

# Version anonymisée

Traduction

C-231/20 - 1

**Affaire C-231/20**

**Demande de décision préjudicielle**

**Date de dépôt :**

3 juin 2020

**Juridiction de renvoi :**

Verwaltungsgerichtshof (Autriche)

**Date de la décision de renvoi :**

27 avril 2020

**Demandeur en Revision :**

MT

**Administration défenderesse :**

Landespolizeidirektion Steiermark

---

Verwaltungsgerichtshof (Cour administrative, Autriche)

[omissis]

27 avril 2020

Dans le cadre du pourvoi en « Revision » introduit par MT, [omissis] (Autriche), [omissis], contre le jugement du Landesverwaltungsgericht Steiermark (tribunal administratif régional du Land de Styrie, Autriche), du 2 décembre 2019, [omissis] concernant des infractions au Glücksspielgesetz (loi sur les jeux de hasard) [l'administration défenderesse devant la juridiction administrative étant la Landespolizeidirektion Steiermark (direction régionale de la police de Styrie, Autriche)], le Verwaltungsgerichtshof (Cour administrative) [omissis] a rendu l'ordonnance suivante :

**Ordonnance**

Les questions préjudicielles suivantes sont posées à la Cour de justice de l'Union européenne conformément à l'article 267 TFUE :

**1)** Dans le cadre d'une procédure pénale visant à protéger un régime de monopole, la juridiction nationale doit-elle examiner la règle en matière de sanction pénale qu'elle doit appliquer au regard de la libre prestation des services, lorsqu'elle a précédemment déjà contrôlé le régime de monopole conformément aux critères établis par la Cour de justice de l'Union européenne et que cet examen a montré que le régime de monopole était justifié ?

**2) En cas de réponse affirmative à la première question :**

**2a)** L'article 56 TFUE doit-il être interprété en ce sens qu'il s'oppose à une réglementation nationale qui, en cas de mise à disposition à des fins commerciales de loteries interdites en vertu de la loi sur les jeux de hasard, prévoit impérativement une amende par machine à sous sans plafond absolu du montant total des amendes infligées ?

**2b)** L'article 56 TFUE doit-il être interprété en ce sens qu'il s'oppose à une réglementation nationale qui, en cas de mise à disposition à des fins commerciales de loteries interdites en vertu de la loi sur les jeux de hasard, prévoit impérativement une **[Or. 2]** amende minimale de 3 000 euros par machine à sous ?

**2c)** L'article 56 TFUE doit-il être interprété en ce sens qu'il s'oppose à une réglementation nationale qui, en cas de mise à disposition à des fins commerciales de loteries interdites en vertu de la loi sur les jeux de hasard, prévoit une peine privative de liberté de substitution par machine à sous sans plafond absolu de la durée totale des peines privatives de liberté de substitution infligées ?

**2d)** L'article 56 TFUE doit-il être interprété en ce sens qu'il s'oppose à une réglementation nationale qui, en cas de sanction infligée en raison de la mise à disposition à des fins commerciales de loteries interdites en vertu de la loi sur les jeux de hasard, prévoit une contribution aux frais de la procédure pénale s'élevant à 10 % des amendes infligées ?

**3) En cas de réponse négative à la première question :**

**3a)** L'article 49, paragraphe 3, de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne doit-il être interprété en ce sens qu'il s'oppose à une réglementation nationale qui, en cas de mise à disposition à des fins commerciales de loteries interdites en vertu de la loi sur les jeux de hasard, prévoit impérativement une amende par machine à sous sans plafond absolu du montant total des amendes infligées ?

**3b)** L'article 49, paragraphe 3, de la charte des droits fondamentaux doit-il être interprété en ce sens qu'il s'oppose à une réglementation nationale qui, en cas de mise à disposition à des fins commerciales de loteries interdites en vertu de la loi

sur les jeux de hasard, prévoit impérativement une amende minimale de 3 000 euros par machine à sous ?

**3c)** L'article 49, paragraphe 3, de la charte des droits fondamentaux doit-il être interprété en ce sens qu'il s'oppose à une réglementation nationale qui, en cas de mise à disposition à des fins commerciales de loteries interdites en vertu de la loi sur les jeux de hasard, prévoit une peine privative de liberté de substitution par machine à sous sans plafond absolu de la durée totale des peines privatives de liberté de substitution infligées ? **[Or. 3]**

**3d)** L'article 49, paragraphe 3, de la charte des droits fondamentaux doit-il être interprété en ce sens qu'il s'oppose à une réglementation nationale qui, en cas de sanction infligée en raison de la mise à disposition à des fins commerciales de loteries interdites en vertu de la loi sur les jeux de hasard, prévoit une contribution aux frais de la procédure pénale s'élevant à 10 % des amendes infligées ?

**Motivation :**

- 1 **I.** Les questions précitées se posent dans le cadre du contrôle de la détermination de la sanction pénale infligée par une décision des autorités répressives compétentes, ayant reconnu [omissis] le requérant en « Revision » [ci-après le « requérant »] coupable de dix infractions au Glücksspielgesetz (loi sur les jeux de hasard, ci-après le « GSpG ») (BGBl. n° 620/1989, dans la version applicable en l'espèce BGBl. I n° 13/2014), décision que le requérant, après que le Landesverwaltungsgericht Steiermark (tribunal administratif régional du Land de Styrie, ci-après le « tribunal administratif ») a partiellement fait droit à son recours relatif à l'étendue des sanctions et réduit les sanctions infligées pour chaque infraction, conteste désormais devant la juridiction de céans au moyen d'un pourvoi en « Revision ».
- 2 Les questions relatives au droit de l'Union soumises à la Cour de justice de l'Union européenne [ci-après la « Cour »] au moyen du présent renvoi préjudiciel sont représentatives d'autres procédures en « Revision » pendantes devant la juridiction de céans.
- 3 **II.** En fait
- 4 Par une décision de sanction administrative (résumée ici à ses points essentiels), le requérant a été reconnu coupable du fait que, du 30 avril au 3 mai 2016, la société qu'il représente en qualité de gérant (A GmbH) a mis à disposition à des fins commerciales, dans un établissement déterminé, des loteries interdites au moyen de dix machines à sous, commettant ainsi un total de dix infractions à l'article 52, paragraphe 1, point 1, troisième cas de figure, GSpG. La société A GmbH a toléré l'organisation des jeux de hasard interdits dans son établissement et a contribué au paiement des gains de jeux obtenus en incitant son personnel à les verser. La responsabilité d'A GmbH est engagée relativement aux amendes infligées ainsi qu'aux frais de procédure. Conformément à l'article 52, paragraphe 2, GSpG, l'autorité répressive administrative a infligé, pour chaque infraction – donc pour

[Or. 4] chaque machine à sous –, une sanction administrative d'un montant de 10 000 euros ainsi qu'une peine privative de liberté de substitution de trois jours (soit au total, pour dix appareils, une amende de 100 000 euros et une peine privative de liberté de substitution de 30 jours) et a en outre imposé au requérant le paiement d'un montant de 10 000 euros à titre de contribution aux frais de la procédure pénale.

- 5 [omissis]
- 6 [omissis] [sanction à l'encontre de l'opérateur de jeux de hasard slovaque et saisie des machines à sous dans le cadre d'une procédure distincte]
- 7 Le requérant a formé un recours contre la décision de sanction administrative devant le tribunal administratif.
- 8 Le tribunal administratif a procédé à une appréciation globale des circonstances dans lesquelles le GSpG avait été adopté et mis en œuvre et est parvenu à la conclusion que la restriction à la libre prestation des services ainsi engendrée était justifiée. Dans le cadre d'une première procédure, il a rejeté le recours introduit par le requérant contre la décision de sanction administrative en ce qui concerne tant la décision sur la culpabilité que celle relative à la sanction. Le requérant a contesté cette décision devant la juridiction de renvoi au moyen d'un pourvoi en « Revision ».
- 9 Dans le cadre d'une première procédure en « Revision », la juridiction de renvoi a confirmé le jugement du tribunal administratif se prononçant sur le recours introduit par le requérant en ce qui concerne la décision sur la culpabilité, mais l'a annulé en ce qui concerne la décision relative à la sanction. Dans le jugement que le tribunal administratif a ensuite rendu dans le cadre de la poursuite de la procédure de recours, cette juridiction a décidé, en ce qui [Or. 5] concerne le montant de la sanction, d'infliger, en application de l'article 52, paragraphe 2, troisième cas de figure, GSpG, dix amendes de 4 000 euros chacune ainsi que dix peines privatives de liberté de substitution d'un jour chacune (soit un total de 40 000 euros d'amende et de dix jours de peine privative de liberté de substitution). La contribution aux frais de la procédure pénale administrative (article 64 du [Verwaltungsstrafgesetz (loi sur les sanctions administratives, ci-après le « VStG)]) a été fixée à 4 000 euros. [omissis]
- 10 Le requérant a formé le présent pourvoi en « Revision » contre cette sanction devant la juridiction de renvoi. La procédure devant cette dernière a uniquement pour objet la question de la détermination de la sanction pénale.
- 11 L'appréciation par la juridiction de renvoi de la légalité de la sanction infligée par le tribunal administratif dépend du point de savoir si les dispositions du GSpG relatives à la détermination de la sanction pénale combinées à celles du VStG devant être appliquées par le tribunal administratif aux fins de déterminer la peine sont conformes au droit de l'Union [principes généraux limitant la libre prestation

des services ainsi qu'article 49, paragraphe 3, de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne (ci-après la « Charte »)].

## 12 III. En droit

### 13 III.1. Le droit de l'Union

#### 14 III.1.1. Le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (version consolidée ; ci-après le « TFUE »), JO 2012, C 326, p. 49, dispose (extraits) :

« LES SERVICES Article 56

(ex-article 49 TCE)

Dans le cadre des dispositions ci-après, les restrictions à la libre prestation des services à l'intérieur de l'Union sont interdites à l'égard des ressortissants des États membres établis dans un État membre autre que [Or. 6] celui du destinataire de la prestation.

Le Parlement européen et le Conseil, statuant conformément à la procédure législative ordinaire, peuvent étendre le bénéfice des dispositions du présent chapitre aux prestataires de services ressortissants d'un État tiers et établis à l'intérieur de l'Union. »

#### III.1.2. L'article 49 de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne (ci-après la « Charte »)

JO 2000, C 364, p. 1, énonce (extraits) :

« Article 49

Principes de légalité et de proportionnalité des délits et des peines

1. (...)

2. (...)

3. L'intensité des peines ne doit pas être disproportionnée par rapport à l'infraction ».

### 15 III.2. Le droit national

#### III.2.1. Le Glücksspielgesetz (loi sur les jeux de hasard, ci-après le « GSpG »), BGBl. n° 620/1989

dans la version du BGBl. I n° 13/2014 et du BGBl. I n° 118/2015, prévoit (extraits) :

« **Loteries**

**Article 2.** (1) Les loteries sont des jeux de hasard

1. qui sont mis en œuvre, organisés, offerts ou mis à disposition par un entrepreneur,
2. par lesquels des joueurs ou d'autres personnes versent une prestation en argent (mise) dans le cadre de la participation au jeu, et
3. dans le cadre desquels l'entrepreneur, des joueurs ou d'autres personnes font escompter une prestation en argent (gain).

(...)

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

(...) [Or. 7]

**Contrôle**

Article 19. (1) Le ministre fédéral des Finances veille au respect par le concessionnaire des dispositions de la présente loi fédérale, de la décision de concession ou d'autres décisions ou règlements adoptés en vertu de la présente loi fédérale. [pouvoirs de contrôle du ministre]

(...)

(7) [application par analogie de certaines dispositions de la loi autrichienne relative à la lutte contre le blanchiment de capitaux sur le marché financier]

(8) (...)

(...)

**Dispositions relatives aux sanctions administratives**

**Article 52.** (1) Commet une infraction administrative et est passible d'une amende infligée par l'autorité administrative d'un montant pouvant aller jusqu'à 60 000 euros dans les cas visés au point 1 et jusqu'à 22 000 euros dans les cas visés aux points 2 à 11 :

1. quiconque, aux fins d'une participation à partir du territoire national, met en œuvre, organise ou met à disposition en tant qu'entrepreneur des loteries interdites au sens de l'article 2, paragraphe 4, ou participe à celles-ci en tant qu'entrepreneur au sens de l'article 2, paragraphe 2 ;

(...) [Or. 8]

(2) En cas de violation du paragraphe 1, point 1, au moyen d'un maximum de trois machines à sous ou autres objets contraires à la réglementation, l'utilisation de chaque machine à sous ou autre objet contraire à la réglementation est passible d'une amende de 1 000 à 10 000 euros s'il s'agit d'une première infraction, ou de 3 000 à 30 000 euros en cas de récidive ; en cas d'infraction au moyen de plus de trois de machines à sous ou autres objets contraires à la réglementation, l'utilisation de chaque machine à sous ou autre objet contraire à la réglementation est passible d'une amende de 3 000 à 30 000 euros s'il s'agit d'une première infraction, ou d'une amende de 6 000 à 60 000 euros en cas de récidive. »

- 16 Le projet de loi gouvernemental introduisant ces montants de sanction dans la version de l'article 52, paragraphe 2, du GSpG publiée au BGBl. I n° 13/2014 contient la motivation suivante [omissis] :

« Afin de garantir une mise en œuvre efficace, des sanctions sévères sont nécessaires à des fins de prévention générale et spécifique. Elles visent à contrecarrer l'avantage économique que pourrait procurer l'infraction et à rendre ainsi l'offre illégale de moins en moins attractive, en la réduisant toujours plus. C'est la raison pour laquelle les sanctions à infliger sont échelonnées en fonction de la gravité de l'infraction (nombre de machines de jeu ou autres objets contraires à la réglementation) ou de la fréquence des infractions (récidive) et un régime de sanction minimale ainsi que l'augmentation du montant maximal de la sanction est prévu. La sanction encourue est différenciée en fonction de la nocivité, en ce que, en cas d'infraction au moyen de plus de trois machines à sous ou autres objets contraires à la réglementation, la sanction minimale est triplée. Cela permet, d'une part, de sanctionner la violation organisée de la loi résultant généralement de telles infractions (avec un niveau de sanction qualifié en cas de récidive) et, d'autre part, de contrecarrer l'avantage économique découlant normalement du comportement infractionnel ».

III.2.2. Le Verwaltungsstrafgesetz (loi sur les sanctions administratives, ci-après le « VStG »), BGBl. n° 52/1991

dans la version publiée au BGBl. I n° 33/2013, indique (extraits) :

**« Cas spécifiques de responsabilité**

**Article 9.** (1) S'agissant du respect des dispositions administratives par des personnes morales [...], il convient, sauf dispositions administratives contraires et dans la mesure où des mandataires responsables ne sont pas désignés (paragraphe 2), de considérer comme pénalement responsable celui qui est appelé à représenter la société vis-à-vis des tiers.

(2) (...)

(...)

(7) Les personnes morales [omissis] ainsi que les personnes physiques visées au paragraphe 3 sont solidairement responsables des amendes infligées aux personnes appelées à représenter la société vis-à-vis des tiers ou à un mandataire responsable, des autres préjudices exprimés en argent et des frais de procédure.

(...) [Or. 9]

### **Peine privative de liberté de substitution**

**Article 16.** (1) Si une amende est infligée, il convient, dans un même temps, de fixer, en cas d'impossibilité de recouvrer cette dernière, une peine privative de liberté de substitution.

(2) La peine privative de liberté de substitution ne peut pas excéder la peine privative de liberté maximale encourue pour l'infraction administrative et, dans les cas où aucune peine privative de liberté ni aucune autre disposition ne sont prévues, une durée de deux semaines. Une peine privative de liberté de substitution de plus de six semaines est illégale. Une telle peine doit être fixée en vertu des règles de détermination de la sanction pénale, sans considération de l'article 12.

(...)

### **La détermination de la sanction pénale**

**Article 19.** (1) La sanction pénale est déterminée en fonction de l'importance du bien juridique protégé pénalement et de la gravité de l'atteinte à ce bien résultant de l'infraction.

(2) [Prise en compte de circonstances aggravantes et atténuantes, de la faute ainsi que des revenus et du patrimoine]

(...)

### **Atténuation exceptionnelle de la sanction**

**Article 20.** S'il y a nettement plus de circonstances atténuantes que de circonstances aggravantes ou si l'auteur présumé de l'infraction est mineur, la sanction minimale peut être réduite de moitié.

(...) [Or. 10]

### **Frais de la procédure pénale**

**Article 64.** (1) Dans toute décision pénale, la personne sanctionnée doit contribuer aux frais de la procédure pénale.

(2) Cette contribution est fixée, en ce qui concerne la procédure [administrative], à 10 % de la sanction prononcée, sans toutefois pouvoir être inférieure à dix euros ;

lorsque la sanction consiste en une peine privative de liberté, une journée de privation de liberté équivaut, aux fins du calcul des dépens, à un montant de 100 euros. [omissis]

(...) »

- 17 III.2.3. Le *Verwaltungsgerichtsverfahrensgesetz* (loi sur la procédure du contentieux administratif),

BGBI. I n° 122/2013, prévoit (extraits) :

« Droit applicable

**Article 38.** [application des dispositions notamment du VStG dans le cadre de la procédure contentieuse administrative] »

- 18 **IV.** Qualité pour introduire une demande de décision préjudicielle et formulation du problème :

- 19 Le *Verwaltungsgerichtshof* (Cour administrative) est une juridiction au sens de l'article 267 TFUE, dont les décisions ne sont pas susceptibles d'un recours juridictionnel de droit interne. La décision du *Verwaltungsgerichtshof* (Cour administrative) dans le cadre du présent pourvoi en « Revision », relative à la légalité de la détermination de la sanction pénale, dépend des réponses aux questions en matière d'interprétation du droit de l'Union posées dans la présente demande de décision préjudicielle et développées ci-dessous.

- 20 La Cour a conclu à l'applicabilité de dispositions du droit de l'Union, en particulier de la Charte et de l'article 56 TFUE, dans un cas dans lequel l'organisateur de jeux de hasard illégaux résidait en Autriche et le propriétaire présumé des appareils était une société établie en République tchèque (arrêt du 30 avril 2014, *Pfleger e.a.*, C-390/12, EU:C:2014:281, points 10 [Or. 11] et 33 à 36). Dans la procédure pénale administrative à l'origine de la présente procédure en « Revision », l'organisateur des jeux de hasard est une société établie en Slovaquie (F s.r.o.) ; la société A GmbH représentée par le requérant a mis ces jeux à disposition dans un café. La saisie des machines à sous a été prononcée tant contre A GmbH, représentée par le requérant, que contre F s.r.o. Par ailleurs, l'existence d'une situation transfrontalière a également été fondée par la Cour sur le fait qu'il ne saurait nullement être exclu que des opérateurs établis dans d'autres États membres aient été ou soient intéressés à ouvrir des salles de jeux par exemple en Hongrie (arrêt du 11 juin 2015, *Berlington Hungary e.a.*, C-98/14, EU:C:2015:386, point 27).

- 21 Selon la jurisprudence de la Cour, une réglementation qui interdit notamment l'exploitation de machines à sous en l'absence d'une autorisation préalable des autorités administratives constitue une restriction à la libre prestation des services garantie par l'article 56 TFUE (voir à cet égard notamment arrêt *Pfleger e.a.* [C-390/12], point 39) ; la licéité d'une telle restriction à la libre prestation des

services par les règles du GSpG doit être examinée par la juridiction nationale en procédant à l'appréciation globale requise par le droit de l'Union (voir, notamment, arrêt Pfleger e.a., point 5[2]). Cet examen a déjà été effectué lors de l'appréciation de la culpabilité et ne fait plus partie de la présente procédure en « Revision », qui porte uniquement sur la question de la légalité du montant des sanctions infligées.

- 22 La culpabilité ayant été établie, l'examen dans le cadre de la procédure de « Revision » ne peut porter, au regard du droit de l'Union, que sur la proportionnalité des sanctions devant être imposées en raison de la violation interdite du monopole constatée.
- 23 Dans son arrêt du 12 septembre 2019, Maksimovic e.a. (C-64/18, C-140/18, C-146/18 et C-148/18, EU:C:2019:723), la Cour s'est prononcée sur plusieurs demandes de décision préjudicielle relatives à la proportionnalité de dispositions autrichiennes qui, en cas de non-fourniture de documents relatifs aux salaires dans le cadre de [Or. 12] l'emploi transfrontalier de main d'œuvre et de non-obtention d'autorisations d'embauche, prévoyaient, d'une part, l'imposition d'amendes par travailleur concerné, avec un plancher mais sans plafond du montant total de ces amendes, et, d'autre part, des peines privatives de liberté de substitution.
- 24 La Cour a jugé que l'article 56 TFUE doit être interprété en ce sens qu'il s'oppose à une réglementation nationale, telle que celle en cause au principal dans cette affaire, prévoyant, en cas de non-respect d'obligations en matière de droit du travail relatives à l'obtention d'autorisations administratives et à la conservation de documents salariaux, l'imposition d'amendes :
- qui ne peuvent être inférieures à un montant prédéfini ;
  - qui sont imposées de manière cumulative pour chaque travailleur concerné et sans plafond ;
  - auxquelles s'ajoute une contribution aux frais de procédure à hauteur de 20 % de leur montant en cas de rejet du recours introduit à l'encontre de la décision les imposant, et
  - qui sont converties en des peines privatives de liberté de substitution en cas de non-paiement.

La Cour a également transposé cette jurisprudence au [Lohn- und Sozialdumping-Bekämpfungsgesetz (loi de lutte contre le dumping salarial et social)] (ordonnance du 19 décembre 2019, Bezirkshauptmannschaft Hartberg-Fürstenfeld, C-645/18 [non publiée, EU:C:2019:1108]).

- 25 Dans la présente procédure en « Revision », l'examen des sanctions imposées en raison de plusieurs violations du GSpG soulève la question de l'interprétation de l'article 56 TFUE ainsi que, le cas échéant, de l'article 49, paragraphe 3, de la Charte, aux fins d'apprécier la conformité au droit de l'Union de l'article 52,

paragraphe 2, troisième cas de figure, GSpG ainsi que des articles 16 et 64, paragraphe 2, VStG. **[Or. 13]**

26 **V. Explications relatives aux questions préjudicielles :**

V.1. L'examen de la détermination de la sanction pénale au regard de l'article 56 TFUE (première question) :

- 27 L'établissement de monopoles d'État est une mesure qui restreint la libre prestation des services garantie par l'article 56 TFUE et la liberté d'établissement garantie par l'article 49 TFUE. Un tel régime de monopole, qui présente notamment l'avantage de canaliser l'envie de jouer et l'exploitation des jeux dans un circuit contrôlé, est toutefois susceptible de s'inscrire dans la poursuite d'objectifs d'intérêt général (voir, par exemple, arrêt du 8 septembre 2010, Stoß e.a., C-316/07, C-358/07 à C-360/07, C-409/07 et C-410/07, EU:C:2010:504, point 79).
- 28 Constituent de telles « raisons impérieuses d'intérêt général » la protection des consommateurs ainsi que la prévention de la fraude et de l'incitation des citoyens à une dépense excessive liée au jeu (arrêt Pflieger e.a. [C-390/12], point 41 avec d'autres renvois), l'article 56 TFUE s'opposant à une réglementation qui ne poursuit pas réellement l'objectif de la protection des joueurs ou de la lutte contre la criminalité et qui ne répond pas véritablement au souci de réduire les occasions de jeu ou de combattre la criminalité liée à ces jeux d'une manière cohérente et systématique (arrêt Pflieger e.a. [C-390/12], point 56).
- 29 Conformément à la jurisprudence de la Cour, la prévention et la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme constituent des objectifs légitimes auxquels les États membres ont souscrit tant au niveau international qu'au niveau de l'Union (arrêt du 25 avril 2013, Jyske Bank Gibraltar, C-212/11, EU:C:2013:270, point 62). À cet égard, la lutte contre le blanchiment de capitaux, qui se rattache à l'objectif de protection de l'ordre public, constitue un objectif légitime susceptible de justifier une entrave à la libre prestation des services (arrêt Jyske Bank Gibraltar [C-212/11], point 64 avec d'autres renvois).
- 30 En vertu de cette jurisprudence de la Cour, les États membres disposent, « dans le domaine [...] de l'organisation des jeux de hasard, [...] d'un pouvoir d'appréciation suffisant 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 **[Or. 14]** Cour sont par ailleurs respectées, il appartient à chaque État membre d'apprécier si, dans le contexte des buts légitimes qu'il poursuit, il est 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 » (arrêt Pflieger e.a. [C-390/12], point 45 avec d'autres renvois).
- 31 Dans la présente procédure en « Revision », le tribunal administratif a procédé, en première instance, à un tel examen de l'atteinte portée à la libre prestation des

services, en effectuant une appréciation globale au regard des critères établis par la Cour, et est parvenu à la conclusion que les dispositions du GSpG prévoyant la sanction pénale des jeux de hasard automatisés en l'absence de la concession requise n'étaient pas contraires au droit de l'Union.

- 32 La juridiction de renvoi a rejeté le pourvoi en « Revision » introduit contre ce jugement en ce qui concerne la question de la culpabilité, car aucune question juridique de principe n'avait été soulevée. Elle a annulé le jugement en ce qui concerne la décision prise relativement aux sanctions infligées ainsi qu'aux frais de la procédure pénale administrative et de la procédure de recours.
- 33 Dans le cadre de l'examen de la sanction pénale infligée par le tribunal administratif [omissis], la juridiction de renvoi se demande tout d'abord si, dans un second temps, elle doit également examiner la question de la proportionnalité des sanctions prévues par la loi en cas de telle violation du monopole au regard de la libre prestation des services, ou si elle doit le faire (uniquement) à la lumière de l'ordre constitutionnel interne (voir, relativement à cet examen de la proportionnalité de l'article 52, paragraphe 2, du GSpG déjà effectué par la juridiction constitutionnelle nationale, arrêt du [Verfassungsgerichtshof (Cour constitutionnelle, Autriche)] du 10 mars 2015, G 203/2014 e.a., [omissis] ECLI:AT:VFGH:2015:G203.2014).
- 34 V.2. L'examen de la détermination de la sanction pénale au regard de l'article 49 TFUE :
- 35 En cas de réponse négative à la première question, se pose ensuite la question, pour la juridiction de renvoi, de savoir si les dispositions légales qu'elle doit appliquer **[Or. 15]** lors du contrôle de la sanction infligée par le tribunal administratif doivent être considérées comme proportionnées au sens de l'article 49, paragraphe 3, de la Charte.
- 36 V.3 Étant donné que, selon la juridiction de renvoi, les explications nécessaires à la compréhension des questions préjudicielles posées sont identiques tant sous l'angle de l'article 56 TFUE que sous celui de l'article 49 de la Charte, elles sont données ensemble, en indiquant entre parenthèses tout d'abord la question relative à l'interprétation de l'article 56 TFUE, puis la même question concernant l'interprétation de l'article 49, paragraphe 3, de la Charte.
- 37 V.3.1. En cas de réponse affirmative à la première question (questions 2a à 2d) ainsi qu'en cas de réponse négative à la première question (questions 3a à 3d) :
- 38 V.3.1.1. Il convient tout d'abord de faire observer que, conformément au GSpG, chacun des faits incriminés à l'égard de chaque machine à sous (ou objet contraire à la réglementation) visés à l'article 52, paragraphe 1, GSpG constitue une infraction administrative autonome [omissis], qui doit, en application de l'article 22 VStG, faire l'objet d'une sanction imposée cumulativement aux autres sanctions [omissis].

- 39 Dans la présente procédure en « Revision », le tribunal administratif a appliqué, dans le cadre du calcul des amendes, l'échelle des sanctions visée à l'article 52, paragraphe 2, troisième cas de figure, GSpG, qui prévoit, en cas de première mise à disposition à des fins commerciales de loteries interdites au moyen de plus de trois machines à sous, une amende minimale de 3 000 euros et maximale de 30 000 euros par machine à sous (ou par objet contraire à la réglementation).
- 40 La détermination de la sanction pénale dans le cadre de l'échelle des sanctions prévue par la loi est une décision discrétionnaire qui doit être prise conformément aux critères fixés par le législateur à l'article 19 VStG : [omissis] **[Or. 16]** [exposé des critères de détermination de la sanction pénale conformément à l'article 19 VStG précité].
- 41 À cet égard, il convient également de faire observer que la sanction minimale de 3 000 euros par infraction prévue dans ce cas par le GSpG peut, lors de la détermination de la sanction, être, au cas par cas, réduite de moitié (c'est-à-dire à 1 500 euros par appareil), conformément à l'article 20 VStG, s'il y a nettement plus de circonstances atténuantes que de circonstances aggravantes ou si l'auteur présumé de l'infraction est mineur.
- 42 V.3.1.2. Eu égard à la jurisprudence précitée de la Cour relative à l'illégalité de l'imposition de sanctions minimales, d'amendes cumulatives et de la transformation de celles-ci en peines privatives de liberté de substitution en cas de violation d'obligations en matière de droit du travail (arrêt Maksimovic e.a. [C-64/18]), la question se pose, dans la présente procédure en « Revision », de savoir si l'article 56 TFUE (ou, si son applicabilité à la présente affaire n'était pas retenue, l'article 49, paragraphe 3, de la Charte) doit être interprété en ce sens qu'il s'oppose également à une disposition telle que l'article 52, paragraphe 2, troisième cas de figure, GSpG ou, en d'autres termes, si les considérations de la Cour dans l'affaire Maksimovic e.a. peuvent être transposées à une réglementation **[Or. 17]** qui, comme l'article 52, paragraphe 1, point 1, GSpG, sanctionne la mise en œuvre, l'organisation, la mise à disposition en tant qu'entrepreneur ou la participation en tant qu'entrepreneur à des jeux de hasard, en violation de l'article 2, paragraphe 4, GSpG, sans disposer d'une concession et donc également sans contrôle, par exemple en ce qui concerne la protection des joueurs.
- 43 Ainsi que le Verwaltungsgerichtshof (Cour administrative) l'a indiqué à plusieurs reprises à la lumière de la jurisprudence de la Cour relative à l'examen de la légalité de l'établissement d'un monopole en matière de jeux de hasard, une telle disposition veille suffisamment, notamment par l'instauration du cadre réglementaire en vue du contrôle administratif à l'article 50 GSpG et par le contrôle administratif strict en découlant, à ce que les objectifs du législateur soient effectivement poursuivis d'une manière cohérente et systématique [voir, notamment, arrêt du Verwaltungsgerichtshof (Cour administrative) du 11 juillet 2018, Ra 2018/17/0048, 0049, avec d'autres renvois, ECLI:AT:VWGH:2018:RA2018170048.L00] : les violations du GSpG doivent être sanctionnées efficacement afin de permettre au régime de monopole combiné

à un système de concession, qui serait sinon inefficace, de s'imposer. Le respect du monopole (de son efficacité) doit au contraire être garanti (arrêt Stoß e.a. [C-316/07], points 84 et suivants).

- 44 La juridiction de renvoi considère que les infractions visées à l'article 52, paragraphe 1, point 1, GSpG ne sont pas des violations de simples dispositions réglementaires ayant une finalité administrative. Le monopole établi en conformité avec le droit de l'Union doit au contraire être garanti contre les personnes qui ne respectent pas les réglementations relatives à la protection des joueurs et ne sont soumises à aucun contrôle (par exemple en ce qui concerne la lutte contre le blanchiment des capitaux, voir article 19, paragraphe 7, GSpG). Est par exemple sanctionnée la mise en œuvre de loteries interdites avec des appareils qui ont notoirement un potentiel de risque d'assuétude très élevé et sont donc particulièrement dangereux [voir, à cet égard, arrêt du Verwaltungsgerichtshof (Cour administrative) du 11 juillet 2018, Ra 2018/17/0048, 0049, point 79, ECLI:AT:VWGH:2018:RA2018170048.L00]. L'échelle des sanctions prévue à l'article 52, paragraphe 2, GSpG tient à cet égard compte, pour chaque infraction, du nombre total d'**[Or. 18]** objets contraires à la réglementation (en particulier du nombre de machines à sous).
- 45 Il convient de faire observer à cet égard que la procédure d'octroi d'une concession ou d'une autorisation en vertu du GSpG ne constitue pas un simple acte en vue duquel la personne demandant la concession ne doit satisfaire qu'à des exigences formelles. Au contraire, en raison du nombre extrêmement réduit de concessions ou d'autorisations délivrées et des exigences élevées imposées à celui demandant une concession, il convient de conclure que l'organisation de jeux de hasard est généralement interdite et ne saurait être considérée comme l'exercice d'une activité autorisée en soi garantie par les libertés fondamentales. L'imposition de sanctions sévères ne peut donc pas rendre moins attrayant l'exercice d'une liberté accordée à tous, mais vise au contraire à empêcher efficacement la mise en œuvre (organisation, mise à disposition et participation en tant qu'entrepreneur) de tout type de jeux de hasard par des personnes n'ayant pas de concession ou d'autorisation à cette fin ainsi que les effets négatifs en résultant pour l'intérêt général de la société.
- 46 V.3.1.3. La question se pose donc de savoir si l'article 56 TFUE (ainsi que l'article 49, paragraphe 3, de la Charte) s'oppose également à une réglementation dont la finalité consiste à prévenir un acte illicite hautement nocif pour la société. Les cas de figure décrits à l'article 52, paragraphe 1, GSpG ne constituent pas une violation d'une simple obligation de notification, mais une atteinte portée à d'importants intérêts publics, pour la garantie desquels le législateur autrichien considère que des sanctions sévères sont nécessaires à des fins de prévention générale et spécifique (projet de loi gouvernemental 24 Blg NR 25. GP, p. 22 et suivante).
- 47 À cet égard, la juridiction de renvoi estime qu'il convient d'examiner séparément si, au regard de cette finalité, l'article 56 TFUE (et l'article 49, paragraphe 3, de la

Charte) s'oppose au mécanisme, exposé ci-après, prévu par la loi aux fins de la détermination de la sanction : [Or. 19]

- 48 V.3.1.3.1. L'imposition d'amendes sans plafond et de sanctions minimales (questions 2a et 2b ainsi que questions 3a et 3b)
- 49 Tout d'abord, il y a lieu d'imposer une amende d'au moins (dans la présente procédure en « Revision ») 3 000 euros par infraction, c'est-à-dire par machine à sous (amende qui, dans certaines circonstances, peut être réduite de moitié en vertu de l'article 20 VStG).
- 50 Le montant total des amendes infligées à l'auteur présumé de l'infraction découle, en définitive, du nombre d'infractions, c'est-à-dire du nombre de machines à sous (ou d'objets contraires à la réglementation) utilisées. Cette manière de procéder vise, conformément à la volonté du législateur autrichien, à contrecarrer l'avantage économique que pourrait procurer l'infraction et à rendre ainsi l'offre illégale de moins en moins attractive, en la réduisant toujours plus (projet de loi gouvernemental 24 BlgNR 25. GP, p. 22 et suivante).
- 51 Dans l'hypothèse classique de l'imposition d'amendes d'un même montant par infraction, le montant global de la sanction est donc obtenu en multipliant le nombre de machines à sous (ou d'appareils contraires à la réglementation) par le montant de chaque amende. Un calcul différent des amendes par infraction pourrait toutefois par exemple résulter de l'installation d'appareils pendant des durées différentes, car une période d'infraction plus courte devrait être moins sévèrement sanctionnée.
- 52 Eu égard au montant de la sanction minimale applicable dans la présente procédure en « Revision » (3 000 euros par machine à sous ou objet contraire à la réglementation), en cas de nombre plus élevé de machines à sous (ou d'objets contraires à la réglementation), comme c'est le cas dans la présente procédure, la somme des sanctions minimales s'élève déjà à 30 000 euros et, dans l'hypothèse d'un « tripot » disposant par exemple de 50 machines à sous (ou objets contraires à la réglementation), s'élèverait à 150 000 euros. Les textes préparatoires de la loi autrichienne indiquent à cet égard que la sanction encourue est différenciée en fonction de la nocivité, en ce que, en cas d'infraction au moyen de plus de trois machines à sous, la sanction minimale est triplée. Cela permet, d'une part, de sanctionner la violation [Or. 20] organisée de la loi découlant généralement d'un tel comportement et, d'autre part, de contrecarrer l'avantage économique découlant généralement du comportement infractionnel (projet de loi gouvernemental 24 Blg NR 25. GP, p. 22 et suivante).
- 53 Dans ce modèle de sanction, le montant total des amendes est naturellement illimité, car il dépend nécessairement du nombre de machines à sous (ou d'objets contraires à la réglementation) installées et que la loi ne fixe pas de plafond pour le montant total des amendes. Il en va de même lorsque les sanctions minimales

pour les infractions individuelles peuvent être réduites de moitié conformément à l'article 20 VStG.

- 54 V.3.1.3.2. L'imposition de peines privatives de liberté de substitution (questions 2c et 3c)
- 55 Se pose ensuite la question de savoir si le degré élevé d'illégalité ainsi que la nocivité sociale des infractions justifient l'imposition de peines privatives de liberté de substitution. Celles-ci ne sont exécutées que lorsque ni la personne sanctionnée ni la société responsable ne paient les amendes imposées.
- 56 Si une amende est infligée, il convient, dans un même temps, de fixer, en cas d'impossibilité de recouvrer cette dernière, une peine privative de liberté de substitution (article 16, paragraphe 1, VStG). Conformément à l'article 16, paragraphe 2, VStG, chaque peine privative de liberté de substitution ne peut excéder la peine privative de liberté maximale encourue pour l'infraction administrative et, dans les cas où aucune peine privative de liberté ni aucune autre disposition ne sont prévues, une durée de deux semaines. Une peine privative de liberté de substitution de plus de six semaines est illégale. Une telle peine doit être fixée en vertu des règles de détermination de la sanction pénale, sans considération de l'article 12 (calcul de la peine privative de liberté).
- 57 Il convient en revanche de tenir compte, uniquement dans le calcul des amendes, des revenus et du patrimoine ainsi que d'éventuelles obligations parentales de l'auteur présumé de l'infraction (article 19, paragraphe 2, dernière phrase, VStG).
- 58 L'article 52, paragraphe 2, GSpG ne prévoit ni de peine privative de liberté ni de dérogation à l'article 16, paragraphe 2, VStG concernant l'imposition d'une peine privative de liberté de substitution [arrêt du Verwaltungsgerichtshof (Cour administrative) du 28 mai 2018, Ra 2018/17/0081, [Or. 21] ECLI:AT:VWGH:2018:RA2018170081.L00]. La peine privative de liberté de substitution est donc de deux semaines au maximum par infraction.
- 59 Selon la jurisprudence constante de la juridiction de renvoi relative au VStG, il existe un lien intrinsèque entre la détermination de la peine privative de liberté de substitution et l'amende, dans la mesure où, afin de déterminer la peine privative de liberté de substitution, il y a par exemple lieu de tenir compte du point de savoir si l'auteur présumé de l'infraction l'a commise intentionnellement ou par simple négligence : si, par exemple, le tribunal administratif réduisait une amende infligée par les autorités, car, contrairement à l'opinion de ces dernières, l'infraction aurait été commise par simple négligence, cela devrait également se refléter dans la détermination de la peine privative de liberté de substitution [voir, plus en détail, arrêt du Verwaltungsgerichtshof (Cour administrative) du 28 mai 2013, 2012/17/0567, ECLI:AT:VWGH:2013:2012170567.X00].
- 60 En outre, également selon une jurisprudence constante de la juridiction de renvoi, lorsqu'il existe une différence significative entre le montant de l'amende infligée et la peine privative de liberté de substitution imposée, différence qui doit être

mesurée en fonction du rapport à la sanction maximale, une motivation suffisante doit être fournie [arrêt du Verwaltungsgerichtshof (Cour administrative) du 6 septembre 2016, Ra 2016/09/0056, ECLI:AT:VWGH:2016:RA2016090056.L00].

- 61 Le système de la peine privative de liberté de substitution vise à garantir que l'infraction constatée puisse être sanctionnée, y compris en cas d'impossibilité de recouvrer l'amende. Dans le cas contraire, des personnes ayant des difficultés financières resteraient impunies.
- 62 De même que pour l'imposition des amendes, aucun plafond légal n'est prévu, en raison du cumul, s'agissant de la somme des peines privatives de liberté de substitution infligées. La durée totale des peines privatives de liberté de substitution est également calculée (en cas d'amendes ayant à chaque fois le même montant) en multipliant une peine privative de liberté de substitution imposée par le nombre d'infractions (machines à sous ou autres objets contraires à la réglementation). [Or. 22]
- 63 V.3.1.3.3. La contribution aux frais de procédure (questions 2d et 3d)
- 64 La juridiction de renvoi se demande enfin si le droit de l'Union doit être interprété en ce sens qu'il s'oppose à l'imposition d'une contribution obligatoire aux frais de la procédure pénale : lorsque l'autorité répressive prend une décision de sanction, elle doit, conformément à l'article 64, paragraphe 2, VStG, exiger de la personne sanctionnée une contribution aux frais de la procédure pénale à hauteur de 10 % des amendes infligées. Si la sanction infligée par l'autorité répressive est réduite par le tribunal administratif dans le cadre de la procédure de recours, ce dernier doit également réduire cette contribution aux frais de la procédure pénale. Dans ce cas aussi, elle s'élève à 10 % du montant total des amendes réduites. Dans la présente procédure en « Revision », le tribunal administratif a réduit les dix amendes à 4 000 euros chacune (soit un montant total de  $10 \times 4\,000 = 40\,000$  euros). Le tribunal administratif a donc calculé la contribution aux frais de la procédure administrative, en application de l'article 64, paragraphe 2, VStG, à 10 % des amendes réduites, soit un total de 4 000 euros. Le requérant serait donc tenu de payer un montant total de 44 000 euros à titre d'amendes et de frais de procédure.
- 65 V.4. L'application correcte du droit de l'Union n'apparaissant pas suffisamment manifeste pour écarter tout doute raisonnable (voir arrêt du 6 octobre 1982, CILFIT e.a., C-283/81, EU:C:1982:335), les questions préjudicielles formulées au début de la présente ordonnance sont déférées à la Cour en vertu de l'article 267 TFUE afin qu'elle statue à titre préjudiciel.

Vienne, le 27 avril 2020

[signatures]