

**Affaire C-434/19**

**Demande de décision préjudicielle**

**Date de dépôt :**

5 juin 2019

**Jurisdiction de renvoi :**

Corte suprema di cassazione (Italia)

**Date de la décision de renvoi :**

21 janvier 2019

**Partie requérante principale et partie défenderesse à titre incident :**

Poste Italiane SpA

**Partie défenderesse principale et partie requérante à titre incident :**

Riscossione Sicilia SpA – Agente riscossione per la provincia di Palermo e delle altre provincie siciliane

---

**La CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE (Cour de cassation, Italie)**

a rendu la présente

**ORDONNANCE INTERLOCUTOIRE**

dans le cadre du pourvoi introduit par :

POSTE ITALIANE SPA [OMISSIS] ayant élu domicile à Rome (Italie)  
[OMISSIS]

**partie requérante**

**contre**

RISCOSSIONE SICILIA SPA – AGENTE RISCOSSIONE PER LA  
PROVINCIA DI PALERMO E DELLE ALTRE PROVINCIE SICILIANE,  
[OMISSIS] légalement domiciliée [Or. 2] à Rome [OMISSIS]

**défenderesse au pourvoi**

**ainsi que :**

RISCOSSIONE SICILIA SPA – AGENTE RISCOSSIONE PER LA  
PROVINCIA DI PALERMO E DELLE ALTRE PROVINCIE SICILIANE,  
[OMISSIS]

**partie requérante à titre incident**

**contre**

POSTE ITALIANE SPA [OMISSIS]

**partie défenderesse au pourvoi à titre incident**

contre l'arrêt n° 904/2016 de la Corte d'Appello di Palermo (cour d'appel de  
Palerme, Italie)

[OMISSIS] [Or. 3] [OMISSIS]

[Or. 3 bis]

## **LA JURIDICTION DE CEANS**

rend la présente

### **ORDONNANCE**

#### **A. L'objet du litige au principal et les faits pertinents**

Le litige porte sur les rémunérations (à savoir une « *commission* ») exigées par Poste Italiane SpA en contrepartie du service de gestion du « *compte courant postal* » dont Società Montepaschi SERIT SpA, puis SERIT Sicilia SpA et enfin l'actuelle Riscossione Sicilia SpA est titulaire en qualité de concessionnaire, devenu l'attributaire du service de recouvrement des impôts pour le compte de différentes communes de la région de Sicile, compte courant postal sur lequel sont collectés l'ensemble des versements des contribuables redevables de l'ICI (*imposta comunale sugli immobili* – ci-après également la « *taxe foncière communale* »).

Poste Italiane SpA a demandé que l'attributaire du service de recouvrement soit condamné à payer, sur la base du tarif déterminé par Poste Italiane SpA elle-même, la commission due sur chacune des opérations de versement de la taxe (foncière) communale effectuée par chaque contribuable au moyen d'un bulletin de versement postal sur le compte courant établi au nom du concessionnaire/attributaire, à savoir 0,05 euros (soit 100 liras italiennes) du 1<sup>er</sup> avril 1997 au 31 mai 2001, 0,24 euros (soit 450 liras italiennes) du 1<sup>er</sup> juin 2001 au 31 décembre 2003, et, après le 1<sup>er</sup> janvier 2004, les montants correspondant aux variations tarifaires successives.

Le Tribunale di Palermo (tribunal de Palerme) [omissis] a rejeté la demande de condamnation tandis que, en réformant partiellement le jugement rendu en première instance, la Corte d'appello di Palermo (cour d'appel de Palerme) a [omissis] accueilli l'appel de Poste Italiane SpA en considérant néanmoins que celle-ci n'avait fourni la preuve de ses prétentions que concernant la période à partir du 1<sup>er</sup> juin 2006.

**[Or. 4]**

Le litige est actuellement en cours devant la Corte Suprema di cassazione (Cour de cassation), saisie du pourvoi principal formé par Poste Italiane SpA et du pourvoi incident formé par Riscossione Sicilia SpA.

Riscossione Sicilia SpA conteste la légalité de la prétention formulée par Poste Italiane SpA et soutient que :

- a) la réglementation qui régit la perception de la taxe (article 10 du décret législatif n° 504 du 30 décembre 1992 ; article 2, paragraphes 18 à 20, de la loi n° 662 du 23 décembre 1996 et article 2 du décret n° 144 du président de la République du 14 mars 2001) impose au concessionnaire d'avoir un compte courant postal auprès de Poste Italiane SpA : le concessionnaire est par conséquent tenu sans réserves – sous peine de manquer aux obligations découlant de la concession du marché de service public de recouvrement des impôts qui lui a été confié par les communes – de conclure une convention de compte courant postal, aux conditions entièrement et unilatéralement stipulées par Poste Italiane SpA, y compris la détermination de la contrepartie du service (autrement dit une commission), fixée, pour la période du 1<sup>er</sup> avril 1997 au 31 mai 2001, à 100 liras par opération effectuée et, pour la période suivante, à 450 liras (0,23 euro) ;
- b) cette réglementation institue un véritable monopole légal en faveur de Poste Italiane SpA qui bénéficierait de la sorte d'une position dominante au détriment du concessionnaire – ainsi exposé à la fixation discrétionnaire et arbitraire de la rémunération en question, ainsi que d'une position lui procurant un avantage indu sur le marché par rapport aux autres opérateurs économiques concurrents, ce qui constituerait, de fait, une aide d'État interdite en vertu du droit de l'Union et qui n'a pas été notifiée à la Commission ;
- c) il convient d'écarter la réglementation en question, en tant qu'elle est contraire aux articles 107 et 108 TFUE ou, à titre subsidiaire, en tant qu'elle est contraire aux articles 102 et 106 TFUE et 4 TUE.

**[Or. 5]**

Poste Italiane SpA a répondu en faisant valoir que :

1. bien que la prestation de service de compte courant postal soit effectuée dans le cadre d'un régime de monopole, au sens de l'article 2597 du code civil, l'on ne saurait en déduire que ledit service devrait être fourni à titre gratuit ;
2. l'obligation d'ouverture d'un tel compte à laquelle est soumis le concessionnaire n'empêchait pas celui-ci d'en répercuter le coût en « renégociant » le contrat avec les communes, en utilisant les voies de recours ordinaires reconnues aux particuliers afin de corriger d'éventuelles disparités excessives survenues entre les prestations contractuelles ;
3. la détermination des rémunérations n'a pas été arbitraire, dès lors que Poste Italiane SpA s'en est tenue aux « *critères d'homogénéité et d'égalité de traitement* » entre concessionnaires définis dans le décret n° 144/2001 du président de la République, ainsi que, en tout état de cause, aux tarifs fixés par la décision n° 57/1996 du conseil d'administration et, par conséquent, dans les « conditions économiques [Or. 6] de BancoPosta » publiées à la *Gazzetta ufficiale della Repubblica italiana* (GURI) n° 111 du 15 mai 2001 « *qui prévoient une commission unitaire maximum de 600 liras pour chaque opération effectuée* », autrement dit un montant bien supérieur à celui demandé au concessionnaire ;
4. la circonstance que les contribuables souhaitant verser la taxe au moyen d'un bulletin de versement postal établi au nom du concessionnaire étaient eux aussi tenus de s'acquitter d'une commission pour le service de paiement est sans pertinence, étant donné qu'il s'agit d'une activité qu'il convient de distinguer du rapport de gestion du compte courant entretenu avec le concessionnaire ;
5. il convient d'écarter l'hypothèse que Poste Italiane SpA serait en position de monopole légal, dans la mesure où la réglementation fiscale en question prévoyait des formes alternatives de paiement de la taxe, ce qui, par conséquent, ne contraint pas les contribuables à effectuer leur paiement en recourant à un bulletin de versement postal.

[Or. 6]

## **B. Le cadre juridique pertinent**

Poste Italiane SpA est une société de droit privé dans laquelle l'État a une participation majoritaire, constituée à l'issue du processus de privatisation prévu dans le décret-loi n° 487, du 1<sup>er</sup> décembre 1993, converti en loi n° 71, du 29 janvier 1994 : en particulier, l'article 8 de ce décret-loi chargeait le conseil d'administration de la société d'élaborer un modèle de « contrat de programme » – à conclure avec le ministère des postes et des télécommunications – afin d'identifier « *les activités et services à mettre en*

œuvre », ainsi que les « *critères de détermination des tarifs* ». Parallèlement à la privatisation de cette entreprise, celle-ci s'est vue réserver, par décret législatif n° 261, du 23 juillet 1999, adopté à des fins de transposition 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. 1), l'activité de prestation du « *service universel* » du courrier, définie comme étant d'intérêt général supérieur (article 1<sup>er</sup>, paragraphe 1, et article 3), les dispositions de ce décret législatif prévoyant en outre la possibilité que lui soient également réservés d'autres services liés à celui du courrier national et transfrontière, « *dans la mesure nécessaire à la sauvegarde* » du prestataire (article 4), ainsi qu'un « *fonds de compensation des charges du service universel* » susceptible d'être actionné dans le cas où « *les services réservés ne procureraient pas à leur fournisseur [...] des revenus suffisants pour garantir le respect des obligations [ndr : relatives au service universel] qui incombent audit fournisseur* » (article 10) et instaurant en conséquence l'obligation de séparation comptable entre les services réservés et les services non réservés (article 7).

C'est dans ce cadre de référence que doivent s'inscrire les dispositions applicables à l'espèce :

- **l'article 10, paragraphe 3, du décret législatif n° 504, du 30 décembre 1992** (publié à la GURI n° 305, du 30 décembre 1992, supplément ordinaire à la GURI n° 137) relatif à la « *réorganisation du financement des collectivités territoriales en application de l'article 4 de la loi n° 421 du 23 octobre 1992* » (tel que modifié par l'article 1<sup>er</sup> du décret législatif n° 518, du 1<sup>er</sup> décembre 1993) **[Or. 7]** régit le service de gestion du compte courant affecté au versement de la taxe foncière communale, fourni par Poste Italiane SpA et pour lequel cette dernière société demande le paiement des commissions courues sur chaque opération : « *3. 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** [omissis]. 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 3 500 liras et un maximum de 100 000 liras pour chaque versement effectué par le contribuable* ».
- **l'article 2, paragraphe 18, de la loi n° 662, du 23 décembre 1996** (GURI n° 303, du 28 décembre 1996, supplément ordinaire à la GURI n° 233) dispose que « *[...] À compter du 1<sup>er</sup> janvier 1997, le taux d'intérêt reconnu aux titulaires d'un compte courant postal est déterminé par l'entreprise Poste Italiane. Il peut être fixé de manière différenciée selon le type de titulaire et les caractéristiques du compte, sans préjudice de l'obligation de publicité et de d'égalité de traitement en présence de caractéristiques homogènes. **De même, l'entreprise Poste Italiane peut fixer des commissions à charge des titulaires de comptes postaux** [...]* ».

- **l'article 2, paragraphes 19 et 20**, de la loi n° 662/1996 susmentionnée dispose : « *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. Concernant lesdits services, toute forme d'obligation tarifaire ou sociale [Or. 8] qui incombe à l'entreprise Poste Italiane, ainsi que toute forme de facilitation tarifaire relative à des usagers de l'entreprise susmentionnée définies par la législation en vigueur cessent à compter du 1<sup>er</sup> avril 1997 [...]. 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 1<sup>er</sup> 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 [...].* »

Il convient de relever que les dispositions du décret législatif n° 504, du 30 décembre 1992, qui prescrivent l'obligation d'ouvrir un compte courant postal au nom du concessionnaire sur lequel doivent être versés les paiements de la taxe foncière communale effectués par les contribuables, n'ont pas été abrogées par les réformes de la législation en matière de perception des autres impôts, qui sont résumées ci-après, et qui ont toutes eu pour objectif de développer les modalités de paiement des impôts, y compris par le biais du système bancaire. En particulier, tant la possibilité reconnue aux contribuables d'effectuer également le paiement des impôts par mandat irrévocable confié aux banques, que la faculté accordée aux communes taxatrices de recourir également à des formes de perception directes des impôts, à savoir que les versements soient effectués sur des comptes (bancaires ou postaux) établis au nom de l'administration fiscale communale, n'ont pas eu d'incidence sur l'obligation qui incombe au concessionnaire de se doter, en tout état de cause, d'un compte courant postal propre destiné au recouvrement de la taxe foncière communale. En effet :

- les articles 5, 6 et 7 de l'arrêté n° 567 du ministère des finances, du 28 décembre 1993 (portant « *règlement de mise en œuvre de l'article 78, paragraphes 27 à 38, de la loi n° 413 du 30 décembre 1991 relative à la mise en place du compte fiscal* », GURI n° 306, du 31 décembre 1993) ont permis aux titulaires d'un « compte fiscal » de verser les montants relatifs à « *l'impôt sur le [Or. 9] 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* » directement aux guichets du concessionnaire ou encore, « *auprès d'un des établissements de crédit* », par la voie d'un « *mandat irrévocable de paiement au concessionnaire* » [omissis]. Le service fourni par les établissements de crédit était rétribué, pour chacune des opérations, sous forme de rémunération entièrement à la charge du concessionnaire (article 10)

et il était également prévu qu'il y aurait une augmentation de la « *commission due aux concessionnaires [...] en ce qui concerne les versements directs effectués aux propres guichets des concessionnaires* » (article 12),

- **l'article 19 du décret législatif n° 241, du 9 juillet 1997** (portant « *normes de simplification des obligations des contribuables en ce qui concerne la déclaration des revenus et de la taxe sur la valeur ajoutée ainsi que sur la modernisation du système de gestion des déclarations* », GURI n° 174, du 28 juillet 1997) a généralisé le système de paiement indiqué, en prévoyant que « *le versement des impôts, des contributions, des cotisations de sécurité sociale et des autres sommes, déduction faite de la compensation, sont effectués par mandat irrévocable conféré à une banque conventionnée* » et en confiant au ministre des finances, conjointement avec les ministres du trésor et du travail et de la sécurité sociale, la conclusion des conventions à cet effet – dans lesquelles devait également être fixé le niveau de rémunération pour le service fourni par les banques [omissis] **[Or. 10]** [omissis] [conditions pour conférer mandat à l'entreprise Poste Italiane],
- **l'article 62, paragraphe 2, du décret législatif n° 300, du 30 juillet 1999** (portant « *réforme de l'organisation du gouvernement, en application de l'article 11 de la loi n° 59 du 15 mars 1997* », GURI n° 203, du 30 août 1999, supplément ordinaire à la GURI n° 163) a, dans le cadre de l'organisation de l'administration fiscale, également autorisé l'extension du système de perception des contributions par mandat bancaire aux impôts locaux et dispose à cet égard que « *l'administration [fiscale] est compétente, en particulier, pour fournir les services relatifs à l'administration, à la perception et au contentieux des contributions directes et de la taxe sur la valeur ajoutée, ainsi que de tous impôts, droits ou recettes fiscales de l'État ou locales qui relèvent déjà de la compétence du département des contributions du ministère des finances ou dont la gestion lui est déjà confiée en vertu de la loi ou de conventions stipulées à cet effet avec les organismes taxateurs* »,
- **l'article 59, paragraphe 1, sous n), du décret législatif n° 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 n° 298, du 23 décembre 1997, supplément ordinaire à la GURI n° 252) a réservé aux communes l'adoption de la réglementation en matière de perception des contributions locales, avec pour objectif de « *rationaliser les modalités d'exécution des versements, tant volontaires qu'à la suite de vérifications, en prévoyant un versement sur le compte courant postal établi au nom de l'administration fiscale de la commune, un versement directement auprès de l'administration fiscale de la commune, ainsi qu'un paiement par la voie du système bancaire, s'ajoutant ou se substituant au paiement auprès du concessionnaire chargé de la perception* » (l'abrogation de cette disposition par l'article 1<sup>er</sup>, paragraphe 175,

de la loi n° 296 du 27 décembre 2006 n'a pas affecté, en tout état de cause, la faculté pour les communes [Or. 11] d'appliquer les nouvelles formes de perception des impôts locaux, compte tenu du pouvoir réglementaire général réservé aux collectivités locales en vertu de l'article 52, paragraphe 1, du décret législatif de 1997 susmentionné [omissis].

Ce n'est qu'en 2011 que le concessionnaire (attributaire) en charge de la perception des impôts locaux s'est vu reconnaître la faculté de reverser les sommes perçues des contribuables sur un compte courant bancaire plutôt que sur un compte courant postal. En effet :

- le **décret-loi n° 70 du 13 mai 2011** (relatif au « semestre européen – premières dispositions urgentes en faveur de l'économie », GURI n° 110, du 13 mai 2011), converti, tel que modifié, en **loi n° 106 du 12 juillet 2011** publiée à la GURI n° 160, du 12 juillet 2011 (modifiée ultérieurement [omissis]), toujours en matière de fiscalité locale, [omissis] [Or. 12] [omissis], en son **article 7, paragraphe 2, sous gg-septièmes**), dans sa version modifiée par l'article 5, paragraphe 8-bis, du décret-loi n° 16 du 2 mars 2011, converti, tel que modifié, par la loi n° 44 du 26 avril 2012, dispose que « dans le cas où la perception des recettes est confiée aux personnes visées à l'article 52, paragraphe 5, sous b), du décret législatif n° 446, du 15 décembre 1997 [à savoir, aux attributaires des procédures de passation du marché de service de perception des impôts locaux], 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 doivent être versées l'ensemble des sommes perçues. [omissis] ».

En ce qui concerne par ailleurs la réglementation tarifaire du service de gestion du compte courant postal, et donc le montant de la commission, au cours de la période pertinente aux fins du litige, il convient de mentionner les dispositions suivantes :

- pendant la période entre la transformation de l'administration autonome des postes et des télécommunications, d'abord en organisme public économique, puis en société par actions, les services bancaires postaux étaient régis par le « code des postes » (**décret du président de la République n° 156, du 29 mars 1973**, portant « approbation du texte unique des dispositions législatives en matière postale, de services bancaires postaux et de télécommunications », GURI n° 113, du 3 mai 1973) et par le « règlement exécutif » [**décret du président de la République n° 256 du 1<sup>er</sup> juin 1989** portant « approbation du règlement d'exécution du livre troisième du [Or. 13] code des postes et des télécommunications (services bancaires postaux) », GURI n° 166, du 18 juillet 1989, supplément ordinaire à la GURI n° 50] :



- l'**article 19 du « code des postes »** comportait l'interdiction expresse des prestations gratuites et prévoyait à cet égard, au paragraphe 1 de cette disposition, l'abrogation de *« toutes les normes en vertu desquelles l'administration des postes et des télécommunications est tenue d'effectuer en tout ou partie à titre gratuit, des prestations pour le compte d'administrations de l'État, d'organismes ou d'institutions »*, confiant par ailleurs la détermination des coûts des services fournis par les postes par l'adoption de dispositions réglementaires – pour ce qui est des administrations publiques de l'État – ou par la conclusion de conventions annuelles – pour ce qui est des organismes publics [omissis],
- l'**article 3, paragraphe 1, du « règlement exécutif »** disposait que *« les limites des montants et les tarifs relatifs aux opérations bancaires postales sont fixés selon les dispositions prévues aux articles 7 et 8 du code des postes »*. L'article 7 du code des postes [omissis] avait déjà été abrogé par la **loi n° 130 du 26 avril 1983** (GURI n° 116 du 29 avril 1983, supplément ordinaire à la GURI n° 24) qui, à l'article 7, paragraphe 12, disposait que *« les tarifs postaux, des services bancaires postaux et des télécommunications intérieurs sont fixés par arrêté du ministre des postes et des télécommunications, conjointement avec le ministre du trésor, sans préjudice de la compétence conférée au ministre des postes et des télécommunications dans les cas prévus par le code des postes et des télécommunications »*.

**[Or. 14]**

La transformation de l'administration autonome en organisme public économique en vertu du **décret-loi n° 487 du 11 décembre 1993** (GURI n° 283 du 2 décembre 1993) converti, tel que modifié, par la **loi n° 71 du 29 janvier 1994** (GURI n° 24, du 31 janvier 1994) [a donné lieu aux modifications suivantes] :

- il a été expressément prévu que *« les critères »* de fixation des tarifs seraient déterminés avec précision par le conseil d'administration, dans le *« modèle de contrat de programme »* sur lequel les commissions parlementaires compétentes devaient émettre un avis, puis inclus dans le *« contrat de programme »* conclu entre le ministre des postes et des télécommunications et le président de l'entreprise, après avis conforme du ministre du trésor (**article 8 du décret-loi n° 487/1993, précité**). Avant la transformation de l'organisme public en société par actions, le conseil d'administration était autorisé à fixer les montants des tarifs des services, dans le cadre des critères généraux définis dans le contrat de programme (**article 8, paragraphe 2, du décret-loi n° 487/1993 précité, tel que modifié par l'article 2, paragraphe 27, de la loi n° 662, du 23 décembre 1996**) : dans un tel cas les dispositions tarifaires pertinentes devaient être communiquées au ministre des postes et des télécommunications, qui pouvait les annuler [omissis] ou [omissis] en suspendre l'application pour une période n'excédant pas trois mois (**article 8, paragraphe 2, du décret-loi n° 487/1993, précité**),

- l’**article 2, paragraphe 20, de la loi n° 662/1996** [omissis] [texte déjà cité p. 7 de l’original],
- la **décision tarifaire n° 57/1996** adoptée par le conseil d’administration de Poste Italiane SpA prévoit le prélèvement d’une commission sur chaque opération de gestion du compte courant postal [**Or. 15**] détenu par un concessionnaire du service de perception des impôts,
- le **décret n° 144 du président de la République, du 14 mars 2011** (GURI n° 94, du 23 avril 2001), arrête le nouveau « *règlement fixant les règles relatives aux services bancaires postaux* », lequel confie à Poste Italiane SpA, parmi d’autres activités, le « *service de recouvrement des créances* » [article 2, paragraphe 1, sous *f-bis*), et article 5, paragraphe 1], assimilant de la sorte les activités exercées par la société en question à celles des banques italiennes, notamment aux fins de l’application des règles du Testo Unico Bancario (texte unique bancaire) (article 2, paragraphe 5), et dispose que les rapports avec la clientèle, ainsi que le compte courant postal, sont régis – sauf disposition contraire du règlement – « *par voie contractuelle, dans le respect des règles du code civil et des lois spéciales* » (article 3, paragraphe 1).

### C. Les motifs fondant le renvoi préjudiciel

Appelée à se prononcer sur la légalité de la « commission » appliquée par Poste Italiane SpA en contrepartie du service de gestion du compte courant postal affecté au versement de la taxe foncière communale que le concessionnaire (devenu l’attributaire) de la perception de la taxe est tenu, en vertu de la loi, de conserver auprès de la société susmentionnée, la juridiction de céans, statuant [en 2014] en chambres réunies, a jugé [omissis] que « *le concessionnaire de la perception de la taxe foncière communale (ICI) est tenu de payer à Poste Italiane SpA une contrepartie pour l’ouverture et la gestion du compte courant sur lequel les contribuables peuvent verser la taxe, attendu que, bien que le concessionnaire ait l’obligation d’ouvrir un tel compte, en vertu de l’article 10 du décret législatif n° 504 du 30 décembre 1992, et bien que Poste Italiane SpA opère sous monopole légal, au sens de l’article 2597 du code civil, aucune disposition ne prévoit la gratuité du service en cause* » [omissis]. En particulier, la juridiction de céans, siégeant en chambres réunies, a estimé que les dispositions des articles 18 à 20 de la loi n° 662/1996, relatives aux activités de [**Or. 16**] « *services postaux de paiement* » réglementées selon le régime de la libre concurrence et auxquelles ne s’appliquent pas les formes de tarification imposées ou facilitées prévues auparavant, ne trouvent pas à s’appliquer aux activités exclusivement réservées, qui sont soumises à un « *régime de monopole légal* », tel étant le cas du service de compte courant postal prévu à l’article 10 du décret législatif n° 504/1992, qui institue une réglementation en matière de perception de la taxe foncière communale à « *caractère spécial* », en ce sens que l’instauration d’une obligation légale incombant au concessionnaire d’ouvrir un compte courant postal et, en contrepartie, de l’obligation pour Poste Italiane SpA de contracter [avec celui-ci]

(l'article 2597 du code civil dispose : « *Quiconque exerce une entreprise en conditions de monopole légal a l'obligation de contracter avec celui qui fait appel aux prestations qui forment l'objet de l'entreprise, dans le respect de l'égalité de traitement* ») constitue une situation de **monopole légal** justifiée par l'objectif de maximiser la perception des impôts au moyen d'un service déployé sur l'ensemble du territoire, grâce à la très large répartition territoriale des bureaux de poste qui permet d'atteindre le contribuable plus facilement [omissis]. Par conséquent, la juridiction de céans, siégeant en chambres réunies, a résolu la question de droit dont elle était saisie en concluant que le décret législatif n° 504/1992, qui instaure le monopole légal en question, ne prévoit pas la gratuité du service de gestion du compte courant destiné au versement de la taxe foncière communale, de sorte que, indépendamment de l'obligation faite au concessionnaire (attributaire) d'ouvrir un compte courant postal, le service doit être réputé comme étant fourni à titre onéreux par nature, au même titre que le service ordinaire de gestion d'un compte courant en conditions de libre concurrence, qui est considéré comme une prestation à titre onéreux en vertu de l'article 2, paragraphe 18, de la loi n° 662/1996.

**[Or. 17]**

Or, étant donné que, comme indiqué dans la partie B), seul l'article 7, paragraphe 2, sous gg-septièmes), du décret-loi n° 70/2011 (disposition concernant la passation du marché de service de perception des impôts locaux), converti en loi n° 106/2011 prévoit la faculté pour l'attributaire de choisir entre l'ouverture d'un compte courant postal et l'ouverture d'un compte courant bancaire destiné à collecter les sommes perçues des contribuables, la juridiction de céans, saisie du litige relatif à l'obligation d'acquitter la « commission » appliquée par Poste Italiane SpA au cours de la période s'étendant de 1997 à 2011, s'interroge sur la légalité du monopole légal instauré en vertu de l'article 10, paragraphe 3, du décret législatif n° 504/1992 (il apparaît que cette mesure n'a pas été notifiée à la Commission européenne en application de l'article 93, paragraphe 3, du traité, devenu l'article 88, paragraphe 3, TCE puis 108, paragraphe 3, TFUE) au regard des règles de l'Union en matière de concurrence, et en particulier des dispositions de l'article 14 TFUE (ancien article 7D du traité, devenu ensuite l'article 16 TCE) et de l'article 106, paragraphe 2, TFUE (ancien article 90 du traité, devenu ensuite l'article 86, paragraphe 2, TCE), ainsi qu'au regard de l'interdiction des « aides d'État » prévue à l'article 107, paragraphe 1, TFUE (ancien article 92 du traité, devenu ensuite l'article 87 TCE).

À cet égard, il convient de distinguer clairement entre, d'une part, le rapport de nature conventionnelle qui lie la commune – à savoir l'organisme taxateur – au concessionnaire (attributaire) de la perception, qui a pour objet l'exercice d'une activité économique consistant à collecter les recettes fiscales et qui peut être définie comme un « *service d'intérêt économique général* » (SIEG) au sens de l'article 106, paragraphe 2, TFUE (ancien article 86 TCE), et, d'autre part, le rapport de nature privée, inhérent à l'ouverture et à la gestion d'un compte courant postal, qui s'établit entre le concessionnaire (attributaire) et Poste Italiane SpA.

Ce rapport de droit privé est régi par l'article 10, paragraphe 3, du décret législatif n° 504/1992, qui énonce une obligation directe à l'égard du concessionnaire (attributaire) en matière de perception et, en contrepartie, une obligation pour Poste Italiane SpA, de conclure avec celui-ci un contrat de service de compte courant postal.

**[Or. 18]**

Néanmoins, outre la limitation de la faculté de choisir le contractant, cette disposition réglementaire n'impose pas à Poste Italiane SpA davantage que ce qui s'applique dans le cadre de l'activité économique ordinaire exercée sur le marché des services bancaires et n'introduit pas d'éléments différents par rapport aux relations qu'entretient Poste Italiane SpA avec d'autres clients titulaires d'un compte courant postal, et a ainsi pour effet, de fait, de faire converger sur un tel compte courant postal tous les paiements de la taxe foncière communale effectués dans les bureaux de poste – au moyen d'un bulletin de virement spécifique – par l'ensemble des contribuables qui n'ont pas effectué les versements directement auprès du concessionnaire.

Poste Italiane SpA n'instaure aucun rapport de nature contraignante de droit public ou de droit privé avec la commune – à savoir l'organisme taxateur – bénéficiaire de la taxe foncière communale, dès lors qu'il convient de considérer que « *l'ouverture et la gestion du compte courant postal* » figure parmi les activités de mise en place des modalités d'organisation et d'exécution du service public de perception de l'impôt local, confié au concessionnaire (attributaire), d'abord par voie de concession administrative, puis en recourant à une procédure de passation de marché. La particularité réside dans l'absence de liberté de choix en matière d'organisation et d'entreprise pour le concessionnaire, à qui la loi impose des modalités d'exécution de l'obligation de perception de la taxe foncière communale qui lui incombe à l'égard de l'organisme taxateur, de sorte que, dès lors que le dispositif réglementaire aménagé par le décret législatif n° 504/1992, *qui instaure et régit l'impôt local et les modalités de perception de celui-ci, réserve exclusivement à Poste Italiane SpA l'activité* liée au service de compte courant destiné à accueillir les sommes versées au titre de la taxe foncière communale, favorisant ainsi Poste Italiane SpA par rapport aux autres opérateurs économiques du secteur (les banques, qui fournissent également un service de compte courant), la réglementation nationale en cause, à savoir l'article 10 du décret législatif n° 504/1992, ne peut être considérée comme compatible avec la législation de l'Union que dans la mesure où cette « activité réservée » (qui constitue un monopole légal) relève de la notion de « *gestion de services d'intérêt économique général* » (SIEG), au sens de l'article 106, paragraphe 2, TFUE (ancien article 86, paragraphe 2, TCE).

**[Or. 19]**

Par conséquent, la ratio legis de la réglementation nationale découlant de l'exigence de maximiser l'efficacité de la collecte de l'impôt local grâce au vaste déploiement géographique des bureaux de poste, dans lesquels il est possible d'effectuer le versement de la taxe foncière communale [omissis], il convient en premier lieu de déterminer si l'exigence susmentionnée satisfait au critère de la « *mission particulière* » – attribuée par l'État membre sous la forme d'un monopole légal – et si, partant, elle justifie, en l'espèce, la limitation à l'application des règles de l'Union en matière de concurrence, au sens de l'article 86 TCE (correspondant dorénavant aux articles 14 TFUE et 106 TFUE), tout en tenant compte du fait que, dans le cas d'espèce, la question qui se pose est moins celle du caractère plus ou moins approprié de la mesure au regard de l'objectif d'intérêt général poursuivi, que celle de la qualification même du monopole légal en cause en tant que « service d'intérêt économique général », eu égard à l'absence d'une disposition légale analogue dans la réglementation régissant le recouvrement des impôts locaux autres que la taxe foncière communale, voire même à l'existence d'une disposition contraire figurant dans le décret législatif n° 241/1997 et dans le décret législatif n° 446/1997, qui vise à autoriser la perception des autres impôts locaux également en recourant au paiement par voie bancaire.

S'il est répondu par l'affirmative à la question susmentionnée, en ce sens que le monopole légal relatif au service lié au compte courant postal destiné à la perception de la taxe foncière communale est considéré comme relevant de la catégorie des « services d'intérêt économique général », la question relative à l'interprétation des normes de l'Union qui se pose ensuite est celle de la légalité du pouvoir unilatéral conféré à l'entreprise qui détient le monopole de déterminer la « commission » dont le concessionnaire est redevable pour le service de gestion du compte courant postal auquel celui-ci est obligé de recourir, au regard des deux aspects suivants :

a) la qualification de la « *commission* » exigée par Poste Italiane SpA du concessionnaire en charge de la perception (à l'heure actuelle il s'agit d'un [Or. 20] attributaire) en contrepartie de la gestion du service de compte courant postal, en tant qu'« *aide d'État* » illégale au sens de l'article 107, paragraphe 1, TFUE – étant donné que la mesure n'a jamais été préalablement notifiée à la Commission européenne en vertu de l'article 108, paragraphe 3, TFUE – dans la mesure où, selon le concessionnaire/attributaire, il ne s'agirait pas d'une « *mesure que la loi prévoit en faveur de certaines entreprises déterminées à titre de compensation pour la prise en charge d'obligations de service public* », mais, en substance, d'une taxe ou contribution obligatoire, imposée par la loi, et donc d'une aide accordée au moyen de fonds d'État. Il convient en effet de considérer que si l'obligation légale impartie à Poste Italiane SpA en vertu de l'article 2597 du code civil de contracter avec le concessionnaire devait recevoir la qualification d'obligation de service public, la libre fixation de la commission par l'entreprise détenant le monopole ne satisferait pas aux critères relatifs 1) à la définition « *claire et transparente* » de la mesure de compensation, afin de veiller à ce que l'entreprise ne bénéficie pas d'un avantage économique par rapport aux

entreprises concurrentes, **2)** à la détermination de la compensation de telle façon qu'elle n'excède pas ce qui est nécessaire pour couvrir les coûts nets exposés par l'entreprise aux fins de la gestion du service, y compris un bénéfice raisonnable, et **3)** à la détermination du niveau de la compensation, compte tenu des coûts du service et des recettes calculés par rapport à une entreprise moyenne gérée efficacement, exigence qui s'applique lorsque, comme c'est le cas en l'espèce, le choix de l'entreprise chargée de la « *mission particulière* » n'est pas effectué dans le cadre d'une procédure de marché public [voir **décision 2005/842/CE de la Commission du 28 novembre 2005 concernant l'application des dispositions de l'article 86, paragraphe 2, du traité CE aux aides d'État sous forme de compensations de service public octroyées à certaines entreprises chargées de la gestion de services d'intérêt économique général [notifiée sous le numéro C(2005) 2673] (JO 2005, L 312, p. 67), telle que remplacée par la décision 2012/21/UE de la Commission du 20 décembre 2011 relative à l'application de l'article 106, paragraphe 2, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne aux aides d'État sous forme de compensations de service public octroyées à certaines entreprises chargées de la gestion de services d'intérêt économique général [notifiée sous le numéro C(2011) 9380] (JO 2012, L 7, p. 3); arrêt du 24 juillet 2003, *Altmark Trans et Regierungspräsidium Magdeburg*, C-280/00, EU:C:2003:415].**

b) la qualification en tant qu'« abusif » du comportement du détenteur du monopole légal qui, en exploitant sa position [Or. 21] dominante, a unilatéralement fixé la « *commission* » à 100 liras au cours de la période du 1<sup>er</sup> avril 1997 au 31 mai 2001, puis à 0,23 euro (soit 450 liras) entre le 1<sup>er</sup> juin 2001 et le 31 décembre 2003, ce qui peut constituer en l'espèce, au regard du dispositif normatif constitué de l'article 2, paragraphes 18 à 20, de la loi n° 662/1996, de l'article 3, paragraphe 1, du décret n° 144/2001 du président de la République et de l'article 10, paragraphe 3, du décret législatif n° 504/1992, une hypothèse d'« *incitation nécessaire à l'abus* », interdite par l'article 102, premier alinéa, TFUE (ancien article 86 du traité, puis article 82, premier alinéa, TCE), tel qu'interprété dans la jurisprudence de la Cour de justice (voir **arrêts du 13 décembre 1991, *GB-Inno-BM*, C-18/88, EU:C:1991:474 ; du 25 juin 1998, *Dusseldorp e.a.*, C-203/96, EU:C:1998:316, et du 17 mai 2001, *TNT Traco*, C-340/99, EU:C:2001:281**), étant donné que le concessionnaire/attributaire en charge de la perception ne peut se soustraire au paiement du montant des commissions unilatéralement et préalablement fixées par Poste Italiane SpA, sous peine de manquer aux obligations qui lui incombent en vertu du rapport juridique distinct qui le lie à l'organisme taxateur local et qui a pour objet le service de perception de la taxe foncière communale.

#### **D. Les questions préjudicielles**

Eu égard à ce qui précède, la juridiction de céans demande, par conséquent, à la Cour de justice de répondre aux questions préjudicielles suivantes :

- 1) Les articles 14 TFUE (ancien article 7D du traité, devenu ensuite l'article 16 TCE) et 106, paragraphe 2, TFUE (ancien article 90 du traité, devenu ensuite l'article 86, paragraphe 2, TCE), 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 n° 504/1992 et de l'article 2, paragraphes 18 à 20, de la loi n° 662/1996, qui instaure et maintient, y compris après la privatisation des services [Or. 22] bancaires postaux proposés par Poste Italiane SpA, une activité réservée (en régime de monopole légal) en faveur de Poste Italiane SpA 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 (ancien article 90 du traité, devenu ensuite l'article 86, paragraphe 2, TCE) et 107, paragraphe 1, TFUE (ancien article 92 du traité, devenu ensuite l'article 87 TCE), tels qu'interprétés par la Cour de justice 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 du 24 juillet 2003, Altmark Trans et Regierungspräsidium Magdeburg, C-280/00, EU:C:2003:415), s'opposent-ils à une réglementation telle que celle résultant des dispositions combinées de l'article 10, paragraphe 3, du décret législatif n° 504/1992, de l'article 2, paragraphes 18 à 20, de la loi n° 662/1996, ainsi que de l'article 3, paragraphe 1, du décret n° 144/2001 du président de la République, qui confère à Poste Italiane SpA 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 n° 57/1996 de son conseil d'administration, Poste Italiane SpA a fixé ladite commission à 100 liras pour la période du 1<sup>er</sup> avril 1997 au 31 mai 2001 et à 0,23 euro pour la période à partir du 1<sup>er</sup> juin 2001 ?

**[Or. 23]**

- 3) L'article 102, premier alinéa, TFUE (ancien article 86 du traité, devenu ensuite l'article 82, premier alinéa, TCE), tel qu'interprété par la Cour de justice (voir arrêts du 13 décembre 1991, GB-Inno-BM, C-18/88, EU:C:1991:474 ; du 25 juin 1998, Dusseldorp e.a., C-203/96, EU:C:1998:316, et du 17 mai 2001, TNT Traco, C-340/99, EU:C:2001:281)

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 n° 662/1996, de l'article 3, paragraphe 1, du décret n° 144/2001 du président de la République et de l'article 10, paragraphe 3, du décret législatif n° 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 SpA et où il ne peut résilier le contrat de compte courant postal, sous peine de manquer à l'obligation prévue à l'article 10, paragraphe 3, du décret législatif n° 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 ?

### PAR CES MOTIFS

La Corte Suprema di cassazione (Cour de cassation),

vu l'article 267 TFUE, pose à la Cour de justice de l'Union européenne les questions préjudicielles d'interprétation du droit de l'Union susmentionnées,

[omissis]

Fait à Rome [omissis], le 21 janvier 2019

**[Or. 24]**

[omissis]

**[Or. 25]**