



Recueil de la jurisprudence

ARRÊT DE LA COUR (première chambre)

22 juin 2017¹

«Renvoi préjudiciel — Libre prestation de services — Restrictions — Conditions de l’octroi d’une concession pour l’organisation de jeux de hasard en ligne — Impossibilité pratique de l’obtention d’une telle autorisation pour les opérateurs privés établis dans d’autres États membres»

Dans l’affaire C-49/16,

ayant pour objet une demande de décision préjudicielle au titre de l’article 267 TFUE, introduite par le Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság (tribunal administratif et du travail de Budapest, Hongrie), par décision du 9 décembre 2015, parvenue à la Cour le 27 janvier 2016, dans la procédure

Unibet International Ltd.

contre

Nemzeti Adó- és Vámhivatal Központi Hivatala,

LA COUR (première chambre),

composée de M^{me} R. Silva de Lapuerta, président de chambre, MM. E. Regan, J.-C. Bonichot, C. G. Fernlund et S. Rodin (rapporteur), juges,

avocat général : M. M. Szpunar,

greffier : M. I. Illéssy, administrateur,

vu la procédure écrite et à la suite de l’audience du 15 décembre 2016,

considérant les observations présentées :

- pour Unibet International Ltd., par M^{es} A. Jádi-Németh et A. Kovács, ügyvédek,
- pour le gouvernement hongrois, par MM. M. Z. Fehér et G. Koós ainsi que par M^{me} E. E. Sebestyén, en qualité d’agents
- pour le gouvernement belge, par M^{mes} L. Van den Broeck et M. Jacobs, en qualité d’agents, assistées de M^{es} P. Vlaemminck, R. Verbeke et J. Van den Bon, advocaten,
- pour le gouvernement portugais, par MM. L. Inez Fernandes et M. Figueiredo ainsi que par M^{me} A. Silva Coelho, en qualité d’agents,
- pour la Commission européenne, par M^{me} H. Tserepa-Lacombe et M. L. Havas, en qualité d’agents,

¹ — Langue de procédure : le hongrois.

ayant entendu l'avocat général en ses conclusions à l'audience du 5 avril 2017,
rend le présent

Arrêt

- 1 La demande de décision préjudicielle porte sur l'interprétation de l'article 56 TFUE.
- 2 Cette demande a été présentée dans le cadre d'un litige opposant Unibet International Ltd. (ci-après « Unibet »), une société maltaise, au Nemzeti Adó- és Vámhivatal Központi Hivatala (Office central de l'administration nationale des impôts et des douanes, Hongrie, ci-après l'« autorité fiscale hongroise »), au sujet de décisions prises par cette autorité ordonnant la fermeture temporaire de l'accès aux sites Internet d'Unibet, accessibles sous les noms de domaine hu.unibet.com et hul.unibet.com.

Le cadre juridique

Le droit hongrois

La législation en vigueur le 25 juin 2014

– La loi relative à l'organisation de jeux de hasard

- 3 L'article 1^{er} de la szerencsejáték szervezéséről szóló 1991. évi XXXIV. törvény (loi n° XXXIV de 1991 relative à l'organisation de jeux de hasard), telle qu'en vigueur le 25 juin 2014 (ci-après la « loi relative à l'organisation de jeux de hasard »), disposait, à ses paragraphes 3 à 5 :

« (3) Sont une activité visant à l'organisation de jeux de hasard, au sens de l'article 1^{er}, paragraphe 1, sous i), de la koncesszióról szóló 1991. évi XVI. törvény (loi n° XVI de 1991 relative aux concessions, ci-après la "loi relative aux concessions")

[...]

e) l'organisation de jeux de hasard en ligne,

[...]

(4) Toute activité d'organisation de jeux de hasard permettant une participation depuis le territoire de la Hongrie au moyen d'un système et de techniques de communication ne peut être exercée que conformément aux dispositions de la présente loi.

(5) La publication des offres de participation aux jeux de hasard au moyen de systèmes et [de] techniques de communication requiert l'autorisation des autorités fiscales nationales. Les institutions financières et les fournisseurs de services de communication ne peuvent pas contribuer à la publication ou à la réception des offres relatives à la participation à des jeux de hasard pour lesquels il n'a pas été délivré d'autorisation, ni fournir un soutien technique à cet effet. »

4 L'article 2, paragraphes 2a et 3, de cette loi prévoyait :

« (2a) La fourniture de services de jeux de hasard en ligne requiert l'autorisation de l'administration fiscale nationale. Le champ d'application de la présente loi s'étend aux services de jeu de hasard en ligne dans le cas où

- a) le jeu de hasard en ligne est organisé sur le territoire hongrois, ou
- b) l'utilisateur du service participe au jeu de hasard en ligne sur le territoire hongrois, ou
- c) le service s'adresse à des utilisateurs qui se trouvent sur le territoire hongrois, notamment lorsque ledit service est accessible en langue hongroise ou qu'il en est fait la publicité sur le territoire hongrois.

(3) L'administration fiscale nationale délivre une autorisation à la personne satisfaisant aux conditions personnelles, matérielles et économiques nécessaires à une gestion sûre et professionnelle du jeu de hasard. »

5 Aux termes de l'article 3 de ladite loi :

« (1) Une activité d'organisation de jeux de hasard non libéralisés

- a) peut être assurée par un organisme économique détenu à 100 % par l'État hongrois, créé pour exercer de manière régulière une activité d'organisation de jeux de hasard (ci-après l'"opérateur étatique de jeux de hasard"), ainsi que par une société commerciale ayant l'opérateur étatique de jeux de hasard pour seul actionnaire, ainsi qu'un organisme économique dans lequel l'État détient une participation majoritaire ;
- b) par contrat de concession, l'État peut, à titre temporaire, céder à une autre personne le droit d'exercer cette activité.

[...] »

6 L'article 4 de la loi relative à l'organisation de jeux de hasard disposait, à ses paragraphes 1 et 6 :

« (1) Aux fins de la conclusion d'un contrat de concession, le ministre émet un appel public à concurrence, conformément à l'article 5, paragraphe 1, de la loi relative aux concessions.

[...]

(6) Sur le fondement de l'article 10/C, paragraphe 2, de la loi relative aux concessions, le ministre peut également conclure un contrat de concession sans émettre d'appel public à concurrence, en concluant un tel contrat avec un opérateur de jeux de hasard fiable au sens de la présente loi. »

7 L'article 5, paragraphe 1, de cette loi prévoyait :

« En cas d'appel public à concurrence en application de l'article 5, paragraphe 1, de la loi relative aux concessions, le ministre peut conclure le contrat de concession avec la personne ayant remporté le concours. »

8 L'article 29/D de ladite loi était ainsi libellé :

« Dans le cas visé à l'article 3, paragraphe 1, sous a), la société commerciale ayant l'opérateur étatique de jeux de hasard pour seul actionnaire ou l'organisme économique dans lequel l'État détient une participation majoritaire, ou, dans le cas visé à l'article 3, paragraphe 1, sous b), la société concessionnaire, doivent disposer d'un capital social de 200 millions de forints hongrois [(HUF) (environ 620 000 euros)] au minimum. »

9 Aux termes de l'article 36, paragraphe 1, de la loi relative à l'organisation de jeux de hasard :

« L'autorité fiscale nationale exerce un contrôle administratif sur l'organisation des jeux de hasard. Dans ce cadre, elle contrôle de manière continue si l'activité satisfait aux règles de droit, aux autorisations et au projet de jeu. »

10 L'article 36/G, paragraphes 1 et 2, de cette loi prévoyait :

« (1) L'autorité fiscale nationale ordonne la fermeture temporaire de l'accès à des données rendues publiques au moyen d'un réseau de communications électroniques (ci-après, aux fins de l'application du présent sous-titre, les "données électroniques"), lorsque le fait de rendre ces données publiques ou accessibles revient à mettre en œuvre une activité interdite d'organisation de jeux de hasard.

(2) La fermeture temporaire d'accès consiste à empêcher temporairement l'accès aux données électroniques. L'autorité fiscale nationale ordonne la fermeture temporaire de l'accès aux données électroniques pour une durée de 90 jours.

[...] »

11 L'article 37, point 30, de ladite loi disposait :

« Opérateur de jeux de hasard fiable : un opérateur de jeux de hasard qui est un organisme transparent au sens de l'article 3, paragraphe 1, point 1, de la nemzeti vagyonról szóló 2011. évi CXCVI. törvény (loi n° CXCVI de 2011 relative aux biens nationaux) et

a) qui a satisfait à toutes ses obligations de déclaration et de paiement relatives à des charges fiscales ou parafiscales excédant 500 000 HUF [(environ 1 550 euros)], enregistrées par l'administration fiscale nationale, et qui ne s'est jamais acquitté d'une telle obligation avec plus de 90 jours de retard,

b) dont aucun des comptes bancaires n'a été grevé par un mandat de recouvrement au comptant excédant 500 000 HUF [(environ 1 550 euros)] de la part de l'administration fiscale, et qui, au cours de son activité, n'a pas vu de procédure d'exécution excédant 500 000 HUF [(environ 1 550 euros)] introduite à son encontre,

c) au cours de son activité, et dans ce contexte, n'a pas commis d'infraction pour laquelle il aurait été susceptible de se voir infliger une amende d'un montant supérieur à 5 millions de HUF [(environ 15 500 euros)],

d) a exercé pendant au moins dix ans une activité visant à l'organisation de jeux de hasard en Hongrie,

e) a intégralement respecté les règles relatives à l'établissement de l'identité des joueurs ainsi qu'au traitement des données y afférentes, pour autant qu'une telle obligation s'imposait à lui. »

– *La loi relative aux concessions*

12 L'article 4, paragraphe 1, de la loi relative aux concessions disposait :

« L'État ou les collectivités locales doivent obligatoirement émettre un appel à concurrence aux fins de la conclusion d'un contrat de concession, sauf prolongation d'un contrat en application de l'article 12, paragraphe 3, de la loi n° CXCVI de 2011 relative aux biens nationaux, ou conclusion d'un contrat en vertu de l'article 10/C de la présente loi. L'appel à concurrence est public, sauf si les intérêts de la défense ou de la sécurité nationale exigent que celui-ci soit émis dans un cercle restreint.

[...] »

13 L'article 5, paragraphe 1, de cette loi prévoyait :

« Le ministre compétent dans le domaine d'activité concerné est habilité à émettre l'appel à concurrence, à départager les concurrents et à conclure le contrat de concession, en accord avec le ministre chargé de la tutelle sur les biens nationaux.

[...] »

14 Aux termes de l'article 10/C, paragraphes 1 à 6, de ladite loi :

« (1) Un contrat de concession peut également être conclu avec un opérateur de jeux de hasard fiable, au sens de la loi sectorielle, conformément aux dispositions du présent article.

(2) Le ministre compétent dans le domaine concerné peut renoncer à émettre un appel public à concurrence aux fins de l'attribution d'une concession lorsqu'il est également possible de conclure le contrat de concession avec un opérateur de jeux de hasard fiable.

(3) Une offre est présentée par un opérateur de jeux de hasard fiable aux fins de l'exercice d'une activité visant à l'organisation de jeux de hasard. L'auteur de l'offre désigne dans celle-ci le site d'implantation des unités – définies dans la loi relative à l'organisation de jeux de hasard – et s'engage à acquitter par unité, au titre de la concession, une redevance annuelle correspondant au minimum au double de la redevance au titre des concessions prévue dans la loi de finances de l'État respectivement applicable.

(4) Le ministre compétent dans le domaine concerné se prononce sur l'acceptation de l'offre dans les trente jours suivant la réception de l'offre écrite de l'opérateur de jeux de hasard fiable. En cas d'acceptation de l'offre, il conclut dans les trente jours un contrat de concession avec l'auteur de ladite offre.

(5) En vertu d'un contrat de concession conclu conformément au présent article, le concessionnaire peut exploiter cinq unités au maximum.

(6) Pour le reste, les dispositions de la présente loi et de la loi relative à l'organisation de jeux de hasard s'appliquent au contrat de concession et au concessionnaire.

[...] »

15 L'article 11, paragraphe 1, de la loi relative aux concessions prévoyait :

« Lorsque le contrat de concession n'est pas conclu en application des dispositions de l'article 10/C, la personne ou l'organisme qui agit au nom de l'État ou de la collectivité locale ne peut conclure un contrat qu'avec le soumissionnaire qui a remporté le concours. Le concours est remporté par la personne qui a soumis à l'État ou à la collectivité locale l'offre globalement la plus avantageuse correspondant à l'avis d'appel à concurrence.

[...] »

16 L'article 21, paragraphe 1, de ladite loi était ainsi libellé :

« Lorsqu'une règle de droit spéciale soumet à autorisation administrative l'exercice d'une activité pour laquelle une concession est obligatoire, la société concessionnaire ne peut exercer son activité que si elle est titulaire d'une telle autorisation.

[...] »

La législation en vigueur le 29 août 2014

– La loi relative à l'organisation de jeux de hasard modifiée

17 L'article 3 de la loi relative à l'organisation de jeux de hasard, telle qu'en vigueur le 29 août 2014 (ci-après la « loi relative à l'organisation de jeux de hasard modifiée »), prévoyait, à son paragraphe 3 :

« Seul l'opérateur étatique de jeux de hasard a le droit d'organiser les loteries à tirages et les paris – à l'exception des paris hippiques, des jeux de hasard en ligne et des paris relevant de l'activité des bookmakers. »

18 L'article 29/D, paragraphes 1 et 2, de la loi relative à l'organisation de jeux de hasard modifiée disposait :

« (1) Dans le cas visé à l'article 3, paragraphe 1, sous a), la société commerciale ayant l'opérateur étatique de jeux de hasard pour seul actionnaire ou l'organisme économique dans lequel l'État détient une participation majoritaire, ou, dans le cas visé à l'article 3, paragraphe 1, sous b), la société concessionnaire ou l'opérateur de jeux de hasard fiable doivent disposer d'un capital social correspondant à 50 millions de HUF [(environ 155 000 euros)] au minimum.

(2) La société concessionnaire visée au paragraphe 1 peut également – compte tenu de l'article 20, paragraphe 1, de [la loi relative aux concessions, telle qu'en vigueur le 29 août 2014 (ci-après la "loi relative aux concessions modifiée")] – exercer son activité en tant que société commerciale établie à l'étranger.

[...] »

19 L'article 37, point 31, de cette loi prévoyait :

« Opérateur de jeux fiable, dans le cas de l'organisation de jeux de hasard en ligne : l'opérateur de jeux de hasard qui est un organisme transparent au sens de l'article 3, paragraphe 1, point 1, de la loi n° CXCVI de 2011 relative aux biens nationaux et

- a) qui a satisfait à toutes ses obligations de déclaration et de paiement relatives à des charges fiscales ou parafiscales excédant 500 000 HUF [(environ 1 550 euros)], enregistrées par l'administration fiscale nationale ou par les autorités fiscales de l'État du siège de l'opérateur de jeux de hasard, ou de l'État de délivrance de l'autorisation d'exercer une activité d'organisation de jeux de hasard, et qui ne s'est jamais acquitté d'une telle obligation avec plus de 90 jours de retard,
- b) dont aucun des comptes bancaires n'a été grevé par un mandat de recouvrement au comptant excédant 500 000 HUF [(environ 1 550 euros)] de la part des autorités fiscales de l'État de délivrance de l'autorisation d'exercer une activité d'organisation de jeux de hasard, et qui, au cours de son activité, n'a pas vu de procédure d'exécution excédant 500 000 HUF [(environ 1 550 euros)] introduite à son encontre dans l'État de délivrance de l'autorisation d'exercer une activité d'organisation de jeux de hasard,
- c) au cours de son activité, et dans ce contexte, n'a pas commis d'infraction dans l'État de délivrance de l'autorisation d'exercer une activité d'organisation de jeux de hasard, pour laquelle il aurait été susceptible de se voir infliger une amende d'un montant correspondant à 5 millions de HUF [(environ 15 500 euros)],
- d) a exercé pendant au moins trois ans une activité visant à l'organisation de jeux de hasard dans l'État de délivrance de l'autorisation d'exercer une activité d'organisation de jeux de hasard,
- e) a intégralement respecté les règles relatives à l'établissement de l'identité des joueurs ainsi qu'au traitement des données y afférentes dans l'État de délivrance de l'autorisation d'exercer une activité d'organisation de jeux de hasard, pour autant qu'une telle obligation s'imposait à lui.

Si l'opérateur de jeux de hasard disposait ou dispose d'une autorisation d'exercer une activité d'organisation de jeux de hasard dans plusieurs États, il doit prouver que les conditions prévues aux dispositions sous a) à e) sont remplies pour l'un de ces États. »

– *La loi relative aux concessions modifiée*

20 L'article 10/C, paragraphe 3a, de la loi relative aux concessions modifiée était ainsi libellé :

« Les dispositions du paragraphe 3 ci-dessus sont applicables à la présentation d'une offre ayant pour objet l'organisation de jeux de hasard en ligne, sous réserve des dispositions suivantes :

- a) seul un opérateur fiable, au sens de l'article 37, point 31, de la [loi relative à l'organisation de jeux de hasard modifiée], est autorisé à présenter une offre,
- b) l'offre doit indiquer, par type de jeu, une redevance annuelle au titre de la concession, d'un montant qui corresponde au minimum à la redevance de référence par type de jeu prévue dans la loi de finances de l'État, et
- c) les soumissionnaires non établis en Hongrie ou non titulaires d'une autorisation hongroise d'exercer une activité d'organisation de jeux de hasard doivent joindre à leur offre un document, fourni par les autorités de l'État de leur siège, ou de l'État leur ayant délivré l'autorisation d'exercer une activité d'organisation de jeux de hasard, certifiant que ceux-ci satisfont aux conditions prévues à l'article 37, point 31, de la [loi relative à l'organisation de jeux de hasard modifiée], accompagné d'une traduction certifiée conforme en langue hongroise. »

Le litige au principal et les questions préjudicielles

- 21 Unibet est une société établie à Malte, dont l'activité consiste notamment à organiser des jeux de hasard en ligne. À cette fin, elle est titulaire d'autorisations délivrées par les autorités nationales de plusieurs États membres. À la suite de contrôles effectués au cours de l'été 2014, portant sur le contenu des sites Internet en langue hongroise exploités par Unibet accessibles sous les noms de domaine hu.unibet.com et hul.unibet.com, l'autorité fiscale hongroise a constaté que ces sites permettaient d'accéder à des contenus qui constituent des jeux de hasard au sens de la législation hongroise relative à l'organisation de jeux de hasard, alors qu'Unibet ne disposait pas de l'autorisation requise en Hongrie.
- 22 En conséquence de cette infraction, l'autorité fiscale hongroise a pris deux décisions par lesquelles elle a, dans un premier temps, ordonné la fermeture temporaire de l'accès depuis la Hongrie aux sites Internet d'Unibet et, dans un second temps, infligé à Unibet une amende.
- 23 Unibet a alors introduit un recours devant le Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság (tribunal administratif et du travail de Budapest, Hongrie) tendant à l'annulation desdites décisions, au motif que la réglementation hongroise sur le fondement de laquelle elles ont été adoptées est contraire à l'article 56 TFUE. Elle estime que compte tenu des conditions fixées par cette réglementation, elle est en pratique privée de la possibilité d'obtenir la qualité de concessionnaire, alors qu'une telle qualité constitue la condition préalable à la délivrance d'une autorisation pour l'organisation de jeux de hasard en ligne. Selon Unibet, elle a été placée dans l'impossibilité de conclure le contrat de concession que ce soit selon l'une ou l'autre procédure prévue par la réglementation nationale.
- 24 Unibet fait valoir, d'une part, que le ministre de l'Économie n'a pas émis d'appel public à concurrence en vue de la conclusion d'un contrat de concession, la privant ainsi de cette première procédure. Elle soutient, d'autre part, s'agissant de la seconde procédure devant lui permettre de présenter une offre au ministre en vue de la conclusion d'un contrat de concession, réservée aux opérateurs « fiables » au sens de la législation hongroise, qu'elle n'était pas autorisée à présenter une offre à la date de la première décision dès lors qu'elle ne satisfaisait pas aux critères légaux lui permettant d'être qualifiée d'opérateur de jeux de hasard « fiable », au sens de la législation nationale. En outre, lors de l'adoption de la seconde décision, en raison de la date d'entrée en vigueur de la réglementation qui modifie la définition de l'opérateur de jeux de hasard « fiable », elle n'aurait pas disposé de suffisamment de temps pour élaborer une offre détaillée.
- 25 Selon l'autorité fiscale hongroise, la réglementation hongroise n'est pas contraire à l'article 56 TFUE. L'absence d'appel public à concurrence pour l'attribution des contrats de concession ne signifierait pas que la réglementation hongroise enfreint le droit de l'Union, puisque, si un tel appel public à concurrence avait été émis, Unibet aurait pu présenter une offre. En outre, à la date de l'adoption de la seconde décision, il était loisible à Unibet de démontrer qu'elle était un opérateur de jeux de hasard « fiable », au sens de la législation nationale, ce qui lui aurait permis de présenter une offre au ministre en vue de conclure un contrat de concession. Cette autorité a précisé qu'un décret ministériel allait être adopté afin de compléter les dispositions de la loi relative à l'organisation de jeux de hasard en ce qui concerne les jeux en ligne.
- 26 L'autorité fiscale hongroise a également indiqué que, dès lors que le décret à intervenir relève du champ d'application de la directive 98/34/CE du Parlement européen et du Conseil, du 22 juin 1998, prévoyant une procédure d'information dans le domaine des normes et réglementations techniques (JO 1998, L 204, p. 37), sa notification à la Commission européenne était un préalable indispensable à son entrée en vigueur. Selon cette autorité, même dans l'hypothèse où la réglementation hongroise serait incompatible avec le droit de l'Union, il ne saurait être soutenu que des jeux de hasard en ligne peuvent être organisés sur le territoire hongrois sans aucune autorisation ni restriction.

- 27 La juridiction de renvoi se demande si, au regard de la jurisprudence de la Cour relative à l'interprétation de l'article 56 TFUE dans le domaine des jeux de hasard, une législation nationale, telle que la législation hongroise, qui n'a pas créé une situation de monopole sur le marché des jeux de hasard et qui garantit aux acteurs de ce marché la possibilité théorique de pénétrer sur le marché hongrois des jeux de hasard en ligne, mais dont la mise en œuvre effective continue de priver en pratique les acteurs du marché de la possibilité d'offrir leurs services, peut être conforme aux dispositions dudit article.
- 28 Selon cette juridiction, les opérateurs de jeux de hasard disposaient, à l'époque des faits en cause au principal, de deux possibilités de conclure un contrat de concession pour l'organisation de jeux de hasard en ligne. Elle relève que la première possibilité, à savoir l'émission d'un appel public à concurrence par le ministre de l'Économie, n'a pas été utilisée par ce dernier pendant toute la période litigieuse. S'agissant de la seconde possibilité, à savoir la présentation d'une offre en vue de la conclusion d'un contrat de concession, cette juridiction précise que seul un opérateur pouvant être qualifié d'« opérateur de jeux de hasard fiable », au sens de la législation en vigueur au 25 juin 2014, était autorisé à présenter une telle offre. Or, en application de cette législation, à la date de l'adoption de la première décision de blocage des sites Internet d'Unibet, les opérateurs qui ne pouvaient justifier de dix années de prestation de services en Hongrie ne relevaient pas du champ d'application de la notion d'« opérateur de jeux de hasard fiable ». Dès lors, selon ladite juridiction, Unibet était exclue du marché des jeux de hasard en ligne. En outre, la juridiction de renvoi estime que, en raison de la brièveté du délai écoulé entre le 15 juillet 2014, date à laquelle la définition d'« opérateur fiable » a été modifiée par la loi en ce sens qu'Unibet pourrait éventuellement relever de ladite notion, et le 29 août 2014, date de l'adoption de la seconde décision de blocage des sites Internet d'Unibet, cette dernière a été empêchée de soumettre une offre rédigée de manière détaillée.
- 29 Ainsi, ladite juridiction cherche à savoir si, au regard de l'article 56 TFUE, l'absence de règles détaillées relatives aux conditions techniques requises aux fins de l'attribution des autorisations pour l'organisation des jeux de hasard en ligne peut justifier d'exclure en pratique un opérateur de jeux de hasard de la procédure d'attribution, alors même que la réglementation nationale prévoit que l'attribution des autorisations est théoriquement possible. En outre, elle demande si une telle absence de règles détaillées techniques peut néanmoins justifier les sanctions administratives imposées par les autorités compétentes aux opérateurs de jeux de hasard qui ne pouvaient pas, en pratique, obtenir les autorisations requises pour l'organisation de jeux de hasard en ligne.
- 30 Dans ces conditions, le Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság (tribunal administratif et du travail de Budapest) a décidé de surseoir à statuer et de poser à la Cour les questions préjudicielles suivantes :
- « 1) Faut-il interpréter l'article 56 TFUE en ce sens qu'il s'oppose à une mesure d'un État membre dans le cas où la réglementation nationale assure en théorie à n'importe quel prestataire de services – y compris à un prestataire de services établi dans un autre État membre – répondant aux conditions légales la possibilité d'obtenir, pour fournir des services de jeux de hasard en ligne non libéralisés, un droit de concession suivant les procédures qu'elle prévoit, c'est-à-dire soit en répondant à un éventuel appel public à la concurrence, soit en présentant une offre spontanée, ainsi que le permet ladite réglementation, mais où l'État membre concerné, dans les faits, ne publie pas d'appel à concurrence, pas plus que le prestataire de services ne peut en pratique exercer la possibilité de présenter une offre spontanée, et où l'autorité nationale retient néanmoins une infraction à l'encontre du prestataire de services qui a exercé son activité sans être titulaire d'une autorisation fondée sur un droit de concession et lui applique la sanction administrative prévue par la règle de droit (fermeture temporaire d'accès, amende en cas de récidive) ?

- 2) Est-il contraire à l'article 56 TFUE qu'un État membre introduise une règle, de rang supérieur au regard de son droit interne, qui permet en théorie aux prestataires de services de jeux de hasard en ligne d'exercer leur activité de manière transfrontalière, mais que, en raison de l'absence de règles d'exécution de rang inférieur, lesdits prestataires de services soient en réalité privés de la possibilité d'obtenir les autorisations administratives nécessaires à cette activité ?
- 3) Si, compte tenu des réponses apportées aux questions qui précèdent, la juridiction saisie au principal constate que la mesure de l'État membre est contraire à l'article 56 TFUE, cette juridiction agit-elle d'une manière conforme au droit de l'Union si elle considère que l'infraction constatée dans les décisions administratives de l'État membre en raison de la prestation de services intervenue sans autorisation et la sanction administrative appliquée en conséquence (fermeture temporaire d'accès, amende) sont contraires à l'article 56 TFUE ? »

Sur les questions préjudicielles

Sur les première et deuxième questions

- 31 Par ses première et deuxième questions, la juridiction de renvoi demande, en substance, si l'article 56 TFUE doit être interprété en ce sens qu'il s'oppose à une législation, telle que celle en cause au principal, qui instaure un régime de concessions et d'autorisations pour l'organisation de jeux de hasard en ligne en vertu duquel les opérateurs peuvent conclure un contrat de concession et, sur la base de ce dernier, obtenir l'autorisation pour l'organisation de jeux de hasard en ligne, soit en participant à un appel à concurrence en vue de la conclusion d'un contrat de concession organisé par le ministre de l'Économie, soit en présentant une offre au ministre en vue de la conclusion d'un contrat de concession, cette dernière possibilité étant ouverte aux opérateurs de jeux de hasard « fiables », au sens de la législation nationale.
- 32 Il y a lieu de rappeler que l'article 56 TFUE exige la suppression de toute restriction à la libre prestation des services, même si cette restriction s'applique indistinctement aux prestataires nationaux et à ceux des autres États membres, lorsqu'elle est de nature à prohiber, à gêner ou à rendre moins attrayantes les activités du prestataire établi dans un autre État membre, où il fournit légalement des services analogues (voir, en ce sens, arrêt du 8 septembre 2009, Liga Portuguesa de Futebol Profissional et Bwin International, C-42/07, EU:C:2009:519, point 51 ainsi que jurisprudence citée).
- 33 À cet égard, la Cour a déjà jugé qu'une législation nationale qui interdit l'organisation de jeux de hasard en l'absence d'une autorisation préalable des autorités administratives constitue une restriction à la libre prestation des services garantie par l'article 56 TFUE (voir, en ce sens, arrêt du 30 avril 2014, Pflieger e.a., C-390/12, EU:C:2014:281, point 39 ainsi que jurisprudence citée).
- 34 Partant, il y a lieu de constater qu'une législation nationale, telle que celle en cause au principal, qui instaure un régime de concessions et d'autorisations pour l'organisation de jeux de hasard constitue une restriction à la libre prestation des services au sens de l'article 56 TFUE.
- 35 Il convient d'examiner si cette restriction peut néanmoins être justifiée.
- 36 S'agissant des justifications susceptibles d'être admises en présence de mesures internes restreignant la libre prestation des services, la Cour a maintes fois relevé que les objectifs poursuivis par les législations nationales adoptées dans le domaine des jeux et des paris se rattachent, considérés dans leur ensemble, le plus souvent, à la protection des destinataires des services concernés, et plus généralement des consommateurs, ainsi qu'à la protection de l'ordre social. Elle a également souligné que de tels objectifs figurent au nombre des raisons impérieuses d'intérêt général pouvant justifier des atteintes à la libre prestation des services.

- 37 En outre, il est constant qu'il appartient à chaque État membre d'apprécier si, dans le contexte des buts légitimes qu'il poursuit, il est nécessaire d'interdire totalement ou partiellement des activités portant sur l'organisation de jeux de hasard, ou seulement de les restreindre et de prévoir à cet effet des modalités de contrôle plus ou moins strictes, la nécessité et la proportionnalité des mesures ainsi adoptées devant seulement être appréciées au regard des objectifs poursuivis et du niveau de protection qu'entendent assurer les autorités nationales concernées (voir, en ce sens, arrêt du 8 septembre 2010, *Carmen Media Group*, C-46/08, EU:C:2010:505, point 46 et jurisprudence citée).
- 38 En l'espèce, il ressort des observations écrites soumises à la Cour que la Hongrie invoque, de manière générale, les objectifs de protection des consommateurs et les risques pour l'ordre public et pour la santé publique afin de justifier les mesures en cause au principal.
- 39 La Cour a déjà jugé que ces objectifs peuvent être de nature à justifier des restrictions aux libertés fondamentales dans le secteur des jeux de hasard. En effet, un certain nombre de raisons impérieuses d'intérêt général, telles que les objectifs de protection des consommateurs, de prévention de la fraude et de l'incitation des citoyens à une dépense excessive liée au jeu ainsi que de prévention de troubles à l'ordre social en général, ont été admises par la jurisprudence (voir, en ce sens, arrêt du 6 mars 2007, *Placanica e.a.*, C-338/04, C-359/04 et C-360/04, EU:C:2007:133, point 46).
- 40 Cependant, il résulte d'une jurisprudence constante que les restrictions imposées par les États membres doivent satisfaire au principe de proportionnalité et qu'une législation nationale n'est propre à garantir la réalisation de l'objectif invoqué que si les moyens mis en œuvre sont cohérents et systématiques (arrêts du 6 mars 2007, *Placanica e.a.*, C-338/04, C-359/04 et C-360/04, EU:C:2007:133, points 48 et 53, ainsi que du 16 février 2012, *Costa et Cifone*, C-72/10 et C-77/10, EU:C:2012:80, point 63).
- 41 Aussi, pour qu'une telle législation soit justifiée, alors même qu'elle déroge à une liberté fondamentale, il ressort de la jurisprudence de la Cour qu'un régime de concessions et d'autorisations pour l'organisation de jeux de hasard doit être fondé sur des critères objectifs, non discriminatoires et connus à l'avance, de manière à encadrer l'exercice du pouvoir d'appréciation des autorités nationales afin que celui-ci ne puisse être utilisé de manière arbitraire (voir, en ce sens, arrêt du 4 février 2016, *Ince*, C-336/14, EU:C:2016:72, point 55 et jurisprudence citée).
- 42 De plus, les autorités publiques qui octroient les concessions sont tenues de respecter l'obligation de transparence. Ainsi, sans nécessairement impliquer une obligation de procéder à un appel d'offres, ladite obligation de transparence, qui s'applique lorsque la concession de services concernée est susceptible d'intéresser une entreprise située dans un État membre autre que celui dans lequel cette concession est attribuée, impose à l'autorité concédante de garantir, en faveur de tout soumissionnaire potentiel, un degré de publicité adéquat permettant une ouverture de la concession de services à la concurrence ainsi que le contrôle de l'impartialité des procédures d'attribution (voir, en ce sens, arrêt du 9 septembre 2010, *Engelmann*, C-64/08, EU:C:2010:506, points 49 et 50).
- 43 En outre, le principe de sécurité juridique, qui a pour corollaire celui de la protection de la confiance légitime, exige, notamment, que les règles de droit soient claires, précises et prévisibles dans leurs effets, en particulier lorsqu'elles peuvent avoir sur les individus et les entreprises des conséquences défavorables (arrêt du 11 juin 2015, *Berlington Hungary e.a.*, C-98/14, EU:C:2015:386, point 77 ainsi que jurisprudence citée).
- 44 S'agissant, en premier lieu, d'une réglementation nationale, telle que celle en vigueur le 25 juin 2014, il convient de constater qu'une règle d'un État membre, telle que celle en cause au principal, selon laquelle les opérateurs de jeux de hasard fiables devraient avoir exercé, pendant une période de dix ans au moins, une activité d'organisation de jeux de hasard sur le territoire de cet État membre, crée une différence de traitement en ce qu'elle désavantage les opérateurs de jeux de hasard établis dans d'autres États membres par rapport aux opérateurs nationaux concernés qui peuvent remplir ladite condition plus facilement.

- 45 La seule invocation d'un objectif d'un intérêt général ne saurait suffire à justifier une telle différence de traitement. Or, en l'absence d'une raison pour laquelle il serait nécessaire d'avoir exercé une activité d'organisation de jeux de hasard sur le territoire de l'État membre d'accueil plutôt que celui d'un autre État membre afin d'atteindre les objectifs invoqués, et ce pendant au moins dix ans, une telle règle doit être considérée comme discriminatoire et contraire à l'article 56 TFUE.
- 46 S'agissant, en second lieu, d'une réglementation nationale, telle que celle en vigueur le 29 août 2014, l'obligation d'avoir exercé pendant trois ans dans un État membre une activité d'organisation de jeux de hasard ne crée pas d'avantage en faveur des opérateurs établis dans l'État membre d'accueil et pourrait être justifiée par un objectif d'intérêt général. Il importe toutefois que les règles en cause soient appliquées de manière transparente à l'égard de tous les soumissionnaires. Il convient ainsi de rappeler que l'obligation de transparence, qui est un corollaire du principe d'égalité, a essentiellement pour but d'assurer que tout opérateur intéressé puisse décider de soumissionner à des appels d'offres sur le fondement de l'ensemble des informations pertinentes et de garantir l'absence de risque de favoritisme et d'arbitraire de la part du pouvoir adjudicateur. Elle implique que toutes les conditions et les modalités de la procédure d'attribution soient formulées de manière claire, précise et univoque, de façon, d'une part, à permettre à tous les soumissionnaires raisonnablement informés et normalement diligents d'en comprendre la portée exacte et de les interpréter de la même manière et, d'autre part, à encadrer le pouvoir discrétionnaire de l'autorité concédante et de mettre celle-ci en mesure de vérifier effectivement si les offres des soumissionnaires correspondent aux critères régissant la procédure en cause (arrêt du 4 février 2016, Ince, C-336/14, EU:C:2016:72, point 87).
- 47 Ne remplit pas cette exigence une réglementation nationale, telle que celle en cause au principal, dont les conditions d'exercice des pouvoirs du ministre de l'Économie qu'elle fixe lors d'une telle procédure, ainsi que les conditions techniques devant être remplies par les opérateurs de jeux de hasard lors de la présentation de leur offre, n'étaient pas définies avec suffisamment de précision.
- 48 Par conséquent, il convient de répondre aux questions posées que l'article 56 TFUE doit être interprété en ce sens qu'il s'oppose à une législation nationale, telle que celle en cause au principal, qui instaure un régime de concessions et d'autorisations pour l'organisation de jeux de hasard en ligne, lorsque celle-ci contient des règles discriminatoires à l'égard des opérateurs établis dans d'autres États membres ou dès lors qu'elle prévoit des règles non discriminatoires, mais qui sont appliquées de manière non transparente ou mises en œuvre de manière à empêcher ou à rendre plus difficile la candidature de certains soumissionnaires établis dans d'autres États membres.

Sur la troisième question

- 49 Par sa troisième question, la juridiction de renvoi demande, en substance, si l'article 56 TFUE doit être interprété en ce sens qu'il s'oppose à des sanctions, telles que celles en cause au principal, infligées en raison de la violation de la législation nationale instaurant un régime de concessions et d'autorisations pour l'organisation de jeux de hasard, dans l'hypothèse où une telle législation nationale s'avère être contraire à cet article.
- 50 À cet égard, il suffit de rappeler que, lorsqu'un régime restrictif a été mis en place en matière de jeux de hasard et que ce régime est incompatible avec l'article 56 TFUE, la violation dudit régime par un opérateur économique ne peut faire l'objet de sanctions (arrêt du 30 avril 2014, Pflieger e.a., C-390/12, EU:C:2014:281, point 64 ainsi que jurisprudence citée).
- 51 Il y a lieu de répondre à la troisième question que l'article 56 TFUE doit être interprété en ce sens qu'il s'oppose à des sanctions, telles que celles en cause au principal, infligées en raison de la violation de la législation nationale instaurant un régime de concessions et d'autorisations pour l'organisation de jeux de hasard, dans l'hypothèse où une telle législation nationale s'avère être contraire à cet article.

Sur les dépens

- 52 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 (première chambre) dit pour droit :

- 1) **L'article 56 TFUE doit être interprété en ce sens qu'il s'oppose à une législation nationale, telle que celle en cause au principal, qui instaure un régime de concessions et d'autorisations pour l'organisation de jeux de hasard en ligne, lorsque celle-ci contient des règles discriminatoires à l'égard des opérateurs établis dans d'autres États membres ou dès lors qu'elle prévoit des règles non discriminatoires, mais qui sont appliquées de manière non transparente ou mises en œuvre de manière à empêcher ou à rendre plus difficile la candidature de certains soumissionnaires établis dans d'autres États membres.**
- 2) **L'article 56 TFUE doit être interprété en ce sens qu'il s'oppose à des sanctions, telles que celles en cause au principal, infligées en raison de la violation de la législation nationale instaurant un régime de concessions et d'autorisations pour l'organisation de jeux de hasard, dans l'hypothèse où une telle législation nationale s'avère être contraire à cet article.**

Signatures