

Affaire C-345/24

Demande de décision préjudicielle

Date de dépôt :

10 mai 2024

Jurisdiction de renvoi :

Consiglio di Stato (Italie)

Date de la décision de renvoi :

9 mai 2024

Partie requérante :

Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni (AGCOM)

Parties défenderesses :

BRT SpA

Federazione Italiana Trasportatori (FEDIT)

Associazione Italiana dei Corrieri Aerei Internazionali (AICAI)

DHL Express (Italy) Srl

TNT Global Express Srl

Fedex Express Italy Srl

United Parcel Service Italia Srl

Amazon Italia Transport Srl

Amazon Italia Logistica Srl

Amazon EU Sàrl

[OMISSIS]

RÉPUBLIQUE ITALIENNE

Le Consiglio di Stato (Conseil d'État, Italie)
siégeant au contentieux (sixième chambre)

a prononcé la présente

ORDONNANCE

sur le recours [OMISSIS] introduit par

AGCOM - Autorità per le garanzie nelle comunicazioni (autorité pour les garanties dans les communications, l'autorité réglementaire nationale du secteur des communications, ci-après l'« Agcom » ou l'« Autorité »), Rome [OMISSIS]

contre

BRT s.p.a. (ci-après « BRT ») [OMISSIS]

parties intervenantes

concluant au rejet du recours :

Amazon Italia Transport s.r.l. (ci-après « Amazon Italia Transport »), Amazon Italia Logistica s.r.l. (ci-après « Amazon Italia Logistica »), [OMISSIS] ;

sur le recours [OMISSIS], introduit par

AGCOM [OMISSIS]

contre

Associazione FEDIT (ci-après « FEDIT ») [OMISSIS] ;

sur le recours [OMISSIS] introduit par

AGCOM [OMISSIS]

contre

A.I.C.A.I. – Associazione Italiana Corrieri Aerei Internazionali (ci-après « AICAI »), DHL Express (Italy) (ci-après « DHL »), TNT Global Express s.r.l. (ci-après « TNT »), Fedex Express Italy s.r.l. (ci-après « Fedex »), United Parcel Service Italia s.r.l. (ci-après « United Parcel »), [OMISSIS] ;

sur le recours [OMISSIS] introduit par

AGCOM [OMISSIS]

contre

Amazon Italia Transport, Amazon Italia Logistica et Amazon Eu s.à.r.l. (ci-après « Amazon Eu »), [OMISSIS] ;

en réformation

[OMISSIS] [références des arrêts du Tribunale Amministrativo regionale del Lazio (tribunal administratif du Latium, Italie, ci-après le « TAR ») attaqués devant le Consiglio di Stato (Conseil d'État)].

[OMISSIS] ;

[OMISSIS] [procédure]

EN FAIT

- 1 Par décision 94/22/CONS, du 31 mars 2022, portant « Obligations réglementaires sur le marché des services de livraison de colis », l'AGCOM a imposé certaines obligations d'information (symétriques) [générales] aux opérateurs présents sur le marché de la livraison de colis de moyennes et grandes dimensions afin d'élever le niveau de surveillance des conditions de prestation des services, des conditions contractuelles régissant les relations entre les entreprises qui prestent les différentes phases du service et des conditions de travail, ainsi que certaines obligations d'information spécifiques (asymétriques) que l'AGCOM a estimé devoir imposer à la seule Amazon en raison des problèmes révélés par l'analyse du marché des services de livraison de colis.

1.1 Plus précisément, le dispositif de la décision 94/22/CONS (ci-après la « décision 94/22/CONS » ou la « décision attaquée ») prévoit les obligations suivantes :

« Article premier

Obligations générales d'information

1. Les opérateurs habilités, au sens de l'article 1^{er}, paragraphe 1, sous m), de l'annexe A à la décision 129/15/CONS, à prester au public des services de livraison de colis postaux qui emploient, pour les activités postales, au moins 50 salariés et ont réalisé, pendant au moins trois années consécutives, pour les activités relevant des services postaux, tels que définis à l'article 1^{er}, paragraphe 2, sous a), du decreto legislativo n.261/1999^{}, un chiffre d'affaires annuel supérieur à 10 millions d'euros, transmettent chaque année à l'Autorité les informations énumérées aux paragraphes suivants.*

^{*} Ndt : Attuazione della direttiva 97/67/CE concernente regole comuni per lo sviluppo del mercato interno dei servizi postali comunitari e per il miglioramento della qualità del servizio (décret législatif n° 261, portant transposition de la directive 97/67/CE concernant des règles communes pour le développement du marché intérieur des services postaux de la Communauté et l'amélioration de la qualité du service), du 22 juillet 1999 (GU n° 182, du 5 août 1999) (ci-après le « décret législatif n° 261/1999 »).

2. Les opérateurs visés au paragraphe 1 transmettent à l'Autorité les informations relatives aux conditions économiques des services offerts au public dont la publication est déjà obligatoire en vertu de l'article 5, paragraphe 1, sous d) et e), de l'annexe A à la décision 413/14/CONS. Les opérateurs transmettent également les conditions économiques de référence (prix moyens) pour les groupes de clients professionnels suivants, définis en fonction de leurs chiffres d'affaires annuel :

- plus d'un million d'euros de chiffre d'affaires annuel
- 250 000 euros < chiffre d'affaires annuel < 1 million d'euros
- 50 000 euros < chiffre d'affaires annuel < 250 000 euros
- 5 000 euros < chiffre d'affaires annuel < 50 000 euros

3. Les opérateurs visés au paragraphe 1 transmettent à l'Autorité les contrats en cours conclus directement avec les entreprises du secteur qui concourent à la prestation du service postal et qui régissent leurs relations commerciales avec ces entreprises.

4. Les opérateurs visés au paragraphe 1 transmettent à l'Autorité une déclaration relative au respect des conditions de travail à l'égard de toutes les personnes participant à la prestation du service et à tous les niveaux de l'organisation en réseau.

5. Les opérateurs visés au paragraphe 1 transmettent à l'Autorité les contrats-types qu'ils utilisent avec le personnel appartenant aux différentes catégories à tous les niveaux de l'organisation.

Article 2

Obligations d'information spécifiques imposées à Amazon

1. Outre les informations énumérées à l'article 1^{er}, Amazon transmet à l'Autorité les informations suivantes :

- a) le prix moyen pratiqué envers les détaillants qui adhèrent au programme de logistique d'Amazon (dit "FBA") pour le service de livraison ;
- b) le prix moyen unitaire versé aux DSP [Delivery Service Providers (prestataires de service de livraison)] pour le service de livraison ;
- c) le prix moyen unitaire versé aux autres opérateurs de livraison pour le service de livraison ».

2. La décision 94/22/CONS a été attaquée devant le TAR, par différents recours introduits par :

- a) AICAI, DHL, TNT, Fedex et United Parcel [OMISSIS] ;

- b) Amazon Italia Transport, Amazon Italia Logistica et Amazon Eu [OMISSIS] ;
 - c) BRT [OMISSIS] ;
 - d) FEDIT.
- 3 Le TAR, par quatre arrêts distincts [OMISSIS], a fait droit aux quatre recours en annulant la décision 94/22/CONS.

3.1. Cependant, les motifs pour lesquels le TAR a fait droit à ces recours sont différents. Dans les trois affaires introduites par les recours d'AICAI, de BRT et de FEDIT, le TAR a relevé en premier lieu le défaut d'instruction de la décision attaquée. En effet, l'AGCOM avait introduit des obligations d'information dans des secteurs *B2B* (« *business-to-business* ») [de professionnel à professionnel] dans lesquels l'instruction n'avait pas fait apparaître de problèmes de nature à justifier cette intervention réglementaire. Au contraire, des problèmes étaient apparus surtout (ou seulement) dans le secteur *B2C* (« *business-to-consumer* ») [de professionnel à consommateur final]. Dans l'affaire introduite par le recours d'Amazon, le TAR a fait droit à ce recours non pas pour défaut d'instruction, mais au motif de l'absence d'une base juridique « certaine ».

- 4 L'AGCOM a interjeté quatre appels distincts contre les arrêts par lesquels le TAR a annulé la décision attaquée.
- [OMISSIS] [*énumération des appels*].

- 5 Dans l'appel dans lequel les parties intimées sont Amazon Italia Transport, Amazon Italia Logistica et Amazon Eu (ci-après, collectivement, « Amazon »), l'AGCOM critique l'arrêt du TAR en ce que (pour ce qui nous intéresse ici) cet arrêt a fait droit au premier moyen du recours, par lequel Amazon soutenait que l'Autorité n'aurait pas le pouvoir d'imposer des obligations réglementaires (symétriques ou asymétriques) à Amazon et que la décision attaquée ne mentionnait pas assez clairement la base juridique sur laquelle repose la décision d'imposer les obligations d'information en cause.

5.1. Après avoir exposé le cadre juridique (directive 97/67 *, règlement 2018/644 ** et décret législatif n° 261/1999), l'Agcom a soulevé à l'appui de son appel les moyens suivants :

I. Erreur d'appréciation quant à la base juridique du pouvoir réglementaire exercé par l'AGCOM dans la décision 94/22/CONS ; violation et interprétation

* Ndt : 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).

** Ndt : Règlement (UE) 2018/644 du Parlement européen et du Conseil, du 18 avril 2018, relatif aux services de livraison transfrontière de colis (JO 2018, L 112, p. 19).

erronée du champ d'application du règlement 2018/644 et de la directive 97/67. Plus précisément, violation des articles 1^{er}, 2, 4 et 16 et des considérants 17 et 18 du règlement 2018/644 ; violation de la directive 97/67 et de la directive 2008/6^{*}, notamment son considérant 51, ainsi que de l'article 2, paragraphe 4, du décret législatif n° 261/1999. Contradiction et défaut de logique de l'appréciation, y compris au regard d'arrêts antérieurs rendus sur la même décision. [OMISSIS].

I.I. Pour ce qui concerne le règlement 2018/644, l'AGCOM soutient que :

- ce règlement s'applique non pas exclusivement aux prestataires de services de livraison transfrontière de colis mais, de manière générale, aux prestataires de services de livraison de colis, y compris Amazon, puisque cette entreprise a recours à des réseaux internationaux de livraison pour livrer les biens vendus par des tiers et que les sociétés du groupe Amazon peuvent être qualifiées d'opérateurs postaux ;
- le champ d'application de ce règlement n'est pas circonscrit aux modèles économiques traditionnels, mais s'étend aussi aux autres modèles économiques, y compris les plateformes de commerce électronique ;
- la circonstance qu'Amazon n'exerce pas d'activité de livraison de colis transfrontière ne fait pas obstacle à l'application de ce règlement à son égard puisque, lorsque le législateur entendait désigner spécifiquement dans ce règlement les (seuls) prestataires transfrontières, il l'a fait expressément (comme à l'article 5, en matière de tarifs transfrontières, alors que l'article 4, relatif à la « Communication d'informations », concerne indistinctement tous les prestataires de services de livraison de colis) ;
- c'est à tort que le premier juge a exclu que ce règlement puisse constituer une base juridique valable de l'exercice du pouvoir réglementaire de l'AGCOM envers Amazon en considération du fait qu'il s'agit d'un opérateur non transfrontière ;
- l'AGCOM a le pouvoir d'édicter des règles en matière de surveillance réglementaire tant sur la base du cadre juridique du secteur postal que sur celle du règlement 2018/644 qui, à l'article 4, paragraphe 5, reconnaît expressément aux autorités réglementaires nationales le pouvoir d'imposer des obligations d'information en sus de celles prévues par ce règlement lui-même, ce qui réalise à l'évidence une harmonisation minimale dans ce secteur.

I.II. Pour ce qui concerne la directive 97/67, l'AGCOM fait valoir que :

* Ndt : directive 2008/6/CE du Parlement européen et du Conseil, du 20 février 2008, modifiant la directive 97/67/CE en ce qui concerne l'achèvement du marché intérieur des services postaux de la Communauté (JO 2008, L 52, p. 3).

- le premier juge a versé dans une erreur d'interprétation de cette directive en affirmant que celle-ci aurait pour objectif de résoudre des « problèmes transfrontières spécifiques » ;
- les objectifs et le champ d'application de la directive 97/67 sont bien plus larges que ceux désignés par le TAR : la directive est destinée à améliorer les services postaux offerts dans le cadre européen pour la remise de la correspondance et des colis et à harmoniser les droits conférés aux citoyens européens pour ce qui concerne tant les services postaux nationaux que les services transfrontières ;
- l'AGCOM peut adopter des mesures réglementaires pour réaliser les missions qui lui sont attribuées par la loi, dont la promotion de la concurrence et la protection des usagers des services postaux, et la directive ne lui impose pas d'obligation spécifique d'indiquer avec précision la base juridique de l'exercice de son pouvoir sous peine d'annulation de l'acte réglementaire, comme l'a déduit le TAR.

I.III. Pour ce qui concerne la base du pouvoir réglementaire exercé par la décision 94/22/CONS, l'AGCOM fait valoir que :

- elle a agi légalement dans le cadre des compétences qui lui sont attribuées, fondées non seulement sur le règlement [2018/644] mais, surtout, sur l'ensemble des sources primaires qui définissent les pouvoirs et fonctions de l'autorité réglementaire nationale dans le secteur postal, notamment la directive postale [97/67] et le décret législatif de transposition de celle-ci ;
- les pouvoirs des autorités réglementaires nationales d'exiger des informations, y compris en ce qui concerne les prix, leur sont déjà attribués par la directive 97/67 et par la législation nationale de transposition (décret législatif n° 261/1999) et ont été confirmés et détaillés ensuite dans le règlement 2018/644 ;
- la fonction de « promotion de la concurrence » [article 2, paragraphe 4, sous d), du décret législatif n° 261/1999], les activités « d'analyse et de suivi des marchés postaux, en particulier pour ce qui concerne les prix des services » [article 2, paragraphe 4, sous g), de ce décret] ainsi que, plus généralement, l'activité de « réglementation des marchés postaux » [article 2, paragraphe 4, sous a), du même décret] ne peuvent être exercées sans disposer d'une connaissance exacte et complète des marchés ;
- comme le précise la directive 2008/6, en outre, les autorités réglementaires nationales du secteur postal, « [p]our pouvoir s'acquitter efficacement de leurs missions, [...] doivent recueillir des informations auprès des acteurs du marché » (considérant 51 de la directive 2008/6) ;
- le règlement 2018/644 lui-même fait apparaître que le pouvoir de surveillance réglementaire de chaque autorité réglementaire nationale trouve sa base dans la directive 97/67 ;

– l’AGCOM a déjà exercé depuis longtemps, par la décision 413/44/CONS, les pouvoirs réglementaires qui lui sont attribués par la directive 97/67 en imposant aux opérateurs postaux, y compris les prestataires de services de livraison de colis, des obligations spécifiques de publication des conditions économiques de leurs services dans l’intérêt de l’ensemble des « usagers » [obligations jugées légales par le Consiglio di Stato (Conseil d’État) dans l’arrêt n° 7980/2022] ;

– en l’espèce, l’AGCOM a effectué une analyse du marché des services de livraison de colis, qui a révélé les problèmes suivants : i) un manque de transparence des conditions de l’offre des services de livraison au niveau national ; ii) un manque de transparence de la structure du réseau ; et iii) un manque de transparence quant au respect des conditions de travail du personnel employé dans les différentes étapes de la chaîne de valeur postale, jusqu’à la livraison (chapitre 4, section 4.1 de la décision 94/22) ;

– au vu de ces problèmes ainsi que de l’évolution du marché des services de livraison de colis (la croissance du marché B2C [de professionnel à consommateur final] et la perspective de développement ultérieur de ce marché, le rôle des plateformes, le nombre très élevé d’opérateurs, les modèles d’organisation des entreprises et d’organisation du travail ne correspondant pas aux modèles appliqués ordinairement dans ce secteur), l’AGCOM a estimé ensuite qu’il était « nécessaire de relever le niveau de surveillance réglementaire afin de contrôler plus efficacement le marché de la livraison de colis, ce qui permet des interventions réglementaires destinées à promouvoir la concurrence et à prévenir l’apparition de distorsions » (point 77). Elle parvient à cette conclusion au vu de la considération que « les instruments de surveillance doivent être en mesure de photographier efficacement ce qui existe, de saisir rapidement les changements et les éventuelles distorsions du marché ; ils doivent constituer une base solide de collecte d’informations pour les interventions de l’autorité réglementaire destinées à promouvoir la concurrence » (point 76) ;

– contrairement à ce qu’affirme le TAR, les bases juridiques de l’intervention réglementaire litigieuse sont claires et solides : cette intervention doit être placée dans le cadre de la réglementation destinée à promouvoir la concurrence dans l’intérêt des usagers, y compris les petites et moyennes entreprises ; les obligations d’information prévues par la décision visent, en effet, à promouvoir une plus grande compétitivité en renforçant la transparence dans l’intérêt des consommateurs et des petites et moyennes entreprises.

II. Défaut de logique et caractère erroné de l’arrêt attaqué en ce qu’il censure tant la base juridique des obligations symétriques que celle des obligations asymétriques. Contradiction et dénaturation des faits. Violation de la directive 2008/6, considérant 51.

L’AGCOM conteste la partie de l’arrêt attaqué dans laquelle le TAR s’est fondé sur les actes et comportements de l’Autorité elle-même pour conclure à

l'inexistence du pouvoir d'imposer tant les obligations d'information symétriques que les obligations d'information asymétriques. En outre, elle relève que :

- Pour ce qui concerne les obligations « symétriques », dans les arrêts rendus sur les recours introduits par les opérateurs autres qu'Amazon, le TAR n'a jamais mis en cause l'existence d'une base juridique du pouvoir réglementaire exercé par l'AGCOM – et que le TAR, dans ces affaires, a trouvée dans le (seul) règlement 2018/644 – mais le juge de première instance a mis en cause uniquement (et, en tout état de cause, erronément) la nécessité et la proportionnalité des obligations d'information générales prévues à l'article 1^{er} de la décision 94/22/CONS ;
- dans l'arrêt rendu sur le recours d'Amazon, le TAR a exclu que le règlement [2018/644] puisse constituer une base juridique adéquate pour imposer à Amazon toutes les obligations d'information en question ;
- outre la contradiction évidente entre l'arrêt en question et les décisions antérieures citées (et rendues) par le TAR lui-même, les effets de ces affirmations sont en tout état de cause incohérents et illogiques en ce qu'il soutient, dans cette première décision, que la base des obligations en question ferait défaut uniquement pour ce qui concerne Amazon qui (toujours selon le TAR) échapperait à tout le régime réglementaire institué par la décision 94/22/CONS du fait que celle-ci n'exerce pas d'activité transfrontière.

III. Erreur d'appréciation en ce que le TAR affirme que les obligations d'information supplémentaires devraient en tout cas servir à améliorer les services de livraison transfrontières ; violation des articles 1^{er} et 4 du règlement 2018/644.

L'AGCOM soutient que la base du pouvoir réglementaire qu'elle a exercé dans la décision 94/22/CONS ne se trouve pas seulement dans le règlement [2018/644] et que les obligations d'information prévues par la décision attaquée ont été imposées pour remédier aux problèmes constatés sur le marché national et pour réaliser les objectifs spécifiques corrélés qu'elle poursuit (procéder à un suivi constant et précis de toutes les dynamiques internes au marché de la livraison de colis et, en particulier, des facteurs qui influent le plus sur la compétitivité des opérateurs, tels que les prix et les conditions de travail) : en conséquence, il est erroné, ainsi qu'illogique et irrationnel, pour le TAR, d'apprécier la « nécessité » des mesures réglementaires prévues par la décision 94/22/CONS à l'aune du seul règlement [2018/644] et des objectifs qui y sont consacrés.

IV. Violation des principes en matière de pouvoirs administratifs implicites. [OMISSIS]

L'AGCOM estime que l'arrêt attaqué est également entaché d'erreur dans sa motivation relative à l'impossibilité de justifier l'imposition des obligations d'information en cause par la théorie des « pouvoirs implicites » ; elle soutient que :

– si, en général, une application rigoureuse du principe de légalité exige que la réglementation de rang primaire attribue expressément un pouvoir réglementaire aux autorités indépendantes, il est tout aussi vrai que la base de ces pouvoirs normatifs a été de longue date déduite de manière implicite de dispositions législatives destinées à définir les missions de ces mêmes autorités, à savoir leurs objectifs ;

– le TAR a jugé à tort que la théorie des pouvoirs implicites ne pouvait pas être invoquée en l'espèce, alors que toutes les conditions étaient réunies pour l'invoquer valablement, dans la mesure où : i) l'AGCOM, à la lumière des objectifs de la directive 97/67 et des fonctions qui lui sont attribuées, est pleinement habilitée à imposer des obligations d'information aux entités soumises à la réglementation, les dispositions qui lui attribuent ce pouvoir devant être entendues de manière rationnelle et utile en incluant dans leur champ d'application toutes les règles fautes desquelles il ne saurait être satisfait aux exigences de protection sous-tendant ces dispositions ; [OMISSIS] [autres griefs soulevés par l'AGCOM contre l'arrêt attaqué, sans pertinence directe pour les questions préjudicielles].

6 [OMISSIS]

[OMISSIS] [demande de renvoi préjudiciel à la Cour présentée à titre subsidiaire par l'AGCOM]

7 Ainsi que nous l'avons déjà dit, dans les arrêts rendus en première instance sur les recours introduits par BRT [OMISSIS], par FEDIT [OMISSIS] et par AICAI, DHL, TNT, Fedex et United Parcel, le TAR n'a pas mis en cause le pouvoir de l'AGCOM d'imposer, de manière générale, des obligations d'information aux opérateurs postaux : outre le défaut d'instruction qui a déjà été mentionné, le TAR a plutôt censuré, dans ces affaires, la nécessité et la proportionnalité des obligations d'information générales prévues à l'article 1^{er} de la décision 94/22/CONS.

Néanmoins, dans les appels interjetés contre les trois arrêts susmentionnés, l'AGCOM soulève (avec un libellé identique) un moyen qui concerne la base juridique du pouvoir qu'elle a exercé en adoptant la [décision] 94/22/CONS. Ce moyen commun aux trois appels, dont la recevabilité paraît à tout le moins douteuse, est résumé ci-dessous.

I. Erreur d'appréciation ; violation de l'article 1^{er} et application erronée de l'article 4, paragraphe 5, du règlement 2018/644 ; violation de la directive 97/67 et de la directive 2008/6, y compris son considérant 51, ainsi que de l'article 2, paragraphe 4, du décret législatif n° 261/1999 ; application erronée du seul règlement 2018/644 dans l'identification de la base juridique du pouvoir réglementaire exercé par l'AGCOM dans la décision 94/22/CONS.

L'AGCOM soutient que :

- le TAR part de toute évidence du postulat erroné selon lequel la base juridique du pouvoir réglementaire exercé par l’Autorité dans la décision n° 94/22/CONS se trouverait dans le seul règlement 2018/644 ;
- cette erreur de perspective influe sur tous les motifs exposés par le TAR et les entache irrémédiablement d’invalidité, dans la mesure où il a examiné la nécessité et la proportionnalité des obligations d’information imposées par l’Autorité dans la décision attaquée en appréciant la légalité de celle-ci à l’aune du seul règlement [2018/644] ;
- l’Autorité a agi légalement dans le cadre des compétences qui lui sont attribuées non seulement par le règlement [2018/644] mais, avant cela, par l’ensemble des sources primaires qui définissent les pouvoirs et fonctions de l’autorité réglementaire nationale dans le secteur postal, notamment par la directive postale 97/67 et par la législation nationale de transposition de celle-ci (décret législatif n° 261/1999) ;
- le TAR n’a pas pris en considération le fait que, si l’élévation du niveau de la surveillance réglementaire motivée par une transparence insuffisante du marché est incontestablement une mesure conforme au règlement [2018/644], ledit règlement ne constitue cependant pas la base juridique de l’intervention réglementaire de l’Autorité et ne peut donc pas être le seul critère d’appréciation de la nécessité et de la proportionnalité des dispositions de la décision 94/22/CONS ;
- la base juridique du pouvoir réglementaire que l’Autorité a exercé en adoptant la décision 94/22/CONS n’est pas seulement le règlement [2018/644] et les obligations prévues par la décision attaquée ont été imposées pour remédier aux problèmes constatés sur le marché national et pour réaliser les objectifs spécifiques corrélés que l’Autorité poursuit (tels que procéder à un suivi constant et précis de toutes les dynamiques internes au marché de la livraison de colis et, en particulier, des facteurs qui influent le plus sur la compétitivité des opérateurs, tels que les prix et les conditions de travail).

8 [OMISSIS] [procédure nationale]

EN DROIT

9 [OMISSIS] [procédure]

A. LES FAITS PERTINENTS POUR LA DEMANDE DE DÉCISION PRÉJUDICIELLE

10 L’AGCOM a adopté la décision 92/44/CONS portant « *Obligations réglementaires sur le marché des services de livraison de colis* ».

Par cette décision, elle a imposé certaines obligations d'information aux opérateurs présents sur le marché de la livraison de colis de moyennes et grandes dimensions.

Il s'agit plus précisément :

a) d'obligations d'information « symétriques », c'est-à-dire imposées à tous les opérateurs habilités, au sens de l'article 1^{er}, paragraphe 1, sous m), de l'annexe A à la décision 129/15/CONS, à prester au public des services de livraison de colis postaux qui emploient, pour les activités postales, au moins 50 salariés et ont réalisé, pendant au moins trois années consécutives, pour les activités relevant des services postaux, tels que définis à l'article 1^{er}, paragraphe 2, sous a), du décret législatif n° 261/1999, un chiffre d'affaires annuel supérieur à 10 millions d'euros.

Par « opérateurs habilités », au sens de l'article 1^{er}, paragraphe 1, sous m), de l'annexe A à la décision 129/15/CONS, on entend les entreprises qui prestent un ou plusieurs services postaux en qualité de titulaires d'une licence individuelle ou d'une autorisation générale.

[OMISSIS] [*définitions détaillées des notions d'« autorisation générale » et de « licence individuelle »*]

Ces obligations d'information symétriques portent sur :

- les informations relatives aux conditions économiques des services offerts au public ;
- les conditions économiques de référence (prix moyens) pour certains groupes de clients professionnels définis en fonction de leurs chiffres d'affaires annuel ;
- les contrats en cours conclus directement avec les entreprises du secteur qui concourent à la prestation du service postal et qui régissent leurs relations commerciales avec ces entreprises ;
- une déclaration relative au respect des conditions de travail à l'égard de toutes les personnes participant à la prestation du service et à tous les niveaux de l'organisation en réseau ;
- les contrats-types utilisés avec le personnel appartenant aux différentes catégories à tous les niveaux de l'organisation ;

b) d'obligations d'information asymétriques, en ce qu'elles sont imposées spécifiquement à la seule Amazon.

Plus précisément, outre les informations énumérées sous a), ci-dessus, Amazon doit transmettre à l'Autorité les informations suivantes :

- le prix moyen pratiqué envers les détaillants qui adhèrent au programme de logistique d'Amazon (dit « FBA ») pour le service de livraison ;
 - le prix moyen unitaire versé aux DSP [*Delivery Service providers* (prestataires de service de livraison)] pour le service de livraison ;
 - le prix moyen unitaire versé aux autres opérateurs de livraison pour le service de livraison.
- 11 Dans les appels interjetés par l'AGCOM, et en particulier dans l'appel dirigé contre l'arrêt rendu en première instance sur le recours d'Amazon, l'AGCOM soulève la question de l'identification de la base juridique sur laquelle repose la décision d'imposer les obligations d'information en cause, qui est la raison pour laquelle le TAR a fait droit au recours d'Amazon.

B. LE DROIT DE L'UNION

- 12 La matière qui nous occupe relève avant tout de la directive 97/67, telle que modifiée par la directive 2008/6.

L'AGCOM soutient que toute cette directive constitue la base juridique de sa décision 94/22/CONS.

Plus précisément, il y a lieu de rappeler l'article 22 bis (introduit par la directive 2008/6)

« Article 22 bis

1. *Les États membres veillent à ce que les prestataires de services postaux fournissent, en particulier aux autorités réglementaires nationales, toutes les informations, y compris les informations financières et celles relatives à la prestation du service universel, notamment aux fins suivantes :*

a) *afin que les autorités réglementaires nationales garantissent la conformité avec les dispositions de la présente directive ou avec les décisions adoptées conformément à la présente directive ;*

b) *à des fins statistiques précises.*

2. *Les prestataires de services postaux fournissent ces informations rapidement et sur demande, et, le cas échéant, de manière confidentielle, en respectant les délais et le niveau de précision exigés par l'autorité réglementaire nationale. Les informations demandées par l'autorité réglementaire nationale sont proportionnées à ses besoins pour l'accomplissement de ses missions. L'autorité réglementaire nationale motive sa demande d'information.*

3. *Les États membres veillent à ce que les autorités réglementaires nationales fournissent sur demande à la Commission les informations appropriées et*

pertinentes dont elle a besoin pour exécuter les missions qui lui sont conférées par la présente directive.

4. Lorsqu'une autorité réglementaire nationale considère que des informations sont confidentielles, conformément à la réglementation communautaire et nationale en matière de secret des affaires, la Commission et les autorités réglementaires nationales concernées veillent à assurer cette confidentialité ».

- 13 L'AGCOM soutient en outre avoir exercé ses pouvoirs sur la base du considérant 51 de la directive 2008/6, qui a modifié la directive 97/67 :

« Considérant 51

Pour pouvoir s'acquitter efficacement de leurs missions, les autorités réglementaires nationales doivent recueillir des informations auprès des acteurs du marché. Leurs demandes d'information devraient être proportionnées et ne pas faire peser une charge excessive sur les entreprises. La Commission peut également avoir besoin de rassembler de telles informations pour remplir les obligations que lui impose le droit communautaire. Il convient que le destinataire des informations en garantisse la confidentialité, conformément aux règles en vigueur. »

- 14 L'AGCOM estime en outre que le pouvoir qu'elle a exercé trouve sa base dans le règlement 2018/644. Selon elle, ce règlement, pour ce qui concerne la collecte d'informations, ne s'applique pas exclusivement aux prestataires de services transfrontières de livraison de colis mais, plus généralement, aux prestataires de services de livraison de colis, y compris Amazon donc, puisque cette entreprise a recours à des réseaux de livraison internes à la nation pour livrer les biens vendus par des tiers et que les sociétés du groupe Amazon peuvent être qualifiées d'opérateurs postaux. Elle invoque en particulier l'article 4, qui dispose :

« Article 4 – Communication d'informations

1. Tous les prestataires de services de livraison de colis communiquent les informations suivantes à l'autorité réglementaire nationale de l'État membre dans lequel ils sont établis, sauf si celle-ci a déjà demandé et obtenu ces informations :

a) leur nom, leurs forme et statut juridiques, leur numéro d'enregistrement dans un registre du commerce ou un registre similaire, leur numéro d'identification TVA, l'adresse de leur établissement et les coordonnées d'une personne de contact ;

b) les caractéristiques et, si possible, une description détaillée des services de livraison de colis qu'ils proposent ;

c) leurs conditions générales pour les services de livraison de colis, y compris les modalités des procédures de réclamation à l'intention des utilisateurs et toute limitation potentielle de responsabilité.

2. Les prestataires de services de livraison de colis informent l'autorité réglementaire nationale de toute modification concernant les informations visées au paragraphe 1 dans un délai de 30 jours.

3. Au plus tard le 30 juin de chaque année civile, tous les prestataires de services de livraison de colis communiquent les informations suivantes à l'autorité réglementaire nationale de l'État membre dans lequel ils sont établis, sauf si celle-ci a déjà demandé et obtenu ces informations :

a) le chiffre d'affaires annuel dégagé par les services de livraison de colis pour l'année civile précédente dans l'État membre dans lequel ils sont établis, ventilé en services de livraison de colis nationaux et services de livraison transfrontière de colis entrants et sortants ;

b) le nombre de personnes ayant travaillé pour eux au cours de l'année civile précédente et ayant été impliquées dans la fourniture de services de livraison de colis dans l'État membre dans lequel ils sont établis, y compris les ventilations indiquant le nombre de personnes en fonction du statut professionnel, et notamment le nombre de personnes travaillant à temps plein, à temps partiel, les personnes travaillant sous statut temporaire et les personnes travaillant sous statut d'indépendant ;

c) le nombre de colis qui ont été traités au cours de l'année civile précédente dans l'État membre au sein duquel ils sont établis, ventilé en colis nationaux et colis transfrontières entrants et sortants ;

d) le nom de leurs sous-traitants, ainsi que toute information détenues par les prestataires de services de livraison de colis relative aux caractéristiques des services de livraison de colis assurés par ces sous-traitants ;

e) le cas échéant, toute liste accessible au public reprenant les tarifs applicables au 1^{er} janvier de chaque année civile pour les services de livraison de colis.

4. Au plus tard le 23 septembre 2018, la Commission adopte un acte d'exécution établissant un formulaire de présentation des informations visées aux paragraphes 1 et 3. Cet acte d'exécution est adopté en conformité avec la procédure d'examen visée à l'article 12.

5. Les autorités réglementaires nationales peuvent exiger des informations supplémentaires en sus de celles visées aux paragraphes 1 et 3, pour autant que cela s'avère nécessaire et proportionné.

6. Les paragraphes 1 à 5 ne s'appliquent pas à un prestataire de services de livraison de colis qui avait au cours de l'année civile précédente en moyenne moins de 50 personnes travaillant pour lui et impliquées dans la fourniture de services de livraison de colis dans l'État membre dans lequel ce prestataire est établi, sauf s'il est établi dans plusieurs États membres. Une autorité

réglementaire nationale peut inclure dans le seuil de 50 personnes les personnes travaillant pour les sous-traitants du prestataire de services de livraison de colis.

7. Nonobstant le paragraphe 6, une autorité réglementaire nationale peut exiger les informations visées aux paragraphes 1 à 5 de tout prestataire de services de livraison de colis qui a employé en moyenne entre 25 et 49 personnes au cours de l'année civile précédente, lorsque les particularités de l'État membre concerné l'exigent et à condition que cela soit nécessaire et proportionné afin d'assurer le respect du présent règlement ».

- 15 La disposition ci-dessus a été mise en œuvre par le règlement d'exécution (UE) 2018/1263 de la Commission, du 20 septembre 2018, établissant les formulaires destinés à la présentation d'informations par les prestataires de services de livraison de colis en vertu du règlement (UE) 2018/644 du Parlement européen et du Conseil (JO 2018, L 238, p. 65).

C. LA LÉGISLATION NATIONALE

- 16 Le décret législatif n° 261/1999 transpose la directive 97/67.

« Article 2 (Autorité réglementaire nationale du secteur postal)

[...]

4. L'Agence exerce, en toute indépendance d'appréciation et de décision, les fonctions suivantes :

- a) réglementation des marchés postaux ;*
- b) participation aux travaux et aux activités de l'Union européenne et internationaux dans la limite de ses compétences d'attribution ;*
- c) adoption d'actes réglementaires relatifs à la qualité et aux caractéristiques du service postal universel visées à l'article 12, y compris la détermination des critères raisonnables à appliquer pour désigner les points du territoire national nécessaires pour assurer une prestation régulière et homogène du service * ;*
- d) adoption d'actes réglementaires en matière d'accès au réseau postal et aux services y afférents, détermination des tarifs des secteurs réglementés et promotion de la concurrence sur les marchés postaux ;*
- e) exercice de l'activité de suivi, de contrôle et de vérification du respect des critères de qualité du service postal, y compris par l'intermédiaire de tiers ;*

* Ndt : d'après l'article 3, paragraphe 5, du décret législatif n° 261/1999, il s'agit des points d'accès au service sur le territoire national, définis pour tenir compte des besoins des usagers dans le cadre du service universel.

f) *surveillance – exercée aussi en recourant aux organes territoriaux du ministère du Développement économique – de l’exécution des obligations mises à la charge du prestataire du service universel et des obligations découlant de licences et autorisations, pour ce qui concerne notamment les conditions générales de prestation des services postaux ;*

g) *analyse et suivi des marchés postaux, pour ce qui concerne notamment le prix des services, y compris en instituant un observatoire à cette fin ».*

Il y a lieu également d’avoir égard à l’article 14 bis, qui énonce :

« Article 14 bis (Informations)

1. *Les prestataires de services postaux sont tenus de communiquer à l’autorité réglementaire, le cas échéant de manière confidentielle, en respectant les délais et le niveau de précision exigés, toutes les informations, y compris les informations financières et celles relatives à la prestation du service universel, notamment aux fins suivantes :*

a) *garantir le respect des dispositions du présent décret ainsi que des décisions adoptées en vertu du présent décret ;*

b) *à des fins statistiques précises.*

2. *L’autorité réglementaire fournit sur demande à la Commission européenne les informations appropriées et pertinentes dont elle a besoin pour exécuter ses missions.*

3. *Lorsqu’elle considère que des informations visées au paragraphe 1 sont confidentielles, l’autorité réglementaire, conformément à la réglementation communautaire et nationale en matière de secret des affaires, en assure le traitement confidentiel ».*

D. CONDITIONS ET MOTIFS DU RENVOI PRÉJUDICIEL

17 La décision 94/22/CONS, en cause en l’espèce, a été adoptée à l’issue d’un cheminement procédural complexe et long, qui est résumé ci-dessous :

i) la décision 399/18/CONS du 25 juillet 2018, portant « *Lancement de l’analyse du marché des services de livraison de colis* », par laquelle l’Autorité a lancé une analyse du marché des services de livraison de colis conformément au règlement 2018/644, afin d’examiner, dans le cadre de l’évolution du secteur postal dans son ensemble, le marché de la livraison de colis, en identifiant les opérateurs présents sur le marché et les limites du marché concerné et en analysant le rôle des plateformes en ligne et notamment de celles qui offrent des services de livraison de colis, en évaluant la capacité de ces dernières à influencer sur les dynamiques compétitives du marché de la livraison et en définissant d’éventuelles interventions réglementaires ;

ii) la décision 350/19/CONS du 18 juillet 2019, ouvrant une « *Consultation publique relative à l'analyse du marché des services de livraison de colis* », [OMISSIS] ;

iii) la décision 212/20/CONS du 28 mai 2020, portant « *Analyse du marché des services de livraison de colis (rapport intermédiaire)* » [OMISSIS] ;

[OMISSIS]

iv) [OMISSIS]

v) la décision 255/21/CONS du 29 juillet 2021 portant « *Consultation publique relative aux obligations réglementaires sur le marché des services de livraison de colis* » [OMISSIS] ;

vi) [OMISSIS] ;

[vii] enfin, l'AGCOM a adopté la décision 94/22/CONS imposant certaines obligations d'information aux opérateurs présents sur le marché de la livraison de colis de moyennes et grandes dimensions.

17.1 L'AGCOM, surtout d'un point de vue prospectif, a estimé qu'il existait un risque de distorsion des dynamiques concurrentielles du secteur. Pour réduire ce risque, elle a introduit les obligations d'information, symétriques (en ce qu'elles pèsent sur tous les opérateurs dépassant un certain seuil) et asymétriques (en ce qu'elles pèsent uniquement sur Amazon), dont il est question en l'espèce.

17.2 Les doutes entourent, entre autres, l'existence et, le cas échéant, la portée du pouvoir de l'autorité réglementaire nationale d'imposer de telles obligations d'information, à commencer par la situation de prestataires de livraison non transfrontières du type d'Amazon.

17.3 Une donnée formelle semble alimenter ces doutes, que le TAR a déjà jugés fondés, en particulier pour ce qui concerne Amazon. Dans ses actes d'appel mentionnés ci-dessus, l'AGCOM soutient que ses pouvoirs dérivent (entre autres) de certains considérants de la directive 97/67 et du règlement 2018/644.

Elle met l'accent en particulier sur le considérant 51 de la directive 2008/6. L'insistance mise sur les considérants révèle peut-être la difficulté à identifier une norme claire et explicite permettant de fonder les pouvoirs qu'elle exerce. La législation citée, sur ce point, peut sembler vague et insuffisamment précise.

17.4 De même, l'examen des diverses décisions adoptées par l'AGCOM tout au long du cheminement procédural complexe ayant abouti à la décision 94/22/CONS, rappelé ci-dessus, ne permet pas de discerner avec clarté la base juridique du pouvoir exercé. À titre de simple exemple, l'annexe B à la décision 212/20/CONS du 28 mai 2020, portant « *Analyse du marché des services de livraison de colis (rapport provisoire)* » énonce textuellement (à la page 6) :

« Si l'on considère donc le secteur postal, les pouvoirs exercés dans l'analyse du marché ont pour base les règles de la directive [97/67/CE : N.d.R.] – et non, nous le soulignons, celles du règlement [2018/644 : N.d.R.], qui les complètent) – et les dispositions de la législation nationale qui en constituent la transposition.

Il s'agit d'un ensemble de règles qui attribue des fonctions spécifiques et pertinentes à l'autorité réglementaire sur tout le secteur postal. Ces fonctions, comme celle de " promotion de la concurrence " ainsi que la fonction, plus spécifique, d' " analyse et de suivi des marchés postaux ", ne peuvent être exercées sans disposer d'une connaissance exacte et complète des marchés. On sait que, "[p]our pouvoir s'acquitter efficacement de leurs missions, les autorités réglementaires nationales doivent recueillir des informations auprès des acteurs du marché " (considérant 51 de la directive 2008/6).

Au vu du rôle et des fonctions que la législation, ainsi que la jurisprudence et doctrine, attribuent incontestablement aux autorités réglementaires nationales (toutes les autorités réglementaires nationales), on ne peut raisonnablement pas mettre en doute le pouvoir de la présente Autorité de recueillir des éléments d'information sur le secteur relevant de sa compétence, d'effectuer des analyses de marché et, par voie de conséquence, d'exposer quelles sont, selon elle, les conditions concurrentielles du marché, en définissant nécessairement la position et la puissance des opérateurs présents sur celui-ci ».

À la lecture de l'incise citée ci-dessus, il semblerait que l'AGCOM ait exclu par le passé que le pouvoir d'imposer des obligations d'information découlât du règlement 2018/644, alors qu'elle soutient le contraire dans la présente instance.

17.5 L'article 9[, paragraphe 1,] de la directive 97/67 énonce : « Pour ce qui est des services qui ne relèvent pas du service universel, les États membres peuvent introduire des autorisations générales dans la mesure où cela est nécessaire pour garantir le respect des exigences essentielles ».

Les exigences essentielles sont définies à l'article 2, initio et point 19, de la même directive, dans les termes suivants : « on entend par [...] "exigences essentielles" : les raisons générales de nature non économique qui peuvent amener un État membre à imposer des conditions pour la prestation de services postaux. Ces raisons sont la confidentialité de la correspondance, la sécurité du réseau en ce qui concerne le transport de matières dangereuses, le respect des conditions de travail et des régimes de sécurité sociale prévus par des dispositions législatives, réglementaires ou administratives et/ou par les conventions collectives négociées entre partenaires sociaux au niveau national, conformément au droit communautaire et à la législation nationale et, dans les cas justifiés, la protection des données, la protection de l'environnement et l'aménagement du territoire. La protection des données peut comprendre la protection des données à caractère personnel, la confidentialité des informations transmises ou stockées ainsi que la protection de la vie privée ».

Or, si, dans le cas d'Amazon, la question est de savoir si l'AGCOM dispose, dans l'absolu, d'une base juridique pour intervenir, dans le cas des autres opérateurs, intimés dans les autres appels, la question – si l'on fait abstraction du moyen tiré du défaut d'instruction, accueilli par le TAR – porte plutôt sur la mesure de l'intervention réglementaire, c'est-à-dire de savoir jusqu'où peut aller l'AGCOM en imposant des obligations d'information. Il faut déterminer, sur ce second aspect, si les obligations imposées par l'AGCOM peuvent être justifiées par une des exigences essentielles énumérées à l'article 2, point 19, de la directive 97/67 et si elles sont proportionnées, en ce qu'elles sont appropriées pour réaliser les objectifs poursuivis et si ces objectifs ne peuvent pas être atteints au moyen d'obligations plus limitées.

17.6 De ce dernier point de vue, il y a lieu de rappeler que l'article 14 bis du décret législatif n° 261/1999, qui transpose l'article 22 bis de la directive 97/67 [OMISSIS], a prévu, en matière d'obligations d'information, un pouvoir général, qui peut être exercé au cas par cas en motivant dans chaque cas le respect du principe de proportionnalité. L'Autorité peut récolter des informations auprès des opérateurs pour pouvoir s'acquitter efficacement de ses missions, en s'adressant à chacun des opérateurs dont elle estime que les activités sont pertinentes pour exercer concrètement les fonctions qui lui sont attribuées spécifiquement par le législateur de l'Union et le législateur national, et sur la base de motifs pertinents et de demandes précises et en rapport avec lesdites fonctions.

Il n'est pas certain que les règles indiquées ci-dessus permettent aussi d'imposer des obligations d'information généralisées ni même qu'elles constituent la base juridique de l'exercice des pouvoirs en question.

17.7 Ainsi que nous l'avons dit, l'adoption de la décision 92/44/CONS (dont la légalité est en cause) a été justifiée, dans le cadre de la réglementation pro-concurrentielle, par l'objectif de conjurer un risque de distorsion des dynamiques concurrentielles dans le secteur. Cette décision énonce en effet :

« 2. La décision 212/20/CONS a représenté une étape intermédiaire (rapport intermédiaire) de la procédure d'analyse du marché, dont les conclusions préliminaires constituent le préalable pour déterminer si des positions dominantes persistent après 2019. La finalité de la présente analyse est de déterminer, après avoir effectué un suivi de l'évolution du marché des services de livraison de colis du commerce en ligne (livraisons dites "B2C" [de professionnel à consommateur final]), si des interventions pro-concurrentielles de l'autorité réglementaire sont nécessaires et de déterminer si des positions dominantes persistent ; dans l'affirmative, l'Autorité, dans une perspective pro-concurrentielle, impose des obligations spécifiques aux opérateurs qui détiennent un pouvoir de marché significatif.

[...]

5. À la lumière de ces considérations, rien n'interdit donc d'envisager, après avoir procédé à l'analyse du marché, des interventions réglementaires portant également sur des marchés qui, tel celui des services de livraison de colis du commerce en ligne, ne font pas partie du service universel, pouvant améliorer la [concurrence] et la transparence dans l'intérêt des consommateurs et des petites et moyennes entreprises.

[...]

9. En partant précisément du constat que les instruments dont disposent aujourd'hui les autorités réglementaires ne sont pas adaptés pour faire face aux problèmes de concurrence qui surgissent dans tous les secteurs économiques où des plateformes en ligne agissent en tant que "gatekeepers" [contrôleurs d'accès], on cherche à identifier d'autres moyens d'intervention pour permettre aux autorités chargées de la protection et du développement de la concurrence d'agir efficacement et en temps utile ».

À cette fin, l'AGCOM a imposé aux opérateurs du marché spécifique de la livraison de colis des obligations d'information généralisées allant bien au-delà de celles qui sont strictement liées à la protection de la concurrence et des consommateurs.

L'intérêt des consommateurs est à la base de l'approche européenne de la politique de concurrence. Il faut cependant déterminer s'il n'y a pas lieu d'élargir cette perspective pour reconnaître aux autorités réglementaires nationales le pouvoir de vérifier comment les entreprises accumulent et exercent leur puissance et quelles pourraient être les conséquences d'une puissance indue, non seulement pour les consommateurs, mais pour les concurrents du secteur, les travailleurs et la société en général.

E. FORMULATION DES QUESTIONS

- 18 Pour les raisons qui précèdent, il apparaît nécessaire de saisir la Cour des questions préjudicielles suivantes (questions d'interprétation et, dans le cas de la question [3], de validité) :

[1] *Le règlement (UE) 2018/644 du Parlement européen et du Conseil, du 18 avril 2018, relatif aux services de livraison transfrontière de colis, pour ce qui concerne la collecte d'informations, s'applique-t-il en tant que tel aux seuls prestataires de services de livraison transfrontière ou, de manière générale, à tous les prestataires de services de livraison de colis, sans préjudice d'exclusions spécifiques prévues par certaines dispositions ?*

[2] *Dans la première hypothèse, la directive 97/67/CE ou les « pouvoirs implicites » peuvent-ils néanmoins constituer une base juridique permettant aux autorités réglementaires nationales d'imposer de manière générale des obligations d'information à tous les prestataires de services de livraison, même non transfrontière ?*

[3] *En cas de réponse négative à la deuxième question, est-il raisonnable, non discriminatoire et conforme aux articles 14, 114 et 169 TFUE que le règlement (UE) 2018/644 ne s'applique pas aux prestataires de livraison non transfrontière ?*

[4] *Dans quelles limites (y compris sous l'angle de la nécessité et de la proportionnalité) l'autorité réglementaire nationale peut-elle imposer des obligations d'information aux prestataires de services de livraison de colis et, en particulier, peut-elle imposer des obligations d'information symétriques portant sur :*

- i) les conditions pratiquées envers les différents types de clients ;*
- ii) les contrats régissant les relations entre l'entreprise qui preste le service de livraison de colis et les entreprises qui, à des titres divers, selon le modèle d'organisation propre à la filière, concourent à la prestation de ce service ;*
- iii) les conditions économiques et les protections juridiques reconnues aux travailleurs employés à des titres divers pour la prestation du service ?*

19 [OMISSIS] [instructions au greffe]

PAR CES MOTIFS

Le Consiglio di Stato, siégeant au contentieux (sixième chambre) [OMISSIS] :

- [OMISSIS]
- défère à la Cour de justice de l'Union européenne les questions préjudicielles énoncées dans les motifs ;
- [OMISSIS]
- sursoit à statuer dans les affaires jointes dans l'attente du prononcé de la décision de la Cour de justice de l'Union européenne ;
- [OMISSIS]

[OMISSIS]

Rome [OMISSIS], le 18 avril 2024 [OMISSIS]

[OMISSIS]