

ORDONNANCE DE LA COUR (huitième chambre)

6 septembre 2018 (*)

« Renvoi préjudiciel – Article 99 du règlement de procédure de la Cour – Libre prestation de services – Jeux de hasard – Monopole des jeux de hasard dans un État membre – Réglementation nationale interdisant l'exploitation de machines à sous en l'absence d'une autorisation préalable des autorités administratives »

Dans l'affaire C-79/17,

ayant pour objet une demande de décision préjudicielle au titre de l'article 267 TFUE, introduite par le Landesverwaltungsgericht Oberösterreich (tribunal administratif régional de Haute-Autriche, Autriche), par décision du 7 février 2017, parvenue à la Cour le 14 février 2017, dans les procédures engagées par

Gmalieva s. r. o.,

Celik KG,

PBW GmbH,

Antoaneta Claudia Gruber,

PlayForMe GmbH,

Haydar Demir

en présence de :

Landespolizeidirektion Oberösterreich,

LA COUR (huitième chambre),

composée de M. J. Malenovský (rapporteur), président de chambre, MM. D. Šváby et M. Vilaras, juges,

avocat général : M. N. Wahl,

greffier : M. A. Calot Escobar,

vu la procédure écrite,

considérant les observations présentées :

- pour Gmalieva s. r. o., Celik KG, PBW GmbH, M^{me} Gruber, PlayForMe GmbH et M. Demir, par M^e F. Maschke, Rechtsanwalt,
- pour le gouvernement autrichien, par M. G. Hesse, en qualité d'agent,
- pour le gouvernement belge, par M^{mes} L. Van den Broeck et M. Jacobs, en qualité d'agents, assistées de M^{es} P. Vlaemminck et R. Verbeke, avocats,
- pour le gouvernement polonais, par M. B. Majczyna, en qualité d'agent,
- pour la Commission européenne, par M. G. Braun et M^{me} H. Tserepa-Lacombe, en qualité d'agents,

vu la décision prise, l'avocat général entendu, de statuer par voie d'ordonnance motivée, conformément à l'article 99 du règlement de procédure de la Cour,

rend la présente

Ordonnance

- 1 La demande de décision préjudicielle porte sur l'interprétation de l'article 56 TFUE.
- 2 Cette demande a été présentée dans le cadre de procédures engagées par Gmalieva s. r. o., Celik KG, PBW GmbH, M^{me} Antoaneta Claudia Gruber, PlayForMe GmbH et M. Haydar Demir, responsables de locaux exploitant des machines à sous, au sujet de sanctions administratives à caractère pénal prononcées à leur égard.

Le cadre juridique

- 3 L'article 52 du Glücksspielgesetz (loi autrichienne sur les jeux de hasard), du 28 novembre 1989 (BGBl. 620/1989), dans sa version en vigueur à la date des faits au principal (ci-après le « GSpG »), prévoit, à son paragraphe 1 :

« Commet une infraction administrative et est passible d'une amende infligée par l'autorité administrative d'un montant pouvant aller jusqu'à 60 000 euros dans les cas visés au point 1 [...] :

1. quiconque, aux fins d'une participation à partir du territoire national, met en œuvre, organise ou met à disposition en tant qu'entrepreneur des loteries interdites, [...] ou participe à celles-ci en tant qu'entrepreneur [...] ;

[...] »

- 4 L'article 53 du GSpG, relatif aux saisies, énonce, à son paragraphe 1 :

« L'autorité administrative peut ordonner la saisie de machines automatiques de jeux de hasard, de tout autre objet contraire à la réglementation et de moyens techniques auxiliaires, en vue de leur confiscation, lorsque

1. elle soupçonne

- a) l'existence d'une violation continue d'une ou plusieurs dispositions de l'article 52, paragraphe 1, au moyen de machines automatiques ou de tout autre objet contraire à la réglementation, portant atteinte au monopole de l'État fédéral sur les jeux de hasard ou

[...]

2. l'existence d'une violation continue ou répétée d'une ou plusieurs dispositions de l'article 52, paragraphe 1, au moyen de machines automatiques ou de tout autre objet contraire à la réglementation visés au point 1, sous a), ou

[...] »

- 5 L'article 54 du GSpG, intitulé « Confiscation », se lit comme suit :

« (1) Sauf infraction mineure, les objets ayant servi à enfreindre une ou plusieurs dispositions de l'article 52, paragraphe 1, seront confisqués pour empêcher toute nouvelle infraction administrative à une ou plusieurs dispositions de l'article 52, paragraphe 1.

[...]

(3) Dès que l'ordonnance de confiscation a acquis force de chose jugée, les objets saisis seront officiellement détruits par l'autorité dans l'année. »

Les litiges au principal et les questions préjudicielles

- 6 Il ressort de la décision de renvoi que des contrôles effectués par des fonctionnaires de la Finanzpolizei (police financière, Autriche) dans divers locaux occupés par les requérants au principal ont conduit à la saisine provisoire de machines à sous exploitées en l'absence de l'autorisation administrative requise par le GSpG.
- 7 Les infractions administratives présumées ont par la suite été portées à la connaissance des autorités compétentes, lesquelles ont confirmé, par ordonnance, les saisies provisoires, engagé des procédures pénales administratives et infligé des amendes à l'encontre des responsables de l'exploitation de ces machines.
- 8 Les recours introduits contre ces ordonnances de saisie et ces décisions administratives à caractère pénal devant le Landesverwaltungsgericht Oberösterreich (tribunal administratif régional de Haute-Autriche, Autriche) ont été rejetés.
- 9 Les décisions du Landesverwaltungsgericht Oberösterreich (tribunal administratif régional de Haute-Autriche) ont fait l'objet de recours devant le Verfassungsgerichtshof (Cour constitutionnelle, Autriche), qui a néanmoins refusé de les examiner étant donné qu'il n'y avait aucune violation des droits garantis par le droit constitutionnel et les a renvoyées devant le Verwaltungsgerichtshof (Cour administrative, Autriche).
- 10 Le Verwaltungsgerichtshof (Cour administrative) ayant rejeté ces pourvois pour irrecevabilité, les autorités administratives ont, par ordonnance, confisqué définitivement les machines à sous, qui ne faisaient l'objet jusqu'alors que d'une saisine provisoire.
- 11 Chacune de ces ordonnances de confiscation a fait l'objet d'un recours devant le Landesverwaltungsgericht Oberösterreich (tribunal administratif régional de Haute-Autriche).
- 12 Dans ces conditions, le Landesverwaltungsgericht Oberösterreich (tribunal administratif régional de Haute-Autriche) a décidé de surseoir à statuer et de poser à la Cour les questions préjudicielles suivantes :
 - « 1) Un régime légal national de monopole sur les jeux de hasard doit-il être réputé cohérent au sens des articles 56 et suivants TFUE quand on sait qu'une procédure judiciaire, dans laquelle
 - a) les faits peuvent être établis et appréciés en se référant aux preuves produites par des organismes publics et par des personnes privées, parties à la procédure, ainsi qu'à des faits de notoriété publique (voir à cet égard l'affaire C-685/15) et
 - b) l'analyse juridique d'autres juridictions de l'ordre juridique interne qui ne se sont pas fondées sur un contrôle de cohérence autonome n'a pas d'effet obligatoire (voir à cet égard l'affaire C-589/16),

et qui, entourée de ces précautions, est dès lors présumée répondre au principe du procès équitable de l'article 6 de la [convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, signée à Rome le 4 novembre 1950,] et de l'article 47 de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne,

a établi les points saillants du contexte dans lequel s'inscrit ce régime légal en déterminant que

- la dépendance au jeu ne représente pas un problème de société justifiant une intervention de l'État,
- les jeux de hasard interdits apparaissent être non pas un acte criminel, mais (même fréquents) un simple trouble à la police administrative,

- les recettes que l'État tire des jeux de hasard s'élèvent chaque année à plus de 500 millions d'euros ([soit] 0,4 % du budget annuel global de l'État) et
- les promotions faites par les titulaires de licence visent principalement à inciter les profanes à jouer ?

- 2) Si la première question appelle une réponse affirmative : un tel régime qui n'établit pas explicitement dans la loi les objectifs qu'il poursuit et n'impose pas à l'État de prouver leur réalisation effective, mais abandonne aux juridictions nationales le soin d'élaborer et de vérifier les critères essentiels de cohérence, de telle sorte que le procès équitable requis par l'article 6, paragraphe 1, de la [convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales] et l'article 47 de la [charte des droits fondamentaux] n'est au bout du compte pas garanti avec certitude, doit-il être réputé cohérent au sens des articles 56 et suivants TFUE ?
- 3) Si la première ou la deuxième question appelle une réponse affirmative : un tel régime doit-il être jugé proportionné au sens des articles 56 et suivants TFUE au vu des larges pouvoirs attentatoires des agents de l'administration établis par la loi, qui ne sont soumis à aucune autorisation préalable ni contrôle d'un juge ?
- 4) Si les première, deuxième et troisième questions appellent une réponse affirmative : un tel régime doit-il être jugé proportionné au sens des articles 56 et suivants TFUE quand on sait que la seule définition de conditions strictes d'accès non assorties d'une limitation du nombre des licences à octroyer empiéterait comparativement moins sur la libre prestation de services ?
- 5) Si l'une des questions précédentes appelle une réponse négative : une juridiction nationale, qui a déterminé que le régime de monopole du GSpG n'est pas conforme au droit de l'Union, doit-elle alors à ce titre non seulement juger illégales pour cette raison les mesures attentatoires posées dans les procédures dont elle est saisie mais en plus rapporter des sanctions ayant déjà force de chose jugée (par exemple des peines administratives) au titre de sa compétence d'office (par exemple en rouvrant ces procédures) ? »

Sur les questions préjudicielles

Sur la première question

Sur la recevabilité

- 13 Le gouvernement autrichien conteste la recevabilité de la première question posée au motif, d'une part, que les indications fournies par la juridiction de renvoi sont insuffisantes pour donner une réponse utile à cette question et, d'autre part, que ladite question est de nature hypothétique, car les prémisses (les « points saillants ») sur lesquelles elle se fonde sont erronées.
- 14 Il convient, à cet égard, de rappeler que, selon la jurisprudence constante de la Cour, les questions relatives à l'interprétation du droit de l'Union posées par le juge national dans le cadre réglementaire et factuel qu'il définit sous sa responsabilité, et dont il n'appartient pas à la Cour de vérifier l'exactitude, bénéficient d'une présomption de pertinence. Le refus de la Cour de statuer sur une demande formée par une juridiction nationale n'est possible que s'il apparaît de manière manifeste que l'interprétation sollicitée du droit de l'Union n'a aucun rapport avec la réalité ou l'objet du litige au principal, lorsque le problème est de nature hypothétique ou encore lorsque la Cour ne dispose pas des éléments de fait et de droit nécessaires pour répondre de façon utile aux questions qui lui sont posées (arrêt du 14 juin 2017, Santogal M-Comércio e Reparação de Automóveis, C-26/16, EU:C:2017:453, point 31 et jurisprudence citée).
- 15 En ce qui concerne le premier motif d'irrecevabilité soulevé par le gouvernement autrichien, il y a lieu de constater que la juridiction de renvoi a, en l'occurrence, exposé le cadre juridique et factuel dans lequel s'inscrivent les litiges au principal de manière suffisamment précise pour permettre aux intéressés visés à l'article 23 du statut de la Cour de justice de l'Union européenne de présenter des observations et à la Cour de répondre aux questions qui lui sont posées.

- 16 S'agissant du second motif d'irrecevabilité, la question de savoir si les prémisses sur lesquelles se fonde la juridiction de renvoi dans le cadre de sa première question sont erronées ou non constitue une question relevant du cadre factuel dont il n'appartient pas à la Cour de vérifier l'exactitude (voir, en ce sens, arrêt du 14 avril 2016, Polkomtel, C-397/14, EU:C:2016:256, point 37 et jurisprudence citée).
- 17 Il s'ensuit que la première question est recevable.

Sur le fond

- 18 Par sa première question, la juridiction de renvoi demande, en substance, si un régime légal national de monopole des jeux de hasard, tel que celui en cause au principal, doit être qualifié de cohérent au regard des articles 56 et suivants TFUE, lorsqu'une procédure judiciaire nationale a établi que :
- l'assuétude au jeu ne représente pas un problème de société justifiant une intervention de l'État ;
 - les jeux de hasard interdits donnent lieu seulement à des infractions administratives et non à des infractions pénales ;
 - les recettes étatiques provenant des jeux de hasard représentent chaque année plus de 500 millions d'euros, soit 0,4 % du budget annuel, et
 - les promotions faites par les titulaires de licence visent principalement à inciter les profanes à jouer.
- 19 En vertu de l'article 99 du règlement de procédure de la Cour, lorsqu'une question posée à titre préjudiciel est identique à une question sur laquelle la Cour a déjà statué, lorsque la réponse à une telle question peut être clairement déduite de la jurisprudence ou lorsque la réponse à la question posée à titre préjudiciel ne laisse place à aucun doute raisonnable, la Cour peut à tout moment, sur proposition du juge rapporteur, l'avocat général entendu, décider de statuer par voie d'ordonnance motivée.
- 20 Il y a lieu de faire application de cette disposition dans le cadre de la présente affaire.
- 21 En vue de répondre à la première question, il convient de rappeler, d'emblée, que la Cour s'est déjà prononcée, dans l'arrêt du 30 avril 2014, Pflieger e.a. (C-390/12, EU:C:2014:281), sur le régime de monopole des jeux de hasard en cause au principal.
- 22 Dans cet arrêt, la Cour a ainsi jugé que l'article 56 TFUE doit être interprété en ce sens qu'il s'oppose à un tel régime qui interdit l'exploitation de machines à sous en l'absence d'une autorisation préalable des autorités administratives, dès lors que ce régime ne poursuit pas réellement l'objectif allégué de la protection des joueurs ou de la lutte contre la criminalité et ne répond pas véritablement au souci de réduire les occasions de jeu ou de combattre la criminalité liée à ces jeux d'une manière cohérente et systématique (arrêt du 30 avril 2014, Pflieger e.a., C-390/12, EU:C:2014:281, point 56).
- 23 Dans le cadre de sa première question, la juridiction de renvoi s'interroge sur la cohérence du régime légal national de monopole au regard de quatre éléments, qu'elle appelle les « points saillants », qui caractérisent selon elle ce régime.
- 24 S'agissant, tout d'abord, de l'élément selon lequel la dépendance au jeu ne représenterait pas un problème de société qui justifie une intervention de l'État, il convient de rappeler que la Cour a considéré qu'un tel élément, dans le cas où il devrait en définitive être consacré par la juridiction de renvoi, pourrait plaider, dans le cadre d'une appréciation globale des circonstances entourant l'adoption et la mise en œuvre de la réglementation restrictive en cause au principal, dans le sens d'une incompatibilité de cette réglementation avec le droit de l'Union (voir, en ce sens, arrêt du 30 avril 2014, Pflieger e.a., C-390/12, EU:C:2014:281, points 52, 53 et 55).
- 25 En ce qui concerne, ensuite, l'élément selon lequel les recettes tirées par l'État des jeux de hasard s'élèveraient chaque année à plus de 500 millions d'euros, à savoir 0,4 % du budget annuel global de l'État, la juridiction de renvoi semble considérer que le régime national de monopole en cause au principal sert, à titre principal, à assurer à l'État une part prévisible de recettes et, ainsi, répond non pas à une raison impérieuse d'intérêt général, mais aux intérêts budgétaires de l'État membre en cause.

- 26 À cet égard, la Cour a également jugé que, si ledit élément devait en définitive être consacré par la juridiction de renvoi, il plaiderait, dans le cadre de l'appréciation globale mentionnée au point 24 de la présente ordonnance, dans le sens d'une incompatibilité de ce régime avec le droit de l'Union (voir, en ce sens, arrêt du 30 avril 2014, *Pfleger e.a.*, C-390/12, EU:C:2014:281, points 54 et 55).
- 27 Concernant, par ailleurs, l'élément selon lequel les promotions réalisées par les titulaires de licence ont pour effet d'inciter les profanes à jouer, il convient de rappeler que la Cour a déjà jugé qu'une publicité modérée peut être cohérente avec une politique de protection des consommateurs, pourvu qu'elle soit strictement limitée à ce qui est nécessaire pour canaliser l'envie des consommateurs vers les réseaux de jeu contrôlés (voir, en ce sens, arrêt du 15 septembre 2011, *Dickinger et Ömer*, C-347/09, EU:C:2011:582, point 67).
- 28 En revanche, la publicité ne saurait viser à encourager la propension naturelle au jeu des consommateurs en stimulant leur participation active à celui-ci, notamment en banalisant le jeu ou en augmentant la force attractive du jeu au moyen de messages publicitaires accrocheurs faisant miroiter d'importants gains (voir, en ce sens, arrêt du 15 septembre 2011, *Dickinger et Ömer*, C-347/09, EU:C:2011:582, point 68).
- 29 Enfin, s'agissant de l'élément selon lequel les jeux de hasard interdits constitueraient, dans l'État membre concerné, non pas un acte criminel, mais un simple trouble administratif, il y a lieu de relever que la question de savoir si de tels jeux de hasard font l'objet de poursuites pénales ou s'ils relèvent du droit pénal administratif ne saurait avoir une incidence déterminante sur l'appréciation de l'importance d'un problème de société tel que celui en cause au principal.
- 30 En outre, il appartient à la juridiction de renvoi de vérifier, tout en tenant compte des indications fournies par la Cour, si le régime légal national de monopole en cause au principal répond véritablement aux objectifs qu'il poursuit d'une manière cohérente et systématique. À cet effet, la juridiction nationale doit effectuer une appréciation globale des circonstances entourant l'adoption et la mise en œuvre d'un régime restrictif, tel que celui en cause au principal (voir, en ce sens, arrêt du 30 avril 2014, *Pfleger e.a.*, C-390/12, EU:C:2014:281, points 48, 49 et 52).
- 31 Compte tenu de l'ensemble des considérations qui précèdent, il y a lieu de répondre à la première question qu'il appartient à la juridiction de renvoi de déterminer, à l'aune des indications données par la Cour, notamment, dans l'arrêt du 30 avril 2014, *Pfleger e.a.* (C-390/12, EU:C:2014:281), si un régime légal national de monopole des jeux de hasard, tel que celui en cause au principal, doit être qualifié de cohérent au regard des articles 56 et suivants TFUE, lorsqu'une procédure judiciaire nationale a établi que :
- l'assuétude au jeu ne représente pas un problème de société justifiant une intervention de l'État ;
 - les jeux de hasard interdits donnent lieu seulement à des infractions administratives et non à des infractions pénales ;
 - les recettes étatiques annuelles provenant des jeux de hasard représentent plus de 500 millions d'euros, soit 0,4 % du budget annuel, et
 - les promotions faites par les titulaires de licence visent principalement à inciter les profanes à jouer.

Sur les deuxième à cinquième questions

- 32 Les deuxième à cinquième questions sont posées dans l'hypothèse où la Cour apporterait une réponse soit affirmative, soit négative à la première question. Toutefois, ainsi qu'il découle du point 31 de la présente ordonnance, la Cour n'a répondu d'aucune de ces manières à la première question. Dans ces conditions, il n'y a pas lieu de répondre aux deuxième à cinquième questions.

Sur les dépens

- 33 La procédure revêtant, à l'égard des parties au principal, le caractère d'un incident soulevé devant la juridiction de renvoi, il appartient à celle-ci de statuer sur les dépens. Les frais exposés pour soumettre des observations à la Cour, autres que ceux desdites parties, ne peuvent faire l'objet d'un remboursement.

Par ces motifs, la Cour (huitième chambre) dit pour droit :

Il appartient à la juridiction de renvoi de déterminer, à l'aune des indications données par la Cour de justice de l'Union européenne, notamment, dans l'arrêt du 30 avril 2014, *Pfleger e.a.* (C-390/12, EU:C:2014:281), si un régime légal national de monopole des jeux de hasard, tel que celui en cause au principal, doit être qualifié de cohérent au regard des articles 56 et suivants TFUE, lorsqu'une procédure judiciaire nationale a établi que :

- l'assuétude au jeu ne représente pas un problème de société justifiant une intervention de l'État ;**
- les jeux de hasard interdits donnent lieu seulement à des infractions administratives et non à des infractions pénales ;**
- les recettes étatiques annuelles provenant des jeux de hasard représentent plus de 500 millions d'euros, soit 0,4 % du budget annuel, et**
- les promotions faites par les titulaires de licence visent principalement à inciter les profanes à jouer.**

Signatures

* Langue de procédure : l'allemand.