Recueil de la jurisprudence

ARRÊT DE LA COUR (cinquième chambre)

18 décembre 2025*

« Renvoi préjudiciel – Services de livraison de colis postaux au public – Directive 97/67/CE – Articles 22 et 22 bis – Règlement (UE) 2018/644 – Article 4 – Décision de l'autorité nationale réglementaire mettant des obligations d'information à la charge des prestataires de services de livraison de colis – Fondement juridique de la compétence de cette autorité pour imposer des obligations d'information spécifiques à l'égard d'opérateurs n'effectuant pas de livraison transfrontière de colis – Proportionnalité »

Dans l'affaire C-345/24,

ayant pour objet une demande de décision préjudicielle au titre de l'article 267 TFUE, introduite par le Consiglio di Stato (Conseil d'État, Italie), par décision du 9 mai 2024, parvenue à la Cour le 10 mai 2024, dans les procédures

Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni (AGCOM)

contre

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,

* Langue de procédure : l'italien.

en présence de :

Amazon Italia Transport Srl,

Amazon Italia Logistica Srl,

LA COUR (cinquième chambre),

composée de M^me^ M. L. Arastey Sahún, présidente de chambre, MM. J. Passer, E. Regan, D. Gratsias et B. Smulders (rapporteur), juges,

avocat général : M. M. Campos Sánchez-Bordona,

greffier : M. C. Di Bella, administrateur,

vu la procédure écrite et à la suite de l'audience du 26 mars 2025,

considérant les observations présentées :

– pour BRT SpA, par M^es^ E. Fumagalli, A. Manzi et L. Scambiato, avvocati,

– pour la Federazione Italiana Trasportatori (FEDIT), par M^e^ M. Giordano, avvocato,

– pour l'Associazione Italiana dei Corrieri Aerei Internazionali (AICAI), DHL Express (Italy) Srl, TNT Global Express Srl, Fedex Express Italy Srl et United Parcel Service Italia Srl, par M^e^ M. Giordano, avvocato,

– pour Amazon Italia Transport Srl, Amazon Italia Logistica Srl et Amazon EU Sàrl, par M^es^ M. Clarich, G. Fonderico et G. Nava, avvocati,

– pour le gouvernement italien, par M. S. Fiorentino, en qualité d'agent, assisté de M. E. De Bonis et M^me^ B. Fiduccia, avvocati dello Stato,

– pour le Parlement européen, par M^mes^ I. Anagnostopoulou, C. Ionescu Dima et L. Stefani, en qualité d'agents,

– pour le Conseil de l'Union européenne, par M^mes^ M. Balta et A. Maceroni, en qualité d'agents,

– pour la Commission européenne, par MM. G. Conte et M. Mataija, en qualité d'agents,

ayant entendu l'avocat général en ses conclusions à l'audience du 5 juin 2025,

rend le présent

Arrêt

1 La demande de décision préjudicielle porte sur l'interprétation et la légalité du 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), ainsi que sur l'interprétation de la directive 97/67/CE du Parlement européen et du Conseil, du 15 décembre 1997, concernant

des règles communes pour le développement du marché intérieur des services postaux de la Communauté et l'amélioration de la qualité du service (JO 1998, L 15, p. 14), telle que modifiée par la directive 2008/6/CE du Parlement européen et du Conseil, du 20 février 2008 (JO 2008, L 52, p. 3) (ci-après la « directive 97/67 »).

2 Cette demande a été présentée dans le cadre de litiges opposant l'Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni (Autorité de tutelle des communications, Italie) (AGCOM) à des opérateurs habilités à fournir au public des services de livraison de colis postaux, BRT SpA, la Federazione Italiana Trasportatori (FEDIT), l'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 et Amazon EU Sàrl (ces trois dernières étant ci-après dénommées les « sociétés du groupe Amazon ») au sujet de la légalité d'une décision adoptée par cette autorité qui met à la charge de ces opérateurs certaines obligations d'information.

Le cadre juridique

Le droit de l'Union

– *La directive 97/67*

3 Aux termes des considérants 11, 13 et 22 de la directive 97/67 :

« (11) [...] il est essentiel de garantir au niveau communautaire un service postal universel offrant un ensemble minimal de services de qualité déterminée devant être fournis dans tous les États membres à un prix abordable à l'ensemble des utilisateurs, quelle que soit leur localisation géographique dans la Communauté [européenne] ;

[...]

(13) [...] le service universel doit couvrir les services nationaux aussi bien que les services transfrontières ;

[...]

(22) [...] les États membres devraient avoir la faculté de réglementer, par des procédures d'autorisation appropriées, sur leur territoire, la prestation des services postaux qui ne sont pas réservés aux prestataires du service universel ; [...] ces procédures doivent être transparentes, non discriminatoires, proportionnées et fondées sur des critères objectifs ;

[...] »

4 L'article 2 de cette directive prévoit :

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

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

1 bis) “prestataire de services postaux” : une entreprise qui fournit un ou plusieurs services postaux ;

[...]

6) “envoi postal” : un envoi portant une adresse sous la forme définitive dans laquelle il doit être acheminé par le prestataire de services postaux. Il s’agit, en plus des envois de correspondance, par exemple de livres, de catalogues, de journaux, de périodiques et de colis postaux contenant des marchandises avec ou sans valeur commerciale ;

[...]

19) “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. [...] »

5 L’article 9, paragraphes 1 et 2, de ladite directive, qui relève du chapitre 4 de celle-ci, intitulé « Conditions régissant la prestation des services postaux et l’accès au réseau », dispose :

« 1. 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.

2. Pour ce qui est des services qui relèvent du service universel, les États membres peuvent introduire des procédures d’autorisation, y compris des licences individuelles, dans la mesure où cela est nécessaire pour garantir le respect des exigences essentielles et la prestation du service universel.

L’octroi d’autorisations peut :

[...]

– le cas échéant, être subordonné à l’obligation de respecter les conditions de travail prévues par la législation nationale ou imposer le respect de ces conditions.

[...] »

6 Aux termes de l’article 22, paragraphes 1 et 2, de la même directive :

« 1. Chaque État membre désigne une ou plusieurs autorités réglementaires nationales [(ci-après l’“ARN”)] pour le secteur postal, juridiquement distinctes et fonctionnellement indépendantes des opérateurs postaux. Les États membres qui conservent la propriété ou le contrôle des prestataires de services postaux veillent à la séparation structurelle effective de la fonction de réglementation,

d'une part, et des activités inhérentes à la propriété ou à la direction de ces entreprises, d'autre part.

Les États membres notifient à la Commission [européenne] les [ARN] qu'ils ont désignées pour accomplir les tâches découlant de la présente directive. Ils publient les tâches à accomplir par les [ARN] d'une manière aisément accessible, en particulier lorsque ces tâches sont confiées à plusieurs organismes. Les États membres assurent, le cas échéant, la consultation et la coopération entre ces autorités et les autorités nationales chargées de l'application du droit de la concurrence et de la législation en matière de protection des consommateurs, sur des sujets d'intérêt commun.

2. Les [ARN] ont en particulier pour tâche d'assurer le respect des obligations découlant de la présente directive, notamment en établissant des procédures de suivi et des procédures réglementaires afin de garantir la prestation du service universel. Elles peuvent également être chargées d'assurer le respect des règles de concurrence dans le secteur postal.

[...] »

7 L'article 22 bis de la directive 97/67, lequel relève du chapitre 9 bis de celle-ci, intitulé « Fourniture d'informations », dispose :

« 1. Les États membres veillent à ce que les prestataires de services postaux fournissent, en particulier aux [ARN], 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 [ARN] 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'[ARN]. Les informations demandées par l'[ARN] sont proportionnées à ses besoins pour l'accomplissement de ses missions. L'[ARN] motive sa demande d'information.

3. Les États membres veillent à ce que les [ARN] 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 [ARN] considère que des informations sont confidentielles, conformément à la réglementation communautaire et nationale en matière de secret des affaires, la Commission et les [ARN] concernées veillent à assurer cette confidentialité. »

– *La directive 2008/6/CE*

8 Aux termes du considérant 51 de la 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 :

« Pour pouvoir s'acquitter efficacement de leurs missions, les [ARN] 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. [...] »

9 L'article 1er, point 21, de la directive 2008/6 a inséré dans la directive 97/67/CE le chapitre 9 bis comprenant un article 22 bis, cité au point 7 du présent arrêt.

– *Le règlement 2018/644*

10 Les considérants 5, 13 et 16 à 18 du règlement 2018/644 énoncent :

« (5) Les États membres présentent des différences fondamentales en ce qui concerne les compétences conférées aux [ARN] en matière de surveillance du marché et de surveillance réglementaire des prestataires de services de livraison de colis. Certaines autorités peuvent, par exemple, exiger avec succès des prestataires qu'ils fournissent des informations adéquates sur les prix. L'existence de telles différences est confirmée dans un avis conjoint de l'Organe des régulateurs européens des communications électroniques [(ORECE)] et du groupe des régulateurs européens dans le domaine des services postaux [(ERGP)], qui conclut que les [ARN] doivent disposer de pouvoirs réglementaires appropriés pour intervenir et qu'elles ne semblent pas en être dotées dans tous les États membres. Ces différences engendrent une charge administrative supplémentaire et des coûts de mise en conformité pour les prestataires de services de livraison transfrontière de colis. Ces différences constituent par conséquent un obstacle à la prestation de services de livraison transfrontière de colis et ont donc une incidence directe sur le fonctionnement du marché intérieur.

[...]

(13) Actuellement, les services postaux sont réglementés par la directive [97/67]. Celle-ci fixe des règles communes régissant la fourniture de services postaux et le service postal universel au sein de l'Union [européenne]. Elle se concentre essentiellement, mais pas exclusivement, sur les services universels nationaux et n'aborde pas la surveillance réglementaire des prestataires de services de livraison de colis. Le respect des exigences minimales applicables aux services universels énoncées dans ladite directive est garanti par les [ARN] désignées par les États membres. Par conséquent, le présent règlement complète les règles énoncées dans la directive [97/67], en ce qui concerne les services de livraison transfrontière de colis. Le présent règlement est sans préjudice des droits et des garanties énoncés dans la directive [97/67], notamment la fourniture continue d'un service postal universel aux utilisateurs.

[...]

(16) Aux fins de la mise en œuvre du présent règlement, il est essentiel de définir clairement les colis, les services de livraison de colis et les prestataires de services de livraison de colis, et de préciser quels sont les envois postaux visés par ces définitions. […]

(17) Les prestataires de services de livraison de colis ayant recours à des modèles commerciaux non conventionnels, par exemple ceux qui font appel à l'économie collaborative ou aux plateformes de commerce électronique, devraient être soumis au présent règlement s'ils assurent au moins une des étapes de la chaîne postale de livraison. La levée, le tri et la distribution, y compris les services d'enlèvement, devraient être considérés comme des services de livraison de colis, notamment lorsqu'ils sont assurés par des coursiers et des services de livraison express, ainsi que par des services de groupage, comme cela se pratique actuellement. […]

(18) Le présent règlement ne devrait pas s'appliquer aux entreprises établies dans un seul État membre et qui disposent de réseaux de livraison internes nationaux uniquement pour exécuter des commandes de marchandises qu'elles ont elles-mêmes vendues dans le cadre d'un contrat de vente au sens de l'article 2, point 5), de la directive 2011/83/UE du Parlement européen et du Conseil[, du 25 octobre 2011, relative aux droits des consommateurs, modifiant la directive 93/13/CEE du Conseil et la directive 1999/44/CE du Parlement européen et du Conseil et abrogeant la directive 85/577/CEE du Conseil et la directive 97/7/CE du Parlement européen et du Conseil (JO 2011, L 304, p. 64)]. Les entreprises qui ont également recours à des réseaux de livraison internes nationaux pour livrer des marchandises vendues par des tiers devraient être soumises au présent règlement. »

11 L'article 2 de ce règlement, intitulé « Définitions », définit, à son point 3, la notion de « prestataire de services de livraison de colis » comme étant « une entreprise qui fournit un ou plusieurs services de livraison de colis, à l'exception des entreprises établies dans un seul État membre et qui ne fournissent que des services de livraison nationale de colis dans le cadre d'un contrat de vente au titre duquel l'entreprise remet les biens faisant l'objet du contrat à l'utilisateur en mains propres ».

12 L'article 4 dudit règlement, intitulé « Communication d'informations », dispose :

« 1. Tous les prestataires de services de livraison de colis communiquent les informations suivantes à l'[ARN] 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'[ARN] 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'[ARN] 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 1er 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 [ARN] 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 [ARN] 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 [ARN] 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. »

13 L'article 5 du même règlement, intitulé « Transparence des tarifs transfrontières », prévoit, à son paragraphe 1 :

« Tous les prestataires de services de livraison transfrontière de colis autres que ceux exclus par l'article 4, paragraphes 6 et 7, transmettent à l'[ARN] de l'État membre dans lequel ils sont établis une liste de tarifs publique en vigueur au 1er janvier de chaque année civile pour la livraison d'envois postaux unitaires, autres que les envois de correspondance, relevant des catégories énumérées dans l'annexe. Cette information est fournie au plus tard le 31 janvier de chaque année civile. »

14 L'article 6 du règlement 2018/644, intitulé « Evaluations des tarifs transfrontières pour les colis unitaires », dispose :

« 1. Sur la base des listes de tarifs publiques obtenues conformément à l'article 5, l'[ARN] recense, pour chacun des envois postaux unitaires énumérés à l'annexe, les tarifs transfrontières du prestataire de services de livraison de colis qui provient de son État membre, qui sont soumis à une obligation de service universel que l'[ARN] considère objectivement nécessaire d'évaluer.

2. L'[ARN] évalue objectivement les tarifs de livraison transfrontière recensés au titre du paragraphe 1, dans le respect des principes énoncés à l'article 12 de la directive 97/67/CE, afin de repérer les tarifs transfrontières qu'elle juge déraisonnablement élevés. Dans cette évaluation, l'[ARN] tient compte en particulier des éléments suivants :

a) les tarifs nationaux et tout autre tarif pertinent applicables aux services de livraison de colis comparables dans l'État membre d'origine et dans l'État membre de destination ;

[...] »

15 L'article 7 de ce règlement, intitulé « Information des consommateurs », prévoit :

« Pour les contrats qui relèvent du champ d'application de la directive 2011/83/UE, tous les professionnels qui concluent avec des consommateurs des contrats de vente prévoyant l'envoi transfrontière de colis, dans la mesure du possible et s'il y a lieu, mettent à disposition, à l'étape précontractuelle, des informations sur les options de livraison transfrontière liées au contrat de vente spécifique et sur les frais payables par le consommateur pour la livraison transfrontière de colis, ainsi que, le cas échéant, leurs propres politiques en matière de traitement des plaintes. »

16 L'article 9 dudit règlement, intitulé « Confidentialité », dispose :

« Les informations commerciales confidentielles qui sont fournies, conformément au présent règlement, aux [ARN] ou à la Commission, sont soumises à des exigences strictes en matière de confidentialité, dans le respect des dispositions applicables du droit de l'Union et du droit national. »

Le droit italien

– *Le décret législatif n° 261/99*

17 L'article 2, paragraphe 4, du decreto legislativo n. 261 – 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]), du 22 juillet 1999 (GURI n° 182, du 5 août 1999), dans sa version applicable aux litiges au principal (ci-après le « décret législatif n° 261/99 »), prévoit que l'ARN du secteur postal :

« [...] 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 qui y sont 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 ;

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. »

18 L'article 14 bis du décret législatif n° 261/99, intitulé « Informations », dispose :

« 1. Les prestataires de services postaux sont tenus de communiquer à l'[ARN], 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'[ARN] fournit sur demande à la Commission [...] 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'[ARN], conformément à la réglementation communautaire et nationale en matière de secret des affaires, en assure le traitement confidentiel. »

– *La décision 94/22/CONS*

19 Le dispositif de la delibera n. 94/22/CONS recante « Obblighi regolamentari nel mercato dei servizi di consegna dei pacchi » (décision 94/22/CONS portant « Obligations réglementaires sur le marché des services de livraison de colis »), du 31 mars 2022, de l'AGCOM, prévoit les obligations suivantes :

« Article premier

Obligations générales d'information

1. Les opérateurs habilités [...] à fournir 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 1er, paragraphe 2, sous a), du [décret législatif no 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.

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 1er, 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 services de livraison)] pour le service de livraison ;

c) le prix moyen unitaire versé aux autres opérateurs de livraison pour le service de livraison. »

Les litiges au principal et les questions préjudicielles

20 L'AGCOM a adopté, le 31 mars 2022, la décision 94/22/CONS. Par cette décision, cette ARN a imposé à tous les opérateurs de moyenne et grande taille actifs sur le marché des services de livraison de colis l'obligation de lui communiquer chaque année certaines informations générales. En sus de celles-ci, cette décision a imposé aux sociétés du groupe Amazon des obligations d'information spécifiques.

21 Ces obligations d'information générales, que la juridiction de renvoi désigne comme étant « symétriques », s'appliquent à des opérateurs de services postaux qui emploient, pour les activités postales, au moins 50 salariés et ont réalisé un chiffre d'affaires supérieur à 10 millions d'euros pendant au moins trois années consécutives, pour les activités relevant des services postaux. Lesdites obligations d'information générales portent sur :

– les informations relatives aux conditions économiques des services offerts au public dont la publication est déjà obligatoire en vertu d'une décision précédente ;

– 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, 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.

22 Les sociétés du groupe Amazon doivent transmettre à l'AGCOM des informations supplémentaires. Ces obligations d'information spécifiques sont désignées comme étant « asymétriques » par la juridiction de renvoi.

23 La décision 94/22/CONS a fait l'objet de quatre recours en annulation devant le Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (tribunal administratif régional du Latium, Italie).

24 Le Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (tribunal administratif régional du Latium) a fait droit à ces quatre recours. Pour trois d'entre eux, introduits, respectivement, par BRT, par la FEDIT ainsi que par l'AICAI, DHL Express (Italy), TNT Global Express, Fedex Express Italy et United Parcel Service Italia, ce tribunal aurait censuré, outre un défaut d'instruction, l'absence de nécessité et de proportionnalité des obligations d'information désignées comme étant « symétriques ».

25 En ce qui concerne le quatrième recours, introduit par les sociétés du groupe Amazon, le Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (tribunal administratif régional du Latium) aurait considéré que ces sociétés n'exerçaient pas une activité transfrontière et qu'il n'y avait donc pas de fondement juridique « certain » permettant à l'AGCOM d'imposer des obligations d'information à leur égard.

26 L'AGCOM a interjeté appel des arrêts du Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (tribunal administratif régional du Latium) devant le Consiglio di Stato (Conseil d'État, Italie), qui est la juridiction de renvoi, laquelle a joint les quatre affaires au principal.

27 Au vu des moyens soulevés par l'AGCOM, la juridiction de renvoi s'interroge sur l'existence et la portée de la base juridique qui pourrait fonder la compétence de l'AGCOM pour imposer des obligations d'information telles que celles en cause au principal.

28 Cette juridiction se pose, tout d'abord, la question de savoir si, à l'égard de prestataires de services de livraison non transfrontières, telles que les sociétés du groupe Amazon, l'AGCOM dispose d'une base juridique pour imposer de telles obligations.

29 Les doutes de ladite juridiction à cet égard sont alimentés par le fait que, dans son pourvoi, l'AGCOM ferait valoir que ses compétences dérivent, notamment, de certains considérants de la directive 97/67 et du règlement 2018/644. Cette autorité s'appuierait, en particulier, sur le considérant 51 de la directive 2008/6. Or, selon la même juridiction, cela pourrait révéler la difficulté d'identifier une règle claire et explicite qui fonde les pouvoirs exercés par l'AGCOM.

30 Ensuite, s'agissant de la portée de la compétence de l'AGCOM, la juridiction de renvoi se demande quelles sont les limites de l'intervention réglementaire de cette autorité lorsqu'elle impose des obligations générales d'information. À cet égard, cette juridiction relève que l'article 9, paragraphe 1, de la directive 97/67 autorise les États membres, s'agissant des services qui ne relèvent pas du service universel, à introduire des autorisations générales dans la mesure où cela est nécessaire pour garantir le respect des exigences essentielles. Elle se demande si les obligations d'information imposées par l'AGCOM peuvent être justifiées par l'une des exigences essentielles définies à l'article 2, paragraphe 1, point 19, de cette directive et si elles sont proportionnées.

31 En ce qui concerne ce dernier aspect, ladite juridiction rappelle que l'article 14 bis du décret législatif n° 261/99, qui viserait à transposer l'article 22 bis de la directive 97/67 dans le droit italien, 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'AGCOM serait ainsi habilitée à demander des informations aux opérateurs afin de pouvoir s'acquitter efficacement des missions qui lui ont été confiées par le législateur de l'Union et le

législateur national, en s'adressant à chacun des opérateurs dont elle estime que les activités sont pertinentes pour l'exercice concret de ces missions, sur la base de demandes spécifiques et en rapport avec lesdites missions.

32 Or, selon la juridiction de renvoi, la réponse à la question de savoir si les dispositions susmentionnées permettent également d'imposer des obligations d'information générales ou si elles constituent le fondement juridique de l'exercice des pouvoirs en cause au principal demeure incertaine.

33 Enfin, la juridiction de renvoi relève que l'adoption de la décision 94/22/CONS a été justifiée, dans le cadre de la réglementation pro-concurrentielle, par l'objectif d'éviter ou de réduire le risque de distorsion des dynamiques concurrentielles dans le secteur concerné.

34 Afin, notamment, d'améliorer la concurrence et la transparence dans l'intérêt des consommateurs et des petites et moyennes entreprises ainsi que d'agir efficacement face aux problèmes de concurrence qui surgissent dans des secteurs économiques où des plateformes en ligne agissent en tant que contrôleurs d'accès *(gatekeepers),* l'AGCOM aurait imposé aux opérateurs du marché de la livraison de colis des obligations d'information qui, selon la juridiction de renvoi, vont au-delà de celles qui sont strictement liées à la protection de la concurrence et des consommateurs. Cette juridiction se demande néanmoins s'il n'est pas nécessaire de reconnaître aux ARN également le pouvoir de vérifier comment les entreprises acquièrent et exercent leur puissance et quelles pourraient être les conséquences d'une puissance indue, non seulement pour les consommateurs, mais aussi pour les concurrents du secteur concerné, les travailleurs et la société en général.

35 Dans ces conditions, le Consiglio di Stato (Conseil d'État) a décidé de surseoir à statuer et de poser à la Cour les questions préjudicielles suivantes :

« 1) Le règlement [2018/644], 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] ou les "pouvoirs implicites" peuvent-ils néanmoins constituer une base juridique permettant aux [ARN] 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 [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'[ARN] 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 fournit 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 ? »

Sur les questions préjudicielles

Sur la première question

36 Par sa première question, la juridiction de renvoi demande, en substance, si le règlement 2018/644 doit être interprété en ce sens qu'il s'applique, s'agissant de la communication d'informations à l'ARN concernée, aux seuls prestataires de services de livraison transfrontière de colis ou, de manière générale, à tout prestataire de services de livraison de colis, sauf en cas d'exclusion spécifique.

37 Ainsi qu'il ressort de son titre, le règlement 2018/644 concerne les services de livraison transfrontière de colis. Toutefois, il convient d'observer, en premier lieu, que l'article 2, première phrase, de ce règlement dispose que, aux fins de celui-ci, les définitions figurant à l'article 2 de la directive 97/67 s'appliquent. Ledit règlement constitue, en effet, ainsi qu'il ressort de son article 1er, lu à la lumière de son considérant 13, un complément de cette directive. Or, aux termes de l'article 2, point 1 bis, de cette directive, un « prestataire de services postaux » est défini comme étant « une entreprise qui fournit un ou plusieurs services postaux ». Cette disposition n'opère donc pas de distinction entre les prestataires de services nationaux et les prestataires de services transfrontières.

38 En outre, aux termes de l'article 2, point 3, du règlement 2018/644, un « prestataire de services de livraison de colis » est défini comme étant « une entreprise qui fournit un ou plusieurs services de livraison de colis, à l'exception des entreprises établies dans un seul État membre et qui ne fournissent que des services de livraison nationale de colis dans le cadre d'un contrat de vente au titre duquel l'entreprise remet les biens faisant l'objet du contrat à l'utilisateur en mains propres ». Dès lors, il ne saurait non plus être déduit de cette disposition que le législateur de l'Union n'a entendu viser que les prestataires de services de livraison transfrontière de colis, si bien que les prestataires de services de livraison nationale de colis seraient tous a priori exclus de son champ d'application.

39 En effet, ainsi qu'il ressort du libellé de ladite disposition, qui doit être lue à la lumière du considérant 18 du règlement 2018/644, celle-ci n'exclut de ce champ d'application qu'une catégorie spécifique de prestataires de services de livraison nationale de colis, à savoir celle des entreprises établies dans un seul État membre qui effectuent de telles livraisons uniquement en vue d'exécuter des commandes de marchandises vendues à des consommateurs sur la base de contrats conclus entre ces entreprises et ces consommateurs. Cette exception ne vise donc pas les entreprises qui font usage de leurs réseaux de livraison nationaux pour remettre des marchandises qui ont été vendues par des tiers.

40 Il s'ensuit que l'exception prévue à l'article 2, point 3, du règlement 2018/644 a une portée limitée et n'implique pas que les prestataires de services de livraison de colis soient exclus du champ d'application personnel de ce règlement, au seul motif qu'ils n'effectuent que des livraisons sur le territoire national d'un État membre.

41 En deuxième lieu, il convient de relever que l'article 4 du règlement 2018/644, qui porte, ainsi qu'il ressort de son libellé, spécifiquement sur la communication d'informations, s'applique, en principe, à l'ensemble des prestataires de services de livraison de colis, au sens de l'article 2 de ce règlement.

42 En effet, l'article 4, paragraphes 1 et 3, du règlement 2018/644 impose à « tous les prestataires de services de livraison de colis » de communiquer certaines informations à l'ARN concernée. L'article 4, paragraphe 2, de ce règlement oblige « les prestataires de services de livraison de colis » à communiquer dans le délai indiqué toute modification concernant les informations demandées au titre de cet article 4, paragraphe 1, ce qui implique que cette obligation vise la même catégorie de prestataires que celle concernée par ce dernier paragraphe.

43 Ainsi, l'article 4, paragraphe 3, sous c), dudit règlement impose à ces prestataires de communiquer 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 en colis transfrontières. Le fait que les prestataires de services de livraison de colis nationaux ne puissent communiquer des informations à l'ARN qu'en ce qui concerne les colis nationaux n'a donc pas pour conséquence qu'ils doivent être considérés comme étant exclus du champ d'application du même règlement.

44 En outre, l'article 4, paragraphe 5, du règlement 2018/644, qui permet à l'ARN de demander des informations supplémentaires, fait explicitement référence aux paragraphes 1 et 3 de cet article, ce qui implique que ces demandes peuvent être adressées aux mêmes destinataires, à savoir tous les prestataires de services de livraison de colis, au sens de l'article 2 de ce règlement.

45 Si l'article 4, paragraphe 6, du règlement 2018/644 prévoit l'exonération de certaines catégories de prestataires de ces services des obligations visées aux paragraphes 1 à 5 de cet article, cette exonération ne s'applique qu'à des entreprises de services de livraison de colis de petite taille effectuant des livraisons internes et à condition qu'elles soient établies dans un seul État membre. Au demeurant, l'article 4, paragraphe 7, de ce règlement permet à une ARN de demander, sous certaines conditions, des informations à certains prestataires de services relevant en principe du paragraphe 6 de cet article.

46 Il ressort de l'ensemble de ces dispositions que, quelle que soit la portée territoriale des services de livraison de colis fournis, les prestataires de services de livraison de colis visés à l'article 4, paragraphe 1, du règlement 2018/644 sont, en principe, soumis aux obligations de communication d'informations imposées par ce règlement.

47 En troisième lieu, il convient de faire observer, à l'instar du Parlement européen, que le règlement 2018/644 présente le système de surveillance réglementaire à son chapitre II comme étant composé d'une série d'étapes qui présentent un lien entre elles. Ainsi, l'article 4 de celui-ci permet aux ARN d'obtenir des informations afin de comprendre la composition et le fonctionnement du marché de la livraison de colis, tant sur le plan national qu'en ce qui concerne les livraisons transfrontières. En vertu de l'article 5 de ce règlement, les ARN reçoivent les listes de tarifs publiques de la part des prestataires de services de livraison transfrontière de colis. En application de l'article 6 dudit règlement, les ARN recensent les tarifs qu'elles jugent nécessaire d'évaluer et les évaluent. L'article 7 du même règlement oblige, enfin, sous certaines conditions, les professionnels ayant vendu à des consommateurs des biens qui feront l'objet d'un envoi transfrontière de colis, de les informer, notamment, quant aux options de livraison transfrontière et aux frais qui y sont liés.

48 L'objectif poursuivi par chacune de ces dispositions justifie la distinction que le règlement 2018/644 opère entre les destinataires de l'obligation d'information concernée. En effet, certaines obligations, lesquelles sont plus ciblées par leur nature et leur fonction, s'adressent spécifiquement aux prestataires de services de livraison transfrontière de colis. Ainsi, l'article 5 de ce règlement ne s'applique qu'à ces prestataires de services, dès lors qu'il vise à mettre en œuvre l'objectif de transparence des tarifs de livraison transfrontière de colis déjà publiés. L'information pertinente à cet égard ne peut, en effet, être obtenue que des prestataires qui fournissent de tels services de livraison. En revanche, d'autres obligations telles que les obligations générales d'information énoncées à l'article 4 du règlement 2018/644, s'appliquent indistinctement aux prestataires de services de livraison de colis, quel que soit le territoire sur lequel ces livraisons sont effectuées.

49 Ainsi, comme l'a relevé M. l'avocat général au point 39 de ses conclusions, le caractère national ou transfrontière du service de livraison de colis est pertinent non pas pour délimiter le champ d'application personnel de ce règlement, mais pour déterminer le type d'information pertinente devant être communiquée au regard de l'objectif poursuivi par chacune desdites dispositions.

50 Eu égard à l'ensemble des considérations qui précèdent, il y a lieu de répondre à la première question que le règlement 2018/644 doit être interprété en ce sens qu'il s'applique, s'agissant de la communication d'informations à l'ARN concernée, à tout prestataire de services de livraison de colis, indépendamment du caractère national ou transfrontière des services concernés, sauf en cas d'exclusion spécifique.

Sur les deuxième et troisième questions

51 Ainsi qu'il ressort de leurs libellés, les deuxième et troisième questions sont posées dans l'hypothèse où la réponse à la première question impliquerait que le règlement 2018/644 ne s'applique, en ce qui concerne la communication des informations, qu'aux prestataires de services de livraison transfrontière de colis.

52 Eu égard à la réponse apportée à la première question, il n'y a donc pas lieu de répondre aux deuxième et troisième questions.

Sur la quatrième question

53 Par sa quatrième question, la juridiction de renvoi demande, en substance, si les articles 22 et 22 bis de la directive 97/67 et/ou l'article 4 du règlement 2018/644, lus à la lumière du principe de proportionnalité, doivent être interprétés en ce sens qu'ils s'opposent à ce qu'une ARN impose aux prestataires de services de livraison de colis des obligations d'information générales, qui portent, en particulier, sur les conditions pratiquées envers les différents types de clients, à savoir le public et certains clients professionnels, sur les contrats régissant les relations avec les entreprises qui, à des titres divers, concourent à cette prestation de services ainsi que sur les conditions économiques et les protections juridiques reconnues aux travailleurs employés à des titres divers pour ladite prestation de services.

54 À cet égard, d'une part, il convient de relever que, ainsi qu'il ressort de l'article 22 bis, paragraphes 1 et 2, de la directive 97/67, cette disposition impose aux États membres de veiller à ce que les prestataires de services postaux fournissent aux ARN, sur demande de ces dernières, toutes les informations, y compris les informations financières et celles relatives à la prestation

du service universel, notamment, afin que ces ARN puissent garantir la conformité avec les dispositions de cette directive ou des décisions adoptées conformément à celle-ci ainsi qu'à des fins statistiques précises.

55 Si cet article 22 bis ne comporte pas de limitations s'agissant de l'ensemble des informations pouvant faire l'objet d'une telle demande de communication, eu égard aux termes larges utilisés à cet égard, il y a lieu de relever que ces informations doivent être demandées en vue de l'accomplissement des missions de l'ARN concernée ou à des fins statistiques précises. Cette interprétation est étayée par l'objectif poursuivi par cette disposition, qui consiste précisément, ainsi qu'il est énoncé au considérant 51 de la directive 2008/6, à permettre aux ARN de recueillir des informations auprès des acteurs de marché « pour pouvoir s'acquitter efficacement de ses missions ». Il s'ensuit que ce pouvoir de l'ARN de demander aux prestataires de services postaux des informations conformément à l'article 22 bis de la directive 97/67 est délimité en fonction des missions qui lui sont confiées.

56 Ainsi qu'il ressort de l'article 22, paragraphe 2, de la directive 97/67, ces missions consistent, en particulier, à assurer le respect des obligations découlant de cette directive, notamment en établissant des procédures de suivi et des procédures réglementaires afin de garantir la prestation du service universel.

57 D'autre part, l'article 4, paragraphes 1 et 3, du règlement 2018/644 énumère les informations que tous les prestataires de services de livraison de colis doivent communiquer à l'ARN concernée. Ces informations concernent, notamment, les caractéristiques des services de livraison de colis qu'ils proposent, leurs conditions générales, le nombre de colis traités par an, le nombre d'employés ainsi que le nom de leurs sous-traitants et toute information qu'ils détiennent en ce qui concerne les caractéristiques des services de livraison de colis assurés par ces sous-traitants, ou encore, toute liste accessible au public reprenant les tarifs applicables.

58 En outre, en vertu de l'article 4, paragraphe 5, du règlement 2018/644, une ARN dispose de la faculté d'exiger des informations supplémentaires.

59 Il ressort des dispositions précitées que tant la directive 97/67 que le règlement 2018/644 permettent d'attribuer à une ARN, en vue de l'accomplissement de ses missions, un large pouvoir s'agissant du type ou du volume d'informations qu'elle peut exiger des prestataires de services de livraison de colis, que ce soit en ce qui concerne les sujets sur lesquels ces informations doivent porter, leur caractère public ou confidentiel, ou, encore, la fréquence avec laquelle elle peut les leur demander.

60 Il importe toutefois de relever que l'exercice de ce large pouvoir doit se faire dans le respect du principe de proportionnalité.

61 En effet, d'une part, la faculté de demander des informations supplémentaires en vertu de l'article 4, paragraphe 5, du règlement 2018/644 est soumise à la condition qu'une telle demande soit « nécessaire et proportionnée ».

62 D'autre part, l'article 22 bis, paragraphe 2, deuxième phrase, de la directive 97/67 prévoit que les informations demandées par l'ARN doivent être proportionnées à ses besoins pour l'accomplissement de ses missions. Le considérant 51 de la directive 2008/6, à la lumière duquel

l'article 22 bis de la directive 97/67 doit être lu, énonce à cet égard que les demandes d'information d'une ARN doivent être proportionnées et ne pas faire peser une charge excessive sur les entreprises concernées.

63 Dans ce contexte, il y a, au demeurant, lieu de relever que, en vertu de l'article 22, paragraphe 2, premier alinéa, seconde phrase, de la directive 97/67, les ARN peuvent être chargées, outre des missions imposées par cette directive, telles que l'établissement de procédures de suivi et de procédures réglementaires afin de garantir la prestation du service universel, d'une mission dont les États membres ont la faculté de leur confier, à savoir celle d'assurer le respect des règles de concurrence dans le secteur postal. En effet, ainsi qu'il découle de cette disposition, l'harmonisation réalisée par la directive 97/67 n'est que partielle et laisse aux États membres la liberté d'adopter d'autres dispositions en la matière, qui pourraient, le cas échéant, charger les ARN concernées de missions supplémentaires.

64 À cet égard, il convient d'observer que, ainsi que la Commission l'a, en substance, relevé lors de l'audience, le pouvoir de régulation ex ante des marchés afin de promouvoir la concurrence se distingue des pouvoirs d'assurer le respect des règles de concurrence, ce qui implique l'application ex post des règles de concurrence établies, qui s'effectue dans des cas spécifiques. Il s'ensuit que cette application ex post des règles de concurrence peut justifier une demande d'informations ciblée, axée sur l'enquête spécifique en cours, alors que l'objectif de la promotion de la concurrence peut justifier une demande d'informations plus large, qui permet à l'ARN, chargée d'une telle mission, d'examiner le marché concerné afin d'améliorer la concurrence d'une manière prospective. Ainsi, une connaissance approfondie du marché, portant, notamment, sur la puissance de certains opérateurs qui y sont actifs, les prix de certains services et les conditions de travail qui pourraient compromettre l'égalité des conditions de concurrence sur ce marché, peut révéler la nécessité d'adopter des mesures régulatrices, en vue de conjurer un risque de distorsion de la concurrence dans le secteur concerné.

65 C'est à la juridiction de renvoi qu'il appartiendra de se prononcer sur la proportionnalité des obligations d'information en cause au principal. Il importe, en effet, de rappeler que l'article 267 TFUE habilite la Cour non pas à appliquer les règles du droit de l'Union à une espèce déterminée, mais seulement à se prononcer sur l'interprétation des traités et des actes pris par les institutions de l'Union. Toutefois, conformément à une jurisprudence constante, la Cour peut, dans le cadre de la coopération judiciaire instaurée à cet article 267 TFUE, à partir des éléments du dossier, fournir à la juridiction nationale les éléments d'interprétation du droit de l'Union qui pourraient lui fournir toutes les indications nécessaires en vue de la guider dans son appréciation [arrêts du 19 septembre 2024, Booking.com et Booking.com (Deutschland), C-264/23, EU:C:2024:764, points 45 et 46 ainsi que jurisprudence citée, et du 10 mars 2022, Landkreis Gifhorn, C-519/20, EU:C:2022:178, point 47 et jurisprudence citée].

66 À cet effet, en l'occurrence, la juridiction de renvoi devra apprécier, tout d'abord, si les obligations d'information imposées par l'AGCOM sont de nature à permettre d'atteindre l'objectif poursuivi par l'ARN, à savoir assurer l'accomplissement de ses missions, ensuite, si ces obligations sont nécessaires pour atteindre cet objectif et, enfin, si lesdites obligations sont proportionnées, notamment en ce qu'elles ne portent pas, du fait de la charge administrative qu'elles impliquent, une atteinte excessive aux droits et aux intérêts protégés des prestataires de services de livraison de colis.

67 À cet égard, il y a lieu de relever que seules les obligations d'information « symétriques » imposées par l'AGCOM font l'objet de la quatrième question préjudicielle. Ces obligations concernent, selon la juridiction de renvoi, les conditions pratiquées envers les différents types de clients [quatrième question, sous i)], les contrats régissant les relations entre l'entreprise qui fournit 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 [quatrième question, sous ii)], les conditions économiques et les protections juridiques reconnues aux travailleurs employés à des titres divers pour la prestation du service [quatrième question, sous iii)]. Sous réserve de vérification par la juridiction de renvoi, les obligations visées à la quatrième question, sous i), correspondent à celles prévues à l'article 1er, paragraphe 2, de la décision 94/22/CONS, celles visées à la quatrième question, sous ii), correspondent à celles prévues à l'article 1er, paragraphe 3, de cette décision et celles visées à la quatrième question, sous iii), correspondent à celles prévues à l'article 1er, paragraphes 4 et 5, de ladite décision.

68 Il convient d'observer, en premier lieu, que, pour autant que les informations demandées relèvent des catégories de données visées à l'article 4, paragraphes 1 à 3, du règlement 2018/644, la juridiction de renvoi n'avance aucun élément permettant de remettre en cause la proportionnalité des obligations y afférentes imposées par ce règlement, dont la validité, à cet égard, n'a pas été visée par cette juridiction, ainsi que M. l'avocat général l'a fait observer au point 83 de ses conclusions.

69 Dans ce contexte, il y a lieu de relever que l'article 4, paragraphe 3, sous d), de ce règlement impose à tous les prestataires de services de livraison de colis de communiquer à l'ARN le nom de leurs sous-traitants ainsi que toute information détenue par ces prestataires de services relative aux caractéristiques des services de livraison de colis assurés par ces sous-traitants, telles que les modalités de levée et de distribution du colis, selon son poids ou ses dimensions. Il en ressort que, premièrement, ces caractéristiques n'ont pas trait aux conditions de travail du personnel employé par des entités tierces, telles que des sous-traitants, qui concourent à la prestation de ces services, conditions qui font l'objet des obligations d'information prévues à l'article 1er, paragraphes 4 et 5, de la décision 94/22/CONS. Deuxièmement, seules sont couvertes par l'article 4, paragraphe 3, sous d), dudit règlement les informations qu'un tel prestataire de services détient effectivement. Cette obligation n'implique donc pas que ce prestataire doive récolter des informations supplémentaires auprès de ses sous-traitants.

70 Il s'ensuit, en second lieu, que les informations qui ne relèvent pas des catégories de données énumérées à l'article 4, paragraphes 1 à 3, du règlement 2018/644 doivent faire l'objet d'un examen des conditions du principe de proportionnalité. Tel est, notamment, le cas des informations relatives, pour ce qui est du marché pertinent, aux conditions de travail des employés des prestataires de services ou de leurs sous-traitants ainsi que de celles ayant trait aux facteurs qui déterminent le prix et la qualité des services concernés.

71 S'agissant, premièrement, de l'aptitude des informations demandées à permettre à l'ARN d'accomplir ses missions, il convient de rappeler que les ARN ont, conformément à l'article 22, paragraphe 2, de la directive 97/67, en particulier, pour tâche d'assurer le respect des obligations découlant de cette directive, notamment, en établissant des procédures de suivi et des procédures réglementaires afin de garantir la prestation du service universel.

72 En vertu de l'article 9 de la directive 97/67, les États membres peuvent soumettre la prestation des services postaux à une autorisation générale ou à une licence individuelle, tout en subordonnant l'octroi d'autorisations au respect de certaines conditions, tenant, notamment, au respect des conditions de travail prévues par la législation nationale.

73 Il ressort de la décision de renvoi que les obligations d'information « symétriques » en cause au principal sont imposées aux entreprises qui fournissent des services de livraison de colis en qualité de titulaires d'une licence individuelle ou d'une autorisation générale. Il n'est pas précisé si les services de livraison de colis que fournissent ces entreprises relèvent ou non du service universel. Ainsi, BRT relève dans ses observations écrites présentées devant la Cour que ses services ne relèvent pas du service universel.

74 À cet égard, il y a lieu d'observer que la Cour a jugé qu'il résulte de l'analyse de la structure d'ensemble de l'article 9, paragraphe 2, deuxième alinéa, de la directive 97/67 que le terme « autorisations », employé dans cette disposition, désigne tant les autorisations visées au paragraphe 2, premier alinéa, de cet article que celles visées au paragraphe 1 dudit article, c'est-à-dire les autorisations qui concernent tant les services qui ne relèvent pas du service universel que ceux qui en relèvent. Ainsi, conformément à l'article 9, paragraphe 2, deuxième alinéa, cinquième tiret, de cette directive, l'ensemble des prestataires de services postaux, y compris ceux qui ne fournissent pas de services relevant du service universel, peuvent être soumis à l'obligation de respecter les conditions de travail prévues par la législation nationale [voir, en ce sens, arrêt du 16 novembre 2016, DHL Express (Austria), C-2/15, EU:C:2016:880, points 27 et 28].

75 Par ailleurs, il convient d'observer que, dans le cas d'une prestation de services ne relevant pas du service universel, des autorisations générales peuvent être accordées, en vertu de l'article 9, paragraphe 1, de la directive 97/67, dans la mesure où cela est nécessaire pour garantir le respect des exigences essentielles pour la prestation des services postaux. Celles-ci sont définies à l'article 2, point 19, de cette directive. Parmi elles figure « 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 ».

76 Il s'ensuit que des informations relatives aux conditions de travail, telles que celles demandées par l'AGCOM en vertu de l'article 1er, paragraphes 4 et 5, de la décision 94/22/CONS, peuvent être considérées comme étant de nature à permettre à l'ARN d'accomplir sa mission relative au contrôle de l'exécution des obligations mises à la charge de prestataires de services de livraison de colis qui sont titulaires d'une licence individuelle ou d'une autorisation générale, au sens de l'article 9 de la directive 97/67.

77 S'agissant, deuxièmement, de la nécessité des informations demandées, celle-ci doit être considérée comme étant établie si, en l'absence de ces informations, l'ARN ne peut s'acquitter adéquatement des missions qui lui ont été attribuées.

78 Comme M. l'avocat général l'a, en substance, relevé au point 88 de ses conclusions, l'exercice de la mission de surveiller l'exécution des obligations qui découlent des licences individuelles et des autorisations générales octroyées aux prestataires de services de livraison de colis implique que l'ARN dispose d'informations relatives aux conditions de travail des employés et aux protections juridiques reconnues aux travailleurs actifs dans le cadre de la fourniture des services concernés. Ainsi, l'obligation de communiquer les contrats types conclus avec ces employés, à chaque niveau de l'organisation, ainsi que celle de communiquer une déclaration relative au respect des

conditions de travail à l'égard des personnes participant à la prestation de service de livraison de colis, telles qu'imposées à l'article 1er, paragraphes 4 et 5, de la décision 94/22/CONS, n'apparaissent pas aller au-delà de ce qui est nécessaire pour accomplir efficacement cette mission.

79 De même, la mission d'assurer la fourniture de services postaux de qualité, en particulier du service universel, dans l'intérêt des usagers de ces services requiert de pouvoir recueillir des informations sur les facteurs qui déterminent le prix et la qualité des services concernés ou encore sur les conditions de travail des employés des prestataires de services présents sur le marché concerné et des personnes qui concourent à la prestation de ces services. Ainsi que le gouvernement italien l'a, en substance, relevé dans ses observations écrites présentées devant la Cour, le recours à l'externalisation des services concernés et l'utilisation de contrats de sous-traitance, souvent en cascade jusqu'à une fragmentation très poussée de la phase de livraison, peuvent rendre les conditions économiques et de travail dans lesquelles ces services sont fournis peu transparentes. Il s'ensuit que la connaissance de l'organisation du réseau est nécessaire pour permettre à l'ARN de surveiller efficacement le marché concerné et, le cas échéant, d'intervenir en adoptant des mesures de régulation.

80 Dans cette optique, sous réserve de vérification par la juridiction de renvoi, l'imposition d'obligations d'information relatives aux conditions de travail des employés participant à la prestation de services concernée, aux contrats régissant les relations commerciales avec les entreprises qui concourent à cette prestation de services ainsi qu'aux prix et autres conditions auxquelles les services de livraison de colis sont fournis au public et à des clients professionnels déterminés, telles que celles imposées à l'article 1er, paragraphes 2 à 5, de la décision 94/22/CONS, paraît nécessaire en vue d'atteindre ces objectifs.

81 Enfin, troisièmement, il appartiendra à la juridiction de renvoi d'examiner si les informations demandées sont proportionnées, notamment en ce qu'elles ne font pas peser une charge excessive sur les prestataires de services de livraison de colis. Cette appréciation consiste en une évaluation de la charge imposée par les obligations d'information en cause au principal en termes de temps, de ressources financières et humaines à la lumière de la taille des prestataires de services de livraison de colis soumis à ces obligations d'information. Elle suppose de tenir compte de différents facteurs, tels que les délais dans lesquels ces obligations doivent être exécutées, la nature et la quantité des informations demandées, ainsi que le degré de précision requis.

82 Bien qu'une telle appréciation incombe à la juridiction de renvoi, conformément à la jurisprudence relevée au point 65 du présent arrêt, il peut être observé que, pour autant que la fourniture de contrats types permette de communiquer les informations demandées à l'ARN, il serait excessif d'exiger des prestataires de services de livraison de colis de communiquer tous les contrats en cours régissant les relations entre l'opérateur habilité à fournir au public des services de livraison de colis et ses employés ainsi que les personnes qui concourent à cette prestation de services.

83 En outre, même si des données telles que les prix négociés avec les clients professionnels, qui font en l'occurrence l'objet de l'obligation d'information imposée par la décision 94/22/CONS, constituaient, pour les prestataires de services de livraison de colis, des informations commerciales sensibles, il y a lieu de rappeler que la stricte confidentialité des informations commerciales confidentielles fournies par les prestataires de services de livraison de colis doit être assurée conformément à l'article 9 du règlement 2018/644 et à l'article 22 bis, paragraphe 2, de la directive 97/67. Ainsi, en assurant que ces données ne doivent pas faire l'objet d'une

anonymisation par ces prestataires, ce qui impliquerait une charge administrative importante pour ces derniers, il apparaît que le législateur de l'Union a mis en balance, d'une part, leurs intérêts dans l'exercice de la liberté d'entreprise garanti à l'article 16 de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne et, d'autre part, ceux d'une ARN à obtenir ces informations en vue de l'accomplissement de ses missions.

84 Eu égard à l'ensemble des considérations qui précèdent, il y a lieu de répondre à la quatrième question que les articles 22 et 22 bis de la directive 97/67 ainsi que l'article 4 du règlement 2018/644 doivent être interprétés en ce sens qu'ils ne s'opposent pas à ce qu'une ARN impose à des prestataires de services de livraison de colis des obligations d'information générales, qui portent, en particulier, sur les conditions pratiquées envers les différents types de clients, à savoir le public et certains clients professionnels, sur les contrats régissant les relations avec les entreprises qui, à des titres divers, concourent à cette prestation de services ainsi que sur les conditions économiques et les protections juridiques reconnues aux travailleurs employés à des titres divers pour ladite prestation de services, pour autant que les obligations imposées soient de nature à permettre l'accomplissement des missions assignées à cette autorité, qu'elles soient nécessaires à cette fin et qu'elles soient proportionnées en ce qu'elles ne font pas peser une charge excessive sur ces prestataires de services.

Sur les dépens

85 La procédure revêtant, à l'égard des parties au principal, le caractère d'un incident soulevé devant la juridiction de renvoi, il appartient à celle-ci de statuer sur les dépens. Les frais exposés pour soumettre des observations à la Cour, autres que ceux desdites parties, ne peuvent faire l'objet d'un remboursement.

Par ces motifs, la Cour (cinquième chambre) dit pour droit :

1) Le règlement (UE) 2018/644 du Parlement européen et du Conseil, du 18 avril 2018, relatif aux services de livraison transfrontière de colis,

doit être interprété en ce sens que :

il s'applique, s'agissant de la communication d'informations à l'autorité réglementaire nationale concernée, à tout prestataire de services de livraison de colis, indépendamment du caractère national ou transfrontière des services concernés, sauf en cas d'exclusion spécifique.

2) Les articles 22 et 22 bis 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, telle que modifiée par la directive 2008/6/CE du Parlement européen et du Conseil, du 20 février 2008, ainsi que l'article 4 du règlement 2018/644

doivent être interprétés en ce sens que :

ils ne s'opposent pas à ce qu'une autorité réglementaire nationale impose à des prestataires de services de livraison de colis des obligations d'information générales, qui portent, en particulier, sur les conditions pratiquées envers les différents types de clients, à savoir le public et certains clients professionnels, sur les contrats régissant les

relations avec les entreprises qui, à des titres divers, concourent à cette prestation de services ainsi que sur les conditions économiques et les protections juridiques reconnues aux travailleurs employés à des titres divers pour ladite prestation de services, pour autant que les obligations imposées soient de nature à permettre l'accomplissement des missions assignées à cette autorité, qu'elles soient nécessaires à cette fin et qu'elles soient proportionnées en ce qu'elles ne font pas peser une charge excessive sur ces prestataires de services.

Signatures