Recueil de la jurisprudence

ARRÊT DE LA COUR (troisième chambre)

12 septembre 2013 *

«Liberté d'établissement — Libre prestation des services — Articles 43 CE et 49 CE — Jeux de hasard — Collecte de paris — Conditions d'autorisation — Exigence d'une autorisation de police ainsi que d'une concession — Réglementation nationale — Distances minimales obligatoires entre les points de collecte de paris — Activités transfrontalières assimilables à celles faisant l'objet de la concession — Interdiction — Reconnaissance mutuelle de licences en matière de jeux de hasard»

Dans les affaires jointes C-660/11 et C-8/12,

ayant pour objet des demandes de décision préjudicielle au titre de l'article 267 TFUE, introduites par le Tribunale amministrativo regionale per la Toscana (Italie), par décisions du 5 décembre 2011, parvenues à la Cour, respectivement, les 27 décembre 2011 et 2 janvier 2012, dans les procédures

Daniele Biasci,

Alessandro Pasquini,

Andrea Milianti,

Gabriele Maggini,

Elena Secenti,

Gabriele Livi

contre

Ministero dell'Interno,

Questura di Livorno,

en présence de:

SNAI – Sindacato Nazionale Agenzie Ippiche SpA (C-660/11),

et

Cristian Rainone,

Orentino Viviani,

Miriam Befani

* Langue de procédure: l'italien.

contre

Ministero dell'Interno,

Questura di Prato,

Questura di Firenze,

en présence de:

SNAI – Sindacato Nazionale Agenzie Ippiche SpA,

Stanley International Betting Ltd,

Stanleybet Malta ltd. (C-8/12),

LA COUR (troisième chambre),

composée de M. M. Ilešič, président de chambre, MM. E. Jarašiūnas, A. Ó Caoimh, Mme C. Toader (rapporteur) et M. C. G. Fernlund, juges,

avocat général: M. P. Cruz Villalón,

greffier: Mme L. Hewlett, administrateur principal,

vu la procédure écrite et à la suite de l'audience du 18 avril 2013,

considérant les observations présentées:

— pour MM. Biasci, Pasquini, Milianti, Maggini, Mme Secenti, MM. Livi, Rainone, Viviani ainsi que Mme Befani, par Mes A. Dossena et F. Donati, avvocati,

— pour SNAI – Sindacato Nazionale Agenzie Ippiche SpA, par Mes G. Viciconte, C. Sambaldi, A. Fratini et F. Filpo, avvocati,

— pour Stanley International Betting Ltd, par Mes D. Agnello, A. Piccinini et M. Mura, avvocati,

— pour Stanleybet Malta ltd., par Mes R. Jacchia, A. Terranova, F. Ferraro, D. Agnello et A. Piccinini, avvocati,

— pour le gouvernement italien, par Mme G. Palmieri, en qualité d'agent, assistée de M. S. Fiorentino, avvocato dello Stato, et de M. A. Bizzarai, esperto,

— pour le gouvernement belge, par Mmes M. Jacobs et L. Van den Broeck, en qualité d'agents, assistées de Mes P. Vlaemminck et R. Verbeke, advocaten,

— pour le gouvernement maltais, par Mme A. Buhagiar, en qualité d'agent, assistée de Me G. Kimberley, avukat,

— pour le gouvernement portugais, par M. L. Inez Fernandes, Mmes A. P. Barros et A. Silva Coelho, en qualité d'agents,

— pour la Commission européenne, par MM. E. Traversa, D. Nardi et I. V. Rogalski, en qualité d'agents,

vu la décision prise, l'avocat général entendu, de juger l'affaire sans conclusions,

rend le présent

Arrêt

1 Les demandes de décision préjudicielle portent sur l'interprétation des articles 43 CE et 49 CE.

2 Ces demandes ont été présentées dans le cadre de litiges opposant, d'une part, MM. Biasci, Pasquini, Milianti, Maggini, Mme Secenti ainsi que M. Livi au Ministero dell'Interno (ministre de l'Intérieur) et à la Questura di Livorno (préfecture de police de Livourne) (affaire C-660/11) et, d'autre part, MM. Rainone et Viviani ainsi que Mme Befani au Ministero dell'Interno, à la Questura di Prato (préfecture de police de Prato) et à la Questura di Firenze (préfecture de police de Florence) (affaire C-8/12).

Le cadre juridique

3 La législation italienne prescrit, en substance, que l'exercice des activités de collecte et de gestion des paris suppose l'obtention d'une concession sur appel d'offres et d'une autorisation de police. Toute infraction à cette législation est passible de sanctions pénales.

Les concessions

4 Jusqu'aux modifications de la législation applicable intervenues en 2002, les opérateurs constitués sous la forme de sociétés de capitaux dont les actions étaient cotées sur les marchés réglementés ne pouvaient se voir attribuer une concession pour les jeux de hasard. Ces opérateurs étaient par conséquent exclus des appels d'offres en vue de l'attribution de concessions qui ont eu lieu en 1999. L'illégalité de cette exclusion au regard des articles 43 CE et 49 CE a été constatée notamment dans l'arrêt du 6 mars 2007, Placanica e.a. (C-338/04, C-359/04 et C-360/04, Rec. p. I-1891).

5 Le décret-loi n° 223, du 4 juillet 2006, portant dispositions urgentes pour la relance économique et sociale, pour la maîtrise et la rationalisation des dépenses publiques, et interventions en matière de recettes fiscales et de lutte contre la fraude fiscale, converti par la loi n° 248, du 4 août 2006 (GURI n° 18, du 11 août 2006, ci-après le «décret Bersani»), a procédé à une réforme du secteur des jeux en Italie, destinée à assurer sa mise en conformité avec les exigences découlant du droit de l'Union.

6 L'article 38 du décret Bersani, intitulé «Mesures de lutte contre le jeu illégal», prévoit, à son paragraphe 1, l'adoption, avant le 31 décembre 2006, d'une série de dispositions «en vue de lutter contre la diffusion du jeu irrégulier et illégal et contre l'évasion et la fraude fiscales dans le secteur du jeu, ainsi que de garantir la protection des joueurs».

7 L'article 38, paragraphes 2 et 4, du décret Bersani établit les nouvelles modalités de distribution des jeux de hasard afférents, d'une part, aux événements autres que les courses de chevaux et, d'autre part, aux courses de chevaux. En particulier:

— il est prévu d'ouvrir au moins 7 000 nouveaux points de vente pour les jeux de hasard afférents aux événements autres que les courses de chevaux et au moins 10 000 nouveaux points de vente pour les jeux de hasard afférents aux courses de chevaux;

— le nombre maximal de points de vente par commune est fixé en fonction du nombre d'habitants et en tenant compte des points de vente pour lesquels une concession a déjà été accordée à la suite de l'appel d'offres de 1999;

— les nouveaux points de vente doivent respecter une distance minimale par rapport à ceux pour lesquels une concession a déjà été accordée à la suite de l'appel d'offres de 1999, et

— l'administration autonome des monopoles de l'État (ci-après l'«AAMS»), agissant sous la tutelle du ministère de l'Économie et des Finances, est chargée de la «définition des modalités de protection» des titulaires de concessions accordées à la suite de l'appel d'offres de 1999.

Les autorisations de police

8 Le système de concessions est étroitement lié à un système d'autorisations de police régi par le décret royal nº 773 portant approbation du texte unique des lois en matière de sécurité publique (Regio decreto n. 773 – Testo unico delle leggi di pubblica sicurezza), du 18 juin 1931 (GURI nº 146, du 26 juin 1931), tel que modifié par l'article 37, paragraphe 4, de la loi nº 388, du 23 décembre 2000 (supplément ordinaire à la GURI nº 302, du 29 décembre 2000, ci-après le «décret royal»).

9 Conformément à l'article 88 de ce décret royal, une autorisation de police, qui présuppose un nombre de contrôles quant aux qualités personnelles et professionnelles du demandeur, peut, dans le secteur des jeux de hasard, être accordée exclusivement à ceux qui détiennent une concession. La réglementation italienne prévoit, par ailleurs, des sanctions pénales pouvant aller jusqu'à un an d'emprisonnement pour toute personne proposant au public des jeux de hasard sans concession ou autorisation de police.

Les procédures d'appel d'offres en application du décret Bersani

10 Les dispositions du décret Bersani ont été mises en œuvre par des procédures d'appel d'offres lancées par l'AAMS au cours de l'année 2006. La documentation concernant les appels d'offres incluait notamment un cahier des charges comprenant huit annexes ainsi que le projet de convention entre l'AAMS et l'adjudicataire de la concession concernant des jeux de hasard afférents aux événements autres que les courses de chevaux (ci-après le «projet de convention»).

11 En vertu de l'article 23, paragraphe 3, du projet de convention, l'AAMS prononce la déchéance de la concession lorsque le concessionnaire commercialise, directement ou indirectement, sur le territoire italien ou au moyen de sites télématiques situés en dehors du territoire national, des jeux assimilables à des jeux publics ou à d'autres jeux gérés par l'AAMS ou des jeux prohibés par l'ordre juridique italien.

Les litiges au principal et les questions préjudicielles

12 Les requérants au principal sont des gestionnaires de «centres de transmission de données» (ci-après les «CTD») pour le compte de Goldbet Sportwetten GmbH (ci-après «Goldbet»), société de droit autrichien titulaire d'une licence de bookmaker délivrée par le gouvernement du Tyrol.

13 Devant le Tribunale amministrativo regionale per la Toscana, les requérants au principal ont exposé que Goldbet est une société établie à Innsbruck (Autriche), qui exerce l'activité de bookmaker, agréée dans plusieurs pays à travers le monde, et qui est soumise à des contrôles stricts de la part des autorités compétentes quant au bon déroulement de cette activité.

14 S'agissant du rapport entre Goldbet et les requérants au principal, ces derniers ont affirmé que l'organisation des paris incombe uniquement à cette société. Ainsi, après avoir reçu la proposition de paris transmise par le CTD, Goldbet se réserverait le pouvoir de prendre ou non le pari de façon discrétionnaire, alors que l'exploitant du CTD se chargerait seulement de mettre en contact le parieur

et le bookmaker étranger. Ainsi, l'offre de service consisterait seulement à proposer aux parieurs la connexion et la transmission de données, en vue de faciliter la présentation au bookmaker du pari émis par un parieur.

15 Tout en considérant que l'activité qu'ils exercent ne peut pas être désignée comme une activité de placement de paris pour autrui, les requérants au principal ont déposé auprès des autorités compétentes des demandes tendant à obtenir l'autorisation de police visée à l'article 88 du décret royal. Toutes ces demandes on été rejetées au motif que Goldbet ne détenait pas, en Italie, la concession délivrée par l'AAMS, laquelle demeure requise par l'article 88 du décret royal aux fins de la délivrance de l'autorisation susmentionnée.

16 Les requérants au principal ont introduit des recours distincts devant la juridiction de renvoi afin d'obtenir l'annulation, après suspension de leurs effets, desdites décisions de rejet, invoquant, notamment, la violation du principe de reconnaissance mutuelle entre les États membres. Selon eux, l'ordre juridique italien viole ce principe en refusant d'accorder, aux sociétés dûment agréées dans d'autres États membres, l'autorisation d'opérer au-delà des frontières de ces derniers États.

17 Dans quatre des litiges en cause, qui ont donné lieu à l'affaire C-660/11, SNAI – Sindacato Nazionale Agenzie Ippiche SpA est intervenu au soutien des conclusions de la partie défenderesse, le ministero dell'Interno, en qualité de concessionnaire de l'État aux fins de la collecte des paris et des jeux publics, ainsi qu'en tant que société fournissant des services télématiques de haute technologie pour la collecte et l'exploitation des paris hippiques et sportifs, et des concours de pronostics. Stanley International Betting Ltd et Stanleybet Malta ltd. sont également intervenues au soutien des conclusions de la partie défenderesse dans les litiges qui ont donné lieu à l'affaire C-8/12.

18 La juridiction de renvoi considère que les affaires au principal s'inscrivent dans un cadre juridique et factuel, pour l'essentiel, identique à celui qui a donné lieu à l'arrêt du 16 février 2012, Costa et Cifone (C-72/10 et C-77/10), de sorte qu'elle souhaite poser à la Cour des questions, en substance, identiques à celles que la Corte suprema di cassazione avait déjà posées dans les affaires ayant donné lieu à cet arrêt concernant la compatibilité avec le droit de l'Union d'une législation nationale tendant à la protection des concessions accordées avant le changement de réglementation. En outre, elle souhaite interroger la Cour sur la compatibilité avec le droit de l'Union de la procédure d'autorisation de police prévue à l'article 88 du décret royal, ainsi que de la non-application en droit italien de la reconnaissance mutuelle des licences en matière de jeux de hasard.

19 Dans ces conditions, le Tribunale amministrativo regionale per la Toscana a décidé de surseoir à statuer et de poser à la Cour les questions préjudicielles suivantes:

«1) Les articles 43 CE et 49 CE doivent-ils être interprétés en ce sens qu'ils font, par principe, obstacle à une réglementation nationale comme celle des articles 88 du [décret royal], aux termes duquel 'la licence pour la collecte des paris peut être accordée exclusivement à ceux qui détiennent une concession ou une autorisation du ministère ou d'autres entités auxquelles la loi réserve la faculté d'organiser ou d'exploiter des paris, ainsi qu'à ceux qui en ont été chargés par le concessionnaire ou par le titulaire de l'autorisation, en vertu de cette même concession ou autorisation', et 2, paragraphe 2 ter, du décret-loi nº 40, du 25 mars 2010, converti par la loi nº 73/2010, disposant que 'l'article 88 du texte unique des lois en matière de sécurité publique, résultant du décret royal [...], doit être interprété en ce sens que la licence qui y est visée, lorsqu'elle est délivrée pour des établissements commerciaux au sein desquels est exercée une activité d'exploitation et de collecte de jeux publics avec des gains en numéraire ne doit être considérée comme produisant des effets que suite à la délivrance aux titulaires de ces établissements de la concession spéciale aux fins de l'exploitation et [de] la collecte de ces jeux par le ministère de l'Économie et des Finances – [AAMS]'?

2) Les articles 43 CE et 49 CE doivent-ils être interprétés en ce sens qu'ils font, par principe, obstacle à une réglementation nationale comme celle de l'article 38, paragraphe 2, du [décret Bersani], disposant que 'l'article 1er, paragraphe 287, de la loi nº 311, du 30 décembre 2004 [(loi de finances 2005)], est remplacé par l'article suivant:

'287. Le ministère de l'[É]conomie et des [F]inances – [AAMS] – prend les mesures destinées à mettre en place de nouvelles modalités de distribution des jeux relatifs à des événements autres que les courses de chevaux dans le respect des critères suivants:

a) inclusion, parmi les jeux sur les événements autres que les courses de chevaux, des paris à totalisateur et à cote fixe sur les événements autres que les courses de chevaux, des concours de pronostics sportifs, du concours de pronostics dénommé totip, des paris hippiques visés au paragraphe 498 ainsi que de tout autre jeu public fondé sur des événements autres que les courses de chevaux;

b) possibilité de collecte de jeux pour des événements autres que les courses de chevaux par des opérateurs qui exercent l'activité de collecte de jeu auprès d'un État membre de l'Union européenne, par des opérateurs d'États membres de l'Association européenne de libre-échange, ainsi que par les opérateurs d'autres États, dès lors qu'ils remplissent les conditions de fiabilité définies par l'[AAMS];

c) exercice de l'activité de collecte des paris par l'intermédiaire de points de vente ayant comme activité principale la commercialisation de produits de jeux publics et l'activité de collecte des paris par l'intermédiaire de points de vente ayant comme activité annexe la commercialisation de produits de jeux publics; certains types de pari peuvent être réservés en exclusivité aux points de vente ayant comme activité principale la commercialisation de produits de jeux publics;

d) création d'au moins 7 000 nouveaux points de vente dont au moins 30 % ont comme activité principale la commercialisation des produits de jeux publics;

e) fixation du nombre maximum de points de vente par commune en fonction du nombre d'habitants et en tenant compte des points de vente pour lesquels une concession a déjà été accordée);

f) localisation des points de vente ayant comme activité principale la commercialisation des produits de jeux publics dans les communes de plus de 200 000 habitants à une distance non inférieure à 800 mètres des points de vente pour lesquels une concession a déjà été accordée et dans les communes de moins de 200 000 habitants à une distance non inférieure à 1 600 mètres des points de vente pour lesquels une concession a déjà été accordée;

g) localisation des points de vente ayant comme activité accessoire la commercialisation des produits de jeux publics dans les communes de plus de 200 000 habitants, à une distance non inférieure à 400 mètres des points de vente pour lesquels une concession a déjà été accordée et dans les communes de moins de 200 000 habitants, à une distance non inférieure à 800 mètres des points de vente pour lesquels une concession a déjà été accordée, sans préjudice des points de vente dans lesquels, à la date du 30 juin 2006, s'effectuait la collecte des concours de pronostics sportifs;

h) adjudication des points de vente après une ou plusieurs procédures d'appel d'offres ouvertes à tous les opérateurs, le prix de base fixé pour l'adjudication ne pouvant être inférieur à 25 000 euros pour chaque point de vente ayant comme activité principale la commercialisation de produits de jeux publics et 7 500 euros pour chaque point de vente ayant comme activité accessoire la commercialisation des produits de jeux publics;

i) possibilité de collecter des jeux à distance, y compris les jeux d'adresse avec gains en numéraire sous réserve du versement d'une somme non inférieure à 200 000 euros;

[...]

l) définition des modalités de protection des titulaires d'une concession de collecte de paris à cote fixe sur des événements autres que les courses de chevaux régies par le règlement prévu au décret n° 111 du ministre de l'Économie et des Finances, du 1er mars 2006?'

La question relative à la compatibilité de l'article 38, paragraphe 2, [du décret Bersani], avec les principes communautaires évoqués ci-dessus porte exclusivement sur les parties de ladite mesure établissant: a) la mise en place d'une orientation générale tendant à la protection des concessions accordées avant le changement de réglementation; b) l'introduction d'une obligation d'ouvrir les nouveaux points de vente à une certaine distance des points de vente antérieurs, qui pourrait aboutir, de fait, à garantir le maintien des positions commerciales antérieures. La question porte en outre sur l'interprétation générale donnée par l'[AAMS] des monopoles d'État de l'article 38, paragraphe 2, [du décret Bersani] en prévoyant d'insérer dans les conventions de concession (article 23, paragraphe 3) la clause de déchéance précédemment évoquée dans le cadre de l'hypothèse où le concessionnaire exploiterait directement ou indirectement des activités transfrontalières de jeux assimilables;

3) En cas de réponse affirmative, c'est-à-dire que la réglementation nationale mentionnée ci-dessus n'apparaît pas manifestement contraire aux normes communautaires, l'article 49 CE doit-il de plus être interprété en ce sens que, en cas de restriction à la libre prestation des services exercée pour des motifs d'intérêt général, il faut préalablement vérifier si cet intérêt général n'a pas été déjà suffisamment pris en compte par les dispositions, les contrôles et les vérifications auxquels le prestataire de services est soumis dans l'État dans lequel il est établi?

4) En cas de réponse affirmative, au sens du paragraphe précédent, la juridiction de renvoi doit-elle, dans le cadre de l'examen de la proportionnalité d'une telle restriction, tenir compte du fait que les dispositions en cause dans l'État dans lequel le prestataire de services est établi sont, dans leur intensité, identiques à celles de l'État de la prestation des services, et vont même au-delà?»

Sur les questions préjudicielles

Sur la première question

20 Par sa première question, la juridiction de renvoi demande, en substance, si les articles 43 CE et 49 CE doivent être interprétés en ce sens qu'ils s'opposent à une législation nationale qui impose, aux sociétés souhaitant exercer des activités liées aux jeux de hasard, l'obligation d'obtenir une autorisation de police, en plus d'une concession délivrée par l'État afin d'exercer de telles activités, et qui limite l'octroi d'une telle autorisation notamment aux demandeurs qui détiennent déjà une telle concession.

21 La Cour a déjà jugé que la législation nationale en cause dans les affaires au principal comporte, en ce qu'elle interdit, sous peine de sanctions pénales, l'exercice d'activités dans le secteur des jeux de hasard en l'absence de concession ou d'autorisation de police délivrée par l'État, des restrictions à la liberté d'établissement ainsi qu'à la libre prestation des services (arrêt Placanica e.a., précité, point 42 et jurisprudence citée).

22 De telles restrictions peuvent, toutefois, être admises au titre des mesures dérogatoires expressément prévues aux articles 45 CE et 46 CE, applicables également en matière de libre prestation des services en vertu de l'article 55 CE, ou justifiées, conformément à la jurisprudence de la Cour, par des raisons impérieuses d'intérêt général (arrêt du 24 janvier 2013, Stanleybet International e.a., C-186/11 et C-209/11, point 22 ainsi que jurisprudence citée).

23 Or, s'agissant de la réglementation nationale en cause au principal, la Cour a déjà constaté que seul l'objectif ayant trait à la lutte contre la criminalité liée aux jeux de hasard est de nature à justifier les restrictions aux libertés fondamentales découlant de cette réglementation, pour autant que ces restrictions satisfont au principe de proportionnalité et dans la mesure où les moyens mis en œuvre à cet égard sont cohérents et systématiques (voir, en ce sens, arrêts précités Placanica e.a., points 52 à 55, ainsi que Costa et Cifone, points 61 à 63).

24 À cet égard, il convient de rappeler que, selon la jurisprudence de la Cour, un système de concessions peut constituer un mécanisme efficace permettant de contrôler les opérateurs actifs dans le secteur des jeux de hasard dans le but de prévenir l'exploitation de ces activités à des fins criminelles ou frauduleuses (voir arrêt Placanica e.a., précité, point 57).

25 Il incombe toutefois à la juridiction de renvoi de vérifier si le système de concessions établi par la réglementation nationale, dans la mesure où il limite le nombre d'opérateurs agissant dans le secteur des jeux de hasard, répond véritablement à l'objectif visant à prévenir l'exploitation des activités dans ce secteur à des fins criminelles ou frauduleuses. De même, il appartient à cette juridiction de vérifier si ces restrictions satisfont aux conditions qui ressortent de la jurisprudence de la Cour en ce qui concerne leur proportionnalité (voir arrêt Placanica e.a., précité, point 58).

26 S'agissant de l'exigence d'une autorisation de police en vertu de laquelle les opérateurs actifs dans ce secteur ainsi que leurs locaux sont soumis à un contrôle initial et à une surveillance continue, la Cour a déjà constaté que celle-ci contribue clairement à l'objectif visant à éviter que ces opérateurs ne soient impliqués dans des activités criminelles ou frauduleuses et apparaît être une mesure tout à fait proportionnelle à cet objectif (voir, en ce sens, arrêt Placanica e.a., précité, point 65).

27 Ainsi, le fait qu'un opérateur doit disposer à la fois d'une concession et d'une autorisation de police pour pouvoir accéder au marché en cause n'est pas, en soi, disproportionné au regard de l'objectif poursuivi par le législateur national, à savoir la lutte contre la criminalité liée aux jeux de hasard.

28 Cependant, dans la mesure où les autorisations de police sont seulement délivrées aux titulaires d'une concession, des irrégularités dans le cadre de la procédure d'octroi de ces dernières entacheraient de vices également la procédure d'octroi d'autorisations de police. Par conséquent, le défaut d'autorisation de police ne pourra être reproché à des personnes qui n'auraient pas pu se munir de telles autorisations en raison du fait que l'octroi d'une telle autorisation présupposait l'attribution d'une concession dont lesdites personnes n'ont pu bénéficier en violation du droit de l'Union (voir arrêt Placanica e.a., précité, point 67).

29 Par conséquent, il y a lieu de répondre à la première question que les articles 43 CE et 49 CE doivent être interprétés en ce sens qu'ils ne s'opposent pas à une législation nationale qui impose, aux sociétés souhaitant exercer des activités liées aux jeux de hasard, l'obligation d'obtenir une autorisation de police, en plus d'une concession délivrée par l'État afin d'exercer de telles activités, et qui limite l'octroi d'une telle autorisation notamment aux demandeurs qui détiennent déjà une telle concession.

Sur la deuxième question

30 Par sa deuxième question, la juridiction de renvoi demande, en substance, si les articles 43 CE et 49 CE doivent être interprétés en ce sens qu'ils s'opposent à une réglementation nationale telle que l'article 38, paragraphe 2, du décret Bersani et l'article 23, paragraphe 3, du projet de convention qui, d'une part, protège les positions commerciales acquises par les opérateurs existants en prévoyant, notamment, des distances minimales entre les implantations des nouveaux concessionnaires et celles des opérateurs existants et, d'autre part, prévoit la déchéance de la concession pour les activités de collecte et de gestion des paris dans l'hypothèse où le titulaire de la concession exploiterait directement ou indirectement des activités transfrontalières de jeux assimilables à ceux gérés par l'AAMS ou des jeux de hasard prohibés par l'ordre juridique national.

31 Cette question présente un contenu, en substance, identique aux questions sur lesquelles la Cour a déjà statué dans son arrêt Costa et Cifone, précité.

32 S'agissant de la première partie de cette question, au point 66 de cet arrêt, la Cour a jugé que les articles 43 CE et 49 CE ainsi que les principes d'égalité de traitement et d'effectivité doivent être interprétés en ce sens qu'ils s'opposent à ce qu'un État membre qui a, en violation du droit de l'Union, exclu une catégorie d'opérateurs de l'attribution de concessions pour l'exercice d'une activité économique, et qui cherche à remédier à cette violation en mettant en concours un nombre important de nouvelles concessions, protège les positions commerciales acquises par les opérateurs existants en prévoyant, notamment, des distances minimales entre les implantations des nouveaux concessionnaires et celles des opérateurs existants.

33 S'agissant de la deuxième partie de cette même question concernant l'article 23, paragraphe 3, du projet de convention, la Cour a constaté, aux points 89 et 90 dudit arrêt, que cette disposition n'était pas formulée de manière claire, précise et univoque et que, dans ces conditions, il ne saurait être reproché à un opérateur d'avoir renoncé à présenter une candidature pour une concession en l'absence de toute sécurité juridique, tant que l'incertitude demeurait sur la conformité du mode opérationnel de cet opérateur avec les dispositions de la convention à souscrire lors de l'attribution d'une concession.

34 Toutefois, les parties à la procédure devant la Cour s'opposent sur le point de savoir si les situations en cause au principal sont ou non comparables à celles à l'origine dudit arrêt et, notamment, si Goldbet et les requérants au principal ont été affectés par les dispositions nationales dont la Cour a constaté l'incompatibilité avec le droit de l'Union.

35 Or, si la Cour a déjà eu l'occasion de relever que la situation d'un gestionnaire d'un CTD lié à Goldbet s'inscrit dans un cadre juridique et factuel qui est, pour l'essentiel, identique à celui qui a donné lieu à l'arrêt Costa et Cifone, précité, (ordonnance du 16 février 2012, Pulignani e.a., C-413/10, point 3), elle s'est fondée à cet égard sur une constatation effectuée par la juridiction de renvoi dans l'affaire ayant donné lieu à cette ordonnance. S'agissant des présentes affaires, il incombe ainsi à la juridiction de renvoi d'apprécier le cadre factuel et les conséquences qui découlent pour celui-ci de l'arrêt Costa et Cifone, précité.

36 Dans l'hypothèse où cette juridiction devait constater que, en l'occurrence, Goldbet, avant d'être déchue de ses droits, a participé aux procédures d'octroi de concessions et s'est vu octroyer des concessions par l'intermédiaire d'une société de droit italien contrôlée, elle doit apprécier si un tel constat n'a pas pour conséquence que Goldbet doit être considérée comme faisant partie des opérateurs existants qui étaient, en réalité, avantagés par les règles de distance minimale devant être respectées entre les points de collecte de paris et affectant uniquement les implantations des nouveaux concessionnaires. En revanche, si la juridiction de renvoi devait conclure que Goldbet n'a pas participé

auxdites procédures, elle devra notamment vérifier si cet opérateur a renoncé à présenter une candidature pour une concession en raison de l'absence de sécurité juridique découlant de l'article 23, paragraphe 3, du projet de convention.

37 Par ailleurs, si cette juridiction devait constater que Goldbet a été déchue de ses droits en application dudit article, elle devra établir si cette déchéance a été prononcée au motif que Goldbet a proposé des jeux non autorisés ou bien en raison du seul fait qu'elle exerce des activités transfrontalières. S'agissant de cette dernière hypothèse, il y a lieu de préciser que les articles 43 CE et 49 CE s'opposent à une réglementation nationale qui empêche de fait toute activité transfrontalière dans le secteur des jeux, indépendamment de la forme sous laquelle cette activité s'exerce et, en particulier, dans les cas où un contact direct entre le consommateur et l'opérateur a lieu, et où les intermédiaires de l'entreprise présents sur le territoire national peuvent être soumis à un contrôle physique à des fins de police.

38 Eu égard à l'ensemble des considérations qui précèdent, il y a lieu de répondre à la deuxième question:

— Les articles 43 CE et 49 CE ainsi que les principes d'égalité de traitement et d'effectivité doivent être interprétés en ce sens qu'ils s'opposent à ce qu'un État membre qui a, en violation du droit de l'Union, exclu une catégorie d'opérateurs de l'attribution de concessions pour l'exercice d'une activité économique, et qui cherche à remédier à cette violation en mettant en concours un nombre important de nouvelles concessions, protège les positions commerciales acquises par les opérateurs existants en prévoyant, notamment, des distances minimales entre les implantations des nouveaux concessionnaires et celles des opérateurs existants.

— Il découle des articles 43 CE et 49 CE, du principe d'égalité de traitement, de l'obligation de transparence ainsi que du principe de sécurité juridique que les conditions et les modalités d'un appel d'offres, tel que celui en cause dans les affaires au principal, et notamment les dispositions prévoyant la déchéance de concessions octroyées au terme d'un tel appel d'offres, telles que celles figurant à l'article 23, paragraphe 3, du projet de convention, doivent être formulées de manière claire, précise et univoque, ce qu'il appartient à la juridiction de renvoi de vérifier.

— Les articles 43 CE et 49 CE doivent être interprétés en ce sens qu'ils s'opposent à une réglementation nationale qui empêche de fait toute activité transfrontalière dans le secteur des jeux, indépendamment de la forme sous laquelle cette activité s'exerce et, en particulier, dans les cas où un contact direct entre le consommateur et l'opérateur a lieu, et où les intermédiaires de l'entreprise présents sur le territoire national peuvent être soumis à un contrôle physique à des fins de police. Il appartient à la juridiction de renvoi de vérifier si tel est le cas en ce qui concerne l'article 23, paragraphe 3, du projet de convention.

Sur la troisième question

39 Par sa troisième question, la juridiction de renvoi demande, en substance, si les articles 43 CE et 49 CE doivent être interprétés en ce sens que, en l'état actuel du droit de l'Union, la circonstance qu'un opérateur dispose, dans l'État membre dans lequel il est établi, d'une autorisation lui permettant d'offrir des jeux de hasard fait obstacle à ce qu'un autre État membre subordonne la possibilité, pour un tel opérateur, d'offrir de tels services à des consommateurs se trouvant sur son territoire, à la détention d'une autorisation délivrée par ses propres autorités.

40 À cet égard, la Cour a déjà jugé que, eu égard à la large marge d'appréciation appartenant aux États membres en ce qui concerne les objectifs qu'ils entendent poursuivre et le niveau de protection de consommateurs qu'ils recherchent et à l'absence de toute harmonisation en matière de jeux de hasard, une obligation de reconnaissance mutuelle des autorisations délivrées par les divers États membres ne saurait exister au regard de l'état actuel du droit de l'Union (voir, en ce sens, arrêts

du 8 septembre 2010, Stoß e.a., C-316/07, C-358/07 à C-360/07, C-409/07 et C-410/07, p. I-8069, point 112, ainsi que du 15 septembre 2011, Dickinger et Ömer, C-347/09, Rec. p. I-8185, points 96 et 99).

41 Ainsi, chaque État membre demeure en droit de subordonner la possibilité pour tout opérateur désireux d'offrir des jeux de hasard à des consommateurs se trouvant sur son territoire à la détention d'une autorisation délivrée par ses autorités compétentes, sans que la circonstance qu'un opérateur particulier dispose déjà d'une autorisation délivrée dans un autre État membre puisse y faire obstacle (voir arrêt Stoß e.a., précité, point 113).

42 En effet, les différents États membres ne disposent pas nécessairement des mêmes moyens pour contrôler les jeux de hasard et ne font pas forcément les mêmes choix à cet égard. Le fait qu'un niveau particulier de protection des consommateurs peut être atteint dans un État membre donné par l'application de techniques sophistiquées de contrôle et de surveillance ne permet pas de conclure que le même niveau de protection peut être atteint dans d'autres États membres ne disposant pas de ces moyens ou n'ayant pas fait les mêmes choix. Un État membre peut, par ailleurs, légitimement être amené à vouloir surveiller une activité économique se déroulant sur son territoire, ce qui lui serait impossible s'il devait se fier à des contrôles effectués par les autorités d'un autre État membre au moyen de systèmes régulateurs qu'il ne maîtrise pas lui-même (voir, en ce sens, arrêt Dickinger et Ömer, précité, point 98).

43 Il s'ensuit qu'il y a lieu de répondre à la troisième question préjudicielle que les articles 43 CE et 49 CE doivent être interprétés en ce sens que, en l'état actuel du droit de l'Union, la circonstance qu'un opérateur dispose, dans l'État membre dans lequel il est établi, d'une autorisation lui permettant d'offrir des jeux de hasard ne fait pas obstacle à ce qu'un autre État membre subordonne, dans le respect des exigences du droit de l'Union, la possibilité, pour un tel opérateur, d'offrir de tels services à des consommateurs se trouvant sur son territoire, à la détention d'une autorisation délivrée par ses propres autorités.

Sur la quatrième question

44 Compte tenu de la réponse apportée à la troisième question, il n'y a pas lieu de répondre à la quatrième question posée par la juridiction de renvoi.

Sur les dépens

45 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 (troisième chambre) dit pour droit:

1) Les articles 43 CE et 49 CE doivent être interprétés en ce sens qu'ils ne s'opposent pas à une législation nationale qui impose, aux sociétés souhaitant exercer des activités liées aux jeux de hasard, l'obligation d'obtenir une autorisation de police, en plus d'une concession délivrée par l'État afin d'exercer de telles activités, et qui limite l'octroi d'une telle autorisation notamment aux demandeurs qui détiennent déjà une telle concession.

2) Les articles 43 CE et 49 CE ainsi que les principes d'égalité de traitement et d'effectivité doivent être interprétés en ce sens qu'ils s'opposent à ce qu'un État membre qui a, en violation du droit de l'Union, exclu une catégorie d'opérateurs de l'attribution de

concessions pour l'exercice d'une activité économique, et qui cherche à remédier à cette violation en mettant en concours un nombre important de nouvelles concessions, protège les positions commerciales acquises par les opérateurs existants en prévoyant, notamment, des distances minimales entre les implantations des nouveaux concessionnaires et celles des opérateurs existants.

Il découle des articles 43 CE et 49 CE, du principe d'égalité de traitement, de l'obligation de transparence ainsi que du principe de sécurité juridique que les conditions et les modalités d'un appel d'offres, tel que celui en cause dans les affaires au principal, et notamment les dispositions prévoyant la déchéance de concessions octroyées au terme d'un tel appel d'offres, telles que celles figurant à l'article 23, paragraphe 3, du projet de convention entre l'administration autonome des monopoles de l'État et l'adjudicataire de la concession concernant des jeux de hasard afférents aux événements autres que les courses de chevaux, doivent être formulées de manière claire, précise et univoque, ce qu'il appartient à la juridiction de renvoi de vérifier.

Les articles 43 CE et 49 CE doivent être interprétés en ce sens qu'ils s'opposent à une réglementation nationale qui empêche de fait toute activité transfrontalière dans le secteur des jeux, indépendamment de la forme sous laquelle cette activité s'exerce et, en particulier, dans les cas où un contact direct entre le consommateur et l'opérateur a lieu, et où les intermédiaires de l'entreprise présents sur le territoire national peuvent être soumis à un contrôle physique à des fins de police. Il appartient à la juridiction de renvoi de vérifier si tel est le cas en ce qui concerne l'article 23, paragraphe 3, dudit projet de convention.

3) **Les articles 43 CE et 49 CE doivent être interprétés en ce sens que, en l'état actuel du droit de l'Union, la circonstance qu'un opérateur dispose, dans l'État membre dans lequel il est établi, d'une autorisation lui permettant d'offrir des jeux de hasard ne fait pas obstacle à ce qu'un autre État membre subordonne, dans le respect des exigences du droit de l'Union, la possibilité, pour un tel opérateur, d'offrir de tels services à des consommateurs se trouvant sur son territoire, à la détention d'une autorisation délivrée par ses propres autorités.**

Signatures