CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL
MME JULIANE KOKOTT
présentées le 6 mars 2008 [1]

I — Introduction

1. En l'espèce, la Cour est une nouvelle fois confrontée à la question des règles que le droit européen de la concurrence impose au secteur du sport. Il s'agit plus particulièrement dans la présente affaire du double rôle joué par l'ELPA [2], le club hellénique d'automobile et de tourisme, dans l'organisation de compétitions de sports motorisés.

2. Ce double rôle peut être décrit comme suit: d'une part, l'ELPA se charge d'organiser en Grèce des compétitions de sports motorisés et a créé à cette fin une commission nationale des courses motocyclistes (ETHEAM [3]), à laquelle elle a confié l'organisation et le contrôle de ces courses. D'autre part, elle collabore à la décision administrative autorisant les courses motocyclistes, puisque, en droit grec, cette autorisation n'est possible qu'avec l'avis conforme de l'ELPA.

3. La MOTOE [4], une fédération grecque indépendante de sport motocycliste, a eu l'occasion d'éprouver les effets de ce double rôle de l'ELPA. Quand la MOTOE a voulu, en 2000, organiser en Grèce une série de courses motocyclistes sous sa responsabilité, l'autorisation lui a été refusée faute d'avis conforme de l'ELPA.

4. Du point de vue du droit de la concurrence, il faut se demander si un double rôle, comme celui de l'ELPA, est compatible avec les articles 82 CE et 86 CE. Il faudra cependant préalablement déterminer si et dans quelle mesure l'activité d'un organisme à but non lucratif comme l'ELPA dans le domaine du sport relève du champ d'application du droit communautaire de la concurrence.

II — Cadre juridique

A — *Droit communautaire*

5. Le cadre juridique communautaire est tracé en l'espèce par les règles de concurrence énoncées aux articles 82 CE et 86 CE.

1 — Langue originale: l'allemand.
2 — Elliniki Leschi Aftokinitou kai Periigiseon.
3 — Ethniki Epitropi Agonon Motosikletas.
4 — Motosykletistiki Omospondia Ellados.

6. L'article 82 CE dispose:

«Est incompatible avec le marché commun et interdit, dans la mesure où le commerce entre États membres est susceptible d'en être affecté, le fait pour une ou plusieurs entreprises d'exploiter de façon abusive une position dominante sur le marché commun ou dans une partie substantielle de celui-ci.

Ces pratiques abusives peuvent notamment consister à:

a) imposer de façon directe ou indirecte des prix d'achat ou de vente ou d'autres conditions de transaction non équitables;

b) limiter la production, les débouchés ou le développement technique au préjudice des consommateurs;

c) appliquer à l'égard de partenaires commerciaux des conditions inégales à des prestations équivalentes, en leur infligeant de ce fait un désavantage dans la concurrence;

d) subordonner la conclusion de contrats à l'acceptation, par les partenaires, de prestations supplémentaires qui, par leur nature ou selon les usages commerciaux, n'ont pas de lien avec l'objet de ces contrats.»

7. L'article 86 CE prévoit ce qui suit:

«1. Les États membres, en ce qui concerne les entreprises publiques et les entreprises auxquelles ils accordent des droits spéciaux ou exclusifs, n'édictent ni ne maintiennent aucune mesure contraire aux règles du présent traité, notamment à celles prévues à l'article 12 et aux articles 81 à 89 inclus.

2. Les entreprises chargées de la gestion de services d'intérêt économique général ou présentant le caractère d'un monopole fiscal sont soumises aux règles du présent traité, notamment aux règles de concurrence, dans les limites où l'application de ces règles ne fait pas échec à l'accomplissement en droit ou en fait de la mission particulière qui leur a été impartie. Le développement des échanges ne doit pas être affecté dans une mesure contraire à l'intérêt de la Communauté.

[…]»

B — *Droit national*

8. Dans sa version en vigueur en l'année 2000, l'article 49 de la loi hellénique nº 2696/1999 [5] (ci-après le «code de la route») disposait:

«1) Des compétitions de véhicules à traction animale, d'animaux, de bicyclettes, d'automobiles, de véhicules à trois roues, de motocycles et de cyclomoteurs sur les voies et espaces publics ou privés ne sont permises qu'après autorisation.

2) L'autorisation visée au paragraphe précédent est délivrée:

[…]

c) pour toutes les compétitions d'automobiles, de véhicules à trois roues, de motocycles et de cyclomoteurs par le ministre de l'Ordre public ou par les instances habilitées par lui, après avis conforme de la personne morale qui représente officiellement en Grèce la Fédération internationale automobile (FIA), la Fédération internationale de motocyclisme (FIM) et, en ce qui concerne les compétitions d'automobiles anciennes, la Fédération internationale des véhicules anciens (FIVA) […]».

9. Par ailleurs, l'article 134, paragraphe 8, de la loi hellénique nº 2725/1999 [6] contient, entre autres, la disposition suivante:

«Les compétitions de véhicules à moteur et les disciplines sportives s'y rapportant (automobile, formule, kart, deux-roues, etc.) constituent une activité sportive régie par les dispositions de la présente loi […]»

C — *Règles de la Fédération sportive*

10. L'annuaire (2000) des courses motocyclistes de l'ELPA, publié par l'ETHEAM, contient les circulaires de cette dernière pour l'année 2000. Ces circulaires ont notamment pour objet d'informer sur les justificatifs requis pour faire autoriser les compétitions, sur les règlements de celles-ci, sur les droits à verser et sur d'autres questions de nature financière. L'annuaire comprend en outre un règlement national du sport motocycliste, l'EAKM [7], qui contient notamment les dispositions suivantes:

5 — FEK A' 57.

6 — FEK A' 121.

7 — Ethnikos Athlitikos Kanonismos Motosikletas.

«10.7 Toute rencontre sportive qui comprend des compétitions de championnats, coupes ou prix de l'ETHEAM/ELPA ne peut être combinée avec la promotion commerciale d'un parraineur cité dans le titre ou le sous-titre des compétitions qu'après avis conforme de l'ETHEAM/ELPA

[…]

60.6 Pendant la durée des rencontres sportives, il est permis de faire de la publicité sur les coureurs et les motocycles. Pour ce qui est du casque, il est autorisé de faire de la publicité sur celui-ci, sur toute la superficie possible, sans porter atteinte à ses caractéristiques techniques. Dans les concours de vitesse et de motocross des championnats, coupes et prix de l'ETHEAM/ELPA, les organisateurs n'ont pas le droit d'imposer à un coureur, à un passager ou à un véhicule, de faire de la publicité pour un produit quel qu'il soit, à moins d'obtenir l'autorisation du compétiteur. Lorsqu'un contrat de parrainage de l'ETHEAM/ELPA est en vigueur, les coureurs, les passagers ou les motocycles sont tenus de respecter les conditions de ce contrat.

[…]

110.1 L'organisateur doit, directement ou par le biais de l'autorité de surveillance, veiller à ce que la rencontre sportive soit couverte par des assurances qui devront inclure sa responsabilité, celle des constructeurs, des coureurs, des passagers […] en cas d'accidents et de dommages causés à des tiers au cours de la rencontre et des essais.»

III — Faits et procédure au principal

11. L'ELPA représente en Grèce la FIM. D'après les indications fournies par la juridiction de renvoi, il s'agit d'une association à but non lucratif qui organise notamment des compétitions de sports motorisés, dans le contexte desquelles elle conclut également des contrats de parrainage, de publicité et d'assurance.

12. C'est un organe de sa création, l'ETHEAM, que l'ELPA a chargé de contrôler les courses sur le plan national et de prendre les décisions d'ordre sportif pour les courses motocyclistes dans toute la Grèce.

13. La MOTOE est une fédération de sport motocycliste indépendante de l'ELPA et sans but lucratif, dont les activités englobent l'organisation de courses motocyclistes en Grèce. Ses membres incluent plusieurs clubs motocyclistes régionaux.

14. Le 13 février 2000, la MOTOE a demandé au ministère grec de l'Ordre public l'autorisation d'organiser une série de compétitions motocyclistes. La demande était accompagnée d'un programme des compétitions projetées. Ce programme prévoyait 28 courses au total organisées, du 26 mars au 3 décembre 2000, par divers clubs motocyclistes, tous membres de la MOTOE. Le 8 février 2000, le programme a été transmis à l'ELPA, afin que celle-ci puisse donner l'avis conforme nécessaire pour obtenir l'autorisation.

15. Par courrier du 16 mars 2000 adressé à la MOTOE, l'ELPA a demandé à celle-ci de lui communiquer deux mois à l'avance un règlement spécifique pour chaque compétition, afin de pouvoir contrôler les participants, le parcours ou la piste, les mesures de sécurité requises et, plus généralement, toutes les conditions du bon déroulement de la course. D'autre part, elle a demandé aux clubs organisateurs de déposer une copie de leurs statuts à l'ETHEAM.

16. Par courrier du 5 mai 2000 adressé au ministère de l'Ordre public, la MOTOE a alors demandé l'autorisation d'organiser six compétitions à des dates qui s'échelonnaient du 9 juillet au 26 novembre 2000, en joignant à cette demande les règlements spécifiques relatifs au déroulement des compétitions ainsi que des copies des statuts des clubs organisateurs. Le ministère de l'Ordre public a transmis cette demande avec ses annexes, par lettre du 20 mai 2000, à l'ELPA, afin que celle-ci émette un avis conforme.

17. Le 6 juillet 2000, l'ELPA/ETHEAM a adressé à la MOTOE une lettre dont la teneur était la suivante:

«1. Conformément à la législation en vigueur, l'ETHEAM annonce les championnats, coupes et prix de compétitions de motocyclisme, sur habilitation de l'ELPA, seul représentant légal de la FIM en Grèce.

2. Si un opérateur ou un club remplissant les conditions nécessaires pour l'organisation et le déroulement des compétitions souhaite annoncer une coupe ou un prix spécial, il doit s'adresser à l'ETHEAM et proposer l'annonce en question. Après avoir évalué les conditions de l'annonce proposée, l'ETHEAM adopte une décision, en déterminant également les conditions de déroulement de la compétition, toujours conformément aux règlements nationaux et internationaux.

3. Une coupe ou un prix ne peut comprendre que des compétitions de même type, par exemple, uniquement du 'scramble' ou uniquement de l''enduro'. D'autres manifestations isolées, non comprises dans les championnats, coupes ou prix déjà annoncés, ne peuvent être qualifiées que de rencontres amicales.

4. Pour la délivrance d'un avis conforme en ce qui concerne l'organisation d'une compétition, même dans le cadre d'une coupe ou d'un prix, chaque organisateur chargé de l'une des manifestations faisant partie d'une coupe ou d'un prix donné devra remplir les conditions posées par le code national des compétitions de motocyclisme et par les circulaires de l'ETHEAM. Enfin, il faut bien comprendre que, lorsque, au milieu de l'année sportive, il est demandé d'annoncer des compétitions supplémentaires, les dates demandées ne devront pas influer sur les compétitions déjà programmées, et ce dans l'intérêt des coureurs et des organisateurs. Dans ce contexte, l'ETHEAM est à votre disposition pour discuter de la possibilité d'annoncer une coupe ou un prix, conformément aux règlements nationaux de compétitions de motocyclisme pour cette année, et reste dans l'attente de votre programme de compétitions pour 2001, afin que celles-ci soient également incluses dans le programme annuel. Votre programme devra être déposé auprès de l'ETHEAM-ELPA au plus tard le 15 septembre 2000.»

18. Le 26 juillet 2000, la MOTOE a demandé au ministère de l'Ordre public des informations au sujet de sa demande d'autorisation. Le ministère de l'Ordre public lui a répondu le 7 août 2000 qu'il n'y avait toujours pas d'avis conforme de l'ELPA/ETHEAM.

19. La MOTOE a alors saisi le Dioikitiko Protodikeio Athinon [8] d'un recours dans lequel elle demandait 5 000 000 GRD [9] de dommages et intérêts. Elle a fait valoir que la décision implicite — et, selon elle, illégale — de rejet de sa demande visant à obtenir l'autorisation d'organiser des compétitions motocyclistes lui avait causé un préjudice moral en portant atteinte à son autorité et à sa crédibilité vis-à-vis de ses membres, des motocyclistes grecs et du public en général. Elle a ajouté que l'article 49 du code de la route violait le principe constitutionnel d'impartialité des instances administratives ainsi que les articles 82 CE et 86 CE. L'ELPA est intervenue dans cette affaire au soutien des conclusions de l'État grec.

20. Le recours de la MOTOE a été rejeté en première instance, au motif que l'autorisation avait été refusée à juste titre, faute d'avis conforme au sens de l'article 49 du code de la route. Au demeurant, cette dernière disposition ne serait ni inconstitutionnelle ni contraire au droit communautaire.

21. MOTOE a interjeté appel de ce jugement devant le Dioikitiko Efeteio Athinon [10] qui est la juridiction de renvoi.

8 — Tribunal administratif de première instance d'Athènes.

9 — Au taux de conversion irrévocable de 1 euro pour 340,750 GRD, cela correspond à 14 673,51 euros.

10 — Cour d'appel administrative d'Athènes.

IV — Demande de décision préjudicielle

22. Par décision du 21 novembre 2006, parvenue à la Cour le 5 février 2007, le Dioikitiko Efeteio Athinon a décidé de surseoir à statuer et de poser à la Cour les questions préjudicielles suivantes:

«1) Les articles 82 CE et 86 CE doivent-ils être interprétés de sorte qu'ils incluent également dans leur champ d'application les activités d'une personne morale qui a la qualité de représentante nationale de la [FIM] et qui a des activités économiques, telles que décrites ci-dessus par le biais de la conclusion de contrats de parrainage, de publicité et d'assurance, dans le cadre des manifestations sportives automobiles qu'elle organise?

2) Dans l'affirmative, les dispositions de l'article 49 de la loi 2696/1999 sont-elles compatibles avec lesdites dispositions du traité CE, en ce sens qu'elles prévoient de conférer à la personne morale susvisée le pouvoir de donner un avis conforme quant à l'organisation d'une compétition de véhicules à moteur afin que l'autorité publique nationale puisse délivrer l'autorisation permettant d'organiser cette compétition (en l'espèce, le ministre de l'Ordre public), sans que ce pouvoir soit assorti de limites, d'obligations et d'un contrôle?»

23. Dans la procédure devant la Cour, des observations écrites et orales ont été présentées par le gouvernement hellénique et par la Commission des Communautés européennes. La MOTOE n'a présenté que des observations orales.

V — Appréciation

A — *Observation liminaire*

24. Le sport n'échappe en principe pas au champ d'application du traité. Ce fait est reconnu à la fois au niveau politique et dans la jurisprudence communautaire.

25. C'est ainsi que, *au niveau politique*, la Conférence intergouvernementale qui a abouti au traité d'Amsterdam (1997) a, dans une «déclaration relative au sport» [11], invité les institutions de l'Union européenne à consulter les associations sportives lorsque des questions importantes ayant trait au sport sont concernées et à tenir tout spécialement compte des particularités du sport amateur. Une déclaration similaire figure dans les conclusions de la présidence du

11 — Déclaration n° 29 jointe à l'acte final de la Conférence intergouvernementale relative au traité d'Amsterdam signé le 2 octobre 1997 (JO 1997, C 340, p. 136).

Conseil européen de Nice (2000) [12]. L'année dernière, la Commission a en outre publié un «Livre blanc sur le sport», dans lequel elle évoque notamment les effets du droit communautaire sur le sport en confirmant que l'acquis communautaire s'applique également dans ce domaine [13].

26. Ces déclarations et initiatives soulignent que le sport n'est pas totalement exclu du champ d'activité de l'Union européenne ou de la Communauté européenne. Au demeurant, avec l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne [14], le sport figurera même explicitement dans le droit primaire de l'Union européenne [15].

27. Les *tribunaux communautaires* reconnaissent, pour leur part, dans une jurisprudence constante [16] que le sport relève en tout cas du droit communautaire, dans la mesure où il constitue une activité économique au sens de l'article 2 CE [17]. Si la jurisprudence a initialement plutôt eu pour objet les effets des libertés fondamentales sur le sport [18], elle est aujourd'hui de plus en plus amenée à traiter des règles de concurrence du traité CE [19]. Tel est également le cas en l'espèce, où la Cour est invitée à se prononcer sur l'interprétation des articles 82 CE et 86 CE.

28. Tandis que la première question du renvoi traite de l'applicabilité des articles 82 CE et 86 CE à une institution sans but lucratif comme l'ELPA, la deuxième question aborde le double rôle joué par l'ELPA en tant que, d'une part, elle participe à l'adoption des

12 — Déclaration relative aux caractéristiques spécifiques du sport et à ses fonctions sociales en Europe devant être prises en compte dans la mise en œuvre des politiques communes, Conseil européen de Nice (7, 8 et 9 décembre 2000), conclusions de la présidence (point 52 et annexe IV, voir en particulier points 1, 7 et 17 de la déclaration figurant dans cette annexe).

13 — COM(2007) 391 final, voir en particulier introduction (p. 2) et point 4.1 (p. 14 et suiv.); ce Livre blanc était accompagné du «Commission Staff Working Document — The EU and Sport: Background and Context», du 11 juillet 2007, SEC(2007) 935, au point 3.4 et à la section 4 duquel nous renvoyons. Le Livre blanc et le document de travail peuvent être consultés à l'adresse http://ec.europa.eu/sport/index_en.html (à laquelle nous avons accédé en dernier lieu le 10 janvier 2008).

14 — Traité de Lisbonne modifiant le traité sur l'Union européenne et le traité instituant la Communauté européenne, signé à Lisbonne le 13 décembre 2007 (JO 2007, C 306, p. 1).

15 — Voir, en particulier, articles 6, sous e), et 165 du futur traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, dans sa nouvelle numérotation; des dispositions analogues figuraient déjà aux articles I-17, sous e), et III-282 du traité établissant une Constitution pour l'Europe, signé à Rome le 29 octobre 2004 (JO C 310, p. 1).

16 — Arrêt du 18 juillet 2006, Meca-Medina et Majcen/Commission (C-519/04 P, Rec. p. I-6991, point 22 et jurisprudence citée).

17 — Cette jurisprudence n'a rien perdu de son actualité pour la délimitation du champ d'application des libertés fondamentales classiques du traité CE ou — comme en l'occurrence — pour la délimitation du champ d'application de ses règles de concurrence. Cependant, sur un plan très général, il faut songer qu'elle remonte à une époque où la Communauté était essentiellement économique. Avec la mise en place de la citoyenneté de l'Union et d'un grand nombre de politiques nouvelles, notamment dans les domaines de l'éducation et de la jeunesse, le traité couvre aujourd'hui également des aspects du sport qui ne sont pas économiques. Les derniers doutes quant à l'applicabilité du droit communautaire au sport, même dans ses aspects non économiques, seront levés au plus tard avec l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne, ce que corrobore la mention qui en est faite au titre XII «Éducation, formation professionnelle, jeunesse et sport» du futur traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

18 — Concernant les libertés fondamentales du traité CE, voir arrêts du 12 décembre 1974, Walrave et Koch (36/74, Rec. p. 1405); du 14 juillet 1976, Donà (13/76, Rec. p. 1333); du 15 décembre 1995, Bosman (C-415/93, Rec. p. I-4921); du 11 avril 2000, Deliège (C-51/96 et C-191/97, Rec. p. I-2549), et du 13 avril 2000, Lehtonen et Castors Braine (C-176/96, Rec. p. I-2681); pour des dispositions analogues contenues dans des accords d'association, voir également arrêts du 8 mai 2003, Deutscher Handballbund (C-438/00, Rec. p. I-4135), et du 12 avril 2005, Simutenkov (C-265/03, Rec. p. I-2579).

19 — Voir arrêt Meca-Medina et Majcen/Commission, précité à la note 16, ainsi qu'arrêt du Tribunal du 26 janvier 2005, Piau/Commission (T-193/02, Rec. p. II-209), confirmé par l'ordonnance de la Cour du 23 février 2006, Piau/Commission (C-171/05 P). La problématique avait déjà été abordée par un certain nombre d'avocats généraux de la Cour: voir, en particulier, conclusions de l'avocat général Lenz du 20 septembre 1995 dans l'affaire Bosman (points 253 à 286), de l'avocat général Cosmas du 18 mars 1999 dans l'affaire Deliège (points 103 à 114) et de l'avocat général Alber du 22 juin 1999 dans l'affaire Lehtonen et Castors Braine (points 101 à 114), affaires précitées à la note 18.

décisions par lesquelles l'État autorise les courses motocyclistes et, d'autre part, elle organise elle-même de telles courses.

B — *Applicabilité des articles 82 CE et 86 CE (première question)*

29. La première question vise à savoir en substance si l'activité d'une association à but non lucratif relève du champ d'application des articles 82 CE et 86 CE lorsque, en plus d'avoir un droit exclusif de participation à l'adoption de la décision administrative autorisant des courses motocyclistes, cette association organise elle-même des courses de ce genre et conclut dans ce contexte des contrats de parrainage, de publicité et d'assurance.

30. Le droit communautaire de la concurrence vise les activités des entreprises [20]. Pour l'application des articles 82 CE et 86 CE, il faut donc avant tout que l'association en question soit une entreprise au sens des dispositions du traité en matière de concurrence (voir la section 1 ci-après). L'application de l'article 82 CE exige par ailleurs que l'association occupe une position dominante et que le commerce entre États membres puisse être affecté (voir la section 2). En ce qui concerne finalement l'application de l'article 86, paragraphe 1, CE, il faut encore déterminer si l'État a accordé à cette association des droits spéciaux ou exclusifs (voir la section 3 ci-après).

1. La notion d'entreprise au sens du droit CE de la concurrence

31. En droit communautaire de la concurrence, la notion d'entreprise doit faire l'objet d'une interprétation fonctionnelle, en ce sens qu'elle comprend toute entité exerçant une activité économique, indépendamment du statut juridique de cette entité et de son mode de financement [21]. Une entité qui n'exerce pas d'activité économique n'est pas une entreprise au sens du droit de la concurrence [22].

32. Constitue une activité économique (activité «en tant qu'entreprise») toute activité consistant à offrir des biens ou des services sur un marché donné [23]. Bien que l'appréciation définitive de l'activité de l'ELPA appartienne à la juridiction nationale, la Cour peut, dans le cadre de la procédure préjudicielle,

20 — Arrêt du 11 décembre 2007, ETI e.a. (C-280/06, Rec. p. I-10893, point 38).

21 — Voir, pour beaucoup d'autres, arrêts du 23 avril 1991, Höfner et Elser (C-41/90, Rec. p. I-1979, point 21); du 16 mars 2004, AOK Bundesverband e.a. (C-264/01, C-306/01, C-354/01 et C-355/01, Rec. p. I-2493, point 46); du 10 janvier 2006, Cassa di Risparmio di Firenze e.a. (C-222/04, Rec. p. I-289, point 107); du 23 mars 2006, Enirisorse (C-237/04, Rec. p. I-2843, point 28), et ETI e.a. (précité à la note 20, point 38).

22 — Arrêt du 19 février 2002, Wouters e.a. (C-309/99, Rec. p. I-1577, point 112).

23 — Arrêts du 18 juin 1998, Commission/Italie (C-35/96, Rec. p. I-3851, point 36); du 12 septembre 2000, Pavlov e.a. (C-180/98 à C-184/98, Rec. p. I-6451, point 75); du 25 octobre 2001, Ambulanz Glöckner (C-475/99, Rec. p. I-8089, point 19); Cassa di Risparmio di Firenze e.a. (précité à la note 21, point 108) et Enirisorse (précité à la note 21, point 29).

lui fournir toutes indications utiles pour faciliter sa décision [24].

33. Une association comme l'ELPA fournit deux catégories de prestations de services: d'une part, elle *organise* des courses motocyclistes en Grèce avec l'aide de la commission qu'elle a créée à cette fin, l'ETHEAM [25]. D'autre part, d'après les indications de la juridiction de renvoi, elle *commercialise* ces courses en concluant des contrats de parrainage, de publicité et d'assurance ou, en tout cas, en servant d'intermédiaire dans la conclusion de tels contrats.

34. Ces deux types d'activité — l'organisation et la commercialisation de courses motocyclistes — ont chacune un marché, indépendamment du point de savoir si l'ELPA a un monopole sur ces prestations ou si elles sont également offertes par d'autres entités, par exemple la MOTOE. Ainsi les prestations fournies par l'ELPA en matière d'*organisation* de courses motocyclistes sont-elles demandées et rémunérées par les participants ou par leurs clubs. Quant à la *commercialisation* des courses motocyclistes, ce sont les parraineurs, les publicitaires et les assureurs qui ont recours aux prestations fournies par l'ELPA. Nous avons en outre vu, lors de la procédure orale, que les courses motocyclistes peuvent également être commercialisées moyennant la vente de billets d'entrée pour l'accès au lieu de la manifestation ainsi que, le cas échéant, par la vente des droits de retransmission télévisée.

35. Le gouvernement hellénique conteste certes que l'ELPA *organise* encore des courses motocyclistes. Il suffit cependant de rappeler à cet égard que, pour les questions préjudicielles, la Cour doit s'en tenir au contexte factuel et réglementaire défini par la juridiction de renvoi [26]. Or, la décision de renvoi dit explicitement que l'ELPA organise elle-même des courses motocyclistes. D'ailleurs, la procédure orale a montré que l'ELPA aide apparemment certains clubs motocyclistes à organiser leurs courses et qu'à l'occasion elle peut même jouer le rôle de co-organisatrice. Sans préjudice des constatations que la juridiction de renvoi sera appelée à faire ce sujet, cela indique que l'ELPA continue d'intervenir dans l'organisation de courses motocyclistes. Quant au fait que l'ELPA *commercialise* des courses motocyclistes, il n'a pas été contesté devant la Cour.

36. Tous ces éléments corroborent le caractère économique de l'activité d'une association comme l'ELPA, qui a par conséquent la qualité d'entreprise.

37. Comme nous le montrerons ci-après, le fait que l'ELPA est une entreprise n'est pas contredit par la circonstance que les services qu'elle fournit ont un rapport avec le sport,

24 — Dans le même sens, voir arrêt Enirisorse (précité à la note 21, point 30).

25 — Comme l'ELPA a créé l'ETHEAM précisément dans ce but, l'activité de cette dernière doit lui être imputée (voir arrêt Cassa di Risparmio di Firenze e.a., précité à la note 21, points 110 et suiv.).

26 — Arrêts du 29 avril 2004, Orfanopoulos et Oliveri (C-482/01 et C-493/01, Rec. p. I-5257, point 42); du 30 juin 2005, Tod's et Tod's France (C-28/04, Rec. p. I-5781, point 14), et du 12 janvier 2006, Turn- und Sportunion Waldburg (C-246/04, Rec. p. I-589, point 21).

qu'elle est une association à but non lucratif et qu'elle participe à la procédure administrative d'autorisation des courses motocyclistes.

— Des prestations de services ayant un rapport avec le sport

38. La circonstance que les prestations de services en question ont un rapport avec le sport ne fait en rien obstacle à ce qu'elles soient qualifiées d'activité économique relevant des règles de concurrence du traité [27]. En effet, sans préjudice de son importance considérable sur le plan social [28], le sport a aujourd'hui aussi une dimension économique qu'il ne faut pas négliger. C'est pourquoi déterminer l'applicabilité des règles de concurrence exige de vérifier le caractère économique ou non de chaque activité ayant un rapport avec le sport [29].

39. C'est ainsi que l'organisateur d'une manifestation sportive peut exercer une activité économique, peu importe que les participants pratiquent le sport en question à titre professionnel ou en amateur, c'est-à-dire comme une activité économique ou non. Contrairement aux thèses du gouvernement hellénique, ce n'est en effet pas l'activité des coureurs motocyclistes qui importe. La qualité d'entreprise d'une association comme l'ELPA doit être appréciée au seul regard de l'activité qu'elle exerce elle-même.

40. Dès lors que les participants, ou en tout cas les spectateurs, doivent verser une contribution pécuniaire, l'organisation de manifestations sportives constitue une activité économique. Et, si une manifestation sportive conduit à la conclusion de contrats de parrainage, de publicité et d'assurance, cette forme de commercialisation de la manifestation est également une activité économique. À cet égard, la situation de l'organisateur d'une manifestation sportive est assimilable à celle du fabricant ou du vendeur de l'équipement et des vêtements utilisés par les sportifs; ces derniers poursuivent aussi une activité économique, peu importe que les sportifs soient des professionnels ou des amateurs.

— Absence de but lucratif

41. La thèse qu'il y a activité économique et donc entreprise n'est pas non plus invalidée lorsqu'une entité comme l'ELPA revêt la forme d'une association sans but lucratif, qui ne cherche donc pas à réaliser des bénéfices. Avec les prestations qu'elles offrent sur le marché, de telles entités peuvent également faire concurrence aux autres opérateurs [30], peu importe que ces derniers poursuivent un but lucratif ou non.

27 — Voir points 24 à 27 des présentes conclusions.

28 — Arrêts Bosman (point 106), Deliège (point 41) et Lehtonen et Castors Braine (point 32), précités à la note 18; voir également le Livre blanc sur le sport, dont la section 2 est consacrée au rôle sociétal du sport.

29 — La nécessité d'analyser chaque activité séparément est illustrée notamment dans l'arrêt Meca-Medina et Majcen/Commission (précité à la note 16, points 28 à 31).

30 — Arrêts du 16 novembre 1995, FFSA e.a. (C-244/94, Rec. p. I-4013, points 17 et 18); du 21 septembre 1999, Albany (C-67/96, Rec. p. I-5751, points 84 à 87), et Cassa di Risparmio di Firenze e.a. (précité à la note 21, point 123).

42. Cela est particulièrement bien illustré par la présente affaire, où deux associations grecques sans but lucratif? l'ELPA et la MOTOE — se sont donné pour but d'organiser et de commercialiser des courses motocyclistes en Grèce. Le succès de tels organismes dépend à long terme de leur capacité d'imposer les prestations qu'elles offrent par rapport à celles d'autres opérateurs et de garantir le financement de leur activité.

43. Il est certes vrai qu'un organisme ne peut être qualifié d'entreprise lorsque son *activité a un caractère exclusivement social ou d'intérêt général* et qu'elle n'est pas exercée sur un marché en concurrence avec d'autres opérateurs [31]. En effet, les règles de concurrence du traité ne s'appliquent pas à une activité qui, par sa nature, les règles auxquelles elle est soumise et son objet est étrangère à la sphère des échanges économiques [32].

44. Cependant, lorsque l'organisme en question commence à *commercialiser* les prestations qu'il offre [33], il quitte le domaine de l'activité exclusivement sociale ou sans but lucratif; même s'il continue de poursuivre un objectif d'intérêt général ? dans le cas de l'ELPA, il s'agit de la promotion du sport — en agissant sans visée de lucre, cela ne suffit plus pour lui dénier la qualité d'entreprise au sens du droit de la concurrence [34].

45. Le gouvernement hellénique objecte que les recettes de l'ELPA couvriraient à peine les dépenses, mais cela ne contredit pas l'hypothèse d'une activité économique. En effet, la qualité d'entreprise ne dépend pas de la taille ni de l'ampleur du succès économique [35].

46. En résumé, une association comme l'ELPA, qui *commercialise* ses prestations dans le domaine du sport motocycliste, doit être considérée comme une entreprise en dépit de son absence de but lucratif.

47. Incidemment il faut observer qu'une telle association n'a rien de commun avec les organismes chargés de la gestion des régimes légaux de sécurité sociale auxquels la Cour a dénié la qualité d'entreprise dans un certain nombre de ses arrêts [36]. Au-delà de la finalité sociale et de l'absence de but lucratif, l'activité de ces organismes était en effet caractérisée par l'existence d'une réglementation étatique

31 — Arrêt Cassa di Risparmio di Firenze e.a. (précité à la note 21, points 120 et 121).

32 — Arrêt Wouters e.a. (précité à la note 22, point 57).

33 — Concernant la notion de commercialisation, voir points 33 et 34 des présentes conclusions.

34 — Quant à la finalité sociale, voir arrêts Pavlov e.a. (précité à la note 23, point 118); du 22 janvier 2002, Cisal (C-218/00, Rec. p. I-691, point 37), et Cassa di Risparmio di Firenze e.a. (précité à la note 21, point 124); dans un sens analogue, voir arrêt Enirisorse (précité à la note 21, point 34); pour ce qui est de l'absence de but lucratif, voir arrêts du 29 octobre 1980, van Landewyck e.a./Commission (209/78 à 215/78 et 218/78, Rec. p. 3125, point 88); FFSA e.a. (précité à la note 30, point 21); Albany (précité à la note 30, point 85); Pavlov e.a. (précité à la note 23, point 117); Cassa di Risparmio di Firenze e.a. (précité à la note 21, point 123) et du 29 novembre 2007, Commission/Italie (C-119/06, point 37).

35 — Conclusions de l'avocat général Lenz dans l'affaire Bosman (arrêt précité à la note 18, point 255).

36 — Arrêts du 17 février 1993, Poucet et Pistre (C-159/91 et C-160/91, Rec. p. I-637), Cisal (précité à la note 34) et AOK Bundesverband e.a. (précité à la note 21).

imposant certaines obligations de solidarité sans que l'organisme en cause ait aucune influence digne de ce nom sur le montant des prestations qu'il devait verser et des cotisations qu'il était appelé à percevoir [37]. D'après les informations portées à la connaissance de la Cour, l'ELPA n'est soumise à aucune réglementation comparable; d'autre part, il n'y a rien dans le dossier qui indique que l'État limiterait la marge d'action de l'ELPA pour déterminer les prestations qu'elle offre et les rémunérations qu'elle peut être amenée à exiger.

— Participation à la décision administrative d'autoriser les courses motocyclistes

48. Enfin, l'existence d'une activité économique n'est pas contredite par le fait qu'outre l'organisation et la commercialisation de courses motocyclistes, l'ELPA participe également, conformément à l'article 49 du code de la route, aux décisions administratives autorisant ces courses.

49. Certes, l'exercice des prérogatives de puissance publique ne relève pas du champ d'application des règles de concurrence du traité et l'entité qui les exerce n'est pas une entreprise au sens du droit de la concurrence [38]. Cependant, la qualification d'activité de puissance publique ou d'activité économique doit être attribuée séparément pour chaque activité d'une entité donnée [39], qui pourra donc exercer à la fois des prérogatives de puissance publique et une activité économique.

50. Tel est justement le cas pour l'ELPA, qui, d'une part, participe au processus de décision en vue d'autoriser les courses motocyclistes et qui, d'autre part, organise et commercialise elle-même des courses de ce genre. Même si la participation à l'adoption de la décision d'autorisation ressortit à l'exercice d'une prérogative de puissance publique, il reste que cette association est par ailleurs une entreprise, en tant qu'elle organise et commercialise elle-même des courses motocyclistes.

— Conclusion intermédiaire

51. Nous voyons ainsi qu'une association comme l'ELPA doit être considérée comme une entreprise au sens des dispositions du traité relatives au droit de la concurrence.

37 — Arrêts Poucet et Pistre (précité à la note 36, points 18 et 19), Cisal (précité à la note 34, point 45) et AOK Bundesverband e.a. (précité à la note 21, en particulier points 47 et 49).

38 — Arrêts du 19 janvier 1994, SAT Fluggesellschaft (C-364/92, Rec. p. I-43, points 30 et 31); du 18 mars 1997, Diego Calì & Figli (C-343/95, Rec. p. I-1547, points 22 et 23), et Wouters e.a. (précité à la note 22, point 57).

39 — En ce sens, voir arrêts du 16 juin 1987, Commission/Italie (118/85, Rec. p. 2599, point 7); Diego Calì & Figli (précité à la note 38, points 16 et 18), et du 24 octobre 2002, Aéroports de Paris/Commission (C-82/01 P, Rec. p. I-9297, points 74 et 75, deuxième phrase); voir également nos conclusions du 28 octobre 2004 dans l'affaire Viacom Outdoor (arrêt du 17 février 2005, C-134/03, Rec. p. I-1167, point 72).

2. Position dominante et impact sur le commerce entre les États membres au sens de l'article 82 CE

52. Outre la qualité d'entreprise, l'application de l'article 82 CE à une association comme l'ELPA présuppose une position dominante et un risque que le commerce entre États membres en soit affecté.

53. Même si la Cour n'a pas vocation à apprécier elle-même les faits du litige au principal, elle peut néanmoins, eu égard aux particularités de ces faits, donner à la juridiction de renvoi toutes les indications utiles pour lui permettre de trancher le litige au principal. Dans ce contexte, il convient de souligner ce qui suit.

a) Définition des marchés pertinents, partie substantielle du marché commun

54. La vérification de l'existence d'une position dominante impose de délimiter tout d'abord les marchés pertinents.

55. À propos des marchés de produits pertinents, il faut rappeler que l'ELPA offre deux types de prestations en matière de sport motocycliste: d'une part, elle *organise*, avec l'aide de l'ETHEAM, des courses motocyclistes en Grèce. D'autre part, d'après les indications fournies par la juridiction de renvoi, elle *commercialise* ces courses au moyen de contrats de parrainage, de publicité et d'assurance. Il n'y a pas nécessairement de lien entre ces deux types de prestations et elles ne sont pas non plus interchangeables. C'est pourquoi l'organisation et la commercialisation de manifestations sportives peuvent être considérées comme deux marchés de produits distincts.

56. La juridiction de renvoi devra, il est vrai, déterminer si ces marchés se limitent à l'organisation ou à la commercialisation de *courses motocyclistes* ou s'ils englobent d'autres manifestations dans le secteur des sports motorisés, voire toutes les manifestations sportives.

57. Sur le plan géographique, il faut observer que l'ELPA fournit les prestations en question sur le territoire hellénique. Le territoire de cet État membre constitue le marché géographique pertinent et peut également être considéré comme une partie substantielle du marché commun [40].

40 — Arrêt du 18 juin 1991, ERT (C-260/89, Rec. p. I-2925, point 31); dans le même sens, voir arrêts du 25 juin 1998, Dusseldorp e.a. (C-203/96, Rec. p. I-4075, point 60), et du 22 mai 2003, Connect Austria (C-462/99, Rec. p. I-5197, point 79), ainsi qu'arrêt du Tribunal du 7 octobre 1999, Irish Sugar/Commission (T-228/97, Rec. p. II-2969, point 99). Même une fraction du territoire d'un État membre peut constituer une partie substantielle du marché commun; voir arrêt Ambulanz Glöckner (précité à la note 23, point 38).

b) Position dominante

58. Il y a position dominante lorsque la situation de puissance économique d'une entreprise lui permet de faire obstacle au maintien d'une concurrence effective sur le marché en cause en lui fournissant la possibilité de comportements indépendants dans une mesure appréciable vis-à-vis de ses concurrents, de ses clients et, finalement, des consommateurs [41].

59. S'il apparaissait que l'ELPA (co-)organise la totalité ou au moins la grande majorité des courses motocyclistes en Grèce — constatations qui incombent à la juridiction de renvoi —, il faudrait considérer qu'elle occupe une position dominante. Le même principe vaut pour la commercialisation de ces courses.

60. Cela présuppose, il est vrai, que le marché de produit en cause se limite aux *courses motocyclistes*, à l'exclusion de l'organisation et de la commercialisation d'autres manifestations sportives [42]. L'ELPA sera d'autant moins susceptible d'occuper une position dominante que la diversité des manifestations sportives englobées dans le marché de produit pertinent sera plus grande.

61. Pour les observations qui suivent, nous partons du postulat que l'ELPA occupe une position dominante sur chacun des deux marchés pertinents.

c) Affectation du commerce entre États membres

62. L'article 82 CE interdit d'exploiter une position dominante de façon abusive lorsque «le commerce entre États membres est susceptible d'en être affecté». Cette clause du caractère transfrontalier des effets sur le commerce a pour but de délimiter le domaine du droit communautaire de la concurrence par rapport à celui du droit de la concurrence des États membres [43].

63. Le commerce entre États membres ne pourra être considéré comme affecté que si, sur la base d'un ensemble d'éléments objectifs de fait et de droit, il est possible de prévoir avec un degré de probabilité suffisant que le comportement en cause peut exercer une influence directe ou indirecte, actuelle ou potentielle, sur les courants d'échanges entre États membres, et cela de manière à faire craindre que la réalisation d'un marché

41 — Arrêts du 14 février 1978, United Brands/Commission (27/76, Rec. p. 207, point 65); du 13 février 1979, Hoffmann-La Roche/Commission (85/76, Rec. p. 461, point 38); du 9 novembre 1983, Michelin/Commission (322/81, Rec. p. 3461, point 30), et du 16 mars 2000, Compagnie maritime belge transports e.a./Commission (C-395/96 P et C-396/96 P, Rec. p. I-1365, point 34).

42 — Voir point 56 des présentes conclusions.

43 — Arrêts du 13 juillet 1966, Consten et Grundig/Commission (56/64 et 58/64, Rec. p. 429); du 6 mars 1974, Istituto Chemioterapico Italiano et Commercial Solvents/Commission (6/73 et 7/73, Rec. p. 223, point 31), et Ambulanz Glöckner (précité à la note 23, point 47).

unique entre États membres s'en trouve entravée [44].

64. Il suffit, à cet égard, que le comportement de l'entreprise en position dominante soit *de nature à* affecter les échanges entre États membres [45]; des effets purement hypothétiques ou spéculatifs ne suffisent en revanche pas pour rendre applicable l'article 82 CE [46].

65. Les constatations nécessaires à cet effet doivent être faites par la juridiction de renvoi en tenant compte des indications fournies par la Cour [47] ainsi que, en particulier, des trois éléments ci-après.

66. Premièrement, la Commission observe à juste titre qu'il y a une internationalisation du sport pris en tant que secteur économique. Il n'est donc pas a priori inconcevable que des entreprises étrangères puissent vouloir pénétrer le marché grec pour y organiser et y commercialiser des courses motocyclistes.

67. Deuxièmement, il faut considérer que, en raison de son droit de codécision dans le cadre de l'autorisation administrative de courses motocyclistes (article 49 du code de la route), une association comme l'ELPA peut efficacement s'opposer à la pénétration du marché grec par d'autres opérateurs. Les opérateurs étrangers peuvent être découragés par le fait que la MOTOE, un opérateur national concurrent, n'a pu, faute d'avis conforme de l'ELPA, organiser les courses motocyclistes qu'elle avait projetées pour l'année 2000.

68. Troisièmement, dans ses règlements internes, l'ELPA prévoit que la publicité commerciale dans le cadre de courses motocyclistes n'est possible qu'avec son accord ou avec celui de l'ETHEAM, qu'elle habilite à cette fin [48]. Cette entrave à la commercialisation de courses motocyclistes peut également dissuader les opérateurs étrangers de pénétrer le marché grec. Par ailleurs, cela peut faire renoncer les parraineurs, publicitaires et assureurs étrangers à s'engager sur le marché du sport motocycliste grec.

69. Dans ces conditions, il n'est globalement pas exclu qu'un comportement abusif de l'ELPA en matière d'autorisation ou de commercialisation de courses motocyclistes d'autres opérateurs puisse affecter les échanges entre États membres.

44 — Arrêt Ambulanz Glöckner (précité à la note 23, point 48), ainsi que — pour l'article 81 CE — arrêts du 11 décembre 1980, L'Oréal (31/80, Rec. p. 3775, point 18), du 13 juillet 2006, Manfredi e.a. (C-295/04 à C-298/04, Rec. p. I-6619, point 42); du 23 novembre 2006, Asnef-Equifax (C-238/05, Rec. p. I-11125, point 34), et du 25 janvier 2007, Dalmine/Commission (C-407/04 P, Rec. p. I-829, point 90).

45 — Arrêts Michelin/Commission (précité à la note 41, point 104), Höfner et Elser (précité à la note 21, point 32) et du 11 décembre 1997, Job Centre (C-55/96, Rec. p. I-7119, point 36).

46 — Communication de la Commission — Lignes directrices relatives à la notion d'affectation du commerce figurant aux articles 81 et 82 du traité (JO 2004, C 101, p. 81; ci-après les «Lignes directrices de la Commission»), point 43.

47 — Voir, par exemple, arrêts Manfredi e.a. (points 47 et 48) et Asnef-Equifax (points 39 et 40), précités à la note 44.

48 — Point 10.7 du règlement national sportif de motocyclisme, EAKM (point 10 des présentes conclusions).

70. Le gouvernement hellénique fait valoir que, du fait du nombre réduit de courses motocyclistes à participation internationale organisées en Grèce, les effets d'un éventuel comportement anticoncurrentiel de l'ELPA sur les échanges entre États membres ne pourraient être qu'insignifiants.

71. Il est vrai que, pour l'applicabilité de l'article 82 CE, ainsi que de l'article 81 CE, les échanges entre États membres doivent être affectés de façon *sensible*; autrement dit, l'impact sur ces échanges ne doit pas être *insignifiant* [49]. L'appréciation du caractère sensible ou insignifiant ne dépend pas seulement de facteurs quantitatifs, mais aussi qualitatifs; elle ne saurait être réduite à un aspect unique, comme la taille du marché; il faut au contraire tenir compte de plusieurs facteurs qui, pris isolément, ne seraient pas nécessairement déterminants [50].

72. Sur le plan *quantitatif*, il ne suffit pas de considérer le volume global du marché géographique et de produit pertinent. Ce volume peut certes avoir son importance pour déterminer si une partie substantielle du marché commun est affectée [51]. Mais, pour savoir si l'entrave aux échanges est sensible, il faut également tenir compte du volume des produits ou des services *affectés* par le comportement prétendument abusif; ce volume doit ensuite être comparé au volume global du marché géographique et de produit pertinent [52].

73. Si, comme le gouvernement hellénique l'affirme, le nombre de courses motocyclistes internationales organisées en Grèce est comparativement faible, il peut suffire d'entraver l'organisation ou la commercialisation d'une seule course ou d'un petit nombre d'entre elles pour que des effets sensibles se fassent sentir sur le marché concerné. Cela peut, au bout du compte, rendre plus difficile le développement d'un marché plus important, avec un potentiel plus élevé en termes de chiffre d'affaires.

74. Sur le plan *qualitatif*, l'appréciation du caractère sensible dépend dans une mesure non négligeable de la nature du comporte-

49 — Arrêts du 21 janvier 1999, Bagnasco e.a. (C-215/96 et C-216/96, Rec. p. I-135, point 60), Ambulanz Glöckner (précité à la note 23, point 48), ainsi que — pour l'article 81 CE — arrêts du 25 novembre 1971, Béguelin (22/71, Rec. p. 949, point 16); du 28 avril 1998, Javico (C-306/96, Rec. p. I-1983, point 16), Manfredi e.a. (précité à la note 44, point 42), Asnef-Equifax (précité à la note 44, point 34) et Dalmine/Commission (précité à la note 44, point 90).

50 — Arrêts Bagnasco e.a. (précité à la note 49, point 47), Manfredi e.a. (précité à la note 44, point 43) et Asnef-Equifax (précité à la note 44, point 35).

51 — Arrêts du 16 décembre 1975, Suiker Unie e.a./Commission (40/73 à 48/73, 50/73, 54/73 à 56/73, 111/73, 113/73 et 114/73, Rec. p. 1663, point 371); du 10 décembre 1991, Merci convenzionali porto di Genova (C-179/90, Rec. p. I-5889, point 15, deuxième phrase), et du 12 février 1998, Raso e.a. (C-163/96, Rec. p. I-533, point 26, deuxième phrase).Cependant, même pour vérifier si l'on a affaire à une partie substantielle du marché commun, le volume global n'est en aucun cas le seul critère déterminant. Comme nous l'avons vu, l'extension géographique des marchés concernés, qui est celle du territoire d'un État membre, suffit en l'occurrence pour conclure qu'il s'agit bien d'une partie substantielle du marché commun (voir point 57 des présentes conclusions et jurisprudence citée).

52 — En ce sens, voir arrêt Javico (précité à la note 49, point 26). Voir, également, les Lignes directrices de la Commission, dont le point 52 — relatif à l'article 81 CE — fait de la part de marché et du chiffre d'affaires annuel des entreprises parties à l'accord les critères à appliquer pour déterminer si un marché ou un produit est affecté par cet accord.

ment de l'entreprise dominante [53]. L'article 82 CE s'applique à tous les comportements susceptibles d'affecter la liberté des échanges dans un sens qui pourrait nuire à la réalisation des objectifs d'un marché unique entre les États membres, notamment en cloisonnant les marchés nationaux ou en modifiant la structure de la concurrence dans le marché commun [54].

75. L'éventuelle exploitation abusive par l'ELPA de son droit de codécision en matière d'organisation et de commercialisation de courses motocyclistes peut contribuer au cloisonnement des marchés et nuire ainsi à la réalisation du marché unique. En outre, la Commission souligne à juste titre que, de par sa simple existence, une position dominante s'étendant à l'ensemble du territoire d'un État membre peut contribuer à consolider des cloisonnements de caractère national, en entravant l'interpénétration économique voulue par le traité [55].

76. Partant, le caractère sensible des effets sur le commerce entre États membres est corroboré par des facteurs tant qualitatifs que quantitatifs.

53 — Voir, à ce sujet, également les Lignes directrices de la Commission, point 45.

54 — Arrêt du 31 mai 1979, Hugin/Commission (22/78, Rec. p. 1869, point 17), Ambulanz Glöckner (précité à la note 23, points 47 et 49), Manfredi e.a. (précité à la note 44, point 41), Asnef-Equifax (précité à la note 44, point 33) et Dalmine/Commission (précité à la note 44, points 89 et 91); dans le même sens, voir arrêts du 4 mai 1988, Bodson (30/87, Rec. p. 2479, point 24), et du 5 octobre 1988, Alsatel (247/86, Rec. p. 5987, point 11).

55 — Dans le même sens, mais il est vrai pour des ententes s'étendant à l'ensemble du territoire d'un État membre, voir arrêts du 17 octobre 1972, Vereniging van Cementhandelaren/Commission (8/72, Rec. p. 977, point 29), Manfredi e.a. (précité à la note 44, point 45) et Asnef-Equifax (précité à la note 44, point 37); dans un sens analogue, voir arrêt du 5 décembre 2006, Cipolla e.a. (C-94/04 et C-202/04, Rec. p. I-11421, point 45).

3. Droits spéciaux ou exclusifs (article 86, paragraphe 1, CE)

77. Dans la mesure où une entité comme l'ELPA n'est certainement pas une entreprise publique, mais une association privée, l'application de l'article 86, paragraphe 1, CE ne peut être envisagée que si l'État hellénique a accordé à cette association des droits spéciaux ou exclusifs.

78. Ces droits spéciaux ou exclusifs ont pour caractéristique de créer une relation particulière entre l'organisme étatique en cause et l'entreprise favorisée [56], qui se trouvera privilégiée par rapport à ses concurrents.

79. En adoptant la règle de l'article 49 du code de la route, l'État hellénique a accordé à l'ELPA, en tant que représentante officielle de la FIM en Grèce, un droit de codécision en matière d'autorisation de courses motocyclistes et, par voie de conséquence, le droit de participer à l'exercice d'une prérogative de puissance publique. L'ELPA est ainsi favorisée par rapport à tous les autres organisateurs possibles de courses motocyclistes en Grèce. Elle bénéficie donc d'un droit spécial et, comme elle est seule à disposer de ce droit de codécision, on peut même parler de droit exclusif [57].

56 — Arrêt du 19 mars 1991, France/Commission, dit «Terminaux de télécommunication» (C-202/88, Rec. p. I-1223, point 24).

57 — Dans un souci de simplification, nous n'emploierons dans la suite que la notion de *droit exclusif*.

80. Partant, l'activité de l'ELPA ne relève pas seulement du champ d'application de l'article 82 CE, mais également de celui de l'article 86, paragraphe 1, CE.

4. Conclusion intermédiaire

81. En résumé, il y a lieu de retenir ce qui suit:

Une association sans but lucratif qui, en plus d'avoir un droit exclusif de codécision en matière d'autorisation administrative de courses motocyclistes, organise également elle-même de telles courses et conclut dans ce contexte des contrats de parrainage, de publicité et d'assurance est une entreprise au sens des articles 82 CE et 86 CE.

Il incombe à la juridiction nationale de vérifier, en tenant compte de la jurisprudence de la Cour sur l'article 82 CE, si cette association occupe une position dominante et si l'exploitation abusive de cette position serait susceptible d'affecter sensiblement le commerce entre États membres.

C — *Compatibilité du double rôle de l'ELPA avec les dispositions combinées des articles 86, paragraphe 1, CE et 82 CE (seconde question préjudicielle)*

82. Si, comme nous le proposons, il est répondu à la première question par l'affirmative, il faudra également examiner la seconde question. Cette dernière vise en substance à savoir si les articles 82 CE et 86 CE s'opposent à une réglementation comme l'article 49 du code de la route, qui accorde à une association sans but lucratif organisant et commercialisant elle-même des courses motocyclistes un droit exclusif de codécision dans le cadre de la procédure administrative d'autorisation de telles courses, auxquelles elle peut refuser son accord sans être soumise à aucune limite, à aucune obligation et à aucun contrôle.

83. En substance, il faut donc mesurer le double rôle joué par une association comme l'ELPA à l'aune du droit communautaire, et en particulier à celle des dispositions combinées des articles 86, paragraphe 1, CE et 82 CE.

1. Les exigences résultant des dispositions combinées des articles 86, paragraphe 1, CE et 82 CE

84. L'article 86, paragraphe 1, CE dispose que, en ce qui concerne les entreprises auxquelles ils accordent des droits spéciaux

ou exclusifs, les États membres n'ont le droit d'édicter ou de maintenir aucune mesure contraire aux règles du droit de la concurrence.

85. La notion de mesure est ici d'interprétation large. Elle englobe également une disposition légale comme l'article 49 du code de la route [58].

86. Avec la règle d'avis conforme prévue par cette disposition, l'État hellénique accorde à l'ELPA, en tant que représentante officielle de la FIM en Grèce, le droit exclusif de participer à la décision d'autoriser ou non les courses motocyclistes.

87. Une telle réglementation viole les dispositions combinées des articles 86, paragraphe 1, CE et 82 CE lorsque l'entreprise en cause est amenée, par le simple exercice du droit exclusif qui lui a été conféré, à exploiter sa position dominante de façon abusive ou lorsque ce droit est susceptible de créer une situation dans laquelle cette entreprise est amenée à commettre un tel abus [59]. À cet égard, il n'est pas nécessaire qu'un abus se produise réellement [60].

88. Comme nous le montrerons ci-après, l'exercice par l'ELPA de son droit de codécision ne conduit pas toujours ni nécessairement à un abus de position dominante, en particulier si l'on tient dûment compte de raisons objectives, comme les intérêts du sport [voir ci-après sous a)]. Il reste cependant que, de par son aménagement concret, une disposition comme l'article 49 du code de la route incite à l'abus [voir ci-après sous b)].

a) L'exercice du droit de codécision n'est pas toujours intrinsèquement abusif

89. Il va de soi que l'exercice du droit de codécision accordé à l'ELPA par l'article 49 du code de la route ne saurait être considéré systématiquement et a priori comme abusif. En effet, le comportement d'une entreprise en position dominante n'est pas abusif s'il peut être objectivement justifié [61]. Le fait est que, dans une affaire comme la présente, une association comme l'ELPA peut avoir des raisons objectives de refuser son accord à l'autorisation d'une course motocycliste.

58 — En ce sens, voir notamment arrêt Job Centre (précité à la note 45, point 29).

59 — Arrêts Höfner et Elser (précité à la note 21, point 29); ERT (précité à la note 40, point 37); Merci convenzionali porto di Genova (précité à la note 51, point 17); du 5 octobre 1994, Centre d'insémination de la Crespelle (C-323/93, Rec. p. I-5077, point 18); Raso e.a. (précité à la note 51, points 27 et 28); Albany (précité à la note 30, point 93); Pavlov e.a. (précité à la note 23, point 127); Ambulanz Glöckner (précité à la note 23, point 39) et du 31 janvier 2008, Centro Europa 7 (C-380/05, Rec. p. I-349, point 60); dans un sens analogue, voir arrêt Connect Austria (précité à la note 40, point 80).

60 — Arrêts Job Centre (précité à la note 45, point 36) et Raso e.a. (précité à la note 51, point 31).

61 — En ce sens, voir arrêt du 15 mars 2007, British Airways/Commission (C-95/04 P, Rec. p. I-2331, points 84 et 85); dans le même sens — pour l'article 81 CE —, voir arrêt Wouters e.a. (précité à la note 22, point 97).

90. L'existence d'une telle raison objective est particulièrement manifeste lorsque les organisateurs n'ont pas pris les dispositions nécessaires pour garantir la sécurité des coureurs et des spectateurs.

91. Cependant, au-delà même des exigences strictement techniques de la sécurité, les spécificités du sport peuvent fournir d'autres raisons objectives de refuser l'avis conforme [62]. Dans un cas comme la présente espèce, il faut par exemple tenir compte des facteurs suivants.

92. D'une part, il est de l'intérêt des participants, mais également des spectateurs et du public en général, que chaque discipline sportive soit soumise à des règles bien définies et aussi uniformes que possible et que ces règles soient respectées pour garantir un déroulement ordonné et loyal des compétitions. Cela ne concerne pas seulement les règles antidopage, périodiquement remises à l'ordre du jour, mais également les règles du jeu tout court. Si les règles variaient fortement d'un organisateur à l'autre, il serait plus difficile aux sportifs de participer aux compétitions et de comparer leurs prestations respectives, sans compter que l'intérêt de la discipline pour les spectateurs et sa valeur d'identification pourraient en souffrir.

93. C'est pourquoi il ne faut pas d'emblée considérer comme abusif qu'une entité comme l'ELPA subordonne son avis favorable à l'autorisation d'une course motocycliste au respect de certaines règles internationalement reconnues [63]. Cela va bien entendu sans préjudice d'un examen de la teneur de chacune de ces règles au regard du droit communautaire, et en particulier des règles du droit de la concurrence [64].

94. Par ailleurs, il est dans l'intérêt des sportifs, mais également des spectateurs et du public en général, que les différentes compétitions d'une discipline sportive s'intègrent dans un cadre d'ensemble permettant, par exemple, de suivre un calendrier déterminé. Il peut en effet être important d'éviter que les dates des compétitions ne se recoupent, afin que les sportifs et les spectateurs puissent participer au plus grand nombre possible de manifestations.

95. C'est pourquoi on ne saurait considérer a priori comme abusif qu'une entité comme l'ELPA subordonne son avis favorable à l'autorisation d'une course motocycliste à la condition que la date du déroulement ne coïncide pas avec celle d'autres courses déjà projetées et autorisées [65]. Il va sans dire que, au moment d'établir le calendrier annuel des courses motocyclistes en Grèce, l'ELPA ne devra pas privilégier les courses qu'elle (co-)organise et commercialise par rapport à celles d'autres organisateurs indépendants.

62 — Concernant la prise en compte des caractéristiques spécifiques du sport dans la mise en œuvre du droit communautaire, voir les deux déclarations et le Livre blanc sur le sport, précités dans les notes 11 à 13.

63 — Voir, également, points 2 à 4 du courrier adressé par l'ELPA/ETHEAM à la MOTOE, cité au point 17 des présentes conclusions.

64 — Arrêt Meca-Medina et Majcen/Commission (précité à la note 16, points 28 et 31 ainsi que 42 à 55).

65 — Voir, également à ce sujet, point 4 du courrier adressé par l'ELPA/ETHEAM à la MOTOE, cité au point 17 des présentes conclusions.

96. La *structure pyramidale*[66] apparue dans la plupart des disciplines[67] permet de garantir la prise en compte des exigences particulières du sport, comme l'uniformité des règles et un calendrier unique des compétitions. Une entité comme l'ELPA, qui est la représentante officielle de la FIM en Grèce, fait partie de cette structure pyramidale. Dans le cadre du pouvoir de codécision qui lui est accordé, elle peut légitimement faire valoir les intérêts du sport et refuser le cas échéant son accord à l'organisation d'une course motocycliste. Ce refus aura cependant un caractère abusif lorsque, sans être objectivement justifié par les intérêts du sport, il est opposé arbitrairement pour promouvoir les intérêts économiques de l'ELPA, aux dépens d'autres opérateurs désireux d'organiser et surtout de commercialiser des courses motocyclistes sous leur propre responsabilité.

b) Une situation juridique comme la situation grecque incite à commettre des abus

97. Indépendamment de tout abus effectif, il y a violation des dispositions combinées des articles 86, paragraphe 1, CE et 82 CE dès lors qu'une mesure étatique *crée un risque d'abus*[68]. En l'espèce, deux raisons justifient de croire à l'existence d'un risque d'abus de position dominante par l'ELPA[69] dans le cadre de l'exercice de son droit de codécision au titre de l'article 49 du code de la route.

98. Premièrement, une disposition prévoyant la nécessité d'un avis conforme, comme celle dont il est question en l'espèce, aboutit à un conflit d'intérêts[70]: l'ELPA, qui organise et commercialise elle-même des courses motocyclistes, obtient de l'État hellénique un droit de codécision dans le cadre de la procédure d'autorisation de courses motocyclistes d'autres opérateurs indépendants. Elle a ainsi non seulement les moyens juridiques d'empêcher d'autres opérateurs de pénétrer le marché grec, mais également un intérêt économique à limiter l'accès à ce marché.

99. Deuxièmement, la disposition exigeant l'avis conforme de l'ELPA ne soumet cette dernière à aucune limite, à aucune obligation ni à aucun contrôle quant à sa décision de donner ou de refuser son avis favorable à l'autorisation de courses motocyclistes. Il lui est ainsi particulièrement facile de refuser son accord à l'autorisation de courses motocyclistes d'autres opérateurs indépendants. Comme la présente affaire le montre, il a suffi à l'ELPA de rester inactive pour pouvoir en 2000 faire échouer le projet d'un autre opérateur, à savoir la MOTOE.

66 — Voir Livre blanc sur le sport (précité à la note 13, point 4.1).

67 — Une structure pyramidale ne signifie pas nécessairement qu'il n'y a qu'une seule fédération. Ainsi plusieurs fédérations internationales coexistent-elles dans le domaine de la boxe.

68 — Voir point 87 des présentes conclusions et jurisprudence citée dans la note 59.

69 — Concernant la position dominante de l'ELPA, voir points 59 et 61 des présentes conclusions.

70 — À ce propos, voir arrêt Raso e.a. (précité à la note 51, point 28).

100. Or, un système de concurrence non faussée, tel que celui prévu par le traité [71], ne peut être garanti que si l'*égalité des chances* entre les différents opérateurs économiques est assurée [72]. Cependant, tel n'est pas le cas lorsqu'une entreprise comme l'ELPA, qui organise et commercialise elle-même des courses motocyclistes, est habilitée par l'État à déterminer à son gré les courses motocyclistes qui peuvent avoir lieu en Grèce ou non; cela lui donne en effet un avantage évident sur ses concurrents, tant en ce qui concerne l'organisation de courses motocyclistes que pour ce qui est de leur commercialisation [73].

101. Certes, rien ne s'oppose, du point de vue du droit communautaire, à ce que le législateur national impose dans certains cas aux autorités compétentes de prendre l'avis de personnes qualifiées avant d'autoriser une activité. Sur un plan général, il peut donc être opportun d'impliquer les fédérations sportives dans les décisions relatives à leur discipline. C'est le meilleur moyen de tenir compte des spécificités du sport et de la discipline en question [74].

102. Cependant, pour assurer une concurrence efficace et garantir la transparence, il faut une séparation nette entre l'entité qui participe à la procédure d'autorisation des courses motocyclistes et qui supervise le cas échéant ces courses, d'une part, et l'entreprise qui organise et commercialise de telles courses, d'autre part [75]. Cette séparation n'est pas respectée lorsque, comme en l'espèce, une seule entité, à savoir l'ELPA, ou l'ETHEAM mandatée par elle, organise et commercialise elle-même des courses motocyclistes, en concurrence avec d'autres opérateurs indépendants, en plus de participer au processus menant à la décision d'autorisation desdites courses et d'être chargée d'en superviser la sécurité.

103. Il faut également veiller à ce que l'autorisation administrative ne puisse être refusée aux courses motocyclistes que sur la base de critères objectifs et non discriminatoires. L'autorisation doit, le cas échéant, pouvoir être obtenue même sans l'accord d'une entité telle que l'ELPA, lorsque le refus de cette dernière est arbitraire. En outre, en cas de refus d'autorisation, le demandeur doit bénéficier d'une protection juridictionnelle effective [76], qui inclura l'adoption de mesures provisoires [77].

71 — Outre qu'elle est expressément évoquée à l'article 3, paragraphe 1, sous g), CE, l'idée de la concurrence non faussée est également à la base des règles de concurrence énoncées aux articles 81 CE à 89 CE.

72 — Arrêts Terminaux de télécommunication (précité à la note 56, point 51) et du 13 décembre 1991, GB-Inno-BM (C-18/88, Rec. p. I-5941, point 25); dans le même sens, voir arrêts ERT (précité à la note 40, point 37) et Raso e.a. (précité à la note 51, points 29 à 31).

73 — Dans le même sens, voir arrêts Terminaux de télécommunication (précité à la note 56, point 51) et GB-Inno-BM (précité à la note 72, point 25).

74 — Voir, à ce sujet, points 90 à 95 des présentes conclusions.

75 — En ce sens, voir arrêts Terminaux de télécommunication (précité à la note 56, point 52) et GB-Inno-BM (précité à la note 72, point 26).

76 — En ce sens, voir arrêt Albany (précité à la note 30, points 117 et 121); concernant la protection juridictionnelle effective, voir également arrêts du 15 octobre 1987, Heylens e.a. (222/86, Rec. p. 4097, points 14 et 15), et du 13 mars 2007, Unibet (C-432/05, Rec. p. I-2271, points 37 et 38). Cependant, le droit communautaire n'exige pas de protection juridique individuelle contre de simples actes préparatoires d'une décision d'autorisation administrative, par exemple contre l'octroi ou le refus d'avis conforme de la part d'une association comme l'ELPA (en ce sens, voir arrêt Heylens e.a., point 16).

77 — Arrêts du 19 juin 1990, Factortame e.a. (C-213/89, Rec. p. I-2433, point 21); du 11 janvier 2001, Siples (C-226/99, Rec. p. I-277, point 19), et Unibet (précité à la note 76, point 67).

104. Certes, le gouvernement hellénique observe à ce propos que, contrairement aux indications fournies dans la décision de renvoi, l'ELPA serait tenue de donner son avis conforme lorsque l'autorisation a été demandée en bonne et due forme et que toutes les conditions prévues par la réglementation nationale sont remplies. Tout refus explicite ou implicite de l'ELPA serait au demeurant soumis au contrôle du Symvoulio tis Epikrateias [78].

105. Il n'appartient cependant pas à la Cour de prendre position dans ce débat sur l'interprétation du droit national. En effet, la Cour doit prendre en compte, dans le cadre de la répartition des compétences entre les juridictions communautaires et nationales, le contexte factuel et réglementaire dans lequel s'insèrent les questions préjudicielles, tel que défini par la décision de renvoi [79]. Cette dernière part expressément du postulat que, pour donner ou refuser son accord, l'ELPA n'est soumise à aucune limite, à aucune obligation et à aucun contrôle.

106. Au bout du compte, il faut donc retenir que, dans la mesure où elle incite à commettre des abus, une disposition comme l'article 49 du code de la route n'est pas compatible avec les exigences résultant des dispositions combinées des articles 86, paragraphe 1, CE et 82 CE.

2. Les exceptions prévues à l'article 86, paragraphe 2, CE

107. Pour finir, il reste à déterminer si une réglementation comme l'article 49 du code de la route peut bénéficier de l'exception prévue à l'article 86, paragraphe 2, CE. D'après cette disposition, les règles du traité, en particulier les règles de concurrence, ne s'appliquent que dans certaines limites aux entreprises chargées de la gestion de services d'intérêt économique général [80]; de telles entreprises ne sont en effet soumises aux règles de concurrence que dans la mesure où l'application de ces règles ne fait pas échec à l'accomplissement en droit ou en fait de la mission particulière qui leur a été impartie.

108. Concernant l'activité d'une association comme l'ELPA, il faut à cet égard distinguer entre deux domaines: l'organisation et la commercialisation de courses motocyclistes, d'une part, et la participation au processus administratif de décision conduisant à autoriser de telles courses, conformément à l'article 49 du code de la route, d'autre part.

109. Pour ce qui est de l'*organisation* et de la *commercialisation* de courses motocyclistes par une association comme l'ELPA, il est superflu de s'interroger en l'espèce sur le point de savoir si, comme l'importance du sport sur le plan social pourrait nous

78 — Conseil d'État hellénique.

79 — Voir, à ce sujet, la jurisprudence citée à la note 26.

80 — Les monopoles fiscaux, qui sont également cités à l'article 86, paragraphe 2, CE, ne jouent aucun rôle dans une affaire comme la présente espèce.

inciter à le croire, nous avons affaire à un service d'intérêt économique général au sens de l'article 86, paragraphe 2, CE. Rien n'indique en tout cas que l'État hellénique aurait adopté un acte de puissance publique pour «charger» l'ELPA de l'organisation et de la commercialisation de manifestations sportives [81]. Rien ne dit non plus en quoi l'accomplissement d'une telle mission exigerait d'accorder à l'ELPA une prérogative comme celle prévue à l'article 49 du code de la route, qui lui permet d'écarter d'autres opérateurs du marché [82]. Force est cependant de constater le caractère disproportionné de l'aménagement concret de cette prérogative [83], en tant qu'elle permet à l'ELPA de ne pas donner son accord à des courses motocyclistes d'autres opérateurs sans être soumise à aucune limite, à aucune obligation ni à aucun contrôle.

110. S'agissant, enfin, de la *collaboration* de l'ELPA à la *procédure administrative d'autorisation de courses motocyclistes*, celle-ci ne constitue a fortiori pas un service d'intérêt économique général, mais relève de l'exercice de la puissance publique. L'article 86, paragraphe 2, CE ne s'applique pas à cette activité, puisque l'une des conditions de son applicabilité est d'avoir affaire à un service, c'est-à-dire à une activité économique exercée en qualité d'entreprise [84].

111. Partant, l'article 86, paragraphe 2, CE ne saurait être invoqué pour justifier une règle comme celle de l'article 49 du code de la route.

3. Conclusion intermédiaire

112. En résumé, nous pouvons conclure que:

Les articles 82 CE et 86 CE s'opposent à une réglementation comme l'article 49 du code de la route, qui accorde à une association sans but lucratif organisant et commercialisant elle-même des courses motocyclistes un droit exclusif de codécision dans le cadre de la procédure administrative d'autorisation de telles courses, auxquelles elle peut refuser son accord sans être soumise à aucune limite, à aucune obligation ni à aucun contrôle.

81 — Voir, à ce sujet, arrêts du 27 mars 1974, BRT, dit «BRT II» (127/73, Rec. p. 313, point 20); du 11 avril 1989, Ahmed Saeed Flugreisen et Silver Line Reisebüro (66/86, Rec. p. 803, point 55), et du 23 octobre 1997, Commission/France (C-159/94, Rec. p. I-5815, point 65).

82 — Concernant le critère du caractère nécessaire de la prérogative, voir arrêts du 19 mai 1993, Corbeau (C-320/91, Rec. p. I-2533, points 13 et 14), du 23 octobre 1997, Commission/Pays-Bas (C-157/94, Rec. p. I-5699, point 53); du 23 mai 2000, Sydhavnens Sten & Grus (C-209/98, Rec. p. I-3743, point 77), et Ambulanz Glöckner (précité à la note 23, point 57).

83 — L'aménagement concret des services d'intérêt économique général est également évoqué à l'article 16 CE, qui exige que «ces services fonctionnent sur la base de principes et dans des conditions qui leur permettent d'accomplir leurs missions».

84 — Concernant la distinction entre activité économique et activité de puissance publique, voir arrêts SAT Fluggesellschaft (points 30 et 31) et Diego Calì & Figli (points 22 et 23), précités à la note 38, ainsi que point 49 des présentes conclusions.

VI — Conclusion

113. Par ces motifs, nous proposons à la Cour de répondre aux questions préjudicielles posées par le Dioikitiko Efeteio Athinon dans le sens suivant:

«1) Une association sans but lucratif qui, en plus d'avoir un droit exclusif de codécision en matière d'autorisation administrative de courses motocyclistes, organise également elle-même de telles courses et conclut dans ce contexte des contrats de parrainage, de publicité et d'assurance est une entreprise au sens des articles 82 CE et 86 CE.

Il incombe à la juridiction nationale de vérifier, en tenant compte de la jurisprudence de la Cour sur l'article 82 CE, si cette association occupe une position dominante et si l'exploitation abusive de cette position serait susceptible d'affecter sensiblement le commerce entre États membres.

2) Les articles 82 CE et 86 CE s'opposent à une réglementation comme l'article 49 de la loi hellénique nº 2696/1999 (code de la route hellénique), qui accorde à une association sans but lucratif organisant et commercialisant elle-même des courses motocyclistes un droit exclusif de codécision dans le cadre de la procédure administrative d'autorisation de telles courses, auxquelles elle peut refuser son accord sans être soumise à aucune limite, à aucune obligation ni à aucun contrôle.»