

Version anonymisée

Traduction

C-730/22 – 1

Affaire C-730/22

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

Partie appelante :

Coral Srl

Parties intimées :

Ministero dell'Economia e delle Finanze

Agenzia delle Dogane e dei Monopoli

Autres parties intéressées :

B.E.S.r.l.

Play Game S.r.l., Play Line S.r.l. unipersonale

Parties intervenantes :

BC

BD

EF

GL

HU

[OMISSIS]

**Le Consiglio di Stato (Conseil d'État, Italie)
siégeant au contentieux (septième chambre)**

rend la présente

ORDONNANCE

sur le recours [OMISSIS] formé par

Coral S.r.l. [OMISSIS]

contre

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

en présence de

B.E.S.r.l., Play Game S.r.l., Play Line S.r.l. unipersonale, qui ne comparaissent pas

avec l'intervention

ad adiuvandum de

BC, BD, EF, GL, HU [OMISSIS]

tendant à la réformation

du jugement n° 13046/2021 du Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio
(tribunal administratif régional pour le Latium, Italie), (deuxième chambre)

[OMISSIS]

[OMISSIS] *[formules procédurales]*

L'objet de la procédure au principal et les faits pertinents

- 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^{er}, 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 le recours introduit en première instance [OMISSIS], Coral, une société qui exploite des salles de bingo en vertu d'une concession, a contesté devant le TAR del Lazio (tribunal administratif régional du Latium) (ci-après le « TAR Lazio »), conjointement avec d'autres petites et moyennes entreprises concessionnaires du même jeu, la décision n° 2018/2115 de l'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli (Agence des douanes et des monopoles, Italie) (ci-après l'« Agence »), du 8 janvier 2018, portant « *Dispositions d'exécution de la loi n° 205 du 27 décembre 2017 – article 1^{er}, paragraphe 1047, modification de la loi n° 145 du 27 décembre 2013 – article 1^{er}, paragraphe 636. Appel d'offres pour l'attribution des concessions pour la gestion du jeu de bingo et prorogation des concessions* », qui, dans l'attente de la réattribution des concessions arrivant à expiration dans les années 2013-2018, prévoyait que « *les sommes mensuelles dues par les concessionnaires pour poursuivre leur activité dans le cadre de la prorogation de la gestion des concessions (étaient) [...] réévaluées à 7 500 euros et 3 500 euros respectivement pour chaque mois ou fraction de mois supérieure à 15 jours et pour chaque fraction de mois inférieure à 15 jours* ».

La requérante a contesté cette décision et toutes les décisions connexes en invoquant, d'une part, le caractère déraisonnable et injuste de l'augmentation de la rémunération mensuelle mise à sa charge en tant que titulaire d'une prorogation de concession, au regard de la gratuité initiale de la concession elle-même, de l'introduction unilatérale par le législateur du principe du caractère onéreux de celle-ci et de l'application d'augmentations continues, qui ont été ordonnées malgré la baisse des montants moyens résultant de la collecte des mises du jeu de bingo depuis 2012.

Elle a également dénoncé le caractère abusif du recours à l'instrument, nécessairement transitoire et exceptionnel, de la « *prorogation technique* », utilisé depuis 2013 dans ce domaine, qui serait susceptible de conduire à la violation des principes de libre concurrence, d'égalité de traitement, de transparence et de non-discrimination, et a invoqué l'atteinte à sa confiance légitime et à sa liberté

d’initiative économique privée, laquelle aurait été « *bridée de manière inadmissible* » par la disposition subordonnant la participation au futur appel d’offres pour l’attribution de nouvelles concessions à l’adhésion au régime de prorogation.

Compte tenu de ces critiques à l’encontre de la décision attaquée et de la législation de référence, la requérante a demandé au TAR Lazio (tribunal administratif régional du Latium) de soulever une question de constitutionnalité portant sur les règles appliquées par l’administration, et de saisir la Cour de justice d’une demande préjudicielle en interprétation.

L’Agence a comparu [OMISSIS] [*arguments de la défense visant au rejet du recours sans rapport avec la question préjudicielle*]

- 3 [OMISSIS] Estimant que les doutes émis par la requérante en matière de constitutionnalité étaient pertinents et qu’ils n’étaient pas manifestement infondés, le TAR Lazio (tribunal administratif régional du Latium) a soumis à la Corte costituzionale (Cour constitutionnelle, Italie) plusieurs questions concernant la compatibilité avec les articles 3, 11, 41 et 117, paragraphe 1, de la Constitution de l’article 1^{er}, paragraphe 1047, de la loi n° 205 du 27 décembre 2017, qui a modifié l’article 1^{er}, paragraphe 636, de la loi n° 147 du 17 décembre 2013, dans la mesure où le paragraphe 1047 précité prévoit, au point a), que l’[Agence] procède à l’appel d’offres pour la réattribution des concessions du jeu de bingo « *avant le 30 septembre 2018* », et où son point b) porte, dans le même temps, à 7 500,00 euros et à 3 500,00 euros les montants précédemment fixés à 5 000,00 euros et à 2 500,00 euros par l’article 1^{er}, paragraphe, point c), de la loi n° 147 de 2013, dans la version modifiée par l’article 1^{er}, paragraphe 934, de la loi n° 208 du 28 décembre 2015.

Par son arrêt n° 49/2021, la Corte costituzionale (Cour constitutionnelle), en soulignant « *les graves dysfonctionnements de la pratique législative consistant dans l’ajournement constant et répété des appels d’offres au moyen d’interventions qui – au lieu de favoriser la transition vers la nouvelle réglementation de ce secteur du marché – ne font que prolonger à chaque fois l’application du régime transitoire de la prorogation technique des concessions antérieures* », tout en souhaitant, « *également aux fins de la protection de la concurrence, l’élaboration d’un cadre réglementaire défini et stable dans tous ses aspects* », a déclaré ces questions non fondées, estimant que la législation en cause n’était pas contraire aux critères de l’article 3, de l’article 41 ou des articles 11 et 117 de la [Constitution], y compris en combinaison avec les dispositions des articles 16, 20 et 21 de la Charte de droits fondamentaux de l’Union européenne (ci-après la « Charte ») qui s’interposent [entre la loi et la Constitution].

[OMISSIS] [*Motifs de l’arrêt de la Corte costituzionale (Cour constitutionnelle) non pertinents pour la question préjudicielle*]

L'absence d'atteintes au principe de raison ou à la liberté d'initiative économique protégés par la Constitution a finalement conduit la Corte costituzionale (Cour constitutionnelle) à exclure également, en l'espèce, au regard des aspects évoqués dans l'ordonnance de renvoi, la violation des principes analogues d'égalité en droit, de non-discrimination et de liberté d'entreprise, découlant des articles 16, 20 et 21 de la Charte.

- 4 À la suite de cet arrêt, le TAR Lazio (tribunal administratif régional du Latium) a donc rejeté le recours dans son intégralité par jugement n° 13046 du 16 décembre 2021, qui fait à présent l'objet d'un appel devant le Consiglio di Stato (Conseil d'État, Italie). [OMISSIS] *[détails supplémentaires sur le jugement de première instance]*
- 5 L'appelante a demandé au Consiglio di Stato (Conseil d'État) de réformer la décision du TAR Lazio (tribunal administratif régional du Latium) en invoquant les moyens suivants 1) *Appréciation erronée du caractère non fondé de l'incompatibilité alléguée entre la législation nationale contestée et le droit de l'Union* ; 2) [OMISSIS] 3) [OMISSIS] *[moyens relatifs à la procédure interne d'inconstitutionnalité, sans rapport avec la question préjudicielle]*

L'Agence a comparu, concluant au rejet du recours comme étant non fondé.

Un certain nombre d'employés de la société appelante sont intervenus *ad adiuvandum* au soutien des conclusions déjà formulées par cette dernière.

[OMISSIS] *[procédure]*

Le cadre juridique et les arguments des parties

- 6 [OMISSIS]
- [OMISSIS] *[références jurisprudentielles relatives à la procédure, non pertinentes pour la question préjudicielle]*
- 7 [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* ».

La société requérante en première instance, désormais appelante, exerce l'activité de gestionnaire de salles de bingo en vertu d'une concession [OMISSIS] attribuée par le biais d'une procédure d'appel d'offres lancée à la suite de l'entrée en

vigueur du décret ministériel précité, pour une période de six ans, du 15 juin 2009 au 16 juin 2015.

Ladite concession ayant déjà expiré depuis un certain temps, la société titulaire opère depuis lors, comme toutes les autres entreprises du secteur, sous le régime de prorogation technique, dans l'attente de nouvelles procédures de sélection, conformément à l'article 1^{er}, paragraphe 636, de la loi n° 147 du 27 décembre 2013 (*loi de stabilité pour 2014*).

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 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* » visé à l'article 5 du décret ministériel n° 29 de 2000, en regard duquel les concessionnaires percevaient, en vertu de l'article 8 du même décret ministériel, 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* », visés, respectivement, aux articles 5, 6 et 7 de ce décret.

En 2013, à l'occasion de la promulgation de la loi de stabilité pour 2014, 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^{er}, 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, le législateur est intervenu à nouveau par le biais de l'article 1^{er}, 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, telles que celle de la partie appelante, 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^{er}, 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, 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^{er}, 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^{er}, 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^{er}, 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^{er}, 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, et en dernier lieu, par la disposition contenue dans l'article 1^{er}, paragraphe 1130, de la loi n° 178 du 30 décembre 2020, il a apporté une nouvelle modification à l'article 1^{er}, paragraphe 636, de la loi n° 147 de 2013, en fixant au 31 mars 2023 le délai de lancement de l'appel d'offres pour l'attribution des concessions.

- 8 Dans le cadre de son appel, l'appelante a dénoncé le caractère erroné du jugement du TAR Lazio (tribunal administratif régional du Latium), principalement dans la mesure où il avait jugé non fondée la question de savoir si la législation nationale appliquée par l'administration était contraire au droit de l'Union.

Rappelant les principes affirmés par la Cour de justice dans son arrêt du 2 septembre 2021, rendu dans les affaires jointes C-721/19 et C-722/19, dans lequel la réglementation italienne dans un domaine similaire (qui permettait la poursuite, au-delà du terme initialement fixé, de la gestion de la concession pour la collecte des mises des loteries nationales à tirage instantané en faveur de la concessionnaire précédente, la société *Lottomatica*, à laquelle avait succédé par la suite la société *Lotterie nazionali*), avait en fait été jugée compatible avec le droit [de l'Union], étant donné que, dans cette affaire, l'intervention du législateur sur la concession initiale n'avait pas entraîné de modifications substantielles (au sens de l'article 43, paragraphe 4, de la directive 2014/23) à la précédente relation de concession, la partie appelante a fait valoir que, dans le cas d'espèce, le législateur national était intervenu de manière excessivement radicale sur les concessions en cours, en apportant, pendant la relation, des modifications qui excédaient les limites autorisées par le droit de l'Union européenne.

Le régime de la prorogation technique, institué pour la première fois en 2013 et renouvelé au fil des ans sans interruption, qui représente une charge de plus en plus lourde pour les exploitants du secteur en raison de l'introduction d'une redevance de concession de plus en plus élevée par rapport à la gratuité initiale du titre de concession, de l'interdiction de participer au futur appel d'offres en cas de refus d'adhérer à la prorogation elle-même, et de l'interdiction du transfert des

locaux, aurait, en effet, gravement altéré la nature même des concessions par rapport à celles initialement conclues, en violation de la directive 2014/23, dans l'hypothèse où elle serait considérée comme applicable, en particulier avec les articles 3 et 43 de celle-ci, qui prévoient que « *[l]es pouvoirs adjudicateurs et les entités adjudicatrices traitent les opérateurs économiques sur un pied d'égalité et sans discrimination et agissent de manière transparente et proportionnée* », et que « *[l]es 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 ; [...] e) lorsque les modifications, quel qu'en soit le montant, ne sont pas substantielles [...]* ».

En plus d'être contraire à la directive 2014/23, le régime de la prorogation technique mis en place par le législateur italien violerait les articles 26, 49, 56 et 63 TFUE, en ce qu'il serait contraire, dans son application concrète au secteur en question, aux principes de raison, d'égalité de traitement, de non-discrimination, de transparence, de proportionnalité, de confiance légitime, de liberté d'établissement et de libre prestation des services, tels qu'interprétés et appliqués par les décisions de la Cour de justice.

En effet, la modification unilatérale profonde des conditions des concessions initiales, ainsi que le report continu de la procédure d'appel d'offres pour l'attribution des nouvelles concessions, auraient modifié l'équilibre des relations existantes et du secteur des jeux lui-même, en n'affectant pas tous les exploitants dans la même mesure, mais nuisant surtout aux petits concessionnaires tels que la partie appelante, qui se seraient trouvés pris, de ce fait, dans un « *étai économique anticoncurrentiel déraisonnable et discriminatoire* », leur laissant comme alternative dramatique soit de continuer de payer, pour une période devenue presque indéterminée en raison du report continu de la procédure d'appel d'offres, des charges désormais insoutenables pour eux, soit de céder leur activité aux grands exploitants, pour lesquels la redevance fixe, bien qu'augmentée, est restée largement négligeable au regard de l'importance de leur chiffre d'affaires et de leur puissance économique.

Par ces caractéristiques, un instrument de nature transitoire et exceptionnelle tel que la prorogation technique, qui était destiné à répondre à des besoins temporaires de réorganisation et d'adaptation du secteur aux règles de la concurrence précisément, serait ainsi devenu, au fil du temps, la cause d'une sorte de « *taxation régressive* » des opérateurs économiques et de graves distorsions de concurrence.

[OMISSIS]

[OMISSIS] *[autres arguments exposés par la partie appelante en ce sens]*

Ces arguments ont été contestés par la défense de l'Agence, qui a souligné que « *les doutes sur l'incompatibilité du régime de prorogation avec le droit de l'Union ont été dissipés par le TAR Lazio (tribunal administratif régional du Latium) [OMISSIS], lequel a considéré que la prorogation ne visait pas en soi à éviter la mise en œuvre de la future procédure de mise en concurrence, mais plutôt à permettre aux concessionnaires de participer à la procédure d'attribution des concessions sans discontinuité et sur un pied d'égalité* ».

L'interdiction du transfert de locaux, l'obligation d'accepter la prorogation technique pour pouvoir participer au nouvel appel d'offres et l'augmentation des redevances elles-mêmes, applicables à tous les opérateurs, n'auraient d'ailleurs entraîné aucune inégalité de traitement ni aucune violation des règles de concurrence, alors que le caractère prétendument insoutenable des augmentations aurait été contredit par le fait que la partie appelante elle-même a payé les sommes correspondantes.

Le renvoi préjudiciel

- 9 La partie appelante a donc contesté l'arrêt attaqué par son premier moyen d'appel, en demandant au Consiglio di Stato (Conseil d'État) de soumettre à la Cour de justice certaines questions sur l'interprétation du droit [de l'Union] et sur la non-conformité éventuelle de la législation nationale à la directive 2014/23 et aux principes du TFUE. En revanche, par les autres moyens d'appel, elle a contesté le fait que la réglementation du secteur n'avait pas été soumise au contrôle de la Corte costituzionale (Cour constitutionnelle) sur certains points supplémentaires [OMISSIS].

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), le premier est prioritaire pour plusieurs raisons :

- a) [OMISSIS]
- b) [OMISSIS]
- c) [OMISSIS] *[observations procédurales sans rapport avec la question préjudicielle]*
- d) [OMISSIS]

[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.

À cet égard, il convient également de souligner que la demande de renvoi préjudiciel formulée par la partie appelante semble porter sur d'autres points que ceux qui ont déjà été examinés par la Corte costituzionale (Cour constitutionnelle) dans son arrêt n° 49/2021 [OMISSIS].

- 10 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 cette directive 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 d'exploitation du secteur du bingo [OMISSIS] [*répétition des arguments déjà exposés au début du point 10*]

- 11 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 49 et 56 TFUE, les principes de sécurité juridique, d'effectivité de la protection juridictionnelle et de protection de la confiance légitime.

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, la tendance à l'alignement temporel de ces concessions » ; voir, en ce sens, la loi 147/2013, article 1^{er}, 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] de 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 protection de la confiance légitime (reconnu par la jurisprudence constante de la Cour de justice) d'une réglementation nationale (telle que celle en cause au principal) mettant à la charge des gestionnaires des 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

périodiquement par le législateur sans relation avérée avec les caractéristiques et l'évolution de la relation de concession individuelle.

- 12 Eu égard aux principales problématiques exposées dans le cadre du présent litige et aux positions des parties, portant sur l'interprétation du droit [de l'Union], la juridiction de céans estime qu'il convient, compte tenu des doutes susmentionnés quant à la compatibilité de la législation nationale appliquée en l'espèce avec ledit droit, et en raison de l'importance des intérêts en jeu et de la complexité des valeurs en jeu, de soumettre au juge de l'Union la question suivante :

« La directive 2014/23/UE, dans l'hypothèse où elle serait jugée applicable, et, en tout état de cause, les principes généraux découlant des articles 26, 49, 56 et 63 TFUE, tels qu'interprétés et appliqués par la jurisprudence de la Cour de justice, en particulier les principes de non-discrimination, de proportionnalité, de protection de la concurrence et de la libre circulation des services et des capitaux, s'opposent-ils à l'application de dispositions nationales en vertu desquelles le législateur national ou l'administration publique peuvent, pendant la prorogation dite "technique", renouvelée à plusieurs reprises au cours de la dernière décennie dans le secteur des concessions de jeux, influencer unilatéralement sur des relations en cours en introduisant une obligation de payer des redevances de concession qui n'étaient pas dues initialement, puis en augmentant à plusieurs reprises ces redevances, qui sont toujours fixées forfaitairement pour tous les concessionnaires indépendamment de leur chiffre d'affaires, tout en imposant des contraintes supplémentaires à l'activité des concessionnaires, telles que l'interdiction du transfert des locaux, et en subordonnant la participation à la future procédure de réattribution des concessions à l'adhésion des opérateurs à ladite prorogation ? ».

Formalités

- 13 [OMISSIS]
[OMISSIS] [formules procédurales]
[OMISSIS]
- 14 [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 la question préjudicielle figurant au point 12 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]

[OMISSIS] *[signatures]*

DOCUMENT DE TRAVAIL