Recueil de la jurisprudence

ARRÊT DE LA COUR (cinquième chambre)

28 octobre 2020*

« Renvoi préjudiciel – Passation de marchés dans les secteurs de l'eau, de l'énergie, des transports et des services postaux – Directive 2014/25/UE – Article 13 – Activités liées à la fourniture de services postaux – Entités adjudicatrices – Entreprises publiques – Recevabilité »

Dans l'affaire C-521/18,

ayant pour objet une demande de décision préjudicielle au titre de l'article 267 TFUE, introduite par le Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (tribunal administratif régional pour le Latium, Italie), par décision du 4 juillet 2018, parvenue à la Cour le 6 août 2018, dans la procédure

Pegaso Srl Servizi Fiduciari,

Sistemi di Sicurezza Srl,

YW

contre

Poste Tutela SpA,

en présence de :

Poste Italiane SpA,

Services Group,

LA COUR (cinquième chambre),

composée de M. E. Regan, président de chambre, MM. M. Ilešič, E. Juhász (rapporteur), C. Lycourgos et I. Jarukaitis, juges,

avocat général : M. M. Bobek,

greffier : M. M. Longar, administrateur,

vu la procédure écrite et à la suite de l'audience du 22 janvier 2020,

considérant les observations présentées :

– pour Pegaso Srl Servizi Fiduciari et Sistemi di Sicurezza Srl, par Mes A. Scuderi et F. Botti, avvocati,

* Langue de procédure : l'italien.

– pour Poste Tutela SpA, par Me S. Napolitano, avvocato,

– pour Poste Italiane SpA, par Mes A. Fratini et A. Sandulli, avvocati,

– pour Services Group, par Me L. Lentini, avvocato,

– pour le gouvernement italien, par Mme G. Palmieri, en qualité d'agent, assistée de M. D. Del Gaizo, avvocato dello Stato,

– pour la Commission européenne, par MM. G. Gattinara et P. Ondrůšek ainsi que par Mme L. Haasbeek, en qualité d'agents,

ayant entendu l'avocat général en ses conclusions à l'audience du 23 avril 2020,

rend le présent

Arrêt

1 La demande de décision préjudicielle porte sur l'interprétation des considérants 21 et 46 ainsi que de l'article 16 de la directive 2014/23/UE du Parlement européen et du Conseil, du 26 février 2014, sur l'attribution de contrats de concession (JO 2014, L 94, p. 1), de l'article 2, paragraphe 1, de la directive 2014/24/UE du Parlement européen et du Conseil, du 26 février 2014, sur la passation des marchés publics et abrogeant la directive 2004/18/CE (JO 2014, L 94, p. 65), ainsi que de l'article 3, paragraphe 4, de l'article 4, paragraphes 1 et 2, et de l'article 13 de la directive 2014/25/UE du Parlement européen et du Conseil, du 26 février 2014, relative à la passation de marchés par des entités opérant dans les secteurs de l'eau, de l'énergie, des transports et des services postaux et abrogeant la directive 2004/17/CE (JO 2014, L 94, p. 243).

2 Cette demande a été présentée dans le cadre d'un litige opposant Pegaso Srl Servizi Fiduciari, Sistemi di Sicurezza Srl et YW (ci-après, ensemble, « Pegaso ») à Poste Tutela SpA et à Poste Italiane SpA au sujet de la légalité d'un avis d'appel d'offres concernant l'attribution, dans le contexte d'une procédure ouverte, des services de conciergerie, d'accueil et de surveillance des portiques des bureaux de Poste Italiane et de ceux d'autres sociétés de son groupe.

Le cadre juridique

Le droit de l'Union

La directive 2004/17/CE

3 L'article 6 de la directive 2004/17/CE du Parlement européen et du Conseil, du 31 mars 2004, portant coordination des procédures de passation des marchés dans les secteurs de l'eau, de l'énergie, des transports et des services postaux (JO 2004, L 134, p. 1), intitulé « Services postaux », prévoyait, à son paragraphe 1 :

« La présente directive s'applique aux activités visant à fournir des services postaux ou, dans les conditions visées au paragraphe 2, point c), d'autres services que les services postaux. »

La directive 2014/23

4 Aux termes des considérants 21 et 46 de la directive 2014/23 :

« (21) La notion d'"organisme de droit public" a été examinée à plusieurs reprises dans la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne. Il est essentiel de disposer d'un certain nombre de précisions pour parfaitement appréhender ce concept. Il faudrait par conséquent préciser qu'un organisme qui opère dans des conditions normales de marché, poursuit un but lucratif et supporte les pertes liées à l'exercice de son activité ne devrait pas être considéré comme un "organisme de droit public", étant donné que les besoins d'intérêt général pour la satisfaction desquels il a été créé ou qu'il a été chargé de satisfaire peuvent être réputés avoir un caractère industriel ou commercial. De même, la condition liée à l'origine du financement de l'organisme considéré a également été examinée par la Cour, qui a précisé que la notion de "financement majoritaire" signifie un financement pour plus de la moitié, qui peut comprendre des paiements provenant d'utilisateurs qui sont imposés, calculés et recouvrés conformément aux règles de droit public.

[...]

(46) Les concessions attribuées à des personnes morales contrôlées ne devraient pas être soumises à l'application des procédures prévues par la présente directive si le pouvoir adjudicateur ou l'entité adjudicatrice au sens de l'article 7, paragraphe 1, point a), exerce sur la personne morale concernée un contrôle analogue à celui qu'il exerce sur ses propres services, à condition que la personne morale contrôlée consacre plus de 80 % de ses activités à l'exécution de missions qui lui ont été confiées par le pouvoir adjudicateur ou l'entité adjudicatrice qui la contrôle ou par d'autres personnes morales contrôlées par ledit pouvoir adjudicateur ou ladite entité adjudicatrice, quel que soit le bénéficiaire de l'exécution du contrat. [...] »

5 L'article 6 de cette directive, intitulé « Pouvoirs adjudicateurs », énonce, à son paragraphe 4 :

« Un "organisme de droit public" est un organisme présentant toutes les caractéristiques suivantes :

a) il a été créé pour satisfaire spécifiquement des besoins d'intérêt général ayant un caractère autre qu'industriel ou commercial ;

b) il jouit de la personnalité juridique ; et

c) soit il est financé majoritairement par l'État, les autorités régionales ou locales, ou par d'autres organismes de droit public ; soit sa gestion est soumise à un contrôle par ces organismes ou autorités ; ou son organe d'administration, de direction ou de surveillance est composé de membres dont plus de la moitié sont désignés par l'État, des autorités régionales ou locales ou d'autres organismes de droit public. »

6 L'article 16 de ladite directive, intitulé « Exclusion des activités directement exposées à la concurrence », dispose :

« La présente directive ne s'applique pas aux concessions attribuées par des entités adjudicatrices si, dans l'État membre où ces concessions doivent être exécutées, il a été établi conformément à l'article 35 de la directive 2014/25/UE que l'activité est directement exposée à la concurrence conformément à l'article 34 de ladite directive. »

La directive 2014/24

7 La définition de la notion d'« organisme de droit public » figurant à l'article 2, paragraphe 1, point 4, de la directive 2014/24 correspond à celle figurant à l'article 6, paragraphe 4, de la directive 2014/23.

La directive 2014/25

8 La définition de la notion d'« organisme de droit public » figurant à l'article 3, paragraphe 4, de la directive 2014/25 correspond également à celle figurant à l'article 6, paragraphe 4, de la directive 2014/23.

9 L'article 4, paragraphes 1 et 2, de la directive 2014/25 est libellé comme suit :

« 1. Aux fins de la présente directive, les entités adjudicatrices sont des entités qui :

a) sont des pouvoirs adjudicateurs ou des entreprises publiques et qui exercent une des activités visées aux articles 8 à 14 ;

b) lorsqu'elles ne sont pas des pouvoirs adjudicateurs ou des entreprises publiques, exercent, parmi leurs activités, l'une des activités visées aux articles 8 à 14, ou plusieurs de ces activités, et bénéficient de droits spéciaux ou exclusifs octroyés par une autorité compétente d'un État membre.

2. On entend par "entreprise publique", toute entreprise sur laquelle les pouvoirs adjudicateurs peuvent exercer directement ou indirectement une influence dominante du fait de la propriété de cette entreprise, de la participation financière qu'ils y détiennent ou des règles qui la régissent.

L'influence dominante des pouvoirs adjudicateurs est présumée dans tous les cas suivants lorsque ces pouvoirs, directement ou indirectement, à l'égard de l'entreprise :

a) détiennent la majorité du capital souscrit de l'entreprise ;

b) disposent de la majorité des voix attachées aux parts émises par l'entreprise ;

c) peuvent désigner plus de la moitié des membres de l'organe d'administration, de direction ou de surveillance de l'entreprise. »

10 L'article 6, paragraphes 1 et 2, de ladite directive dispose :

« 1. Dans le cas de marchés destinés à couvrir plusieurs activités, les entités adjudicatrices peuvent décider de passer des marchés distincts pour chacune des différentes activités ou de passer un marché unique. Lorsque les entités adjudicatrices décident de passer des marchés distincts, la décision concernant les règles applicables à chacun de ces marchés distincts est adoptée sur la base des caractéristiques des différentes activités concernées.

Nonobstant l'article 5, lorsque les entités adjudicatrices décident de passer un marché unique, les paragraphes 2 et 3 du présent article s'appliquent. Toutefois, lorsque l'une des activités concernées relève de l'article 346 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne ou la directive 2009/81/CE [du Parlement européen et du Conseil, du 13 juillet 2009, relative à la coordination des procédures de passation de certains marchés de travaux, de fournitures et de services par des pouvoirs adjudicateurs ou entités adjudicatrices dans les domaines de la défense et de la sécurité, et modifiant les directives 2004/17 et 2004/18/CE (JO 2009, L 216, p. 76)], l'article 26 de la présente directive s'applique.

La décision de passer un marché unique ou de passer plusieurs marchés distincts ne peut toutefois être prise dans le but de soustraire le ou les marchés au champ d'application de la présente directive ou, le cas échéant, de la directive 2014/24/UE ou de la directive 2014/23/UE.

2. Un marché destiné à couvrir plusieurs activités suit les règles applicables à l'activité à laquelle il est principalement destiné. »

11 Aux articles 8 à 14 de la directive 2014/25 sont énumérés les activités auxquelles cette même directive s'applique, ces activités étant le gaz et la chaleur (article 8), l'électricité (article 9), l'eau (article 10), les services de transport (article 11), les ports et les aéroports (article 12), les services postaux (article 13) et l'extraction de pétrole et de gaz ainsi que l'exploration et l'extraction de charbon et d'autres combustibles solides (article 14).

12 L'article 13 de cette directive est rédigé en ces termes :

« 1. La présente directive s'applique aux activités liées à la fourniture :

a) de services postaux ;

b) d'autres services que des services postaux, pourvu que ces services soient fournis par une entité fournissant également des services postaux au sens du paragraphe 2 du présent article, point b), et que les conditions fixées à l'article 34, paragraphe 1, ne soient pas remplies en ce qui concerne les services relevant du paragraphe 2, point b), du présent article.

2. Aux fins du présent article et sans préjudice 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)], on entend par :

a) "envoi postal", un envoi portant une adresse sous la forme définitive dans laquelle il doit être acheminé, quel que soit son poids. Outre les envois de correspondance, il s'agit par exemple de livres, de catalogues, de journaux, de périodiques et de colis postaux contenant des marchandises avec ou sans valeur commerciale, quel que soit leur poids ;

b) "services postaux", des services, consistant en la levée, le tri, l'acheminement et la distribution d'envois postaux, qu'ils relèvent ou non du champ d'application du service universel établi conformément à la directive 97/67/CE ;

c) "services autres que les services postaux", des services fournis dans les domaines suivants :
   i) services de gestion de services courrier (aussi bien les services précédant l'envoi que ceux postérieurs à l'envoi, y compris les mailroom management services) ;
   ii) services concernant des envois non compris au point a), tels que le publipostage ne portant pas d'adresse. »

13 L'article 19, paragraphe 1, de ladite directive dispose :

« La présente directive ne s'applique pas aux marchés que les entités adjudicatrices passent à des fins autres que la poursuite de leurs activités visées aux articles 8 à 14 ou pour la poursuite de ces activités dans un pays tiers, dans des conditions n'impliquant pas l'exploitation physique d'un réseau ou d'une aire géographique à l'intérieur de l['Union], ni aux concours organisés à de telles fins. »

Le droit italien

14 Le decreto legislativo n. 50 – Attuazione delle direttive 2014/23/UE, 2014/24/UE e 2014/25/UE sull'aggiudicazione dei contratti di concessione, sugli appalti pubblici e sulle procedure d'appalto degli enti erogatori nei settori dell'acqua, dell'energia, dei trasporti e dei servizi postali, nonché per il riordino della disciplina vigente in materia di contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture (décret législatif n° 50, portant modalités d'application de la directive 2014/23/UE sur l'attribution de contrats de concession, de la directive 2014/24/UE sur la passation des marchés publics et de la directive 2014/25/UE relative à la passation des marchés par des entités opérant dans les secteurs de l'eau, de l'énergie, des transports et des services postaux, ainsi que la réorganisation de la législation en vigueur en matière de marchés publics de travaux, de services et de fournitures), du 18 avril 2016 (supplément ordinaire à la GURI n° 91, du 19 avril 2016), a établi le Codice dei contratti pubblici (code des marchés publics).

15 L'article 3, paragraphe 1, sous d), de ce code définit la notion d'« organisme de droit public », au sens de celui-ci, dans les mêmes termes qu'est définie cette notion à l'article 6, paragraphe 4, de la directive 2014/23, à l'article 2, paragraphe 1, point 4, de la directive 2014/24, et à l'article 3, paragraphe 4, de la directive 2014/25.

Le litige au principal et les questions préjudicielles

16 Par avis publié le 29 juillet 2017 au *Journal officiel de l'Union européenne*, Poste Tutela, alors détenue à 100 % par Poste Italiane, a lancé une procédure ouverte d'appel d'offres en vue de l'institution d'accords-cadres portant sur les services de conciergerie, d'accueil et de surveillance des portiques des bureaux de Poste Italiane et de ceux d'autres sociétés de son groupe, subdivisée territorialement en sept lots cumulables, pour une durée de 24 mois (plus 12 mois en cas de renouvellement) et pour un montant total estimé à 25 253 242 euros. L'avis d'appel d'offres indiquait comme « base juridique » la directive 2014/25.

17 Estimant que l'avis d'appel d'offres était contraire à certaines dispositions du code des marchés publics, Pegaso a introduit un recours devant la juridiction de renvoi, laquelle a, par une ordonnance de référé du 20 octobre 2017, suspendu la procédure d'appel d'offres.

18 Devant cette juridiction, Poste Italiane, avec laquelle Poste Tutela a fusionné avec effet au 1er mars 2018, conclut à l'irrecevabilité du recours en raison de l'incompétence des juridictions administratives pour en connaître. Elle explique que, si, à la date de publication de l'avis d'appel d'offres en cause au principal, Poste Tutela présentait le caractère d'une entreprise publique, les services concernés par cet avis d'appel d'offres ne relevaient pas de l'un des secteurs spéciaux visés par la directive 2014/25. Elle ajoute que ce point de vue a été confirmé par une ordonnance de la Corte suprema di cassazione (Cour de cassation, Italie) du 1er octobre 2018, qui a considéré que le juge de droit commun est compétent en matière de marchés publics conclus par Poste Italiane, alors même que celle-ci a la qualité d'entreprise publique, lorsque ces marchés ont pour objet des activités non inhérentes aux activités relevant du secteur spécial concerné.

19 En tout état de cause, Poste Italiane fait valoir que l'objet du litige a disparu, l'avis d'appel d'offres en cause au principal ayant été retiré après l'introduction de la présente demande de décision préjudicielle.

20 De son côté, Pegaso rejette l'exception d'incompétence soulevée par Poste Italiane. Elle soutient qu'il conviendrait d'inclure parmi les services relevant des secteurs spéciaux non seulement les services directement visés dans la réglementation applicable, tels que les services postaux, mais aussi les services complémentaires et accessoires, qui ont pour finalité de garantir la fourniture effective des premiers.

21 La juridiction de renvoi considère qu'il est nécessaire de trancher au préalable la question de savoir si l'affaire au principal relève de la compétence des tribunaux administratifs ou de celle des juridictions de droit commun. À cette fin, il serait indispensable de déterminer si Poste Tutela, devenue Poste Italiane, était soumise à l'obligation d'engager une procédure d'adjudication en vue de l'attribution des services en cause au principal. Sur ce point, cette juridiction estime que Poste Italiane présenterait toutes les caractéristiques requises pour être qualifiée d'organisme de droit public, au sens de l'article 3, paragraphe 1, sous d), du code des marchés publics et des directives 2014/23, 2014/24 et 2014/25. Toutefois, elle fait également observer que la Corte suprema di cassazione (Cour de cassation) est parvenue, dans l'ordonnance mentionnée au point 18 du présent arrêt, à une conclusion différente, en soulignant notamment que Poste Italiane est désormais essentiellement mue par des exigences à caractère industriel et commercial.

22 Dans ces conditions, le Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (tribunal administratif régional du Latium, Italie) a décidé de surseoir à statuer et de poser à la Cour les questions préjudicielles suivantes :

« 1) Compte tenu des caractéristiques susmentionnées, Poste Italiane doit-elle être qualifiée en tant qu'"organisme de droit public" en vertu de l'article 3, paragraphe 1, sous d), du [code des marchés publics] et des directives de l'Union pertinentes (les directives 2014/23, 2014/24 et 2014/25) ?

2) Cette qualification s'étend-elle à la filiale [Poste Tutela] détenue à 100 %, dont la fusion avec la première société a d'ailleurs déjà été décidée et est en cours, compte tenu du considérant 46 de la directive 2014/23, concernant les personnes morales contrôlées [voir, également, en ce sens, l'arrêt du 5 octobre 2017, LitSpecMet (C-567/15, EU:C:2017:736) : obligation d'appel d'offres pour les sociétés contrôlées par l'administration publique ; arrêt n° 6211 rendu le 24 novembre 2011 par la sixième chambre du Consiglio di Stato [(Conseil d'État, Italie)] ?

3) Ces sociétés sont-elles tenues d'organiser des procédures de passation de marché public uniquement pour l'attribution des marchés en relation avec l'activité qu'elles exercent dans les secteurs spéciaux, en vertu de la directive 2014/25, en tant qu'entités adjudicatrices, concernant lesquelles la nature d'organisme de droit public devrait être considérée comme relevant en soi des règles de la partie II du code des marchés publics, alors qu'elles sont dotées d'une pleine autonomie de la volonté, et soumises exclusivement aux règles de droit privé quant aux activités contractuelles ne relevant pas de ces secteurs, compte tenu des principes énoncés au considérant 21 et à l'article 16 de la directive 2014/23 ?

4) En revanche, en ce qui concerne les marchés dont on considère qu'ils ne relèvent pas du domaine propre aux secteurs spéciaux, lorsqu'elles remplissent les conditions relatives aux organismes de droit public, les mêmes sociétés restent-elles soumises à la directive générale 2014/24 (et donc aux règles relatives aux procédures de passation de marché public), même lorsqu'elles exercent des activités de nature essentiellement entrepreneuriale dans des conditions de concurrence, étant donné qu'elles ont évolué depuis leur constitution originelle ?

5) Dans des bureaux dans lesquels des activités inhérentes au service universel sont menées côte à côte avec des activités sans rapport avec celui-ci, peut-on exclure que les marchés inhérents à l'entretien ordinaire et extraordinaire, au nettoyage, au mobilier ainsi qu'au service de conciergerie et de gardiennage desdits bureaux relèvent de la notion de caractère accessoire aux fins du service d'intérêt public ?

6) Enfin, si l'on devait considérer qu'il est possible de se rallier à la thèse de Poste Italiane, le fait d'organiser une procédure d'appel d'offres en l'absence d'une obligation légale et donc sans que la procédure soit soumise à toutes les garanties de transparence et d'égalité de traitement régies par

le code des marchés publics, dûment publiée sans autres avertissements à cet égard à la *Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana* et au *Journal officiel de l'Union européenne*, enfreint-il le principe établi de la protection de la confiance légitime des participants à l'appel d'offres ? »

23 Poste Italiane ayant informé la Cour que l'avis d'appel d'offres en cause au principal avait été annulé, la Cour a demandé à la juridiction de renvoi si elle souhaitait retirer sa demande de décision préjudicielle. Le 26 octobre 2018, la juridiction de renvoi a fait savoir qu'elle maintenait cette demande.

24 En réponse à une demande de la Cour tendant à ce qu'elle explicite les motifs pour lesquels elle considérait que le litige en cause au principal était toujours pendant devant elle, la juridiction de renvoi a, le 18 mars 2019, fourni des éclaircissements à cet égard.

Sur la recevabilité

25 Poste Italiane et le gouvernement italien contestent la recevabilité de la demande de décision préjudicielle, en faisant valoir que le litige dans le cadre duquel celle-ci a été introduite a disparu, l'avis d'appel d'offres en cause au principal ayant été retiré après l'introduction du recours devant la juridiction de renvoi.

26 À cet égard, il convient de rappeler que, selon une jurisprudence constante de la Cour, dans le cadre de la coopération entre cette dernière et les juridictions nationales instituée 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, 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. En conséquence, dès lors que les questions posées portent sur l'interprétation ou sur la validité d'une règle de droit de l'Union, la Cour est, en principe, tenue de statuer (arrêt du 1er octobre 2019, Blaise e.a., C-616/17, EU:C:2019:800, point 34 ainsi que jurisprudence citée).

27 Il s'ensuit que les questions portant sur le droit de l'Union bénéficient d'une présomption de pertinence. Le refus de la Cour de statuer sur une question préjudicielle posée par une juridiction nationale n'est possible que s'il apparaît de manière manifeste que l'interprétation ou l'appréciation de validité d'une règle de l'Union sollicitée n'a aucun rapport avec la réalité ou l'objet du litige au principal, lorsque le problème est de nature hypothétique ou encore lorsque la Cour ne dispose pas des éléments de fait et de droit nécessaires pour répondre de façon utile aux questions qui lui sont posées (arrêt du 1er octobre 2019, Blaise e.a., C-616/17, EU:C:2019:800, point 35 ainsi que jurisprudence citée).

28 En l'espèce, il est constant que Poste Italiane a fait publier au *Journal officiel de l'Union européenne* (série S, du 29 septembre 2018), à la suite de la fusion par incorporation de Poste Tutela à Poste Italiane, sa décision « d'annuler/de révoquer » l'avis d'appel d'offres en cause au principal et que, ainsi qu'il a été confirmé par la juridiction de renvoi à la Cour le 18 mars 2019, Poste Italiane a fait publier au *Journal officiel de l'Union européenne* (série S, du 19 janvier 2019) un nouvel avis d'appel d'offres concernant les services de conciergerie, d'accueil et de surveillance des portiques de ses bureaux et de ceux des autres sociétés du groupe. Au demeurant, Pegaso ne conteste pas le retrait de l'avis d'appel d'offres en cause au principal, même si elle souligne que la juridiction de renvoi reste tenue de se prononcer sur le fond du litige au principal, en particulier sur la question de la légalité de cet avis d'appel d'offres, à la fois aux fins d'une éventuelle demande d'indemnisation et aux fins des dépens.

29 Dans ces conditions, il convient de constater que, nonobstant les doutes initiaux de la juridiction de renvoi à cet égard, l'objet du litige au principal a effectivement disparu.

30 Toutefois, la juridiction de renvoi estime, afin de pouvoir déterminer les suites à réserver au recours introduit devant elle, qu'elle doit au préalable trancher la question de savoir si elle est compétente pour en connaître. Elle souligne que tel serait le cas si le marché en cause au principal était régi par l'une des directives de l'Union en matière de marchés publics.

31 Par conséquent, la demande de décision préjudicielle est recevable.

Sur les questions préjudicielles

Sur les troisième et cinquième questions

32 Par ses troisième et cinquième questions, qu'il convient d'examiner ensemble et en premier lieu, la juridiction de renvoi cherche en substance à savoir si l'article 13, paragraphe 1, de la directive 2014/25 doit être interprété en ce sens qu'il s'applique à des activités consistant dans la fourniture de services de conciergerie, d'accueil et de surveillance des portiques des bureaux des fournisseurs de services postaux, tels que Poste Italiane et d'autres sociétés de son groupe.

33 À titre liminaire, il y a lieu d'indiquer, en premier lieu, que la directive 2014/25 a abrogé et remplacé la directive 2004/17. À cet égard, pour ce qui est des dispositions de la directive 2014/25 ayant une portée en substance identique à celle des dispositions pertinentes de la directive 2004/17, la jurisprudence de la Cour relative à cette dernière directive est également applicable en ce qui concerne la directive 2014/25.

34 En second lieu, il est constant entre les parties que Poste Tutela et Poste Italiane présentent la qualité d'« entreprises publiques », au sens de l'article 4, paragraphe 2, de la directive 2014/25, et relèvent donc, en tant qu'entités adjudicatrices, du champ d'application ratione personae de cette directive. Ainsi, l'examen de la question de savoir si ces entreprises constituent également un organisme de droit public, au sens de l'article 3, paragraphe 4, de ladite directive, n'est pas nécessaire.

35 Conformément à son article 13, paragraphe 1, la directive 2014/25 s'applique aux activités liées à la fourniture, d'une part, de services postaux et, d'autre part, d'autres services que des services postaux, pourvu que ces autres services soient fournis par une entité fournissant également des services postaux. Quant aux notions de « services postaux » et d'« autres services que des services postaux », elles sont définies à l'article 13, paragraphe 2, sous b) et c), de cette directive comme visant, respectivement, les services consistant dans la levée, le tri, l'acheminement et la distribution d'envois postaux, et les services de gestion de services courrier ainsi que des services concernant des envois distincts des envois postaux, tels que le publipostage ne portant pas d'adresse.

36 Par ailleurs, l'article 19, paragraphe 1, de ladite directive précise, notamment, que celle-ci ne s'applique pas aux marchés que les entités adjudicatrices passent à des fins autres que la poursuite de leurs activités visées aux articles 8 à 14 de la même directive.

37 À cet égard, la Cour a déjà jugé, à propos de la directive 2004/17, que cette directive s'appliquait non seulement aux marchés passés dans le domaine de l'une des activités expressément visées à ses articles 3 à 7, mais également aux marchés qui, même s'ils étaient de nature différente et pouvaient, en tant que tels, relever normalement du champ d'application de la directive 2004/18/CE du Parlement européen et du Conseil, du 31 mars 2004, relative à la coordination des procédures de passation des marchés publics de travaux, de fournitures et de services (JO 2004, L 134, p. 114), servaient à l'exercice des activités définies par la directive 2004/17. La Cour en a déduit que, dans la mesure où un marché passé par une entité adjudicatrice avait un lien avec une activité exercée par celle-ci dans les secteurs visés aux articles 3 à 7 de cette directive, en ce sens que ce marché était passé en rapport et pour l'exercice d'activités dans l'un de ces secteurs, ledit marché devait être

soumis aux procédures prévues par ladite directive (voir, en ce sens, arrêts du 10 avril 2008, Ing. Aigner, C-393/06, EU:C:2008:213, points 31 et 56 à 59, ainsi que du 19 avril 2018, Consorzio Italian Management et Catania Multiservizi, C-152/17, EU:C:2018:264, point 26).

38 Or, l'article 6, paragraphe 1, de la directive 2004/17 s'appliquait, notamment, aux « activités visant à fournir des services postaux » et l'article 13, paragraphe 1, de la directive 2014/25, qui l'a remplacé, définit le champ d'application de celle-ci en faisant référence, notamment, aux « activités liées à la fourniture de services postaux ».

39 Dans ces conditions, et ainsi qu'il résulte de la comparaison entre les parties introductives de ces deux dispositions, le champ d'application ratione materiae de la directive 2014/25 ne peut être interprété plus restrictivement que celui de la directive 2004/17 et il ne saurait, partant, être limité aux seules activités de prestation de services postaux en tant que tels, mais il inclut, en outre, les activités liées à la prestation de tels services.

40 Il s'ensuit que l'interprétation retenue par la Cour dans sa jurisprudence mentionnée au point 37 du présent arrêt, fondée sur une interprétation systématique des directives 2004/17 et 2004/18, est confirmée, depuis l'entrée en vigueur de la directive 2014/25, par le libellé de l'article 13, paragraphe 1, de celle-ci, qui définit le champ d'application de cette nouvelle directive.

41 Il convient donc de déterminer si, comme l'affirment Pegaso et la Commission européenne, des services tels que ceux en cause au principal peuvent être regardés comme ayant un lien, au sens du point 37 du présent arrêt, avec l'activité exercée par l'entité adjudicatrice concernée dans le secteur postal.

42 À cet égard, afin de pouvoir servir à l'exercice de l'activité relevant du secteur postal, le lien entre le marché en cause et ce secteur ne saurait être, sous peine de méconnaître le sens de l'article 19, paragraphe 1, de la directive 2014/25, de n'importe quelle nature. En effet, il ne suffit pas que les services faisant l'objet de ce marché contribuent de manière positive aux activités de l'entité adjudicatrice et en accroissent la rentabilité, afin de pouvoir constater, entre ledit marché et l'activité relevant du secteur postal, l'existence d'un lien, au sens de l'article 13, paragraphe 1, de cette directive.

43 Il convient donc de considérer que relèvent des activités liées à la fourniture de services postaux, au sens de cette disposition, l'ensemble des activités qui servent effectivement à l'exercice de l'activité relevant du secteur des services postaux en permettant la réalisation de manière adéquate de cette activité, eu égard à ses conditions normales d'exercice, à l'exclusion des activités exercées à des fins autres que la poursuite de l'activité sectorielle concernée.

44 Il en va de même des activités qui, ayant un caractère complémentaire et transversal, pourraient, dans d'autres circonstances, servir à l'exercice d'autres activités ne relevant pas du champ d'application de la directive portant sur des secteurs spéciaux.

45 En l'occurrence, il est difficilement envisageable que des services postaux puissent être fournis de manière adéquate en l'absence de services de conciergerie, d'accueil et de surveillance des portiques des bureaux du fournisseur concerné. Ce constat vaut tant pour les bureaux qui sont ouverts aux destinataires des services postaux et reçoivent ainsi le public que pour les bureaux utilisés pour l'exercice de fonctions administratives. En effet, ainsi que l'a relevé M. l'avocat général au point 116 de ses conclusions, la fourniture de services postaux inclut également la gestion et la planification de ces services.

46 Dans ces conditions, un marché tel que celui en cause au principal ne saurait être regardé comme passé à des fins autres que la poursuite de l'activité relevant du secteur des services postaux, au sens de l'article 19, paragraphe 1, de la directive 2014/25, et présente au contraire, eu égard aux considérations énoncées au point 43 du présent arrêt, un lien avec cette activité justifiant qu'il soit soumis au régime instauré par cette directive.

47 Partant, compte tenu du fait que Poste Italiane a la qualité d'entreprise publique, au sens de l'article 4, paragraphe 2, de la directive 2014/25, ainsi qu'il a été relevé au point 34 du présent arrêt, et que les services en cause au principal sont des activités liées à la fourniture de services postaux, dont elles servent effectivement l'exercice, cette directive est donc applicable tant ratione personae que ratione materiae au marché en cause au principal.

48 Une telle conclusion n'est pas infirmée par l'argumentation de Poste Italiane selon laquelle les activités de conciergerie et de gardiennage faisant l'objet de l'appel d'offres en cause au principal sont également fournies au profit d'activités qui sont extérieures au champ d'application matériel de la directive 2014/25, tels que les services de paiement, de téléphonie mobile, d'assurance ou les services numériques.

49 En effet, ainsi que l'a relevé, en substance, M. l'avocat général aux points 119 et 120 de ses conclusions, l'article 6, paragraphe 1, de la directive 2014/25 prévoit, dans le cas de marchés destinés à couvrir plusieurs activités, qu'il est loisible aux entités adjudicatrices de décider de passer des marchés distincts pour chacune des différentes activités ou de passer un marché unique. Dans cette dernière hypothèse, il découle de l'article 6, paragraphe 2, de cette directive que ce marché unique suit les règles applicables à l'activité à laquelle il est principalement destiné.

50 Or, les informations fournies à la Cour ne permettent pas d'établir que le marché en cause en l'occurrence était principalement destiné à des activités ne relevant pas du champ d'application matériel de la directive 2014/25.

51 Par conséquent, il ne saurait être considéré, dans le cadre des informations fournies à la Cour et sous réserve d'une vérification par la juridiction de renvoi, que le marché en cause au principal échappe au champ d'application matériel de la directive 2014/25.

52 Eu égard à ce qui précède, il convient de répondre aux troisième et cinquième questions que l'article 13, paragraphe 1, de la directive 2014/25 doit être interprété en ce sens qu'il s'applique à des activités consistant dans la fourniture de services de conciergerie, d'accueil et de surveillance des portiques des bureaux des fournisseurs de services postaux, dès lors que de telles activités présentent un lien avec l'activité relevant du secteur postal, en ce sens qu'elles servent effectivement à l'exercice de cette activité en permettant la réalisation de celle-ci de manière adéquate, eu égard à ses conditions normales d'exercice.

Sur les autres questions

53 Compte tenu de la réponse apportée aux troisième et cinquième questions, il n'y a pas lieu de répondre aux autres questions posées.

Sur les dépens

54 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 (cinquième chambre) dit pour droit :

L'article 13, paragraphe 1, de la directive 2014/25/UE du Parlement européen et du Conseil, du 26 février 2014, relative à la passation de marchés par des entités opérant dans les secteurs de l'eau, de l'énergie, des transports et des services postaux et abrogeant la directive 2004/17/CE, doit être interprété en ce sens qu'il s'applique à des activités consistant dans la fourniture de services de conciergerie, d'accueil et de surveillance des portiques des bureaux des fournisseurs de services postaux, dès lors que de telles activités présentent un lien avec l'activité relevant du secteur postal, en ce sens qu'elles servent effectivement à l'exercice de cette activité en permettant la réalisation de celle-ci de manière adéquate, eu égard à ses conditions normales d'exercice.

Signatures