Cour de justice de l'Union européenne
COMMUNIQUE DE PRESSE n° 62/22
Luxembourg, le 7 avril 2022

Presse et Information

Conclusions de l'avocat général dans les affaires jointes C-475/20 Admiral Gaming Network, C-476/20 Cirsa Italia, C-477/20 Codere Network, C-478/20 Gamenet, C-479/20 NTS Network, C-480/20 Sisal Entertainment, C-481/20 et C-482/20 Snaitech

Machines à sous : selon l'avocat général Rantos, la lutte contre les risques de dépendance aux jeux de hasard peut justifier une baisse des rémunérations et commissions dues aux concessionnaires

Il incombe au juge national d'identifier les objectifs effectivement poursuivis par une telle réglementation nationale

Par des conventions de concession conclues au cours de l'année 2013, à la suite d'un appel d'offre publié en 2011, des sociétés ont été chargées de la gestion de jeux de hasard au moyen des machines de jeux à sous en Italie. Cet appel d'offre fixait les modalités pour déterminer la commission de ces concessionnaires.

En 2014 une réglementation nationale [1] a réduit les ressources étatiques mises, à titre de commission, à la disposition de ces concessionnaires pour l'année 2015. Cette loi prévoit que les concessionnaires, dans le cadre de l'exercice des fonctions publiques qui leur sont confiées, en plus de ce qui est versé à l'État ordinairement, verseront également, annuellement, la somme de 500 millions d'euros, chacun en proportion du nombre d'appareils qui lui était attribué à la date du 31 décembre 2014. Ils répartissent les sommes restantes, disponibles pour leurs rémunérations et commissions. En application de cette réglementation, il a été procédé à la liquidation des sommes dues en conséquence ainsi qu'au prélèvement reparti parmi tous les opérateurs de la filière des jeux de hasard et non plus seulement parmi les concessionnaires.

Les concessionnaires ont formé des recours contre le prélèvement, en ce qu'il réduirait de façon importante leur marge bénéficiaire et serait contraire au droit de l'Union.

Le Consiglio di Stato (Conseil d'État, Italie), juridiction de dernière instance, a posé à la Cour des questions préjudicielles visant à savoir, d'une part, **si la réglementation nationale constitue une restriction à la liberté d'établissement ou à la libre prestation des services garanties par les articles 49 et 56 TFUE** et, d'autre part, **si elle est compatible avec le principe de la protection de la confiance légitime**.

Dans ses conclusions présentées ce jour, l'avocat général Athanasios Rantos estime que **la réglementation italienne est de nature à constituer une restriction aux libertés garanties par les articles 49 et 56 TFUE**, étant donné que la réduction des ressources étatiques mises à la disposition des concessionnaires, postérieurement à l'octroi des concessions, est de nature à affecter la rentabilité des investissements effectués par ces concessionnaires et à rendre moins attrayant l'exercice de l'activité des jeux de hasard pour ceux-ci. L'avocat général vérifie, ensuite, **si lesdites restrictions peuvent être justifiées par des raisons impérieuses d'intérêt général**.

Il observe que la réglementation des jeux de hasard fait partie des domaines dans lesquels des divergences considérables d'ordre moral, religieux et culturel existent entre les États membres. C'est pourquoi ces derniers jouissent d'un large pouvoir d'appréciation en ce qui concerne le choix du niveau de protection des consommateurs et de l'ordre social. **Toutefois, les restrictions que les États membres imposent doivent être justifiées par des raisons impérieuses d'intérêt général et doivent également satisfaire au principe de proportionnalité**.

[1] Article 1er, paragraphe 649, de la loi n° 190 du 23 décembre 2014 (loi de stabilité pour 2015).

Selon le gouvernement italien, **la réglementation nationale** s'insère dans un contexte plus large de rééquilibre du secteur des jeux de hasard prévu par la loi italienne [2]. Celle ci **poursuivrait l'objectif de réduire la rentabilité de l'activité des jeux de hasard afin de lutter contre la diffusion de jeux illégaux et de protéger les tranches les plus faibles de la population des effets liés aux jeux de hasard, notamment du risque de dépendance au jeu**. De l'avis de l'avocat général, **de tels objectifs paraissent à première vue susceptibles de constituer des raisons impérieuses d'intérêt général** aptes à justifier une restriction à la liberté d'établissement ou à la libre prestation des services.

Cela étant**, il incombe au juge national d'identifier les objectifs effectivement poursuivis par la réglementation italienne**. À ce sujet, l'avocat général constate que la loi italienne prévoyait effectivement que le gouvernement était habilité à mettre en œuvre la réorganisation des dispositions en matière de jeu, mais il ne lui semble pas qu'une telle réorganisation générale ait été poursuivie par la réglementation nationale qui a réduit les ressources étatiques pour les concessionnaires.

Il appartient également à la juridiction italienne de vérifier la proportionnalité des restrictions et d'établir si la réglementation nationale, en réduisant la rentabilité de l'activité des jeux de hasard, est nécessaire pour atteindre les objectifs évoqués par le gouvernement italien, et ne va pas au-delà de ce qui est nécessaire pour atteindre ces objectifs. À cette fin, parmi les circonstances qu'il incombe à cette juridiction d'apprécier, il ne saurait être négligé, selon l'avocat général, que, tout en ayant un caractère temporaire et partiel, cette réglementation, loin d'être une mesure isolée, s'inscrit dans le cadre plus large défini par la loi de stabilité pour 2015 et concerne l'adoption de plusieurs mesures, y compris des mesures d'assainissement économique, dans des domaines les plus différents.

En ce qui concerne le principe de confiance légitime, l'avocat général observe que la relation contractuelle entre des opérateurs économiques et des administrations publiques liées au régime de concession est caractérisée par un « caractère dynamique », qui permet des interventions étatiques justifiées par des objectifs d'intérêt public. Il en tire la conclusion que la nature évolutive et incertaine de la législation en matière de jeux de hasard, ainsi que le caractère temporaire du prélèvement et son impact limité sur la rentabilité des investissements effectués par les concessionnaires, font en sorte que l'intervention législative en question soit loin d'être exceptionnelle ou imprévisible.

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

RAPPEL : Les conclusions de l'avocat général ne lient pas la Cour de justice. La mission des avocats généraux consiste à proposer à la Cour, en toute indépendance, une solution juridique dans l'affaire dont ils sont chargés. Les juges de la Cour commencent, à présent, à délibérer dans cette affaire. L'arrêt sera rendu à une date ultérieure.

RAPPEL : Le renvoi préjudiciel permet aux juridictions des États membres, dans le cadre d'un litige dont elles sont saisies, d'interroger la Cour sur l'interprétation du droit de l'Union ou sur la validité d'un acte de l'Union. La Cour ne tranche pas le litige national. Il appartient à la juridiction nationale de résoudre l'affaire conformément à la décision de la Cour. Cette décision lie, de la même manière, les autres juridictions nationales qui seraient saisies d'un problème similaire.

---

[2] Loi n° 23 du 11 mars 2014, concernant la délégation au gouvernement portant mesures pour un système fiscal plus équitable, transparent et axé sur la croissance.

Document non officiel à l'usage des médias, qui n'engage pas la Cour de justice.
Le texte intégral des conclusions est publié sur le site CURIA le jour de la lecture.
Contact presse : Amanda Nouvel ☎ (+352) 4303 2524.