

**Affaire C-728/22**

**Demande de décision préjudicielle**

**Date de dépôt :**

24 novembre 2022

**Juridiction de renvoi :**

Consiglio di Stato (Italie)

**Date de la décision de renvoi :**

21 novembre 2022

**Parties appelantes :**

Associazione Nazionale Italiana Bingo – Anib  
Play Game Srl

**Parties intimées :**

Ministero dell’Economia e delle Finanze  
Agenzia delle Dogane e dei Monopoli

---

[OMISSIS]

**Le Consiglio di Stato (Conseil d’État, Italie)**

**siégeant au contentieux (septième chambre)**

rend la présente

**ORDONNANCE**

sur le recours [OMISSIS] introduit par Anib – Associazione Nazionale Italiana Bingo, et le concessionnaire Play Game S.r.l. [OMISSIS]

*contre*

Ministero dell’Economia e delle Finanze [OMISSIS] et Agenzia delle Dogane e dei Monopoli [OMISSIS]

*tendant à la réformation*

du jugement n° 13036/2021 du Tribunale Amministrativo Regionale [del] Lazio (tribunal administratif régional pour le Latium, Italie), siège de Rome [OMISSIS]

[OMISSIS] *[formules procédurales]*

I. L'OBJET DU LITIGE AU PRINCIPAL

1. Le présent litige concerne l'application de la réglementation nationale qui a imposé à certains exploitants de jeux et de paris (salles de bingo), dont les concessions avaient expiré depuis longtemps et qui étaient soumis au régime de « prorogation technique », le paiement d'une « redevance de prorogation technique » sur une base mensuelle.

Les exploitants concernés font valoir que l'imposition d'une telle redevance de prorogation technique constitue une violation de nombreuses dispositions du droit primaire et dérivé de l'Union.

En particulier, l'article 1<sup>er</sup>, paragraphe 636, de la loi n° 147 de 2013 prévoyait que les concessions de jeu pour la collecte des mises de bingo expirant en 2013 et 2014 devaient être attribuées par le biais de procédures d'appel d'offres et que les exploitants sortants, lorsqu'ils avaient l'intention de participer aux nouveaux appels d'offres, devaient payer une redevance mensuelle de prorogation technique (initialement fixée à 2 800 euros).

En réalité, au cours des années suivantes, les appels d'offres en question n'ont pas été lancés et les concessionnaires sortants ont continué à opérer dans le cadre du régime de prorogation, mais ont été obligés de payer mensuellement la redevance de prorogation technique susmentionnée.

2. Par un recours [OMISSIS] introduit devant le Tribunale Amministrativo Regionale del Lazio (tribunal administratif régional pour le Latium), siège de Rome (ci-après le « TAR Lazio »), la S.r.l. ASCOB – Associazione Concessionari Bingo et la société susmentionnée, en qualité de titulaire d'une concession du jeu de bingo arrivée à échéance, et opérant sous le régime de la prorogation technique, ont contesté, en demandant l'annulation, la note (du 18 novembre 2020) de l'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli (Agence des douanes et des monopoles, Italie) (ci-après l'« Agence ») rejetant leur demande (du 11 novembre 2020) par laquelle celles-ci l'invitaient à :

*« 1. ordonner la suspension immédiate et temporaire du paiement de la redevance relative à la prorogation technique jusqu'au rétablissement des conditions initiales d'équilibre économique et financier altérées par la pandémie et, en tout état de cause, jusqu'à la fin de l'urgence épidémiologique actuelle causée par la Covid-19 ;*

2. réviser le montant de la redevance de concession de façon à ce qu'il soit tenu compte de la capacité contributive réelle de chaque concessionnaire, en remplaçant la redevance mensuelle provisoire de 2 800,00 euros (redevance forfaitaire faisant l'objet de l'ordonnance précitée du TAR Lazio (tribunal administratif régional pour le Latium) par une augmentation de la rémunération due aux monopoles, majorée de 0,70 %. Cela permettrait au Trésor public d'obtenir un montant total de recettes supérieur à celui qu'il obtiendrait par le seul paiement de la redevance mensuelle provisoire de 2 800,00 euros, et qui serait, de surcroît, adapté à la capacité contributive réelle du concessionnaire ;

3. à titre infiniment subsidiaire, accepter le paiement du montant mensuel de 2 800,00 euros en attendant le règlement des litiges en cours, sans réclamer la présentation d'une caution supplémentaire, étant donné que la caution existante, d'un montant de 516 000,00 euros, permet déjà de garantir le paiement de la redevance mensuelle d'un montant (illégal) de 7 500,00 euros ».

[OMISSIS]

2.1. Toujours à titre préliminaire, les exploitants concernés ont demandé :

a) que l'application de l'article 1<sup>er</sup>, paragraphe 1047, de la loi n° 205 de 2017, en ce qu'il a modifié l'article 1<sup>er</sup>, paragraphe 636, de la loi n° 147 de 2013 (portant le montant mensuel de la redevance de prorogation technique à 7 500 euros) soit écartée directement au motif qu'il est contraire aux articles 15, 16, 20 et 21 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne (ci-après la « Charte »), à l'article 3 du traité sur l'Union européenne et aux articles 8, 49, 56, 12, 145 et 151 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne ;

b) pour le cas où l'application de cette disposition ne serait pas écartée directement, que la Cour de justice de l'Union européenne soit saisie, après le prononcé du sursis à statuer, de la question préjudicielle [OMISSIS] ;

c) que la Corte costituzionale (Cour constitutionnelle, Italie) soit saisie de la question de constitutionnalité concernant l'incompatibilité entre l'article 1<sup>er</sup>, paragraphe 1047, de la loi n° 205 de 2017, en ce qu'il a modifié l'article 1<sup>er</sup>, paragraphe 636, de la loi n° 147 de 2013, et de nombreux articles et principes de la Constitution italienne.

3. En sollicitant l'intervention de l'Agence, les requérantes ont déploré « l'état de très graves difficultés économiques et financières et le manque substantiel de liquidités dont souffraient les gestionnaires du jeu de bingo qui exploitaient déjà leur concession dans une situation de déséquilibre important », tant en raison de l'urgence liée à l'épidémie de COVID-19, qu'en considération de l'augmentation de la redevance de concession mensuelle due [OMISSIS] [autres références réglementaires].

En particulier, les exploitants ont notamment invoqué le fait que le montant mensuel de la redevance de prorogation technique avait été augmenté, le montant

initial de 2 800 euros (loi n° 147 de 2013) étant passé à 5 000 euros (loi n° 208 de 2015), pour être ensuite porté à 7 500 euros (loi n° 178 de 2020).

4. Par la note contestée, l'Agence a rejeté toutes les demandes [OMISSIS]

5. Les sociétés requérantes ont contesté le refus de l'Agence devant les juridictions administratives nationales [d'abord devant le TAR (tribunal administratif régional), puis devant le Consiglio di Stato (Conseil d'État, Italie)]. A l'appui de leurs demandes, elles ont invoqué l'illégalité du refus en faisant valoir les points suivants :

i) la violation et l'application erronée de l'article 1<sup>er</sup>, paragraphe 1047, de la loi n° 205 de 2017 [OMISSIS]. En effet, c'est à tort que l'Agence aurait considéré qu'elle ne pouvait pas accorder de mesures de suspension de la redevance de prorogation technique par le biais d'une décision administrative et que cela était exclu en raison de la fixation ex lege du montant de la redevance de concession ;

ii) [OMISSIS] [*points de droit national*]

iii) la violation et l'application erronée de l'article 165 du décret législatif n° 50 de 2016 (il s'agit de l'article du code des marchés publics qui, dans le cadre de la transposition de la directive 2014/23/UE, établit le principe de l'équilibre économique et financier des concessions intéressant l'Union), ainsi que des articles 1366, 1375 et 1374 du code civil, à la lumière du principe plus général de la renégociation des relations d'une certaine durée relatives à des actes juridiques, des contrats et des conventions, parmi lesquels il convient également d'inclure ceux qui sont conclus par l'administration publique.

## II. LE JUGEMENT DE PREMIÈRE INSTANCE

6. [OMISSIS] [*procédure interne sans rapport avec les questions préjudicielles*].

7. Le TAR Lazio (tribunal administratif régional pour le Latium) a [OMISSIS] sursis à statuer, estimant qu'il était nécessaire d'attendre la décision de la Corte costituzionale (Cour constitutionnelle) sur la question de constitutionnalité posée par le même TAR Lazio (tribunal administratif régional pour le Latium) sur la même législation pertinente (article 1<sup>er</sup>, paragraphe 1047, de la loi n° 205 de 2017, en ce qu'il a modifié l'article 1<sup>er</sup>, paragraphe 636, de la loi n° 147 de 2013) dans le cadre de litiges similaires [OMISSIS] [*références jurisprudentielles*].

8. Par l'arrêt n° 49 de 2021, la Corte costituzionale (Cour constitutionnelle) a déclaré non fondée la question de la constitutionnalité de l'article 1<sup>er</sup>, paragraphe 1047, de la loi n° 205 de 2017, qui avait été soulevée par le TAR Lazio (tribunal administratif régional pour le Latium) au regard de différentes règles constitutionnelles.

Après l'arrêt de la Corte costituzionale (Cour constitutionnelle), le TAR Lazio (tribunal administratif régional pour le Latium) a donc tranché l'affaire en rendant le jugement attaqué cité en introduction.

Plus particulièrement, le TAR Lazio (tribunal administratif régional pour le Latium) [OMISSIS] a rejeté le recours [OMISSIS] *[détails supplémentaires concernant le jugement de première instance]*.

### III. L'ARRÊT D'APPEL

9. Les parties appelantes ont contesté l'exactitude du raisonnement logique juridique suivi par le premier juge et ont soulevé de nombreux moyens.

Par le premier moyen, elles font valoir que la décision est erronée, tout d'abord en ce que le TAR a déclaré irrecevable le recours formé contre le refus d'adopter des mesures temporaires modifiant les conditions d'exploitation des concessions en raison de la perte de l'intérêt à agir.

En particulier, selon les parties appelantes, l'erreur serait de deux ordres

i) [OMISSIS] *[moyen de procédure non pertinent pour les questions préjudicielles]*

ii) Sur le fond, en raison de la perte de l'intérêt à agir, car :

– les mesures que le législateur a introduites par la suite avec l'article 1<sup>er</sup>, paragraphes 1130 et 1131, de la loi n° 178/2020, et avec l'article 69, paragraphe 3, du décret-loi n° 18/2020, auraient été de simples expédients, car le paiement échelonné avait pour seul effet de différer l'obligation de payer, sans pour autant la supprimer.

– en outre, la réouverture des salles de jeux est toujours affectée par les limitations de capacité et de fonctionnement des salles qui ont été imposées pour faire face à l'urgence pandémique, et qui, même à l'heure actuelle, ont pour effet de réduire la capacité d'accueil de 50 % en moyenne et d'augmenter considérablement les coûts d'exploitation.

Par le deuxième moyen, elles font valoir que le jugement est également erroné en ce qu'il a rejeté le recours formé contre le refus de l'Agence d'adopter des mesures visant à « *reconsidérer – en raison de l'évolution du contexte économique et de l'exploitation des concessions – l'équilibre économique et financier desdites concessions, en prévoyant éventuellement aussi que la redevance ne soit pas due et, à tout le moins, qu'elle soit réduite* ».

En particulier, le jugement attaqué aurait repris sans réserve les motifs exposés par l'Agence, à savoir que, « *en présence d'une mesure préalablement déterminée par la loi, telle que celle relative à la demande de paiement de la redevance de*

*concession fixée par le législateur, l'Agence est privée de tout pouvoir d'intervention sur celle-ci [OMISSIS] ».*

À cet égard, les parties appelantes ne contestent nullement le fait que le montant mensuel de la redevance de prorogation technique soit fixé par une norme légale, mais soutiennent que cela ne suffit pas à justifier une pratique interprétative interne visant à priver l'administration de son pouvoir discrétionnaire de reconsidérer l'équilibre économique et financier des concessions.

Dans le cas contraire, [OMISSIS] cela entraînerait, selon elles, une violation flagrante du droit européen et du droit interne, en ce que les relations juridiques d'une certaine durée découlant des concessions de jeux se verraient indûment appliquer un traitement moins favorable que celles découlant des actes juridiques et des contrats (articles 1366, 1375 et 1374 du code civil), des autres concessions de droit public (article 165 du décret législatif n° 50 de 2016, transposant la directive 2014/23/UE), des relations particulières de concessions, telles que celles relatives aux installations sportives publiques (article 216, paragraphe 2, du décret-loi n° 34/2020, converti par la loi n° 77/2020).

En troisième lieu, les parties appelantes font valoir que le jugement attaqué est également erroné en ce qu'il en ressort que le présent litige peut être résolu sur la base de la simple constatation du caractère non fondé de la question de constitutionnalité examinée par la Corte costituzionale (Cour constitutionnelle) dans l'arrêt n° 49 de 2021, sans tenir compte des particularités de l'affaire.

[OMISSIS] [*autres considérations sur la question de constitutionnalité*]

Par conséquent, les parties appelantes ont reformulé, sous un angle nouveau et différent, la question de la constitutionnalité et la question de la compatibilité avec le droit de l'Union, déjà soulevées en première instance, considérant qu'elles devaient être résolues avant qu'une décision ne soit rendue dans la présente affaire [OMISSIS].

10. Le Ministero dell'Economia e delle Finanze (ministère de l'Économie et des Finances) et l'Agence des douanes et des monopoles se sont opposés à l'appel et ont réitéré tous les arguments en défense qu'ils avaient invoqués au soutien du rejet du recours, et, partant, de la confirmation du jugement attaqué.

[OMISSIS] [*procédure*]

#### IV. LA DOUBLE PRÉJUDICIALITÉ

11. Entrant immédiatement dans le vif du sujet, la chambre de céans considère que la question de fond que soulève l'appel ne peut être examinée indépendamment de la question dite de « double préjudicialité ».

La chambre de céans estime que, parmi les deux incidents de procédure possibles (renvoi préjudiciel à la Cour de justice de l'Union européenne ou formulation

d'une question incidente de constitutionnalité au regard de critères juridiques en partie comparables), le premier est prioritaire pour plusieurs raisons :

a) [OMISSIS]

b) [OMISSIS]

c) [OMISSIS] *[observations procédurales sans rapport avec les questions préjudicielles]*

d) [OMISSIS] *[justification de la priorité donnée au renvoi à la Cour de justice plutôt qu'à la Corte costituzionale (Cour constitutionnelle)]*

e) Le juge de céans est juge de dernière instance.

f) Il est fondamental que la Cour de justice se prononce, car la question est pertinente et décisive pour la solution du litige. Elle n'a pas fait l'objet d'une interprétation directe de la Cour. L'interprétation et l'application correctes et uniformes du droit de l'Union s'imposent également à des fins de conformité, pour l'avenir, de l'exercice par le législateur interne de son pouvoir discrétionnaire.

## V. LE RENVOI PRÉJUDICIEL DEVANT LA COUR DE JUSTICE

12. [OMISSIS] *[références jurisprudentielles relatives à la procédure, non pertinentes pour les questions préjudicielles]*

13. [OMISSIS] [D]ans l'ordre juridique italien, le jeu de bingo a été institué par décret n° 29 du ministre des Finances du 31 janvier 2000, pris en application de l'article 16, paragraphe 1, de la loi n° 133 du 13 mai 1999, qui prévoyait, en ce qui concerne les nouveaux types de paris sur les compétitions sportives, ainsi que tout autre type de jeu, de concours de pronostics et de paris, que « *[l]e ministre des Finances édicte des règlements en vertu de l'article 17, paragraphe 3, de la loi n° 400 du 23 août 1988, pour régir les modalités et le temps de jeu, le paiement des rémunérations, des droits et des revenus dus à quelque titre que ce soit, y compris ceux devant être alloués aux organisateurs de compétitions* ».

Les sociétés appelantes exercent en premier lieu l'activité de gestionnaires de salles de bingo en vertu de concessions attribuées par le biais d'une procédure de sélection engagée après l'entrée en vigueur du décret ministériel précité.

Cependant, lesdites concessions ont expiré depuis un certain temps et les sociétés opèrent depuis lors sous le régime de la prorogation technique, dans l'attente de nouvelles procédures de sélection en vue de leur réattribution, conformément à l'article 1<sup>er</sup>, paragraphe 636, de la loi n° 147 du 27 décembre 2013 (loi de stabilité pour 2014), qui a d'ailleurs été modifié plusieurs fois au fil du temps.

Il est important de souligner qu'avant l'entrée en vigueur de cette loi, les concessions initiales étaient gratuites, puisqu'aucune contrepartie n'était prévue en faveur des autorités publiques au titre de l'octroi de la concession.

La durée des concessions était fixée à six ans, après quoi celles-ci pouvaient être renouvelées une seule fois, conformément aux dispositions de l'article 2, paragraphe 1, point e), du décret ministériel n° 29 de 2000.

L'absence de contreparties était justifiée par le fait que l'activité des gestionnaires procurait directement un avantage économique au Trésor public égal au « *prélèvement fiscal* » sur les cartons de jeu visé à l'article 5 du décret ministériel n° 29 de 2000, en regard duquel les concessionnaires [OMISSIS] percevaient une « *rémunération égale aux recettes brutes, diminuées du prélèvement fiscal sur les cartons, de la somme à distribuer en prix et de la part revenant à la personne chargée du contrôle centralisé du jeu* » [OMISSIS] [autres références législatives].

En 2013, à l'occasion de la promulgation de la loi de stabilité pour 2014 précitée, le législateur s'est interrogé sur le respect du principe européen de concurrence dans le cadre de l'attribution de nouvelles concessions ou de la réattribution de concessions échues ou arrivant à échéance, et a donc décidé de mettre en place le mécanisme de la prorogation technique en faveur des titulaires de concessions échues, de sorte que, grâce à l'alignement temporel progressif de la plupart des concessions arrivées à échéance ou sur le point de l'être, une procédure de mise en concurrence pourrait être organisée, à laquelle tous les exploitants du secteur (ou, tout au moins, la plupart d'entre eux) pourraient participer.

C'est ainsi que l'article 1<sup>er</sup>, paragraphes 636 à 638, de la loi n° 147 de 2013, effectuant une mise en balance entre l'exigence d'intérêt public tirée d'une utilisation rentable du produit du jeu légal et l'exigence de nature privée des titulaires de concessions ayant expiré relative à la poursuite de l'exploitation de leurs concessions sous le régime de la prorogation technique, a introduit le principe du caractère onéreux des concessions, fixé le seuil minimal de 200 000 euros pour l'attribution de chaque concession, prévu le maintien de la durée de six ans des nouvelles concessions, fixé le délai de lancement de la procédure de sélection des nouveaux concessionnaires au 31 décembre 2014, instauré la prorogation technique, sur simple demande, des concessions expirant en 2013 et 2014, fixé la redevance due par les concessionnaires bénéficiant de la prorogation technique à 2 800 euros pour chaque mois ou fraction de mois supérieure à quinze jours, et à 1 400 euros pour chaque fraction de mois inférieure à quinze jours, introduit l'interdiction de participer à la procédure d'appel d'offres concernant la réattribution de la concession pour les titulaires de concessions échues n'ayant pas adhéré au régime de prorogation technique.

En 2015, comme le délai fixé par la réglementation de 2013 avait également expiré (sans que les nouveaux appels d'offres aient été lancés), le législateur est intervenu à nouveau par le biais de l'article 1<sup>er</sup>, paragraphe 934, de la loi n° 20[8]



de 2015, et a prévu l'extension du régime de prorogation technique aux concessions expirant en 2015 et 2016, reporté du 31 décembre 2014 au 31 décembre 2016 le délai d'attribution des concessions, porté de 200 000 à 350 000 euros le seuil minimal pour l'attribution de chaque concession, augmenté la durée des concessions de six à neuf ans et décrété leur caractère non renouvelable, porté la redevance due par les exploitants titulaires de concessions échues en régime de prorogation technique de 2 800 à 5 000 euros pour chaque mois ou fraction de mois supérieure à quinze jours, et de 1 400 à 2 500 euros pour chaque fraction de mois inférieure à quinze jours, et interdit le transfert des locaux pendant toute la durée de la prorogation technique.

En 2017, le régime susmentionné a encore été modifié : l'article 1<sup>er</sup>, paragraphe 1047, de la loi n° 205 de 2017 a étendu la prorogation technique aux concessions expirant en 2017 et 2018, reporté du 31 décembre 2016 au 30 septembre 2018 le délai pour procéder à l'appel d'offres pour l'attribution des 210 concessions existant sur le territoire national, a en outre augmenté la redevance de prorogation technique pour les concessions ayant expiré de 5 000 euros à 7 500 euros pour chaque mois ou fraction de mois supérieure à quinze jours, et de 2 500 euros à 3 500 euros, par fraction de mois inférieure à quinze jours.

Il convient de souligner que c'est cette dernière législation que la décision contestée au principal avait vocation à mettre en œuvre, de sorte que, aux fins de la demande de décision préjudicielle, la législation pertinente est l'article 1<sup>er</sup>, paragraphe 1047, de la legge n. 205 [*Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2018 e bilancio pluriennale per il triennio 2018-2020* (loi n° 205 portant budget prévisionnel de l'État pour l'année financière 2018 et budget pluriannuel pour le triennat 2018-2020)], du 27 décembre 2017, qui a modifié l'article 1<sup>er</sup>, paragraphe 636, de la legge n. 147 [*Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2014)* – loi n° 147, portant dispositions pour la formation du budget annuel et pluriannuel de l'État (loi de stabilité pour 2014)], du 27 décembre 2013.

Ce qui s'est passé par la suite, à savoir les interventions ultérieures du législateur en la matière, n'est pas directement pertinent aux fins du renvoi, mais la chambre de céans estime néanmoins qu'il convient, par souci d'exhaustivité, d'en exposer brièvement le contenu.

Plus précisément, le législateur a encore prolongé le régime de prorogation technique de 2013 à 2019, d'abord sans fixer de nouveau délai pour lancer l'appel d'offres (article 1<sup>er</sup>, paragraphe 1096, de la loi n° 145 de 2018), puis a prévu une nouvelle prorogation technique des concessions ayant expiré en 2020, en fixant au 30 septembre de la même année le délai de publication de l'avis de concession (article 24, paragraphe 2, du décret-loi n° 124 du 26 octobre 2019, converti, avec des modifications, par la loi n° 157 du 19 décembre 2019).

Par l'article 69, paragraphe 2, du décret-loi n° 18 du 17 mars 2020, converti, avec des modifications, par la loi n° 27 du 24 avril 2020, portant disposition d'urgence liée à la pandémie de COVID-19, le législateur a prévu que, « [e]n raison de la suspension de l'activité des salles de bingo [OMISSIS] la redevance visée à l'article 1<sup>er</sup>, paragraphe 636, de la loi n° 147 du 27 décembre 2013 n'est pas due à partir du mois de mars 2020 et pour toute la période de suspension de l'activité ».

Par le paragraphe 3 de l'article 69 précité, il a prévu le report du délai de lancement de l'appel d'offres au 30 mars 2021 (étant toutefois précisé qu'au moment de l'adoption de la présente ordonnance de renvoi, les nouveaux appels d'offres n'ont pas encore été lancés).

Enfin, par la disposition contenue dans l'article 1<sup>er</sup>, paragraphe 1130, de la loi n° 178 du 30 décembre 2020, le législateur a apporté une nouvelle modification à l'article 1<sup>er</sup>, paragraphe 636, de la loi n° 147 de 2013, en fixant au 31 mars 2023 le délai de lancement de l'appel d'offres relatif à l'attribution des concessions.

14. Il convient de souligner à nouveau que la demande de décision préjudicielle ne concerne pas la question, déjà examinée par la Corte costituzionale (Cour constitutionnelle) dans l'arrêt n° 49 de 2021, de la protection des concessionnaires titulaires de concessions échues, opérant sous un régime de prorogation technique dans des conditions normales d'exploitation des concessions, mais celle des opérateurs qui se sont retrouvés à exercer les mêmes activités dans des conditions d'exploitation sensiblement altérées par les fermetures et suspensions d'activités imposées par l'Autorité pour lutter contre la propagation de la crise pandémique de COVID-19.

Dans ce cas précis, la Corte costituzionale (Cour constitutionnelle) a reconnu le bien-fondé des questions dans sa décision. Elle a fondé sa motivation principalement sur le caractère raisonnable, approprié et proportionnel des dispositions contestées, jugées compatibles avec un cadre constitutionnel reposant sur la nécessaire mise en balance des objectifs d'intérêt public poursuivis dans ce domaine particulier de l'ordre juridique ; [OMISSIS] *[autres considérations de droit constitutionnel interne]*

Dans la présente espèce, en revanche, en se basant sur les pièces de procédure et les documents versés au dossier, les parties appelantes ont prouvé ou, à tout le moins, présenté des commencements de preuve adéquats, appropriés et raisonnables donnant à penser que les conditions d'exploitation des concessions avaient été sensiblement altérées par des événements imprévus et imprévisibles.

En particulier, les concessionnaires ont invoqué la grave dégradation des conditions de gestion des salles et le caractère exorbitant des coûts fixes et d'exploitation, et ont présenté des informations actualisées par rapport à celles qui avaient été examinées dans la procédure devant la Corte costituzionale (Cour

constitutionnelle), remontant à l'année 2019, c'est-à-dire avant l'éclatement de la crise pandémique.

À cet égard, elles mettent en évidence les éléments importants suivants :

- i) les rapports d'expertise versés au dossier de 2019 et de 2021 [OMISSIS] ;
- ii) le Livre bleu élaboré par l'Agence en septembre 2021, [OMISSIS] dont il ressort que, « *concernant les données relatives au "Bingo", la fermeture des salles comme moyen de lutte contre la propagation de la pandémie a entraîné, en 2020, pour le jeu en environnement réel, une réduction par rapport à 2019 de 55,07 % des mises, de 53,30 % des gains et de 59,20 % des dépenses* », et qui fait également ressortir, comme autre conséquence des fermetures ordonnées pour faire face à l'urgence sanitaire, un changement structurel dans les habitudes de jeu des utilisateurs, qui se traduit par le fait que « *le jeu à distance [...] au cours de l'année 2020 a dépassé le jeu en environnement réel en termes de mises* », avec une augmentation d'environ 30 %.

Les concessionnaires ont également fait valoir que tant la réouverture des salles de jeux (qui a eu lieu progressivement à partir de mai 2021) que la suspension temporaire de l'obligation de payer la redevance, accompagnée du remboursement échelonné des paiements différés (sans que les montants dus soient toutefois réduits à zéro), constituaient une condition indispensable à la survie des activités, mais que ces mesures, à elles seules, n'ont pas pu compenser le grave déséquilibre généré par une réduction des mises de plus de 50 %, ni la perte d'utilisateurs causée par la transformation plus structurelle de la demande, qui s'est orientée, suite à la pandémie, vers des formes de jeux à distance, plutôt que vers des jeux en environnement réel.

15. Ayant ainsi circonscrit l'objet du renvoi préjudiciel, il nous semble utile, à ce stade, de développer les principes et les dispositions pertinents du droit de l'Union.

16. Tout d'abord, étant donné que ces concessions ont été attribuées par le biais d'une procédure de sélection en 2000, puis ont expiré et ont été prorogées à plusieurs reprises par des dispositions de droit primaire national, dont la dernière, parmi celles qui sont pertinentes aux fins du renvoi, remonte à l'année 2017, la directive 2014/23/UE devrait être applicable.

En effet, le considérant (35) semble exclure du champ d'application de la directive les seules concessions exploitées sur la base d'un droit exclusif octroyé par une procédure n'impliquant pas de publicité.

En second lieu, eu égard à la jurisprudence de la Cour de justice, il semblerait que l'on puisse affirmer que, « *conformément à une jurisprudence constante, établie en matière de marchés publics et applicable par analogie en matière de concession de services, la législation de l'Union applicable à un contrat de concession est, en principe, celle en vigueur au moment où l'entité*

*adjudicatrice choisit le type de procédure qu'elle va suivre et tranche définitivement la question de savoir s'il y a ou non obligation de procéder à une mise en concurrence préalable pour l'adjudication d'un marché public », et que sont « inapplicables les dispositions d'une directive dont le délai de transposition a expiré après ce moment (voir, en ce sens, arrêt du 19 décembre 2018, Stanley International Betting et Stanleybet Malta, C-375/17, EU:C:2018:1026, point 34 ainsi que jurisprudence citée) », il est également vrai que « la législation de l'Union au regard de laquelle cette modification doit être appréciée est celle en vigueur à la date de cette modification. La Cour a précisé dans ce contexte que le fait que la conclusion du contrat de concession initial est antérieure à l'adoption des règles de l'Union en la matière n'emporte pas de conséquences à cet égard (voir, en ce sens, arrêt du 18 septembre 2019, Commission/Italie, C-526/17, EU:C:2019:756, point 60 et jurisprudence citée) » [arrêt de la Cour du 2 septembre 2021, Sisal e. a. (C-721/19 et C-722/19, EU:C:2021:672)].*

En outre, si la Cour considère que la directive a procédé (non seulement à un rapprochement des législations, mais) à une harmonisation exhaustive, « toute mesure nationale dans un domaine qui a fait l'objet d'une harmonisation complète à l'échelle de l'Union doit être appréciée au regard non pas des dispositions du droit primaire, mais de celles de cette mesure d'harmonisation (arrêt du 14 juillet 2016, Promoimpresa e.a., C-458/14 et C-67/15, EU:C:2016:558, point 59 ainsi que jurisprudence citée) » [voir, à nouveau, arrêt de la Cour du 2 septembre 2021, Sisal e.a. (C-721/19 et C-722/19, EU:C:2021:672)].

Si la Cour de justice estime que la directive sur les concessions n'est pas applicable, les principes généraux découlant du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, notamment les articles 49 (liberté d'établissement) et 56 (libre prestation des services), devraient être applicables.

17. À supposer que la directive 2014/23/UE s'applique, il convient tout d'abord de mentionner l'objectif poursuivi par le considérant (1), étant donné que « [l]'absence, au niveau de l'Union, de règles claires régissant l'attribution de contrats de concession crée une insécurité juridique et des entraves à la libre prestation des services et provoque des distorsions dans le fonctionnement du marché intérieur. [...] ».

En ce qui concerne l'aspect relatif aux modifications substantielles entraînant une nouvelle procédure d'attribution, il convient de citer le considérant (75), selon lequel « [l]es contrats de concession font généralement intervenir des mécanismes techniques et financiers complexes et de long terme qui sont souvent soumis à un contexte évolutif. Il est donc nécessaire de clarifier les conditions dans lesquelles des modifications apportées à une concession en cours d'exploitation imposent une nouvelle procédure d'attribution de concession, en tenant compte de la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne en la matière. Il y a lieu d'engager une nouvelle procédure d'attribution de concession lorsque des modifications substantielles sont apportées à la concession initiale, notamment en

*ce qui concerne l'étendue et le contenu des droits et obligations réciproques des parties, y compris l'attribution de droits de propriété intellectuelle. Ces modifications attestent l'intention des parties de renégocier les conditions essentielles de cette concession. C'est notamment le cas de conditions qui, si elles avaient été incluses dans la procédure initiale, auraient influé sur son issue. [...] ».*

Il en va autrement lorsque la gestion des imprévus dans les relations de longue durée ne nécessite pas une nouvelle procédure d'attribution : le considérant (76) prévoit que « [l]es pouvoirs adjudicateurs et les entités adjudicatrices peuvent se trouver confrontés à des circonstances extérieures qu'ils ne pouvaient prévoir au moment de l'attribution de la concession, notamment lorsque l'exploitation de celle-ci s'étend sur une plus longue période. Dans ces cas, ils doivent disposer d'une certaine marge de manœuvre pour pouvoir adapter la concession à ces circonstances sans engager de nouvelle procédure d'attribution. La notion de circonstances imprévisibles correspond à des circonstances qu'un pouvoir adjudicateur ou une entité adjudicatrice, bien qu'ayant fait preuve d'une diligence raisonnable lors de la préparation de l'attribution initiale, n'aurait pu anticiper compte tenu des moyens à sa disposition, de la nature et des caractéristiques du projet, des bonnes pratiques du secteur et de la nécessité de mettre dûment en cohérence les ressources employées pour préparer l'attribution de la concession avec sa valeur prévisible. [...] ».

Conformément à l'article 5, « Définitions », paragraphe 1 : « Aux fins de la présente directive, on entend par :

1) "concessions" : des concessions de travaux ou de services au sens des points a) et b) :

[...]

b) "concession de services", un contrat conclu par écrit et à titre onéreux par lequel un ou plusieurs pouvoirs adjudicateurs ou entités adjudicatrices confient la prestation et la gestion de services autres que l'exécution de travaux visée au point a) à un ou à plusieurs opérateurs économiques, la contrepartie consistant soit uniquement dans le droit d'exploiter les services qui font l'objet du contrat, soit dans ce droit accompagné d'un prix ;

L'attribution d'une concession de travaux ou d'une concession de services implique le transfert au concessionnaire d'un risque d'exploitation lié à l'exploitation de ces travaux ou services, comprenant le risque lié à la demande, le risque lié à l'offre ou les deux. Le concessionnaire est réputé assumer le risque d'exploitation lorsque, dans des conditions d'exploitation normales, il n'est pas certain d'amortir les investissements qu'il a effectués ou les coûts qu'il a supportés lors de l'exploitation des ouvrages ou services qui font l'objet de la concession. La part de risque transférée au concessionnaire implique une réelle exposition aux aléas du marché, telle que toute perte potentielle estimée qui serait

supportée par le concessionnaire ne doit pas être purement nominale ou négligeable ; [...]

12) “document de concession”, tout document fourni par le pouvoir adjudicateur ou l’entité adjudicatrice ou auquel ce pouvoir ou cette entité se réfère afin de décrire ou de définir des caractéristiques de la concession ou de la procédure de passation, y compris l’avis de concession, les spécifications techniques et fonctionnelles, le cahier des charges proposé pour la concession, les formats de présentation des documents par les candidats et les soumissionnaires, les informations sur les obligations généralement applicables et tout autre document additionnel ».

L’article 43, « Modification de contrats en cours », dispose que « 1. Les concessions peuvent être modifiées sans nouvelle procédure d’attribution de concession conformément à la présente directive dans l’un des cas suivants :

a) lorsque les modifications, quel que soit leur montant, ont été prévues dans les documents de concession initiaux sous la forme de clauses de réexamen, dont des clauses de révision du montant, ou d’options claires, précises et sans équivoque. Ces clauses indiquent le champ d’application et la nature des modifications ou options envisageables ainsi que les conditions dans lesquelles il peut en être fait usage. Elles ne permettent pas de modifications ou d’options qui changeraient la nature globale de la concession ;

b) pour les travaux ou services supplémentaires réalisés par le concessionnaire initial qui sont devenus nécessaires et ne figuraient pas dans la concession initiale, lorsqu’un changement de concessionnaire :

i) est impossible pour des raisons économiques ou techniques telles que les exigences d’interchangeabilité ou d’interopérabilité avec les équipements, services ou installations existants acquis dans le cadre de la concession initiale ; et

ii) présenterait un inconvénient majeur ou entraînerait une multiplication substantielle des coûts pour le pouvoir adjudicateur ou l’entité adjudicatrice.

Toutefois, en ce qui concerne les concessions attribuées par le pouvoir adjudicateur afin de mener une activité autre que celles visées à l’annexe II, toute augmentation de leur montant ne peut être supérieure à 50 % du montant de la concession initiale. Lorsque plusieurs modifications successives sont effectuées, cette limite s’applique au montant de chaque modification. Ces modifications consécutives ne visent pas à contourner la présente directive.

c) lorsque toutes les conditions suivantes sont remplies :

i) la modification est rendue nécessaire par des circonstances qu’un pouvoir adjudicateur diligent ou une entité adjudicatrice diligente ne pouvait pas prévoir ;

ii) la modification ne change pas la nature globale de la concession ;

iii) en ce qui concerne les concessions attribuées par le pouvoir adjudicateur afin de mener une activité autre que celles visées à l'annexe II, toute augmentation de leur montant ne peut être supérieure à 50 % du montant de la concession initiale. Lorsque plusieurs modifications successives sont effectuées, cette limite s'applique au montant de chaque modification. Ces modifications consécutives ne visent pas à contourner les dispositions de la présente directive.

d) [...] ;

e) lorsque les modifications, quel qu'en soit le montant, ne sont pas substantielles au sens du paragraphe 4.

Les pouvoirs adjudicateurs ou les entités adjudicatrices qui ont modifié une concession dans les cas mentionnés aux points b) et c) du présent paragraphe publient un avis à cet effet au Journal officiel de l'Union européenne. Cet avis contient les informations prévues à l'annexe XI et est publié conformément à l'article 33.

2. En outre, et sans qu'il soit nécessaire de vérifier si les conditions énoncées au paragraphe 4, points a) à d), sont remplies, les concessions peuvent également être modifiées sans qu'une nouvelle procédure d'attribution de concession conforme à la présente directive ne soit nécessaire lorsque le montant de la modification est inférieur aux deux montants suivants :

i) le seuil fixé à l'article 8 ; et

ii) 10 % du montant de la concession initiale.

Toutefois, la modification ne peut pas changer la nature globale de la concession. Lorsque plusieurs modifications successives sont effectuées, le montant en question est le montant cumulé des modifications successives.

3. Pour le calcul du montant visé au paragraphe 2 et au paragraphe 1, points b) et c), le montant actualisé est le montant de référence lorsque la concession comporte une clause d'indexation. Si la concession ne comporte pas de clause d'indexation, le montant actualisé est calculé en tenant compte de l'inflation moyenne dans l'État membre du pouvoir adjudicateur ou de l'entité adjudicatrice.

4. La modification d'une concession en cours est considérée comme substantielle au sens du paragraphe 1, point e), lorsqu'elle rend les caractéristiques de la concession substantiellement différentes de celles prévues initialement. Dans tous les cas, sans préjudice des paragraphes 1 et 2, une modification est considérée comme substantielle lorsqu'au moins une des conditions suivantes est remplie :

a) elle introduit des conditions qui, si elles avaient figuré dans la procédure initiale d'attribution de concession, auraient permis l'admission de candidats autres que ceux initialement admis ou l'acceptation d'une offre autre que celle initialement

retenue ou auraient attiré davantage de participants à la procédure d'attribution de concession ;

b) elle modifie l'équilibre économique de la concession en faveur du concessionnaire d'une manière qui n'était pas prévue dans la concession initiale ;

c) elle étend considérablement le champ d'application de la concession ;

d) lorsqu'un nouveau concessionnaire remplace celui auquel le pouvoir adjudicateur ou l'entité adjudicatrice a initialement attribué la concession dans d'autres cas que ceux prévus au paragraphe 1, point d).

5. Une nouvelle procédure d'attribution de concession conforme à la présente directive est requise pour des modifications des dispositions d'une concession en cours autres que celles prévues aux paragraphes 1 et 2.

L'article 51, « Transposition », paragraphe 1, dispose que « [l]es États membres mettent en vigueur les dispositions législatives, réglementaires et administratives nécessaires pour se conformer à la présente directive au plus tard le lundi 18 avril 2016. Ils en informent immédiatement la Commission. »

L'article 54, « Entrée en vigueur », dispose que « [l]a présente directive entre en vigueur le vingtième jour suivant celui de sa publication au Journal officiel de l'Union européenne.

La présente directive ne s'applique pas à l'attribution de concessions ayant fait l'objet d'une offre ou attribuées avant le 17 avril 2014 ».

L'État italien a transposé la directive par le décret législatif n° 50 de 2016.

Plus précisément, l'article 165 (Risque et équilibre économique et financier dans les concessions) dispose que « 1. Dans les contrats de concession tels que définis à l'article 3, paragraphe 1, sous uu), et sous vv), la plupart des recettes d'exploitation du concessionnaire proviennent de la vente des services fournis au marché. Ces contrats entraînent le transfert au concessionnaire du risque d'exploitation défini à l'article 3, paragraphe 1, sous zz), qui fait référence à la possibilité que, dans des conditions normales d'exploitation, les variations des coûts et des recettes générés par la concession affectent l'équilibre du plan économique et financier. Les variations doivent, en tout état de cause, être susceptibles d'affecter de manière significative la valeur actuelle nette de tous les investissements, coûts et recettes du concessionnaire.

2. L'équilibre économique et financier défini à l'article 3, paragraphe 1, sous fff), est une condition préalable à la répartition correcte des risques visée au paragraphe 1 ci-dessus. Dans le seul but de parvenir à l'équilibre susmentionné, dans le cadre de l'appel d'offres, le pouvoir adjudicateur peut également prévoir



*un concours\* consistant en une contribution publique ou en une mise à disposition de biens immeubles. Si elle est utile au maintien de l'équilibre économique et financier, la contribution peut être accordée sous forme de droits de jouissance sur des biens immeubles dont dispose le pouvoir adjudicateur, et dont l'utilisation sert et est techniquement liée à l'ouvrage attribué en concession. En tout état de cause, l'octroi du concours, ajouté à la valeur des garanties publiques éventuelles ou d'autres mécanismes de financement pris en charge par l'administration publique, ne peut pas dépasser quarante-neuf pour cent du coût global de l'investissement, y compris les charges financières éventuelles. »*

18. Si l'on considère que la « directive sur les concessions » n° 2014/23/UE est applicable aux relations juridiques en cause dans cette affaire, la chambre de céans nourrit des doutes quant à la compatibilité avec le cadre juridique européen de référence évoqué de l'absence actuelle (au niveau administratif), dans l'ordre juridique italien, par l'effet de l'interprétation que l'administration fait des normes internes de rang législatif, d'une voie de recours qui conférerait à cette dernière le pouvoir discrétionnaire d'engager, à la demande des intéressés, une procédure administrative visant à modifier les conditions d'exploitation des concessions, avec ou sans nouvelle procédure d'attribution (selon que la renégociation de l'équilibre contractuel est considérée ou non comme une « modification substantielle »), lorsque des événements imprévus et imprévisibles, indépendants de la volonté des parties, influent de manière significative sur le risque dans des conditions normales d'exploitation, aussi longtemps que ces conditions persistent et pendant le temps nécessaire pour rétablir, le cas échéant, les conditions initiales d'exploitation.

Au niveau réglementaire, on peut donc douter de la compatibilité avec la directive 2014/23/UE précitée des dispositions législatives nationales qui, au fil du temps, ont, d'une part (et dans l'attente d'appels d'offres qui n'ont pas encore eu lieu), prévu la prorogation technique des concessions échues et venant à échéance, en subordonnant toutefois (d'autre part) cette prorogation à un mécanisme rigide de paiement d'une « redevance mensuelle de prorogation technique », dont le législateur établit le montant de manière fixe et mensuelle pour chaque salle, sans aucune évaluation concrète des conditions économiques de la concession individuelle, et d'une manière susceptible de compromettre l'équilibre général de la concession.

Il est vrai qu'en vertu du droit de l'Union, la notion même de « concession » suppose l'existence d'un risque d'exploitation substantiel qui peut être lié tant à la demande qu'à l'offre (et peut également dépendre de la fluctuation dans le temps de la structure des coûts d'exploitation).

Toutefois, il s'avère en l'espèce que l'État italien (en sa qualité de législateur) a modifié au fil du temps – et de manière significative – la structure même des coûts

\* [Ndt : la législation italienne emploie le terme « prix » (« prezzo »)]

d'exploitation du secteur du bingo [OMISSIS] *[répétition des arguments déjà exposés au début du point 18]*

19. En revanche, si l'on considère que la directive sur les concessions 2014/23/UE n'est pas applicable au cas d'espèce – pas même par principe – la chambre de céans nourrit, en tout état de cause, des doutes quant à la compatibilité de la réglementation nationale en cause avec les principes généraux des traités, et en particulier avec les articles 15, 16, 20 et 21 de la Charte, l'article 3 du traité sur l'Union européenne et les articles 8, 49, 56, 12, 145 et 151 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

Tout d'abord, la Cour « a itérativement jugé qu'une réglementation d'un État membre qui subordonne l'exercice d'une activité économique, telle la gestion de certains jeux de hasard, à l'obtention d'une concession constitue une entrave aux libertés garanties aux articles 49 et 56 TFUE, et ce que le pouvoir adjudicateur ait recours à un modèle à concessionnaire unique ou à un modèle à concessionnaires multiples (voir, en ce sens, arrêt du 19 décembre 2018, Stanley International Betting et Stanleybet Malta, C-375/17, EU:C:2018:1026, points 38 et 39 ainsi que jurisprudence citée) » [arrêt de la Cour du 2 septembre 2021, Sisal e. a. (C-721/19 et C-722/19, EU:C:2021:672)].

La Cour a également rappelé, dans sa jurisprudence relative aux jeux de hasard, que la protection des consommateurs et la prévention de la fraude et de l'incitation des citoyens à une dépense excessive liée au jeu peuvent être qualifiées de raisons impérieuses d'intérêt général de nature à justifier des restrictions aux libertés fondamentales découlant des articles 49 et 56 TFUE (arrêt du 19 décembre 2018, Stanley International Betting et Stanleybet Malta, C-375/17, EU:C:2018:1026, point 43 ainsi que jurisprudence citée) [arrêt de la Cour du 2 septembre 2021, Sisal e. a. (C-721/19 et C-722/19, EU:C:2021:672)].

En l'espèce, la chambre de céans souligne que ce qui a conduit le législateur depuis 2013 à introduire les dispositions précitées (avec l'introduction de la « redevance de prorogation technique ») est « (l') objectif visant à concilier le principe d'ordre communautaire, selon lequel les concessions publiques doivent être attribuées ou réattribuées, après leur expiration, selon des procédures de sélection concurrentielles, avec la nécessité de poursuivre, en matière de concessions de jeux pour la collecte des mises du bingo, l'alignement temporel progressif de ces concessions » ; voir, en ce sens, la loi 147/2013, article 1<sup>er</sup>, paragraphe 636.

La chambre de céans estime que, même si cette raison était considérée comme un motif impérieux d'intérêt général, elle aurait toujours des doutes quant à la compatibilité européenne de cette justification des mesures effectivement mises en œuvre et réitérées par le législateur, du point de vue de leur caractère nécessaire, indispensable, approprié, proportionné et utile par rapport à l'objectif poursuivi, compte tenu du fait que les lois, interprétations, applications ou pratiques, de nature à priver l'administration publique de son pouvoir discrétionnaire

d'apprécier [le bien-fondé] la révision des concessions selon les modalités précédemment exposées, ou de nature à lui permettre de subordonner la participation du concessionnaire à la procédure de réattribution des concessions à son adhésion au régime de prorogation technique dans les conditions indiquées ci-dessus, pourraient relever du champ d'application des articles 49 et 56 TFUE, en tant que restrictions à la liberté d'établissement des opérateurs économiques des États membres et restrictions à la libre prestation des services à l'intérieur de l'Union.

Enfin, la chambre de céans nourrit des doutes quant à la compatibilité avec le principe général de la protection de la confiance légitime (reconnu par une jurisprudence constante de la Cour de justice) d'une réglementation nationale (telle que celle en cause au principal) mettant à la charge des gestionnaires de salles de bingo le paiement d'une redevance de prorogation technique mensuelle élevée, qui n'est pas prévue dans les actes de concession initiaux, et dont le montant est identique pour toutes les catégories de gestionnaires et modifié de temps à autre par le législateur sans relation avérée avec les caractéristiques et l'évolution de la relation de concession individuelle.

C'est pourquoi la chambre de céans formule les mêmes questions préjudicielles au regard des articles 49 et 56 du TFUE.

## 20. LES QUESTIONS D'INTERPRÉTATION

[1]. « La directive 2014/23/UE sur l'attribution de contrats de concession, ainsi que les principes généraux découlant du traité, en particulier les articles 15, 16, 20 et 21 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, l'article 3 du traité sur l'Union européenne et les articles 8, 49, 56, 12, 145 et 151 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, doivent-ils être interprétés en ce sens qu'ils s'appliquent aux concessions de gestion du jeu de bingo qui ont été attribuées dans le cadre d'une procédure de sélection en 2000, qui ont expiré et dont les effets ont ensuite été prorogés à plusieurs reprises par des dispositions législatives entrées en vigueur après l'entrée en vigueur de la directive et l'expiration du délai de transposition de celle-ci ? »

[2]. « En cas de réponse affirmative à la première question, la directive 2014/23/UE s'oppose-t-elle à une interprétation ou à une application de règles législatives internes, ou à des pratiques basées sur ces règles, de nature à priver l'administration du pouvoir discrétionnaire d'engager, à la demande des intéressés, une procédure administrative visant à modifier les conditions d'exploitation des concessions, avec ou sans nouvelle procédure d'attribution, selon que la renégociation de l'équilibre contractuel est qualifiée ou non de "modification substantielle", lorsque des événements imprévus et imprévisibles, indépendants de la volonté des parties, influent de manière significative sur le risque dans des conditions normales d'exploitation, aussi longtemps que ces conditions persistent et pendant le temps nécessaire pour rétablir, le cas échéant, les conditions initiales d'exploitation des concessions ? »

[3]. « La directive 89/665/CE, telle que modifiée par la directive 2014/23/UE, s’oppose-t-elle à une interprétation ou à une application de règles nationales internes, ou à des pratiques basées sur ces règles, permettant au législateur ou à l’administration publique de subordonner la participation du concessionnaire à la procédure de réattribution des concessions de jeux à son adhésion au régime de prorogation technique, même lorsque la possibilité de renégocier les conditions d’exploitation de la concession pour les ramener à l’équilibre est exclue en raison d’événements imprévus et imprévisibles, indépendants de la volonté des parties, influent de manière significative sur le risque dans des conditions normales d’exploitation, aussi longtemps que ces conditions persistent et pendant le temps nécessaire pour rétablir, le cas échéant, les conditions initiales d’exploitation des concessions ? »

[4]. « En tout état de cause, les articles 49 et 56 TFUE et les principes de sécurité juridique et de la protection juridictionnelle effective, ainsi que le principe de protection de la confiance légitime, s’opposent-ils à une interprétation ou à une application de règles législatives internes, ou à des pratiques basées sur ces règles, de nature à priver l’administration du pouvoir discrétionnaire d’engager, à la demande des intéressés, une procédure administrative visant à modifier les conditions d’exploitation des concessions, avec ou sans nouvelle procédure d’attribution, selon que la renégociation de l’équilibre contractuel est qualifiée ou non de “modification substantielle”, lorsque des événements imprévus et imprévisibles, indépendants de la volonté des parties, influent de manière significative sur le risque dans des conditions normales d’exploitation, aussi longtemps que ces conditions persistent et pendant le temps nécessaire pour rétablir, le cas échéant, les conditions initiales d’exploitation des concessions ? »

[5]. « Les articles 49 et 56 TFUE et les principes de sécurité juridique et de la protection juridictionnelle effective, ainsi que le principe de protection de la confiance légitime, s’opposent-ils à une interprétation ou à une application de règles nationales internes, ou à des pratiques basées sur ces règles, permettant au législateur ou à l’administration publique de subordonner la participation du concessionnaire à la procédure de réattribution des concessions de jeux à son adhésion au régime de prorogation technique, même lorsque la possibilité de renégocier les conditions d’exploitation de la concession pour les ramener à l’équilibre est exclue en raison d’événements imprévus et imprévisibles, indépendants de la volonté des parties, influant de manière significative sur le risque dans des conditions normales d’exploitation, aussi longtemps que ces conditions persistent et pendant le temps nécessaire pour rétablir, le cas échéant, les conditions initiales d’exploitation des concessions ? »

[6]. « Plus généralement, les articles 49 et 56 TFUE et les principes de sécurité juridique et de la protection juridictionnelle effective, ainsi que le principe de protection de la confiance légitime, s’opposent-ils à une réglementation nationale telle que celle en cause au principal, mettant à la charge des gestionnaires de salles de bingo le paiement d’une redevance de prorogation technique mensuelle élevée, qui n’est pas prévue dans les actes de concession initiaux, et dont le montant est

identique pour tous les types de gestionnaires et modifié de temps à autre par le législateur sans relation avérée avec les caractéristiques et l'évolution de la relation de concession individuelle ? »

## 21. FORMALITÉS

[OMISSIS] *[formules procédurales]*

## 22. SUSPENSION DE LA PROCÉDURE

[OMISSIS] *[formules procédurales]*

Par ces motifs

Le Consiglio di Stato (Conseil d'État) siégeant au contentieux [OMISSIS],

a) soumet à la Cour de justice de l'Union européenne les questions préjudicielles figurant au point 20 des motifs ;

b) [OMISSIS] *[procédure]*

c) surseoit à statuer dans la présente affaire dans l'attente que la Cour de justice de l'Union européenne se prononce ;

d) [OMISSIS] *[procédure]*

Ainsi jugé à Rome, à huis clos, le 20 septembre 2022 [OMISSIS]

[OMISSIS]

*[signatures]*