Recueil de la jurisprudence

CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL
M. NILS WAHL
présentées le 26 novembre 2015 [1]

Affaire C-375/14

Procédure pénale
contre
Rosanna Laezza

[demande de décision préjudicielle formée par le Tribunale di Frosinone (tribunal de Frosinone, Italie)]

«Renvoi préjudiciel — Liberté d'établissement et libre prestation de services — Arrêt de la Cour ayant déclaré incompatible avec le droit de l'Union une réglementation nationale sur les concessions pour l'activité de collecte de paris — Réorganisation du système moyennant un nouvel appel d'offres — Durée réduite des concessions — Cession à titre gratuit de l'usage des biens matériels et immatériels détenus en propriété et constituant le réseau de gestion de collecte du jeu — Compatibilité avec les articles 49 TFUE et 56 TFUE — Paramètres pertinents dans l'examen de la proportionnalité de la mesure»

1. La présente demande de décision préjudicielle, introduite par le Tribunale de Frosinone (tribunal de Frosinone), a été présentée dans le cadre d'une procédure pénale engagée contre M[me] Laezza pour non-respect de la législation italienne régissant la collecte de paris et ayant pour objet une ordonnance de saisie de certains équipements informatiques pour la réception et la transmission de paris sportifs ou sur d'autres évènements.

2. Il convient de souligner que la présente affaire s'inscrit dans le prolongement de nombreux renvois préjudiciels par lesquels la Cour a été invitée à se prononcer sur la compatibilité avec le droit de l'Union d'un certain nombre de législations nationales régissant le secteur des jeux de hasard, et notamment de la législation italienne sur la collecte de paris [2]. La présente demande de décision préjudicielle soulève cependant une question nouvelle, sur laquelle je concentrerai mon analyse, à savoir la compatibilité, avec les articles 49 TFUE et 56 TFUE ainsi qu'avec les principes d'égalité de traitement et d'effectivité, de l'obligation imposée aux nouveaux concessionnaires de céder à titre gratuit, notamment, les équipements utilisés pour l'activité de collecte de paris en cas de cessation de cette activité.

1 — Langue originale: le français.

2 — La présente demande s'inscrit en effet dans un cadre juridique et factuel balisé, notamment, par les arrêts Zenatti (C-67/98, EU:C:1999:514); Gambelli e.a. (C-243/01, EU:C:2003:597); Placanica e.a. (C-338/04, C-359/04 et C-360/04, EU:C:2007:133); Commission/Italie (C-260/04, EU:C:2007:508); Costa et Cifone (C-72/10 et C-77/10, EU:C:2012:80); Biasci e.a. (C-660/11 et C-8/12, EU:C:2013:550), ainsi que, plus particulièrement et récemment, Stanley International Betting et Stanleybet Malta (C-463/13, EU:C:2015:25). Cette demande s'insère, en outre, dans un groupe de 17 affaires actuellement pendantes devant la Cour, portant toutes sur une problématique similaire [affaires Tomassi (C-210/14); Di Adamo (C-211/14); De Ciantis (C-212/14); Biolzi (C-213/14); Proia (C-214/14); Rosa (C-433/14); Mignone (C-434/14); Barletta (C-435/14); Cazzorla (C-436/14); Seminario (C-437/14); Carlucci (C-462/14); Baldo (C-467/14); Pontillo (C-474/14); Gaiti e.a. (C-534/14); Santoro (C-65/15), ainsi que Conti (C-504/15) et est à rapprocher de trois autres affaires, également pendantes devant la Cour, portant sur un aspect différent de la réglementation italienne applicable à ce secteur, à savoir les dispositions en matière de preuve de la capacité financière et économique des opérateurs [affaires Politanò (C-225/15); Durante (C-438/15), ainsi que Manzo (C-542/15)].

3. Si l'affaire offre, à première vue, l'opportunité d'apporter certaines précisions sur les paramètres dont il doit être tenu compte dans l'appréciation de la proportionnalité des mesures restrictives adoptées par les États membres dans le secteur des jeux de hasard, elle révèle, à mon sens, les limites de l'interprétation sollicitée par la juridiction de renvoi en présence d'informations lacunaires quant aux conditions d'élaboration et aux modalités d'édiction desdites mesures.

I – Le cadre juridique

4. La législation italienne prescrit, en substance, que la participation à l'organisation de jeux de hasard, y compris la collecte de paris, est soumise à l'obtention d'une concession et d'une autorisation de police.

5. En vertu de l'article 88 du décret royal nº 773, du 18 juin 1931, portant approbation du texte unique des lois en matière de sécurité publique [3], tel que modifié par l'article 37, paragraphe 4, de la loi nº 338, du 23 décembre 2000 [4] la délivrance de l'autorisation de police dépend de l'obtention d'une concession par l'Agence des douanes et des monopoles d'État (Agenzia della Dogane e dei Monopoli di Stato, ci-après l'«ADM»). Cette autorisation de police habilite les personnes détentrices à collecter les réservations de paris dans une zone territoriale déterminée. Le défaut d'obtention de la concession fait donc obstacle à l'obtention de l'autorisation de police. L'exercice de l'activité de paris en l'absence de concession ou d'autorisation de police est sanctionné pénalement.

6. En 1999, les autorités italiennes ont octroyé par appel d'offres public 1 000 concessions pour la gestion des paris sur les compétitions sportives. Parallèlement, 671 nouvelles concessions ont été octroyées, également par appel d'offres public, pour la gestion de paris sur les compétitions hippiques et 329 concessions existantes ont été renouvelées automatiquement. En vertu de la législation en vigueur à cette date, les opérateurs constitués sous la forme de sociétés de capitaux dont les actions étaient cotées sur les marchés réglementés étaient exclus des appels d'offres, au motif que l'identification constante et précise des actionnaires individuels n'était pas possible. L'illégalité de cette exclusion au regard des articles 43 CE et 49 CE a été constatée notamment dans l'arrêt Placanica e.a. [5].

7. Le décret-loi nº 223 [6] a procédé à une réforme du secteur des jeux en Italie, destinée à assurer sa mise en conformité avec les exigences découlant du droit de l'Union. Ce décret a prévu l'adjudication de quelque 16 300 nouvelles concessions en matière de jeux de hasard qui se sont ajoutées aux autres concessions octroyées en 1999.

8. À la suite, notamment, de l'arrêt Costa et Cifone [7], le secteur des jeux de hasard a été de nouveau reformé par le décret-loi nº 16 [8].

3 — GURI nº 146, du 26 juin 1931.

4 — Supplément ordinaire à la GURI nº 302, du 29 décembre 2000.

5 — C-338/04, C-359/04 et C-360/04, EU:C:2007:133.

6 — Décret-loi du 4 juillet 2006 portant dispositions urgentes pour la relance économique et sociale, pour la maîtrise et la rationalisation des dépenses publiques, et interventions en matière de recettes fiscales et de lutte contre la fraude fiscale, converti par la loi nº 248, du 4 août 2006 (GURI nº 18, du 11 août 2006).

7 — C-72/10 et C-77/10, EU:C:2012:80.

8 — Décret-loi du 2 mars 2012 portant dispositions urgentes en matière de simplification fiscale, d'amélioration de l'efficacité et de renforcement des procédures de contrôle (GURI nº 52, du 2 mars 2012, p. 1), converti, après modifications, en loi nº 44, du 26 avril 2012 (GURI nº 99, du 28 avril 2012, et supplément ordinaire à la GURI nº 85, p. 1 et suiv.; texte coordonné, p. 23 et suiv., ci-après le «décret-loi de 2012»).

9. En ce qui concerne l'organisation d'appels d'offres en vue de l'octroi de concessions pour la collecte de paris, l'article 10, paragraphes 9 octies et 9 novies, du décret-loi de 2012 prévoit:

«9octies. Dans le cadre d'une réorganisation des dispositions en matière de jeux publics, y compris celles en matière de paris sur des évènements sportifs, également hippiques, et non sportifs, les dispositions du présent paragraphe ont pour but de favoriser ladite réorganisation, à travers un premier alignement temporel des échéances des concessions ayant pour objet la collecte des paris en question, tout en respectant l'exigence d'adaptation des règles nationales de sélection des personnes qui, pour le compte de l'État, collectent des paris sur des évènements sportifs, y compris hippiques, et non sportifs, aux principes dégagés par l'arrêt rendu par la Cour de justice de l'Union européenne, le 16 février 2012, dans les affaires [Costa et Cifone (C-72/10 et C-77/10, EU:C:2012:80)]. À cet effet, eu égard à la prochaine échéance d'un groupe de concessions pour la collecte desdits paris, l'Administration autonome des monopoles d'État lance immédiatement, et en tout état de cause, au plus tard le 31 juillet 2012, un appel d'offres pour la sélection des personnes qui collectent lesdits paris dans le respect, à tout le moins, des critères suivants:

a) possibilité de participation pour les personnes qui exerçaient déjà une activité de collecte de jeux dans un des États de l'Espace économique européen, pour y avoir son siège légal ou opérationnel, sur la base d'un titre d'habilitation valide et efficace délivré selon les dispositions en vigueur dans l'ordre juridique dudit État et qui possèdent également les qualités d'honorabilité, [de] fiabilité, ainsi que les qualités économiques et patrimoniales indiquées par l'Administration autonome des monopoles d'État, compte tenu des dispositions en la matière visées par la loi nº 220 [9] [...] et par le décret-loi nº 98, du 6 juillet 2011, transformé, avec modifications, par la loi nºº111, du 15 juillet 2011;

b) attribution de concessions, avec échéance au 30 juin 2016, pour la collecte, exclusivement dans un réseau physique, de paris sur des évènements sportifs, également hippiques, et non sportifs, auprès d'agences, jusqu'à un maximum de 2 000, ayant comme activité exclusive la commercialisation de produits de jeux publics, sans contrainte quant aux distances minimales entre ces agences ou par rapport à d'autres points de collecte, déjà actifs, de paris identiques;

c) il est prévu, comme composante du prix, une valeur de base du marché de 11 000 euros pour chaque agence;

d) conclusion d'un contrat de concession au contenu conforme à tout autre principe dégagé par l'arrêt précité de la Cour de justice de l'Union européenne du 16 février 2012, ainsi qu'aux dispositions nationales compatibles en vigueur en matière de jeux publics;

e) possibilité de gérer les agences dans n'importe quelle commune ou province, sans limites numériques sur base territoriale ni conditions de faveur par rapport à des concessionnaires déjà habilités à la collecte de paris identiques ou qui peuvent, en tout état de cause, s'avérer favorables pour ces derniers;

f) constitution de cautions cohérentes avec les dispositions de l'article 24 du décret-loi nº 98, du 6 juillet 2011, transformé, avec modifications, par la loi nº 111, du 15 juillet 2011.

9novies Les concessionnaires pour la collecte des paris visés au paragraphe 9 octies, arrivant à échéance le 30 juin 2012, poursuivent leurs activités de collecte jusqu'à la date de conclusion des contrats de concession adjugés conformément au paragraphe précité. Sont abrogés les paragraphes 37 et 38 de l'article 24 du décret-loi nº 98, du 6 juillet 2011, transformé, avec modifications, par la loi

9 — Loi portant dispositions pour la formation du budget annuel et pluriannuel de l'État (loi de stabilité 2011) [legge n. 220 – Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2011)], du 13 décembre 2010 (supplément ordinaire à la GURI nº 297, du 21 décembre 2010, ci-après la «loi nº 220»).

n° 111, du 15 juillet 2011, la lettre e) du paragraphe 287 de l'article 1er de la loi n° 311, du 30 décembre 2004, ainsi que la lettre e) du paragraphe 4 de l'article 38 du [décret-loi n° 223, du 4 juillet 2006, portant dispositions urgentes pour la relance économique et sociale, pour la maîtrise et la rationalisation des dépenses publiques, et interventions en matière de recettes fiscales et de lutte contre la fraude fiscale], transformé, avec modifications, par la loi n° 248, du 4 août 2006.»

10. Les dispositions susmentionnées ont pour effet l'attribution de licences d'une durée de quarante mois, tandis que les concessions délivrées auparavant avaient une durée comprise entre neuf et douze ans.

11. En vertu de l'article 1er, paragraphe 77, de la loi n° 220, tel que modifié:

«Afin d'assurer un équilibre correct entre les intérêts publics et privés dans le cadre de l'organisation et de la gestion des jeux publics, compte tenu du monopole de l'État en matière de jeux […] ainsi que des principes, également de l'Union européenne, en matière de sélection concurrentielle, qui s'appliquent dans ce secteur, et en contribuant également à consolider les bases d'une meilleure efficience et efficacité de l'action de lutte contre la diffusion du jeu irrégulier ou illégal en Italie, de la protection des consommateurs, en particulier des mineurs, de l'ordre public, de la lutte contre le jeu des mineurs et les infiltrations du crime organisé dans le secteur des jeux […] le ministère de l'Économie et des Finances – Administration autonome des monopoles d'État procède sans tarder à la mise à jour du schéma type de convention donnant accès aux concessions pour l'exercice et la collecte autres qu'à distance, ou, en tout état de cause moyennant un réseau physique, des jeux publics.»

12. L'article 1, paragraphe 78, sous b), point 26, de la loi n° 220 précise ce qui suit:

«prévision de la cession à titre gratuit ou de la dévolution du réseau infrastructurel de gestion et de collecte du jeu à l'Administration autonome des monopoles d'État au moment de l'expiration de la durée de la concession, exclusivement à la demande préalable de cette dernière, communiquée au moins six mois avant ladite expiration, ou communiquée à l'occasion de la décision de révocation ou de déchéance de la concession.»

13. Les dispositions contenues dans les règles de l'appel d'offres relatives aux causes de révocation et de déchéance de la concession sont prévues par le projet de contrat relatif à la relation de concession pour l'exercice des jeux publics (ci-après le «projet de contrat»), conformément à l'article 10, paragraphe 9 octies, du décret-loi de 2012.

14. Lesdites dispositions, contenues à l'article 23, paragraphe 2, sous a), e) et k), du projet de contrat, concernent notamment le cas de renvoi devant un juge pour des infractions que l'Administration autonome des monopoles d'État juge propres à faire exclure la fiabilité, le professionnalisme et la qualité morale nécessaire du concessionnaire; les cas d'organisation, d'exercice et de collecte de jeux publics selon des modalités et des techniques différentes de celles prévues par les dispositions législatives, réglementaires et conventionnelles en vigueur, et les cas de violation constatée par les organes compétents de la réglementation en matière de répression des paris et du jeu.

15. L'article 25 du projet de contrat, disposition précisément en cause dans la présente affaire, stipule:

«[…] À la demande expresse de l'ADM et pour la période qui y est définitive, le concessionnaire s'engage à céder à titre gratuit, lors de la cessation de l'activité en raison de l'expiration de la durée de la concession ou par l'effet de décisions de déchéance ou de révocation, à l'ADM ou à un autre concessionnaire choisi par celle-ci à l'issue d'une procédure de mise en concurrence, l'usage des biens matériels et immatériels détenus en propriété et constituant le réseau de gestion de collecte du jeu, libres de droits et recours de tiers, selon les modalités fixées dans les paragraphes suivants. 2. Les biens faisant l'objet de la cession sont désignés dans l'inventaire et ses modifications ultérieures, selon les dispositions de l'article 5, paragraphe 1, sous e). 3. Les opérations de cession – lesquelles auront lieu

selon une procédure contradictoire entre l'ADM et le concessionnaire, comprenant la rédaction de procès-verbaux établis à cet effet – débuteront au cours du semestre précédant l'expiration de la convention, en respectant l'exigence de ne pas mettre en péril, même pendant cette période, le fonctionnement du système, dès lors que les biens devront être dévolus à l'ADM dans des conditions permettant de garantir la continuité du fonctionnement du réseau électronique. Les coûts de l'éventuel transfert matériel des appareils, des équipements et de tout autre élément composant le réseau électronique sont supportés par le concessionnaire […]».

II – Les faits à l'origine du litige au principal, la question préjudicielle et la procédure devant la Cour

16. Le 5 juin 2014, à la suite d'un contrôle effectué par une équipe de la brigade financière (Compagnia Guardia di Finanza) de Frosinone (Italie) dans les locaux d'un centre de transmission de données, géré par M^me^ Laezza et lié contractuellement à Stanleybet Malta Ltd, une société maltaise, lesdites autorités ont constaté que l'activité de collecte de paris y était exercée sans autorisation au sens de l'article 88 du décret royal n° 773, du 18 juin 1931, portant approbation du texte unique des lois en matière de sécurité publique, tel que modifié par l'article 37, paragraphe 4, de la loi n° 338, du 23 décembre 2000.

17. Par décision du 10 juin 2014, le juge des enquêtes préliminaires du Tribunale di Cassino (tribunal de Cassino) a ordonné à l'encontre de M^me^ Laezza la mise sous séquestre préventive de biens utilisés pour l'activité de collecte de paris.

18. Devant la juridiction de renvoi, les 7 et 15 novembre 2013, M^me^ Laezza a formulé une demande tendant à l'annulation de la décision de mise sous séquestre. En outre, à l'instar des sociétés auxquelles le centre de transmission de données dont elle assure la gestion est affilié, dans l'affaire ayant donné lieu à l'arrêt Stanley International Betting et Stanleybet Malta (C-463/13, EU:C:2015:25), elle a demandé l'annulation du dernier appel d'offres pour les concessions de jeux de hasard en Italie en invoquant son caractère discriminatoire et a sollicité l'organisation d'un nouvel appel d'offres.

19. La juridiction de renvoi observe que le Consiglio di Stato (Conseil d'État) a déjà posé deux questions préjudicielles analogues à la Cour dans l'affaire ayant donné lieu à l'arrêt Stanley International Betting et Stanleybet Malta (C-463/13, EU:C:2015:25), mais considère que l'objet des deux questions, notamment la durée réduite des nouvelles concessions par rapport aux anciennes concessions, n'est pas problématique en soi à la lumière du droit de l'Union.

20. Cette juridiction rappelle toutefois le contenu de l'article 25 dudit projet de contrat, censé être signé par les titulaires de nouvelles concessions, qui porte sur l'obligation de cession à titre gratuit de l'usage des biens matériels et immatériels détenus en propriété et constituant le réseau de gestion de collecte du jeu lors de la cessation de l'activité en raison de l'expiration de la durée de la concession ou par l'effet de décisions de déchéance ou de révocation.

21. Selon ladite juridiction, si cette disposition, sans précédent en Italie, pourrait éventuellement répondre à une logique de sanction dans les hypothèses de déchéance et/ou de révocation du concessionnaire, elle apparaît particulièrement désavantageuse dans les cas où la cession à titre gratuit est simplement liée à l'aspect temporel de l'expiration de la durée limite de la concession. À cela s'ajouterait l'obligation surprenante du concessionnaire de supporter l'ensemble des coûts de cette cession à titre gratuit.

22. La juridiction de renvoi estime qu'une telle différence de traitement entre les anciens et les nouveaux concessionnaires ne semble pas constituer une exigence impérative d'intérêt public.

23. C'est dans ces conditions que le Tribunale di Frosinone (tribunal de Frosinone) a décidé de surseoir à statuer et de poser à la Cour la question préjudicielle suivante:

«Les articles 49 [TFUE] et suivants ainsi que 56 [TFUE] et suivants, tels qu'ils ont notamment été complétés à la lumière des principes contenus dans l'arrêt [Costa et Cifone (C-72/10 et C-77/10, EU:C:2012:80)], doivent-ils être interprétés en ce sens qu'ils s'opposent à une disposition nationale prévoyant l'obligation de céder à titre gratuit l'usage de biens matériels et immatériels détenus en propriété qui constituent le réseau de gestion de collecte du jeu lors de la cessation de l'activité en raison de l'expiration de la durée limite de la concession ou par l'effet de décisions de déchéance ou de révocation?»

24. Des observations écrites ont été présentées par M[me] Laezza, les gouvernements italien et belge ainsi que par la Commission européenne.

25. Une audience s'est tenue le 17 septembre 2015, à laquelle ont participé l'ensemble de ces intervenants.

III – Analyse

26. Par sa question préjudicielle, la juridiction de renvoi s'interroge, en substance, sur la compatibilité avec les articles 49 TFUE et 56 TFUE d'une disposition conventionnelle, imposée sur la base de la législation italienne régissant le système de concessions et d'autorisations dans le secteur des paris sportifs. Cette disposition obligerait les nouveaux concessionnaires, à l'issue naturelle de la concession ou en cas de déchéance ou de révocation anticipée de celle-ci, à céder à titre gratuit, à l'autorité concédante ou à un autre concessionnaire désigné par elle, l'usage des biens matériels et immatériels détenus en propriété et qui constituent le réseau de gestion et de collecte du jeu.

27. D'emblée, je tiens à souligner que le présent renvoi préjudiciel ne saurait été analysé comme visant à mettre en cause le nouveau système de concessions mis en place en Italie en 2012 dans le secteur des jeux de hasard dans sa globalité.

28. Seule est ici en cause la mesure consistant à imposer au concessionnaire la cession à titre gratuit de l'usage d'un certain nombre d'équipements nécessaires à l'accomplissement du service faisant l'objet de la concession en cas de cessation d'activité dans les conditions énoncées à l'annexe du contrat de concession. En d'autres termes, la présente procédure ne concerne pas la réorganisation du système de concessions au moyen d'un alignement temporel des échéances, mis en œuvre par le décret-loi de 2012, examiné par la Cour dans l'affaire ayant donné lieu à l'arrêt Stanley International Betting et Stanleybet Malta (C-463/13, EU:C:2015:25), mais concerne une mesure distincte, contenue dans le projet de contrat à conclure avec les attributaires des concessions en vue de réglementer l'exercice de leur activité [10].

29. La Cour a, en tout état de cause, dans cet arrêt, apporté plusieurs précisions utiles sur le système mis en place en Italie à la suite de l'entrée en vigueur du décret-loi de 2012 dans le secteur des jeux de hasard.

10 — Cette précision me semble d'autant plus importante que, dans un certain nombre d'affaires actuellement pendantes devant la Cour, les interrogations soulevées par la juridiction de renvoi portent toujours sur le système de concessions mis en place par le décret-loi de 2012 [voir les renvois préjudiciels émanant de la Corte suprema di cassazione (Cour de cassation) dans les affaires Tomassi (C-210/14); Di Adamo (C-211/14); De Ciantis (C-212/14); Biolzi (C-213/14), et Proia (C-214/14)].

30. Elle a ainsi estimé que les articles 49 TFUE et 56 TFUE ainsi que les principes d'égalité de traitement et d'effectivité doivent être interprétés en ce sens qu'ils ne s'opposent pas à une réglementation nationale qui prévoit l'organisation d'un nouvel appel d'offres portant sur des concessions d'une durée inférieure à celle des concessions précédemment octroyées en raison d'une réorganisation du système au moyen d'un alignement temporel des échéances de concessions [11].

31. Il est à noter que, pour arriver à une telle conclusion, la Cour a rappelé que les autorités nationales bénéficiaient d'un large pouvoir d'appréciation pour déterminer les exigences que comporte la protection du consommateur et de l'ordre social et, pour autant que les conditions établies par la jurisprudence de la Cour soient par ailleurs respectées, il appartenait à chaque État membre d'apprécier si, dans le contexte des buts légitimes qu'il poursuit, il était nécessaire d'interdire totalement ou partiellement des activités relevant des jeux et des paris, ou seulement de les restreindre et de prévoir à cet effet des modalités de contrôle plus ou moins strictes.

32. La Cour a également relevé, dans ce contexte particulier, que la réorganisation du système des concessions au moyen d'un alignement temporel des échéances pouvait, en prévoyant une durée plus courte des nouvelles concessions que celle des concessions précédemment octroyées, contribuer à une poursuite cohérente des objectifs légitimes de la réduction des occasions de jeux ou de la lutte contre la criminalité liée à ces jeux et pouvait satisfaire également aux conditions de proportionnalité requises [12].

33. Cette affaire confirme ainsi la jurisprudence de la Cour selon laquelle un système de concessions peut, dans certaines circonstances, constituer un mécanisme efficace permettant de contrôler les opérateurs actifs dans le secteur des jeux de hasard dans le but de prévenir l'exploitation de ces activités à des fins criminelles et frauduleuses [13].

34. En l'occurrence, avant d'aborder le fond de la question posée, je souhaiterais dire quelques mots sur la compétence de la Cour et la recevabilité de la question préjudicielle.

A – *Sur la compétence de la Cour et la recevabilité de la question préjudicielle*

35. S'agissant, en premier lieu, de la compétence de la Cour pour statuer, à s'en tenir à une première lecture de la décision de renvoi, il est fait observer que tous les aspects de la procédure pénale pendante devant la juridiction de renvoi semblent cantonnés à l'Italie.

36. Or, il convient de rappeler qu'une réglementation nationale telle que celle en cause au principal, qui est indistinctement applicable aux ressortissants italiens et aux ressortissants des 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 [14].

37. À ce égard, la décision de renvoi omet de préciser si l'opérateur (ou organisateur de paris), auquel la requérante dans la procédure au principal est vraisemblablement liée par des rapports contractuels, est établi en Italie ou dans un autre État membre.

11 — Voir arrêt Stanley International Betting et Stanleybet Malta (C-463/13, EU:C:2015:25, point 55).

12 — Voir arrêt Stanley International Betting et Stanleybet Malta (C-463/13, EU:C:2015:25, points 52 et 53).

13 — Voir arrêt Placanica e.a. (C-338/04, C-359/04 et C-360/04, EU:C:2007:133, point 57).

14 — Voir, par exemple, arrêt Garkalns (C-470/11, EU:C:2012:505, point 21 et jurisprudence citée).

38. En dépit de cette faiblesse, je suis d'avis que la Cour peut, compte tenu, notamment, de la référence au contexte dans lequel s'insérait l'arrêt Stanley International Betting et Stanleybet Malta (C-463/13, EU:C:2015:25), se déclarer compétente en l'espèce, la présence d'un élément transfrontalier et, partant, d'un lien de rattachement avec le droit de l'Union ne pouvant être, a priori, exclue. Il semble, en effet, que le juge de renvoi est parti de l'hypothèse que la requérante au principal est liée à un opérateur d'un autre État membre non titulaire d'une autorisation, celui-ci ayant été illégalement exclu de l'appel d'offres lancé en 2012.

39. En second lieu, bien qu'aucun des intervenants n'ait émis de réelles réserves à l'égard de la recevabilité de la question préjudicielle, les informations fournies par la juridiction de renvoi me semblent, à bien des égards, lacunaires et pourraient, dans une certaine mesure, être considérées comme ne satisfaisant pas les exigences constamment rappelées par la Cour.

40. En particulier, je suis d'avis que la décision de renvoi n'indique pas, ainsi que l'exige la jurisprudence bien établie de la Cour, les raisons précises qui ont conduit le juge national à s'interroger sur l'interprétation du droit de l'Union et à estimer nécessaire de poser une question préjudicielle à la Cour en rapport avec l'obligation de cession à titre gratuit imposée aux nouveaux concessionnaires prévue par la mesure litigieuse. Or, il est indispensable que le juge national fournisse, notamment, un minimum d'explications sur les raisons du choix des dispositions du droit de l'Union dont il demande l'interprétation et sur le lien qu'il établit entre ces dispositions et la législation nationale applicable [15].

41. En l'occurrence, il n'est pas aisé de déterminer pour quels motifs la mesure litigieuse, à savoir l'obligation de cession à titre gratuit de l'usage des biens constitutifs du réseau de jeux à l'échéance du contrat de concession, est directement mise en cause dans le litige au principal. En effet, la mise sous séquestre préventive de biens utilisés par la requérante au principal pour l'activité de collecte de paris, précisément en cause dans la procédure pénale au principal, me semble sans lien avec une mise en œuvre de ladite mesure.

42. Plus généralement, il est sérieusement permis de s'interroger sur l'utilité que représente, dans l'affaire au principal, la mise en cause de la clause imposant, à l'échéance du contrat de concession, la cession à titre gratuit de l'usage certains biens nécessaires à l'accomplissement de l'activité de collecte de paris.

43. Ainsi que je l'examinerai dans la suite des présentes conclusions, et à la différence des situations en cause dans les affaires ayant donné lieu aux arrêts Costa et Cifone [16] ainsi que Stanley International Betting et Stanleybet Malta [17], la réorganisation du système moyennant un nouvel appel d'offres – en l'occurrence celui mis en place à la suite de l'intervention du législateur par le décret-loi de 2012 – n'est nullement mise en cause dans sa globalité. Dans ce contexte, il incombe au seul juge national de vérifier si, compte tenu des règles de droit national applicables, la mesure litigieuse peut effectivement avoir une influence sur la situation pénale de M[me] Laezza.

44. En conséquence, la question préjudicielle semble ainsi fondée sur des représentations factuelles qui ne trouvent pas un appui direct dans le dossier de l'affaire au principal.

15 — Voir, notamment, arrêt Placanica e.a. (C-338/04, C-359/04 et C-360/04, EU:C:2007:133, point 34 et jurisprudence citée).

16 — C-72/10 et C-77/10, EU:C:2012:80.

17 — C-463/13, EU:C:2015:25.

45. Dans de telles conditions, la régularité formelle de la décision de renvoi pourrait sérieusement être mise en cause et la question préjudicielle pourrait, à ce titre, être considérée comme irrecevable. S'il appartient au seul juge national d'apprécier, au regard des particularités de l'affaire, la nécessité d'une décision préjudicielle pour être en mesure de rendre son jugement, la pertinence des questions qu'il pose à la Cour ainsi que le stade de la procédure auquel il y a lieu de déférer ces questions [18], encore faut-il que la Cour dispose des éléments de fait ou de droit nécessaires pour répondre de façon utile aux questions qui lui sont posées [19].

46. Cependant, la Cour pourrait considérer, moyennant une interprétation très compréhensive à l'égard de la juridiction de renvoi et en s'appuyant sur les informations découlant des précédents jurisprudentiels, auxquels cette dernière s'est expressément référée, que la question qui se pose en l'espèce est celle de savoir si un État membre, qui cherche à remédier à des exclusions illégales ayant eu lieu précédemment en lançant un nouvel appel d'offres, impose dans ce contexte des exigences qui confèrent un avantage supplémentaire aux opérateurs existants ou qui rendent excessivement difficile l'exercice des droits des opérateurs illégalement exclus. Les interrogations de la juridiction de renvoi reposent donc sur l'hypothèse qu'il ne saurait être reproché à M^me^ Laezza, aux fins de l'application d'une sanction pénale, de ne pas être titulaire d'une concession – et, partant, d'une autorisation de police – dans le cadre d'un appel d'offres organisé selon des règles et dans des conditions contraires au droit de l'Union.

B – *Sur le fond*

47. Il ressort des observations soumises à la Cour que, schématiquement, deux points de vue s'affrontent.

48. Selon le premier de ces points de vue, défendu par M^me^ Laezza et, dans une mesure moins affirmative, par la Commission, la mesure litigieuse ne serait pas compatible avec les articles 49 TFUE et 56 TFUE, dès lors, notamment, où celle-ci comporte des restrictions qui ne sauraient être considérées comme justifiées par l'objectif poursuivi, à savoir celui d'assurer la continuité du service de collecte de jeu tout en canalisant les activités de jeu de hasard dans des circuits contrôlables afin de prévenir l'exploitation de celles-ci à des fins criminelles et frauduleuses. Cette mesure ne saurait être, en tout état de cause, proportionnée.

49. Selon le second, auquel adhèrent les gouvernements italien et belge, cette réglementation serait tout à fait compatible avec les dispositions du traité, lues à la lumière des principes d'égalité de traitement et d'effectivité. Les gouvernements intervenants font ainsi valoir que la mesure litigieuse, premièrement, n'est pas discriminatoire (celle-ci étant notamment indistinctement applicable aux entreprises ayant participé à l'appel d'offres lancé en 2012), deuxièmement, est justifiée pour un motif impérieux d'intérêt général et, troisièmement, est proportionnée à l'objectif poursuivi.

50. Il est bien établi, depuis l'arrêt Schindler [20], que, compte tenu des divergences considérables d'ordre moral, religieux et culturel existant entre les États membres, le domaine des jeux de hasard est demeuré non harmonisé au niveau européen et les États membres jouissent de ce fait d'un large pouvoir d'appréciation en ce qui concerne le choix du niveau de protection des joueurs, et, partant, des consommateurs, qu'ils considèrent le plus approprié. Toutefois, les restrictions qu'ils imposent doivent satisfaire aux conditions qui ressortent de la jurisprudence de la Cour en ce qui concerne leur justification par des raisons d'intérêt général et leur proportionnalité [21].

18 — Voir en ce sens, notamment, arrêts Enderby (C-127/92, EU:C:1993:859, point 10); Schmelz (C-97/09, EU:C:2010:632, point 28), ainsi que Gauweiler e.a. (C-62/14, EU:C:2015:400, point 15).

19 — Voir, notamment, arrêt Les Vergers du Vieux Tauves (C-48/07, EU:C:2008:758, point 17).

20 — C-275/92, EU:C:1994:119.

21 — Voir en ce sens, notamment, arrêt Liga Portuguesa de Futebol Profissional et Bwin International (C-42/07 EU:C:2009:519, points 57 à 59 et jurisprudence citée).

51. Conformément à la grille d'analyse généralement retenue en la matière, il y a lieu d'examiner la problématique qui nous est soumise en trois temps.

52. En premier lieu, il convient de vérifier si la disposition litigieuse est constitutive d'une restriction aux libertés consacrées par les articles 49 TFUE et 56 TFUE et, le cas échéant, si cette restriction est discriminatoire.

53. En deuxième lieu, il faut s'attacher à apprécier si les motifs invoqués par les autorités nationales afin de justifier cette obligation de cession à titre gratuit sont, d'une manière générale, susceptibles de justifier une telle restriction.

54. En troisième lieu, il convient de déterminer si une mesure telle que celle visée en l'espèce peut être considérée comme nécessaire et proportionnée au regard des objectifs poursuivis.

55. Si les deux premières étapes de l'analyse ne me semblent pas poser de difficultés particulières, la troisième me paraît, compte tenu du manque d'informations quant aux conditions et aux modalités qui entourent la mesure litigieuse, d'appréhension plus délicate.

1. Sur l'existence d'une restriction potentielle aux articles 49 TFUE et 56 TFUE et d'une discrimination à cet égard [22]

a) Identification d'une restriction

56. La notion de restriction couvre les mesures prises par un État membre qui, quoique indistinctement applicables, affectent *l'accès au marché* pour les entreprises d'autres États membres et entravent ainsi le commerce au sein de l'Union [23].

57. Il apparaît que la jurisprudence retient une définition très large de ce qui est potentiellement constitutif d'une «restriction».

58. Dans le secteur des jeux de hasard, ont ainsi été considérées comme des restrictions à la liberté d'établissement et/ou à la libre prestation de services les mesures adoptées par les États membres qui ont pour effet d'interdire ou, en tout état de cause, de limiter à des degrés divers le droit d'organiser et de proposer des jeux sur le territoire des États membres. S'agissant, tout particulièrement, du système italien de monopoles d'État et de concessions régissant l'attribution de licences pour l'exercice d'activités dans le secteur des jeux de hasard, la Cour a, à diverses occasions, jugé qu'il comportait de telles restrictions [24].

59. Il doit, selon moi, en être conclu de même s'agissant des mesures qui imposent certaines conditions aux entreprises souhaitant participer à l'appel d'offres organisé en vue de l'obtention d'une concession.

60. Tel me semble le cas de la mesure litigieuse, à savoir l'obligation conventionnelle de cession à titre gratuit imposée par l'article 25 du projet de contrat applicable aux concessions octroyées à la suite de l'appel d'offres lancé en 2012.

22 — La question sera examinée en l'espèce sans opérer de distinction entre, d'une part, la liberté d'établissement et, d'autre part, la libre prestation de services.

23 — Voir, en ce sens, arrêts SOA Nazionale Costruttori (C-327/12, EU:C:2013:827, point 45 et jurisprudence citée) ainsi que Grupo Itevelesa e.a. (C-168/14, EU:C:2015:685, point 67).

24 — Voir, notamment, arrêts Placanica e.a. (C-338/04, C-359/04 et C-360/04, EU:C:2007:133, point 42 et jurisprudence citée); Biasci e.a. (C-660/11 et C-8/12, EU:C:2013:550, point 21), ainsi que Costa et Cifone (C-72/10 et C-77/10, EU:C:2012:80, points 69 et 70).

61. En effet, une telle mesure apparaît comme désavantageuse pour les opérateurs économiques souhaitant s'engager dans l'activité de collecte de paris.

62. Il apparaît en effet que l'obligation de cession à titre gratuit de l'usage des équipements utilisés pour la collecte de paris en cas de cessation de l'activité, y compris en cas de simple expiration de la concession, peut être de nature à rendre moins attractif l'exercice de cette activité économique. Le risque pour une entreprise de devoir céder, sans contrepartie financière, l'usage de biens en sa possession, l'empêchant ainsi de rentabiliser son investissement, est de nature à rendre moins attrayante sa participation à l'appel d'offres de 2012, voire à la décourager de participer à un tel appel d'offres, en vue de l'octroi d'une concession.

63. L'obligation litigieuse de cession à titre gratuit apparaît d'autant plus contraignante et dissuasive (restrictive) qu'elle peut, ainsi qu'il ressort des indications prévues à l'article 25 du projet de contrat, s'accompagner d'obligations supplémentaires, telles que l'obligation éventuelle de délivrer les équipements visés libres de droits et de recours de tiers, l'obligation de prendre en charge les coûts du transfert physique des équipements ainsi que les frais éventuels engendrés par la nécessité de transférer les biens en cause «dans des conditions permettant d'assurer la continuité du fonctionnement du réseau électronique». De même, les obligations «de fournir [à l'autorité concernée] toutes les données et informations utiles pour faciliter le transfert de la gestion», d'«inclure, dans les contrats à conclure avec ses fournisseurs, une clause prévoyant en faveur de [l'ADM] la faculté de subrogation et/ou de renouvellement des contrats à leur expiration» (avec la prise en charge des contreparties éventuellement nécessaires pour garantir l'acceptation de cette clause) et, enfin, de «résilier, à la demande de [l'ADM], tout rapport de subordination et de collaboration établi pour la mise en œuvre de la concession», obligations expressément prévues aux paragraphes 4 à 6 de l'article 25 du projet de contrat, renforcent la nature particulièrement restrictive de la mesure litigieuse.

64. En conclusion, la mesure litigieuse, qui impose aux soumissionnaires à l'appel d'offres de 2012 une série d'obligations de nature à comporter pour eux des conséquences économiques non négligeables, est de nature à influer sur leur décision de participer ou non audit appel d'offres et, partant, est potentiellement constitutive d'une restriction aux libertés d'établissement et de prestation de services.

b) Sur l'existence d'une restriction imposée de façon discriminatoire

65. Avant d'aborder la question des justifications avancées à l'appui de la disposition litigieuse, il convient de déterminer brièvement si les restrictions litigieuses ont été imposées de façon discriminatoire. En effet, seules les restrictions qui sont applicables sans discrimination tenant à la nationalité peuvent être justifiées par des raisons impérieuses d'intérêt général [25].

66. En l'occurrence, il me semble découler des éléments soumis à la Cour que la mesure litigieuse s'impose à l'ensemble des opérateurs souhaitant participer à l'appel d'offres lancé en 2012, et ce quel que soit leur lieu d'établissement.

67. À supposer même qu'il faille considérer, ainsi que le laisse penser M[me] Laezza, relayée sur ce point par la juridiction de renvoi, que la mesure litigieuse n'est en réalité applicable qu'aux nouveaux candidats concessionnaires, ce qu'il appartient au juge national de vérifier, cette mesure ne me semble pas davantage comporter une quelconque discrimination à l'égard des opérateurs non établis sur le territoire italien. En effet, même dans ce cas, la mesure litigieuse devrait, à mon sens, être considérée comme indistinctement applicable aux candidats à l'appel d'offres organisé en 2012.

25 — Voir, en ce sens, arrêt Grupo Itevelesa e.a. (C-168/14, EU:C:2015:685, point 72 et jurisprudence citée).

2. Sur la justification de la restriction litigieuse

68. Selon une jurisprudence constante, les restrictions aux activités des jeux de hasard peuvent être justifiées par des raisons impérieuses d'intérêt général, telles que la protection des consommateurs ainsi que la prévention de la fraude et de l'incitation des citoyens à une dépense excessive liée au jeu [26]. S'agissant de la réglementation italienne sur les jeux de hasard, la Cour a déjà constaté que l'objectif ayant trait à la lutte contre la criminalité liée aux jeux de hasard est de nature à justifier les restrictions aux libertés fondamentales découlant de cette réglementation [27].

69. En l'occurrence, force est de relever que l'article 25 du projet de contrat ne comporte que peu d'indications sur les objectifs censés être poursuivis par l'adoption de la mesure litigieuse, celle-ci se limitant à mentionner que les «biens devront être dévolus […] dans des conditions permettant d'assurer la continuité du fonctionnement du réseau électronique».

70. Si la juridiction de renvoi a émis l'idée que cette mesure obéissait probablement à «une logique de sanction» sans précédent, le gouvernement italien a, pour sa part, indiqué que la mesure en cause était, ainsi qu'il ressortirait de différentes indications contenues dans l'article 25 du projet de contrat et dans l'article 1er, paragraphe 77, de la loi nº 220, justifiée par la nécessité d'assurer la continuité du service de collecte légalement autorisé et ainsi de lutter contre la criminalité et la collecte illégale en empêchant un opérateur n'ayant plus les autorisations nécessaires de continuer la collecte. Elle souligne, dans ce contexte, que, ainsi que l'a déjà jugé la Cour, les jeux de hasard comportent en effet des risques particulièrement élevés de délits et de fraudes, compte tenu de l'importance des sommes qu'ils permettent de collecter et des gains qu'ils peuvent offrir aux joueurs [28].

71. À mon sens, l'objectif de continuité du service, dans le but ultime de lutter contre la collecte illégale de paris et la criminalité, peut, de manière globale, représenter une raison impérieuse d'intérêt général de nature à justifier une entrave aux libertés d'établissement et de prestation de services. Il ressort clairement de la jurisprudence de la Cour que l'objectif de la lutte contre la criminalité, en assujettissant les opérateurs actifs dans ce secteur à un contrôle et en canalisant les activités de jeux de hasard dans les circuits ainsi contrôlés, est reconnu comme étant de nature à justifier des restrictions aux libertés fondamentales [29].

72. Au demeurant et ainsi que l'a mentionné le gouvernement italien, la mise en place d'un système de concession, dont le principe a été validé par la Cour, implique la conclusion de contrats de concession induisant des engagements mutuellement contraignants entre l'autorité concédante et l'entreprise concessionnaire.

73. Dans un tel contexte, et ainsi que cela est prévu dans différents dispositifs nationaux, la cession, à titre gratuit, de certains biens déterminés à l'échéance du contrat de concession est concevable dans certaines hypothèses.

74. Tel est, par exemple, le cas des biens dits «de retour», connu en droit administratif français, dans le cas des concessions de service public. Il doit toutefois être précisé que ces biens, qui sont jugés indispensables à l'exécution d'un service public, sont considérés comme la propriété ab initio de l'administration et lui reviennent donc gratuitement, même s'ils ont été financés et réalisés par le délégataire. Il faut également souligner que la qualité de bien de retour peut ne pas être exclusive d'une indemnisation, s'agissant de la part non amortie du bien [30].

26 — Arrêt Stanley International Betting et Stanleybet Malta (C-463/13, EU:C:2015:25, point 48 et jurisprudence citée).

27 — Voir arrêt Biasci e.a. (C-660/11 et C-8/12, EU:C:2013:550, point 23).

28 — Voir arrêt Costa et Cifone (C-72/10 et C-77/10, EU:C:2012:80, point 76 et jurisprudence citée).

29 — Arrêt Placanica e.a. (C-338/04, C-359/04 et C-360/04, EU:C:2007:133, points 48 et 49).

30 — Pour une illustration récente des règles auxquelles obéissent ces biens, voir, notamment, arrêt du Conseil d'État (Assemblée), du 21 décembre 2012, Commune de Douai nº 342788 (ECLI:FR:CEASS:2012:342788.20121221).

75. Il y a également lieu d'indiquer que, si cette cession «gracieuse» se justifie tout à fait économiquement en présence d'infrastructures d'envergure particulièrement coûteuses et présentant un caractère non fongible et incessible, elle est plus difficilement concevable en présence de biens dont l'acquisition ou la réalisation ne posent pas de difficultés particulières.

76. À supposer toutefois que la juridiction de renvoi soit amenée à considérer que l'objectif véritable poursuivi par la mesure litigieuse est non pas la continuité du service et la lutte contre la criminalité, mais une simple maximisation des recettes de l'État, alors, ainsi que la Cour l'a déjà jugé, le seul objectif de maximiser les recettes du Trésor public ne saurait permettre une telle restriction à la libre prestation de services [31]. Il incombe, en effet, aux juridictions nationales de vérifier si les réglementations des États membres répondent véritablement aux objectifs susceptibles de justifier celles-ci et, le cas échéant, si les restrictions qu'elles imposent n'apparaissent pas disproportionnées au regard de ces objectifs [32]. Dans ce contexte, c'est à l'État membre cherchant à se prévaloir d'un objectif propre à légitimer l'entrave à la liberté de 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 [33].

77. En revanche, dans l'hypothèse où la juridiction de renvoi devrait entériner les motifs d'intérêt légitime avancés par le gouvernement italien, la juridiction de renvoi devra encore vérifier que l'obligation de cession à titre gratuit litigieuse satisfait aux conditions de nécessité et de proportionnalité découlant de la jurisprudence de la Cour.

3. Sur le caractère proportionné de la mesure au regard de l'objectif d'intérêt général allégué

78. Il doit être souligné que la décision de renvoi ne fournit que peu d'indications utiles sur les conditions de mise en œuvre et d'application de la mesure litigieuse. En particulier, ni les conditions auxquelles la cession à titre gratuit est subordonnée ni la nature du pouvoir d'ordonner une telle mesure (discrétionnaire ou non) ne sont mentionnées.

79. Ainsi que j'y reviendrai par la suite, ces informations sont, pourtant, des paramètres pertinents et essentiels dans l'examen du caractère proportionné de la mesure en cause.

80. Cette exigence revêt une grande importance lorsque sont précisément débattues des questions d'interprétation du droit de l'Union en rapport avec un domaine, tel celui des jeux de hasard, à l'égard duquel il est établi qu'il n'existe pas d'harmonisation à l'échelle européenne et que les États membres continuent de bénéficier d'un large pouvoir d'appréciation. Dans un tel domaine, les autorités nationales, en général, et le juge national, en particulier, sont les mieux placés pour identifier les buts légitimes effectivement poursuivis et les moyens d'y parvenir.

81. Le peu d'informations fournies quant aux conditions dans lesquelles la mesure litigieuse est, le cas échéant, imposée au concessionnaire place la Cour dans l'impossibilité d'apporter une réponse tranchée et donc utile à la question posée.

31 — Voir, notamment, arrêt Dickinger et Ömer (C-347/09, EU:C:2011:582, point 55).

32 — Voir arrêts Gambelli e.a. (C-243/01, EU:C:2003:597, point 75) ainsi que Placanica e.a. (C-338/04, C-359/04 et C-360/04, EU:C:2007:133 point 58).

33 — Voir arrêt Dickinger et Ömer (C-347/09, EU:C:2011:582, point 54 et jurisprudence citée).

82. En l'occurrence, la juridiction de renvoi s'est limitée à indiquer que, si l'obligation de cession à titre gratuit de l'usage des biens, envisagée à l'article 25 du projet de contrat, n'apparaît pas déraisonnable dans les hypothèses de déchéance et de révocation du concessionnaire, tel ne semble, en revanche, pas le cas dans l'hypothèse où l'obligation est simplement liée à l'expiration de la durée limite de la concession et non à une faute ou à un manquement du concessionnaire.

83. Par ailleurs, la décision de renvoi ne contient aucune précision sur la nature et la valeur des biens dont l'usage doit, en vertu de la mesure litigieuse, être cédé gratuitement.

84. Ces précisions me semblent pourtant cruciales pour répondre à la question posée. En l'absence d'informations suffisantes sur la situation factuelle et juridique nationale, qu'il appartient à la juridiction nationale de fournir, la Cour ne peut faire état que de considérations d'ordre général et est livrée à des conjectures peu souhaitables.

85. Nonobstant l'absence de telles précisions et étant rappelé qu'il appartient, en tout état de cause, au juge national de se prononcer définitivement sur la nécessité et la proportionnalité de la mesure litigieuse, il m'apparaît, toutefois, opportun de fournir à la juridiction de renvoi, pour autant que faire se peut, des indications sur les paramètres dont elle devra, le cas échéant, tenir compte dans son examen.

86. J'aborderai, dans un premier temps, la question du *caractère approprié* de la mesure litigieuse, pour aborder, dans un second temps, la question de la *proportionnalité* de celle-ci.

87. Premièrement, s'agissant du point de savoir si la mesure litigieuse est propre à garantir la réalisation du ou des objectifs invoqués par l'État membre (examen du caractère approprié), il est permis de nourrir certains doutes.

88. Tout d'abord, s'il ne semble pas pouvoir être exclu que la cession à titre gratuit, à l'ADM ou à un autre concessionnaire, de l'usage des biens matériels et immatériels constituant le réseau de gestion de collecte de jeu, puisse dans les – probablement rares – hypothèses de rupture brutale du contrat de concession par déchéance ou révocation être propre à garantir la continuité du service, tel ne semble pas nécessairement le cas dans l'hypothèse où le contrat de concession arrive à son échéance naturelle.

89. Pour en revenir à l'affaire au principal, il ressort clairement du décret-loi de 2012 [voir article 10, paragraphe 9 octies, sous b)] que les nouvelles concessions arriveront à échéance le 30 juin 2016. Dans de telles conditions, l'exigence de continuité de l'activité autorisée de collecte de paris, qui semble motiver la mesure de cession gratuite litigieuse, apparaît difficilement compréhensible, puisque la date d'expiration de la concession est une donnée parfaitement connue de l'administration nationale compétente.

90. Par ailleurs, il appartient au juge de renvoi de vérifier que l'objectif de continuité du fonctionnement des réseaux autorisés de jeux, dans le but ultime de canaliser la demande de jeux vers des circuits légaux, à supposer que la poursuite dudit objectif soit avérée, doit être poursuivie de manière cohérente et systématique.

91. De même, il ressort de la disposition litigieuse que la cession à titre gratuit de l'usage des biens constituant le réseau de jeux est imposée non pas de façon systématique, mais uniquement «[à] la demande expresse de l'ADM», ce qui, en l'absence de précisions fournies à cet égard, laisse planer un doute quant aux conditions précises dans lesquelles celle-ci est imposée et, dès lors, quant au caractère approprié et transparent de la mesure litigieuse.

92. À cet égard, le gouvernement italien a indiqué, dans ses observations écrites, que la mesure litigieuse se borne à attribuer un pouvoir contractuel à l'ADM, qui ne serait nullement tenue de demander la cession gratuite de l'usage des biens destinés à la gestion et au réseau de jeux et qui ne pourrait, en tout état de cause, l'exercer arbitrairement. Interrogé à cet égard lors de l'audience, le gouvernement italien a indiqué qu'il ne pouvait fournir davantage d'indications sur les conditions dans lesquelles l'ADM a recours à la mesure litigieuse, cette dernière n'ayant jamais été activée.

93. Il appartient, là encore, au juge de renvoi de vérifier que la mesure litigieuse n'a, ainsi que le soutient le gouvernement italien, vocation à s'appliquer que dans des hypothèses extrêmes et clairement circonscrites en vue de garantir la poursuite des objectifs invoqués par ledit gouvernement. De même, il lui appartient de vérifier que cette mesure est concrètement imposée de façon non discriminatoire, objective et transparente.

94. Deuxièmement, pour le cas où le juge national devrait aboutir à la conclusion que l'obligation de cession à titre gratuit litigieuse contribue à la réalisation des objectifs d'intérêt général évoqués par le gouvernement italien et que celle-ci est imposée de façon non discriminatoire, objective et transparente, celui-ci devra encore vérifier que la mesure litigieuse ne va pas au-delà de ce qui est nécessaire pour atteindre ledit objectif.

95. Tout d'abord, il incombe au juge national de vérifier que l'objectif allégué de continuité des activités de collecte de paris entre les concessions octroyées en 2012, à la suite du décret-loi de 2012, et les concessions qui seront octroyées en 2016 ne pouvait pas être atteint par d'autres dispositifs, compte tenu notamment de l'échéance connue de ces dernières, tels que le lancement, en temps utile, d'un nouvel appel d'offres – et, concomitamment, l'attribution rapide de nouvelles concessions –, voire, beaucoup plus simplement, le renouvellement des concessions d'ores et déjà attribuées, ce qui semble une voie plus que probable [34].

96. Ensuite, il appartiendra au juge de renvoi de s'attacher, dans chaque cas, à tenir compte de la valeur des biens concernés par l'obligation de cession à titre gratuit.

97. S'il est conclu que cette valeur, en particulier celle des équipements informatiques destinés à la gestion et à la collecte des paris, est symbolique, compte tenu notamment des 11 000 euros dont les soumissionnaires doivent, en tout état de cause, s'acquitter comme valeur de base du marché au titre de l'article 10, paragraphe 9 octies, sous c), du décret-loi de 2012, il pourra être alors conclu à la proportionnalité de la mesure litigieuse.

98. Dans l'évaluation de la valeur desdits biens, le fait, évoqué par le gouvernement italien, que ceux-ci seraient, en tout ou en partie, «amortis» à l'échéance de la concession omet, à mon sens, deux éléments fondamentaux. Le premier est que la mesure litigieuse est appelée à opérer non seulement à l'échéance naturelle de la concession, mais également dans le cas d'une cessation forcée et anticipée de la concession. Le second est que, à supposer même qu'il soit considéré que les biens qui font l'objet de la cession à titre gratuit ont été amortis, cela n'implique nullement que le concessionnaire visé ne subit pas de préjudice économique, celui-ci se voyant privé de la possibilité de les céder à un titre onéreux en fonction de la valeur de marché de ces biens.

99. Aussi, il ne saurait être exclu qu'une mesure moins contraignante, telle une cession forcée, mais à titre onéreux, puisse constituer une mesure moins contraignante que les autorités italiennes seraient en mesure d'imposer afin d'assurer l'objectif affiché d'assurer la continuité du service de collecte de paris.

34 — À cet égard, il faut rappeler que les concessions attribuées en 1999 (dites «CONI»), qui expiraient le 30 juin 2012, ont précisément été prorogées, afin de garantir la continuité des activités, jusqu'en juillet 2013.

100. C'est en considération de l'ensemble de ces paramètres que le juge de renvoi devra se prononcer sur la nécessité et la proportionnalité de la mesure en cause dans l'affaire au principal [35].

IV – Conclusion

101. Eu égard à l'ensemble des considérations qui précèdent, il est proposé de répondre à la question posée par la juridiction de renvoi de la manière suivante:

Les articles 49 TFUE et suivants ainsi que 56 TFUE et suivants doivent être interprétés en ce sens qu'ils peuvent s'opposer à une clause, contenue dans un projet de contrat de concession en vertu du droit national applicable, qui prévoit l'obligation pour un concessionnaire de céder l'usage des biens matériels et immatériels détenus en propriété qui constituent le réseau de gestion de collecte du jeu lors de la cessation de l'activité d'un concessionnaire, en raison de l'expiration de la durée limite de la concession ou par l'effet de décisions de déchéance ou de révocation.

Afin d'exclure que tel est le cas, il incombe notamment à la juridiction de renvoi de vérifier que cette obligation de cession:

— est justifiée par des motifs d'intérêt légitime, ce qui implique un examen circonstancié des motifs avancés à cet égard par l'autorité publique concédante à l'appui de cette mesure;

— est de nature à contribuer à la réalisation de l'objectif d'intérêt légitime poursuivi, ce qui nécessite, dans le cas où il serait avéré que l'autorité publique concédante poursuit un objectif de continuité du fonctionnement des réseaux autorisés de jeux, que le juge vérifie que ledit objectif est poursuivi de manière cohérente et non discriminatoire, et

— est proportionnée au regard de l'objectif d'intérêt général poursuivi, à savoir qu'elle n'est pas imposée de manière arbitraire et ne va pas au-delà de ce qui est nécessaire à la réalisation de cet objectif. L'examen de la proportionnalité implique, notamment, un examen de la valeur vénale des équipements visés par ladite cession.

35 — Arrêt Digibet et Albers (C-156/13, EU:C:2014:1756, point 40 et jurisprudence citée).