Recueil de la jurisprudence

ARRÊT DE LA COUR (cinquième chambre)

28 novembre 2024*

« Renvoi préjudiciel – Politique économique et monétaire – Système européen des comptes nationaux et régionaux – Obligations de déclaration statistique applicables aux fonds de pension – Systèmes de pension spéciaux pour professions libérales – Affiliation et cotisations obligatoires »

Dans les affaires jointes C-758/22 et C-759/22,

ayant pour objet des demandes de décision préjudicielle au titre de l'article 267 TFUE, introduites par le Bundesverwaltungsgericht (Cour administrative fédérale, Allemagne), par décisions du 27 septembre 2022, parvenues à la Cour le 15 décembre 2022, dans les procédures

Bayerische Ärzteversorgung,

Bayerische Architektenversorgung,

Bayerische Apothekerversorgung,

Bayerische Rechtsanwalts- und Steuerberaterversorgung,

Bayerische Ingenieurversorgung-Bau m. Psychotherapeutenversorgung (C-758/22),

Sächsische Ärzteversorgung (C-759/22)

contre

Deutsche Bundesbank,

LA COUR (cinquième chambre),

composée de M. I. Jarukaitis, président de la quatrième chambre, faisant fonction de président de la cinquième chambre, MM. E. Regan et Z. Csehi (rapporteur), juges,

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

greffier : Mme M. Siekierzyńska, administratrice,

vu la procédure écrite et à la suite de l'audience du 13 décembre 2023,

* Langue de procédure : l'allemand

considérant les observations présentées :

– pour la Bayerische Ärzteversorgung, la Bayerische Architektenversorgung, la Bayerische Apothekerversorgung, la Bayerische Rechtsanwalts- und Steuerberaterversorgung, la Bayerische Ingenieurversorgung-Bau m. Psychotherapeutenversorgung, par Mes S. Altenschmidt et P. Müller, Rechtsanwälte,

– pour la Sächsische Ärzteversorgung, par Me C. Köhler, Rechtsanwalt,

– pour la Deutsche Bundesbank, par Mes L. Luyken, M. Mogendorf et W. Spoerr, Rechtsanwälte,

– pour la Commission européenne, par Mmes F. Blanc, S. Delaude et M. L. Mantl, en qualité d'agents,

– pour la Banque centrale européenne (BCE), par Mmes S. J. Hlásková Murphy, K. Kaiser et M. B. van der Eem, en qualité d'agents,

ayant entendu l'avocat général en ses conclusions à l'audience du 29 février 2024,

rend le présent

Arrêt

1 Les demandes de décision préjudicielle portent sur l'interprétation du règlement (UE) 2018/231 de la Banque centrale européenne, du 26 janvier 2018, relatif aux obligations de déclaration statistique applicables aux fonds de pension (JO 2018, L 45, p. 3), lu en combinaison avec le règlement (UE) no 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 (JO 2013, L 174, p. 1).

2 Ces demandes ont été présentées dans le cadre de deux litiges opposant plusieurs institutions de prévoyance, à savoir, d'une part, la Bayerische Ärzteversorgung (caisse de prévoyance des médecins de Bavière, Allemagne), la Bayerische Architektenversorgung (caisse de prévoyance des architectes de Bavière), la Bayerische Apothekerversorgung (caisse de prévoyance des pharmaciens de Bavière), la Bayerische Rechtsanwalts- und Steuerberaterversorgung (caisse de prévoyance des avocats et des comptables de Bavière) et la Bayerische Ingenieurversorgung-Bau m.Psychotherapeutenversorgung (caisse de prévoyance des ingénieurs civils ainsi que des psychothérapeutes de Bavière), dans l'affaire C-758/22, et, d'autre part, la Sächsische Ärzteversorgung (caisse de prévoyance des médecins de Saxe, Allemagne), dans l'affaire C-759/22, à la Deutsche Bundesbank (Banque fédérale d'Allemagne) au sujet de l'assujettissement de ces institutions de prévoyance à une obligation de déclaration statistique applicable aux fonds de pension.

Le cadre juridique

Le droit de l'Union

Le règlement nº 549/2013

3 Aux termes des considérants 1, 3, 12 et 14 du règlement nº 549/2013 :

« (1) Des informations comparables, à jour et fiables sur la structure de l'économie et l'évolution de la situation économique de chaque État membre ou région sont nécessaires aux fins de l'élaboration des politiques de l'Union et du suivi des économies des États membres ainsi que de l'Union économique et monétaire (UEM).

[...]

(3) Les citoyens de l'Union ont besoin des comptes économiques, qui constituent un outil fondamental pour analyser la situation économique d'un État membre ou d'une région. Par souci de comparabilité, il convient que ces comptes soient élaborés sur la base de principes uniques et non diversement interprétables. Les informations devraient être fournies dans les meilleurs délais et être aussi précises et complètes que possible afin de garantir une transparence maximale dans tous les secteurs.

[...]

(12) Le système européen de comptes révisé instauré par le présent règlement (ci-après dénommé "SEC 2010") comporte une partie méthodologique ainsi qu'un programme de transmission qui détermine les comptes et les tableaux à communiquer par tous les États membres dans des délais déterminés. La Commission devrait mettre ces comptes et tableaux à la disposition des utilisateurs à des dates déterminées et, le cas échéant, conformément à un calendrier de diffusion préalablement annoncé, en particulier en ce qui concerne le suivi de la convergence économique et la coordination des politiques économiques des États membres.

[...]

(14) Le SEC 2010 est appelé à se substituer graduellement à tout autre système en tant que cadre de référence des normes, définitions, nomenclatures et règles comptables communes destiné à l'élaboration des comptes des États membres pour les besoins de l'Union, permettant ainsi d'obtenir des résultats comparables entre les États membres. »

4 Aux termes de l'article 1er, paragraphe 2, de ce règlement :

« Le SEC 2010 prévoit :

a) une méthodologie (annexe A) relative aux normes, définitions, nomenclatures et règles comptables communes, destinée à permettre l'élaboration de comptes et de tableaux sur des bases comparables pour les besoins de l'Union, ainsi que des résultats selon les modalités prévues à l'article 3 ;

[...] »

5 L'annexe A dudit règlement comporte un chapitre 1, intitulé « Architecture générale et principes fondamentaux », dont les points 1.34, 1.35, 1.37 et 1.57 sont libellés comme suit :

« 1.34 Des 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.

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.

1.35 Il est essentiel de définir des critères clairs et solides pour rattacher les entités aux secteurs.

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.

Le tableau 1.1 présente les critères utilisés pour établir la distinction entre secteur public et secteur privé et, au sein du secteur public, entre le secteur des administrations publiques et celui des sociétés publiques ainsi que, dans le secteur privé, entre les ISBLSM et les sociétés privées.

Tableau 1.1

Critères	Sous contrôle des administrations publiques (secteur public)	Sous contrôle privé (secteur privé)
Production non marchande	Administrations publiques	ISBLSM
Production marchande	Sociétés publiques	Sociétés privées

[...]

1.37 La 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.

[...]

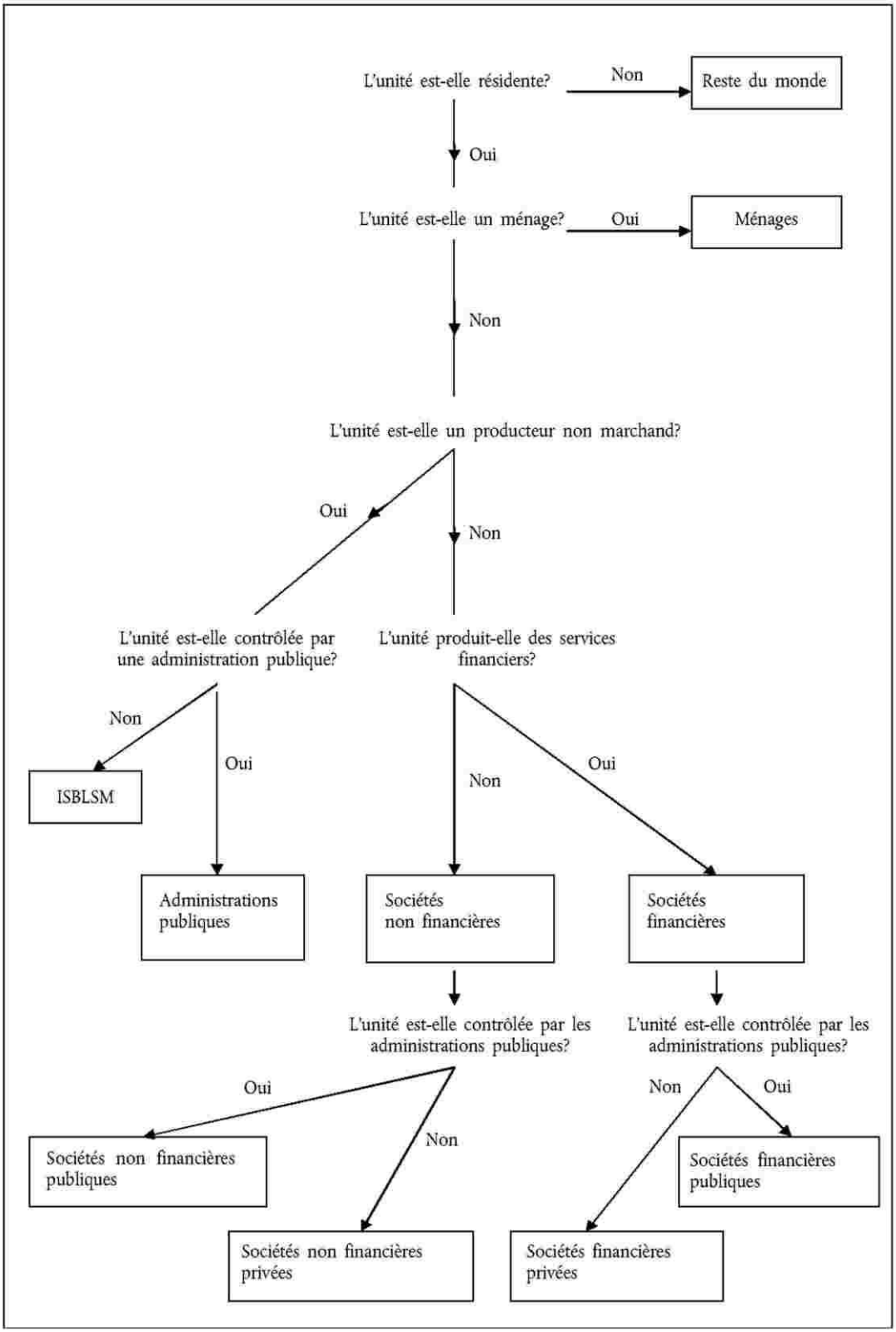
1.57 Par unité institutionnelle, il faut entendre une entité économique qui a capacité pour détenir des biens et des actifs, souscrire des engagements, exercer des activités économiques et réaliser, en son nom propre, des opérations avec d'autres unités. Dans le SEC 2010, les unités institutionnelles sont regroupées en cinq secteurs institutionnels nationaux qui s'excluent mutuellement, à savoir :
a) les sociétés non financières ;
b) les sociétés financières ;
c) les administrations publiques ;
d) les ménages ;
e) les institutions sans but lucratif au service des ménages.

Ensemble, ces cinq secteurs constituent l'économie nationale totale. Chaque secteur est en outre subdivisé en plusieurs sous-secteurs. Le SEC 2010 permet l'établissement d'un ensemble complet de comptes de flux et de patrimoine pour chaque secteur, pour chaque sous-secteur ainsi que pour l'économie totale. Les unités non résidentes peuvent interagir avec ces cinq secteurs nationaux, et les interactions sont présentées entre les cinq secteurs nationaux et un sixième secteur institutionnel, celui du "reste du monde". »

6 L'annexe A du règlement nº 549/2013 comprend, à son chapitre 2, intitulé « Les unités et leurs regroupements », les points 2.32 à 2.35, 2.38, 2.40, 2.43, 2.105 à 2.110 et 2.117, aux termes desquels :

« 2.32 Chaque secteur ou sous-secteur regroupe les unités institutionnelles ayant un comportement économique analogue.

Diagramme 2.1 – L'affectation des unités aux secteurs



2.33 Les unités institutionnelles sont regroupées en secteurs sur la base de la catégorie de producteurs dont elles relèvent et de la nature de leur activité et de leur fonction principales, ces deux caractéristiques étant considérées comme représentatives de leur comportement économique.

2.34 Le diagramme 2.1 montre comment les unités sont affectées aux principaux secteurs. Afin de déterminer, selon le diagramme, le secteur auquel affecter une unité résidente qui n'est pas un ménage, il faut savoir si elle est contrôlée par une administration publique ou non et s'il s'agit d'un producteur marchand ou non marchand.

2.35 Le contrôle sur une société financière ou non financière se définit comme le pouvoir de déterminer sa politique générale, par exemple en choisissant les directeurs appropriés si nécessaire.

[...]

2.38 Une administration publique peut exercer le contrôle d'une société en s'appuyant sur une loi, un décret ou une disposition réglementaire spécifique qui lui donne le pouvoir de déterminer la politique de la société. Les huit indicateurs suivants sont les principaux facteurs à prendre en considération pour déterminer si une société est sous contrôle public :

[...]
b) une administration publique contrôle le conseil d'administration ou tout autre organe directeur ;
c) une administration publique contrôle la nomination et la destitution du personnel clé ;

[...]
f) il existe une disposition réglementaire spécifique ;

[...]

Si un indicateur unique peut être suffisant pour établir le contrôle, dans certains cas, plusieurs indicateurs distincts peuvent indiquer ensemble le contrôle.

[...]

2.40 La distinction entre marchand et non marchand et donc, pour les entités du secteur public, la ventilation entre le secteur des administrations publiques et le secteur des sociétés se fait selon les critères énoncés au point 1.37.

[...]

2.43 Les catégories de producteurs et les activités et fonctions principales qui permettent de caractériser chaque secteur figurent dans le tableau 2.2.

Tableau 2.2 – Catégories de producteurs, activités et fonctions principales par secteur

Type de producteur	Activités et fonctions principales	Secteur
Producteur marchand	Production de biens et services non financiers marchands	Sociétés non financières (S.11)

Producteur marchand	Intermédiation financière, y compris les assurances Activités financières auxiliaires	Sociétés financières (S.12)
Producteur non marchand public	Production et fourniture de biens et services non marchands destinés à la consommation individuelle et collective ; réalisation d'opérations de redistribution du revenu et de la richesse nationale	Administrations publiques (S.13)
Producteur marchand ou producteur privé pour usage final propre	Consommation Production de biens et services marchands et de biens et services pour usage final propre	Ménages (S.14) en leur qualité de consommateurs en leur qualité d'entrepreneurs
Producteur non marchand privé	Production et fourniture de biens et services non marchands destinés à la consommation individuelle	Institutions sans but lucratif au service des ménages (S.15)

[...]

Fonds de pension (S.129)

2.105 *Définition* : le sous-secteur des fonds de pension (S.129) regroupe toutes les sociétés et quasi-sociétés financières dont la fonction principale consiste à fournir des services d'intermédiation financière résultant de la mutualisation des risques et des besoins sociaux des assurés (assurance sociale). Les fonds de pension, en tant que régimes d'assurance sociale, assurent des revenus au moment de la retraite (et souvent des allocations de décès et des prestations d'invalidité).

2.106 Le sous-secteur S.129 ne comprend que les fonds de pension dans le cadre de l'assurance sociale qui correspondent à des unités institutionnelles distinctes des unités qui les ont créées. Ces fonds autonomes sont dotés de l'autonomie de décision et disposent d'une comptabilité complète. Les fonds de pension non autonomes ne sont pas des unités institutionnelles et font partie des unités institutionnelles qui les ont créés.

2.107 Comme exemples de participants à des fonds de pension, on peut citer le personnel d'une même entreprise ou d'un même groupe d'entreprises, les salariés d'un même secteur ou d'une même branche ou encore les personnes exerçant la même profession. Les contrats d'assurance peuvent garantir des prestations :
a) soit au conjoint et aux enfants de l'assuré en cas de décès de celui-ci ;
b) soit à l'assuré en cas de retraite ; ou
c) soit à l'assuré en cas d'invalidité.

2.108 Dans certains pays, ces différents types de risques peuvent être assurés par des sociétés d'assurance vie ou par des fonds de pension. Dans d'autres, il est obligatoire que la couverture de certaines catégories de risques soit assurée par des sociétés d'assurance vie. Contrairement à ces dernières, les fonds de pension sont tenus par la loi de réserver leurs services à des groupes déterminés de salariés et de travailleurs indépendants.

2.109 Les fonds de pension peuvent être gérés par les employeurs ou par les administrations publiques. Ils peuvent également l'être par des sociétés d'assurance pour le compte de salariés, ou bien des unités institutionnelles distinctes peuvent être établies pour détenir et gérer les actifs utilisés pour constituer les réserves et verser les pensions.

2.110 Le sous-secteur S.129 ne comprend pas :
a) les unités institutionnelles qui remplissent chacun des deux critères mentionnés au point 2.117. Elles sont classées dans le sous-secteur S.1314 ;

[...]

Administrations de sécurité sociale (S.1314)

2.117 *Définition* : le sous-secteur des administrations de sécurité sociale (S.1314) réunit les unités institutionnelles centrales, fédérées et locales dont l'activité principale consiste à fournir des prestations sociales et qui répondent aux deux critères suivants :
a) certains groupes de la population sont tenus de participer au régime ou de verser des cotisations en vertu des dispositions légales ou réglementaires ;
b) indépendamment du rôle qu'elles remplissent en tant qu'organismes de tutelle ou en tant qu'employeurs, les administrations publiques sont responsables de la gestion de ces unités pour ce qui concerne la fixation ou l'approbation des cotisations et des prestations.

Il convient de noter qu'il n'existe habituellement aucun lien direct entre le montant des cotisations versées par un individu et les risques auxquels il est exposé. »

7 À l'annexe A de ce règlement figure un chapitre 3, intitulé « Les opérations sur produits et actifs non produits », dont les points 3.17 à 3.19, 3.24, 3.26 à 3.28 se lisent comme suit :

« 3.17 *Définition* : par "production marchande", il faut entendre la production écoulée ou destinée à être écoulée sur le marché.

3.18 La production marchande comprend :
a) les produits vendus à un prix économiquement significatif ;

[...]

3.19 *Définition* : par "prix économiquement significatifs", il faut entendre des prix qui ont un effet sensible sur les volumes de produits que les producteurs sont disposés à offrir et sur les volumes de produits que les acheteurs sont prêts à acquérir. Ces prix résultent de la réunion des deux conditions suivantes :
a) le producteur est incité à ajuster l'offre en vue de réaliser un bénéfice à long terme ou, au moins, de couvrir son capital et ses autres coûts ; et
b) les consommateurs sont libres d'acheter ou non et font leur choix sur la base des prix facturés.

Les prix économiquement non significatifs sont généralement pratiqués pour percevoir quelques recettes ou pour obtenir une réduction de la demande excédentaire que pourrait créer la gratuité totale des services fournis.

La notion de “prix économiquement significatif” d’un produit est définie par rapport à l’unité institutionnelle et à [l’unité d’activité économique au niveau local (ci-après l’“UAE locale”)] qui est à l’origine de sa production. C’est ainsi que la totalité de la production des entreprises non constituées en sociétés appartenant aux ménages qui est vendue à d’autres unités institutionnelles est considérée comme l’étant à des prix économiquement significatifs et constitue donc une production marchande. Pour la production des autres unités institutionnelles, la capacité de réaliser une activité marchande à des prix économiquement significatifs est déterminée notamment en appliquant un critère quantitatif (le critère des 50 %) fondé sur le ratio entre le produit des ventes et les coûts de production. Pour être classée comme producteur marchand, l’unité institutionnelle doit couvrir au moins 50 % de ses coûts de production par le produit de ses ventes, de manière continue sur plusieurs années.

[…]

3.24 *Définition* : un producteur marchand est une UAE locale ou une unité institutionnelle dont la majeure partie de la production est marchande.

Si une UAE locale ou une unité institutionnelle est un producteur marchand, sa production principale est, par définition, une production marchande puisque cette dernière est définie après avoir appliqué la distinction marchande/pour usage final propre/non marchande à l’UAE locale ou à l’unité institutionnelle qui en est à l’origine.

[…]

3.26 *Définition* : un producteur non marchand est une UAE locale ou une unité institutionnelle dont la majeure partie de la production est cédée gratuitement ou à des prix économiquement non significatifs.

Unités institutionnelles : distinction marchand/pour usage final propre/non marchand.

3.27 Le tableau 3.1 présente la distinction marchand/pour usage final propre/non marchand appliquée aux unités institutionnelles en leur qualité de producteurs. Le classement par secteurs est également présenté.

Tableau 3.1 – Distinction entre producteurs marchands, producteurs pour usage final propre et producteurs non marchands

Type d'unité institutionnelle				Classement	
Privée ou publique ?		ISBL ou non ?	Producteur marchand ?	Type de producteur	Secteur(s)
1. Producteurs privés	1.1 Entreprises non constituées en sociétés appartenant aux ménages (à l'exclusion des quasi-sociétés appartenant aux ménages)			1.1 = Marchand ou pour usage final propre	Ménages
	1.2 Autres producteurs privés (y compris les quasi-sociétés appartenant aux ménages)	1.2.1 ISBL	1.2.1.1 Oui	1.2.1.1 = Marchand	Sociétés
			1.2.1.2 Non	1.2.1.2 = Non marchand	ISBLSM
		1.2.2 Autres		1.2.2 = Marchand	Sociétés
2. Producteurs publics			2.1 Oui	2.1 = Marchand	Sociétés
			2.2 Non	2.2 = Non marchand	Administrations publiques

3.28 Le tableau 3.1 montre que, pour déterminer si une unité institutionnelle doit être considérée comme un producteur marchand, un producteur pour usage final propre ou un producteur non marchand, plusieurs distinctions sont opérées successivement. La première de ces distinctions consiste à séparer les producteurs privés des producteurs publics. Un producteur public se définit comme un producteur contrôlé par une administration publique, au sens du point 2.38. »

8 L'annexe A dudit règlement comporte un chapitre 17, dont le point 17.43 énonce :

« *Définition :* les régimes de pension de la sécurité sociale sont des régimes d'assurance contractuels dans lesquels les bénéficiaires, au titre de participants à un régime d'assurance sociale, sont obligés par les administrations publiques de se protéger contre la vieillesse et d'autres risques liés à la vieillesse comme les incapacités, les problèmes de santé, etc. Les pensions de sécurité sociale sont versées aux bénéficiaires par les administrations publiques. »

9 Le chapitre 20 de cette annexe A, intitulé « Les comptes des administrations publiques », comprend notamment les points 20.05, 20.15, 20.32 à 20.34, 20.38, 20.39, 20.306, 20.309 et 20.310, qui disposent :

« **DÉFINITION DU SECTEUR DES ADMINISTRATIONS PUBLIQUES**

20.05 Le secteur des administrations publiques (S.13) comprend toutes les unités d'administration publique et toutes les institutions sans but lucratif (ISBL) non marchandes qui se trouvent sous le contrôle d'unités d'administration publique. Il inclut également d'autres producteurs non marchands, identifiés aux points 20.18 à 20.39.

[...]

ISBL classées dans le secteur des administrations publiques

[...]

20.15 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 :

[...]

b) autres dispositions de l'instrument de base (obligations figurant dans les statuts de l'ISBL, par exemple) ;

[...]

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.

[...]

L'intermédiation financière et le domaine des administrations publiques

20.32 Le cas des unités engagées dans des activités financières nécessite une considération particulière. L'intermédiation financière est l'activité par laquelle des unités acquièrent des actifs financiers et, simultanément, contractent des engagements en leur nom propre par le biais d'opérations financières.

20.33 Un intermédiaire financier s'expose lui-même au risque en souscrivant des engagements en son nom propre. Si, par exemple, une unité financière publique gère des actifs mais ne s'expose pas elle-même au risque en souscrivant des engagements pour son propre compte, elle n'est pas considérée comme un intermédiaire financier et elle est classée dans le secteur des administrations publiques plutôt que dans celui des sociétés financières.

20.34 Appliquer le critère quantitatif du test marchand/non marchand aux sociétés publiques engagées dans l'intermédiation financière ou dans la gestion d'actifs n'est généralement pas pertinent, car leurs ressources proviennent à la fois de revenus de la propriété et de gains de détention.

[...]

Fonds de pension

20.38 Les régimes de pension des employeurs sont des systèmes mis en place dans le but de verser des prestations de retraite à leurs affiliés, sur la base d'une relation contractuelle entre employeur et salarié. Ces systèmes peuvent être des régimes avec constitution de réserves, sans constitution de réserves ou avec constitution partielle de réserves.

20.39 Un régime à cotisations définies avec constitution de réserves, mis en place par une unité d'administration publique, mais sans garantie des administrations publiques concernant le niveau des pensions dues et avec un niveau des pensions incertain car dépendant de la performance des actifs, n'est pas considéré comme un régime de sécurité sociale. Par conséquent, l'unité identifiée comme celle qui gère le régime, de même que le fonds en lui-même (s'il s'agit d'une unité institutionnelle distincte), sont considérés comme des sociétés financières, classées dans le sous-secteur des sociétés d'assurance et des fonds de pension.

[...]

LE SECTEUR PUBLIC

[...]

20.306 Toutes les unités institutionnelles incluses dans le secteur public sont des unités résidentes contrôlées par les administrations publiques, soit directement, soit indirectement par des unités du secteur public agrégées. Le contrôle exercé sur une entité est défini comme le pouvoir de déterminer sa politique générale. Ce point est abordé plus en détail ci-après.

[...]

Contrôle du secteur public

20.309 Le contrôle d'une unité du secteur public résidente est défini comme le pouvoir de déterminer sa politique générale. Cela peut se faire au moyen des droits directs d'une seule unité du secteur public ou des droits collectifs de plusieurs d'entre elles. Les indicateurs de contrôle suivants sont pris en considération :

[...]

h) contrôle exercé par l'intermédiaire d'une réglementation excessive. Lorsque 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. Le choix d'entrer dans un environnement strictement réglementé ou d'opérer dans un tel environnement indique également que l'entité n'est pas soumise à un contrôle ;

i) autres. L'exercice d'un contrôle peut aussi découler de pouvoirs ou de droits réglementaires figurant dans l'acte constitutif d'une entité, destinés par exemple à limiter les activités, les objectifs et les aspects opérationnels, à approuver les budgets ou à empêcher l'entité de modifier ses statuts, de se dissoudre, d'approuver des dividendes ou de mettre fin à sa relation avec le secteur public. Une entité qui est entièrement ou quasi entièrement financée par le secteur public est considérée comme placée sous contrôle si les contrôles exercés sur ce flux de financement sont suffisamment restrictifs pour imposer une politique générale dans ce domaine.

20.310 Chaque cas de classement doit être examiné individuellement et tous ces indicateurs peuvent ne pas être pertinents selon les cas. En revanche, certains indicateurs tels que ceux visés au point 20.309 sous a), c) et d) sont suffisants à eux seuls pour établir l'existence d'un contrôle. Dans d'autres cas, plusieurs indicateurs séparés peuvent indiquer ensemble l'existence d'un contrôle. »

Le règlement 2018/231

10 Aux termes du considérant 2 du règlement 2018/231 :

« Les obligations de déclaration statistique imposées aux fonds de pension visent à fournir à la [Banque centrale européenne (BCE)] des statistiques adéquates concernant les activités financières du sous-secteur des fonds de pension des États membres dont la monnaie est l'euro [...], qui sont considérés comme un seul territoire économique. La collecte d'informations statistiques relatives aux fonds de pension est nécessaire pour répondre à des besoins d'analyse réguliers ou ponctuels, pour faciliter l'analyse monétaire et financière de la BCE et pour que le SEBC contribue à la stabilité du système financier ».

11 L'article 1er de ce règlement dispose :

« Aux fins du présent règlement, on entend par :

"fonds de pension" (sous-secteur S.129 du SEC 2010) : une société financière ou quasi-société financière dont la fonction principale consiste à fournir des services d'intermédiation financière résultant de la mutualisation des risques et des besoins sociaux des assurés (assurance sociale). Un fonds de pension, en tant que régime d'assurance sociale, assure des revenus au moment de la retraite et peut verser des allocations de décès et des prestations d'invalidité.

Ne sont pas inclus dans la définition :

[...]

f) les administrations de sécurité sociale répondant à la définition du paragraphe 2.117 du SEC 2010 ;

[...] »

Le droit allemand

La VersoG

12 En Bavière, les institutions de prévoyance font l'objet, notamment, de l'article 1er, intitulé « Forme juridique, siège, champ d'application, pouvoir réglementaire », de la Gesetz über das öffentliche Versorgungswesen (loi relative au régime public de prévoyance), du 16 juin 2008 (BayGVBl. p. 182), dans sa version applicable aux faits de l'affaire C-758/22 (ci-après la « VersoG »).

13 L'article 9 de la VersoG, intitulé « Principes régissant les activités commerciales », dispose, à ses paragraphes 1 à 3 :

« (1) Les institutions de prévoyance exercent leurs activités sur la base de la mutualité et exclusivement à des fins d'utilité publique. Elles sont tenues de pratiquer une gestion économique et prudente. Les actifs des institutions de prévoyance doivent être séparés.

(2) Les institutions de prévoyance couvrent leurs frais administratifs, y compris les rémunérations des fonctionnaires, des employés et des ouvriers ainsi que les prestations accordées aux ayants droit, au moyen de leurs propres ressources. La répartition entre les différentes institutions de prévoyance s'effectue en fonction des coûts effectivement supportés.

(3) Les ressources et les actifs des institutions de prévoyance ne peuvent être utilisés que pour l'accomplissement de leur mission de prévoyance. En cas de dissolution d'un établissement, les fonds restants reviennent aux membres, aux assurés et aux bénéficiaires, conformément aux dispositions des statuts. »

14 L'article 10 de la VersoG, intitulé « Statuts », prévoit, à ses paragraphes 1 à 3 :

« (1) Les institutions de prévoyance règlent leurs affaires par des statuts conformément à la présente loi.

(2) Les statuts doivent contenir, outre les éléments spécifiquement mentionnés dans la présente loi, des dispositions concernant :

1. la composition, la durée du mandat et la convocation du conseil d'administration et des comités ;

2. la proposition et le départ des membres du conseil d'administration et de leurs suppléants [...] ;

3. le début et la fin des relations d'affiliation, d'assurance et de pension ;

4. le montant des cotisations ainsi que leur échéance ou les principes de fixation des répartitions ;

5. les conditions, la nature et le montant ainsi que l'extinction des droits des membres, des assurés et des bénéficiaires de prestations ;

6. la procédure de pension.

(3) Les statuts et leurs modifications sont établis par le président du conseil d'administration après approbation prudentielle et publiés dans le Bayerischer Staatsanzeiger. Ils entrent en vigueur le jour suivant leur publication, à moins qu'une autre date ne soit fixée. »

15 La deuxième partie de la VersoG, intitulée « Caisse de prévoyance des médecins de Bavière, Caisse de prévoyance des pharmaciens de Bavière, Caisse de prévoyance des architectes de Bavière, Caisse de prévoyance des ingénieurs civils ainsi que des psychothérapeutes de Bavière, Caisse de prévoyance des avocats et des comptables de Bavière », comporte un chapitre 1 relatif aux « Dispositions communes », sous lequel figure l'article 28 de cette loi, intitulé « Tâches ». Cet article prévoit, à sa troisième phrase, que « les institutions de prévoyance doivent remplir les conditions d'exemption de leurs membres de l'obligation de s'assurer auprès de l'assurance pension légale ».

16 L'article 30 de la VersoG, intitulé « Adhésion », dispose, à ses paragraphes 1 à 3 :

« (1) L'affiliation aux institutions de prévoyance est obligatoire.

(2) Les statuts peuvent prévoir des exceptions et des dispenses à l'affiliation obligatoire, notamment lorsque le membre de la profession :

1. n'exerce son activité professionnelle que de manière temporaire ou à petite échelle ;

2. commence à exercer son activité professionnelle à un âge avancé ou s'affilie à l'ordre professionnel ;

3. est affilié à un autre régime de prévoyance professionnelle.

[...]

(3) Les membres obligatoires qui ont cessé d'être affiliés peuvent rester membres volontaires, conformément aux dispositions des statuts. »

17 L'article 31 de la VersoG, intitulé « Cotisations, transition », prévoit, à ses paragraphes 1 et 4 :

« (1) Les membres sont tenus de payer des cotisations, conformément aux dispositions des statuts. Les statuts peuvent prévoir des cotisations minimales indépendantes du revenu. Ils peuvent stipuler que, pour maintenir la protection de la pension, des cotisations appropriées doivent être versées pour les périodes sans activité professionnelle ou lucrative ou sans revenus. La cotisation obligatoire ne doit pas dépasser la limite qui détermine l'exonération de l'impôt sur les sociétés dont bénéficie l'institution de prévoyance.

[...]

(4) Les statuts peuvent autoriser des versements supplémentaires volontaires pour augmenter les droits à pension. Ceux-ci, ajoutés à la cotisation obligatoire, ne doivent pas dépasser la limite fixée au paragraphe 1, quatrième phrase. »

18 Les articles 33 à 36 et 38 de la VersoG précisent les règles relatives à l'affiliation obligatoire auprès des institutions de prévoyance concernées.

La loi sur les chambres des professions médicales de Saxe

19 L'article 6 de la Sächsisches Heilberufekammergesetz (loi sur les chambres des professions médicales de Saxe), du 24 mai 1994 (SächsGVBl. p. 935), dans sa version applicable à l'affaire C-759/22, intitulé « Institution de prévoyance », prévoyait :

« (1) Les chambres peuvent, par leurs statuts, créer une institution de prévoyance pour assurer la prévoyance de leurs affiliés et des membres de leur famille. [...] Les affiliés des chambres sont membres de l'institution de prévoyance conformément aux statuts.

[...]

(3) Les statuts établissent des règles concernant :

1. les tâches, la formation, la composition, l'élection et la durée du mandat des organes de l'institution de prévoyance ainsi que sa représentation juridictionnelle et extrajudiciaire, dans la mesure où cela n'est pas déjà réglé par des dispositions légales,

2. le début et la fin de l'affiliation obligatoire ainsi que les conditions dans lesquelles les exceptions et les dispenses de l'affiliation obligatoire sont autorisées,

3. les conditions dans lesquelles une affiliation volontaire est autorisée, notamment à la suite d'une cessation de l'affiliation à la chambre,

4. les conditions dans lesquelles les droits peuvent être augmentés après le règlement d'un divorce,

5. les conditions d'une affiliation rétroactive,

6. l'obligation de participation des affiliés, le début et la fin de l'obligation de cotiser, la procédure de fixation des cotisations ainsi que l'échéance et les détails concernant le montant des cotisations, qui sont calculées en fonction des revenus
   a) provenant d'une activité professionnelle indépendante ou salariée,
   b) d'un capital, dans la mesure où les revenus proviennent de sociétés de capitaux dont l'objet vise également à fournir des prestations médicales, dentaires, vétérinaires ou de pharmacie, et
   c) d'activités commerciales, dans la mesure où des prestations médicales, dentaires, vétérinaires ou de pharmacie en découlent également, et qui ne doivent pas dépasser le montant résultant de [la loi pertinente] dans la version en vigueur,

7. le montant des réductions et des exonérations de cotisations qui peuvent être accordées dans des situations particulières,

8. les conditions et le montant d'éventuelles pénalités de retard pour les cotisations échues,

9. les conditions dans lesquelles les cotisations ou les pénalités de retard peuvent être différées, remises ou supprimées,

10. les conditions d'octroi et le montant des prestations, de la pension de vieillesse, de la pension d'invalidité et de la pension de survie,

[...]

Les statuts peuvent prévoir les conditions dans lesquelles un affilié peut transférer les cotisations qu'il a versées à l'institution de prévoyance à une autre institution d'assurance de droit public ou à une autre institution de prévoyance de sa catégorie professionnelle (institution de prévoyance professionnelle), ainsi que les conditions et le montant du droit au remboursement des cotisations versées lorsque l'affiliation prend fin.

(4) Les actifs de l'institution de prévoyance constituent un patrimoine spécial qui n'est disponible que pour répondre des obligations de l'institution de prévoyance. Il doit être géré séparément des autres actifs de la chambre. Il ne peut être utilisé qu'à des fins autorisées par la loi, y compris la compensation des frais administratifs nécessaires. »

Les litiges au principal et les questions préjudicielles

20 Au cours des années 2018 et 2019, les requérantes au principal ont reçu des communications de la Banque fédérale d'Allemagne leur indiquant que, en vertu des articles 1er et 2 du règlement 2018/231, elles étaient soumises, en tant que fonds de pension, à des obligations de déclaration statistique en vertu desquelles elles devaient lui transmettre, à compter du 30 septembre 2019, des données plus précises sur leur situation financière, sur une base trimestrielle pour certaines requérantes et sur une base annuelle pour d'autres.

21 Les requérantes au principal ont saisi le Verwaltungsgericht Frankfurt am Main (tribunal administratif de Francfort-sur-le-Main, Allemagne) de recours tendant, à titre principal, à l'annulation de ces communications et, à titre subsidiaire, à la constatation qu'elles ne sont pas soumises aux obligations de déclaration statistique susmentionnées.

22 Cette juridiction a rejeté ces recours, au motif que les requérantes au principal sont des fonds de pension, au sens de l'article 1er, point 1, du règlement 2018/231 et qu'elles sont, par conséquent, soumises à des obligations de déclaration en vertu de l'article 2, paragraphe 1, de ce règlement. Selon cette juridiction, les institutions de prévoyance telles que les requérantes au principal font partie, en tant que producteurs marchands, des sociétés de capitaux financières et relèvent donc du sous-secteur des fonds de pension (S.129) du SEC 2010 prévu par le règlement no 549/2013. Dans le cadre de leur activité principale, elles fournissent des services de prévoyance. Pour ce faire, elles établissent des prix significatifs du point de vue économique. Il en va de même pour les prestations obligatoires. En l'absence d'aides d'État, les institutions de prévoyance seraient contraintes de réglementer les cotisations et les prestations de manière à garantir leur capacité contributive. En tout état de cause, la qualification des prestations obligatoires en tant que production marchande résulterait notamment de l'annexe A, point 3.19, du règlement no 549/2013, car les requérantes au principal ont couvert pendant plusieurs années au moins 50 % de leurs coûts par la vente de leurs produits. Ladite juridiction expose que l'annexe A, point 1.37,

de ce règlement ne s'opposerait pas à une telle qualification, car cette disposition ne s'applique qu'aux entités du secteur public, dont les requérantes au principal ne font pas partie dans la mesure où elles ne sont pas contrôlées par l'État. Par conséquent, un rattachement au sous-secteur des administrations de sécurité sociale (S.1314) du SEC 2010, auquel l'obligation d'information ne s'applique pas, serait également exclu. L'annexe A, point 20.39, dudit règlement confirmerait la qualification de fonds de pension des requérantes au principal. En vertu de cette disposition, un régime de cotisations prédéterminées géré par une entité publique ne devrait pas être considéré comme un régime de sécurité sociale s'il fonctionne, comme c'est le cas pour les requérantes au principal, sans garantie de l'État sur le montant des prestations à verser et que ce montant, qui dépend de la rentabilité des actifs gérés, est nécessairement incertain.

23 Les requérantes au principal ont formé un recours en *Revision* contre cet arrêt devant le Bundesverwaltungsgericht (Cour administrative fédérale, Allemagne), qui est la juridiction de renvoi. Elles font valoir qu'elles ne sont pas des producteurs marchands. Leurs prestations obligatoires, qui constituent la majeure partie de leur production, ne seraient pas vendues à des prix économiquement significatifs. À cet égard, les affiliés ayant une obligation d'affiliation ne pourraient pas choisir librement d'acheter les prestations de prévoyance sur la base des cotisations demandées, ce qui méconnaît l'une des conditions caractérisant l'existence de tels prix, à savoir celle posée à l'annexe A, point 3.19, premier alinéa, sous b), du règlement nº 549/2013, selon laquelle « les consommateurs sont libres d'acheter ou non et font leur choix sur la base des prix facturés ». Le critère des 50 % prévu à l'annexe A, point 3.19, troisième alinéa, de ce règlement, qui permet de classer en tant que producteur marchand une unité institutionnelle qui couvre, de manière continue et durable, au moins 50 % de ses coûts de production par le produit de ses ventes, ne serait pas pertinent, puisqu'il ne servirait qu'à déterminer la valeur de la production. En tout état de cause, les institutions de prévoyance relèveraient, comme l'assurance pension légale, de la sécurité sociale.

24 La Banque fédérale d'Allemagne fait valoir que l'arrêt du Verwaltungsgericht Frankfurt am Main (tribunal administratif de Francfort-sur-le-Main) n'est pas entaché des erreurs de droit alléguées.

25 La juridiction de renvoi éprouve des doutes quant à la qualification des requérantes au principal, eu égard, en particulier, à l'article 1er, point 1, sous f), du règlement 2018/231 et à l'annexe A, points 1.37, 2.107, 2.117, 3.17 à 3.19, 3.24, 3.26, 17.43, 20.10, 20.12 et 20.39, du règlement nº 549/2013. Elle se demande s'il convient de les qualifier de fonds de pension ou d'administrations de sécurité sociale ou si elles relèvent d'une autre qualification.

26 Cette juridiction souligne que les requérantes au principal sont des établissements de droit public dotés de la personnalité juridique. Elles ne peuvent exercer qu'une activité d'intérêt général et ne peuvent utiliser leurs ressources et leur patrimoine qu'afin d'accomplir leur mission de service public. Elles doivent supporter leurs charges administratives, y compris la rémunération de leur personnel et les prestations accordées aux ayants droit, sur leurs propres ressources.

27 La juridiction de renvoi expose que, en application du droit allemand, la grande majorité des affiliés aux régimes des requérantes au principal sont soumis à une affiliation obligatoire en raison du fait qu'ils exercent leur profession en Bavière ou en Saxe. Lorsque cette affiliation obligatoire prend fin, il est possible de rester affilié sur une base volontaire, afin de pouvoir continuer d'acquérir des droits à pension. Les requérantes au principal déterminent, dans leurs statuts, la perception de cotisations ou de contributions au financement de leur mission ainsi que les conditions, la nature, le montant et la suppression des droits à la pension. Des paiements

supplémentaires volontaires sont également possibles, mais ils sont limités à un maximum autorisé. Les requérantes au principal fournissent plus de 50 % de leurs prestations à leurs affiliés soumis à une affiliation obligatoire.

28 Dans ces conditions, le Bundesverwaltungsgericht (Cour administrative fédérale) a décidé de surseoir à statuer et de poser à la Cour les questions préjudicielles suivantes, qui sont formulées dans des termes identiques dans les affaires C-758/22 et C-759/22 :

« 1) a) Le point 3.19, premier alinéa, sous b), de l'annexe A du règlement nº 549/2013 exige-t-il que tous les consommateurs des produits proposés par le producteur soient libres d'acheter ou non et fassent leur choix sur la base des prix facturés ?

Si cette question appelle une réponse négative :

b) Est-il satisfait aux exigences prévues dans cette disposition lorsque la grande majorité de ces consommateurs, sans disposer d'une telle liberté de choix, obtient du producteur, en vertu d'une affiliation légale obligatoire auprès de ce producteur, des produits représentant plus de la moitié de la production dudit producteur et doit payer des cotisations obligatoires au niveau fixé par le même producteur, une minorité desdits consommateurs ayant eu la faculté d'adhérer volontairement à celui-ci et ayant fait usage de cette faculté pour obtenir les produits en payant les mêmes cotisations que les affiliés obligatoires ?

2) Existe-t-il toujours une production marchande à des prix économiquement significatifs au sens des points 3.17 à 3.19 de l'annexe A du règlement nº 549/2013 dès lors que le "critère des 50 %" défini au point 3.19, troisième alinéa, troisième et quatrième phrases, de cette annexe, consistant en une couverture d'au moins 50 % des coûts de production par le produit des ventes sur plusieurs années, est rempli, ou convient-il de considérer que ce critère constitue une condition non pas suffisante (qui se suffit à elle-même), mais nécessaire, qui s'ajoute aux deux conditions énoncées au point 3.19, premier alinéa, deuxième phrase, sous a) et b), de ladite annexe ?

3) Pour déterminer si des unités institutionnelles constituent des producteurs marchands, au sens du point 3.24 de l'annexe A du règlement nº 549/2013, faut-il tenir compte, outre des points 3.17, 3.19 et 3.26 de cette annexe, également des exigences supplémentaires énoncées au point 1.37, deuxième alinéa, de ladite annexe ?

4) a) Pour qu'une unité institutionnelle soit classée dans le sous-secteur S.129, le point 2.107 de l'annexe A du règlement nº 549/2013 suppose-t-il obligatoirement que toutes les prestations de cette unité soient fournies à l'ensemble des participants sur la base d'un accord contractuel ?

Si tel est le cas :

b) L'exigence d'un fondement contractuel aux prestations ainsi compris est-elle remplie lorsque, certes, l'affiliation obligatoire, les cotisations obligatoires et les prestations obligatoires de l'unité institutionnelle sont réglementées par des statuts en vertu d'un acte d'une autorité, mais que les affiliés obligatoires ont aussi la faculté, en versant des cotisations supplémentaires volontaires, d'acquérir des droits à des prestations supplémentaires ?

5) L'article 1er, point 1, [second alinéa], sous f), du règlement 2018/231 doit-il être interprété en ce sens qu'il n'exclut de la notion de fonds de pension visée [au premier alinéa] de cette disposition que les unités institutionnelles qui remplissent chacun des deux critères mentionnés au point 2.117 de l'annexe A du règlement nº 549/2013 ou cette exclusion comprend-elle également d'autres unités institutionnelles qui doivent être considérées, en vertu du point 17.43 de cette annexe, comme des régimes de pension de la sécurité sociale, sans pour autant satisfaire à toutes les exigences prévues au point 2.117 de ladite annexe ?

6) a) La notion d'"administrations publiques" figurant aux points 2.117, sous b), et 17.43 de l'annexe A du règlement nº 549/2013 désigne-t-elle uniquement l'unité primaire concernée ou comprend-elle également les fonds de pension établis sur un fondement légal, qui sont juridiquement autonomes, auxquels l'adhésion est obligatoire, qui sont financés par des cotisations et qui disposent d'un droit d'autogestion ainsi que d'une comptabilité propre ?

Si tel est le cas :

b) La fixation des cotisations et des prestations prévue au point 2.117, sous b), de l'annexe A du règlement nº 549/2013 désigne-t-elle une fixation en termes de montants ou suffit-il qu'une loi prescrive les risques minimaux à garantir ainsi que le niveau minimal de la garantie et réglemente les principes ainsi que les limites applicables à la perception des cotisations, tout en laissant au fonds de pension le soin de calculer dans ce cadre les cotisations et les prestations ?

c) La notion d'"unité d'administration publique" au sens du point 20.39 de l'annexe A du règlement nº 549/2013 comprend-elle uniquement les unités institutionnelles qui satisfont à toutes les exigences énoncées aux points 20.10 et 20.12 de cette annexe ? »

Sur les questions préjudicielles

29 Par ses questions, la juridiction de renvoi cherche à savoir, en substance, si les dispositions de l'annexe A du règlement nº 549/2013 doivent être interprétées en ce sens que relèvent de la notion de « fonds de pension », au sens du point 2.105 de cette annexe, et, en conséquence, doivent être assujetties aux obligations de déclaration statistique prévues par le règlement 2018/231 des institutions de prévoyance qui offrent des prestations couvrant les risques de retraite, de décès et d'invalidité au profit d'affiliés majoritairement soumis à une obligation d'affiliation en raison de l'exercice d'une profession déterminée.

30 Il y a lieu de rappeler qu'il ressort du considérant 14 du règlement nº 549/2013 que le SEC 2010 établit un cadre de référence destiné, pour les besoins de l'Union, et en particulier pour la définition et le suivi des politiques économiques et sociales de l'Union, à l'élaboration des comptes des États membres. À cet égard, aux termes du considérant 3 de ce règlement, l'élaboration de ces comptes devrait s'effectuer sur la base de principes uniques et non diversement interprétables, de manière à permettre l'obtention de résultats comparables (arrêt du 13 juillet 2023, Ferrovienord, C-363/21 et C-364/21, EU:C:2023:563, point 64 ainsi que jurisprudence citée).

31 Ainsi qu'il résulte de l'article 1er, paragraphe 2, sous a), dudit règlement, le SEC 2010 prévoit une méthodologie figurant à l'annexe A, relative aux normes, définitions, nomenclatures et règles comptables communes, destinée à permettre l'élaboration de comptes et de tableaux sur des bases comparables pour les besoins de l'Union.

32 Aux termes du point 1.01 de cette annexe, le SEC 2010 constitue « un cadre comptable, compatible sur le 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 ».

33 Ladite annexe, conçue comme un manuel, est composée de 24 chapitres, qui sont brièvement exposés aux points 1.03 et 1.04 de celle-ci. Le chapitre 1 présente les caractéristiques conceptuelles de base du SEC et en établit les principes. Ce chapitre décrit les unités statistiques fondamentales et leurs regroupements et donne un aperçu de la séquence des comptes. Le chapitre 2 définit les unités institutionnelles utilisées pour la mesure de l'économie et expose la manière dont ces unités sont classées en secteurs et en autres regroupements à des fins d'analyse. Le chapitre 20 est consacré aux comptes du secteur des administrations publiques.

34 Les points 1.34 et 1.57 de l'annexe A du règlement nº 549/2013 prévoient le rattachement de toute unité institutionnelle – définie comme une entité économique qui dispose de la capacité de détenir des biens et des actifs, de souscrire à des engagements, d'exercer des activités économiques et de réaliser, en son nom propre, des opérations avec d'autres unités – à l'un des six secteurs principaux identifiés par le SEC 2010, à savoir les sociétés non financières, les sociétés financières, les administrations publiques, les ménages, les institutions sans but lucratif au service des ménages et le reste du monde (voir, en ce sens, arrêt du 13 juillet 2023, Ferrovienord, C-363/21 et C-364/21, EU:C:2023:563, point 66 ainsi que jurisprudence citée).

35 Il ressort de ces dispositions, ainsi que du point 2.41 de cette annexe, que ces secteurs s'excluent mutuellement, de sorte qu'une unité institutionnelle ne peut appartenir qu'à un seul secteur ou sous-secteur. Conformément au point 2.32 de la même annexe, chaque secteur ou sous-secteur regroupe les unités institutionnelles ayant un comportement économique analogue.

36 Le sous-secteur des fonds de pension relève du secteur des sociétés financières, comme le précise le point 2.66 de l'annexe A du règlement nº 549/2013. Par conséquent, à l'instar de toute unité institutionnelle de ce secteur, les fonds de pension sont classés en tant que « producteurs marchands », conformément à la définition de la notion de « sociétés financières » figurant au point 2.55 de cette annexe.

37 En ce qui concerne cette classification des fonds de pension en tant que « producteurs marchands », il convient de souligner l'existence d'une particularité propre aux activités de ces fonds, lesquelles sont détaillées aux points 2.105 à 2.110 de ladite annexe. En effet, il ressort du point 2.108 de la même annexe que, contrairement aux sociétés d'assurance vie, « les fonds de pension sont tenus par la loi de réserver leurs services à des groupes déterminés de salariés et de travailleurs indépendants ». Ainsi, le sous-secteur des fonds de pension regroupe des sociétés financières qui ne sont pas libres de proposer leurs services à l'ensemble du public.

38 En l'occurrence, il ressort des décisions de renvoi que les institutions de prévoyance en cause au principal, qui exercent leur activité en Bavière (affaire C-758/22) et en Saxe (affaire C-759/22), garantissent à leurs affiliés des prestations en cas de retraite, de décès, et d'invalidité et sont organisées sur une base sectorielle, en ce sens que la plupart de leurs affiliés sont soumis à une obligation légale d'affiliation en raison de l'exercice d'une profession déterminée telle que celle de médecin, de pharmacien, d'avocat ou d'architecte.

39 Au demeurant, c'est cette organisation sectorielle des institutions de prévoyance et l'obligation d'affiliation corrélative de leurs membres qui ont conduit la juridiction de renvoi à se demander si les activités de ces institutions sont susceptibles de relever de la notion de « production marchande » ou de celle d'« activité marchande », au sens de l'annexe A du règlement nº 549/2013.

40 Il convient toutefois de relever qu'une telle organisation sectorielle des fonds de pension est expressément envisagée aux points 2.107 et 2.108 de l'annexe A du règlement nº 549/2013, ainsi qu'il a été indiqué au point 37 du présent arrêt. Nonobstant cette particularité, le législateur de l'Union a choisi de classer les fonds de pension en tant que sociétés financières et, partant, en tant que producteurs marchands. Dès lors, il est nécessaire, en l'occurrence, non pas de s'interroger sur l'interprétation de la notion de « production marchande » ou de celle d'« activité marchande », mais de déterminer si des institutions de prévoyance telles que celles en cause au principal peuvent être qualifiées de « fonds de pension » à la lumière des critères établis aux points 2.105 à 2.110 de cette annexe.

41 À cet égard, il peut être déduit du libellé des points 2.105 à 2.110 de l'annexe A du règlement nº 549/2013 que les activités des fonds de pension satisfont aux critères suivants.

42 En premier lieu, il ressort des points 2.105 et 2.107 de cette annexe que les fonds de pension, dont la fonction principale est de fournir des services d'intermédiation financière résultant de la mutualisation des risques et des besoins sociaux des assurés, garantissent des prestations à l'assuré en cas de retraite. Ces fonds peuvent également garantir des prestations à l'assuré en cas d'invalidité ainsi que des prestations au conjoint et aux enfants de l'assuré en cas de décès de ce dernier.

43 En deuxième lieu, le point 2.106 de la même annexe expose que les fonds de pension, qui sont distincts des unités qui les ont créés, sont dotés de l'autonomie de décision et disposent d'une comptabilité complète.

44 En troisième lieu, et ainsi qu'il est indiqué au point 37 du présent arrêt, les points 2.107 et 2.108 de l'annexe A du règlement nº 549/2013 précisent que, à la différence des sociétés d'assurance vie, les fonds de pension sont légalement tenus de réserver leurs services à des groupes déterminés de salariés et de travailleurs indépendants, tels que, notamment, les personnes exerçant la même profession.

45 En quatrième lieu, le point 2.110 de cette annexe exclut de la notion de « fonds de pension » les administrations de sécurité sociale visées au point 2.117 de ladite annexe. Aux termes de ce dernier point, les administrations de sécurité sociale, dont l'activité principale est la fourniture de prestations sociales, se caractérisent par le fait que, d'une part, certains groupes de la population sont légalement tenus de participer au régime ou de verser des cotisations et, d'autre part, les administrations publiques fixent ou approuvent les cotisations et les prestations, sans qu'il existe habituellement de lien direct entre le montant des cotisations versées par un individu et les risques auxquels il est exposé.

46 À ce dernier égard, il ressort du point 20.39 de l'annexe A du règlement nº 549/2013, lequel relève du chapitre 20 de cette annexe, intitulé « Les comptes des administrations publiques », qu'un régime de pension, même instauré par une unité d'administration publique, ne peut être considéré comme un régime de sécurité sociale et doit être classé dans le sous-secteur des fonds de pension lorsque le niveau des prestations n'est pas garanti par les administrations publiques et qu'il est incertain car il dépend de la performance des actifs.

47 Selon une jurisprudence constante, dans le cadre de la procédure visée à l'article 267 TFUE, fondée sur une nette séparation des fonctions entre les juridictions nationales et la Cour, cette dernière n'a pas compétence pour interpréter le droit national et il appartient au seul juge national de constater et d'apprécier les faits du litige au principal ainsi que de déterminer l'exacte portée des dispositions législatives, réglementaires ou administratives nationales (arrêt du 28 avril 2022, SeGEC e.a., C-277/21, EU:C:2022:318, point 21 ainsi que jurisprudence citée).

48 Toutefois, la Cour, appelée à fournir à la juridiction de renvoi une réponse utile, est compétente pour lui donner des indications tirées du dossier de l'affaire au principal ainsi que des observations écrites qui lui ont été soumises, de nature à permettre à ladite juridiction de statuer (arrêt du 28 avril 2022, SeGEC e.a., C-277/21, EU:C:2022:318, point 22 ainsi que jurisprudence citée).

49 En l'occurrence, il ressort des explications fournies par la juridiction de renvoi que les activités des institutions de prévoyance en cause dans les litiges au principal présentent les caractéristiques suivantes.

50 Premièrement, il est constant que ces institutions de prévoyance garantissent à leurs affiliés des prestations en cas de retraite, de décès et d'invalidité.

51 Deuxièmement, il ressort des indications fournies par la juridiction de renvoi que les institutions de prévoyance en cause dans l'affaire C-758/22, qui sont dotées de la personnalité morale, jouissent d'un droit d'autogestion et tiennent une comptabilité propre. Selon les mêmes indications, l'institution de prévoyance en cause dans l'affaire C-759/22, bien qu'étant un organisme à la personnalité morale partielle de l'ordre des médecins, est indépendante sur les plans organisationnel et économique, jouit d'une large autonomie, dispose d'un patrimoine propre et tient une comptabilité complète. De telles institutions de prévoyance, qui jouissent de l'autonomie de gestion et tiennent une comptabilité propre, remplissent le critère énoncé au point 43 du présent arrêt.

52 Troisièmement, il ressort également des indications fournies par la juridiction de renvoi mentionnées au point 38 du présent arrêt que la grande majorité des affiliés des institutions de prévoyance en cause au principal sont soumis à une obligation légale d'affiliation en raison de l'exercice d'une activité professionnelle déterminée, étant entendu que ces institutions de prévoyance ne sont en principe pas autorisées à fournir leurs prestations à d'autres personnes. Par conséquent, de telles institutions paraissent satisfaire au critère visé au point 44 du présent arrêt.

53 Quatrièmement, il ressort des décisions de renvoi que le niveau des prestations offertes aux affiliés, qui n'est pas garanti par les administrations publiques, dépend du montant des cotisations versées ainsi que des performances de l'institution de prévoyance concernée dans la gestion des actifs. Par ailleurs, la juridiction de renvoi a indiqué que les institutions de prévoyance en cause au principal déterminent, dans le cadre fixé par des dispositions légales, le montant des cotisations qu'elles perçoivent et le montant des prestations qu'elles offrent. Dès lors, de telles institutions de prévoyance répondent aux critères, mentionnés aux points 45 et 46 du présent arrêt, excluant la qualification de régime de sécurité sociale au profit de celle de fonds de pension.

54 Il s'ensuit que, si les activités des institutions de prévoyance en cause dans les litiges au principal présentent effectivement les caractéristiques énumérées aux points 50 à 53 du présent arrêt, ce qu'il appartient à la juridiction de renvoi de constater, ces institutions peuvent être classées dans le sous-secteur des « fonds de pension » au sens du point 2.105 de l'annexe A du règlement nº 549/2013.

55 Eu égard à l'ensemble des considérations qui précèdent, il convient de répondre aux questions posées que les dispositions de l'annexe A du règlement nº 549/2013 doivent être interprétées en ce sens que relèvent de la notion de « fonds de pension », au sens du point 2.105 de cette annexe, et, en conséquence, doivent en principe être assujetties aux obligations de déclaration statistique prévues par le règlement 2018/231 des institutions de prévoyance dont les activités présentent l'ensemble des caractéristiques suivantes :

– ces institutions de prévoyance offrent des prestations couvrant les risques de retraite, de décès et d'invalidité ;

– elles jouissent de l'autonomie de gestion et tiennent une comptabilité complète ;

– la grande majorité de leurs affiliés est soumise à une obligation légale d'affiliation en raison de l'exercice d'une profession déterminée, étant entendu que lesdites institutions de prévoyance ne sont, en principe, pas autorisées à fournir leurs services à d'autres personnes ;

– le niveau des prestations offertes aux affiliés, qui n'est pas garanti par les administrations publiques, dépend du montant des cotisations versées ainsi que des performances de l'institution de prévoyance concernée dans la gestion des actifs.

Sur les dépens

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

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

Les dispositions de l'annexe A du règlement (UE) nº 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

doivent être interprétées en ce sens que :

relèvent de la notion de « fonds de pension », au sens du point 2.105 de cette annexe, et, en conséquence, doivent en principe être assujetties aux obligations de déclaration statistique prévues par le règlement (UE) 2018/231 de la Banque centrale européenne, du 26 janvier 2018, relatif aux obligations de déclaration statistique applicables aux fonds de pension, des institutions de prévoyance dont les activités présentent l'ensemble des caractéristiques suivantes :

– **ces institutions de prévoyance offrent des prestations couvrant les risques de retraite, de décès et d'invalidité ;**

– **elles jouissent de l'autonomie de gestion et tiennent une comptabilité complète ;**

– **la grande majorité de leurs affiliés est soumise à une obligation légale d'affiliation en raison de l'exercice d'une profession déterminée, étant entendu que lesdites institutions de prévoyance ne sont, en principe, pas autorisées à fournir leurs services à d'autres personnes ;**

– **le niveau des prestations offertes aux affiliés, qui n'est pas garanti par les administrations publiques, dépend du montant des cotisations versées ainsi que des performances de l'institution de prévoyance concernée dans la gestion des actifs.**

Signatures