréés). Une telle approche crée une charge principalement financière pour l'opérateur obligé (payer le prix d'achat, acheter ou louer un site d'entreposage pour le stock, l'assurer conformément au ZZNN, payer l'accise conformément à la législation bulgare sur les accises, etc., et ce même en cas de délégation de l'obligation, dans la mesure où la délégation est une possibilité relevant de l'appréciation de la personne obligée) et affecte les règles du marché intérieur et de la concurrence tant en ce qui concerne le produit pétrolier commercialisé par l'opérateur économique qu'en ce qui concerne le produit pétrolier dont le stockage est imposé.

- 42** L'objectif de la directive n'est manifestement pas de créer des obligations financières (similaires à un impôt) pour certaines entités privées. Au contraire, la logique de la directive, lorsqu'elle permet une telle ingérence dans la sphère juridique des entités privées, s'inscrit précisément dans le contexte de la capacité de ces dernières à remplir les obligations qui leur sont imposées en nature. C'est précisément de cette manière que peut être obtenu (conformément à la finalité de la directive, au principe de proportionnalité, aux règles du marché intérieur et de la concurrence) un équilibre raisonnable entre les intérêts publics (de l'Union) et les intérêts privés, puisque l'exécution en nature de l'obligation de constitution d'un stock d'un produit déterminé, par des personnes qui sont, par hypothèse, économiquement actives avec ce même produit, ne causerait pas à ces dernières une contrainte excessive. En d'autres termes, l'intervention dans la sphère des personnes concernées serait beaucoup moins intense, conformément aux exigences du considérant 33 de la directive, selon lequel cette intervention doit être effectuée par un mécanisme transparent tout en respectant les règles du marché intérieur et de la concurrence. Par exemple, il est beaucoup moins contraignant pour une personne qui possède et travaille avec le produit en question d'en réserver une partie comme stock de sécurité que pour une personne qui devrait acheter/emprunter et stocker des quantités d'un produit avec lequel elle ne réalise aucune activité économique, c'est-à-dire qui est extérieur à son activité. En effet, cela constituerait, purement et simplement, une charge financière supplémentaire pour l'opérateur, qui ne serait ni un impôt imposé par la loi, ni une taxe avec une contrepartie spécifique, pas plus qu'elle ne serait justifiée par l'activité même de l'exploitant (comme c'est le cas en l'espèce, où une entreprise produit du ciment, des clinkers, du mortier sec, des peintures, des plâtres, du sable, des fractions micronisées et autres de calcaire, des liants hydrauliques et des produits en béton est obligée de constituer un stock de fioul lourd).
- 43** Il est nécessaire de préciser si la directive doit être interprétée dans le sens qu'elle s'oppose à une législation nationale comme la législation bulgare, qui prévoit qu'une personne est obligée de constituer des stocks de sécurité d'un type de produit énergétique au motif qu'elle a exercé une activité économique (importations) avec un autre type de produit pétrolier.
- 44** La loi nationale impose l'obligation de constituer des stocks de sécurité à toutes les personnes qui, au cours de l'année civile concernée, ont effectué des importations ou des entrées intracommunautaires d'un des produits énergétiques énumérés dans l'annexe. En même temps, contrairement aux règles susmentionnées de la directive, la législation nationale limite les types de produits dont des stocks de sécurité sont constitués à ceux visés à l'article 2, paragraphe 1, du ZZNN (le pétrole et 4 catégories de produits pétroliers). Ainsi, la législation bulgare prévoit qu'une personne qui, au cours de l'année civile précédente, a importé des produits énergétiques visées à l'annexe est obligée de constituer des stocks de sécurité de l'un des produits énumérés à l'article 2, paragraphe 1, de la loi.

- 45 Le droit national ne tient pas compte du type de produit énergétique importé par la personne concernée ni de la question de savoir s'il fait partie des types de produits pour lesquels des stocks de sécurité doivent être constitués. Ainsi, en limitant les types de produits dont des stocks de sécurité doivent être constitués et en imposant aux particuliers l'obligation de constituer de tels stocks, le droit national n'assure pas la cohérence entre le type de produit que l'intéressé a importé et le type de produit avec lequel il doit constituer un stock. En outre, la loi ne tient pas compte des questions de savoir si la personne obligée utilise, dans son activité économique, le produit dont le stock doit être constitué, et si elle peut mettre à disposition la quantité nécessaire de ce produit, quelles sont les exigences administratives à respecter et les moyens financiers à déployer pour atteindre cet objectif, ni quelle serait l'incidence de ces éléments sur sa situation financière et sa compétitivité.
- 46 **Plus précisément, l'article 12, paragraphe 11, du ZZNN prévoit que l'importation de coke de pétrole donne lieu à l'obligation de constituer un stock de fioul lourd.** C'est également le cas dans la présente espèce, où la société a importé du coke de pétrole et a été obligée, de ce fait, de constituer un stock de fioul lourd, sans être autorisée à constituer un stock de coke de pétrole.
- 47 Par conséquent, afin de respecter l'obligation qui lui est imposée, la société doit se procurer du fioul lourd, dont elle ne dispose pas et au regard duquel elle n'est pas un entrepositaire agréé, afin de pouvoir le stocker légalement par ses propres moyens (c'est-à-dire sans avoir à payer un tiers – entrepositaire). De plus, en vertu du ZZNN, la société n'a pas non plus le droit de demander la substitution de la quantité de stock de fioul lourd qui lui est imposée par du stock de coke de pétrole.
- 48 La liste des produits pétroliers autorisés aux fins de la constitution d'un stock en vertu de l'article 2, paragraphe 1, du ZZNN est beaucoup plus courte que la liste des produits figurant au chapitre 3.4 de l'annexe, à laquelle renvoie la directive à l'article 2, sous i).
- 49 Il est nécessaire de clarifier si la directive doit être interprétée dans le sens qu'elle s'oppose à une législation nationale comme la législation bulgare qui prévoit qu'une personne est obligée de constituer des stocks de sécurité d'un type de produit au motif qu'elle a exercé une activité économique (importation) avec un autre type de produit pétrolier.
- 50 La chambre de céans considère que la législation nationale est contraire à la directive, c'est-à-dire que cette dernière n'a pas été transposée correctement, ce qui a une incidence sur la légalité de l'acte administratif en cause.
- 51 La constatation d'une telle incompatibilité entre les dispositions de la directive et le droit national affecterait la légalité de l'ordonnance litigieuse. Plus précisément, dans un tel cas, il semblerait que l'ordonnance ait été émise sur la base d'une loi nationale qui est contraire ou ne transpose pas correctement la directive, laquelle

constitue un acte de droit de l'Union. Par conséquent, l'acte administratif individuel en question serait susceptible d'être annulé dans le cadre de la procédure de recours, car son maintien ne serait pas admissible au regard de la primauté du droit de l'Union. Les points 21 et 2 des motifs de l'arrêt du 9 mars 1978, *Simmenthal* (106/77, EU:C:1978:49) vont dans ce sens. L'interprétation de la directive dans ce cas permettrait de clarifier l'existence ou l'absence d'une opposition.

- 52 En vertu de l'article 288, troisième alinéa, TFUE, la directive lie tout État membre destinataire quant au résultat à atteindre, tout en laissant aux instances nationales la compétence quant à la forme et aux moyens. Les directives sont adressées aux États membres. Ces derniers doivent adopter des mesures de transposition qui produisent des effets juridiques au niveau national. Il est incontestable que lorsqu'une directive n'est pas transposée, ou est mal transposée, dans le délai imparti, elle n'atteint pas le résultat qui est visé et qui est contraignant pour les États membres. Pour y remédier, les autorités administratives et judiciaires nationales peuvent appliquer directement la disposition de la directive qui n'a pas été correctement transposée et respecter le principe de coopération loyale (article 4, paragraphe 3, du Traité sur l'Union européenne). Toutefois, il est nécessaire que la norme en cause soit claire, précise et inconditionnelle, c'est-à-dire qu'elle ne laisse aucune marge d'appréciation à l'État membre.
- 53 L'interprétation de la directive et de ses dispositions invoquées est demandée afin d'atteindre la clarté et l'inconditionnalité nécessaires, et d'établir quels sont les pouvoirs des autorités nationales s'agissant d'imposer, à titre individuel, la constitution de stocks en vue d'obtenir les résultats pertinents et, quelle est la portée possible des obligations des opérateurs économiques.
- 54 Toutefois, afin de déterminer le sens et le contenu précis de la directive, il y a lieu d'introduire une demande de décision préjudicielle, étant donné que l'interprétation des actes de l'Union relève de la compétence de la Cour de justice de l'Union européenne, en vertu de l'article 267 du TFUE.
- 55 L'interprétation de la directive, dans la présente espèce, permettra à la juridiction bulgare de trancher correctement le litige, dans la mesure où la juridiction nationale a un doute sur l'interprétation correcte de la directive.

Pour les considérations exposées ci-dessus, l'Administrativen sad – Varna (tribunal administratif de Varna), VII<sup>ème</sup> chambre

### ORDONNE :

La Cour de justice de l'Union européenne est **SAISIE** d'une demande de décision préjudicielle au titre de l'article 267, premier alinéa, sous b), du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, étant donné que l'interprétation de la directive 2009/119/CE du Conseil, du 14 septembre 2009, faisant obligation aux États membres de maintenir un niveau minimal de stocks de pétrole brut et/ou de produits pétroliers [notamment le 33<sup>e</sup> considérant, l'article 1<sup>er</sup>, l'article 2, sous i) et

j), l'article 3 et l'article 8 de celle-ci], qui est pertinente aux fins du présent litige, est essentielle pour sa résolution. Les questions spécifiques sont les suivantes :

1. Eu égard à l'objectif de la directive 2009/119/CE du Conseil, du 14 septembre 2009, faisant obligation aux États membres de maintenir un niveau minimal de stocks de pétrole brut et/ou de produits pétroliers, ainsi qu'à l'article 2, sous d), du règlement (CE) n° 1099/2008 du Parlement européen et du Conseil, du 22 octobre 2008, concernant les statistiques de l'énergie, et eu égard au principe de proportionnalité, énoncé à l'article 52, paragraphe 1, en combinaison avec l'article 17 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, faut-il interpréter le considérant 33, l'article 1<sup>er</sup>, l'article 3, l'article 8 et l'article 2, sous i) et j), de la directive susmentionnée dans le sens qu'ils s'opposent à une réglementation nationale, telle que celle en cause au principal, qui définit les personnes ayant effectué des arrivées intracommunautaires de coke de pétrole, au sens du point 3.4.23 de l'annexe A du règlement (CE) n° 1099/2008 à des fins de production en tant que personnes obligées de constituer de stocks de sécurité ?

2. Faut-il interpréter le considérant 33, l'article 1<sup>er</sup>, l'article 3, l'article 8 et l'article 2, sous i) et j), de la directive susmentionnée dans le sens qu'ils s'opposent à une législation nationale, telle que celle en cause au principal, qui limite les types de produits dont des stocks de sécurité doivent être constitués et maintenus à seulement une partie des types de produits visés à l'article 2, sous i), de la directive, en combinaison avec le chapitre 3.4 de l'annexe A du règlement (CE) n° 1099/2008 ?

3. Faut-il interpréter le considérant 33, l'article 1<sup>er</sup>, l'article 3, l'article 8 et l'article 2, sous i) et j), de la directive susmentionnée dans le sens qu'ils s'opposent à une réglementation nationale, telle que celle en cause au principal, qui prévoit que la réalisation d'arrivées intracommunautaires, ou d'importations, d'un type de produit visé à l'article 2, sous i), de la directive, en combinaison avec le chapitre 3.4. de l'annexe A du règlement (CE) n° 1099/2008 par une personne déterminée donne lieu à l'obligation pour cette personne de constituer et de maintenir des stocks de sécurité d'un autre type de produit différent ?

4. Faut-il interpréter le considérant 33, l'article 1<sup>er</sup>, l'article 3, l'article 8 et l'article 2, sous i) et j), de la directive susmentionnée en ce sens qu'ils s'opposent à une réglementation nationale, telle que celle en cause au principal, qui impose à une personne déterminée l'obligation de constituer et de maintenir un stock d'un produit qu'elle n'utilise pas dans le cadre de son activité économique et qui est sans lien avec celle-ci, obligation qui lui impose, en plus, une charge financière importante (conduisant à une impossibilité pratique de s'y conformer) du fait qu'elle ne dispose pas du produit en question et qu'elle n'en est pas un importateur et/ou un entrepositaire ?

5. En cas de réponse négative à l'une ou l'autre question, eu égard à l'objectif de la directive 2009/119/CE du Conseil, du 14 septembre 2009, faisant obligation

aux États membres de maintenir un niveau minimal de stocks de pétrole brut et/ou de produits pétroliers, ainsi qu’au principe de proportionnalité énoncé à l’article 52, paragraphe 1, en combinaison avec l’article 17 de la Charte des droits fondamentaux de l’Union européenne, faut-il interpréter le considérant 33, l’article 1<sup>er</sup>, l’article 3, l’article 8 et l’article 2, sous i) et j), de la directive susmentionnée dans le sens qu’une personne qui a effectué des arrivées intracommunautaires ou des importations d’un type de produit déterminé peut se voir imposer l’obligation de constituer et de maintenir des stocks de sécurité uniquement du même type de produit qui a fait l’objet desdites arrivées/importations intracommunautaires ?

[OMISSIS]

DOCUMENT DE TRAVAIL