Recueil de la jurisprudence

CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL
M. MANUEL CAMPOS SÁNCHEZ-BORDONA
présentées le 24 septembre 2020 [1]

Affaires jointes C-434/19 et C-435/19

Poste Italiane SpA
contre
Riscossione Sicilia SpA agente riscossione per la provincia di Palermo e delle altre provincie siciliane (C-434/19)
et
Agenzia delle entrate – Riscossione
contre
Poste Italiane SpA (C-435/19),
avec l'intervention de
Poste italiane SpA – Bancoposta

[demande de décision préjudicielle formée par la Corte suprema di cassazione (Cour de cassation, Italie)]

« Renvoi préjudiciel – Concurrence – Aide d'État – Abus de position dominante – Entreprise bénéficiaire de droits spéciaux ou exclusifs accordés par les États membres – Services d'intérêt économique général (SIEG) – Gestion du service lié au compte courant postal affecté à la perception de la taxe foncière communale – Commissions fixées unilatéralement par l'entreprise bénéficiaire »

1. En Italie, de 1992 à 2011, les contribuables assujettis à la taxe foncière communale (ci-après l'« ICI ») la payaient à des concessionnaires chargés de leur recouvrement (ci-après les « concessionnaires »), qui, avant octobre 2006, étaient des organismes privés [2].

2. Le paiement devait être effectué soit en espèces, soit par dépôt sur un compte courant postal que les concessionnaires devaient obligatoirement ouvrir dans l'une des agences de Poste Italiane SpA [3]. Cette société facturait aux titulaires du compte une commission pour chaque opération de versement.

3. La Corte suprema di cassazione (Cour de cassation, Italie) demande si le régime de « monopole légal » institué en faveur de Poste Italiane pour gérer le service de compte courant postal sur lequel était versé l'ICI est une aide d'État contraire aux articles 106 et 107 TFUE. Elle souhaite également savoir si ce régime est compatible avec l'article 102 TFUE.

1 Langue originale : l'espagnol.

2 Le recouvrement des taxes avait été confié exclusivement, depuis le 1er octobre 2006, à l'Agenzia delle Entrate (administration fiscale, Italie), une entité publique. En 2017, l'organisme public « Agenzia delle entrate – Riscossione » a été créé, lequel a assuré les fonctions de recouvrement avec le pouvoir d'agir au nom des administrations territoriales (régions, provinces et communes).

3 Poste Italiane SpA est une société de droit privé à capitaux majoritairement publics, créée à la suite de la transformation de l'Amministrazione autonoma delle Poste e delle Telecomunicazioni (Administration autonome des postes et des télécommunications) en un organisme public économique et, par la suite, en une société par actions.

I. Le cadre juridique

A. Le droit de l'Union

4. L'article 14 TFUE dispose ce qui suit :

« Sans préjudice de l'article 4 du traité sur l'Union européenne et des articles 93, 106 et 107 du présent traité, et eu égard à la place qu'occupent les services d'intérêt économique général parmi les valeurs communes de l'Union ainsi qu'au rôle qu'ils jouent dans la promotion de la cohésion sociale et territoriale de l'Union, l'Union et ses États membres, chacun dans les limites de leurs compétences respectives et dans les limites du champ d'application des traités, veillent à ce que ces services fonctionnent sur la base de principes et dans des conditions, notamment économiques et financières, qui leur permettent d'accomplir leurs missions. Le Parlement européen et le Conseil, statuant par voie de règlements conformément à la procédure législative ordinaire, établissent ces principes et fixent ces conditions, sans préjudice de la compétence qu'ont les États membres, dans le respect des traités, de fournir, de faire exécuter et de financer ces services. »

5. L'article 102 TFUE est libellé comme suit :

« Est incompatible avec le marché intérieur et interdit, dans la mesure où le commerce entre États membres est susceptible d'en être affecté, le fait pour une ou plusieurs entreprises d'exploiter de façon abusive une position dominante sur le marché intérieur ou dans une partie substantielle de celui-ci.

Ces pratiques abusives peuvent notamment consister à :

a) imposer de façon directe ou indirecte des prix d'achat ou de vente ou d'autres conditions de transaction non équitables,

b) limiter la production, les débouchés ou le développement technique au préjudice des consommateurs,

c) appliquer à l'égard de partenaires commerciaux des conditions inégales à des prestations équivalentes, en leur infligeant de ce fait un désavantage dans la concurrence,

d) subordonner la conclusion de contrats à l'acceptation, par les partenaires, de prestations supplémentaires qui, par leur nature ou selon les usages commerciaux, n'ont pas de lien avec l'objet de ces contrats. »

6. L'article 106, paragraphes 1 et 2, TFUE énonce ce qui suit :

« 1. Les États membres, en ce qui concerne les entreprises publiques et les entreprises auxquelles ils accordent des droits spéciaux ou exclusifs, n'édictent ni ne maintiennent aucune mesure contraire aux règles des traités, notamment à celles prévues aux articles 18 et 101 à 109 inclus.

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

7. L'article 107, paragraphe 1, TFUE dispose comme suit :

« Sauf dérogations prévues par les traités, sont incompatibles avec le marché intérieur, dans la mesure où elles affectent les échanges entre États membres, les aides accordées par les États ou au moyen de ressources d'État sous quelque forme que ce soit qui faussent ou qui menacent de fausser la concurrence en favorisant certaines entreprises ou certaines productions. »

8. Conformément à l'article 108, paragraphe 3, TFUE :

« La Commission est informée, en temps utile pour présenter ses observations, des projets tendant à instituer ou à modifier des aides. Si elle estime qu'un projet n'est pas compatible avec le marché intérieur, aux termes de l'article 107, elle ouvre sans délai la procédure prévue au paragraphe précédent. L'État membre intéressé ne peut mettre à exécution les mesures projetées, avant que cette procédure ait abouti à une décision finale. »

B. Le droit national

1. Réglementation applicable aux comptes courants postaux

a) Loi nº 662 de 1996

9. Aux termes de l'article 2 de la loi nº 662 de 1996 [4] :

« 18. [...] À compter du 1er janvier 1997, [...] Poste Italiane peut fixer des commissions à charge des titulaires de comptes postaux. [...]

19. Les services postaux et de paiement pour lesquels un régime de monopole légal n'est pas expressément prévu par la réglementation en vigueur sont fournis par l'entreprise Poste Italiane et les autres opérateurs opérant en régime de libre concurrence. [...] Il est fait obligation à l'entreprise Poste Italiane de tenir un registre comptable séparé, en distinguant en particulier entre les coûts et recettes liés aux prestations de service fournies dans le cadre d'un régime de monopole légal et ceux liés aux prestations fournies dans le cadre d'un régime de libre concurrence.

20. À compter du 1er avril 1997, les prix des services visés au paragraphe 19 sont fixés, y compris par voie conventionnelle, par l'entreprise Poste Italiane, en tenant compte des exigences de la clientèle et des caractéristiques de la demande, ainsi que de l'exigence de préserver et de développer les volumes de trafic [...] ».

b) Décret nº 144 du président de la République de 2001

10. Conformément à l'article 3, paragraphe 1, du décret nº 144 du président de la République de 2001 [5], « les rapports avec la clientèle, ainsi que le compte courant postal, sont régis – sauf disposition contraire du présent règlement – par voie contractuelle, dans le respect des règles du code civil et des lois spéciales ».

4 Legge 23 dicembre 1996, n. 662 – Misure di razionalizzazione della finanza pubblica (loi nº 662 relative aux mesure de rationalisation des finances publiques ; GURI nº 303, du 28 décembre 1996, supplément ordinaire nº 233, ci-après la « loi nº 662/1996 »).

5 Decreto del Presidente della Repubblica 14 marzo 2001, n. 144 – Regolamento recante norme sui servizi di bancoposta (décret du président de la République nº 144, portant réglementation relative aux services bancaires postaux, du 14 mars 2001 ; GURI nº 94, du 23 avril 2001 ; ci-après le « décret nº 144/2001 »).

c) Décision nº 57/1996 du conseil d'administration de Poste Italiane

11. Par cette décision, il a été prévu de prélever une commission sur chaque opération de gestion du compte courant postal des concessionnaires du service de perception de taxes. Son montant a été fixé à 0,05 euro entre le 1er avril 1997 et le 31 mai 2001, et à 0,23 euro entre le 1er juin 2001 et le 31 décembre 2003.

2. Réglementation applicable aux taxes des collectivités territoriales

a) Décret législatif nº 504 de 1992

12. Aux termes de l'article 10, paragraphe 3, du décret législatif nº 504 de 1992[6] :

« L'impôt dû en vertu du paragraphe 2 doit être acquitté par versement direct au concessionnaire en charge de la perception dans la circonscription à laquelle appartient la commune visée à l'article 4 ou sur un compte courant postal établi à cet effet au nom du concessionnaire susmentionné [...]. La commission due au concessionnaire est à la charge de la commune taxatrice et est fixée à 1 % des sommes perçues, avec un minimum de [1,75 euro] et un maximum de [50 euros] pour chaque versement effectué par le contribuable. »

b) Arrêté nº 567 du ministère des Finances de 1993

13. Les articles 5 à 7 de l'arrêté nº 567 du ministère des Finances de 1993[7] permettent aux titulaires d'un compte fiscal de verser directement aux guichets du concessionnaire ou auprès d'un établissement de crédit, par la voie d'un mandat irrévocable de paiement au concessionnaire, les montants relatifs à l'impôt sur le revenu des personnes physiques, l'impôt sur le revenu des personnes morales, même dus en qualité de tiers-payeur, l'impôt local sur les revenus, les impôts de substitution aux impôts susmentionnés et la taxe sur la valeur ajoutée.

c) Décret législatif nº 446 de 1997

14. L'article 59, paragraphe 1, du décret législatif nº 446 de 1997[8] réserve aux communes l'adoption de la réglementation en matière de perception des contributions locales, avec pour objectif de rationaliser les modalités d'exécution des paiements, en prévoyant, outre le paiement au concessionnaire, le paiement sur le compte courant postal établi au nom de l'administration fiscale de la commune, le paiement direct auprès de cette dernière et le paiement par la voie du système bancaire.

6 Decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 504 – Riordino della finanza degli enti territoriali, a norma dell'articolo 4 della legge 23 ottobre 1992, n. 421 (décret législatif nº 504 relatif à la réorganisation du financement des collectivités territoriales en application de l'article 4 de la loi nº 421 du 23 octobre 1992 ; GURI nº 305 du 30 décembre 1992, supplément ordinaire nº 137 ; ci-après le « décret législatif nº 504/1992 »).

7 Decreto del Ministro delle Finanze 28 dicembre 1993, n. 567 – Regolamento di attuazione dell'art. 78, commi da 27 a 38, della legge 30 dicembre 1991, n. 413, concernente l'istituzione del conto fiscale (arrêté n 567 du ministère des Finances – règlement de mise en œuvre de l'article 78, paragraphes 27 à 38, de la loi nº 413 du 30 décembre 1991 relative à la mise en place du compte fiscal ; GURI n 306, du 31 décembre 1993).

8 Decreto legislativo 15 dicembre 1997, n. 446 – Istituzione dell'imposta regionale sulle attività produttive, revisione degli scaglioni, delle aliquote e delle detrazioni dell'Irpef e istituzione di una addizionale regionale a tale imposta, nonché riordino della disciplina dei tributi locali (décret législatif nº 446 du 15 décembre 1997 portant instauration de l'impôt régional sur les activités productives, révision des tranches, des taux et des déductions de l'impôt sur les revenus des personnes physiques et institution d'une taxe additionnelle régionale à cet impôt, ainsi que réorganisation de la réglementation de la fiscalité locale ; GURI nº 298, du 23 décembre 1997, supplément ordinaire nº 252, ci-après le « décret législatif nº 446/1997 »).

d) Décret-loi nº 70 de 2011

15. Aux termes de l'article 7, paragraphe 2, sous gg-septiès), du décret-loi nº 70 de 2011 [9] [10] :

« Dans le cas où la perception des recettes est confiée aux [concessionnaires], celle-ci est effectuée au moyen de l'ouverture d'un ou plusieurs comptes courants de perception, postaux ou bancaires, au nom de l'attributaire et affectés au recouvrement des recettes du pouvoir adjudicateur, sur lesquels doit être versé l'ensemble des sommes perçues. »

II. Les faits (selon les décisions de renvoi), les litiges au principal et les questions préjudicielles

16. Les activités de Poste Italiane ont été définies au fur et à mesure du développement de son processus de privatisation. En particulier, la législation nationale lui a réservé la fourniture de certains services, avec l'obligation de tenir une comptabilité séparée.

17. L'article 10, paragraphe 3, du décret législatif nº 504/1992 a prévu comme modalités de versement de l'ICI soit le « versement direct au concessionnaire en charge de la perception dans la circonscription à laquelle appartient la commune [de l'immeuble taxé] », soit le versement « sur le compte courant postal correspondant ouvert au nom du concessionnaire ». Le concessionnaire était donc tenu d'ouvrir un compte courant postal pour s'acquitter de l'obligation contractée auprès de la collectivité territoriale taxatrice.

18. Selon la juridiction de renvoi, jusqu'en 2011, cette obligation n'a pas été affectée par les réformes ultérieures qui ont élargi les modalités de paiement des taxes locales (mandat irrévocable aux banques, paiement aux guichets de la municipalité ou versement sur des comptes au nom de la trésorerie municipale). Ce n'est qu'en 2011 que le concessionnaire chargé du recouvrement des taxes locales s'est vu reconnaître la faculté d'ouvrir simplement un seul compte courant bancaire plutôt qu'un compte postal.

19. Les critères de fixation des tarifs des services postaux et de paiement ont également varié au cours du processus de privatisation de l'Amministrazione delle Poste [11]. En particulier :

– En 1996, il a été convenu qu'une commission serait prélevée pour chaque transaction effectuée dans le cadre de la gestion des relations de compte courant postal avec les concessionnaires du service de recouvrement fiscal.

– En 2001, il a été décidé d'appliquer le régime contractuel civil aux relations avec la clientèle ainsi qu'aux comptes courants postaux, déjà en vigueur pour les comptes bancaires.

9 Decreto legge 13 maggio 2011, n. 70 – Semestre Europeo – Prime disposizioni urgenti per l'economia [décret-loi du 13 mai 2011 relatif au semestre européen – premières dispositions urgentes en faveur de l'économie (GURI nº 110, du 13 mai 2011)]. Il a été converti (avec des modifications) en legge 12 luglio 2011, n. 106 (loi nº 106), du 12 juillet 2011 (GURI nº 160 du 12 juillet 2011), modifiée ultérieurement par le decreto legge 6 dicembre 2011, n. 201 (décret-loi nº 201), du 6 décembre 2011, converti à son tour (avec des modifications) en legge 22 dicembre 2011, n. 214 (loi nº 214), du 22 décembre 2011 ; ci-après le « décret-loi nº 70/2011 »).

10 Dans sa version modifiée par l'article 5, paragraphe 8-bis, du decreto legge 2 marzo 2012, n. 16 (décret-loi nº 16), du 2 mars 2012, converti (avec des modifications) en legge 26 aprile 2012, n. 44 (loi nº 44), du 26 avril 2012.

11 Il a été prévu d'interdire les prestations gratuites pour le compte des administrations publiques et organismes publics, de réorganiser la consultation des ministres compétents et de supprimer toute obligation tarifaire ou sociale pour les services en régime de concurrence.

20. Les litiges qui sont à l'origine de ces renvois préjudiciels opposent Poste Italiane à deux concessionnaires [12], auxquels cette société réclame le paiement des commissions au titre de chaque versement de l'ICI sur ses comptes courants postaux de 1997 à 2011 :

– D'une part (affaire C-434/19), Poste Italiane a demandé que Riscossione Sicilia soit condamnée à lui verser la commission litigieuse. Après que sa demande a été rejetée en première instance, la juridiction d'appel a reconnu le droit de Poste Italiane au titre de la période postérieure au 1er juin 2006.

– D'autre part (affaire C-435/19), une demande similaire, formulée par Poste Italiane contre l'Agenzia, a également été rejetée en première instance puis accueillie en appel.

21. À la suite des pourvois formés respectivement devant la Corte suprema di cassazione (Cour de cassation), cette dernière a décidé de surseoir à statuer et de poser deux questions préjudicielles identiques, qui sont libellées comme suit :

« 1) Les articles 14 TFUE [...] et 106, paragraphe 2, TFUE [...], ainsi que la notion de "service économique d'intérêt général", s'opposent-ils à une réglementation telle que celle résultant des dispositions combinées de l'article 10, paragraphe 3, du décret législatif nº 504/1992 et de l'article 2, paragraphes 18 à 20, de la loi nº 662/1996, qui instaure et maintient, y compris après la privatisation des services bancaires postaux proposés par [Poste Italiane], une activité réservée (en régime de monopole légal) en faveur de [Poste Italiane] ayant pour objet la gestion du service lié au compte courant postal affecté à la collecte d'un impôt local, à savoir l'ICI (taxe foncière communale), compte tenu de l'évolution de la réglementation nationale en matière de perception des impôts qui, depuis 1997 au moins, permet aux contribuables et aux collectivités locales taxatrices de recourir librement à des modalités de paiement et de perception des impôts (y compris locaux) par la voie du système bancaire ?

2) S'il devait être constaté, en réponse à la première question, que le monopole légal instauré en l'espèce répond aux caractéristiques du service économique d'intérêt général, les articles 106, paragraphe 2, TFUE [...] et 107, paragraphe 1, TFUE [...], tels qu'interprétés par la [Cour] en ce qui concerne les critères permettant de distinguer entre une mesure légale prise à titre de compensation pour [la prise en charge] d'obligations de service public et une aide d'État illégale (arrêt [...] Altmark [...] C-280/00), s'opposent-ils à une réglementation telle que celle résultant des dispositions combinées de l'article 10, paragraphe 3, du décret législatif nº 504/1992, de l'article 2, paragraphes 18 à 20, de la loi nº 662/1996, ainsi que de l'article 3, paragraphe 1, du décret nº 144/2001 [...], qui confère à [Poste Italiane le pouvoir de fixer unilatéralement le montant de la "commission" dont le concessionnaire (attributaire) du service de perception de l'ICI (taxe foncière communale) est redevable et qui est appliquée à chaque opération de gestion effectuée sur le compte courant postal établi au nom du concessionnaire/attributaire, compte tenu du fait que, par décision nº 57/1996 de son conseil d'administration, [Poste Italiane a fixé ladite commission à 100 lires pour la période du 1er avril 1997 au 31 mai 2001 et à 0,23 euro pour la période à partir du 1er juin 2001 ?

3) L'article 102, premier alinéa, TFUE [...], tel qu'interprété par la [Cour] [...], s'oppose-t-il à une réglementation telle que celle résultant des dispositions combinées de l'article 2, paragraphes 18 à 20, de la loi nº 662/1996, de l'article 3, paragraphe 1, du décret nº 144/2001 [...] et de l'article 10, paragraphe 3, du décret législatif nº 504/1992, dans la mesure où le concessionnaire (attributaire) a l'obligation d'acquitter la "commission", telle qu'elle a été unilatéralement fixée et/ou modifiée par [Poste Italiane et où il ne peut résilier le contrat de compte courant postal,

12 Riscossione Sicilia SpA – Agente riscossione per la provincia di Palermo e delle altre provincie siciliane (ci-après « Riscossione Sicilia ») (affaire C-434/19), et l'Agenzia delle entrate – Riscossione (ci-après l'« Agenzia ») (affaire C-435/19).

sous peine de manquer à l'obligation prévue à l'article 10, paragraphe 3, du décret législatif nº 504/1992, ainsi que, en conséquence, à l'obligation de perception de l'ICI (taxe foncière communale) qui lui incombe à l'égard de la collectivité locale taxatrice ? »

III. La procédure devant la Cour

22. Les questions préjudicielles sont parvenues à la Cour le 5 juin 2019.

23. Poste Italiane, l'Agenzia et la Commission européenne ont présenté des observations écrites en réponse aux questions de la Cour, formulées en remplacement de l'audience publique fixée au 22 avril 2020 et qui a ensuite été annulée.

IV. Analyse

A. Observation liminaire

24. Lorsqu'elle est saisie d'une demande de décision préjudicielle, la Cour doit s'en tenir aux faits et à l'exposé du droit interne que lui fournit la juridiction de renvoi [13].

25. En l'espèce, il ressort clairement de cet exposé que Poste Italiane dispose de ce que la juridiction de renvoi appelle un « monopole légal » dans la fourniture du service de compte courant pour l'encaissement de l'ICI. Ce monopole n'empêche toutefois pas les contribuables de payer la taxe directement aux concessionnaires, sans l'intermédiation de Poste Italiane, comme cela ressort des décisions de renvoi.

26. Tant dans ses observations écrites (points 12 à 15) qu'en réponse à une question spécifique de la Cour, Poste Italiane soutient qu'il existait, en outre, d'autres formes alternatives de paiement de l'ICI qui ne sont pas mentionnées dans les décisions de renvoi.

27. En particulier, elle affirme que ce paiement pouvait être effectué par l'intermédiaire d'« établissements de crédit [autres que Poste Italiane] convenus avec le concessionnaire » [14] et, depuis le décret législatif nº 446/1997, directement à l'administration territoriale taxatrice de l'ICI ou à certains des établissements financiers désignés par cette dernière [15].

28. Il appartient à la Corte suprema di cassazione (Cour de cassation) de se prononcer sur ces éléments, dont l'établissement pourrait, dans une certaine mesure, *affaiblir* la prémisse sur laquelle repose le renvoi préjudiciel.

B. Première question préjudicielle

29. Par la première de ses questions, la juridiction de renvoi souhaite savoir si l'activité réservée à Poste Italiane pour gérer le service lié au compte courant postal affecté à la collecte de l'ICI répond aux caractéristiques d'un service économique d'intérêt général.

13 Voir, notamment, arrêt du 2 avril 2020, Coty Germany (C-567/18, EU:C:2020:267, point 22).

14 À cet égard, elle renvoie au décret ministériel du 12 mai 1993, tel que modifié par le décret du 10 décembre 2001, en vertu duquel « le contribuable redevable [de l'ICI] peut recourir, pour le paiement, à des établissements de crédit convenus avec le concessionnaire ».

15 Elle cite, à l'appui de sa thèse, la circulaire nº 4 du ministère de l'Économie et des Finances du 30 mai 2002, intitulée « Précisions concernant le paiement de la taxe communale sur les biens immobiliers (ICI) ».

1. Positions des parties

30. Poste Italiane soutient que la première question est irrecevable tant au regard de l'article 14 TFUE que du fait qu'il appartient au juge national d'appliquer directement l'article 106, paragraphe 2, TFUE.

31. À titre subsidiaire, elle fait valoir que le régime légal de Poste Italiane ne lui confère pas un droit exclusif sur le service de perception de l'ICI, puisque les concessionnaires peuvent également utiliser d'autres moyens. Elle affirme qu'en tout état de cause, les conditions pour qualifier la gestion des comptes courants postaux de service d'intérêt économique général ne sont pas réunies.

32. L'Agenzia relève que la relation entre les concessionnaires et Poste Italiane est de nature monopolistique. Ceux-ci doivent impérativement ouvrir un compte courant postal auprès de cette société, laquelle peut modifier unilatéralement les conditions contractuelles.

33. Selon l'Agenzia, le service de compte postal fourni par Poste Italiane dans ces conditions, financé par une commission obligatoire, ne peut être assuré par d'autres entités – nationales ou européennes –, ce qui confère un avantage à une seule entreprise. En outre, les commissions n'auraient pas été fixées de manière objective et transparente, et les commissionnaires seraient empêchés de négocier des conditions plus favorables.

34. Selon la Commission, Poste Italiane ne semble pas liée par un acte (au sens de la jurisprudence de la Cour) qui l'oblige à fournir certaines prestations à titre d'obligations de service public.

2. Recevabilité

35. À mon avis, la référence à l'article 14 TFUE, dans les décisions de renvoi, n'entraîne pas l'irrecevabilité de la première question. Sans préjudice du fait que, comme Poste Italiane le relève, il n'est pas facile de comprendre la nature du doute que suscite l'interprétation de cette disposition, en l'espèce, la première question concerne bel et bien, sur le fond, l'article 106 TFUE : la référence à l'article 14 TFUE est incluse parce que les deux dispositions font référence aux « services d'intérêt économique général ».

36. L'article 14 TFUE porte sur les services d'intérêt économique général en ce qu'il précise que l'Union et les États membres veillent « à ce que ces services fonctionnent sur la base de principes et dans des conditions [...] qui leur permettent d'accomplir leurs missions ». L'article 106, paragraphe 2, TFUE énonce que le fait que ces services soient soumis aux règles des traités, notamment aux règles de concurrence, ne doit pas empêcher les entreprises chargées de la gestion de ces services d'accomplir « la mission particulière qui leur a été impartie ».

37. Ces deux dispositions ont donc une unité de sens : garantir que les services économiques d'intérêt général soient soumis aux traités, tout en veillant à ce que leurs missions particulières ne soient pas mises en échec.

38. Comme l'affirme Poste Italiane, il appartient au juge national d'apprécier la compatibilité des pratiques des entreprises chargées de la gestion de services d'intérêt économique général avec l'article 106 TFUE. C'est aux juges nationaux qu'il appartient de « vérifier si ces pratiques, au cas où elles sont contraires à cette disposition, peuvent être justifiées par les nécessités découlant de la mission particulière qui serait éventuellement impartie à l'entreprise » [16].

16 Arrêt du 18 juin 1991, ERT (C-260/89, EU:C:1991:254, point 34).

39. Toutefois, dans le cadre de l'article 267 TFUE, le juge national est libre de demander la collaboration de la Cour s'il le juge approprié afin de lui soumettre ses doutes au sujet de l'interprétation de l'article 106 TFUE [17]. Ces doutes peuvent légitimement porter sur la qualification d'une activité en tant que service d'intérêt économique général.

40. La Corte suprema di cassazione (Cour de cassation) soulève, en définitive, une question d'interprétation du droit de l'Union à laquelle la Cour est, en principe, tenue de répondre [18]. Elle ne pourrait éluder cette réponse que s'il était manifeste que l'interprétation sollicitée n'a aucun rapport avec le litige au principal, si elle était de nature hypothétique ou si la Cour ne disposait pas des éléments de fait et de droit nécessaires pour y répondre [19]. Aucun de ces éléments n'est avéré en ce qui concerne cette première question.

3. Sur le fond

41. Comme je viens de le rappeler, il appartient à la juridiction de renvoi de déterminer si Poste Italiane a effectivement été chargée de l'exécution d'obligations de service public clairement définies.

42. Sans préjudice de l'appréciation finale de cette juridiction, je suis d'accord avec Poste Italiane et avec la Commission sur le fait qu'il ne ressort pas de l'analyse du régime légal litigieux que les services financiers fournis par Poste Italiane aux concessionnaires chargés de la perception de l'ICI peuvent être qualifiés de services d'« intérêt économique général ».

43. La faculté reconnue aux États membres de définir les services d'intérêt économique général n'est pas illimitée, mais est soumise à un certain nombre de conditions. Il faut, en premier lieu, que l'entreprise en question soit effectivement chargée de l'exécution d'obligations de service public et que ces obligations soient clairement définies dans le droit national [20].

44. Cette condition « poursuit un objectif de transparence et de sécurité juridique qui exige la réunion de critères minimaux tenant à l'existence d'un ou de plusieurs actes de puissance publique définissant de manière suffisamment précise au moins la nature, la durée et la portée des obligations de service public incombant aux entreprises chargées de l'exécution de ces obligations » [21]. En effet, « en l'absence de définition claire de tels critères objectifs, il ne serait pas possible de contrôler si une activité particulière est susceptible de relever de la notion de SIEG » [22].

45. Or, en ce qui concerne son activité bancaire, rien ne prouve que Poste Italiane soit formellement tenue de fournir certaines prestations à titre d'obligations de service public, dans des conditions qui définissent de manière suffisamment précise la nature et la portée, de sorte que l'objectif de transparence et de sécurité juridique décrit ci-dessus n'est pas atteint. Ce seul élément suffirait à exclure qu'il s'agit d'un service d'intérêt économique général.

17 « [I]l 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, 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 ». Arrêt du 27 juin 2017, Congregación de Escuelas Pías Provincia Betania (C-74/16, EU:C:2017:496, point 24).

18 Loc. cit.

19 Voir, notamment, arrêt du 16 juin 2015, Gauweiler e.a. (C-62/14, EU:C:2015:400, point 25).

20 Arrêt du 20 décembre 2017, Comunidad Autónoma del País Vasco e.a./Commission (C-66/16 P à C-69/16 P, ci-après, l'« arrêt Comunidad Autónoma del País Vasco e.a./Commission », EU:C:2017:999, point 72).

21 Arrêt Comunidad Autónoma del País Vasco e.a./Commission, point 73.

22 Loc. cit.

46. Le fait que Poste Italiane assure, en sa qualité d'adjudicataire du service postal universel en Italie, dans ce domaine spécifique, un service d'intérêt économique général, qui ne fait pas débat, est une autre affaire. Cela étant, ainsi que la Cour l'a déjà relevé, parmi les services postaux visés par la directive 97/67/CE [23], ne sont pas inclus les services financiers fournis par les entreprises postales, « y compris ceux fournis à titre additionnel par les prestataires de services postaux » [24].

47. En résumé, les services financiers que Poste Italiane fournit à ses clients, profitant de ce que la juridiction de renvoi appelle le *déploiement* de son réseau de succursales sur l'ensemble du territoire, ne semblent pas être conçus comme un service d'intérêt général au sens de la jurisprudence de la Cour [25]. Parmi ces services figurent la mise à disposition de tiers (y compris les concessionnaires du service de perception de l'ICI) la possibilité d'ouvrir et de gérer des comptes courants, postaux ou autres.

C. Deuxième question préjudicielle

48. La Corte di cassazione (Cour de cassation) pose sa deuxième question dans l'hypothèse où il serait établi que « le monopole légal [de Poste Italiane] […] répond aux caractéristiques du service économique d'intérêt général ».

49. Dans le droit fil de leurs observations sur la première question, tant Poste Italiane que la Commission font valoir qu'il n'est pas nécessaire de répondre à la deuxième question : s'il n'est pas possible d'établir l'existence d'un service d'intérêt économique général, il est inutile de répondre à une question qui présuppose cette existence.

50. La Commission examine toutefois, à titre subsidiaire, si les « conditions Altmark » sont remplies dans la présente espèce [26]. Elle estime que, si tel n'était pas le cas, les commissions litigieuses devraient être qualifiées d'aide d'État incompatible avec l'article 107 TFUE.

51. À mon avis, étant donné la solution que je propose pour la première question, il n'y a pas lieu de procéder à l'analyse de la deuxième question, dont le postulat est précisément celui qui est rejeté dans le cadre de la première question.

52. En tout état de cause, j'examinerai la deuxième question à titre subsidiaire, à l'instar de la Commission. Il me semble opportun de souligner que ce que la juridiction de renvoi fait remarquer dans cette question est le pouvoir conféré à Poste Italiane de fixer unilatéralement le montant de la commission qui était facturée au concessionnaire. D'après son approche, ce serait le facteur déterminant pour apprécier la compatibilité des règles litigieuses avec l'article 106, paragraphe 2, et l'article 107, paragraphe 1, TFUE.

53. Pour qu'une mesure étatique puisse être qualifiée d'« aide » au sens de l'article 107TFUE, les conditions que j'analyse dans les développements suivants doivent être remplies cumulativement [27].

23 Directive 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), telle que modifiée par la directive 2008/6/CE du Parlement européen et du Conseil du 20 février 2008 (JO 2008, L 52, p. 3) (ci-après la « directive 97/67 »).

24 Arrêts du 11 mars 2004, Asempre et Asociación Nacional de Empresas de Externalización y Gestión de Envíos y Pequeña Paquetería (C-240/02, EU:C:2004:140, point 31), et du 22 octobre 2015, EasyPay et Finance Engineering (C-185/14, EU:C:2015:716, point 30).

25 Voir, dans le même ordre d'idées, points 1 et 2 de l'arrêt du 13 septembre 2013, Poste Italiane/Commission (T-525/08, non publié, EU:T:2013:481) : « Poste Italiane [...] assure le service postal universel et exerce des activités bancaires sur l'ensemble du territoire italien. [...] Les activités bancaires de la requérante [Poste Italiane] ne sont pas comprises dans ses obligations de service d'intérêt économique général ».

26 Arrêt du 24 juillet 2003, Altmark Trans et Regierungspräsidium Magdeburg (C-280/00, ci-après l'« arrêt Altmark », EU:C:2003:415).

27 Arrêt du 9 novembre 2017, Viasat Broadcasting UK/Commission (C-657/15 P, EU:C:2017:837, point 32), et arrêt Altmark, point 75.

1. Intervention de l'État ou au moyen de ressources d'État

54. Le décret législatif nº 504/1992 a imposé aux concessionnaires l'obligation d'ouvrir des comptes courants postaux pour la perception de l'ICI payé par les contribuables. Poste Italiane avait le droit correspondant (que lui conférait la loi nº 662/1996) de recevoir une commission pour la gestion de ces comptes, dont le montant avait été fixé dans la décision nº 57/1996 de son conseil d'administration.

55. Les commissions d'encaissement versées par les concessionnaires à Poste Italiane seraient, en principe, susceptibles de remplir la première condition Altmark si les fonds dont elles sont constituées pouvaient être qualifiés de ressources d'« État » (c'est-à-dire d'origine publique).

56. Or, les informations figurant dans le dossier ne permettent pas de déterminer clairement qui supporte, réellement et en dernier ressort, le paiement de ces commissions. Tant Poste Italiane que l'Agenzia ont répondu aux questions de la Cour en déclarant qu'il incombe, en principe, aux concessionnaires.

57. Toutefois, certains éléments donnent à penser que les concessionnaires peuvent affecter une partie des montants que les collectivités locales leur versent pour collecter l'ICI à ce paiement [28]. La commune qui leur confie la mission de recouvrement doit, en toute logique, rémunérer cette tâche. Si les sociétés concessionnaires affectent une partie de cette rémunération, indéniablement publique, au paiement de la commission à Poste Italiane, il pourrait s'agir de ressources d'État.

58. Ce serait également le cas si les communes taxatrices payaient la commission due à Poste Italiane, si les concessionnaires étaient eux-mêmes des entreprises publiques (comme la Commission le souligne avec insistance dans sa réponse aux questions de la Cour), ou, enfin, si Poste Italiane devait gérer les commissions perçues dans les conditions prescrites par les autorités publiques.

59. Il appartient à la juridiction de renvoi de clarifier ces points et, par conséquent, de vérifier si la première des conditions Altmark est remplie.

2. Possible affectation des échanges commerciaux avec les États membres et distorsions de concurrence

60. Dans la mesure où, en fournissant le service de compte courant postal, Poste Italiane opère dans un secteur ouvert à la concurrence (le secteur bancaire), il appartient également à la juridiction de renvoi d'établir si la perception des commissions litigieuses était susceptible d'affecter les échanges avec d'autres États membres et de fausser la concurrence [29].

61. Sous réserve de ce qui a été exposé précédemment [30], s'il était avéré que, à partir de 1997, la réglementation nationale qui permettait le paiement des taxes locales au moyen d'un compte bancaire courant au lieu d'un compte postal n'était pas applicable à la perception de l'ICI, la juridiction de renvoi devra apprécier l'incidence de cette exclusion sur l'activité d'autres établissements bancaires. Ce n'est que de cette manière qu'il sera possible d'évaluer si la mesure litigieuse a pu fausser la concurrence dans le secteur de la gestion de ces taxes.

28 L'article 10, paragraphe 3, du décret législatif nº 504/1992 a fixé cette rémunération en faveur des concessionnaires à 1 % des sommes recouvrées, avec un minimum de 1,75 euro et un maximum de 50 euros pour chaque paiement effectué par les contribuables.

29 Arrêt du 10 janvier 2006, Cassa di Risparmio di Firenze e.a. (C-222/04, EU:C:2006:8, point 140).

30 Points 24 à 28 des présentes conclusions.

62. La juridiction de renvoi devra également apprécier si les avantages que représente l'extension du réseau territorial de Poste Italiane constituaient une raison suffisante pour lui attribuer, directement et exclusivement, la gestion des comptes postaux des concessionnaires percevant l'ICI. On ne doit pas exclure, a priori, qu'une procédure de passation de marché public aurait pu être organisée, à laquelle auraient pu participer des opérateurs d'autres États membres [31].

3. Octroi d'un avantage

63. La mise à disposition de fonds publics doit se traduire par un avantage économique que l'entreprise bénéficiaire n'aurait pas obtenu dans des conditions normales de marché [32].

64. L'aide d'État visée à l'article 107 du TFUE est donc l'aide qui *procure un avantage,* et non l'aide strictement compensatoire. Pour qu'elles ne constituent pas une « aide d'État » au sens de l'article 107 du TFUE, ces aides doivent représenter la contrepartie de l'exécution d'obligations de service public [33].

65. C'est le seul cas dans lequel on considère que l'entreprise bénéficiaire ne profite pas, « en réalité, d'un avantage financier et que ladite intervention n'a donc pas pour effet de [la] mettre dans une position concurrentielle plus favorable par rapport aux entreprises qui [lui] font concurrence » [34].

66. À cette fin, quatre conditions *spécifiques,* également énoncées dans l'arrêt Altmark, doivent être remplies [35]. Cet arrêt pose donc deux séries de conditions :

– D'une part, celles qui sont requises, d'une manière générale, pour qu'une aide puisse être qualifiée d'« aide d'État » au sens de l'article 107 TFUE [36].

– D'autre part, celles qui sont nécessaires pour que l'on considère spécifiquement que la troisième condition générale n'est pas remplie (aide procurant un avantage).

67. Le fait qu'il y ait quatre conditions dans les deux cas peut prêter à confusion lorsque l'on parle, sans autre précision, des « conditions Altmark ». Afin d'éviter toute confusion, je ferai référence, dans les développements suivants, aux « conditions générales Altmark » et aux « conditions spécifiques Altmark » respectivement.

68. Les conditions *spécifiques* Altmark sont les suivantes :

– « Premièrement, l'entreprise bénéficiaire doit effectivement être chargée de l'exécution d'obligations de service public et ces obligations doivent être clairement définies » [37].

– « Deuxièmement, les paramètres sur la base desquels est calculée la compensation doivent être préalablement établis de façon objective et transparente, afin d'éviter qu'elle comporte un avantage économique susceptible de favoriser l'entreprise bénéficiaire par rapport à des entreprises concurrentes » [38].

31 Arrêt du 29 juillet 2019, Azienda Napoletana Mobilità (C-659/17, EU:C:2019:633, point 38).

32 Arrêt Altmark, point 84.

33 Arrêt Altmark, point 87.

34 Loc. cit.

35 Arrêt Altmark, points 89 à 93.

36 Arrêt Altmark, point 75.

37 Arrêt Altmark, point 89.

38 Arrêt Altmark, point 90.

– « Troisièmement, la compensation ne saurait dépasser ce qui est nécessaire pour couvrir tout ou partie des coûts occasionnés par l'exécution des obligations de service public, en tenant compte des recettes y relatives ainsi que d'un bénéfice raisonnable pour l'exécution de ces obligations. Le respect d'une telle condition est indispensable afin de garantir que n'est accordé à l'entreprise bénéficiaire aucun avantage qui fausse ou menace de fausser la concurrence en renforçant la position concurrentielle de cette entreprise » [39].

– « Quatrièmement, lorsque le choix de l'entreprise à charger de l'exécution d'obligations de service public, dans un cas concret, n'est pas effectué dans le cadre d'une procédure de marché public permettant de sélectionner le candidat capable de fournir ces services au moindre coût pour la collectivité, le niveau de la compensation nécessaire doit être déterminé sur la base d'une analyse des coûts qu'une entreprise moyenne, bien gérée et adéquatement équipée [...] afin de pouvoir satisfaire aux exigences de service public requises, aurait encourus pour exécuter ces obligations, en tenant compte des recettes y relatives ainsi que d'un bénéfice raisonnable pour l'exécution de ces obligations » [40].

69. L'examen de la qualification d'une aide en tant qu'« aide d'État » au sens de l'article 107 TFUE doit être effectué avant de vérifier si cette aide est nécessaire à la réalisation d'un service d'intérêt économique général et, par conséquent, si la dérogation de l'article 106, paragraphe 2, TFUE est applicable.

70. Toutefois, la Cour a admis que la première des conditions spécifiques Altmark – c'est-à-dire l'existence d'un mandat effectif et clair pour l'exécution d'une obligation de service public – « s'applique également dans le cas où la dérogation prévue à l'article 106, paragraphe 2, TFUE a été invoquée » [41].

71. C'est donc sur ce point que convergent les deux premières questions de la juridiction de renvoi.

72. Sur la base de ces prémisses, afin de déterminer si la commission perçue par Poste Italiane constitue une aide *conférant un avantage* (c'est-à-dire si la troisième condition générale Altmark est remplie), il conviendra d'analyser son éventuel caractère compensatoire.

73. En particulier, étant donné que l'article 106, paragraphe 2, TFUE est invoqué dans les décisions de renvoi, il conviendra de vérifier si les autorités nationales avaient obligé Poste Italiane à fournir un service d'intérêt économique général.

74. Je me suis déjà prononcé négativement sur ce point. En tout état de cause, l'obligation contractée par Poste Italiane, en ce qui concerne son activité bancaire, n'allait pas au-delà de l'ouverture et de la gestion de comptes courants postaux au nom des concessionnaires. Rien n'indique concrètement que ces comptes étaient soumis à des clauses spéciales comparés à ceux des autres clients de Poste Italiane. Cela a été confirmé en réponse à la question posée par la Cour à ce sujet.

75. L'existence d'un véritable service d'intérêt économique général étant donc écartée, les commissions litigieuses ne sauraient être qualifiées d'aides destinées à compenser les coûts inhérents à la fourniture de ce service.

39 Arrêt Altmark, point 92.

40 Arrêt Altmark, point 93.

41 Arrêt Comunidad Autónoma del País Vasco e.a./Commission, point 56.

76. Dans une autre hypothèse, il conviendra de vérifier si les trois autres conditions spécifiques de l'arrêt Altmark sont remplies, question sur laquelle la Cour peut difficilement se prononcer (au-delà du rappel des caractéristiques générales de chacune de ces conditions), à la fois parce que l'examen des faits au principal relève de la compétence exclusive de la juridiction de renvoi et parce que les documents disponibles dans la présente espèce ne permettent pas d'obtenir les informations pertinentes à cette fin.

77. La circonstance à laquelle, comme je l'ai souligné plus haut, la juridiction de renvoi semble attacher davantage d'importance (la fixation unilatérale, par Poste Italiane, des conditions de rémunération du compte courant postal) ne change pas, en soi, ce qui a été dit.

78. Les décisions de renvoi ne contiennent aucune information permettant de déterminer si les commissions effectivement convenues dans la décision n° 57/1996 du conseil d'administration de Poste Italiane reflètent de manière adéquate les frais de gestion nécessaires pour fournir le service de compte courant postal.

79. D'après les réponses aux questions de la Cour, ces commissions seraient les mêmes que celles que Poste Italiane appliquait sans distinction à ses autres clients, dans le cadre d'un système de publicité et de transparence du service de compte courant [42]. Si tel était le cas, elles ne seraient probablement pas très différentes de celles facturées par Poste Italiane ou par d'autres établissements bancaires au titre d'autres recettes fiscales. Rien n'indique d'ailleurs que ce système contenait des conditions contractuelles excessivement lourdes pour les clients.

80. En tout état de cause, j'insiste, ces éléments devront être appréciés par la juridiction de renvoi, qui sera plus à même d'évaluer toutes leurs nuances en prenant en compte les éléments de fait.

D. Troisième question préjudicielle

81. La troisième question vise à déterminer, en résumé, si le régime légal de Poste Italiane lui conférait une position dominante dont l'exploitation abusive serait contraire à l'article 102 TFUE.

1. Positions des parties

82. Selon Poste Italiane, la troisième question est irrecevable parce que la juridiction de renvoi n'explique pas pourquoi la réglementation appliquée serait incompatible avec l'article 102 TFUE. Outre son irrecevabilité, la question indique à tort que Poste Italiane est titulaire d'un droit exclusif ou spécial au sens de l'article 106, paragraphe 1, TFUE, et ne permet pas non plus de déduire comment celle-ci pourrait être amenée à abuser de sa position dominante.

83. Poste Italiane a répété à maintes reprises que les concessionnaires pouvaient faire appel à d'autres établissements de crédit pour la fourniture des services de paiement de l'ICI [43].

84. Selon l'Agenzia, Poste Italiane jouit d'une position dominante sur le segment de marché représenté par le service de paiement de l'ICI et aurait abusé de cette position en exigeant les commissions dont elle a décidé le montant unilatéralement et sans base objective.

42 Voir points 109 et 110 des présentes conclusions.

43 Voir, à nouveau, points 24 à 28 des présentes conclusions.

85. La Commission considère que le marché (de produits) pertinent serait celui de la fourniture, à titre onéreux, des services de gestion des comptes utilisés par les concessionnaires pour la perception de l'ICI. Sa taille serait limitée, puisque les contribuables peuvent choisir de verser la taxe directement au concessionnaire.

86. Selon la Commission, il appartient à la juridiction de renvoi d'analyser le marché concerné et d'établir si Poste Italiane jouissait d'une position dominante sur celui-ci. Cette analyse suppose de déterminer si d'autres établissements bancaires pouvaient fournir le même service que Poste Italiane.

87. La Commission note que le pouvoir de fixer unilatéralement la commission litigieuse pourrait créer le risque que Poste Italiane exploite sa position dominante (présumée) de manière abusive. Toutefois, comme les contribuables pouvaient être enclins à payer l'ICI directement aux concessionnaires, ces derniers étaient en mesure de mener des politiques incitatives pour rendre cette seconde option plus attrayante. Ils pouvaient le faire notamment en réaction à une politique de Poste Italiane fixant des commissions excessives pour l'utilisation du compte courant postal.

88. La Commission estime qu'il n'est donc pas démontré que les forces de marché ne pouvaient pas, par elles-mêmes, offrir les services litigieux de manière aussi efficace que Poste Italiane.

2. Recevabilité

89. Selon une jurisprudence constante de la Cour, indépendamment de la question de savoir si des droits spéciaux ou exclusifs ont été conférés à une entreprise, la juridiction de renvoi doit indiquer sur quel marché pertinent et de quelle manière cette entreprise détiendrait une position dominante [44].

90. En particulier, la Cour a insisté sur le fait qu'aux fins de l'article 102 TFUE, « le marché du produit ou du service en cause englobe les produits ou les services qui sont substituables ou suffisamment interchangeables avec celui-ci, en fonction non seulement de leurs caractéristiques objectives, en vertu desquelles ils sont particulièrement aptes à satisfaire les besoins constants des consommateurs, mais également en fonction des conditions de concurrence ainsi que de la structure de la demande et de l'offre sur le marché en cause » [45].

91. Or, concernant cette question, les décisions de renvoi présentent des lacunes dans l'exposé des faits qui empêchent la Cour de donner une réponse utile. Il n'a pas été possible de remédier à ces lacunes malgré les observations présentées par les intervenants dans la procédure préjudicielle, à qui la Cour avait demandé de fournir certaines informations afin de déterminer le marché de services, le marché géographique pertinent et l'existence de services substituables [46].

92. La juridiction de renvoi aurait dû fournir à la Cour des informations précises sur les caractéristiques du marché pertinent, son étendue géographique ou l'existence éventuelle de services équivalents (substituables). Dans la mesure où elle ne l'a pas fait, la troisième question préjudicielle est irrecevable.

93. On parvient au même résultat, si l'on se place dans une autre perspective, en constatant que le contenu de ces décisions de renvoi, en ce qui concerne la troisième question, ne permet pas d'en identifier précisément le sens.

44 Arrêt du 13 décembre 2007, United Pan-Europe Communications Belgium e.a. (C-250/06, EU:C:2007:783, point 21).

45 Arrêt du 1er juillet 2008, MOTOE (C-49/07, EU:C:2008:376, point 32).

46 La Cour les a interrogés, entre autres, au sujet : i) des services substituables à celui fourni par Poste Italiane aux concessionnaires de l'ICI ; i) des conditions de l'offre de ces services substituables ; iii) des parties du territoire national dans lesquelles Poste Italiane fournissait ses services aux concessionnaires de l'ICI ; et iv) des éventuelles stratégies des concessionnaires pour inciter les contribuables à leur payer l'ICI directement, sans passer par Poste Italiane.

94. On a l'impression, après une première lecture, que, pour la juridiction de renvoi, la simple constitution du « monopole légal » en faveur de Poste Italiane se traduirait nécessairement par l'exploitation abusive d'une position dominante par cette entreprise. Poste Italiane *exploiterait* de façon abusive la position dominante par la détention du monopole légal litigieux [47].

95. Si telle était l'interprétation correcte des décisions susmentionnées, force serait de conclure qu'elles sont fondées sur une prémisse erronée, non conforme à la jurisprudence de la Cour [48], dans la mesure où elles semblent mettre sur le même plan la position dominante et son exploitation abusive. Seul ce dernier comportement est illégal en vertu de l'article 102 du TFUE [49].

96. Une autre lecture de cette partie des décisions de renvoi permettrait de conclure que la juridiction de renvoi considère comme établies non seulement l'existence d'une position dominante, mais aussi son exploitation abusive par Poste Italiane, puisque cette dernière fixait les commissions d'encaissement aux concessionnaires à concurrence des montants reproduits par la juridiction elle-même. Si tel était le cas, cela rendrait la question posée à la Cour, à proprement parler, superflue, car elle porte sur un point que la juridiction de renvoi a déjà tranché.

97. Enfin, la lecture de cette partie (laconique) des décisions de renvoi qui est la plus logique est celle qui souligne que le pouvoir de fixer unilatéralement la commission d'encaissement peut constituer une hypothèse « d'*incitation nécessaire à l'abus*», interdite par l'article 102 TFUE [50].

98. Il s'agirait donc de confirmer si cette hypothèse est effectivement plausible, c'est-à-dire si les conditions sont réunies pour que le régime réglementaire litigieux conduise inéluctablement Poste Italiane à abuser d'une position dominante.

99. À supposer que telle soit l'interprétation la plus juste du doute exprimé par la juridiction de renvoi, il n'en reste pas moins que des données essentielles font encore défaut pour que la Cour puisse se prononcer, avec un minimum de rigueur, sur ce doute. Cette insuffisance se fait surtout sentir en ce qui concerne la question de savoir si l'abus était inévitable : i) dans le contexte d'un marché pertinent qui n'a pas été précisément défini ; ii) dans des conditions de concurrence entre les établissements bancaires, et iii) compte tenu de l'existence de services susceptibles de se substituer à ceux fournis par Poste Italiane.

100. Dans ce contexte, j'estime que la troisième question préjudicielle est irrecevable. Toutefois, dans l'hypothèse où la Cour ne serait pas de cet avis, j'expose succinctement mon opinion sur cette question.

3. Sur le fond

101. Dans ses observations, la Commission avait affirmé que, compte tenu du régime légal applicable, les concessionnaires pouvaient éviter un éventuel comportement abusif de Poste Italiane, de sorte que l'hypothèse de l'incitation nécessaire à l'abus n'était pas confirmée.

102. Poste Italiane et l'Agenzia ont, à la demande de la Cour, donné leur avis sur cette question. La première s'est alignée sur la position de la Commission. La seconde a qualifié d'« irréaliste » l'approche de cette dernière.

47 C'est ce que comprend la Commission au point 90 de ses observations.

48 Arrêt du 1er juillet 2008, MOTOE (C-49/07, EU:C:2008:376, point 48) : « Le simple fait de créer ou de renforcer une position dominante par l'octroi de droits spéciaux ou exclusifs [...], n'est pas, en tant que tel, incompatible avec l'article [102 TFUE]. »

49 Ibidem, point 49. Il est impératif, à cette fin, que, « par le simple exercice des droits spéciaux ou exclusifs qui lui ont été conférés, [l'entreprise] *exploit[e]* sa position dominante de façon abusive ou [que] ces droits [soient] susceptibles de créer une situation dans laquelle cette entreprise est conduite à commettre de tels abus ». Souligné par mes soins.

50 Décision de renvoi dans l'affaire C-435/19, page 19, in fine, de l'original italien. Souligné dans l'original.

103. L'abus de position dominante pourrait se produire, pour ce qui importe en l'espèce, si Poste Italiane imposait aux concessionnaires des prix iniques, que ces derniers seraient obligés de supporter sans avoir la possibilité de recourir à d'autres modalités d'encaissement de l'ICI. Poste Italiane obtiendrait ainsi un avantage illégitime sur ses concurrents.

104. Selon la Commission, cette exploitation abusive de la position dominante (éventuelle) ne se produirait pas si les contribuables étaient libres de payer l'ICI directement aux concessionnaires. Ces derniers pourraient leur offrir des conditions suffisamment attractives [51] pour préférer cette option au versement sur le compte courant postal.

105. Il appartient, une fois de plus, à la juridiction de renvoi de se prononcer sur ces positions contradictoires, que la Cour aurait du mal à apprécier en l'absence des éléments d'appréciation auxquels j'ai déjà fait référence.

106. En tout état de cause, pour procéder à son appréciation, il pourrait être opportun d'évaluer si le coût économique des offres des concessionnaires évoquées par la Commission serait, en réalité, équivalent – sous un autre titre et une autre forme – au coût du paiement de la commission fixée unilatéralement par Poste Italiane.

107. La juridiction de renvoi devrait en outre examiner si la position de Poste Italiane sur le marché des activités bancaires a pu être favorisée comparée à ses concurrents depuis le moment où, à partir de 1997, toutes les taxes locales, à l'exception de l'ICI, ont pu être payées au moyen de comptes courants.

108. Plus précisément, il conviendrait de déterminer si Poste Italiane, en raison de sa position dominante dans le domaine du paiement de l'ICI, était inéluctablement amenée à étendre ses effets au marché du paiement des autres taxes locales, en particulier, et à celui de l'ensemble de l'activité bancaire, en général.

109. Pour procéder à cette appréciation, il ne faut pas oublier que, comme l'Agence l'admet elle-même en réponse à l'une des questions de la Cour [52], sous réserve du volume des opérations d'encaissement réalisées (des dizaines de milliers), les conditions contractuelles des comptes courants postaux – y compris les conditions économiques – qui s'appliquaient aux concessionnaires chargés de la perception de l'ICI étaient les mêmes que celles qui valaient, d'une manière générale, pour toute personne morale titulaire d'un compte courant.

110. Si cette information est confirmée, cela pourrait être un indice écartant le caractère inévitable de l'abus de position dominante. Dans un marché de services bancaires libéralisés, Poste Italiane n'aurait pas intérêt à imposer à ses titulaires de comptes courants en général (y compris les concessionnaires, soumis au même régime que les autres) des commissions d'encaissement nettement plus élevées que celles pratiquées par d'autres établissements de crédit.

111. Enfin, le fait que d'autres établissements bancaires aient offert aux concessionnaires des services similaires (substituables) à ceux dont ces derniers pouvaient bénéficier pour que les contribuables versent les montants d'ICI, peut être déterminant pour juger de l'exploitation abusive de la position dominante, ce point devant être vérifié par la juridiction de renvoi.

51 Points 110 et 111 des observations de la Commission. Parmi les « stratégies » imaginées par la Commission pour que les concessionnaires dissuadent Poste Italiane d'exploiter sa position de façon abusive en leur imposant des tarifs excessifs, figure l'idée de créer un réseau de représentants agréés pour accepter le versement direct de la taxe ou d'offrir des réductions (à la charge des concessionnaires) aux contribuables choisissant cette modalité de versement.

52 Réponse à la quatrième question posée par la Cour.

V. Conclusion

112. Eu égard à ce qui précède, je propose à la Cour de répondre à la Corte suprema di cassazione (Cour de cassation, Italie) comme suit :

1) Le service de compte courant que Poste Italiane SpA fournissait, dans le cadre de son activité de prestation de services financiers, aux concessionnaires chargés du service de perception de la taxe foncière communale, entre 1992 et 2011, ne répond pas aux caractéristiques des services économiques d'intérêt général au sens de l'article 106, paragraphe 2, TFUE, dans la mesure où il n'existe pas d'acte formel d'imposition d'obligations de service public clairement définies, ce qu'il appartient à la juridiction nationale de vérifier.

2) Compte tenu de la réponse à la première question préjudicielle, il n'y a pas lieu de répondre à la deuxième question.

3) La troisième question préjudicielle est irrecevable.