Recueil de la jurisprudence

CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL
M. ATHANASIOS RANTOS
présentées le 7 avril 2022 [1]

Affaires jointes C-475/20 à C-482/20

Admiral Gaming Network Srl (C-475/20)
contre
Agenzia delle Dogane e dei Monopoli,
Ministero dell'Economia e delle Finanze,
Presidente del Consiglio dei Ministri,
IGT Lottery SpA, anciennement Lottomatica Holding Srl
en présence de
Lottomatica Videolot Rete Spa,
Associazione concessionari apparecchi da intrattenimento – ACADI
et
Cirsa Italia SpA (C-476/20)
Gamenet SpA (C-478/20)
NTS Network SpA (C-479/20)
Sisal Entertainment SpA (C-480/20)
Snaitech SpA., anciennement Snai SpA (C-482/20)
contre
Agenzia delle Dogane e dei Monopoli
en présence de
Coordinamento delle associazioni per la tutela dell'ambiente e dei diritti degli utenti e consumatori (Codacons) (C-476/20, C-478/20, C-480/20 et C-482/20),
Se. Ma. di Francesco Senese (C-476/20, C-478/20 et C-479/20),
Associazione concessionari apparecchi da intrattenimento – ACADI (C-476/20, C-478/20 et C-479/20),
Criga Soc. cons. arl (C-478/20),
NAZ S.r.l. unipersonale, già Replay Srl (C-480/20),
Presidenza del Consiglio dei Ministri (C-480/20 et C-482/20),
Giog S.r.l. (C-482/20),
Codere Network SpA (C-482/20)
et
Codere Network SpA (C-477/20)
contre

[1] Langue originale : le français.

Agenzia delle Dogane e dei Monopoli,
Ministero dell'Economia e delle Finanze,
Presidenza del Consiglio dei Ministri
en présence de
Hbg Connex SpA,
Nbg Srl,
Seven Beers,
Nologames Srl,
Marchionni Games Sas,
Elettrogiochi di Marchionni Sauro,
Mm Games Chioggia Srl,
Replay Srl,
Trevigiochi New Srl,
Luxor di Dong Feng,
Mm Games Srl,
Mm Games Mestre Srl,
Bellagio Srl,
Trilioner Srl,
Dubai Srl,
Associazione concessionari apparecchi da intrattenimento – ACADI
et
Snaitech SpA, anciennement Cogetech SpA (C-481/20)
contre
Agenzia delle Dogane e dei Monopoli,
Presidenza del Consiglio dei Ministri,
Se. Ma. di Francesco Senese
en présence de
Associazione concessionari apparecchi da intrattenimento – ACADI

[demandes de décision préjudicielle formées par le Consiglio di Stato (Conseil d'État, Italie)]

« Renvoi préjudiciel – Liberté d'établissement – Article 49 TFUE – Libre prestation des services – Article 56 TFUE – Restrictions – Jeux de hasard – Concessions pour l'activité de collecte de paris – Réglementation nationale réduisant les compensations dues aux concessionnaires – Principe de la confiance légitime »

I. Introduction

1. Les présentes demandes de décision préjudicielle ont été introduites par le Consiglio di Stato (Conseil d'État, Italie) dans le cadre de litiges opposant des sociétés gestionnaires de jeux de hasard au moyen des machines de jeux à sous en Italie (ci-après les « concessionnaires ») à

l'Agenzia delle dogane e dei monopoli (Agence des douanes et des monopoles, Italie) et concernant une réglementation nationale réduisant una tantum les ressources étatiques mises à disposition de ces concessionnaires.

2. Par ses questions, la juridiction de renvoi cherche à savoir si la réglementation nationale en cause au principal constitue une restriction, d'une part, à la liberté d'établissement (article 49 TFUE) ou à la libre prestation des services (article 56 TFUE) et, d'autre part, au principe de la confiance légitime. Dans l'affirmative, cette juridiction demande si une telle restriction est justifiée par des raisons impérieuses d'intérêt général et proportionnée aux objectifs poursuivis.

II. Le cadre juridique : le droit italien

3. L'article 14 de la loi n° 23 du 11 mars 2014 [2] dispose :

« 1. Le gouvernement est habilité à mettre en œuvre, au moyen des décrets législatifs prévus à l'article 1er, la réorganisation des dispositions en vigueur en matière de jeu, en réorganisant toutes les règles en vigueur sous la forme d'un code des dispositions relatives au jeu, sans préjudice du modèle organisationnel fondé sur le régime de la concession et de l'autorisation, dans la mesure où il est indispensable pour la protection de la confiance légitime, de l'ordre et de la sécurité publique, pour la conciliation entre les intérêts du Trésor public et les intérêts locaux ainsi que les intérêts généraux en matière de santé publique, pour la prévention du recyclage des revenus des activités criminelles ainsi que pour garantir le versement régulier des prélèvements fiscaux frappant les jeux.

2. La réorganisation prévue au paragraphe premier est effectuée dans le respect des principes et lignes directrices suivants :

[...]

g) révision des rémunérations et [des] commissions dues aux concessionnaires et aux autres opérateurs selon le critère de progressivité liée au volume de collecte des mises ;

[...] »

4. L'article 1er, paragraphe 649, de la loi n° 190 du 23 décembre 2014 [3] énonce :

« Aux fins de participation à l'objectif d'assainissement des finances publiques et dans l'attente d'une réorganisation en profondeur des rémunérations et [des] commissions dues aux concessionnaires et aux autres opérateurs de la filière dans le cadre du réseau de collecte des mises pour le compte de l'État, en application de l'article 14, paragraphe 2, sous g), de la [loi d'habilitation], les ressources étatiques mises, à titre de commission, à disposition des concessionnaires et des personnes qui, en fonction de leurs rôles respectifs, opèrent dans la

[2] Legge n. 23 « Delega al Governo recante disposizioni per un sistema fiscale più equo, trasparente e orientato alla crescita » (loi n° 23, concernant la délégation au gouvernement portant mesures pour un système fiscal plus équitable, transparent et axé sur la croissance), du 11 mars 2014 (GURI n° 59, du 12 mars 2014) (ci-après la « loi d'habilitation »).

[3] Legge n. 190 « Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2015) » [loi n° 190, portant dispositions pour la formation du budget annuel et pluriannuel de l'État (loi de stabilité pour 2015), du 23 décembre 2014] (supplément ordinaire à la GURI n° 300, du 29 décembre 2014) (ci-après la « loi de stabilité pour 2015 »).

gestion des jeux et la collecte des mises à l'aide des appareils visés à l'article 110, paragraphe 6, du texte unique du décret royal nº 773 du 18 juin 1931 sont réduites d'un montant de 500 millions d'euros par an, à compter de l'année 2015. Par conséquent, à partir du 1er janvier 2015 :

a) le montant total des mises récoltées au moyen des appareils précités net des gains versés est versé aux concessionnaires par les opérateurs de la filière. Les concessionnaires communiquent à l'Agence des douanes et des monopoles le nom des opérateurs de la filière qui ne procèdent pas à ce versement, aux fins notamment d'une éventuelle plainte auprès de l'autorité judiciaire compétente ;

b) les concessionnaires, dans le cadre de l'exercice des fonctions publiques qui leur sont confiées, en plus de ce qui est versé à l'État ordinairement, à titre d'impôts et autres charges dus en vertu de la législation en vigueur et sur la base des conventions de concession, verseront également, annuellement, la somme de 500 millions d'euros, entre les mois d'avril et octobre de chaque année, chacun en proportion du nombre d'appareils qui lui étaient attribués à la date du 31 décembre 2014. Le nombre d'appareils visés à l'article 110, paragraphe 6, sous a) et b), du texte unique du décret royal nº 773 du 18 juin 1931 attribué à chaque concessionnaire ainsi que les modalités par lesquelles le versement est effectué sont fixés par une décision du directeur de l'Agence des douanes et des monopoles, adoptée pour le 15 janvier 2015 au plus tard, après examen des données. Il sera procédé par une décision similaire à la modification du nombre d'appareils fixés conformément à ce qui précède, à compter de l'année 2016 ;

c) les concessionnaires, dans le cadre de l'exercice des fonctions publiques qui leur sont confiées, répartissent entre les autres opérateurs de la filière les sommes restantes, disponibles pour leurs rémunérations et commissions, en renégociant les contrats correspondant et en versant les rémunérations et commissions exclusivement au regard de la conclusion des contrats renégociés. »

5. L'article 1er, paragraphe 649, de la loi de stabilité pour 2015 a été mis en application par le décret nº 388 du 15 janvier 2015 [4].

6. L'article 1er, paragraphe 920, de la loi nº 208 du 28 décembre 2015 [5] a abrogé cette disposition, tandis que l'article 1er, paragraphe 921, de cette loi a établi que ladite disposition « [s]'interprète en ce sens que la réduction annuelle des ressources étatiques mises, à titre de commission, à disposition des concessionnaires et des personnes qui, en fonction de leurs compétences respectives, opèrent dans la gestion des jeux et la collecte des mises à l'aide des appareils visés à l'article 110, paragraphe 6, du texte unique du décret royal nº 773 du 18 juin 1931, s'applique à chacun des opérateurs de la filière en proportion de sa participation à la distribution de la commission, sur la base des accords contractuels correspondant, en tenant compte de leur durée en 2015 ».

[4] Decreto direttoriale n.°388 dell'Amministrazione Autonoma dei Monopoli di Stato (AAMS) (décret nºº388 de l'administration autonome des monopoles d'État), du 15 janvier 2015 (prot. nº 4076 RU).

[5] Legge n. 208 « Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2016) » [loi nº 208 relative au budget annuel et pluriannuel de l'État (loi de stabilité pour 2016)] (supplément ordinaire à la GURI nº 302, du 30 décembre 2015) (ci-après la « loi de stabilité pour 2016 »).

III. Les litiges au principal, les questions préjudicielles et la procédure devant la Cour

7. Par des conventions de concession conclues au cours de l'année 2013, à la suite d'un appel d'offres publié en 2011, les concessionnaires ont été chargés de la gestion des appareils en cause au principal [6]. Cet appel d'offres fixait, notamment, les modalités pour déterminer la commission de ces concessionnaires.

8. En application de l'article 1er, paragraphe 649, de la loi de stabilité pour 2015, qui prévoyait la réduction des ressources étatiques mises à disposition des concessionnaires d'un montant de 500 millions d'euros par an sur la base du nombre d'appareils attribués (ci-après le « prélèvement litigieux »), l'Amministrazione Autonoma dei Monopoli di Stato (administration autonome des monopoles d'État, Italie), par le décret no 388 du 15 janvier 2015, a procédé, pour l'année 2015, à l'estimation du nombre d'appareils attribués à chaque concessionnaire et à la liquidation des sommes dues en conséquence. Par la suite, l'article 1er, paragraphes 920 et 921, de la loi de stabilité pour 2016 a limité le prélèvement litigieux à la seule année 2015 et a reparti ce prélèvement litigieux parmi tous les opérateurs de la filière et non plus seulement parmi les concessionnaires.

9. Les concessionnaires ont formé des recours devant le Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (tribunal administratif régional du Latium, Italie) contre le prélèvement litigieux, en ce qu'il réduirait de façon importante leur marge bénéficiaire et serait illégal, au motif que les dispositions qu'il met à exécution seraient contraires au droit de l'Union ou aux dispositions constitutionnelles italiennes.

10. Le Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (tribunal administratif régional du Latium) ayant rejeté ce recours par arrêt du 1er août 2019 [7], les concessionnaires ont formé un pourvoi devant le Consiglio di Stato (Conseil d'État), lequel a décidé, dans chacun des litiges au principal, de surseoir à statuer et de poser à la Cour les questions préjudicielles suivantes, qui sont libellées dans des termes identiques dans toutes les affaires :

« 1) L'introduction d'une disposition telle que celle contenue à l'article 1er, paragraphe 649, de la loi [de stabilité pour 2015], qui réduit les rémunérations et les commissions uniquement à l'égard d'une catégorie limitée et spécifique d'opérateurs, à savoir uniquement les opérateurs des jeux pratiqués avec des machines de jeux, et non pas à l'égard de tous les opérateurs du secteur du jeu, est-elle compatible avec l'exercice de la liberté d'établissement garantie par l'article 49 TFUE et avec l'exercice de la libre prestation des services garantie par l'article 56 TFUE ?

2) L'introduction d'une disposition telle que celle précitée, contenue à l'article 1er, paragraphe 649, de la loi [de stabilité pour 2015], qui, pour des raisons exclusivement économiques, réduit, au cours de la durée d'une convention de concession conclue entre une société et une administration de l'État italien, la commission stipulée dans ladite convention, est-elle compatible avec le principe de droit européen de la protection de la confiance légitime ? »

6 Il s'agit, plus précisément, des appareils dénommés « amusement with prize (AWP) » et « video lottery terminal (VLT) ».

7 Au cours de la procédure, le Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (tribunal administratif régional du Latium) a saisi d'une question de constitutionnalité de l'article 1er, paragraphe 649, de la loi de stabilité pour 2015 la Corte costituzionale (Cour constitutionnelle, Italie), laquelle, à la suite de l'entrée en vigueur de la loi de stabilité pour 2016, qui a abrogé cette disposition, lui a renvoyé l'affaire en vue d'un réexamen de la pertinence de cette question. Le Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (tribunal administratif régional du Latium) a ensuite rejeté le recours en considérant, pour l'essentiel, que l'entrée en vigueur de l'article 1er, paragraphes 920 et 921, de la loi de stabilité pour 2016 avait éliminé tout possible vice d'illégalité des dispositions pertinentes.

11. La Cour a décidé de joindre ces affaires aux fins des phases écrite et orale de la procédure ainsi que de l'arrêt, eu égard à leur connexité, et de poser à la juridiction de renvoi une question visant à clarifier si lesdites affaires concernent une situation purement interne ne relevant pas du champ d'application du droit de l'Union.

12. Des observations écrites ont été déposées par les concessionnaires, le gouvernement italien, ainsi que par la Commission européenne. Ces parties ont également présenté des observations orales lors de l'audience de plaidoiries qui s'est tenue le 27 janvier 2022.

IV. Analyse

A. Sur la compétence de la Cour

13. Avant d'aborder l'examen du fond des questions préjudicielles, il me semble utile d'écarter tout doute quant à la compétence de la Cour pour se prononcer sur les questions préjudicielles.

14. En effet, bien que les concessionnaires soient tous des sociétés italiennes et que les éléments des présentes affaires semblent prima facie être cantonnés à l'intérieur d'un seul État membre, à savoir l'Italie, il suffit de constater que certaines de ces sociétés sont contrôlées par des sociétés d'autres États membres [8] et que, ainsi que l'a souligné la Commission dans ses observations écrites et lors de l'audience, les discriminations « à rebours » sont interdites par le droit italien [9].

15. J'estime donc que la Cour est compétente pour répondre aux questions préjudicielles.

B. Sur la première question préjudicielle

16. Par sa première question, la juridiction de renvoi cherche à savoir, en substance, si les articles 49 et 56 TFUE s'opposent à une réglementation nationale, telle que celle en cause au principal, qui réduit de 500 millions d'euros, pour l'année 2015, la rémunération d'une seule catégorie d'opérateurs du secteur des jeux de hasard, à savoir les opérateurs du secteur des jeux pratiqués sur des machines à sous (concessionnaires et détaillants).

17. Cette juridiction, d'une part, estime que la réglementation nationale en cause au principal a imposé un prélèvement économique avec effet rétroactif sur les concessionnaires, ce qui comporte une restriction aux libertés garanties par les articles 49 et 56 TFUE, et, d'autre part, doute que cette restriction soit justifiée par des raisons impérieuses d'intérêt général, dans la mesure où elle semble être inspirée exclusivement par des raisons liées à l'assainissement des finances publiques.

[8] Par ailleurs, une autre société concessionnaire visée par le prélèvement, à savoir Global Starnet Ltd, qui est elle-même une société étrangère, a formé, contre le décret n°°388 du 15 janvier 2015, un recours qui a suscité une demande de décision préjudicielle ultérieure (affaire C-463/21), suspendue dans l'attente de la décision à intervenir dans les présentes affaires jointes.

[9] À cet égard, je rappelle que la Cour s'est déclarée à maintes reprises compétente pour statuer sur une demande de décision préjudicielle portant sur des dispositions du droit de l'Union, dans des situations dans lesquelles, même si les faits au principal ne relèvent pas directement du champ d'application de ce droit, les dispositions dudit droit ont été rendues applicables par le droit national en raison d'un renvoi opéré par ce dernier au contenu de celles-ci [voir arrêt du 21 novembre 2019, Deutsche Post e.a. (C-203/18 et C-374/18, EU:C:2019:999, point 36 ainsi que jurisprudence citée)]. Par ailleurs, en l'espèce, aucune des parties au litige ne met véritablement en cause la compétence de la Cour ou la recevabilité des questions préjudicielles.

18. Dans les points qui suivent, j'examinerai si la réglementation nationale en cause au principal constitue une restriction à la liberté d'établissement ou à la libre prestation des services garanties par les articles 49 et 56 TFUE (section 1) et, dans l'affirmative, je préciserai les conditions pour qu'une telle restriction puisse être justifiée par des raisons impérieuses d'intérêt général (section 2), sous l'angle de l'existence d'une telle justification [section 2, sous a)] et de la proportionnalité de la réglementation nationale en cause au principal aux objectifs poursuivis [section 2, sous b)] avant d'apporter une réponse à la première question (section 3).

1. Sur l'existence d'une restriction aux libertés garanties par les articles 49 et 56 TFUE

19. Selon une jurisprudence constante de la Cour, doivent être considérées comme des restrictions à la liberté d'établissement ou à la libre prestation des services [10] toutes les mesures qui interdisent, gênent ou rendent moins attrayant l'exercice des libertés garanties par les articles 49 et 56 TFUE [11].

20. En l'espèce, ainsi que le relève la Commission, il me paraît évident que la réduction des ressources étatiques mises à disposition des concessionnaires, postérieurement à l'octroi des concessions, est de nature à affecter la rentabilité des investissements effectués par ces concessionnaires et à rendre moins attrayant l'exercice de l'activité des jeux de hasard pour ceux-ci [12].

21. Par ailleurs, cette constatation ne me semble être véritablement remise en cause par aucune des parties dans les affaires au principal [13]. Le gouvernement italien, en particulier, a fait valoir, à cet égard, que le prélèvement litigieux a eu un impact minimal sur les concessionnaires, ce qui, en tout état de cause, n'empêche pas que ce prélèvement constitue une restriction aux libertés fondamentales [14].

22. Je suis donc d'avis que la réglementation nationale en cause au principal est de nature à constituer une restriction aux libertés garanties par les articles 49 et 56 TFUE.

2. Sur l'existence de justifications à la restriction

23. Selon une jurisprudence constante de la Cour, la réglementation des jeux de hasard fait partie des domaines dans lesquels des divergences considérables d'ordre moral, religieux et culturel existent entre les États membres. En l'absence d'une harmonisation au niveau de l'Union en la matière, les États membres jouissent d'un large pouvoir d'appréciation en ce qui concerne le choix du niveau de protection des consommateurs et de l'ordre social, qu'ils considèrent le plus approprié. Les États membres sont par conséquent libres de fixer les objectifs de leur politique en matière de jeux de hasard et, le cas échéant, de définir avec précision le niveau de protection

[10] Je rappelle, en passant, que les jeux de hasard sont des services qui peuvent être fournis tant par le biais d'un établissement stable que dans le cadre d'une prestation de services et que, en l'espèce, il n'est pas nécessaire d'opérer une distinction entre la liberté d'établissement et la libre prestation des services.

[11] Voir arrêt du 20 décembre 2017, Global Starnet (C-322/16, EU:C:2017:985, point 35 et jurisprudence citée).

[12] Voir, par analogie, arrêt du 20 décembre 2017, Global Starnet (C-322/16, EU:C:2017:985, point 36), et conclusions de l'avocat général Wahl dans l'affaire Global Starnet (C-322/16, EU:C:2017:442, point 38).

[13] Je remarque que la discussion entre les parties a concerné surtout les questions de l'existence de justifications fondées sur des raisons impérieuses d'intérêt général et du caractère proportionnel de la réglementation nationale en cause au principal à l'égard des objectifs poursuivis.

[14] En effet, il est de jurisprudence constante que la notion de « restriction » aux libertés fondamentales n'est pas soumise à une règle « de minimis » [voir, notamment, en ce sens, arrêt du 3 décembre 2014, De Clercq e.a. (C-315/13, EU:C:2014:2408, point 61 ainsi que jurisprudence citée)].

recherché. Toutefois, les restrictions que les États membres imposent doivent satisfaire aux conditions qui ressortent de la jurisprudence de la Cour en ce qui concerne notamment leur justification par des raisons impérieuses d'intérêt général et leur proportionnalité [15].

24. De ce fait, afin d'examiner si la réglementation nationale en cause au principal peut être justifiée, il convient de déterminer, d'une part, si cette réglementation, compte tenu de ses objectifs, poursuit des raisons impérieuses d'intérêt général et, d'autre part, si les dispositions pertinentes sont conformes au principe de proportionnalité.

a) Sur l'existence de raisons impérieuses d'intérêt général

25. S'agissant des objectifs poursuivis par la réglementation nationale en cause au principal, je constate que l'article 1er, paragraphe 649, de la loi de stabilité pour 2015 a introduit le prélèvement litigieux, d'une part, « [a]ux fins de participation à l'objectif d'assainissement des finances publiques » et, d'autre part, « dans l'attente d'une réorganisation en profondeur des rémunérations et [des] commissions dues aux concessionnaires et aux autres opérateurs de la filière dans le cadre du réseau de collecte des mises pour le compte de l'État, en application de la [loi d'habilitation] ».

26. En ce qui concerne, d'une part, l'objectif d'assainissement des finances publiques, je rappelle que la Cour a itérativement jugé que le seul objectif de maximiser les recettes du Trésor public ne saurait permettre une restriction à la libre prestation des services [16]. Partant, le seul objectif déclaré du prélèvement litigieux, à savoir l'assainissement des finances publiques, ne constitue pas une justification valable à la restriction que comporte la réglementation nationale en cause au principal.

27. Toutefois, la Cour a également jugé que la circonstance qu'une restriction aux activités de jeux de hasard bénéficie accessoirement au budget de l'État membre concerné n'empêche pas cette restriction d'être justifiée dans la mesure où elle poursuit d'abord effectivement des objectifs relatifs à des raisons impérieuses d'intérêt général, ce qu'il appartient à la juridiction nationale de vérifier [17].

28. À cet égard, le gouvernement italien, dans ses observations écrites et lors de l'audience, a fait valoir que, au-delà du libellé des dispositions pertinentes, celles-ci s'insèrent dans un contexte plus large de rééquilibre du secteur des jeux de hasard. Dans ce contexte, la réglementation nationale en cause au principal poursuivrait également l'objectif de réduire la rentabilité de l'activité des jeux de hasard afin de lutter contre la diffusion de jeux illégaux et de protéger les tranches les plus faibles de la population des effets liés aux jeux de hasard, notamment du risque de dépendance au jeu.

29. Or, de tels objectifs, pour autant qu'ils soient pertinents en l'espèce, me paraissent prima facie susceptibles de constituer des raisons impérieuses d'intérêt général aptes à justifier une restriction à la liberté d'établissement ou à la libre prestation des services.

15 Voir arrêt du 20 décembre 2017, Global Starnet (C-322/16, EU:C:2017:985, points 39 et 40 ainsi que jurisprudence citée).

16 Voir arrêt du 11 juin 2015, Berlington Hungary e.a. (C-98/14, EU:C:2015:386, point 60 ainsi que jurisprudence citée).

17 Voir arrêt du 11 juin 2015, Berlington Hungary e.a. (C-98/14, EU:C:2015:386, point 61 ainsi que jurisprudence citée).

30. Cela étant, il incombe à la juridiction de renvoi, qui, dans sa demande de décision préjudicielle, n'a pas relevé l'existence de tels objectifs, d'identifier les objectifs effectivement poursuivis par la réglementation en cause au principal [18] et, plus précisément, de vérifier si cette réglementation poursuit, outre l'objectif déclaré d'assainissement des finances publiques, également les objectifs de prévenir la diffusion de jeux illégaux et de protéger les tranches les plus faibles de la population du risque de dépendance au jeu.

31. En ce qui concerne, d'autre part, la réorganisation des rémunérations et des commissions évoquée à l'article 1er, paragraphe 649, de la loi de stabilité pour 2015, je constate que l'article 14 de la loi d'habilitation prévoyait effectivement que le gouvernement était habilité à mettre en œuvre la réorganisation des dispositions en vigueur en matière de jeu, y compris la révision des rémunérations et des commissions dues aux concessionnaires et aux autres opérateurs de la filière du jeu de hasard « selon le critère de progressivité liée au volume de collecte des mises ».

32. Toutefois, sous réserve des vérifications qu'il incombe à la juridiction de renvoi d'effectuer, il ne me semble pas qu'une telle réorganisation générale ait été poursuivie par la réglementation nationale en cause au principal. En effet, ainsi qu'il ressort du libellé de l'article 1er, paragraphe 649, de la loi de stabilité pour 2015, cette réglementation intervient *dans l'attente de cette réorganisation* et à des fins d'assainissement des finances publiques (et non pas d'une réorganisation des rémunérations et des commissions) [19]. En outre, le prélèvement litigieux a été déterminé non pas *selon le critère de progressivité liée au volume de collecte des mises* prévu par la loi d'habilitation, mais selon un niveau fixe et réparti entre concessionnaires [20] sur la base du nombre d'appareils gérés, indépendamment de la rentabilité de ceux-ci [21].

b) Sur la proportionnalité de la restriction aux objectifs poursuivis

33. Selon une jurisprudence constante de la Cour, les restrictions imposées par les États membres doivent être propres à garantir la réalisation de l'objectif poursuivi et ne pas aller au-delà de ce qui est nécessaire pour atteindre cet objectif. Il y a lieu, en outre, de rappeler, dans ce contexte, qu'une législation nationale n'est propre à garantir la réalisation de l'objectif invoqué que si elle répond effectivement au souci de l'atteindre d'une manière cohérente et systématique [22].

34. Selon une jurisprudence également constante de la Cour, c'est à l'État membre cherchant à se prévaloir d'un objectif propre à légitimer l'entrave à la libre prestation des services qu'il incombe de fournir à la juridiction appelée à se prononcer sur cette question tous les éléments de nature à permettre à celle-ci de s'assurer que ladite mesure satisfait bien aux exigences découlant du principe de proportionnalité [23].

35. En l'occurrence, il appartient à la juridiction de renvoi de vérifier, sur la base des éléments fournis par l'État membre concerné, si la réglementation nationale en cause au principal, en réduisant la rentabilité de l'activité des jeux de hasard, est nécessaire pour atteindre, de manière

18 Voir arrêt du 20 décembre 2017, Global Starnet (C-322/16, EU:C:2017:985, point 43 et jurisprudence citée).

19 D'ailleurs, cette réglementation n'intervient que sur une partie du secteur des jeux de hasard, à savoir celle relative aux machines de jeux à sous.

20 Le prélèvement litigieux a été ensuite réparti parmi tous les opérateurs de la filière par l'article 1er, paragraphes 920 et 921 de la loi de stabilité pour 2016.

21 Par ailleurs, sans préjudice des vérifications qui incombent à la juridiction de renvoi, il ne ressort pas des éléments du dossier que ladite réorganisation ait été accomplie par la suite.

22 Voir arrêt du 11 juin 2015, Berlington Hungary e.a. (C-98/14, EU:C:2015:386, point 64 ainsi que jurisprudence citée).

23 Voir arrêt du 11 juin 2015, Berlington Hungary e.a. (C-98/14, EU:C:2015:386, point 65 ainsi que jurisprudence citée).

cohérente et systématique, les objectifs supplémentaires évoqués par le gouvernement italien, à savoir ceux de prévenir la diffusion de jeux illégaux et de protéger les tranches les plus faibles de la population du risque de dépendance au jeu [24], et ne va pas au-delà de ce qui est nécessaire pour atteindre ces objectifs.

36. À cette fin, cette juridiction doit effectuer une appréciation globale des circonstances entourant l'adoption et la mise en œuvre de la réglementation nationale en cause au principal. Parmi ces circonstances, à mon avis, il ne saurait être négligé que, tout en ayant un caractère temporaire et partiel, ne concernant qu'un sous-secteur particulier, bien que très lucratif, dans le secteur plus large des jeux de hasard [25], cette réglementation, loin d'être une mesure isolée, s'inscrit dans le cadre plus large défini par la loi de stabilité pour 2015 et concerne l'adoption de plusieurs mesures, y compris des mesures d'assainissement économique, dans des domaines les plus différents.

3. Réponse à apporter à la première question

37. Au vu de tout ce qui précède, je propose de répondre à la première question qu'une réglementation nationale qui réduit una tantum les ressources étatiques mises à disposition des concessionnaires de jeux de hasard au moyen des machines de jeux à sous constitue une restriction à la liberté d'établissement ou à la libre prestation des services garanties respectivement par les articles 49 et 56 TFUE, en ce qu'elle est de nature à rendre moins attrayant l'exercice de l'activité des jeux de hasard au moyen des machines à sous.

38. Une telle restriction peut néanmoins être justifiée par des raisons impérieuses d'intérêt général, pour autant que la juridiction nationale conclue, au terme d'une appréciation globale des circonstances entourant l'adoption et la mise en œuvre de cette réglementation, qu'elle poursuit effectivement, de manière cohérente et systématique, des objectifs d'intérêt général, tels que ceux de prévenir la diffusion de jeux illégaux et de protéger les tranches les plus faibles de la population du risque de dépendance au jeu, la seule circonstance qu'une restriction aux activités de jeux de hasard vise l'objectif d'assainissement des finances publiques ne faisant pas obstacle à ce que cette restriction puisse être regardée comme poursuivant d'abord effectivement de tels objectifs et qu'elle les poursuit de manière cohérente et systématique.

C. Sur la seconde question préjudicielle

39. Par sa seconde question, la juridiction de renvoi cherche à savoir, en substance, si le principe de protection de la confiance légitime s'oppose à une réglementation nationale, telle que celle en cause au principal, qui, pour des raisons exclusivement économiques, réduit la commission stipulée dans une convention de concession entre une société et l'administration de l'État membre concerné au cours de la durée de cette convention.

[24] Pourvu qu'elle poursuive effectivement ces objectifs, ce qu'il appartient à la juridiction de renvoi de vérifier (voir points 30 à 32 des présentes conclusions).

[25] En effet, cette réglementation n'est restée en vigueur que pour un an (l'année 2015) et n'a concerné que les jeux de hasard liés à l'exploitation des machines à sous.

40. Cette juridiction doute que la réglementation nationale en cause au principal soit compatible avec ce principe, étant donné qu'elle a une incidence sur les relations de concession déjà en cours et apparaît comme imprévisible pour un entrepreneur prudent et attentif [26].

41. Selon une jurisprudence constante de la Cour, le principe de sécurité juridique, qui a pour corollaire celui de la protection de la confiance légitime, exige, notamment, que les règles de droit soient claires, précises et prévisibles dans leurs effets, en particulier lorsqu'elles peuvent avoir sur les individus et les entreprises des conséquences défavorables. Cependant, un opérateur économique ne saurait placer sa confiance dans l'absence totale de modification législative, mais peut uniquement mettre en cause les modalités d'application d'une telle modification [27].

42. Toujours selon une jurisprudence constante de la Cour, la possibilité de se prévaloir du principe de protection de la confiance légitime est ouverte à tout opérateur économique à l'égard duquel une autorité nationale a fait naître des espérances fondées. Toutefois, lorsqu'un opérateur économique prudent et avisé est en mesure de prévoir l'adoption d'une mesure de nature à affecter ses intérêts, il ne saurait invoquer le bénéfice d'un tel principe lorsque cette mesure est adoptée. De plus, les opérateurs économiques ne sont pas justifiés à placer leur confiance légitime dans le maintien d'une situation existante, qui peut être modifiée dans le cadre du pouvoir d'appréciation des autorités nationales [28].

43. Il incombe à la seule juridiction de renvoi d'examiner si une réglementation nationale telle que celle en cause au principal est conforme au principe de protection de la confiance légitime, la Cour, statuant sur renvoi préjudiciel au titre de l'article 267 TFUE, étant uniquement compétente pour fournir à cette juridiction tous les éléments d'interprétation relevant du droit de l'Union qui peuvent lui permettre d'apprécier cette conformité. La juridiction de renvoi peut tenir compte, à cet effet, de tous les éléments pertinents qui ressortent des termes, de la finalité ou de l'économie des législations concernées [29].

44. À cet égard, je relève, tout d'abord, que, ainsi que cela a été rappelé au point 23 des présentes conclusions, les États membres jouissent d'un large pouvoir d'appréciation en ce qui concerne leur politique en matière de jeux de hasard. Par ailleurs, le secteur des jeux de hasard a fait l'objet d'interventions constantes et variées du législateur italien au cours des dernières années [30].

45. Ensuite, si l'appel d'offres de 2011 prévoyait des règles spécifiques pour la fixation de la commission due aux concessionnaires, qui se sont vu attribuer les concessions au cours de l'année 2013, je relève que, ainsi que le fait valoir le gouvernement italien, la relation contractuelle entre

[26] Par ailleurs, selon ladite juridiction, le caractère exceptionnel de cette mesure ne remet pas en cause la nécessité d'une réponse à la question préjudicielle, puisque l'ampleur de celle-ci est considérable et que le législateur national pourrait adopter une nouvelle mesure identique.

[27] Voir arrêt du 20 décembre 2017, Global Starnet (C-322/16, EU:C:2017:985, points 46 et 47). Plus particulièrement, le principe de sécurité juridique n'exige pas l'absence de modification législative, mais requiert plutôt que le législateur national tienne compte des situations particulières des opérateurs économiques et prévoie, le cas échéant, des adaptations à l'application des nouvelles règles juridiques [voir arrêt du 11 juin 2015, Berlington Hungary e.a. (C-98/14, EU:C:2015:386, point 79 ainsi que jurisprudence citée)].

[28] Voir arrêt du 15 avril 2021, Federazione nazionale delle imprese elettrotecniche ed elettroniche (Anie) e.a. (C-798/18 et C-799/18, EU:C:2021:280, point 42 ainsi que jurisprudence citée).

[29] Voir, notamment, arrêt du 15 avril 2021, Federazione nazionale delle imprese elettrotecniche ed elettroniche (Anie) e.a. (C-798/18 et C-799/18, EU:C:2021:280, point 43 ainsi que jurisprudence citée).

[30] Ces nombreuses interventions du législateur italien ont fait régulièrement l'objet de renvois préjudiciels de la part des juridictions italiennes [voir, notamment, arrêts du 21 octobre 1999, Zenatti (C-67/98, EU:C:1999:514) ; du 6 novembre 2003, Gambelli e.a. (C-243/01, EU:C:2003:597) ; du 6 mars 2007, Placanica e.a. (C-338/04, C-359/04 et C-360/04, EU:C:2007:133) ; du 16 février 2012, Costa et Cifone (C-72/10 et C-77/10, EU:C:2012:80) ; du 28 janvier 2016, Laezza (C-375/14, EU:C:2016:60) ; du 20 décembre 2017, Global Starnet (C-322/16, EU:C:2017:985) ; du 19 décembre 2018, Stanley International Betting et Stanleybet Malta (C-375/17, EU:C:2018:1026), ainsi que du 2 septembre 2021, Sisal e.a. (C-721/19 et C-722/19, EU:C:2021:672)].

des opérateurs économiques et des administrations publiques liées au régime de concession est caractérisée par un « caractère dynamique », qui permet des interventions étatiques justifiées par des objectifs d'intérêt public, d'autant plus si, sous réserve de vérification par la juridiction de renvoi, la réglementation nationale en cause au principal poursuit effectivement les objectifs de lutter contre la diffusion de jeux illégaux et de protéger les tranches les plus faibles de la population du risque de dépendance au jeu, conformément à ce qui est exposé aux points 30 à 32 des présentes conclusions.

46. Enfin, ainsi que le fait valoir le gouvernement italien, la loi d'habilitation, adoptée au cours de l'année 2014, prévoyait la révision des rémunérations et des commissions dues aux concessionnaires et aux autres opérateurs [31].

47. Partant, le prélèvement litigieux imposé aux concessionnaires a constitué, certes, une modification à très bref délai des conditions prévues par les conventions de concessions [32]. Cependant, il me semble que la nature évolutive et de facto incertaine de la législation en matière de jeux de hasard ainsi que le caractère temporaire de ce prélèvement et, sous réserve de vérification par la juridiction de renvoi, son impact limité sur la rentabilité des investissements effectués par les concessionnaires font que l'intervention législative en question est loin d'être exceptionnelle ou imprévisible au point de faire naître, dans l'esprit des concessionnaires, une confiance légitime à ce que les conditions prévues par leurs conventions demeurent inchangées [33].

48. En conclusion, j'estime qu'il incombe à la juridiction de renvoi, en tenant compte de l'ensemble des éléments qui précèdent ainsi que de toute autre circonstance pertinente des litiges dont elle est saisie, d'examiner si les concessionnaires, en tant qu'opérateurs prudents et avisés, disposaient d'éléments suffisants leur permettant de s'attendre à ce que la réglementation nationale en cause au principal subisse une modification telle que le prélèvement litigieux.

49. En conséquence, je propose de répondre à la seconde question que le principe de protection de la confiance légitime ne s'oppose pas, en principe, à une réglementation nationale qui réduit, pour une année déterminée et pour des montants limités, la commission stipulée dans une convention de concession de jeux de hasard au moyen des machines de jeux à sous. Il appartient, toutefois, à la juridiction de renvoi d'examiner, dans le cadre d'une appréciation concrète de l'ensemble des circonstances pertinentes, si ce principe a été respecté dans les affaires au principal.

[31] Bien que cette loi prévoyait la révision des rémunérations et des commissions en question selon le critère de progressivité liée au volume de collecte des mises dues aux concessionnaires et que, ainsi que je l'ai relevé aux points 28 et 29 des présentes conclusions et sous réserve de vérification par la juridiction de renvoi, la réglementation nationale en cause au principal ne s'insère pas dans le cadre d'une telle révision globale, il n'en demeure pas moins que le législateur italien avait manifesté l'intention d'intervenir à nouveau dans le secteur en question.

[32] À cet égard, je rappelle que, en principe, un opérateur économique qui a procédé à des investissements coûteux aux fins de se conformer au régime adopté précédemment par le législateur est susceptible d'être considérablement affecté dans ses intérêts par une suppression anticipée de ce régime, et cela d'autant plus lorsque celle-ci est effectuée de manière soudaine et imprévisible, sans lui laisser le temps nécessaire pour s'adapter à la nouvelle situation législative [voir arrêt du 11 juin 2015, Berlington Hungary e.a. (C-98/14, EU:C:2015:386, point 87 ainsi que jurisprudence citée)].

[33] Ces circonstances, à mon avis, réduisent également la nécessité d'une « période d'adaptation », au sens de la jurisprudence citée à la note 32 des présentes conclusions.

V. Conclusion

50. Au vu des considérations qui précèdent, je propose à la Cour de répondre aux questions préjudicielles posées par le Consiglio di Stato (Conseil d'État, Italie) de la manière suivante :

1) Une législation nationale qui réduit una tantum les ressources étatiques mises à disposition des concessionnaires de jeux de hasard au moyen des machines de jeux à sous constitue une restriction à la liberté d'établissement ou à la libre prestation des services, garanties respectivement par les articles 49 et 56 TFUE, pour autant qu'elle soit de nature à rendre moins attrayant l'exercice de l'activité des jeux de hasard au moyen des machines à sous.

   Une telle restriction peut néanmoins être justifiée par des raisons impérieuses d'intérêt général, pour autant que la juridiction nationale conclue, au terme d'une appréciation globale des circonstances entourant l'adoption et la mise en œuvre de cette législation, qu'elle poursuit effectivement, de manière cohérente et systématique, des objectifs d'intérêt général, tels que ceux de prévenir la diffusion de jeux illégaux et de protéger les tranches les plus faibles de la population du risque de dépendance au jeu, la seule circonstance qu'une restriction aux activités de jeux de hasard vise l'objectif d'assainissement des finances publiques ne faisant pas obstacle à ce que cette restriction puisse être regardée comme poursuivant d'abord effectivement de tels objectifs, et qu'elle poursuit ces objectifs de manière cohérente et systématique.

2) Le principe de la confiance légitime ne s'oppose pas, en principe, à une réglementation nationale qui réduit, pour une année déterminée et pour des montants limités, la commission stipulée dans une convention de concession de jeux de hasard au moyen des machines de jeux à sous. Il appartient, toutefois, à la juridiction de renvoi d'examiner, dans le cadre d'une appréciation concrète de l'ensemble des circonstances pertinentes, si ce principe a été respecté dans les affaires au principal.