



## Recueil de la jurisprudence

CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL  
M. GERARD HOGAN  
présentées le 28 février 2019<sup>1</sup>

**Affaires jointes C-612/17 et C-613/17**

**Federazione Italiana Golf (FIG)**  
**contre**  
**Istituto Nazionale di Statistica (ISTAT)**  
**Ministero dell'Economia e delle Finanze (C-612/17)**  
**et**  
**Federazione Italiana Sport Equestri (FISE)**  
**contre**  
**Istituto Nazionale di Statistica (ISTAT) (C-613/17)**

[demande de décision préjudicielle formée par la Corte dei Conti (cour des comptes, Italie)]

« Renvoi préjudiciel – Règlement (UE) n° 549/2013 – Système européen des comptes nationaux et régionaux dans l'Union européenne – Institution sans but lucratif (ISBL) – Classification d'une ISBL en tant que partie du secteur "administrations publiques" ou en tant qu'institution sans but lucratif au service des ménages (ISBLSM) – Existence d'un contrôle par l'administration publique – Critères applicables au contrôle d'une ISBL par l'administration publique »

### I. Introduction

1. Comme l'illustre aisément l'histoire économique récente des États membres de l'Union européenne, peu d'éléments sont plus importants pour le système financier moderne que la préparation de comptes nationaux précis et normalisés. Le législateur de l'Union l'a reconnu en dernier lieu en promulguant le règlement (UE) n° 549/2013 du Parlement européen et du Conseil, du 21 mai 2013, relatif au système européen des comptes nationaux et régionaux dans l'Union européenne<sup>2</sup> (ci-après le « règlement SEC ») qui régit le système européen des comptes nationaux 2010. Le considérant 3 du règlement SEC indique par conséquent que « [p]ar souci de comparabilité, il convient que [les comptes nationaux] soient élaborés sur la base de principes uniques et non diversement interprétables ». Le fait même que ce règlement comporte près de 730 pages constitue, à sa manière, une indication de l'importance de la question et de la complexité des tâches comptables concernées.

1 Langue originale : l'anglais.

2 JO 2013, L 174, p. 1. Voir article 1<sup>er</sup>, paragraphe 1, du règlement SEC. L'article 338, paragraphe 1, TFUE constitue la base juridique du règlement SEC et dispose : « Sans préjudice de l'article 5 du protocole sur les statuts du Système européen de banques centrales et de la Banque centrale européenne, le Parlement européen et le Conseil, statuant conformément à la procédure législative ordinaire, arrêtent des mesures en vue de l'établissement de statistiques, lorsque cela est nécessaire à l'accomplissement des activités de l'Union ». Le point 1.01 de l'annexe A du règlement SEC dispose que « [l]e système européen des comptes [...] est un cadre comptable, compatible au plan international, permettant de décrire de façon systématique et détaillée ce que l'on appelle une "économie totale" (c'est-à-dire une région, un pays ou un groupe de pays), ses composantes et ses relations avec d'autres économies totales ».

2. Le présent renvoi préjudiciel formé par la Corte dei Conti (cour des comptes, Italie) soulève une question complexe de ce type. La question fondamentale posée est, en substance, celle-ci : la Federazione Italiana Golf (FIG) (Fédération italienne de golf) et la Federazione Italiana Sport Equestri (FISE) (Fédération italienne de sport équestre) doivent-elles être traitées par l'Istituto Nazionale di Statistica (ISTAT) (Institut national de la statistique) comme faisant partie du secteur « administrations publiques »<sup>3</sup> (S.13)<sup>4</sup>, intégré au compte de résultat consolidé des pouvoirs publics de l'État italien ou, à titre subsidiaire, comme des institutions sans but lucratif au service des ménages (ISBLSM)<sup>5</sup> (S.15)<sup>6</sup>. Une ISBLSM est une unité ou un secteur institutionnel qui est un producteur non marchand et qui n'est *pas* soumis au contrôle des administrations publiques<sup>7</sup>. En revanche, les institutions à but non lucratif non marchandes contrôlées par des administrations publiques sont classées dans le secteur des administrations publiques<sup>8</sup>.

3. Cela pose à son tour la question de savoir comment interpréter les divers critères énoncés par le règlement SEC régissant le traitement, à cette fin, des organisations/institutions à but non lucratif (ISBL) telles que la FIG et la FISE. Il semble que ce soit la première fois que la Cour est appelée à donner des indications sur l'interprétation de ce règlement majeur et ces deux renvois préjudiciels revêtent donc une certaine importance.

4. Avant tout examen du contexte factuel, il est toutefois nécessaire de commencer par décrire les dispositions pertinentes du règlement SEC.

## II. Cadre juridique – Le droit de l'Union

5. Comme je l'ai déjà observé, le règlement SEC a établi le système européen des comptes de 2010<sup>9</sup>. Ce règlement comporte deux annexes<sup>10</sup>. L'annexe A fournit une méthodologie sur les normes, définitions, classifications et règles comptables communes devant être utilisées pour établir les comptes nationaux. L'annexe B prévoit un programme fixant les conditions, y compris les délais, dans lesquels les États membres transmettent leurs comptes nationaux à la Commission (Eurostat).

6. Le point 1.34 de l'annexe A du règlement SEC dispose que « [d]es comptes sectoriels sont établis en rattachant les unités aux secteurs, ce qui permet de présenter les opérations et les soldes comptables par secteur et ainsi de mettre en évidence de nombreuses valeurs clés pour la politique économique et la politique budgétaire. Les principaux secteurs sont les ménages, les administrations publiques, les sociétés (financières ou non financières), les institutions sans but lucratif au service des ménages (ISBLSM) et le reste du monde<sup>11</sup>. La distinction entre activité marchande et activité non marchande est importante. Une entité contrôlée par une administration publique, qui s'avère être une société "marchande", sera classée en dehors du secteur des administrations publiques, dans le secteur des sociétés. De cette façon, les niveaux de déficit et de dette de la société ne seront pas comptabilisés dans le déficit et la dette des administrations publiques ».

3 Voir point 1.57, sous c), de l'annexe A du règlement SEC.

4 Voir tableau 2.1 de l'annexe A du règlement SEC intitulé « Secteurs et sous-secteurs ».

5 Voir points 1.57, sous e), et 2.129 de l'annexe A du règlement SEC.

6 Voir tableau 2.1 de l'annexe A du règlement SEC.

7 Voir point 2.129 de l'annexe A du règlement SEC qui indique qu'il s'agit de « producteurs non marchands privés ».

8 Voir point 2.130 de l'annexe A du règlement SEC.

9 Voir article 1<sup>er</sup>, paragraphe 1, du règlement SEC.

10 Voir article 1<sup>er</sup>, paragraphe 2, du règlement SEC.

11 Ces unités et secteurs institutionnels s'excluent mutuellement. Voir également point 1.57 de l'annexe A du règlement SEC.

7. Selon le point 1.35 de l'annexe A du règlement SEC :

« Le secteur public comprend toutes les unités institutionnelles résidentes de l'économie nationale qui sont contrôlées par les administrations publiques. Le secteur privé comprend toutes les autres unités résidentes ».

8. Le point 1.36 de l'annexe A du règlement SEC dispose que « [l]e contrôle se définit comme la capacité de déterminer la politique générale ou la stratégie d'une unité institutionnelle ».

9. Aux termes du point 1.37 de l'annexe A du règlement SEC, « [l]a distinction entre secteur marchand et secteur non marchand et, partant, pour les entités du secteur public, leur ventilation entre le secteur des administrations publiques et celui des sociétés, sont opérées sur la base de la règle suivante :

Une activité est considérée comme marchande si les biens et les services concernés sont échangés dans les conditions suivantes :

- 1) les vendeurs s'efforcent de maximiser leurs bénéfices sur le long terme et, pour ce faire, vendent leurs biens et services librement sur le marché à quiconque accepte de payer le prix demandé ;
- 2) les acheteurs s'efforcent de maximiser leur utilité, compte tenu de leurs ressources limitées, en achetant uniquement les produits qui répondent le mieux à leurs besoins au prix proposé ;
- 3) il existe des marchés efficaces à propos desquels les vendeurs et les acheteurs disposent d'informations exhaustives et auxquels ils ont accès. Un marché peut fonctionner efficacement même si ces conditions ne sont pas entièrement remplies ».

10. Le point 4.125 de l'annexe A du règlement SEC relatif aux transferts courants aux ISBLSM dispose que « [l]es transferts courants aux ISBLSM comprennent toutes les contributions volontaires (autres que les legs), cotisations de membres, aides et subventions que les ISBLSM reçoivent des ménages ». Selon le point 4.126, sous a), de l'annexe A du règlement SEC, les transferts courants aux ISBLSM comprennent les cotisations périodiques versées par les ménages aux organisations sportives classées dans le secteur des ISBLSM.

11. Le chapitre 20 du règlement SEC est intitulé « Les comptes des administrations publiques ». Le point 20.01 du règlement SEC précise que les activités des administrations publiques sont présentées séparément de celles du reste de l'économie, car « les pouvoirs, les motivations et les fonctions des administrations publiques sont différents de ceux des autres secteurs ». Le point 20.01 de l'annexe A du règlement SEC indique en outre que le chapitre 20 présente les comptes des administrations publiques d'une manière « qui donne une image intégrée des activités économiques des administrations publiques : recettes, dépenses, déficit/excédent, financement, autres flux économiques et compte de patrimoine ».

12. Le point 20.04 de l'annexe A du règlement SEC reconnaît les difficultés de classification et de mesure pour le secteur des administrations publiques. Les principales dispositions du règlement SEC, en ce qui concerne le présent renvoi préjudiciel, se trouvent toutefois aux points 20.13 à 20.16 de l'annexe A.

13. Le point 20.13 de l'annexe A du règlement SEC dispose :

« Les institutions sans but lucratif (ISBL) qui sont des producteurs non marchands et qui sont contrôlées par une unité d'administration publique sont des unités du secteur des administrations publiques. »

14. Le point 20.14 de l'annexe A du règlement SEC dispose :

« Les pouvoirs publics peuvent choisir de recourir à des ISBL plutôt qu'aux agences gouvernementales pour mener les politiques publiques, car les ISBL sont perçues comme des entités moins soumises aux pressions politiques, plus autonomes et plus objectives. C'est ainsi que la recherche et développement ou la définition et la révision périodique des normes dans des domaines tels que la santé, la sécurité, l'environnement et l'enseignement sont des secteurs dans lesquels les ISBL peuvent se révéler plus efficaces que les agences gouvernementales. »

15. C'est toutefois le point 20.15 de l'annexe A du règlement SEC qui constitue la principale disposition s'agissant des présents renvois préjudiciels. Il prévoit :

« Le contrôle d'une ISBL est défini comme le pouvoir de déterminer sa politique générale ou son programme. La seule intervention publique sous forme de réglementation générale s'appliquant à toutes les unités dans un même domaine d'activité n'est pas pertinente pour décider que l'administration publique exerce son contrôle sur une unité individuelle. Les cinq indicateurs de contrôle suivants doivent être pris en compte pour déterminer si une ISBL est sous contrôle public :

- a) nomination des responsables ;
- b) autres dispositions de l'instrument de base (obligations figurant dans les statuts de l'ISBL, par exemple) ;
- c) accords contractuels ;
- d) degré de financement ;
- e) exposition aux risques.

Un indicateur unique peut être suffisant pour établir un contrôle. Cependant, si une ISBL principalement financée par une administration publique reste capable de déterminer, d'une manière significative, sa politique ou son programme en respectant les autres critères, elle ne serait pas alors considérée comme étant sous le contrôle de l'administration publique. Dans la plupart des cas, c'est un ensemble d'indicateurs qui indiquera l'existence d'un contrôle. Ce type de décision implique, par nature, une part de jugement»<sup>12</sup>.

16. Le point 20.16 de l'annexe A du règlement SEC indique ensuite que « [l]e caractère non marchand d'une ISBL est déterminé de la même manière que pour les autres unités des administrations publiques ».

### III. Le litige au principal et les questions préjudicielles

17. Avant d'examiner en détail les questions posées par la Corte dei Conti (cour des comptes), il est nécessaire d'esquisser brièvement la manière dont le sport est organisé en Italie. Comme l'a constaté la juridiction de renvoi, l'organisation du sport italien repose sur le Comitato Olimpico Nazionale Italiano (CONI) (comité olympique national italien). Le CONI est une personne morale de droit public italien à laquelle sont affiliées les différentes organisations sportives nationales. Ces dernières entités sont toutes des personnes morales à but non lucratif<sup>13</sup>.

<sup>12</sup> Voir également point 2.39 de l'annexe A du règlement SEC qui s'applique aux ISBL reconnues comme entités juridiques indépendantes.

<sup>13</sup> Code civil italien, livre 1, tel qu'amendé par le décret législatif n° 242 du 23 juillet 1999 (« décret législatif 242/1999 »).

18. Bien que le CONI soit une organisation régie par le droit public, il n'en demeure pas moins une confédération d'organisations sportives nationales et de disciplines sportives associées. Sa principale fonction est d'être l'autorité responsable de la discipline, de la réglementation et de la gestion des activités sportives en Italie. Le principe de l'autonomie du sport est un élément clé des statuts du CONI<sup>14</sup> et les fédérations sportives nationales bénéficient ainsi d'une autonomie technique, d'organisation et de gestion sous la surveillance générale du CONI. Le CONI est néanmoins habilité à adopter les principes fondamentaux régissant la reconnaissance des fédérations sportives à des fins sportives, les critères et la procédure pour la conduite des contrôles qu'il exerce dans les fédérations sportives et la décision de placer les fédérations sous tutelle en cas de manquement grave et exceptionnel aux règles du sport<sup>15</sup>. Les statuts du CONI définissent en outre les pouvoirs d'approbation des statuts et des budgets des fédérations.

19. Les représentants des fédérations sportives telles que la FIG et la FISE participent au Conseil national et à la commission nationale du CONI. Les fédérations participent ainsi à l'organisation et aux activités du CONI en contribuant à la constitution des organes centraux disposant des pouvoirs les plus importants et à la prise de décision du CONI.

20. La FIG et la FISE sont des fédérations sportives nationales en Italie. Comme indiqué au point 17 des présentes conclusions, il s'agit d'associations à but non lucratif dotées de la personnalité juridique de droit privé. La juridiction de renvoi considère que les fédérations sportives ont une nature juridique uniforme et homogène d'entités de droit privé régies par le livre I du code civil italien et les actes des fédérations sportives sont dès lors régis, en principe, par le droit commun (sous réserve de la législation spécifique au sport)<sup>16</sup>.

21. Les statuts de la FIG et de la FISE prévoient que leurs activités de gestion respectives sont exercées exclusivement par les organes de ces fédérations. Les principaux organes de direction de ces fédérations sont leur assemblée nationale, leur président, leur conseil fédéral et leur secrétariat général. L'Assemblée nationale, composée des représentants des catégories de base, dispose du pouvoir général de donner des directives. Elle élit également les principaux responsables de l'organisation, conjointement avec les membres du Conseil fédéral. Les pouvoirs d'administration sont exercés dans chaque cas par le président élu par l'assemblée fédérale. Le Conseil fédéral a le pouvoir de contrôler la mise en œuvre correcte du programme sportif technique, d'évaluer les résultats sportifs et de superviser le bon déroulement de la gestion. Il convient toutefois d'observer que le CONI est habilité à nommer deux membres du collège des auditeurs, tandis que le président est également élu par l'Assemblée nationale.

22. La FIG et la FISE sont généralement responsables de l'inscription des membres des clubs. Elles sont financées par des contributions versées par le CONI, ainsi que par leurs ressources propres, notamment les cotisations d'affiliation, de regroupement, d'adhésion, les contrats de parrainage, les recettes issues de manifestations sportives et de la gestion des biens et services. Les statuts de la FIG fixent son principe directeur fondamental, à savoir son statut privé, reposant sur l'adhésion et le but non lucratif<sup>17</sup>. Il est toutefois important de préciser que le montant des contributions du CONI à la FIG et à la FISE est important et représentait 30 % des recettes de la FIG en 2013, 27 % en 2014 et 30 % en 2015. Les contributions du CONI à la FISE sont également de l'ordre de 30 % des recettes de cette dernière.

<sup>14</sup> Article 4 des statuts de CONI.

<sup>15</sup> Article 6, paragraphe 4, des statuts du CONI et article 5 du décret législatif 242/1999.

<sup>16</sup> Les fédérations peuvent également exercer des fonctions publiques, spécifiquement conférées par la loi, auxquelles le droit public s'applique dans les limites prévues à l'article 1<sup>er</sup>, paragraphe 1, sous b), de la loi 241/1990.

<sup>17</sup> Voir article 4 des statuts de la FIG et article 1<sup>er</sup> des statuts de la FISE.

23. Les questions soulevées dans les renvois préjudiciels se posent de la manière suivante : en vertu de la législation italienne<sup>18</sup>, l'ISTAT dispose du pouvoir de préparer les comptes de résultats publics consolidés annuels des autorités publiques, conformément aux exigences de l'article 121 TFUE. Une partie de ce processus implique nécessairement l'identification des éléments institutionnels de l'État italien appartenant au secteur des administrations publiques conformément aux critères prescrits par le règlement SEC lui-même.

24. Par une décision publiée dans la *Gazzetta ufficiale della Repubblica italiana* (Journal officiel de la République italienne) le 30 septembre 2016, l'ISTAT a enregistré la FIG et la FISE sur la liste ISTAT de 2016. L'ISTAT a considéré que, conformément au règlement SEC, la FIG et la FISE étaient, en vertu du test marchand/non marchand prévu au point 20.29 de l'annexe A dudit règlement, des unités institutionnelles non marchandes. Afin de déterminer si ces unités doivent être classées comme ISBLSM ou dans le secteur « administrations publiques », l'ISTAT a vérifié si la FIG et la FISE étaient soumises au contrôle des administrations publiques.

25. L'ISTAT a conclu que les deux fédérations étaient contrôlées par les administrations publiques. Alors que les fédérations jouissaient d'un certain degré d'autonomie décisionnelle, l'ISTAT a estimé que la FIG et la FISE ne disposaient pas de la « pleine capacité d'autodétermination » compte tenu de l'influence importante exercée par le CONI sur leur gestion. L'ISTAT a conclu que les deux fédérations étaient contrôlées par les administrations publiques.

26. La FIG et la FISE contestent remplir ces critères. En conséquence, elles ont initié la présente procédure, respectivement les 29 novembre et 7 décembre 2016, dans laquelle elles ont demandé l'annulation de la liste des administrations publiques relevant du compte de résultat consolidé des pouvoirs publics au sens de l'article 1<sup>er</sup>, paragraphe 3, de la loi n° 196 du 31 décembre 2009, adoptée par l'ISTAT (la « liste de l'ISTAT ») en ce qu'elle inclut la FIG et la FISE parmi les « prestataires de services sociaux, récréatifs et culturels ». Il convient de noter que la FIG avait déjà engagé une procédure similaire en ce qui concerne son inscription sur les listes ISTAT de 2014 et de 2015. La première série de procédures concernant la liste de 2014 avait été rejetée par la Corte dei Conti (cour des comptes) le 11 février 2015, tandis que la contestation de la liste ISTAT de 2015 avait été confirmée par les chambres réunies de la Corte dei Conti (cour des comptes) par un arrêt rendu le 9 mars 2017.

27. En ce qui concerne la présente procédure, la Corte dei Conti (cour des comptes) a décidé, dans des arrêts du 13 septembre 2017, de poser les trois questions suivantes à la Cour conformément à l'article 267 TFUE :

- « 1) La notion d'« intervention publique sous forme de réglementation générale s'appliquant à toutes les unités dans un même domaine d'activité » prévue au point 20.15 [de l'annexe A du règlement SEC] doit-elle s'interpréter au sens large comme comprenant également les pouvoirs de donner des directives en matière sportive (dits de *soft law*) et les pouvoirs de reconnaissance, prévus par la loi, aux fins d'acquisition de la personnalité morale et de la capacité d'agir dans le secteur sportif, ces deux pouvoirs appartenant généralement à toutes les fédérations sportives nationales italiennes ?
- 2) L'indicateur général de contrôle prévu au point 20.15 [de l'annexe A du règlement SEC] (« le pouvoir de déterminer sa politique générale ou son programme ») doit-il s'interpréter sur le fond comme le pouvoir de diriger, contraindre et conditionner la gestion de l'entité à but non lucratif, ou peut-il s'interpréter dans un sens général comme comprenant également des pouvoirs de surveillance externe différents de ceux définis par les indicateurs spécifiques du contrôle prévus au point 20.15, sous a), b), c), d) et e) [de l'annexe A du règlement SEC], (comme par exemple les

<sup>18</sup> Loi n° 196 du 31 décembre 2009.

pouvoirs d'approbation des bilans, de nomination des auditeurs, d'approbation des statuts et de certains types de règlements, de donner des directives en matière sportive et d'octroyer la reconnaissance aux fins sportives) ?

- 3) Sur la base des points 20.15, 4.125 et 4.126 [de l'annexe A du règlement SEC], peut-on tenir compte des cotisations des membres afin de constater l'existence d'un contrôle public ? Le montant élevé de ces cotisations, ajouté à celui des autres ressources propres, peut-il attester, au regard du présent cas d'espèce, de l'existence d'une capacité significative d'autodétermination de l'entité à but non lucratif ? »

#### IV. La procédure devant la Cour

28. Les affaires C-612/17 et C-613/17 ont été jointes par décision du président de la Cour du 17 novembre 2017.

29. La demande présentée par la juridiction de renvoi conformément à l'article 105, paragraphe 1, du règlement de procédure de la Cour, et tendant à ce que les affaires C-612/17 et C-613/17 soient jugées suivant la procédure accélérée, a été rejetée par ordonnance du président de la Cour en date du 14 décembre 2017.

30. La FIG, la FISE, le gouvernement italien et la Commission européenne ont présenté des observations écrites. La FIG, le gouvernement italien et la Commission ont comparu à l'audience qui s'est déroulée devant la Cour le 6 février 2019.

#### V. Analyse

##### A. Remarques liminaires

31. Une procédure en deux étapes est nécessaire afin de déterminer si des fédérations sportives telles que la FIG et la FISE peuvent être qualifiées d'institutions à but non lucratif (ISBL) contrôlées par les administrations publiques ou, alternativement, d'ISBLSM et donc situées hors du secteur public. La première étape consiste à déterminer si l'ISBL est un producteur marchand ou non marchand. Ce n'est que dans le cas où l'ISBL concernée *échoue* à ce test (c'est-à-dire que les ventes de biens et de services couvrent *moins* de 50 % des coûts) et qu'elle est considérée comme un producteur non marchand<sup>19</sup> que l'on passe ensuite à la seconde étape, c'est-à-dire l'examen de la question de savoir si une entité publique exerce un contrôle sur l'ISBL concernée.

32. La juridiction de renvoi a clairement indiqué dans sa décision que la FIG et la FISE sont des producteurs non marchands. Cette conclusion de fait ne peut être remise en cause devant la Cour<sup>20</sup>. La question cruciale, qui est au cœur des questions déferées à la Cour, est donc de savoir si une entité publique exerce un « contrôle » sur les fédérations sportives telles que la FIG et la FISE conformément aux règles du règlement SEC et devraient, le cas échéant, être incluses dans le secteur public dans la catégorie « administrations publiques » (S.13) aux fins de la comptabilité nationale.

19 À cet égard, il importe d'observer que les ISBL qui sont des producteurs marchands contrôlés par une entité gouvernementale sont classées en tant que sociétés publiques. Voir point 20.307 de l'annexe A du règlement SEC. Une ISBL sous contrôle privé est classée dans les secteurs des sociétés non financières et des sociétés financières, s'il s'agit d'un producteur marchand. Voir point 3.31 de l'annexe A du règlement SEC.

20 Selon la juridiction de renvoi, le produit de la vente des services de la FIG et de la FISE est en réalité très faible et représente moins de 10 % de leurs résultats. La FIG et la FISE ne peuvent donc pas être considérées comme des entités marchandes et elles sont donc clairement des ISBL non marchandes au sens des points 20.29 et 20.30 de l'annexe A du règlement SEC.

33. On peut certes envisager une situation dans laquelle les recettes d'une fédération sportive donnée dépendraient presque exclusivement de fonds publics et où, en fait, ses responsables seraient nommés par un gouvernement national. Il est fort probable qu'une telle fédération serait considérée comme soumise au contrôle des administrations publiques à diverses fins de droit public - notamment aux fins statistiques prévues par le règlement SEC - précisément parce que sa politique générale serait en substance contrôlée ou à tout le moins fortement influencée par une agence publique compétente, même s'il était clair également que, en matière d'appréciation purement sportive, les décisions de la fédération sportive concernée seraient autonomes et véritablement indépendantes.

34. Quelle est alors la position de la FIG et de la FISE à la lumière des critères énoncés au point 20.15 de l'annexe A du règlement SEC ? Il s'agit en définitive de la problématique fondamentale soulevée par les trois questions distinctes posées par la juridiction de renvoi. Avant d'examiner ces questions, il convient toutefois d'observer d'emblée que le libellé du point 20.15 de l'annexe A du règlement SEC est de nature exclusive. Cette disposition indique clairement que « [l]es cinq indicateurs de contrôle suivants doivent être pris en compte [...] »<sup>21</sup>. Cela signifie que, dans le cas d'ISBL telles que la FIG et la FISE, seuls les critères énumérés peuvent être utilisés pour déterminer la question du contrôle et si une ISBL qui est un producteur non marchand doit être classée parmi les administrations publiques ou bien en tant qu'ISBLSM.

35. Cela revêt une certaine importance, car à d'autres endroits du règlement SEC, notamment aux points 20.309<sup>22</sup> et 20.310 de l'annexe A de ce règlement, une définition légèrement différente - et, du moins dans certains cas, plus large - est utilisée dans le contexte de la détermination de la question de savoir si certains autres organismes doivent être traités comme des organismes du secteur public<sup>23</sup>. Contrairement à l'argument avancé par la Commission dans ses observations ainsi qu'à l'audience, je ne pense pas que d'autres dispositions de ce type du règlement SEC, certes analogues, puissent, pour ainsi dire, être intégrées à la définition du contrôle figurant au point 20.15 de l'annexe A du règlement SEC. La définition du contrôle contenue dans cette dernière disposition constitue une *lex specialis* qui ne peut pas être élargie en référence à d'autres dispositions générales telles que les points 20.309 et 20.310 de l'annexe A du règlement SEC, même si ces dispositions portent également sur la question du contrôle, voire du contrôle dans le secteur public dans le cas de ces dernières dispositions.

36. Selon moi, les points 20.309 et 20.310 de l'annexe A du règlement SEC ne visent *pas* à déterminer si une ISBL non marchande doit être classée parmi les administrations publiques ou comme ISBLSM<sup>24</sup>, mais plutôt à déterminer si des sociétés (qui sont des producteurs marchands et peuvent inclure les ISBL)<sup>25</sup> devraient être classées dans le secteur public ou considérées comme étant sous contrôle privé<sup>26</sup>.

37. En ayant cela à l'esprit, nous pouvons maintenant aborder les questions spécifiques posées par la juridiction de renvoi.

21 Aucune pondération ou priorité particulière n'est accordée à l'un des cinq indicateurs de contrôle spécifiques prévus au point 20.15 de l'annexe A du règlement SEC. En effet, cette disposition prévoit qu'« [u]n indicateur unique peut être suffisant pour établir un contrôle ».

22 Dans ses observations, la Commission fait de nombreuses références à cette disposition et considère qu'elle est pertinente pour déterminer le contrôle des ISBL. Elle considère en effet que les règles énoncées au point 20.309 de l'annexe A du règlement SEC sont plus détaillées que celles contenues au point 20.15.

23 Voir également, points 1.36, 2.32, 2.35 à 2.39 et 20.18 de l'annexe A du règlement SEC.

24 C'est l'objet de la *lex specialis* figurant au point 20.15 de l'annexe A du règlement SEC. Voir également, à cet effet, *Eurostat Manual on Government Deficit and Debt, Implementation of ESA 2010*, édition 2016, disponible uniquement dans la version anglaise à l'adresse : <https://ec.europa.eu/eurostat/documents/3859598/7203647/KS-GQ-16-001-EN-N.pdf/5cfae6dd-29d8-4487-80ac-37f76cd1f012>. À la page 15, paragraphe 11, de ce manuel, il est indiqué que « la notion de contrôle des administrations publiques dans les comptes nationaux est la même pour les sociétés financières et les sociétés non financières et elle est développée dans les paragraphes suivants. Le contrôle des institutions à but non lucratif et des unités d'enseignement est abordé *séparément* plus loin » (mise en italique par mes soins).

25 Conformément au point 20.307 de l'annexe A du règlement SEC, les unités du secteur public non marchand sont classées parmi les administrations publiques et les unités du secteur public marchand dans les sociétés publiques.

26 Il ressort clairement du tableau au point 20.303 de l'annexe A du règlement SEC que les règles sur le secteur public énoncées aux points 20.303 à 20.319 de ladite annexe ne contiennent pas de règles permettant de déterminer si une entité est une ISBLSM.



***B. Sur la première question : l'interprétation exacte de la notion d'« intervention publique sous forme de réglementation générale »***

38. Comme je l'ai déjà fait observer, les deux premières phrases du point 20.15 de l'annexe A du règlement SEC sont les suivantes :

« Le contrôle d'une ISBL est défini comme le pouvoir de déterminer sa politique générale ou son programme. La seule intervention publique sous forme de réglementation générale s'appliquant à toutes les unités dans un même domaine d'activité n'est pas pertinente pour décider que l'administration publique exerce son contrôle sur une unité individuelle. [...] »

39. La juridiction de renvoi a des doutes sur ce qu'il y a lieu d'entendre ici par « réglementation générale ». Elle considère qu'il s'agit d'une notion large qui pourrait, dans le cas des organisations sportives, renvoyer à la fois aux directives (*soft law*) du comité international olympique et du CONI et aux dispositions générales de la législation italienne relatives à la reconnaissance de ces organisations à des fins sportives. Selon la juridiction de renvoi, la reconnaissance ordinaire de tels organismes sportifs doit d'abord être précédée de celle de la reconnaissance par le CONI<sup>27</sup>.

40. Si la Commission reconnaît que le pouvoir dont dispose le CONI pour adopter des règles générales établissant des normes communes aux activités sportives relève en principe des termes « intervention publique sous forme de réglementation générale », elle considère que son pouvoir de reconnaître les fédérations sportives est susceptible de créer, en faveur de la fédération reconnue, un monopole de fait sur le sport concerné, étant donné qu'une seule fédération peut être reconnue pour ce sport. La Commission considère donc qu'un tel pouvoir ne relève pas des termes « intervention publique sous forme de réglementation générale ».

41. La Commission estime également que le pouvoir du CONI de reconnaître les fédérations sportives lui permet de déterminer la politique générale de ces fédérations conformément à l'indicateur de contrôle prévu au point 20.309, sous h), de l'annexe A du règlement SEC qui fait référence à un « contrôle exercé par l'intermédiaire d'une réglementation excessive ». Selon cette disposition « [l]orsque la réglementation est assez stricte pour dicter dans les faits la politique générale de l'entreprise, il s'agit d'une forme de contrôle. Dans certains cas, les autorités publiques peuvent disposer d'un fort pouvoir d'intervention réglementaire, en particulier dans des domaines tels que les activités de monopoles et les services privatisés dans lesquels il existe un élément de service public. Il est possible qu'une implication réglementaire existe dans des domaines importants, par exemple la fixation des prix, sans que l'entité cède le contrôle de sa politique générale ». La Commission considère que l'indicateur de contrôle prévu au point 20.309, sous h), de l'annexe A du règlement SEC est lié à ceux prévus aux points 20.15, sous b), et 2.39, sous b), de cette annexe.

42. Selon moi, l'expression « réglementation générale » figurant au point 20.15, de l'annexe A du règlement SEC ne peut naturellement pas être interprétée de manière simplement abstraite : elle tire plutôt son sens du contexte législatif général. Le fait que l'expression soit précédée des mots « intervention publique sous forme de [...] » revêt assurément une importance certaine, car cela présuppose ainsi que la réglementation en question bénéficie d'un certain soutien ou statut officiel. Il s'ensuit donc que, dans ce contexte, la « réglementation générale » fait principalement référence à une réglementation qui figure soit dans un acte législatif de l'État italien, soit qui constitue par ailleurs des règles ou des principes d'application figurant dans cette législation.

<sup>27</sup> Article 15 du décret législatif 242/1999.

43. Sous réserve d'une ultime vérification par la juridiction de renvoi, le régime législatif italien prévoyant la reconnaissance des organisations sportives semblerait constituer exactement la forme de réglementation générale envisagée au point 20.15 de l'annexe A du règlement SEC. Comme le précise elle-même la juridiction de renvoi, les règles concernant des questions telles que la reconnaissance des organisations sportives, la protection de l'intégrité de ces organisations et des compétitions qu'elles organisent, ainsi que la protection de la santé et du bien-être des athlètes sont expressément prévues par la loi et s'appliquent indifféremment et de manière générale à l'ensemble des organisations sportives en établissant à cette fin des normes communes. Comme la Commission l'a indiqué dans ses observations, ces règles ne visent pas non plus à contrôler ou à déterminer d'une autre manière la politique générale ou la stratégie que des organisations sportives telles que la FIG ou la FISE pourraient souhaiter suivre<sup>28</sup>. Toutefois, le point déterminant est qu'une telle « réglementation générale », qui s'applique de manière générale à toutes les organisations sportives et qui ne vise, à aucun égard significatif, à contrôler la politique ou la stratégie de l'organisation sportive concernée, n'est pas pertinente pour déterminer si l'organisation en question est soumise au contrôle des unités d'administration publique<sup>29</sup> aux fins du règlement SEC<sup>30</sup>.

44. Cela signifie que le fait que la FIG et la FISE - à l'instar d'autres organisations sportives italiennes - étaient tenues, en vertu des dispositions de la loi italienne, de présenter une demande de reconnaissance au CONI est sans pertinence pour établir si le degré de contrôle public requis au sens du paragraphe 20.15 de l'annexe A du règlement SEC était atteint. Par conséquent, s'il y a lieu de considérer que la FIG et la FISE sont soumises au contrôle des administrations publiques aux fins de cette disposition du règlement SEC, cela doit être pour une raison différente.

45. J'estime par conséquent que la notion d'« intervention publique sous forme de réglementation générale s'appliquant à toutes les unités dans un même domaine d'activité », contenue au point 20.15 de l'annexe A du règlement SEC, vise notamment les règles concernant les questions telles que la reconnaissance des organisations sportives, la protection de l'intégrité des organisations sportives et des compétitions qu'elles organisent ainsi que la protection de la santé et du bien-être des athlètes qui sont expressément prévues par la loi et qui s'appliquent indifféremment et de manière générale à toutes les organisations sportives en fixant des normes communes à cet effet. Le pouvoir d'établir de telles règles est sans importance pour déterminer si une administration publique contrôle une organisation sportive qui est une ISBL et un producteur non marchand aux fins du point 20.15 de l'annexe A du règlement SEC.

***C. Sur la deuxième question : l'interprétation exacte des notions de « contrôle » et de « capacité de déterminer la politique générale ou le programme d'une unité institutionnelle »***

46. Par sa deuxième question, la juridiction de renvoi attire l'attention sur le fait que deux interprétations possibles de la notion de « contrôle » au sens du point 20.15 de l'annexe A du règlement SEC sont envisageables. Selon une interprétation, le « contrôle » désigne la capacité des pouvoirs publics ou d'une agence gouvernementale à déterminer la politique générale ou le programme de l'entité concernée en assurant la gestion de l'unité institutionnelle ou en influençant de manière décisive. L'autre interprétation de la notion de « contrôle » proposée par la juridiction de renvoi renvoie à ce qu'elle qualifie de contrôle formel au moyen du contrôle général et externe des organisations sportives prévu par le régime législatif italien en général et par le CONI en particulier.

<sup>28</sup> Voir, notamment, point 1.36 de l'annexe A du règlement SEC.

<sup>29</sup> Voir point 20.13 de l'annexe A du règlement SEC.

<sup>30</sup> Bien que j'estime que la référence de la Commission au « contrôle exercé par l'intermédiaire d'une réglementation excessive » prévu au point 20.309, sous h), de l'annexe A du règlement SEC n'est pas pertinente, puisque c'est la *lex specialis* contenue au point 20.15 de cette annexe qui s'applique, il ressort également du libellé même de la première disposition que ce critère ne s'applique nullement dans le contexte des fédérations sportives, car il fait référence aux « monopoles et [aux] services privatisés dans lesquels il existe un élément de service public ».

47. Selon la compréhension de la juridiction de renvoi, la notion de « contrôle » en cause renvoie au pouvoir de déterminer la politique générale ou le programme de l'entité concernée en exerçant la gestion de cette entité ou en l'influençant de manière décisive. C'est ce qui ressort clairement du libellé et du contexte du point 20.15 de l'annexe A du règlement SEC, puisque, comme nous le verrons bientôt, les cinq indicateurs de contrôle spécifiques qui y sont énumérés<sup>31</sup> se rapportent tous à la notion de « contrôle » au sens matériel. On peut aisément souligner ici que la référence à l'expression « exerçant la gestion de l'unité institutionnelle ou en l'influençant de manière décisive » ne constitue *pas* un critère distinct, mais vise simplement à clarifier ou à illustrer l'indicateur de contrôle énoncé au point 20.15 de l'annexe A du règlement SEC, à savoir « le pouvoir de déterminer [la] politique générale ou [le] programme [de l'ISBL] ». Il ressort clairement de ces termes que l'indicateur de contrôle prévu par cette disposition ne concerne pas la gestion quotidienne de l'ISBL, mais plutôt la définition et la gestion de sa stratégie globale.

48. En outre, comme je l'ai déjà fait observer dans la réponse à la première question, il ressort également clairement du libellé du règlement SEC que le contrôle externe inhérent aux règles d'application générale prévues par le droit italien n'est pas pertinent<sup>32</sup> pour déterminer ce contrôle au sens du point 20.15 de l'annexe A du règlement SEC. De plus, compte tenu du caractère de *lex specialis* du point 20.15 de l'annexe A du règlement SEC, seuls les cinq indicateurs de contrôle spécifiques visés dans ce point, sous a), b), c), d) et e), sont susceptibles d'être pris en compte pour déterminer l'existence d'un contrôle exercé par les administrations publiques sur les ISBL - tels que la FIG et la FISE - qui sont des producteurs non marchands et établir ainsi si les administrations publiques peuvent déterminer leur politique générale ou leur programme.

49. La Commission a fait valoir que, lorsque les fédérations sportives italiennes exercent certaines fonctions, telles que la sélection d'athlètes participant à des compétitions nationales et internationales comme les jeux Olympiques, et qu'elles statuent également sur des litiges dans le domaine sportif, ces fédérations exercent des fonctions publiques et doivent par conséquent être classées comme unités d'administration publique au sens du point 20.06 de l'annexe A du règlement SEC. Selon moi, ces fonctions ne sont pas, par essence, de nature publique et, en tout état de cause, il convient de souligner à nouveau que le critère déterminant est uniquement celui énoncé au point 20.15 de l'annexe A du règlement SEC. Force est donc de conclure que l'argument de la Commission fondé sur le point 20.06 de l'annexe A du règlement SEC n'a aucune pertinence à cet effet.

50. En réalité, les statuts du CONI confèrent en l'occurrence à cette entité un certain nombre de pouvoirs sur des organisations sportives telles que la FIG et la FISE. Ainsi, les statuts du CONI prévoient que sa commission nationale doit approuver les bilans prévisionnels et définitifs de ces fédérations sportives<sup>33</sup> et nommer les auditeurs représentant le CONI<sup>34</sup>. Contrairement aux arguments avancés par la Commission, ces pouvoirs ne sauraient, à mon sens, être assimilés à la nomination effective des responsables de la FIG et du FISE par le CONI<sup>35</sup>. En ce qui concerne les compétences de fond elles-mêmes, le pouvoir d'approuver les comptes et de nommer les auditeurs des organisations sportives<sup>36</sup> en question ne serait normalement pas considéré comme un pouvoir de contrôler ou d'influencer de manière significative la politique générale des organisations elles-mêmes. Il est vrai que les choses pourraient être différentes si, par exemple, ces pouvoirs allaient au-delà et incluaient un pouvoir d'approbation des projets de dépenses particuliers de la FIG ou de la FISE ou bien (selon le cas) un droit de veto à ces projets. Bien que la vérification de ce point relève en définitive de la compétence de la juridiction de renvoi, les décisions de renvoi indiquent de manière implicite que

31 Qui constituent une catégorie fermée.

32 En soi ou combiné à d'autres critères.

33 Article 7, paragraphe 5, sous g2), et article 21, paragraphe 5, des statuts du CONI.

34 Article 7, paragraphe 5, sous h12), des statuts du CONI.

35 Le pouvoir de nommer les responsables est l'un des cinq indicateurs de contrôle spécifiques expressément prévus au point 20.15, sous a), de l'annexe A du règlement SEC.

36 Ce qui pourrait potentiellement relever des termes du point 20.15, sous b), de l'annexe A du règlement SEC.

cette juridiction estime que les pouvoirs dévolus au CONI d'approuver les comptes de chaque fédération sportive et de nommer des auditeurs représentent un simple pouvoir de vérification standard<sup>37</sup>. Vu sous cet angle, ces pouvoirs de vérification ne constituent pas, en eux-mêmes, un indicateur de contrôle aux fins du point 20.15 de l'annexe A du règlement SEC<sup>38</sup>. À cet égard, je ferais observer que, sous réserve également du contrôle de la juridiction de renvoi, alors que les comptes annuels des fédérations sportives nationales sont soumis à l'approbation du CONI, en cas d'avis négatif de cette entité, il appartient à l'assemblée nationale de la fédération sportive d'approuver ces comptes en dernier lieu<sup>39</sup>. En tout état de cause, comme la FIG et l'agent du gouvernement italien l'ont indiqué à l'audience, cela souligne davantage le caractère purement prudentiel de cette surveillance externe.

51. La Commission évoque également les pouvoirs conférés à la commission nationale du CONI d'approuver les statuts et certaines règles ou réglementations des organisations sportives<sup>40</sup> et considère qu'ils constituent des indicateurs de contrôle au sens du point 20.309, sous i), voire du point 20.15, sous b), de l'annexe A du règlement SEC. Hormis le fait que les seuls indicateurs pertinents sont ceux qui figurent au point 20.15 de l'annexe A du règlement SEC, les pouvoirs en question relèvent de la notion d'« intervention publique sous forme de réglementation générale s'appliquant à toutes les unités dans un même domaine d'activité » prévue au point 20.15 de l'annexe A du règlement SEC. Ces pouvoirs ne sont donc pas pertinents pour déterminer si les administrations publiques contrôlent une organisation sportive qui est une ISBL et un producteur non marchand aux fins du point 20.15 de l'annexe A du règlement SEC<sup>41</sup>.

52. La Commission estime également que le pouvoir du CONI de placer des fédérations sous tutelle en cas de graves irrégularités de gestion ou de violations graves du droit du sport, lorsqu'il est établi que leurs organes directeurs ne peuvent pas fonctionner ou dans les cas où l'organisation et le déroulement corrects de compétitions sportives nationales ne peuvent pas être garantis<sup>42</sup>, de même que le pouvoir de révoquer la reconnaissance à des fins sportives accordée aux fédérations, dans le cas où celles-ci ne répondent plus aux critères de reconnaissance<sup>43</sup>, doivent être pris en compte aux fins du paragraphe 20.15, sous b), de l'annexe A du règlement SEC.

37 La FIG et l'agent du gouvernement italien ont indiqué à l'audience que l'objectif de cette surveillance externe par le CONI était de veiller à ce que les fonds publics alloués aux fédérations sportives ne soient pas détournés à des fins autres que celles dûment autorisées plutôt que de déterminer la politique générale ou le programme de la fédération sportive.

38 La Commission observe également que le CONI dispose d'un large pouvoir de contrôle des associations sportives affiliées aux fédérations, qui constituent une part importante des activités de ces dernières. Selon la Commission, les statuts du CONI prévoient que son conseil national établit, afin de garantir le bon déroulement des championnats sportifs, les critères des vérifications effectuées par les fédérations vis-à-vis de leurs affiliés afin de contrôler leur stabilité financière. Ces vérifications sont effectuées par les fédérations en vertu d'une délégation de pouvoirs du CONI, qui peut remplacer les fédérations s'il est établi que les vérifications effectuées par celles-ci sont insuffisantes. Selon la Commission, la délégation aux fédérations du pouvoir de surveillance sur les affiliés confirme que le CONI exerce une influence déterminante sur la politique générale des fédérations et qu'il en a donc le contrôle. Toutefois, je ne souscris pas à cet argument. Je ne vois pas comment le fait que le CONI ait délégué aux fédérations sportives certains pouvoirs de surveillance externe, en particulier le contrôle financier, sur les subventions de leurs affiliés confère au CONI, en soi et sans autre preuve particulière, le pouvoir de déterminer la politique générale ou le programme des fédérations sportives concernées.

39 Voir article 15, paragraphe 3, du décret législatif 242/1999 et par exemple, article 30, paragraphe 3, sous d), des statuts de la FIG.

40 Voir article 7, paragraphe 5, premier alinéa, des statuts du CONI.

41 La Commission fait également observer que le CONI a le pouvoir de définir les principes fondamentaux applicables aux statuts des fédérations, tels que le principe de séparation des pouvoirs entre les principaux organes des fédérations (assemblée, conseil fédéral, président fédéral et auditeurs) ; le principe de démocratie interne régissant les droits de vote des sociétés et des associations affiliées et des athlètes au sein de la fédération ; le principe d'éligibilité aux fonctions fédérales qui régit l'élection, la durée et le renouvellement des mandats des représentants élus, ainsi que l'incompatibilité de certaines fonctions ; le principe de la représentation des athlètes dans les organes directeurs nationaux. Selon la Commission, ce pouvoir confère à l'entité publique CONI le pouvoir d'influencer la structure interne des fédérations et peut donc être considéré comme une indication de sa capacité à déterminer la politique générale des fédérations ou comme une forme de contrôle public. Je ne partage pas cet avis. Selon moi, ces pouvoirs relèvent une fois de plus de la notion d'« intervention publique sous forme de réglementation générale s'appliquant à toutes les unités dans un même domaine d'activité » énoncée au point 20.15 de l'annexe A du règlement SEC.

42 Article 6, sous ff), et article 7, paragraphe 5, sous f), des statuts du CONI.

43 Article 21, paragraphe 5, des statuts du CONI.

53. Une fois encore, j'adopte néanmoins un point de vue différent. Je considère que ces pouvoirs, qui sont exercés ponctuellement au cas où une fédération sportive ne se conformerait pas aux principales règles et obligations qui lui seraient imposées pour fonctionner de manière correcte, sont des pouvoirs analogues au pouvoir de reconnaissance d'une telle fédération par le CONI, ou son corollaire<sup>44</sup>, et ne sont donc pas pertinents aux fins du point 20.15 de l'annexe A du règlement SEC. De tels pouvoirs ne confèrent pas au CONI le pouvoir de déterminer la politique générale ou le programme de la fédération sportive concernée.

54. Par conséquent, j'estime que les termes « le contrôle d'une ISBL est défini comme le pouvoir de déterminer sa politique générale ou son programme », figurant au point 20.15 de l'annexe A du règlement SEC, doivent être interprétés en ce sens qu'ils se réfèrent à la capacité d'exercer la gestion d'une ISBL ou de l'influencer de manière déterminante et ne font pas référence à des pouvoirs de contrôle externe sous forme de réglementations générales applicables à toutes les unités opérant dans un même domaine d'activité. Seuls les cinq indicateurs de contrôle spécifiques visés sous a), b), c), d) et e) de ce point peuvent être utilisés pour déterminer si une entité a la capacité de déterminer la politique générale ou le programme de l'ISBL.

***D. Sur la troisième question : l'interprétation exacte des notions de « degré de financement » et de « financement principal » et la pertinence des « cotisations » aux fins d'établir la capacité d'autodétermination de l'entité à but non lucratif***

55. La juridiction de renvoi admet que les éléments de preuve n'établissent pas le degré de contrôle requis en ce qui concerne les indicateurs spécifiques énumérés au point 20.15, sous a), b), c) et e), de l'annexe A du règlement SEC, à savoir la nomination des dirigeants, les obligations contenues dans les statuts de la FIG et de la FISE, les accords contractuels ou l'exposition au risque. La question soulevée par la juridiction de renvoi concerne plutôt l'interprétation du point 20.15, sous d), de l'annexe A du règlement SEC, à savoir le degré de financement et le point de savoir si les recettes de la FIG et la FISE générées par leurs propres cotisations peuvent être prises en compte pour déterminer la question du contrôle public supposé. Cette question comporte en effet essentiellement deux aspects, à savoir le concept de degré de financement et la pertinence des cotisations. Je propose d'examiner ces questions séparément, en commençant par la question des cotisations.

*1. Le statut des cotisations*

56. Comme indiqué au point 22 des présentes conclusions, les principales recettes de la FIG et de la FISE proviennent des cotisations, ainsi que d'autres revenus de compétitions nationales et internationales, de contrats publicitaires et de parrainage. La juridiction de renvoi estime qu'un niveau élevé de cotisations tendrait à démontrer que la FIG et la FISE ont atteint un degré d'autonomie financière et de gestion suffisamment élevé pour qu'il soit impossible d'affirmer qu'elles sont contrôlées par une unité d'administration publique telle que le CONI, malgré la contribution financière importante apportée par ce dernier<sup>45</sup>.

<sup>44</sup> Il s'agit donc d'une « intervention publique sous forme de réglementation générale s'appliquant à toutes les unités dans un même domaine d'activité » énoncée au paragraphe 20.15 de l'annexe A du règlement SEC.

<sup>45</sup> Il convient de rappeler que, conformément au point 20.15 de l'annexe A du règlement SEC, même si une ISBL est principalement financée par les pouvoirs publics, elle peut néanmoins être en mesure de définir de manière significative sa politique ou son programme et on ne peut donc pas considérer qu'elle est contrôlée par les pouvoirs publics.

57. La juridiction de renvoi a indiqué dans sa décision que, selon l'ISTAT et le procureur général, les cotisations étaient toutefois des contributions de nature publique et parafiscale en raison de la position de monopole qu'occupent la FIG et la FISE vis-à-vis des secteurs du golf et des sports équestres en Italie. Tous deux font valoir que ces cotisations ne peuvent donc pas être considérées comme pertinentes dans le cadre d'une évaluation du degré d'autonomie financière dont bénéficient réellement ces fédérations.

58. La juridiction de renvoi estime qu'il convient de rejeter l'argument selon lequel ces cotisations seraient assimilables à des recettes des finances publiques. Pour ma part, j'estime que cette approche est tout à fait correcte. Il est vrai que, comme le relève la Commission dans ses observations écrites devant la Cour, seules les personnes adhérant à la FIG et à la FISE peuvent exercer le sport qui les intéresse<sup>46</sup>, et que, dans cette mesure, il est possible de considérer que la FIG et la FISE occupent une position de monopole s'agissant des secteurs du golf et des sports équestres italiens. Il n'en reste pas moins que le golf et les sports équestres demeurent des sports volontaires<sup>47</sup> et que les cotisations en question représentent des contributions volontaires des ménages<sup>48</sup>.

59. En ce sens, le paiement, par exemple, de la cotisation à la FIG n'est pas plus obligatoire que le paiement effectué par un golfeur qui souhaitait jouer sur un terrain de golf donné pour acquitter les frais d'accès (dits « green fee ») à ce cours. Comme le fait observer la juridiction de renvoi, en droit italien, les fédérations sportives sont des entités à but non lucratif, reposant sur l'adhésion des membres, et régies par les règles du livre 1 du code civil italien. L'adhésion est donc un acte volontaire par lequel le membre concerné s'engage à respecter un certain nombre de règles internes et à payer la cotisation. Ce paiement peut être considéré, en substance, comme une conséquence de l'acceptation volontaire d'une obligation contractuelle par le membre concerné. Un tel paiement permet au membre de participer à l'association sportive concernée et, en acquittant la cotisation, il contribue à générer des recettes qui permettent à cette organisation de poursuivre ses objectifs.

60. Le paiement de cotisations à des organisations sportives telles que la FIG et la FISE est donc un paiement contractuel, volontaire et purement privé du membre concerné, effectué en contrepartie des services fournis par ces organisations. Il s'ensuit donc que, contrairement aux arguments avancés par l'ISTAT et le procureur général devant la juridiction de renvoi et par la Commission devant la Cour, de telles cotisations ne sauraient être considérées de manière réaliste comme des taxes publiques parafiscales. En effet, une taxe parafiscale se caractérise par le fait que le paiement est imposé et doit obligatoirement être recouvré, non par référence à un quelconque accord contractuel, mais bien sur la base du droit public. En effet, dans certains cas, le défaut de paiement d'une taxe peut entraîner des sanctions administratives, voire des sanctions pénales. De plus, ces taxes parafiscales ne sont pas perçues en lien avec l'utilisation effective ou le coût des services fournis par l'organisation en question<sup>49</sup>.

61. En outre, rien ne permet de penser<sup>50</sup> que, en cas de non-paiement des cotisations, la FIG ou la FISE seraient en droit de les recouvrer autrement que par les voies de recours habituelles prévues par le droit privé.

46 À tout le moins en ce qui concerne les athlètes participant à des compétitions.

47 Qu'ils soient exercés à titre amateur ou professionnel.

48 Voir points 4.125 et 4.126 de l'annexe A du règlement SEC.

49 Voir, à cet effet, arrêt du 12 septembre 2013, IVD (C-526/11, EU:C:2013:543, point 24).

50 Sous réserve de vérification par la juridiction de renvoi.

62. J'estime donc que les recettes provenant des cotisations acquittées aux organisations sportives, qui sont des paiements purement privés, contractuels et volontaires effectués par les membres en contrepartie des services fournis par ces organisations, ne doivent pas être prises en compte dans l'évaluation du degré de financement public aux fins du point 20.15, sous d), de l'annexe A du règlement SEC. L'importance relative de ces cotisations et des autres recettes « privées » par rapport au financement public est donc une indication claire qu'une ISBL n'est pas contrôlée par les administrations publiques et doit être classée par conséquent comme ISBLSM.

## 2. Les contributions annuelles du CONI

63. Reste la question de la contribution annuelle du CONI - une entité publique - qui, comme je l'ai déjà indiqué, représente environ 30 % des recettes de la FIG et de la FISE. Il est vrai que le niveau de cette contribution est important et je n'exclus pas la possibilité que, dans certains contextes et dans certaines circonstances, une contribution de cette importance puisse constituer un indicateur de contrôle. Cependant, normalement, une contribution récurrente de ce type ne serait *pas suffisante en soi* pour établir l'existence d'un contrôle.

64. Il pourrait toutefois en aller différemment s'il était prouvé que l'organisation sportive en question a adapté sa gestion, ses politiques d'organisation et son programme aux souhaits de l'entité publique contributrice en raison de sa dépendance fiscale de facto envers cette entité. Toutefois, même dans de telles circonstances, il serait nécessaire, afin d'établir l'existence d'un contrôle, de démontrer que cette dépendance budgétaire avait en réalité créé une situation dans laquelle l'entité publique contributrice exerçait une influence déterminante sur les principales décisions organisationnelles et de gestion.

65. Il y a lieu de rappeler ici que le point 20.15 de l'annexe A du règlement SEC reconnaît expressément que même si une ISBL spécifique, « principalement financée par une administration publique reste capable de déterminer, d'une manière significative, sa politique ou son programme, elle ne serait pas alors considérée comme étant sous le contrôle de l'administration publique ». Pour ce faire, il faut examiner les quatre autres indicateurs énoncés au point 20.15 de l'annexe A du règlement SEC<sup>51</sup>. Dans le cas présent, la FIG et la FISE ne sont pas « principalement financée[s] » par une entité publique<sup>52</sup> et, même si elles l'étaient, il resterait nécessaire de démontrer qu'elles ne sont plus en mesure de déterminer leur propre politique générale ou leur programme<sup>53</sup> afin d'établir à cette fin, l'existence d'un contrôle par une entité gouvernementale.

66. La décision de la juridiction de renvoi semble indiquer de manière implicite que rien de tel ne s'est produit dans les affaires au principal. Aucune preuve n'a été présentée pour suggérer que la FIG ou la FISE n'avaient pas conservé, au travers de leurs membres, leur capacité à déterminer leurs propres programmes et politiques, bien qu'il appartienne en dernier ressort à cette juridiction de le vérifier.

67. En tout état de cause, il appartiendra à la juridiction de renvoi de déterminer si, d'un point de vue budgétaire, la FIG et la FISE dépendent de facto du CONI en raison de l'importance de la contribution annuelle versée par ce dernier. Cependant, même si une telle dépendance budgétaire était finalement établie à la satisfaction de la juridiction de renvoi, il serait également nécessaire de démontrer que la FIG et la FISE ont en fait adapté leurs politiques générales ou leurs programmes aux souhaits du CONI, notamment en raison d'une dépendance budgétaire de fait vis-à-vis de cet organisme avant de pouvoir conclure de manière correcte à l'existence d'un contrôle d'une entité publique. En

51 Je considère également que, même si une ISBL n'est pas principalement financée (voire ne serait-ce que financée) par les pouvoirs publics, elle peut néanmoins être contrôlée par une entité publique lorsque, après avoir pondéré les cinq indicateurs de contrôle prévus au point 20.15 de l'annexe A du règlement SEC, il est établi que cette entité peut déterminer la politique générale ou le programme de l'ISBL.

52 C'est-à-dire le CONI.

53 À cet égard, il semblerait, conformément à l'indicateur énoncé au point 20.15, sous d), de l'annexe A du règlement SEC, que la FIG et la FISE soient finalement contrôlées par leurs membres. Toutefois, il s'agit là d'un point qu'il appartient en définitive à la juridiction de renvoi de vérifier.

conséquence, en l'absence de preuve que le CONI exerce la gestion de la FIG et de la FISE ou l'influence de manière déterminante, il y a lieu, dès lors, de répondre que, dans ces circonstances particulières, il n'a pas été démontré que la FIG et la FISE étaient soumises au contrôle d'une entité publique au sens du point 20.15 de l'annexe A du règlement SEC.

## VI. Conclusion

68. À la lumière des considérations qui précèdent, je propose à la Cour de répondre aux questions posées par la Corte dei Conti (cour des comptes, Italie) de la manière suivante :

La notion d'« intervention publique sous forme de réglementation générale s'appliquant à toutes les unités dans un même domaine d'activité », visée au point 20.15 de l'annexe A du règlement (UE) n° 549/2013 du Parlement européen et du Conseil, du 21 mai 2013, relatif au système européen des comptes nationaux et régionaux dans l'Union européenne, qui régit le système européen des comptes nationaux 2010, renvoie notamment aux règles relatives à des questions telles que la reconnaissance des organisations sportives, la protection de l'intégrité des organisations sportives et des compétitions qu'elles organisent ainsi que la protection de la santé et du bien-être des sportifs, qui sont expressément prévues par la loi et qui s'appliquent indistinctement et de manière générale à toutes les organisations sportives en fixant à cet effet des normes communes. Le pouvoir de fixer de telles règles est sans pertinence pour déterminer si les administrations publiques contrôlent une organisation sportive qui est une institution sans but lucratif (ISBL) et un producteur non marchand aux fins du point 20.15 de l'annexe A du règlement SEC.

Les termes « le contrôle d'une ISBL est défini comme le pouvoir de déterminer sa politique générale ou son programme », figurant au point 20.15 de l'annexe A du règlement n° 549/2013, doivent être interprétés comme désignant la capacité à exercer ou à influencer de manière déterminante la gestion d'une ISBL et ne font pas référence à des pouvoirs de surveillance externe sous la forme de règles générales applicables à toutes les unités exerçant la même activité. Seuls les cinq indicateurs de contrôle spécifiques visés à ce point sous a), b), c), d) et e) peuvent être utilisés pour déterminer si une entité a la capacité de déterminer la politique ou le programme de l'ISBL.

Les recettes de cotisations des organisations sportives, qui sont des paiements contractuels, volontaires et purement privés effectués par les membres en contrepartie des services fournis par ces organisations, ne doivent pas être prises en compte pour évaluer le degré de financement par les pouvoirs publics aux fins du point 20.15, sous d), de l'annexe A du règlement n° 549/2013. L'importance relative de ces cotisations et d'autres recettes « privées » par rapport au financement public est donc une indication claire qu'une ISBL n'est pas contrôlée par les pouvoirs publics et doit donc être qualifiée d'ISBLSM. En outre, le point 20.15 de l'annexe A du règlement n° 549/2013 indique expressément que même si une ISBL particulière « principalement financée par une administration publique reste capable de déterminer, d'une manière significative, sa politique ou son programme en respectant les autres critères, elle ne serait pas alors considérée comme étant sous le contrôle de l'administration publique ».