Recueil de la jurisprudence

ARRÊT DE LA COUR (septième chambre)

30 juin 2016*

«Renvoi préjudiciel — Article 56 TFUE — Libre prestation des services — Jeux de hasard — Réglementation d'un État membre interdisant, sous peine de sanctions pénales, l'exploitation de machines à sous à gain limité (kleines Glücksspiel) en l'absence de concession accordée par l'autorité compétente — Restriction — Justification — Proportionnalité — Appréciation de la proportionnalité sur la base tant de l'objectif de la réglementation au moment de son adoption que des effets de celle-ci lors de sa mise en œuvre — Effets constatés empiriquement avec certitude»

Dans l'affaire C-464/15,

ayant pour objet une demande de décision préjudicielle au titre de l'article 267 TFUE, introduite par le Landesgericht Wiener Neustadt (tribunal régional de Wiener Neustadt, Autriche), par décision du 26 août 2015, parvenue à la Cour le 2 septembre 2015, dans la procédure

Admiral Casinos & Entertainment AG

contre

Balmatic Handelsgesellschaft mbH,

Robert Schnitzer,

Suayip Polat KG,

Ülkü Polat,

Attila Juhas,

Milazim Rexha,

LA COUR (septième chambre),

composée de M[me] C. Toader (rapporteur), président de chambre, M[me] A. Prechal et M. E. Jarašiūnas, juges,

avocat général : M[me] E. Sharpston,

greffier : M. A. Calot Escobar,

vu la procédure écrite,

* * Langue de procédure : l'allemand.

considérant les observations présentées :

— pour Admiral Casinos & Entertainment AG, par M[e] M. Aixberger, Rechtsanwalt,

— pour Balmatic Handelsgesellschaft mbH et Suayip Polat KG, ainsi que pour MM. Schnitzer, Polat, Juhas et Rexha, par M[e] P. Ruth, Rechtsanwalt,

— pour le gouvernement autrichien, par M[me] C. Pesendorfer, en qualité d'agent,

— pour le gouvernement belge, par M[mes] L. Van den Broeck et M. Jacobs, en qualité d'agents, assistées de M[es] B. Van Vooren et P. Vlaemminck, advocaten,

— pour le gouvernement tchèque, par MM. M. Smolek, T. Müller et J. Vláčil, en qualité d'agents,

— pour le gouvernement estonien, par M[me] K. Kraavi-Käerdi, en qualité d'agent,

— pour le gouvernement grec, par M[mes] E. Tsaousi et A. Dimitrakopoulou, en qualité d'agents,

— pour le gouvernement français, par MM. D. Colas et R. Coesme, en qualité d'agents,

— pour le gouvernement portugais, par MM. L. Inez Fernandes et M. Figueiredo, ainsi que par M[mes] P. de Sousa Inês et A. Silva Coelho, en qualité d'agents,

— pour la Commission européenne, par M. G. Braun et M[me] H. Tserepa-Lacombe, en qualité d'agents,

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

rend le présent

Arrêt

1 La demande de décision préjudicielle porte sur l'interprétation de l'article 56 TFUE.

2 Cette demande a été présentée dans le cadre de litiges opposant Admiral Casinos & Entertainment AG (ci-après « Admiral Casinos ») à Balmatic Handelsgesellschaft mbH et à Suayip Polat KG ainsi qu'à MM. Robert Schnitzer, Ülkü Polat, Attila Juhas et Milazim Rexha, au sujet d'une demande de cessation de l'exploitation illégale de machines à sous en Autriche.

Le cadre juridique

Le droit autrichien

La loi fédérale sur les jeux de hasard

3 Le Glücksspielgesetz (loi fédérale sur les jeux de hasard), du 28 novembre 1989 (BGBl. 620/1989), dans sa version applicable aux litiges au principal (ci-après le « GSpG »), dispose, à son article 2, intitulé « Loteries » :

« (1) Les loteries sont des jeux de hasard

1. qui sont mis en œuvre, organisés, offerts ou mis à disposition par un entrepreneur,

2. par lesquels des joueurs ou d'autres personnes versent une prestation en argent (mise) dans le cadre de la participation au jeu, et

3. dans le cadre desquels l'entrepreneur, des joueurs ou d'autres personnes font escompter une prestation en argent (gain).

[...]

(3) Il existe une loterie par machine à sous lorsque la décision relative à l'issue du jeu est prise non pas de manière centrale, mais par un dispositif mécanique ou électronique qui se trouve dans la machine à sous elle-même [...]

(4) Les loteries interdites sont des loteries pour lesquelles aucune concession ou autorisation n'a été donnée sur le fondement de la présente loi fédérale et qui ne sont pas exclues du monopole de l'État fédéral sur les jeux de hasard en vertu de l'article 4. »

4 En vertu de l'article 3 du GSpG, intitulé « Monopole des jeux de hasard », le droit d'organiser des jeux de hasard est réservé à l'État fédéral.

5 Les articles 4 et 5 du GSpG prévoient cependant des exceptions audit monopole pour les loteries réalisées au moyen de machines à sous, dont les règles restent réservées au législateur des États fédérés.

6 L'article 5 du GSpG prévoit notamment que chacun des neuf *Länder* peut transférer par concession à un tiers le droit d'organiser des loteries par machines à sous, dans le respect par les intervenants des exigences minimales en matière d'ordre public qui y sont fixées et dans le respect des mesures d'accompagnement particulières en matière de protection des joueurs.

Le code pénal

7 En plus des sanctions administratives susceptibles d'être prononcées en vertu du GSpG, l'organisation de jeux de hasard à des fins lucratives par une personne non titulaire d'une concession est également passible de poursuites pénales. Est punissable, aux termes de l'article 168, paragraphe 1, du Strafgesetzbuch (code pénal), « quiconque organise un jeu formellement prohibé ou dont l'issue favorable ou défavorable dépend exclusivement ou principalement du hasard ou quiconque favorise une réunion en vue de l'organisation d'un tel jeu afin de tirer un avantage pécuniaire de cette organisation ou de cette réunion ou de procurer un tel avantage à un tiers ». Les sanctions prévues consistent en une peine de prison pouvant aller jusqu'à 6 mois ou 360 jours-amende. En vertu de l'article 168, paragraphe 2, de ce code, est passible de ces mêmes sanctions « quiconque participe à un tel jeu à titre d'entrepreneur ».

Le litige au principal et la question préjudicielle

8 Admiral Casinos, société de droit autrichien, est titulaire, dans le Land de Basse-Autriche, d'une autorisation d'exploitation, au moyen de machines à sous, de jeux de hasard prenant la forme de loteries.

9 Les défendeurs au principal sont des sociétés et des personnes physiques exploitant des cafés et des stations-service situés dans le Land de Basse-Autriche et dans lesquels sont installés de tels appareils.

10 Les exploitants desdits appareils sont deux sociétés ayant leur siège, respectivement, en République tchèque et en Slovaquie, auxquelles les défendeurs au principal ont accordé, contre rémunération, le droit d'installer les machines à sous dans leurs établissements. Ces défendeurs ne disposent, en Autriche, d'aucune autorisation d'exploitation, au moyen de machines à sous, de jeux de hasard prenant la forme de loteries.

11 Les recours introduits devant le Landesgericht Wiener Neustadt (tribunal régional de Wiener Neustadt, Autriche), par Admiral Casinos, tendent à ce qu'il soit ordonné aux défendeurs au principal de cesser d'exploiter ou de permettre d'exploiter des machines à sous, dès lors qu'ils ne disposent pas des autorisations administratives nécessaires à cet effet.

12 Lesdits défendeurs font valoir, pour l'essentiel, que leur activité est légale, dans la mesure où le GSpG et le monopole d'État des jeux de hasard sont contraires au droit de l'Union, notamment à l'article 56 TFUE, relatif à la libre prestation des services.

13 Il ressort de la décision de renvoi que le Landesgericht Wiener Neustadt (tribunal régional de Wiener Neustadt) souscrit à la jurisprudence des trois juridictions suprêmes autrichiennes selon laquelle, compte tenu de l'arrêt du 30 avril 2014, Pfleger e.a. (C-390/12, EU:C:2014:281), le GSpG est compatible avec l'article 56 TFUE, étant donné que cette loi répond à la préoccupation réelle du législateur de faire reculer les jeux de hasard et de contenir la criminalité qui en est le corollaire.

14 Cette juridiction ne partage toutefois pas l'interprétation faite par l'Oberster Gerichtshof (Cour suprême, Autriche) de l'arrêt du 30 avril 2014, Pfleger e.a. (C-390/12, EU:C:2014:281), selon laquelle l'appréciation de la proportionnalité de la réglementation nationale devrait se fonder sur l'évolution observée dans le domaine des jeux de hasard depuis l'adoption de cette réglementation.

15 Selon la juridiction de renvoi, différents facteurs difficilement évaluables pourraient influer sur les effets de ladite réglementation, postérieurement à l'adoption de celle-ci, tels que la croissance démographique, la conjoncture économique, l'immigration, etc. Elle estime que la conformité au droit de l'Union constatée au moment de l'adoption de cette réglementation par les juridictions suprêmes ne devrait pas pouvoir être remise en cause ultérieurement, par une évaluation ex-post des évolutions intervenues depuis cette adoption.

16 Ladite juridiction nourrit notamment des doutes quant à l'interprétation qu'il convient de faire du terme allemand « *tatsächlich* » (« *genuinely* » dans la version en langue anglaise et « véritablement » dans la version en langue française), figurant au point 56 de l'arrêt du 30 avril 2014, Pfleger e.a. (C-390/12, EU:C:2014:281), selon lequel l'article 56 TFUE doit être interprété en ce sens qu'il s'oppose à une réglementation nationale, dès lors que cette réglementation ne répond pas véritablement au souci de réduire les occasions de jeu ou de combattre la criminalité liée à ces jeux d'une manière cohérente et systématique. Elle s'interroge ainsi sur le point de savoir si ce terme devrait être interprété en ce sens qu'il confirmerait l'interprétation à laquelle s'est livré l'Oberster Gerichtshof (Cour suprême), selon laquelle il serait nécessaire d'évaluer non seulement les objectifs de la réglementation en cause au principal, mais également ses effets, qui doivent être constatés empiriquement avec certitude, dans le cadre d'une appréciation ex-post de la proportionnalité.

17 Dans ces conditions, le Landesgericht Wiener Neustadt (tribunal régional de Wiener Neustadt) a décidé de surseoir à statuer et de poser à la Cour la question préjudicielle suivante :

« L'article 56 TFUE doit-il être interprété en ce sens que, lors du contrôle de la proportionnalité d'une règle nationale qui prévoit un monopole des jeux de hasard, il y a lieu de se fonder, pour apprécier la licéité au regard du droit de l'Union de ladite règle, non seulement sur son objectif, mais également sur ses effets, qui doivent être constatés empiriquement avec certitude ? »

Sur la question préjudicielle

Sur la compétence

18 Le gouvernement autrichien conteste la compétence de la Cour pour répondre à la question posée, notamment en raison du fait que les litiges au principal ne contiendraient pas d'élément transfrontalier.

19 À cet égard, il y a lieu de rappeler que, si, compte tenu de la répartition des compétences dans le cadre de la procédure préjudicielle, il incombe à la seule juridiction nationale de définir l'objet des questions qu'elle entend poser à la Cour, il appartient à cette dernière, dans des circonstances exceptionnelles, d'examiner les conditions dans lesquelles elle est saisie par le juge national en vue de vérifier sa propre compétence (voir arrêt du 9 novembre 2010 Volker und Markus Schecke et Eifert, C-92/09 et C-93/09, EU:C:2010:662, point 39).

20 Tel est le cas, notamment, lorsque le problème soumis à la Cour est de nature purement hypothétique ou lorsque l'interprétation d'une règle de l'Union, demandée par la juridiction nationale, n'a aucun rapport avec la réalité ou l'objet du litige au principal. Ainsi, la Cour n'est pas compétente pour répondre à une question posée lorsqu'il est manifeste que la disposition du droit de l'Union soumise à l'interprétation de la Cour ne peut trouver à s'appliquer (voir arrêt du 1er octobre 2009, Woningstichting Sint Servatius, C-567/07, EU:C:2009:593, point 43 et jurisprudence citée).

21 Or, il est vrai que les dispositions du traité FUE en matière de libre prestation des services ne trouvent pas à s'appliquer à une situation dont tous les éléments se cantonnent à l'intérieur d'un seul État membre (voir, par analogie, arrêt du 17 juillet 2008, Commission/France, C-389/05, EU:C:2008:411, point 49).

22 Cependant, il convient de rappeler que, si une réglementation nationale telle que celle en cause au principal – qui est indistinctement applicable aux opérateurs autrichiens et aux opérateurs ayant leur siège dans d'autres États membres – n'est, en règle générale, susceptible de relever des dispositions relatives aux libertés fondamentales garanties par le traité FUE que dans la mesure où elle s'applique à des situations ayant un lien avec les échanges entre les États membres, il ne saurait nullement être exclu que des opérateurs établis dans des États membres autres que la République d'Autriche aient été ou soient intéressés à exploiter des machines à sous dans ce dernier État membre (voir, en ce sens, arrêts du 19 juillet 2012, Garkalns, C-470/11, EU:C:2012:505, point 21, et du 13 février 2014, Sokoll-Seebacher, C-367/12, EU:C:2014:68, point 10).

23 En l'occurrence, ainsi qu'il ressort des points 8 à 10 du présent arrêt, si tant la requérante que les défendeurs au principal sont, certes, des entreprises ou des personnes ayant leur établissement ou leur domicile sur le territoire de la République d'Autriche, il n'en demeure pas moins que, bien qu'ils ne figurent pas parmi les défendeurs au principal, les exploitants des machines à sous en cause au principal sont deux sociétés ayant leur siège en République tchèque et en Slovaquie, auxquelles ces défendeurs ont accordé le droit d'installer, contre rémunération, des machines à sous dans leurs établissements.

24 Dans ces conditions, il convient de constater que la Cour est compétente pour répondre à la question posée.

Sur le fond

25 Par sa question, la juridiction de renvoi demande si l'article 56 TFUE doit être interprété en ce sens que, lors du contrôle de la proportionnalité d'une réglementation nationale restrictive dans le domaine des jeux de hasard, il y a lieu de se fonder non seulement sur l'objectif poursuivi par cette

réglementation, tel qu'il se présentait au moment de l'adoption de celle-ci, mais également sur les effets de ladite réglementation, appréciés postérieurement à son adoption, lesquels doivent être constatés empiriquement avec certitude.

26 En premier lieu, il est nécessaire de préciser que les termes « effets constatés empiriquement avec certitude », figurant dans le texte de la question préjudicielle, reposent, ainsi qu'il résulte de la décision de renvoi, sur la signification juridique du terme « *tatsächlich* », employé dans la version en langue allemande du point 56 de l'arrêt du 30 avril 2014, Pfleger e.a. (C-390/12, EU:C:2014:281).

27 À cet égard, il y a lieu de faire observer que les versions dudit terme figurant au point 56 de l'arrêt du 30 avril 2014, Pfleger e.a. (C-390/12, EU:C:2014:281), dans un nombre important de langues se rapprochent plutôt du sens que revêt ce terme dans la version en langue française de cet arrêt. En effet, le terme « véritablement » est l'équivalent du terme « *wirklich* » en langue allemande et non du terme « *tatsächlich* », cette appréciation étant confirmée, notamment, par les versions du terme concerné figurant audit point 56 en langues espagnole (« *verdaderamente* »), anglaise (« *genuinely* »), lituanienne (« *tikrai* »), polonaise (« *rzeczywiście* »), portugaise (« *verdadeiramente* »), roumaine (« *cu adevărat* ») et finnoise (« *todellisuudessa* »).

28 Par ailleurs, il importe de relever que, eu égard au contexte jurisprudentiel constant et bien établi dans lequel il a ainsi été utilisé, le terme allemand « *tatsächlich* » doit, en l'occurrence, s'entendre dans un sens analogue à celui du terme « *wirklich* », ces deux termes apparaissant interchangeables dans ledit contexte. Ainsi, si la Cour a, certes, eu recours au terme « *tatsächlich* » au point 98 de son arrêt du 8 septembre 2010, Stoß e.a. (C-316/07, C-358/07 à C-360/07, C-409/07 et C-410/07, EU:C:2010:504), il n'en demeure pas moins que ledit point renvoie à une jurisprudence tout à la fois constante et plus ancienne, issue des points 37 de l'arrêt du 21 octobre 1999, Zenatti (C-67/98, EU:C:1999:514), et 53 de l'arrêt du 6 mars 2007, Placanica e.a. (C-338/04, C-359/04 et C-360/04, EU:C:2007:133), qui, dans leur version en langue allemande, ont recours au terme « *wirklich* ». C'est ainsi, également que, notamment les versions en langues allemande et française du point 36 de l'arrêt du 24 janvier 2013, Stanleybet e.a. (C-186/11 et C-209/11, EU:C:2013:33), emploient, dans ce même contexte, respectivement les termes « *wirklich* » et « véritablement ».

29 Il s'ensuit que le simple emploi du terme « véritablement » au point 56 de l'arrêt du 30 avril 2014, Pfleger e.a. (C-390/12, EU:C:2014:281), ne saurait être interprété en ce sens qu'il révèlerait une indication donnée aux juridictions nationales de constater « empiriquement avec certitude » l'existence de certains effets de la réglementation nationale après l'adoption de cette dernière.

30 En second lieu, il convient d'examiner la question de savoir si, lors du contrôle de la proportionnalité d'une réglementation nationale restrictive dans le domaine des jeux de hasard, la juridiction de renvoi doit prendre en compte non seulement l'objectif de cette réglementation, tel qui se présentait au moment de l'adoption de celle-ci, mais également les effets de ladite réglementation, appréciés postérieurement à son adoption.

31 À cet égard, il y a lieu de rappeler que, au point 52 de l'arrêt du 30 avril 2014, Pfleger e.a. (C-390/12, EU:C:2014:281), rendu au sujet de la même réglementation que celle en cause au principal, la Cour a jugé que la juridiction nationale doit effectuer une appréciation globale des circonstances entourant l'adoption et la mise en œuvre d'une réglementation restrictive.

32 La Cour a donc déjà jugé que l'appréciation de la proportionnalité ne peut se limiter à l'analyse de la situation telle qu'elle se présentait au moment de l'adoption de la réglementation concernée, mais que cette appréciation doit également prendre en compte l'étape, nécessairement ultérieure, que constitue la mise en œuvre de cette réglementation.

33 Au point 56 de l'arrêt du 30 avril 2014, Pfleger e.a. (C-390/12, EU:C:2014:281), la Cour a en outre jugé que l'article 56 TFUE doit être interprété en ce sens qu'il s'oppose à une réglementation nationale, dès lors que cette réglementation ne répond pas véritablement au souci de réduire les occasions de jeu ou de combattre la criminalité liée aux jeux d'une manière cohérente et systématique.

34 Or, il découle de l'emploi même des termes « d'une manière cohérente et systématique » que la réglementation concernée doit répondre au souci de réduire les occasions de jeu ou de combattre la criminalité liée aux jeux non seulement au moment de son adoption, mais également postérieurement à celle-ci.

35 Par ailleurs, aux points 65 et 66 de l'arrêt du 15 septembre 2011, Dickinger et Ömer (C-347/09, EU:C:2011:582), la Cour a également considéré que, dans le cadre de l'analyse de la proportionnalité, il appartient à la juridiction de renvoi d'effectuer des vérifications portant, notamment, sur l'évolution de la politique commerciale des opérateurs autorisés et sur l'état, à la date des faits au principal, des activités criminelles et frauduleuses liées aux jeux.

36 Il s'ensuit qu'il convient de considérer que, lors du contrôle de la proportionnalité, l'approche suivie par la juridiction de renvoi doit être non pas statique, mais dynamique, en ce sens qu'elle doit tenir compte de l'évolution des circonstances postérieurement à l'adoption de ladite réglementation.

37 Eu égard à l'ensemble des considérations qui précédent, il convient de répondre à la question posée que l'article 56 TFUE doit être interprété en ce sens que, lors du contrôle de la proportionnalité d'une réglementation nationale restrictive dans le domaine des jeux de hasard, il y a lieu de se fonder non seulement sur l'objectif de cette réglementation, tel qu'il se présentait au moment de l'adoption de celle-ci, mais également sur les effets de ladite réglementation, appréciés postérieurement à son adoption.

Sur les dépens

38 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 (septième chambre) dit pour droit :

L'article 56 TFUE doit être interprété en ce sens que, lors du contrôle de la proportionnalité d'une réglementation nationale restrictive dans le domaine des jeux de hasard, il y a lieu de se fonder non seulement sur l'objectif de cette réglementation, tel qu'il se présentait au moment de l'adoption de celle-ci, mais également sur les effets de ladite réglementation, appréciés postérieurement à son adoption.

Signatures