Recueil de la jurisprudence

ARRÊT DU TRIBUNAL (cinquième chambre)

26 septembre 2014*

« Recours en annulation — Aides d'État — Jeux en ligne — Instauration au Danemark de taxes moins élevées pour les jeux en ligne que pour les casinos et salles de jeux — Décision déclarant l'aide compatible avec le marché intérieur — Aide destinée à faciliter le développement de certaines activités — Défaut d'affectation individuelle — Acte réglementaire comportant des mesures d'exécution — Irrecevabilité »

Dans l'affaire T-601/11,

Dansk Automat Brancheforening, établie à Fredericia (Danemark), représentée par M[es] K. Dyekjær, T. Høg et J. Flodgaard, avocats,

partie requérante,

contre

Commission européenne, représentée initialement par M[mes] M. Afonso et C. Barslev, puis par M[mes] Afonso et L. Grønfeldt, en qualité d'agents,

partie défenderesse,

soutenue par

Royaume de Danemark, représenté initialement par M. C. Vang, puis par M[me] M. Wolff et M. C. Thorning, en qualité d'agents, assistés de M[e] K. Lundgaard Hansen, avocat,

par

République de Malte, représentée par M. P. Grech et M[me] A. Buhagiar, en qualité d'agents,

par

Betfair Group plc, établi à Londres (Royaume-Uni),

et

Betfair International Ltd, établie à Santa Venera (Malte),

représentés par M[es] O. Brouwer et A. Pliego Selie, avocats,

et par

* Langue de procédure : le danois.

European Gaming and Betting Association (EGBA), établie à Bruxelles (Belgique), représentée par M[es] C.-D. Ehlermann, J. C. Heithecker et J. Ylinen, avocats,

parties intervenantes,

ayant pour objet une demande d'annulation de la décision 2012/140/UE de la Commission, du 20 septembre 2011, sur la mesure C 35/10 (ex N 302/10) que le Danemark se propose de mettre en œuvre sous la forme de taxes sur les jeux en ligne dans la loi danoise relative aux taxes sur les jeux (JO 2012, L 68, p. 3),

LE TRIBUNAL (cinquième chambre),

composé de MM. A. Dittrich (rapporteur), président, J. Schwarcz et M[me] V. Tomljenović, juges,

greffier : M[me] C. Heeren, administrateur,

vu la procédure écrite et à la suite de l'audience du 30 avril 2014,

rend le présent

Arrêt

Antécédents du litige

1 La requérante, Dansk Automat Brancheforening, est une association d'entreprises et de sociétés agréées pour installer et exploiter des appareils de jeux de divertissement (ci-après les « machines à sous »). Le modèle économique sur lequel repose l'activité des membres de la requérante consiste à acquérir des machines à sous et à passer ensuite des accords concernant l'installation de celles-ci dans des salles de jeux et des établissements de restauration. La requérante compte 80 membres et représente environ 86 % des exploitants de jeux sur des machines à sous au Danemark. Ses membres perçoivent les recettes brutes des jeux et acquittent les taxes dues à l'État. Ils versent ensuite une partie des recettes des jeux aux établissements où sont installés leurs appareils.

2 Après que la Commission des Communautés européennes a ouvert une procédure d'infraction et transmis le 23 mars 2007 au Royaume de Danemark un avis motivé concernant les obstacles à la libre prestation de services de paris sportifs au Danemark, cet État membre a décidé de modifier sa législation nationale sur les services de jeux et de paris et de remplacer le monopole de l'entreprise publique D. existant pour certaines formes de jeux par un régime réglementé et partiellement libéralisé.

3 Dans ce cadre, le Royaume de Danemark a notifié le 6 juillet 2010 à la Commission, conformément à l'article 108, paragraphe 3, TFUE, la proposition de loi L 203 relative aux taxes sur les jeux, devenue la loi n° 698, du 25 juin 2010 (ci-après la « loi relative aux taxes sur les jeux »). Cette loi fait partie intégrante d'un paquet législatif qui comprend également une loi sur les jeux (ci-après la « loi sur les jeux »), une loi sur la répartition des bénéfices des loteries et des jeux de paris hippiques et canins ainsi qu'une loi sur les statuts de l'entreprise publique D. La loi sur les jeux prévoit que l'offre et l'organisation des jeux soit soumise à autorisation et elle réglemente ces activités. Le paquet législatif porte également libéralisation en ce qu'il met fin au monopole de l'entreprise publique D. pour certaines formes de jeux.

4 Selon la loi relative aux taxes sur les jeux, dont l'entrée en vigueur avait été suspendue dans l'attente de la décision de la Commission, l'organisation et la mise à disposition de jeux sont imposables. Cette loi prévoit plusieurs taux d'imposition pour les jeux, selon qu'ils sont proposés en ligne ou hors ligne. Ainsi, les titulaires d'une autorisation d'exploiter des jeux sur des machines à sous dans des salles de jeux et des restaurants doivent s'acquitter d'une taxe de 41 % des recettes brutes des jeux. Les appareils installés dans des restaurants et des salles de jeux sont soumis à une taxe additionnelle de 30 % sur la tranche des recettes brutes des jeux supérieure respectivement à 30 000 couronnes danoises (DKK) et à 250 000 DKK. Quant aux titulaires d'une autorisation d'exploiter des jeux dans des casinos physiques, ils doivent s'acquitter d'une taxe de base de 45 % des recettes brutes des jeux, diminuée de la valeur des jetons dans les troncs, et d'une taxe additionnelle sur 30 % de la tranche des recettes brutes des jeux supérieure à quatre millions de DKK calculée mensuellement. En revanche, les titulaires d'une autorisation d'exploiter des jeux dans un casino en ligne doivent s'acquitter d'une taxe de 20 % des recettes brutes des jeux.

5 La Commission a reçu deux plaintes concernant la proposition de loi relative aux taxes sur les jeux, déposées, en ce qui concerne la première, le 23 juillet 2010 par la requérante et, en ce qui concerne la seconde, le 6 août 2010 par un casino établi physiquement au Danemark.

6 Le 14 décembre 2010, la Commission a informé le Royaume de Danemark de sa décision d'ouvrir la procédure prévue à l'article 108, paragraphe 2, TFUE concernant la mesure notifiée par cet État membre. Par cette décision, publiée au *Journal officiel de l'Union européenne* (JO 2011, C 22, p. 9), la Commission a invité les parties intéressées à lui présenter leurs observations sur cette mesure. Au total, 17 parties intéressées, dont la requérante, ont présenté des observations qui ont été transmises au Royaume de Danemark, lequel a soumis ses observations à la Commission par lettre du 14 avril 2011.

7 Par sa décision 2012/140/UE, du 20 septembre 2011, sur la mesure C 35/10 (ex N 302/10) que le Danemark se propose de mettre en œuvre sous la forme de taxes sur les jeux en ligne dans la loi danoise relative aux taxes sur les jeux (JO 2012, L 68, p. 3, ci-après la « décision attaquée »), la Commission a approuvé la mesure notifiée par cet État membre. Le dispositif de la décision attaquée prévoit ce qui suit :

« *Article premier*

La mesure C 35/10, que le Danemark se propose de mettre en œuvre sous la forme de taxes sur les jeux en ligne dans la loi danoise relative aux taxes sur les jeux, est compatible avec le marché intérieur au sens de l'article 107, paragraphe 3, sous c), [TFUE].

La mise en œuvre de la mesure est approuvée conformément à ces dispositions.

Article 2

Le Royaume de Danemark est destinataire de la présente décision. »

8 Parmi les motifs de la décision attaquée, la Commission a conclu, en premier lieu, que la mesure notifiée, à savoir l'imposition d'une taxe moins élevée pour les jeux en ligne, constituait une aide d'État, au sens de l'article 107, paragraphe 1, TFUE, pour les exploitants de ces jeux établis au Danemark. À cet égard, la Commission a estimé que la loi notifiée comportait un avantage fiscal pour ces exploitants, accordé au moyen de ressources d'État. La mesure en cause serait à première vue considérée comme sélective, dans la mesure où elle différencierait les exploitants de jeux en ligne des casinos physiques qui, au regard de l'objectif de cette mesure, se trouveraient dans une situation factuelle et juridique comparable. Selon la Commission, les autorités danoises ne sont pas parvenues à établir que la sélectivité apparente de la loi notifiée puisse se justifier par la logique de la fiscalité (considérants 72 à 102 et 144 de la décision attaquée).

9 En second lieu, la Commission a conclu que l'aide en cause remplissait les conditions pour être considérée comme compatible avec le marché intérieur au sens de l'article 107, paragraphe 3, sous c), TFUE (considérant 145 de la décision attaquée). Au soutien de cette conclusion, elle a estimé, premièrement, que la loi relative aux taxes sur les jeux, pour autant qu'elle entraînait une libéralisation du marché et permettait aux exploitants de jeux en ligne danois et étrangers de proposer leurs services aux Danois et garantissait en même temps que ces exploitants respectaient les dispositions établies pour obtenir l'autorisation des autorités danoises, servait un objectif bien défini d'intérêt commun (considérants 106 à 123 de la décision attaquée). Deuxièmement, la Commission a considéré que la mesure d'aide remplissait l'exigence de proportionnalité, étant donné que, selon elle, la taxe de 20 % des recettes brutes des jeux pour les exploitants en ligne n'était pas plus basse que nécessaire en vue de réaliser les objectifs de la loi sur les jeux (considérants 124 à 137 de la décision attaquée). Troisièmement, la Commission a examiné les retombées de la mesure d'aide sur la concurrence et les échanges entre les États membres. À cet égard, elle a estimé que l'instauration d'une taxe sur les jeux en ligne qui correspondait ou était approximativement similaire à la taxe en vigueur sur les jeux physiques aurait provoqué une situation où les exploitants et les joueurs n'auraient pas réagi à la possibilité d'exploiter ou de jouer légalement à des jeux en ligne sur le marché danois, et les objectifs d'intérêt commun définis et recherchés par la loi sur les jeux n'auraient dès lors pas été réalisés (considérants 138 à 142 de la décision attaquée).

10 Le 1er janvier 2012, le paquet législatif mentionné au point 3 ci-dessus, comprenant notamment la loi relative aux taxes sur les jeux et la loi sur les jeux, est entré en vigueur.

Procédure et conclusions des parties

11 Par requête déposée au greffe du Tribunal le 30 novembre 2011, la requérante a introduit le présent recours.

12 Par acte séparé, également déposé au greffe du Tribunal le 30 novembre 2011, la requérante a introduit une demande en référé, dans laquelle elle concluait, en substance, à ce qu'il plaise au président du Tribunal de surseoir à l'exécution de la décision attaquée. Par ordonnance du 13 février 2012, Dansk Automat Brancheforening/Commission (T-601/11 R, EU:T:2012:66), le président du Tribunal a rejeté cette demande en référé et a réservé les dépens.

13 Par acte déposé au greffe du Tribunal le 9 décembre 2011, le Royaume de Danemark a demandé à intervenir au soutien des conclusions de la Commission. Il a été fait droit à cette demande, les parties principales ayant été entendues, par ordonnance du président de la septième chambre du Tribunal du 1er mars 2012.

14 Le 9 janvier 2012, la requérante a déposé une demande de traitement confidentiel à l'égard du public de certaines parties de la requête et de certaines de ses annexes.

15 Par acte déposé au greffe du Tribunal le 9 mars 2012, CODERE SA et l'Asociación de Empresarios de Máquinas Recreativas (AEMAR) ont demandé à intervenir au soutien des conclusions de la requérante. Par ordonnance du président de la septième chambre du Tribunal du 21 septembre 2012, cette demande a été rejetée.

16 Par actes déposés au greffe du Tribunal respectivement les 19 mars et 21 mars 2012, d'une part, Betfair Group plc et Betfair International Ltd (ci-après, prises ensemble, « Betfair ») et, d'autre part, European Gaming and Betting Association (EGBA) ont demandé à intervenir au soutien des conclusions de la Commission. Il a été fait droit à ces demandes, les parties principales ayant été entendues, par ordonnances du président de la septième chambre du Tribunal du 21 septembre 2012.

17 Les 8 juin 2012 et 7 janvier 2013, le Royaume de Danemark et Betfair ont respectivement déposé au greffe du Tribunal leurs mémoires en intervention. La requérante a présenté ses observations sur ces mémoires respectivement les 26 juillet 2012 et 18 mars 2013. La Commission n'a pas présenté d'observations sur ces mémoires.

18 La composition des chambres du Tribunal ayant été modifiée, le juge rapporteur a été affecté à la cinquième chambre, à laquelle la présente affaire a, par conséquent, été attribuée.

19 Par acte déposé au greffe du Tribunal le 10 mars 2014, la République de Malte a demandé à intervenir au soutien des conclusions de la Commission. Il a été fait droit à cette demande, les parties principales ayant été entendues, par ordonnance du président de la cinquième chambre du Tribunal du 9 avril 2014.

20 Les demandes d'intervention de la République de Malte et de l'EGBA ayant été présentées après l'expiration du délai prévu à l'article 115, paragraphe 1, du règlement de procédure du Tribunal, il a été jugé que la République de Malte et l'EGBA ne pourraient présenter leurs observations que lors de la procédure orale, conformément à l'article 116, paragraphe 6, de ce règlement.

21 Sur rapport du juge rapporteur, le Tribunal (cinquième chambre) a décidé d'ouvrir la procédure orale.

22 Dans le cadre d'une mesure d'organisation de la procédure prévue à l'article 64 du règlement de procédure, le Tribunal a invité les parties à répondre à la question de savoir si la décision attaquée constituait un acte réglementaire ne comportant pas de mesures d'exécution au sens du dernier membre de phrase de l'article 263, quatrième alinéa, TFUE. Celles-ci ont déféré à cette demande dans le délai imparti.

23 Les parties ont été entendues en leurs plaidoiries et en leurs réponses aux questions posées par le Tribunal lors de l'audience du 30 avril 2014.

24 La requérante conclut à ce qu'il plaise au Tribunal :

— annuler l'article 1er de la décision attaquée ;

— condamner la Commission aux dépens.

25 La Commission conclut à ce qu'il plaise au Tribunal :

— rejeter le recours comme irrecevable ou, à titre subsidiaire, comme non fondé ;

— condamner la requérante aux dépens.

26 Les parties intervenantes concluent à ce qu'il plaise au Tribunal de rejeter le recours comme irrecevable ou, à titre subsidiaire, comme non fondé. Au cas où le Tribunal annulerait la décision attaquée, le Royaume de Danemark conclut à ce qu'il plaise au Tribunal d'ordonner le maintien de ses effets, en application de l'article 264, paragraphe 2, TFUE. En outre, Betfair et l'EGBA concluent à ce qu'il plaise au Tribunal de condamner la requérante aux dépens, en ce compris leurs dépens.

En droit

27 Sans formellement soulever d'exception d'irrecevabilité, la Commission, soutenue par les parties intervenantes, conteste la recevabilité du recours. Elle fait valoir que la requérante n'a pas qualité pour agir en raison de l'absence d'affectation directe et individuelle par la décision attaquée.

28 La requérante fait observer qu'elle a qualité pour agir, parce qu'elle serait directement et individuellement concernée par la décision attaquée. En outre, elle affirme que la décision attaquée est un acte réglementaire ne comportant pas de mesures d'exécution au sens du dernier membre de phrase de l'article 263, quatrième alinéa, TFUE.

29 Aux termes de l'article 263, quatrième alinéa, TFUE, toute personne physique ou morale peut former, dans les conditions prévues aux premier et deuxième alinéas de cet article, un recours contre les actes dont elle est le destinataire ou qui la concernent directement et individuellement, ainsi que contre les actes réglementaires qui la concernent directement et qui ne comportent pas de mesures d'exécution.

30 En l'espèce, il est constant que la décision attaquée a pour unique destinataire le Royaume de Danemark. Dans ces conditions, le présent recours en annulation n'est recevable, en vertu de l'article 263, quatrième alinéa, TFUE, que si la requérante est directement et individuellement concernée par la décision attaquée ou si la requérante est directement concernée par la décision attaquée et cette dernière constitue un acte réglementaire qui ne comporte pas de mesures d'exécution (voir, en ce sens, arrêt du 19 décembre 2013, Telefónica/Commission, C-274/12 P, Rec, EU:C:2013:852, point 19).

Sur l'affectation individuelle de la requérante

31 Selon une jurisprudence constante, les sujets autres que les destinataires d'une décision ne sauraient prétendre être individuellement concernés que si cette décision les atteint en raison de certaines qualités qui leur sont particulières ou d'une situation de fait qui les caractérise par rapport à toute autre personne et, de ce fait, les individualise d'une manière analogue à celle dont le destinataire d'une décision le serait (voir, en ce sens, arrêts du 15 juillet 1963, Plaumann/Commission, 25/62, Rec, EU:C:1963:17, p. 197, 223, et du 22 novembre 2007, Espagne/Lenzing, C-525/04 P, Rec, EU:C:2007:698, point 30).

32 S'agissant plus particulièrement du domaine des aides d'État, les requérants mettant en cause le bien-fondé d'une décision d'appréciation de l'aide prise à l'issue de la procédure formelle d'examen sont considérés comme individuellement concernés par ladite décision au cas où leur position sur le marché est substantiellement affectée par l'aide faisant l'objet de la décision en cause (voir, en ce sens, arrêts du 28 janvier 1986, Cofaz e.a./Commission, 169/84, Rec, EU:C:1986:42, points 22 à 25 et jurisprudence citée, et du 22 novembre 2007, Sniace/Commission, C-260/05 P, Rec, EU:C:2007:700, point 54 et jurisprudence citée).

33 À cet égard, ont notamment été reconnues comme individuellement concernées par une décision de la Commission clôturant la procédure formelle d'examen, outre l'entreprise bénéficiaire, les entreprises concurrentes de cette dernière ayant joué un rôle actif dans le cadre de cette procédure, pour autant que leur position sur le marché soit substantiellement affectée par la mesure d'aide faisant l'objet de la décision attaquée (voir arrêt Sniace/Commission, point 32 supra, EU:C:2007:700, point 55 et jurisprudence citée).

34 Ainsi, la Cour a considéré que le fait qu'une entreprise a été à l'origine de la plainte ayant donné lieu à l'ouverture de la procédure formelle d'examen, le fait qu'elle a été entendue en ses observations et le fait que le déroulement de cette procédure a été largement déterminé par ses observations constituaient des éléments pertinents dans le cadre de l'appréciation de la qualité pour agir de cette entreprise (arrêts Cofaz e.a./Commission, point 32 supra, EU:C:1986:42, points 24 et 25, et du 27 avril 1995, ASPEC e.a./Commission, T-435/93, Rec, EU:T:1995:79, point 63).

35 En l'espèce, il est constant que la requérante a joué un rôle actif dans le cadre de la procédure devant la Commission. En effet, la requérante a saisi la Commission d'une plainte le 23 juillet 2010 et présenté des observations dans le cadre de la procédure visée à l'article 108, paragraphe 2, TFUE.

36 En revanche, la Commission, soutenue par les parties intervenantes, conteste que la requérante soit substantiellement affectée par la mesure d'aide faisant l'objet de la décision attaquée.

37 À cet égard, il y a lieu de rappeler qu'une association professionnelle qui est chargée de défendre les intérêts collectifs de ses membres, telle que la requérante, n'est en principe recevable à introduire un recours en annulation contre une décision finale de la Commission en matière d'aides d'État que dans deux hypothèses, à savoir, premièrement, si les entreprises qu'elle représente ou certaines d'entre elles ont qualité pour agir à titre individuel et, deuxièmement, si elle peut faire valoir un intérêt propre, notamment parce que sa position de négociatrice a été affectée par l'acte dont l'annulation est demandée (ordonnance du 18 décembre 1997, Sveriges Betodlares et Henrikson/Commission, C-409/96 P, Rec, EU:C:1997:635, point 45 ; arrêts du 12 décembre 1996, AIUFFASS et AKT/Commission, T-380/94, Rec, EU:T:1996:195, point 50, et du 15 janvier 2013, Aiscat/Commission, T-182/10, Rec, EU:T:2013:9, point 48).

38 En l'espèce, la requérante ne fait pas valoir un intérêt propre, mais elle affirme que le recours est recevable, car la plupart de ses membres auraient qualité pour agir en raison du fait que leur position concurrentielle serait substantiellement affectée par la mesure d'aide en cause.

39 Il convient donc d'examiner si la requérante a démontré que la position sur le marché de ses membres était substantiellement affectée par la mesure d'aide faisant l'objet de la décision attaquée (voir, en ce sens, arrêt du 22 décembre 2008, British Aggregates/Commission, C-487/06 P, Rec, EU:C:2008:757, points 33 et 35).

40 À cet égard, il y a lieu de rappeler, s'agissant de l'étendue du contrôle juridictionnel, qu'il n'appartient pas au juge de l'Union, au stade de l'examen de la recevabilité, de se prononcer de façon définitive sur les rapports de concurrence entre les membres de la requérante et les entreprises bénéficiaires de l'aide en cause. Il incombe seulement à la requérante d'indiquer de façon pertinente les raisons pour lesquelles l'aide en cause est susceptible de léser les intérêts légitimes d'un ou de plusieurs de ses membres en affectant substantiellement leur position sur le marché en cause (voir, en ce sens, arrêts Cofaz e.a./Commission, point 32 supra, EU:C:1986:42, point 28, et Aiscat/Commission, EU:T:2013:9, point 37 supra, point 60).

41 S'agissant de la détermination d'une affectation substantielle de la position d'une entreprise concurrente sur un marché, il a déjà été jugé que la seule circonstance qu'un acte était susceptible d'exercer une certaine influence sur les rapports de concurrence existant dans le marché pertinent et que l'entreprise concernée se trouvait dans une quelconque relation de concurrence avec le bénéficiaire de cet acte ne saurait en tout état de cause suffire pour que ladite entreprise puisse être considérée comme individuellement concernée par ledit acte. Dès lors, une entreprise ne saurait se prévaloir uniquement de sa qualité de concurrente par rapport à l'entreprise bénéficiaire, mais doit établir, en outre, qu'elle est dans une situation de fait qui l'individualise d'une manière analogue à celle du destinataire (arrêt Espagne/Lenzing, point 31 supra, EU:C:2007:698, points 32 et 33).

42 Il y a également lieu de rappeler qu'un tel statut particulier, caractérisant un sujet autre que les destinataires d'une décision, au sens de l'arrêt Plaumann/Commission, point 31 supra (EU:C:1963:17), par rapport à tout autre opérateur économique, n'a pas nécessairement à être déduit d'éléments tels qu'une importante baisse du chiffre d'affaires, des pertes financières non négligeables ou encore une diminution significative des parts de marché à la suite de la concession de l'aide en question. La concession d'une aide d'État peut porter atteinte à la situation concurrentielle d'un opérateur également d'autres manières, notamment en provoquant un manque à gagner ou une évolution moins favorable que celle qui aurait été enregistrée en l'absence d'une telle aide. De même, l'intensité d'une telle atteinte est susceptible de varier selon un grand nombre de facteurs, tels que, notamment, la structure du marché en cause ou la nature de l'aide en question. La démonstration d'une atteinte substantielle portée à la position d'un concurrent sur le marché ne saurait, dès lors, être limitée à la

présence de certains éléments indiquant une dégradation de ses performances commerciales ou financières (voir arrêt British Aggregates/Commission, point 39 supra, EU:C:2008:757, point 53 et jurisprudence citée).

43 Au soutien de son affirmation selon laquelle la position de la plupart de ses membres est substantiellement affectée par la mesure d'aide en cause, la requérante fait valoir que le taux d'imposition qui leur est applicable, qui serait plus élevé que pour les jeux en ligne, implique que les gains que les joueurs des entreprises membres remportent sont plus faibles qu'ils ne le seraient si ce taux était moins élevé. À cet égard, la requérante fait référence, à titre d'exemple, à deux entreprises parmi ses membres, dont les chiffres d'affaires reposeraient sur l'exploitation de machines à sous physiques. Selon la requérante, à plus ou moins long terme, la relative faiblesse des espérances de gains pour les joueurs entraînera leur désaffectation en faveur des jeux en ligne. En outre, la marge bénéficiaire plus faible affecterait négativement la situation concurrentielle de ses membres, notamment parce que les opérateurs de jeux en ligne disposeraient de moyens plus importants pour la publicité commerciale et les autres mesures de même nature. À cet égard, la requérante fait référence aux résultats des calculs relatifs aux chiffres d'affaires de l'une de ses entreprises membres. Ces résultats démontreraient une baisse des recettes de cette entreprise d'environ deux tiers si, pour des raisons de concurrence, le taux de redistribution est augmenté sans modification du niveau des mises.

44 À cet égard, il convient de relever que la loi relative aux taxes sur les jeux prévoit notamment des règles concernant les taxes sur les jeux applicables aux titulaires d'une autorisation d'exploiter des jeux dans un casino en ligne, aux titulaires d'une autorisation d'exploiter des jeux dans des casinos physiques et aux titulaires d'une autorisation d'exploiter des jeux sur des machines à sous dans des salles de jeux et des restaurants, tels que les membres de la requérante. Alors que les premiers doivent s'acquitter d'une taxe de 20 % des recettes brutes des jeux, les deuxièmes doivent s'acquitter d'une taxe de base de 45 % des recettes brutes des jeux et d'une taxe additionnelle sur 30 % de la tranche des recettes brutes des jeux supérieure à quatre millions de DKK. Les troisièmes doivent s'acquitter d'une taxe de 41 % des recettes brutes des jeux. En outre, les appareils installés dans des restaurants et des salles de jeux sont soumis à une taxe additionnelle de 30 % sur la tranche des recettes brutes des jeux supérieure respectivement à 30 000 DKK et à 250 000 DKK.

45 Il est exact que, eu égard au fait que les exploitants de jeux en ligne et les exploitants de jeux hors ligne se trouvent dans une situation factuelle et juridique comparable, ainsi que l'a constaté la Commission au considérant 94 de la décision attaquée, il ne saurait être conclu que la mesure d'aide en cause, qui fixe un taux d'imposition beaucoup plus faible pour les premiers que pour les seconds, ne provoque pas pour ces derniers un manque à gagner ou une évolution moins favorable que celle qui aurait été enregistrée en l'absence d'une telle aide.

46 Toutefois, la requérante n'a pas établi qu'il découlait de ces circonstances que ses membres se trouvaient dans une situation qui les individualisait d'une manière analogue à celle du destinataire de la décision attaquée.

47 Premièrement, en effet, la requérante a confirmé, en réponse à une question posée lors de l'audience, que les résultats des calculs relatifs aux chiffres d'affaires de l'une de ses entreprises membres, qui démontreraient une baisse des recettes de cette entreprise d'environ deux tiers, démontrent seulement que le mécanisme mis en œuvre par la mesure d'aide en cause s'applique, ainsi qu'elle le reconnaît, à tous ses membres et pas particulièrement à cette entreprise. Il s'ensuit que, selon la requérante, l'ensemble de ses 80 membres est concerné par la décision attaquée de manière identique, à savoir en leur qualité objective d'exploitants de jeux sur des machines à sous au Danemark.

48 Deuxièmement, il convient de constater que, en réponse à une question posée lors de l'audience, la requérante a également indiqué que, selon elle, le mécanisme mis en œuvre par la mesure d'aide en cause, en ce qu'il affecte la situation économique de ses membres, ne s'applique pas seulement à ces

derniers, mais à l'ensemble des exploitants de jeux sur des machines à sous au Danemark. L'argumentation présentée par la requérante concerne donc l'ensemble des exploitants de jeux sur des machines à sous au Danemark et n'est pas de nature à établir la particularité de la situation de l'un ou de plusieurs de ses membres.

49 Troisièmement, il y a lieu de relever que la requérante n'a pas établi dans quelle mesure l'impact de la loi relative aux taxes sur les jeux sur la position de ses membres sur le marché en cause se distinguerait de l'impact de ladite loi sur la position des exploitants de jeux dans des casinos physiques. En effet, en vertu de cette loi, les exploitants de jeux dans des casinos physiques sont également soumis à un taux d'imposition beaucoup plus élevé que celui prévu pour les exploitants de jeux dans un casino en ligne (voir point 44 ci-dessus). Or, la requérante n'a pas produit d'éléments permettant de constater que le mécanisme mis en œuvre, selon elle, par la mesure d'aide en cause relatif à la situation économique de ses membres ne s'appliquait pas de la même manière aux exploitants de jeux dans des casinos physiques. L'argumentation présentée par la requérante ne concerne donc pas seulement l'ensemble des exploitants de jeux sur des machines à sous au Danemark, mais également l'ensemble des exploitants de jeux dans des casinos physiques dans cet État membre.

50 À cet égard, il convient également de rappeler la jurisprudence constante selon laquelle la possibilité de déterminer, avec plus ou moins de précision, le nombre ou même l'identité des sujets de droit auxquels s'applique une mesure n'implique nullement que ces sujets doivent être considérés comme étant concernés individuellement par cette mesure dès lors que cette application est effectuée en vertu d'une situation objective de droit ou de fait définie par l'acte en cause (voir arrêt Telefónica/Commission, point 30 supra, EU:C:2013:852, point 47 et jurisprudence citée).

51 Quatrièmement, il y a lieu de relever que la requérante n'a pas démontré l'importance de l'impact que pourrait avoir la mesure d'aide en cause sur la situation économique de ses membres. Certes, en produisant des calculs relatifs aux chiffres d'affaires de l'une de ses entreprises membres, la requérante entendait démontrer l'impact que pourrait avoir la mesure d'aide en cause sur la situation économique de ses membres selon une appréciation effectuée au moment de l'introduction de la requête. Toutefois, il convient de constater que la requérante n'a fourni aucun élément de fait étayant ces calculs, de sorte que ces derniers présentent nécessairement un caractère hypothétique dès lors que la loi relative aux taxes sur les jeux n'est entrée en vigueur qu'après l'introduction du présent recours, à savoir le 1er janvier 2012. Par ailleurs, il n'est pas exclu qu'une baisse de chiffres d'affaires des membres de la requérante soit imputable aux effets de la crise économique dans l'Union, ainsi que l'affirme le Royaume de Danemark.

52 La requérante n'ayant pas démontré, d'une part, que les conséquences de la mesure d'aide en cause n'affecteraient pas seulement ses membres en leur qualité objective d'exploitants de jeux hors ligne au Danemark, au même titre que tout autre opérateur économique se trouvant dans une situation identique, ni, d'autre part, l'importance de l'impact que pourrait avoir cette mesure sur la situation économique de ses membres, elle n'a dès lors pas établi que la mesure d'aide en cause était susceptible de porter une atteinte substantielle à la position de l'un ou de plusieurs de ses membres sur le marché concerné. Les membres de la requérante et, par conséquent, cette dernière ne sont donc pas individuellement concernés par la décision attaquée.

Sur l'existence d'un acte réglementaire qui ne comporte pas de mesures d'exécution

53 La requérante fait valoir que la décision attaquée constitue un acte réglementaire ne comportant pas de mesures d'exécution au sens du dernier membre de phrase de l'article 263, quatrième alinéa, TFUE.

54 Il convient de relever que la Cour a déjà dit pour droit que la notion d'acte réglementaire ne comportant pas de mesures d'exécution, au sens du dernier membre de phrase de l'article 263, quatrième alinéa, TFUE, doit être interprétée à la lumière de l'objectif de cette disposition qui

consiste, ainsi qu'il ressort de sa genèse, à éviter qu'un particulier ne soit contraint d'enfreindre le droit pour pouvoir accéder au juge. Or, lorsqu'un acte réglementaire produit directement des effets sur la situation juridique d'une personne physique ou morale sans requérir des mesures d'exécution, cette dernière risquerait d'être dépourvue d'une protection juridictionnelle effective si elle ne disposait pas d'une voie de recours direct devant le juge de l'Union aux fins de mettre en cause la légalité de cet acte réglementaire. En effet, en l'absence de mesures d'exécution, une personne physique ou morale, bien que directement concernée par l'acte en question, ne serait en mesure d'obtenir un contrôle juridictionnel de cet acte qu'après avoir violé les dispositions dudit acte en se prévalant de l'illégalité de celles-ci dans le cadre des procédures ouvertes à son égard devant les juridictions nationales (arrêt Telefónica/Commission, point 30 supra, EU:C:2013:852, point 27).

55 La Cour a également précisé que, lorsqu'un acte réglementaire comportait des mesures d'exécution, le contrôle juridictionnel du respect de l'ordre juridique de l'Union était assuré indépendamment de la question de savoir si lesdites mesures émanaient de l'Union ou des États membres. Les personnes physiques ou morales ne pouvant pas, en raison des conditions de recevabilité prévues à l'article 263, quatrième alinéa, TFUE, attaquer directement devant le juge de l'Union un acte réglementaire de l'Union, sont protégées contre l'application à leur égard d'un tel acte par la possibilité d'attaquer les mesures d'exécution que cet acte comporte (arrêt Telefónica/Commission, point 30 supra, EU:C:2013:852, point 28).

56 En outre, il y a lieu de rappeler que, aux fins d'apprécier le point de savoir si un acte réglementaire comporte des mesures d'exécution, il y a lieu de s'attacher à la position de la personne invoquant le droit de recours au titre du dernier membre de phrase de l'article 263, quatrième alinéa, TFUE (arrêt Telefónica/Commission, point 30 supra, EU:C:2013:852, point 30).

57 De plus, pour vérifier si l'acte attaqué comporte des mesures d'exécution, il convient de se référer exclusivement à l'objet du recours (arrêt Telefónica/Commission, point 30 supra, EU:C:2013:852, point 31).

58 En l'espèce, la requérante vise par son recours l'annulation de l'article 1er de la décision attaquée, qui a été adoptée le 20 septembre 2011 et par laquelle la Commission a déclaré l'aide en cause compatible avec le marché intérieur. Cet article ne définit pas les conséquences spécifiques et concrètes de cette déclaration pour chacun des contribuables. En outre, il ressort du considérant 3 de la décision attaquée que l'entrée en vigueur de la loi relative aux taxes sur les jeux a été reportée par les autorités danoises jusqu'à ce que la Commission ait arrêté une décision finale sur l'affaire en cause, conformément à l'article 108, paragraphe 3, TFUE. En vertu de cette loi, les autorités danoises devaient fixer sa date d'entrée en vigueur. La loi relative aux taxes sur les jeux est entrée en vigueur le 1er janvier 2012.

59 Il s'ensuit que les conséquences spécifiques et concrètes de la décision attaquée à l'égard des membres de la requérante se sont matérialisées par des actes nationaux, à savoir la loi relative aux taxes sur les jeux, par laquelle le régime d'aides en cause a été introduit au Danemark, et les actes pris en exécution de cette loi fixant le montant des impôts dus par les contribuables, qui constituent en tant que tels des mesures d'exécution que la décision attaquée comporte, au sens du dernier membre de phrase de l'article 263, quatrième alinéa, TFUE (voir, en ce sens, arrêts du 27 février 2014, Stichting Woonpunt e.a./Commission, C-132/12 P, Rec, EU:C:2014:100, point 53, et Stichting Woonlinie e.a./Commission, C-133/12 P, Rec, EU:C:2014:105, point 40). Ces actes devaient intervenir après l'adoption de la décision attaquée afin que le régime d'aides en cause produise des effets à l'égard des membres de la requérante. En outre, il convient de relever que lesdits actes pouvant être contestés devant le juge national, ainsi que l'affirme d'ailleurs le Royaume de Danemark, les membres de la requérante pouvaient accéder au juge, et cela sans être contraints d'enfreindre le droit. En effet, dans le cadre d'un recours devant les juridictions nationales, ils auraient pu faire valoir l'invalidité de la décision attaquée et amener celles-ci à interroger, sur le fondement de l'article 267 TFUE, la Cour par la voie

de questions préjudicielles (voir, en ce sens, arrêts du 3 octobre 2013, Inuit Tapiriit Kanatami e.a./Parlement et Conseil, C-583/11 P, Rec, EU:C:2013:625, point 93, et Telefónica/Commission, EU:C:2013:852, point 29).

60 Par conséquent, indépendamment de la question de savoir si la décision attaquée constitue un acte réglementaire au sens du dernier membre de phrase de l'article 263, quatrième alinéa, TFUE, le recours de la requérante ne remplit pas les conditions de recevabilité prévues à cette disposition.

61 Au vu de ce qui précède et sans qu'il soit nécessaire de se prononcer sur l'affectation directe des membres de la requérante, il y a lieu de rejeter le recours comme irrecevable en raison du défaut de qualité pour agir de la requérante.

Sur les dépens

62 Aux termes de l'article 87, paragraphe 2, du règlement de procédure, toute partie qui succombe est condamnée aux dépens, s'il est conclu en ce sens. Conformément à l'article 87, paragraphe 4, de ce règlement, les États membres qui sont intervenus au litige supportent leurs dépens.

63 La requérante ayant succombé, il y a lieu de la condamner à supporter, outre ses propres dépens, ceux exposés par la Commission, Betfair et l'EGBA, conformément aux conclusions de ces dernières. S'agissant des dépens afférents à la procédure de référé, il y a lieu de condamner la requérante à supporter, outre ses propres dépens, ceux exposés par la Commission, conformément aux conclusions de cette dernière. Le Royaume de Danemark et la République de Malte supporteront leurs propres dépens.

Par ces motifs,

LE TRIBUNAL (cinquième chambre)

déclare et arrête :

1) **Le recours est rejeté.**

2) **Dansk Automat Brancheforening supportera, outre ses propres dépens afférents à la procédure principale, ceux exposés par la Commission européenne, Betfair Group plc, Betfair International Ltd et European Gaming and Betting Association (EGBA).**

3) **Dansk Automat Brancheforening supportera, outre ses propres dépens afférents à la procédure de référé, ceux exposés par la Commission.**

4) **Le Royaume de Danemark et la République de Malte supporteront leurs propres dépens.**

Dittrich Schwarcz Tomljenović

Ainsi prononcé en audience publique à Luxembourg, le 26 septembre 2014.

Signatures