ARRÊT DE LA COUR (troisième chambre)

13 octobre 2011 *

Dans l'affaire C-148/10,

ayant pour objet une demande de décision préjudicielle au titre de l'article 267 TFUE, introduite par le hof van beroep te Brussel (Belgique), par décision du 23 mars 2010, parvenue à la Cour le 29 mars 2010, dans la procédure

DHL International NV, anciennement Express Line NV,

contre

Belgisch Instituut voor Postdiensten en Telecommunicatie,

LA COUR (troisième chambre),

composée de M. K. Lenaerts, président de chambre, M. J. Malenovský, M^me^ R. Silva de Lapuerta (rapporteur), MM. E. Juhász et D. Šváby, juges,

avocat général: M. N. Jääskinen,
greffier: M^me^ M. Ferreira, administrateur principal,

* Langue de procédure: le néerlandais.

vu la procédure écrite et à la suite de l'audience du 17 mars 2011,

considérant les observations présentées:

— pour DHL International NV, anciennement Express Line NV, par M[es] F. Vandendriessche et J. Roets, advocaten,

— pour le gouvernement belge, par M[me] M. Jacobs, en qualité d'agent, assistée de M[e] F. Petillion, avocat, et de M[e] J. Jansen, advocaat,

— pour le gouvernement polonais, par M. M. Szpunar, en qualité d'agent,

— pour la Commission européenne, par M[me] L. Lozano Palacios et M. P. Van Nuffel, en qualité d'agents,

ayant entendu l'avocat général en ses conclusions à l'audience du 26 mai 2011,

rend le présent

Arrêt

1 La demande de décision préjudicielle porte sur l'interprétation 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 (JO 1998, L 15, p. 14),

et notamment son article 19, de cette directive telle que modifiée par la directive 2002/39/CE du Parlement européen et du Conseil, du 10 juin 2002 (JO L 176, p. 21) et de cette même directive telle que modifiée par la directive 2008/6/CE du Parlement européen et du Conseil, du 20 février 2008 (JO L 52, p. 3), ainsi que de l'article 49 TFUE.

2 Cette demande a été présentée dans le cadre d'un litige opposant DHL International NV, anciennement Express Line NV (ci-après «Express Line»), au Belgisch Instituut voor Postdiensten en Telecommunicatie (Institut belge des services postaux et des télécommunications, ci-après l'«IBPT»), au sujet du paiement de la redevance pour le service de médiation du secteur postal auquel Express Line serait astreinte.

Le cadre juridique

Le droit de l'Union

3 Les dixième et trente-cinquième considérants de la directive 97/67 disposent:

«(10) considérant que, conformément au principe de subsidiarité, un cadre de principes généraux devrait être adopté au niveau communautaire, tandis que la fixation des procédures précises doit incomber aux États membres, qui devraient pouvoir choisir le régime le mieux adapté à leur situation propre;

[…]

(35) considérant que l'amélioration nécessaire de la qualité de service exige que les litiges éventuels soient réglés rapidement et efficacement; que, en complément des voies de recours ouvertes par le droit national et par le droit communautaire, il y a lieu de prévoir une procédure traitant les réclamations; que cette procédure devrait être transparente, simple et peu onéreuse et faire intervenir toutes les parties intéressées.»

4 L'article 2, points 1, 14 et 17, de la directive 97/67 énonce:

«Aux fins de la présente directive, on entend par:

1) 'services postaux': des services qui consistent en la levée, le tri, l'acheminement et la distribution des envois postaux;

[…]

14) 'autorisations': toute autorisation fixant les droits et les obligations spécifiques du secteur postal et permettant à des entreprises de prester des services postaux et, le cas échéant, d'établir et/ou d'exploiter des réseaux postaux pour la prestation de ces services, sous la forme d'une 'autorisation générale' ou d'une 'licence individuelle' telles que définies ci-après:

— par 'autorisation générale', on entend une autorisation qui n'impose pas à l'entreprise concernée d'obtenir une décision explicite de l'autorité réglementaire

nationale avant d'exercer les droits qui découlent de l'autorisation, que celle-ci soit régie ou non par une 'licence par catégorie' ou par le droit commun et que cette réglementation exige ou non des procédures d'enregistrement ou de déclaration,

— par 'licence individuelle', on entend une autorisation qui est octroyée par une autorité réglementaire nationale et qui donne à l'entreprise des droits spécifiques ou soumet les activités de ladite entreprise à des obligations spécifiques complémentaires de l'autorisation générale le cas échéant, lorsque l'entreprise n'est pas habilitée à exercer les droits concernés avant d'avoir reçu la décision de l'autorité réglementaire nationale;

[…]

17) 'utilisateur': toute personne physique ou morale bénéficiaire d'une prestation de service universel en tant qu'expéditeur ou destinataire.»

5 Selon les articles 3 et 4 de la directive 97/67, les États membres désignent un ou plusieurs prestataires du service universel, ce service correspondant à une offre de services postaux de qualité déterminée fournis de manière permanente en tout point du territoire à des prix abordables pour tous les utilisateurs. En ce qui concerne les prestataires non désignés, les États membres peuvent introduire, conformément à l'article 9 de la directive 97/67, soit des autorisations générales, pour les services postaux ne relevant pas du service universel, soit des procédures d'autorisation, y compris des licences individuelles, pour les services postaux relevant du service universel.

6 Par ailleurs, les États membres pouvaient, en général, réserver, jusqu'au 31 décembre 2010, dans la mesure où cela était nécessaire au maintien du service universel, des services postaux au(x) prestataire(s) du service universel, conformément à l'article 7 de la directive 97/67.

7 Aux termes de l'article 19 de la directive 97/67:

«Les États membres veillent à ce que des procédures transparentes, simples et peu onéreuses soient mises en place pour le traitement des réclamations des utilisateurs, notamment en cas de perte, de vol, de détérioration ou de non-respect des normes de qualité du service.

Les États membres adoptent des mesures pour garantir que ces procédures permettent de régler les litiges équitablement et rapidement en prévoyant, lorsque cela se justifie, un système de remboursement et/ou de dédommagement.

Sans préjudice des autres possibilités de recours prévues par les législations nationale et communautaire, les États membres veillent à ce que les utilisateurs, agissant individuellement ou, lorsque le droit national le prévoit, en liaison avec les organisations représentant les intérêts des utilisateurs et/ou des consommateurs, puissent soumettre à l'autorité nationale compétente les cas où les réclamations des utilisateurs auprès du prestataire du service universel n'ont pas abouti d'une façon satisfaisante.

Conformément à l'article 16, les États membres veillent à ce que les prestataires du service universel publient, avec le rapport annuel sur le contrôle de leurs performances, des informations sur le nombre de réclamations et la façon dont elles ont été traitées.»

8 Le vingt-huitième considérant de la directive 2002/39 énonce:

«Il peut être opportun que les autorités réglementaires nationales lient l'introduction de toutes les licences à l'exigence que les consommateurs disposent de services aux procédures transparentes, simples et peu onéreuses pour le traitement de leurs réclamations, que celles-ci soient relatives aux services du (des) prestataire(s) du service universel ou aux services d'opérateurs détenteurs d'autorisations, détenteurs de licences individuelles inclus. En outre, il peut être opportun que les utilisateurs de l'ensemble des services postaux, qu'il s'agisse de services universels ou non, puissent avoir recours à ces procédures. De telles procédures devraient englober des procédures visant à définir les responsabilités en cas de perte ou de détérioration des envois postaux.»

9 L'article 19 de la directive 97/67, telle que modifiée par la directive 2002/39, dispose:

«Les États membres veillent à ce que des procédures transparentes, simples et peu coûteuses soient mises en place pour le traitement des réclamations des consommateurs, notamment en cas de perte, de vol, de détérioration ou de non-respect des normes de qualité du service (y compris des procédures d'établissement des responsabilités dans les cas où plusieurs opérateurs sont impliqués).

Les États membres peuvent prévoir que ce principe est également appliqué aux bénéficiaires de services qui:

— ne relèvent pas du service universel tel que défini à l'article 3, et

— relèvent du service universel tel que défini à l'article 3 mais ne sont pas fournis par le prestataire du service universel.

Les États membres adoptent des mesures pour garantir que les procédures visées au premier alinéa permettent de régler les litiges équitablement et rapidement en prévoyant, lorsque cela se justifie, un système de remboursement et/ou de dédommagement.

Sans préjudice des autres possibilités de recours prévues par les législations nationale et communautaire, les États membres veillent à ce que les utilisateurs, agissant individuellement ou, lorsque le droit national le prévoit, en liaison avec les organisations représentant les intérêts des utilisateurs et/ou des consommateurs, puissent soumettre à l'autorité nationale compétente les cas où les réclamations des utilisateurs auprès du prestataire du service universel n'ont pas abouti d'une façon satisfaisante.

Conformément à l'article 16, les États membres veillent à ce que les prestataires du service universel publient, avec le rapport annuel sur le contrôle de leurs performances, des informations sur le nombre de réclamations et la façon dont elles ont été traitées.»

10 Le quarante-deuxième considérant de la directive 2008/6 énonce:

«(42) Conformément aux règles en vigueur dans d'autres secteurs de services, et afin de renforcer la protection des consommateurs, il convient de ne plus limiter l'application des principes minimaux définis pour le traitement des réclamations aux seuls prestataires du service universel. Pour accroître l'efficacité des procédures en la matière, il convient d'encourager le recours à des procédures de résolution extrajudiciaire des litiges, conformément à la recommandation 98/257/CE de la Commission du 30 mars 1998 concernant les principes applicables aux organes responsables pour la résolution extrajudiciaire des litiges de consommation [JO L 115, p. 31] et à la recommandation 2001/310/CE de la Commission du 4 avril 2001 relative aux principes applicables aux organes extrajudiciaires chargés de la résolution consensuelle des litiges de consommation [JO L 109, p. 56]. Les intérêts des consommateurs

devraient également se trouver renforcés par la plus grande interopérabilité des opérateurs résultant de leur accès à certains éléments de l'infrastructure postale et certains services, ainsi que par l'exigence de coopération entre les autorités réglementaires nationales et les organismes spécialisés de défense des consommateurs.

Afin de protéger les intérêts des utilisateurs en cas de vol, de perte ou de détérioration d'envois postaux, les États membres devraient, lorsque cela se justifie, introduire un système de remboursement et/ou de dédommagement.»

11 L'article 2, point 17, de la directive 97/67, telle que modifiée par la directive 2008/6, énonce:

«Aux fins de la présente directive, on entend par:

[…]

17) 'utilisateur': toute personne physique ou morale bénéficiaire d'une prestation de service postal en tant qu'expéditeur ou destinataire.»

12 L'article 19 de la directive 97/67, telle que modifiée par la directive 2008/6, énonce:

«1. Les États membres veillent à ce que des procédures transparentes, simples et peu coûteuses soient mises en place par tous les prestataires de services postaux pour le traitement des réclamations des utilisateurs de services postaux, notamment en cas de perte, de vol, de détérioration ou de non-respect des normes de qualité du service

(y compris des procédures d'établissement des responsabilités dans les cas où plusieurs opérateurs sont impliqués), sans préjudice des dispositions internationales et nationales pertinentes relatives aux systèmes de dédommagement.

Les États membres adoptent des mesures pour garantir que les procédures visées au premier alinéa permettent de régler les litiges équitablement et rapidement en prévoyant, lorsque cela se justifie, un système de remboursement et/ou de dédommagement.

Les États membres encouragent également la mise en place de systèmes indépendants de règlement amiable des litiges entre les prestataires de services postaux et les utilisateurs.

2. Sans préjudice des autres voies de recours prévues par les législations nationale et communautaire, les États membres veillent à ce que les utilisateurs, agissant individuellement ou, lorsque le droit national le prévoit, en liaison avec les organisations représentant les intérêts des utilisateurs et/ou des consommateurs, puissent soumettre à l'autorité nationale compétente les cas où les réclamations des utilisateurs auprès des entreprises prestant des services postaux relevant du service universel n'ont pas abouti d'une façon satisfaisante.

Conformément à l'article 16, les États membres veillent à ce que les prestataires du service universel et, le cas échéant, les entreprises prestant des services relevant du service universel, publient, avec le rapport annuel sur le contrôle de leurs performances, des informations sur le nombre de réclamations et la façon dont elles ont été traitées.»

Le droit national

13 La loi du 21 mars 1991 portant réforme de certaines entreprises publiques économiques (*Belgisch Staatsblad,* du 27 mars 1991, p. 6155), telle que modifiée par l'arrêté royal du 9 juin 1999 (*Belgisch Staatsblad,* du 18 août 1999, p. 30697), a, parmi d'autres normes, transposé la directive 97/67 dans l'ordre juridique belge.

14 Cette loi désigne un prestataire du service universel et réserve, pour ce prestataire, certains services postaux. La prestation d'un service postal non réservé relevant du service universel est soumise à l'octroi d'une licence individuelle. En outre, la prestation d'un service postal ne relevant pas du service universel est soumise, parmi d'autres conditions, à une déclaration à l'IBPT.

15 Ladite loi, telle que modifiée par la loi du 21 décembre 2006 portant des dispositions en vue de la création du service de médiation pour le secteur postal et modifiant la loi du 13 juin 2005 relative aux communications électroniques (*Belgisch Staatsblad,* du 23 janvier 2007, p. 2965, ci-après la «loi de 1991»), dispose à son article 43 ter:

«§ 1er. Il est institué, auprès de l'[IBPT], un service de médiation pour le secteur postal compétent pour les matières concernant les usagers des entreprises suivantes:

1° [le prestataire du service universel];

2° les entreprises qui offrent des services postaux […] et dont l'offre requiert une licence […]

3° les entreprises qui offrent des services postaux [...], et dont l'offre requiert une déclaration [...]

Les matières concernant les usagers sont des matières qui concernent les intérêts des utilisateurs qui n'offrent pas de services postaux eux-mêmes.

[...]

§ 3. Le service de médiation pour le secteur postal est investi des missions suivantes:

1° examiner toutes les plaintes des utilisateurs ayant trait:

a) aux activités [du prestataire du service universel] [...]

b) aux activités postales des entreprises visées au § 1er, 2° et 3°, du présent article.

2° Par activités postales, on entend pour l'application de ce chapitre:

[...]

3° s'entremettre pour faciliter un compromis à l'amiable des litiges entre les entreprises visées au § 1er du présent article et les utilisateurs;

4° adresser une recommandation aux entreprises visées au § 1er du présent article au cas où un compromis à l'amiable ne peut être trouvé. Une copie de la recommandation est adressée au plaignant;

5° orienter au mieux de leurs droits et intérêts les utilisateurs qui s'adressent à lui par écrit ou oralement;

6° émettre, à la demande du ministre qui a le secteur postal dans ses attributions ou du ministre qui a la protection des consommateurs dans ses attributions ou de l'[IBPT] ou du comité consultatif pour les services postaux, des avis dans le cadre de ses missions;

7° collaborer avec:

a) d'autres commissions sectorielles indépendantes de litiges ou médiateurs indépendants […]

b) les médiateurs étrangers ou des instances dont la fonction est équivalente qui agissent en tant qu'instance de recours pour le traitement des plaintes pour lesquelles le service de médiation pour le secteur postal est compétent.

Le cas échéant, des protocoles de collaboration peuvent être conclus par le ministre qui a la protection de la consommation dans ces attributions.

§ 4. Les plaintes des utilisateurs finals ne sont recevables que lorsque le plaignant a introduit une plainte selon la procédure interne de l'entreprise concernée. Les plaintes des utilisateurs finals sont irrecevables lorsque celles-ci ont été introduites anonymement ou n'ont pas été introduites par voie écrit[e] auprès du service de médiation pour le secteur postal.

[…]

§ 5. Le service de médiation pour le secteur postal peut, dans le cadre d'une plainte introduite auprès de lui, prendre connaissance, sur place, des livres, de la correspondance, des procès-verbaux et généralement de tous les documents et de toutes les écritures de l'entreprise ou des entreprises concernées ayant trait directement à l'objet de la plainte à l'exception des pièces relevant du secret des lettres. Il peut requérir des organismes d'administration et du personnel des entreprises concernées toutes les explications ou informations et procéder à toutes les vérifications qui sont nécessaires pour son examen.

L'information ainsi obtenue est traitée confidentiellement lorsque la divulgation peut nuire à l'entreprise sur un plan général.

Dans les limites de ses attributions, le service de médiation ne reçoit d'instruction d'aucune autorité.

L'examen d'une plainte prend fin lorsqu'elle fait l'objet d'un recours juridictionnel.

§ 6. L'entreprise concernée dispose d'un délai de vingt jours ouvrables pour motiver sa décision au cas où elle ne suivrait pas la recommandation visée au § 3, 4°, du présent article. La décision motivée est envoyée au plaignant et au service de médiation.

Après l'expiration du délai visé à l'alinéa précédent, le service de médiation envoie un rappel à l'entreprise concernée. Celle-ci dispose d'un nouveau délai de vingt jours ouvrables pour motiver sa décision au cas où elle ne suivrait pas la recommandation visée au § 3, 4°, du présent article. La décision motivée est envoyée au plaignant ainsi qu'au service de médiation.

Par le non-respect du délai visé, l'entreprise concernée s'engage à appliquer l'avis pour ce qui est du dédommagement spécifique et personnel au plaignant concerné.

§ 7. Si la plainte d'un utilisateur est déclarée recevable par le service de médiation pour le secteur postal, la procédure de recouvrement est suspendue par l'opérateur pour une période de 4 mois au maximum à partir de l'introduction de la plainte auprès du service de médiation ou jusqu'à ce que le service de médiation pour le secteur postal ait formulé une recommandation ou jusqu'à ce qu'un compromis à l'amiable puisse être trouvé.»

16 L'article 45 ter de la loi de 1991 réglemente le financement du service de médiation pour le secteur postal, en établissant une «redevance de médiation» annuelle à acquitter auprès de l'IBPT par les entreprises visées à l'article 43 ter, paragraphe 1, de cette loi, dont le chiffre d'affaires est supérieur à 500 000 euros.

17 Le montant de la redevance due est déterminée annuellement par l'IBPT suivant une formule qui, en substance, tient compte, d'une part, du chiffre d'affaires de l'entreprise en cause obtenu l'année précédente pour les activités rentrant dans le champ de compétence du service de médiation et, d'autre part, du nombre de plaintes à l'encontre de cette entreprise traitées l'année précédente par le service de médiation. Les redevances non payées à l'échéance fixée produisent de plein droit un intérêt légal majoré de 2 %.

Le litige au principal et les questions préjudicielles

18 Express Line fait partie du groupe d'entreprises DHL, dont le siège social est situé à Bonn (Allemagne). L'activité d'Express Line consiste notamment à offrir des services de courrier express, à savoir, selon elle, de transport de documents, de paquets, de palettes ou de charges complètes au moyen d'un transport aérien ou routier individualisé.

19 Au début de l'année 2006, l'IBPT a mis Express Line et plusieurs entreprises de messagerie et de courrier express en demeure de demander une licence individuelle ou de faire une déclaration, conformément aux dispositions pertinentes de la loi de 1991, relative à la fourniture de services que l'IBPT considérait soit comme des services postaux non réservés relevant du service universel, soit comme des services postaux ne relevant pas du service universel.

20 Le 23 novembre 2006, Express Line a effectué, conformément à la loi de 1991, pour certains des services qu'elle offrait, une déclaration relative à la prestation de services postaux ne relevant pas du service universel. Elle a toutefois accompagné sa déclaration d'une réserve expresse, en ce sens qu'elle n'acceptait pas la qualification en tant que «services postaux» de ses services de courrier express.

21 Par lettre du 11 juillet 2007, l'IBPT a, d'une part, informé Express Line qu'elle relevait du service de médiation et qu'elle était considérée comme redevable de la redevance de médiation et, d'autre part, demandé à celle-ci des renseignements afin de calculer le montant de la contribution qui lui incombe.

22 Express Line a, par lettre recommandée, maintenu sa position, contestant le fait qu'elle serait soumise au service de médiation du secteur postal et astreinte, en conséquence, au paiement de la redevance servant au financement de ce service. Selon elle, ses services de courrier express seraient non pas des services postaux, mais des services de transport et de logistique avec valeur ajoutée destinés aux entreprises.

23 Le 13 novembre 2008, l'IBPT a constaté qu'Express Line avait commis une infraction à la loi de 1991 et l'a mise en demeure de lui communiquer les renseignements nécessaires pour calculer le montant de la redevance de médiation dont elle est redevable, sous peine d'une amende administrative. Express Line a formé un recours à l'encontre de cette mise en demeure devant la juridiction de renvoi.

24 C'est dans ce contexte que le hof van beroep te Brussel (cour d'appel de Bruxelles) a décidé de surseoir à statuer et de poser à la Cour les questions préjudicielles suivantes:

«1) Faut-il comprendre et interpréter les dispositions de la directive 97/67 […], telle que modifiée par la directive 2002/39 […], et en particulier, mais pas uniquement, son article 19, notamment au regard des modifications apportées par la directive 2008/6 […] qui doivent être transposées au plus tard le 31 décembre 2010 en droit national, en ce sens que les États membres ne sont pas autorisés à rendre

obligatoire un système de réclamations externe pour les prestataires de services postaux non universels parce que:

a) sur le point des procédures de réclamation applicables en vue de protéger les utilisateurs de services postaux la directive réalise une harmonisation complète, ou que

b) cette obligation n'a été imposée par la directive 2002/39 qu'au fournisseur du service universel et, depuis la directive 2008/6 […], à tous les prestataires de services universels, alors que, selon les termes de l'article 19, paragraphe 1, [troisième] alinéa, de la directive [97/67, telle que modifiée par la directive] 2008/6 […], les États membres ne pourraient qu'encourager, mais non imposer, le développement de systèmes indépendants de règlement des litiges entre les prestataires de services postaux autres que les services universels et les consommateurs finals?

2) Si la réponse [apportée] à la première question est que la directive postale ne s'oppose pas en tant que telle à ce que les États membres soumettent obligatoirement les prestataires de services postaux non universels à un système de traitement des réclamations tel que prévu à l'article 19, paragraphe 2, premier alinéa [de la directive 97/67, telle que modifiée par la directive 2008/6], pour les prestataires de services postaux universels, faut-il interpréter les principes de la libre circulation des services (articles 49 CE et suivants [devenus] articles 56 TFUE et suivants) en ce sens que des restrictions à la libre circulation des services introduites par un État membre se fondant sur des raisons impérieuses d'intérêt général de protection des consommateurs, en vertu desquelles les prestataires de services postaux non universels sont obligatoirement soumis au système externe de traitement des réclamations prévu à l'article 19, paragraphe 2, premier alinéa, [de la directive 97/67, telle que modifiée par la directive 2008/6], pour les prestataires de services postaux universels, sont compatibles avec le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, même si, dans le cadre de l'application du système de traitement des réclamations en question, il n'est fait aucune distinction selon que les

réclamations émanent de consommateurs ou d'autres utilisateurs finals, alors que les utilisateurs de ces services (en l'espèce des services de courrier express et des services de messagerie) sont en grande majorité des utilisateurs professionnels?»

Sur les questions préjudicielles

Observations liminaires

25 Selon Express Line, d'une part, la juridiction de renvoi aurait dû poser à la Cour une question supplémentaire que cette juridiction a refusé expressément de poser, à savoir si l'article 2, paragraphe 1, de la directive 97/67 doit être interprété en ce sens qu'il s'oppose à une réglementation nationale qui considère comme des services postaux non seulement les services consistant cumulativement en la levée, le tri, l'acheminement et la distribution des envois postaux, mais aussi les services consistant en une ou plusieurs de ces opérations.

26 D'autre part, la requérante au principal considère que, en raison de son désistement dans le litige au principal de ses moyens concernant le droit de l'Union, le renvoi préjudiciel serait devenu sans objet.

27 À cet égard, il convient de rappeler que, dans le cadre de la coopération entre la Cour et les juridictions nationales, telle que prévue à l'article 267 TFUE, il appartient au seul juge national, qui est saisi du litige et qui doit assumer la responsabilité de la

décision juridictionnelle à intervenir, d'apprécier, au regard des particularités de l'affaire pendante devant lui, tant la nécessité d'une décision préjudicielle pour être en mesure de rendre son jugement que la pertinence des questions qu'il pose à la Cour (voir, notamment, arrêts du 7 janvier 2003, BIAO, C-306/99, Rec. p. I-1, point 88; du 14 décembre 2006, Confederación Española de Empresarios de Estaciones de Servicio, C-217/05, Rec. p. I-11987, point 16, et du 2 avril 2009, Pedro IV Servicios, C-260/07, Rec. p. I-2437, point 28).

28 La faculté de déterminer les questions à soumettre à la Cour est donc dévolue au seul juge national et les parties ne sauraient en changer la teneur. Par ailleurs, une modification de la substance des questions préjudicielles ou une réponse aux questions complémentaires mentionnées par les requérantes au principal dans leurs observations serait incompatible avec le rôle dévolu à la Cour par l'article 267 TFUE ainsi qu'avec l'obligation de la Cour d'assurer la possibilité aux gouvernements des États membres et aux parties intéressées de présenter des observations conformément à l'article 23 du statut de la Cour de justice de l'Union européenne, compte tenu du fait que, en vertu de cette disposition, seules les décisions de renvoi sont notifiées aux parties intéressées (voir arrêt du 15 octobre 2009, Hochtief et Linde-Kca-Dresden, C-138/08, Rec. p. I-9889, points 21 et 22 ainsi que jurisprudence citée).

29 De surcroît, si la Cour ne peut pas statuer lorsque la procédure devant le juge de renvoi est clôturée (arrêt du 16 juillet 1992, Lourenço Dias, C-343/90, Rec. p. I-4673, point 18), l'article 267 TFUE ne permet pas non plus à la Cour d'apprécier l'intérêt actuel, dans le cadre de la procédure devant le juge national, de la question posée, même en présence de modifications du droit interne concernant l'espèce (arrêt du 14 décembre 1971, Politi, 43/71, Rec. p. 1039, point 3).

30 En l'occurrence, d'une part, la juridiction de renvoi n'ayant admis ni la nécessité ni la pertinence d'une question portant sur le caractère cumulatif ou alternatif des opérations visées dans la notion de «services postaux» au sens de l'article 2, paragraphe 1, de la directive 97/67, la Cour ne saurait se livrer à une analyse à cet égard.

31 D'autre part, la juridiction de renvoi n'ayant pas non plus retiré formellement sa demande de décision préjudicielle, malgré la demande en ce sens de la requérante au principal, et la procédure au principal n'étant pas clôturée, il y a lieu de constater que la réponse de la Cour aux questions posées par cette juridiction demeure nécessaire à celle-ci pour être en mesure de rendre son jugement.

Sur la première question

32 Par sa première question, la juridiction de renvoi demande, en substance, si la directive 97/67, au regard des modifications apportées par les directives 2002/39 et 2008/6, doit être interprétée en ce sens qu'elle s'oppose à une réglementation nationale qui rend obligatoire pour les prestataires de services postaux ne relevant pas du service universel une procédure externe de traitement des réclamations des utilisateurs de ces services.

33 À titre liminaire, il y a lieu de relever que la directive 97/67, tant dans sa version initiale que dans celle résultant des modifications apportées par les directives 2002/39 et 2008/6, prévoit, à son article 19, deux types de procédure de traitement des réclamations des utilisateurs des services postaux, à savoir une procédure interne auprès du prestataire des services et une procédure externe auprès de l'autorité nationale compétente.

34 La juridiction de renvoi émet des doutes quant à la possibilité de rendre obligatoire, pour les prestataires de services postaux ne relevant pas du service universel, la procédure externe de traitement des réclamations, étant donné que, selon cette juridiction, la directive 97/67 procéderait à une harmonisation complète en ce qui concerne

les procédures de traitement de réclamations et n'aurait imposé une telle obligation qu'au prestataire du service universel, depuis les modifications apportées par la directive 2002/39, et à tous les autres prestataires de services postaux relevant du service universel, depuis celles apportées par la directive 2008/6.

35 À cet égard, il convient de relever, en premier lieu, que, contrairement à ce qu'estime la juridiction de renvoi, la directive 97/67 ne procède pas à une harmonisation complète des procédures de traitement de réclamations qu'elle prévoit.

36 En effet, d'une part, ainsi qu'il résulte du dixième considérant de la directive 97/67, cette dernière se présente comme un cadre de principes généraux adopté au niveau de l'Union, la fixation des procédures précises incombant aux États membres (arrêt du 11 mars 2004, Asempre et Asociación Nacional de Empresas de Externalización y Gestión de Envíos y Pequeña Paquetería, C-240/02, Rec. p. I-2461, point 30), lesquels doivent pouvoir choisir le régime le mieux adapté à leur situation propre.

37 D'autre part, une telle absence d'harmonisation complète est d'autant plus évidente en ce qui concerne les procédures de traitement des réclamations prévues par la directive 97/67.

38 Ainsi, il ressort du trente-cinquième considérant et de l'article 19 de la directive 97/67, dans sa version initiale comme dans ses versions ultérieures, que les procédures de traitement des réclamations, qui doivent être transparentes, simples et peu coûteuses, d'une part, visent à l'amélioration de la qualité du service en prévoyant le règlement rapide, équitable et efficace des litiges éventuels et, d'autre part, complémentent les voies de recours ouvertes par le droit national et le droit de l'Union.

39 En second lieu, les autres doutes émis par la juridiction de renvoi en ce qui concerne la conformité de la loi de 1991 à la directive 97/67 sont à écarter parce qu'ils ne correspondent pas non plus au contenu des dispositions pertinentes de cette directive, dans sa version initiale comme dans ses versions modifiées, quant aux procédures de traitement des réclamations.

40 En effet, la directive 97/67 a toujours maintenu le caractère complémentaire desdites procédures par rapport aux voies de recours ouvertes par le droit national et, partant, la marge de manœuvre des États membres à cet égard. Si les modifications apportées à cette directive ont restreint progressivement cette marge de manœuvre, il y a lieu de relever que les limites et les orientations ainsi imposées visent à étendre les procédures de traitement des réclamations à tout prestataire des services postaux.

41 Ainsi, tout d'abord, aux termes des articles 2, point 17, et 19, premier et troisième alinéas, de la directive 97/67, les États membres devaient veiller à l'établissement de procédures internes et externes de traitement des réclamations, par le prestataire du service universel, concernant les seules prestations dudit service. L'obligation qui pesait sur les États membres se limitait donc à ces prestations et audit prestataire, lesdits États disposant toutefois d'une marge de manœuvre leur permettant d'ouvrir d'autres voies de recours.

42 Ensuite, la directive 2002/39 a notamment ajouté un nouvel alinéa audit article 19, selon lequel les États membres pouvaient prévoir que le «principe», consistant à veiller à l'établissement des procédures de traitement des réclamations, fût également appliqué aux bénéficiaires de services qui ne relevaient pas du service universel ou qui, tout en relevant de ce service, n'étaient pas fournis par le prestataire du service universel.

43 En substance, les termes du troisième alinéa de l'article 19, dans sa version initiale, n'ayant pas été modifiés, l'obligation et la marge de manœuvre des États membres, évoquées au point 41 du présent arrêt, demeuraient les mêmes dans ces deux versions de la directive 97/67. Toutefois, ainsi qu'il ressort du vingt-huitième considérant de la directive 2002/39, les modifications incorporées à l'article 19 de la directive 97/67 avaient pour but d'encourager les États membres à étendre les procédures internes de traitement des réclamations au bénéfice des utilisateurs de l'ensemble des services postaux, qu'il s'agisse de services universels ou non et que le prestataire desdits services soit le prestataire du service universel ou le titulaire d'une autorisation.

44 Enfin, la directive 2008/6 a notamment modifié l'article 2, point 17, de la directive 97/67 et l'article 19, premier alinéa, de cette directive, telle que modifiée par la directive 2002/39, en prévoyant l'établissement par tous les prestataires de services postaux de procédures internes de traitement des réclamations des utilisateurs, ces derniers étant désormais définis comme toute personne physique ou morale bénéficiaire d'une prestation de service postal.

45 L'article 19, paragraphe 1, troisième alinéa, de la directive 97/67, telle que modifiée par la directive 2008/6, qui est une disposition nouvelle, prévoit que les États membres doivent encourager également la mise en place de systèmes indépendants de règlement amiable des litiges entre les prestataires de services postaux et les utilisateurs. Le paragraphe 2, premier alinéa, dudit article contient également une obligation nouvelle puisqu'elle étend la procédure externe de traitement des réclamations des utilisateurs aux entreprises fournissant des services postaux relevant du service universel.

46 Ainsi qu'il ressort du quarante-deuxième considérant de la directive 2008/6, ces modifications visent à ne plus limiter l'application des principes minimaux définis pour le traitement des réclamations aux seuls prestataires du service universel.

47 Il s'ensuit que la directive 97/67, dans sa version initiale comme dans ses versions modifiées, conçoit les procédures de traitement de réclamations qu'elle prévoit comme un cadre minimal qui complémente des voies de recours ouvertes par le droit national et le droit de l'Union, et que les États membres ont donc une marge de manœuvre pour fixer les procédures précises et choisir le régime le mieux adapté à leur situation propre, tout en respectant les limites et les orientations imposées par cette directive.

48 De telles limites et orientations consistent, d'abord, dans l'obligation de veiller à la mise en place des procédures internes et externes de traitement des réclamations par le(s) prestataire(s) du service universel, obligation déjà prévue dans la version initiale de la directive 97/67.

49 Ensuite, la directive 97/67 a imposé l'obligation de veiller à la mise en place des procédures internes, par tous les prestataires des services postaux et, externes, par les entreprises fournissant des services postaux relevant du service universel, obligation introduite par la directive 2008/6, en complétant l'orientation déjà établie par la directive 2002/39.

50 Enfin, il résulte de la directive 97/67 l'obligation d'encourager la mise en place de systèmes indépendants de règlement amiable des litiges entre les prestataires de services postaux et les utilisateurs, obligation introduite par la directive 2008/6.

51 Dès lors, une réglementation nationale, telle que la loi de 1991, qui rend obligatoire pour les prestataires de services postaux ne relevant pas du service universel une procédure externe de traitement des réclamations des utilisateurs de ces services, non seulement ne s'oppose pas à la directive 97/67, dans sa version initiale comme dans ses versions modifiées, mais répond, par ailleurs, à l'obligation prévue par cette dernière, depuis sa modification par la directive 2008/6, d'encourager la mise en place

de systèmes indépendants de règlement amiable des litiges entre les prestataires de services postaux et les utilisateurs.

52 Par conséquent, il y a lieu de répondre à la première question posée que la directive 97/67, dans sa version initiale et dans ses versions telles que modifiées par les directives 2002/39 et 2008/6, doit être interprétée en ce sens qu'elle ne s'oppose pas à une réglementation nationale qui rend obligatoire pour les prestataires de services postaux ne relevant pas du service universel une procédure externe de traitement des réclamations des utilisateurs de ces services.

Sur la seconde question

53 Par sa seconde question, la juridiction de renvoi demande, en substance, si l'article 56 TFUE doit être interprété en ce sens qu'il s'oppose à une réglementation nationale qui rend obligatoire pour les prestataires de services postaux ne relevant pas du service universel une procédure externe de traitement des réclamations des utilisateurs de ces services.

54 À titre liminaire, il convient de relever que, si Express Line est une société de droit belge, elle fait toutefois partie du groupe d'entreprises DHL, dont le siège social est situé en Allemagne. En outre, il ne ressort pas de la décision de renvoi ou des antécédents du litige au principal que ce dernier puisse avoir pour origine une prestation de services particulière entre deux ou plusieurs États membres.

55 Dans ces conditions, la liberté mise en cause dans l'affaire au principal est non pas la libre prestation de services, mais la liberté d'établissement. Par conséquent, il convient de comprendre la seconde question posée comme visant à savoir si l'article 49 TFUE doit être interprété en ce sens qu'il s'oppose à une réglementation nationale qui, telle la loi de 1991, rend obligatoire pour les prestataires de services postaux ne relevant pas du service universel une procédure externe de traitement des réclamations des utilisateurs de ces services.

56 Selon la juridiction de renvoi, l'obligation de se soumettre à une telle procédure constituerait une restriction à la liberté d'établissement des prestataires de services postaux ne relevant pas du service universel originaires d'États membres autres que le Royaume de Belgique et désireux de s'établir dans cet État membre. Or, si ladite restriction peut être justifiée par une raison impérieuse d'intérêt général de protection des consommateurs, l'article 49 TFUE ne permettrait pas de rendre obligatoire ladite procédure s'agissant des litiges concernant des services postaux comme le courrier express, où la grande majorité des utilisateurs sont des professionnels.

57 À cet égard, il y a lieu de relever que, ainsi que cela est rappelé au point 35 du présent arrêt, la directive 97/67 ne procède pas à une harmonisation complète en ce qui concerne les procédures de traitement des réclamations des utilisateurs des services postaux, et que, par conséquent, les États membres disposent d'une marge de manœuvre à cet égard, dans le respect des limites découlant du droit de l'Union.

58 Par rapport à la liberté d'établissement des ressortissants d'un État membre sur le territoire d'un autre État membre, il y a lieu de rappeler que, conformément à une jurisprudence constante, une telle liberté comporte l'accès aux activités non salariées et leur exercice ainsi que la constitution et la gestion d'entreprises dans les conditions définies par la législation de l'État d'établissement pour ses propres ressortissants

(voir arrêt du 1er octobre 2009, Gaz de France — Berliner Investissement, C-247/08, Rec. p. I-9225, point 54 et jurisprudence citée).

59 En ce qui concerne les sociétés constituées en conformité avec la législation d'un État membre et ayant leur siège statutaire, leur administration centrale ou leur principal établissement à l'intérieur de l'Union européenne, cette liberté comprend, conformément à l'article 54 TFUE, le droit d'exercer leur activité dans l'État membre concerné par l'intermédiaire d'une filiale, d'une succursale ou d'une agence (voir, notamment, arrêts du 21 septembre 1999, Saint-Gobain ZN, C-307/97, Rec. p. I-6161, point 35; du 12 septembre 2006, Cadbury Schweppes et Cadbury Schweppes Overseas, C-196/04, Rec. p. I-7995, point 41, ainsi que du 13 mars 2007, Test Claimants in the Thin Cap Group Litigation, C-524/04, Rec. p. I-2107, point 36).

60 La Cour a rappelé à maintes reprises que l'article 49 TFUE s'oppose à toute mesure nationale qui, même applicable sans distinction tenant à la nationalité, est susceptible de gêner ou de rendre moins attrayant l'exercice, par les ressortissants de l'Union, de la liberté d'établissement garantie par le traité et que de tels effets restrictifs peuvent se produire lorsque, en raison d'une réglementation nationale, une société peut être dissuadée de créer des entités subordonnées, telles qu'un établissement stable, dans d'autres États membres et d'exercer ses activités par l'intermédiaire de telles entités (arrêt du 11 mars 2010, Attanasio Group, C-384/08, Rec. p. I-2055, points 43 et 44 ainsi que jurisprudence citée).

61 En l'espèce, la mesure en cause ne comporte aucune restriction à la liberté d'établissement.

62 En effet, d'abord, cette mesure est appliquée, sans distinction tenant à la nationalité, à tout prestataire de services postaux ne relevant pas du service universel établi en Belgique. Ensuite, ainsi que M. l'avocat général l'a relevé au point 77 de ses conclusions, les opérateurs ne sauraient prétendre à ce qu'un État membre n'ait pas de structures de protection juridique des intérêts de leurs clients qui offrent des modes de

résolution extrajudiciaire des litiges. Enfin, la quasi-totalité des États membres a également étendu les systèmes externes de traitement des réclamations aux prestataires de services postaux ne relevant pas du service universel.

63 Dans ces conditions, il ne saurait être valablement soutenu que le seul fait de rendre obligatoire pour les prestataires de services postaux ne relevant pas du service universel une procédure externe de traitement des réclamations des utilisateurs de ces services est susceptible de gêner ou de rendre moins attrayant l'exercice, par les ressortissants de l'Union, de la liberté d'établissement garantie par le traité.

64 Par conséquent, il convient de répondre à la seconde question posée que l'article 49 TFUE doit être interprété en ce sens qu'il ne s'oppose pas à une réglementation nationale qui rend obligatoire pour les prestataires de services postaux ne relevant pas du service universel une procédure externe de traitement des réclamations des utilisateurs de ces services.

Sur les dépens

65 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 (troisième chambre) dit pour droit:

1) **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 initiale et dans ses versions telles que modifiées par les directives 2002/39/CE du Parlement européen et du Conseil, du 10 juin 2002, et 2008/6/CE du Parlement européen et du Conseil, du 20 février 2008, doit être interprétée en ce sens qu'elle ne s'oppose pas à une réglementation nationale qui rend obligatoire pour les prestataires de services postaux ne relevant pas du service universel une procédure externe de traitement des réclamations des utilisateurs de ces services.**

2) **L'article 49 TFUE doit être interprété en ce sens qu'il ne s'oppose pas à une réglementation nationale qui rend obligatoire pour les prestataires de services postaux ne relevant pas du service universel une procédure externe de traitement des réclamations des utilisateurs de ces services.**

Signatures