

**MEDEDINGINGSRECHT EN GEREGULEERDE SECTOREN / DROIT DE LA CONCURRENCE ET
SECTEURS RÉGULÉS**

COUR DE JUSTICE 11 FÉVRIER 2015

GESTION PUBLIQUE DE L'ÉCONOMIE

Service public universel – Services postaux – Prestataire de service universel – Rabais quantitatifs – Application aux intermédiaires regroupant des envois postaux – Principe de non-discrimination – Pas d'opposition

En tant que prestataire du service postal universel, bpost a appliqué un système de tarifs conventionnels, dans lequel les rabais quantitatifs octroyés aux expéditeurs et aux intermédiaires étaient calculés sur la base du volume d'envois de chaque expéditeur. Dans ce système, les intermédiaires ne pouvaient plus additionner les volumes d'envois de leurs clients expéditeurs pour obtenir des rabais plus importants. Le principe de non-discrimination ne s'oppose pas à ce système de rabais quantitatif par expéditeur.

ECONOMISCH OVERHEIDSBELEID

Universele dienstverlening – Aanbieder van een universele dienst – Volumekortingen – Toepassing op tussenpersonen die postzendingen samenvoegen – Discriminatieverbod – Geen verzet

Als aanbieder van een universele postdienst, paste bpost een systeem van contractuele tarieven toe, waarin de volumekortingen die werden toegekend aan afzenders en tussenpersonen op basis van het aantal zendingen door elke afzender werden berekend. In dit systeem mochten de tussenpersonen de zendvolumes van hun klanten-afzenders niet meer samenvoegen om hogere kortingen te bekomen. Het non-discriminatiebeginsel verzet zich niet tegen dit systeem van volumekortingen per afzender.

bpost SA / IBPT

Siég.: R. Silva de Lapuerta (président de chambre), K. Lenaerts (vice-président de la Cour, ff. de juge de la deuxième chambre), J.-C. Bonichot, A. Arabadjiev et J.L. da Cruz Vilaça, rapporteur (juges)

M.P.: E. Sharpston (avocat général)

Pl.: Mes H. Gilliams, J. Bocken, T. Baumé et S. Depré, P. Vernet, P. Gentili

Aff.: C-340/13

(...)

Le litige au principal et les questions préjudicielles

9. En Belgique, bpost est le prestataire historique de services postaux, essentiellement en charge de la distribution postale qui comprend notamment la levée, le tri, l'acheminement et la remise des envois postaux aux destinataires.

10. Non seulement bpost offre des services de distribution postale au grand public, mais également à deux catégories particulières de clients, à savoir les expéditeurs d'envois en nombre (ci-après les « expéditeurs ») et les intermédiaires.

11. Les expéditeurs sont des consommateurs finaux de services de distribution postale. Ils définissent le message qui doit faire l'objet d'un envoi et sont à l'origine de la demande des envois postaux. Pour leur part, les intermédiaires fournissent aux expéditeurs des services de routage en amont du service de distribution postale. Ces services peuvent inclure la préparation du courrier avant de le remettre à bpost (le tri, l'impression, la mise sous enveloppe, l'étiquetage, l'adressage et l'affranchissement) ainsi que le dépôt des envois (collecte auprès des expéditeurs, regroupement et conditionnement des envois en sacs postaux, transport et dépôt auprès des endroits désignés par l'opérateur postal).

12. Différents types de tarifs sont appliqués par bpost, dont les tarifs conventionnels qui sont des tarifs spéciaux par rapport au tarif standard payé par le grand public. Ces tarifs spéciaux résultent d'une convention entre bpost et les clients concernés, laquelle peut prévoir des remises accordées à certains clients générant un chiffre d'affaires déterminé au profit de l'opérateur. Les remises conventionnelles les plus fréquentes sont les rabais quantitatifs, accordés en fonction du volume d'envois postaux généré pendant une période de référence, et les rabais opérationnels, qui visent à rétribuer certaines opérations de routage et constituent la contrepartie des coûts évités par bpost.

13. L'IBPT est l'autorité réglementaire nationale du secteur des services postaux au titre de la directive n° 97/67.

14. Pour l'année 2010, bpost a informé l'IBPT d'une modification de son système de remises pour les tarifs conventionnels concernant les services de distribution d'envois publicitaires adressés et d'envois administratifs. Ces envois représentaient environ 20% du chiffre d'affaires de bpost dans le secteur postal.

15. Ce nouveau système de remises comprenait un rabais quantitatif calculé sur la base du volume d'envois déposé, qui était octroyé aussi bien aux expéditeurs qu'aux intermé-

diaires. Toutefois, la remise octroyée à ces derniers était calculée non plus sur la base du volume total d'envois en provenance de l'ensemble des expéditeurs auxquels ils fournissaient leurs services, mais sur celle du volume d'envois généré individuellement par chacun de leurs clients (ci-après le « rabais quantitatif par expéditeur »).

16. A côté du rabais quantitatif par expéditeur, le nouveau système comportait aussi une remise opérationnelle, dénommée « Indirect Channel Rebate ». Cette remise correspondait à la contrepartie des coûts évités par bpost par l'effet de la prise en charge par les intermédiaires de certaines opérations relevant du service de distribution postale.

17. Par décision du 20 juillet 2011, l'IBPT a considéré que bpost avait violé, notamment, l'obligation de non-discrimination en ce qui concerne les rabais quantitatifs des tarifs conventionnels relatifs à l'année 2010.

18. Dans cette décision, l'IBPT reprochait à bpost de priver les intermédiaires des réductions les plus élevées sur les quantités d'envois déposés, alors qu'ils déposent des volumes d'envois groupés comparables aux volumes déposés par les plus grands expéditeurs. Par conséquent, ce système opérerait une discrimination au détriment des intermédiaires.

19. Le 23 septembre 2011, bpost a demandé à la cour d'appel de Bruxelles d'annuler la décision d'IBPT.

20. Il ressort de la décision de renvoi que les parties au principal divergent sur la portée de l'article 12, cinquième tiret, de la directive n° 97/67 et sur l'interprétation que la Cour a faite de cette disposition dans l'arrêt *Deutsche Post e.a.* (C-287/06 à C-292/06, EU:C:2008:141).

21. Tout en admettant que la portée de l'article 12, cinquième tiret, de la directive n° 97/67 ne semble pas avoir changé après sa modification par la directive n° 2008/6, cette juridiction éprouve néanmoins des doutes sur la question de savoir si cette disposition concerne indistinctement les rabais opérationnels et les rabais quantitatifs ou si, en revanche, son champ d'application exclut les rabais quantitatifs.

22. Dans ces conditions, la cour d'appel de Bruxelles a décidé de surseoir à statuer et de poser à la Cour les questions préjudicielles suivantes:

« 1) L'article 12, cinquième tiret, de la directive n° 97/67 [...], doit-il être interprété en ce sens qu'il impose une obligation de non-discrimination, notamment dans les relations entre le prestataire du service universel et les intermédiaires, en ce qui concerne les rabais opérationnels octroyés par ce prestataire, les rabais exclusivement quantitatifs restant soumis à l'application de l'article 12, quatrième tiret, [de cette directive]?

2) Si la réponse à la première question est positive, le rabais exclusivement quantitatif répond-il à l'obligation de non-discrimination prévue à l'article 12, quatrième tiret, [de ladite directive] lorsque la différenciation de prix qu'il ins-

taure est basée sur un facteur objectif eu égard au marché géographique et de services pertinent et qu'elle n'opère pas un effet d'exclusion ou d'induction de fidélité?

3) Si la réponse à la première question est négative, le rabais quantitatif octroyé à l'intermédiaire viole-t-il le principe de non-discrimination prévu à l'article 12, cinquième tiret, [de la même directive] lorsque sa taille n'égale pas le rabais qui est octroyé à un expéditeur qui dépose un nombre d'envois équivalent, mais à l'ensemble des rabais qui sont octroyés à l'ensemble des expéditeurs sur la base du nombre d'envois de chacun de ces expéditeurs dont il a agrégé les envois? »

Sur les questions préjudicielles

23. A titre liminaire, il convient de relever que le litige au principal concerne un recours en annulation introduit par bpost contre la décision de l'IBPT lui imposant une amende pour violation du principe de non-discrimination du fait de la mise en œuvre du rabais quantitatif par expéditeur.

24. La question de savoir si ce rabais relève du champ d'application de l'article 12, quatrième tiret, de la directive n° 97/67 ou plutôt de celui du cinquième tiret de ce même article n'est pas déterminante en vue du contrôle de la légalité de la décision que la juridiction de renvoi est amenée à effectuer.

25. En effet, il ressort de l'article 12 de la directive n° 97/67 que les tarifs de chacun des services faisant partie du service universel doivent respecter notamment le principe de non-discrimination tant en ce qui concerne les « tarifs » (quatrième tiret) que les « tarifs spéciaux » (cinquième tiret).

26. Il en résulte que l'appréciation de la nature prétendument discriminatoire des rabais quantitatifs pratiqués par bpost au cours de l'année 2010 n'est pas influencée par le fait que ces rabais relèvent du quatrième tiret plutôt que du cinquième tiret de l'article 12 de la directive n° 97/67, ou inversement.

27. Dans le cadre de cette appréciation, il convient uniquement de vérifier si la pratique en cause respecte la jurisprudence constante de la Cour selon laquelle le principe général d'égalité de traitement, qui fait partie des principes fondamentaux du droit de l'Union, exige que des situations comparables ne soient pas traitées de manière différente et que des situations différentes ne soient pas traitées de manière égale, à moins qu'un tel traitement ne soit objectivement justifié (arrêts *Ruckdeschel e.a.*, nos 117/76 et 16/77, EU:C:1977:160, point 7, ainsi que *Almer Beheer et Daedalus Holding*, C-441/12, EU:C:2014:2226, point 47).

28. Dans ces conditions, il importe de comprendre les questions préjudicielles, prises ensemble, comme visant à savoir, en substance, si le principe de non-discrimination des tarifs postaux prévu à l'article 12 de la directive n° 97/67 doit être interprété en ce sens qu'il s'oppose à un système de rabais quantitatif par expéditeur, tel que celui en cause au principal.

29. A cet égard, il convient de relever que les rabais quanti-

tatifs sont des réductions tarifaires dont le taux progresse en fonction du volume d'envois postaux généré pendant une période de référence.

30. Selon bpost, le rabais quantitatif par expéditeur a été introduit dans ses tarifs conventionnels relatifs à l'année 2010 en vue de mettre fin à la pratique d'un nombre limité d'intermédiaires qui se bornaient à rassembler les envois de plusieurs expéditeurs, de façon à bénéficier des remises quantitatives plus élevées, sans opérer aucune intervention opérationnelle.

31. Ainsi qu'il a été indiqué au point 18 du présent arrêt, il ressort de la décision de l'IBPT du 20 juillet de 2011 que cette autorité a considéré que le rabais quantitatif par expéditeur opère une discrimination entre, d'une part, les grands expéditeurs qui peuvent bénéficier de réductions plus élevées sur les volumes d'envois confiés à bpost et, d'autre part, les intermédiaires qui lui confient des volumes d'envois comparables, mais par l'effet d'un regroupement de ceux-ci auprès de diverses entreprises ou administrations.

32. Il est constant que, dans la mesure où les rabais quantitatifs sont calculés sur la base du chiffre d'affaires généré individuellement par chaque expéditeur, un expéditeur qui confie à bpost un volume important d'envois bénéficie d'une remise supérieure à celle qu'obtient un intermédiaire qui lui dépose un volume d'envois équivalent, résultant de l'agrégation d'envois provenant de plusieurs expéditeurs.

33. S'il est vrai qu'un tel constat permet de conclure que le rabais quantitatif par expéditeur introduit une différence de traitement entre les expéditeurs et les intermédiaires, il n'en demeure pas moins que, conformément à la jurisprudence de la Cour rappelée au point 27 du présent arrêt, cette différence de traitement n'est susceptible de constituer une discrimination prohibée par l'article 12 de la directive n° 97/67 que si, d'une part, les expéditeurs et les intermédiaires se trouvent dans une situation comparable sur le marché de la distribution postale et, d'autre part, aucun objectif légitime n'est susceptible de justifier ladite différence de traitement.

34. Afin de déterminer la base sur laquelle doit être effectuée la comparaison des situations respectives des expéditeurs et des intermédiaires, il convient de tenir compte du fait que le système introduit par bpost pour l'année 2010 comportait à la fois des rabais quantitatifs et des rabais opérationnels.

35. Or, en vue de constater une éventuelle discrimination au détriment des intermédiaires dans le cadre de l'octroi du rabais quantitatif par expéditeur, il importe de limiter la comparaison de la situation des expéditeurs à celle des intermédiaires lorsque ces derniers se bornent à rassembler les envois auprès d'un certain nombre d'expéditeurs et à leur refacturer le service de distribution postale fourni par bpost, en faisant ainsi abstraction des services de routage qui leur permettent de bénéficier de rabais opérationnels.

36. Dans leurs observations, bpost et le gouvernement français observent que l'objectif des rabais quantitatifs consiste à stimuler la demande dans le domaine des services postaux qui sont confrontés actuellement à une offre croissante de voies d'expédition concurrentes, particulièrement celle du courrier électronique.

37. A cet égard, il y a lieu de constater que les expéditeurs sont les seuls à même d'augmenter une telle demande puisqu'ils se trouvent « à l'origine des envois postaux », comme le précise la définition de la notion d'« expéditeur », figurant à l'article 2, 16., de la directive n° 97/67.

38. Par contre, lorsque les intermédiaires confient à bpost le courrier qu'ils ont préalablement collecté auprès de différents expéditeurs, cela n'a pas pour effet d'augmenter le volume global de courrier en faveur de bpost. Il en résulte que, sauf dans la mesure restreinte où ces intermédiaires sont eux-mêmes des expéditeurs, leur activité ne contribue pas, par elle-même, à l'augmentation du volume du courrier confié à bpost.

39. En outre, l'application du régime de rabais quantitatifs qui était en vigueur avant l'année 2010, selon lequel la remise octroyée à un intermédiaire était calculée sur la base du volume total d'envois en provenance de l'ensemble des expéditeurs auxquels il fournissait ses services, est susceptible de compromettre l'objectif d'augmenter la demande de services postaux.

40. En effet, ainsi que M^{me} l'avocat général l'a relevé aux points 69 et 72 de ses conclusions, un expéditeur qui ne génère pas suffisamment de courrier pour pouvoir bénéficier d'un rabais quantitatif ne bénéficiera d'aucune remise au titre du rabais quantitatif par expéditeur, et ce qu'il décide de remettre lui-même ses envois à bpost ou de confier cette tâche à un intermédiaire. En revanche, dans le cadre du régime de rabais quantitatifs qui était applicable avant l'année 2010, ce même expéditeur pouvait se voir attribuer indirectement un tel rabais, pour le même volume de courrier, s'il décidait de recourir aux services d'un intermédiaire, étant donné que son volume de courrier serait alors consolidé avec celui d'autres expéditeurs utilisant les services du même intermédiaire.

41. Dans ce dernier cas de figure, l'expéditeur en cause bénéficiait indirectement d'une remise sans avoir augmenté son volume de courrier, ce qui n'était pas de nature à l'inciter à générer plus de courrier à l'avenir. Une telle situation, qui irait nettement à l'encontre du but poursuivi par bpost en instaurant un régime de rabais quantitatifs, pourrait conduire cet opérateur à restreindre, voire à supprimer, ce régime afin de sauvegarder son équilibre financier. Or, cette décision ne manquerait pas, à son tour, d'avoir un impact négatif sur la demande de services postaux en général et, partant, sur l'équilibre financier de bpost.

42. Certes, dans l'arrêt *Deutsche Post e.a.* (EU:C:2008:141, point 44), la Cour a jugé que l'article 12 de la directive

n° 97/67 s'oppose à ce que soit refusé aux intermédiaires regroupant les envois postaux de plusieurs expéditeurs le bénéfice des tarifs spéciaux que le prestataire national du service postal universel accorde aux expéditeurs eux-mêmes.

43. Or, dans le cadre du raisonnement sous-tendant cette décision, la Cour a notamment écarté l'argument de Deutsche Post AG et du gouvernement allemand, selon lequel le fait de permettre aux intermédiaires de bénéficier de certains rabais menacerait l'équilibre financier de Deutsche Post AG (arrêt *Deutsche Post e.a.*, EU:C:2008:141, point 36).

44. Contrairement à ce que les gouvernements belge, italien et suédois ainsi que la Commission européenne soutiennent, cette jurisprudence n'est toutefois pas applicable à l'affaire au principal.

45. En effet, l'affaire ayant donné lieu à l'arrêt *Deutsche Post e.a.* (EU:C:2008:141) concernait non pas des rabais quantitatifs, mais des rabais opérationnels. A cet égard, la Cour a considéré, au point 37 de cet arrêt, que, dans la mesure où les tarifs spéciaux qui tiennent compte des coûts évités par rapport aux services traditionnels peuvent être conçus de telle manière qu'ils ne se distinguent des tarifs normaux qu'en raison du fait que seuls les coûts effectivement évités par l'opérateur sont déduits de ces derniers tarifs, l'octroi de ces tarifs aux intermédiaires n'était pas susceptible d'affecter la stabilité financière de Deutsche Post AG, en tant que prestataire du service postal universel.

46. La Cour en a conclu que s'il devait s'avérer que l'octroi aux intermédiaires des rabais actuellement consentis aux seuls clients professionnels de Deutsche Post AG avait pour effet que lesdits rabais étaient excessifs par rapport aux coûts évités, il serait loisible à cette société de réduire dans la mesure nécessaire ces rabais pour tous les bénéficiaires de ceux-ci (arrêt *Deutsche Post e.a.*, EU:C:2008:141, point 38).

47. Ainsi, si les expéditeurs et les intermédiaires pouvaient se trouver dans une situation comparable en ce qui concerne les rabais opérationnels, ainsi qu'il découle de l'arrêt *Deutsche Post e.a.* (EU:C:2008:141), tel n'est pas nécessairement le cas en ce qui concerne les rabais quantitatifs, tels que ceux en cause dans l'affaire au principal. En effet, les rabais quantitatifs par expéditeur sont de nature à inciter ces derniers à confier plus de courrier à bpost en lui permettant ainsi de

réaliser des économies d'échelle. En revanche, l'activité exercée par les intermédiaires ne contribue pas, par elle-même, ainsi qu'il a été relevé au point 38 du présent arrêt, à l'augmentation du courrier confié à bpost et, partant, à la réalisation par cette dernière de ces économies.

48. Il résulte de l'ensemble des considérations qui précèdent que les expéditeurs et les intermédiaires ne se trouvent pas dans une situation comparable au regard de l'objectif poursuivi par le système de rabais quantitatif par expéditeur, à savoir la stimulation de la demande dans le domaine des services postaux, dès lors que seuls les expéditeurs sont en mesure d'être incités, par l'effet de ce système, à augmenter leur volume d'envois confiés à bpost et, partant, le chiffre d'affaires de cet opérateur. Par conséquent, la différence de traitement entre ces deux catégories de clients qui découle de l'application du système de rabais quantitatif par expéditeur ne constitue pas une discrimination prohibée par l'article 12 de la directive n° 97/67.

49. Il convient, partant, de répondre à la question posée que le principe de non-discrimination des tarifs prévu à l'article 12 de la directive n° 97/67 doit être interprété en ce sens qu'il ne s'oppose pas à un système de rabais quantitatif par expéditeur, tel que celui en cause au principal.

Sur les dépens

50. La procédure revêtant, à l'égard des parties au principal, le caractère d'un incident soulevé devant la juridiction de renvoi, il appartient à celle-ci de statuer sur les dépens. Les frais exposés pour soumettre des observations à la Cour, autres que ceux desdites parties, ne peuvent faire l'objet d'un remboursement.

Par ces motifs, la Cour (2^e ch.) dit pour droit:

Le principe de non-discrimination des tarifs prévu à l'article 12 de la directive n° 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, telle que modifiée par la directive n° 2008/6/CE du Parlement européen et du Conseil du 20 février 2008 doit être interprété en ce sens qu'il ne s'oppose pas à un système de rabais quantitatif par expéditeur, tel que celui en cause au principal.