



Recueil de la jurisprudence

ARRÊT DE LA COUR (deuxième chambre)

14 juin 2017¹

«Renvoi préjudiciel — Article 49 TFUE — Liberté d'établissement — Article 56 TFUE — Libre prestation des services — Jeux de hasard — Réglementation restrictive d'un État membre — Sanctions administratives à caractère pénal — Raisons impérieuses d'intérêt général — Proportionnalité — Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne — Article 47 — Droit à une protection juridictionnelle effective — Réglementation nationale prévoyant l'obligation pour le juge d'instruire d'office les éléments dont il est saisi dans le cadre de la poursuite des infractions administratives à caractère pénal — Conformité»

Dans l'affaire C-685/15,

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 14 décembre 2015, parvenue à la Cour le 18 décembre 2015, dans la procédure

Online Games Handels GmbH,

Frank Breuer,

Nicole Enter,

Astrid Walden

contre

Landespolizeidirektion Oberösterreich,

LA COUR (deuxième chambre),

composée de M. M. Ilešič, président de chambre, M^{me} A. Prechal, M. A. Rosas, M^{me} C. Toader (rapporteur) et M. E. Jarašiūnas, juges,

avocat général : M^{me} E. Sharpston,

greffier : M. I. Illéssy, administrateur,

vu la procédure écrite et à la suite de l'audience du 10 novembre 2016,

considérant les observations présentées :

— pour Online Games Handels GmbH, par M^{es} P. Ruth et D. Pinzger, Rechtsanwälte,

¹ — Langue de procédure : l'allemand.

- pour M. Breuer ainsi que M^{mes} Enter et Walden, par M^e F. Maschke, Rechtsanwalt,
 - pour le gouvernement autrichien, par M^{me} C. Pesendorfer ainsi que par MM. F. Herbst et G. Trefil, 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 et R. Verbeke, advocaten,
 - pour la Commission européenne, par M^{me} H. Tserepa-Lacombe et M. G. Braun, en qualité d’agents,
- ayant entendu l’avocat général en ses conclusions à l’audience du 9 mars 2017,
rend le présent

Arrêt

- 1 La demande de décision préjudicielle porte sur l’interprétation des articles 49 et 56 TFUE, tels qu’interprétés notamment dans l’arrêt du 30 avril 2014, Pflieger e.a. (C-390/12, EU:C:2014:281), lus à la lumière de l’article 47 de la charte des droits fondamentaux de l’Union européenne (ci-après la « Charte »).
- 2 Cette demande a été présentée dans le cadre de litiges opposant Online Games Handels GmbH (ci-après « Online Games »), M. Frank Breuer ainsi que M^{mes} Nicole Enter et Astrid Walden à la Landespolizeidirektion Oberösterreich (direction régionale de la police de Haute-Autriche) au sujet de sanctions administratives à caractère pénal prononcées par cette dernière à leur égard en raison de l’exploitation, sans autorisation, de machines à sous.

Le droit autrichien

La loi fédérale constitutionnelle

- 3 Sous l’intitulé « Mise en œuvre de l’État fédéral », le chapitre 3 du Bundes-Verfassungsgesetz (loi fédérale constitutionnelle, BGBl. 1/1930), tel que modifié (BGBl. I, 102/2014) (ci-après le « B-VG »), comprend notamment les articles 90 et 94 du B-VG. Aux termes de l’article 90 du B-VG :

« (1) Sauf dérogation légale expresse, les débats dans les affaires civiles et pénales dont sont saisies les juridictions ordinaires sont oraux et publics.

(2) Les procédures pénales sont soumises au principe accusatoire. »

- 4 L’article 94, paragraphe 1, du B-VG est libellé comme suit :

« La justice est indépendante de l’administration dans toutes les instances. »

- 5 Le chapitre 7 du B-VG est intitulé « Garanties constitutionnelles et administratives ». Il comprend l’article 130 du B-VG qui dispose :

« (1) Les juridictions administratives [Verwaltungsgerichte] connaissent :

1. des recours en annulation pour illégalité des décisions des autorités administratives ;

[...]

(4) La juridiction administrative doit statuer au fond sur les recours visés au paragraphe 1, point 1), dans les affaires administratives à caractère pénal. [...]

[...] »

La loi fédérale sur les jeux de hasard

6 Le Glücksspielgesetz (loi sur les jeux de hasard, BGBl. 620/1989), dans sa version issue de la modification publiée au BGBl. I, 76/2011 (ci-après le « GSpG 2011 »), disposait, à son article 50 :

« (1) Sont compétents en matière de procédure pénale et de fermeture d'entreprises en application de la présente loi fédérale, en première instance, les autorités administratives du canton (Bezirk) [...] et, en deuxième instance, les chambres administratives indépendantes visées à l'article 51, paragraphe 1, du Verwaltungsstrafgesetz [(loi pénale administrative)].

(2) Ces autorités peuvent s'assurer la collaboration des organes du contrôle public et, pour trancher les questions de fait visées par les dispositions de la présente loi fédérale, celle des experts agréés visés à l'article 1^{er}, paragraphe 3. Font, en tout état de cause, partie des organes du contrôle public les organes du service public de sécurité et des autorités fiscales.

[...] »

7 L'article 52 du GSpG 2011, intitulé « Dispositions sur les sanctions administratives », prévoyait :

« (1) Commet une infraction administrative et est passible d'une amende infligée par l'autorité administrative d'un montant pouvant aller jusqu'à 22 000 euros :

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 au sens de l'article 2, paragraphe 4, ou participe à celles-ci en tant qu'entrepreneur au sens de l'article 2, paragraphe 2 ;

[...]

(2) Si, dans le contexte de la participation à des loteries, des joueurs ou d'autres personnes versent des prestations de plus de dix euros pour un jeu, celles-ci ne sont pas considérées comme des montants minimales et, par conséquent, l'éventuelle responsabilité qui résulte de la présente loi fédérale est subsidiaire par rapport à celle qui résulte de l'article 168 du Strafgesetzbuch [(code pénal)]. [...]

[...] »

8 L'article 53 du GSpG 2011 était ainsi libellé :

« (1) L'autorité administrative peut ordonner la confiscation des machines automatiques de jeux de hasard [...] 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 ces machines automatiques [...] avec lesquelles il est porté atteinte au monopole dont l'État fédéral dispose en matière de jeux de hasard ou

[...] »

9 Une nouvelle modification de la loi fédérale sur les jeux de hasard a été publiée au BGBl. I, 13/2014 (ci-après, dans la version modifiée, le « GSpG 2014 »).

10 Aux termes de l'article 50, paragraphe 1, du GSpG 2014 :

« Sont compétentes en matière de procédure pénale et de fermeture d'entreprises en application de la présente loi fédérale, les autorités administratives du canton (Bezirk) [...]. Leurs décisions sont susceptibles de recours devant un tribunal administratif du Land. »

11 L'article 52 du GSpG 2014 est libellé comme suit :

« (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 et jusqu'à 22 000 euros dans les cas visés aux points 2 à 11 :

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 au sens de l'article 2, paragraphe 4, ou participe à celles-ci en tant qu'entrepreneur au sens de l'article 2, paragraphe 2 ;

[...]

(3) Tout acte qui présente à la fois les éléments constitutifs d'une infraction administrative au sens de l'article 52 et les éléments constitutifs de l'article 168 du code pénal est passible des seules sanctions administratives prévues à l'article 52.

[...] »

Le code de procédure des juridictions administratives

12 Le Verwaltungsgerichtsverfahrensgesetz (code de procédure des juridictions administratives, BGBl. I, 33/2013), dans sa version issue de la modification publiée au BGBl. I, 122/2013 (ci-après le « VwGVG »), dispose, à son article 18 :

« L'autorité défenderesse est également partie. »

13 Aux termes de l'article 38 du VwGVG :

« Sauf disposition contraire de la présente loi, s'appliquent par analogie à la procédure relative à des recours formés conformément à l'article 130, paragraphe 1, du B-VG dans les affaires pénales administratives les dispositions de la loi pénale administrative de 1991 [...] et, pour le surplus, les dispositions du droit de la procédure énoncées dans des lois fédérales ou des lois des Länder que l'autorité a appliquées ou aurait dû appliquer dans la procédure qui a précédé la procédure devant le Verwaltungsgericht [(tribunal administratif)]. »

14 L'article 46, paragraphe 1, du VwGVG est libellé comme suit :

« Le Verwaltungsgericht [(tribunal administratif)] doit réunir les preuves nécessaires à la solution du litige. »

15 Selon les dispositions de l'article 50 du VwGVG :

« Pour autant que le recours ne doit pas être rejeté ou que la procédure ne doit pas être suspendue, le Verwaltungsgericht [(tribunal administratif)] doit statuer au fond sur les réclamations visées à l'article 130, paragraphe 1, point 1, du B-VG. »

La loi générale sur les procédures administratives

16 Aux termes de l'article 8 de l'Allgemeines Verwaltungsverfahrensgesetz (loi générale sur la procédure administrative, BGBl. I, 51/1991), dans sa version issue de la modification publiée au BGBl. I, 161/2013 (ci-après l'« AVG ») :

« Les personnes qui s'adressent à l'autorité ou auxquelles est adressé un acte de celle-ci sont concernées par la procédure et, dans la mesure où elles sont concernées par l'affaire au titre d'un droit ou d'un intérêt juridique, elles ont la qualité de parties. »

17 L'article 37 de l'AVG dispose :

« La procédure d'instruction a pour objet de permettre de constater les faits dont la connaissance est nécessaire au règlement d'une affaire administrative et de donner aux parties l'occasion de faire valoir leurs droits et leurs intérêts juridiques.

[...] »

18 L'article 39 de l'AVG est ainsi libellé :

« (1) La procédure d'instruction est soumise aux règles administratives.

(2) Dans la mesure où les règles administratives ne contiennent aucune disposition à cet égard, l'autorité doit agir d'office et déterminer le déroulement de la procédure d'instruction dans le respect des dispositions du présent chapitre. Il lui est loisible, en particulier, de convoquer les parties en audience d'office ou à la demande de l'une d'entre elles et de joindre plusieurs affaires administratives en vue d'un traitement commun ou de les scinder à nouveau. Lorsqu'elle adopte pareilles décisions d'organisation de la procédure, elle doit se laisser guider par le souci de créer autant que possible des conditions d'efficacité, de célérité, de simplicité et d'économie.

[...] »

La loi pénale administrative

19 L'article 24 du Verwaltungsstrafgesetz (loi pénale administrative, BGBl. 52/1991), dans sa version issue de la modification publiée au BGBl. I, 33/2013 (ci-après le « VStG »), dispose :

« Sauf disposition contraire dans cette loi fédérale, l'[AVG] s'applique également dans les procédures pénales administratives. [...] »

20 Aux termes de l'article 25 du VStG :

« (1) Les infractions administratives doivent être poursuivies d'office [...]

(2) Les circonstances atténuantes doivent être prises en considération de la même manière que les circonstances aggravantes.

[...] »

Les litiges au principal et la question préjudicielle

- 21 Le Landesverwaltungsgericht Oberösterreich (tribunal administratif régional de Haute-Autriche) a été saisi de deux affaires. La première est relative à la légalité de la saisie d'appareils dont l'emploi est susceptible de violer le monopole que détient l'État fédéral dans le domaine des jeux de hasard et, la seconde, à la légalité d'amendes infligées pour avoir organisé des jeux de hasard avec de telles machines ou en avoir permis l'organisation.
- 22 La première affaire fait suite à un contrôle effectué, le 8 mars 2012, à la demande de la direction régionale de la police de Haute-Autriche, par les services fiscaux dans l'établissement « SJ-Bet Sportbar » situé à Wels (Autriche).
- 23 Ayant constaté la présence de huit appareils dont il était soupçonné qu'ils étaient employés en violation du monopole de l'État fédéral autrichien dans le domaine des jeux de hasard, lesdits services ont procédé à leur saisie. Lors de ce contrôle, il a été allégué que l'un de ces appareils appartenait à Online Games.
- 24 Par décision du 17 avril 2012, la direction régionale de la police de Haute-Autriche a ordonné la confiscation pour une durée indéterminée de l'appareil dont il était présumé qu'il appartenait à Online Games, conformément à l'article 53, paragraphe 1, point 1, sous a), du GSpG 2011.
- 25 Online Games a formé un recours contre cette décision devant l'Unabhängiger Verwaltungssenat Oberösterreich (chambre administrative indépendante de Haute-Autriche) devenu le Landesverwaltungsgericht Oberösterreich (tribunal administratif régional de Haute-Autriche). Par décision du 21 mai 2012, ce recours a été rejeté comme non fondé.
- 26 Par décision du 1^{er} octobre 2015, le Verwaltungsgerichtshof (Cour administrative, Autriche) a fait droit au recours d'Online Games contre la décision du 21 mai 2012 en annulant cette dernière au motif qu'il n'y était pas constaté avec suffisamment de précision le montant des mises maximums qui pouvaient être engagées par les joueurs au moyen des appareils confisqués afin d'établir la compétence des juridictions pénales ordinaires ou administratives à connaître de l'affaire en cause. Celle-ci a ainsi été renvoyée devant le Landesverwaltungsgericht Oberösterreich (tribunal administratif régional de Haute-Autriche).
- 27 Il est apparu que, dans cette première affaire, l'organisateur des jeux de hasard auxquels les joueurs pouvaient participer au moyen de l'appareil confisqué était une société à responsabilité limitée établie à Brno, en République tchèque.
- 28 Dans le cadre de la seconde affaire, le 14 août 2014, les services fiscaux ont effectué un contrôle dans l'établissement « Café Vegas », situé à Linz (Autriche).
- 29 Ayant constaté la présence de huit appareils et considéré que ceux-ci étaient utilisés en violation du monopole de l'État fédéral dans le domaine des jeux de hasard, ces services ont procédé à leur confiscation.
- 30 Par décision du 24 septembre 2015, la direction régionale de la police de Haute-Autriche a infligé, conformément à l'article 52, paragraphe 1, point 1, du GSpG 2014, des amendes d'un montant de 24 000 euros chacune à M. Breuer ainsi qu'à M^{mes} Enter et Walden, en raison de l'organisation ou de la participation à l'organisation des jeux de hasard dans l'établissement « Café Vegas ».

- 31 M. Breuer ainsi que M^{mes} Enter et Walden ont formé un recours contre ces décisions devant la juridiction de renvoi. À cette occasion, ceux-ci ont précisé que les appareils en cause étaient alimentés par un serveur de programmes de jeux se trouvant en Slovaquie.
- 32 L'objet des affaires au principal est, ainsi qu'il est indiqué dans la décision de renvoi, circonscrit à la question de savoir si la confiscation définitive de l'appareil appartenant à Online Games ainsi que les amendes infligées à M. Breuer, à M^{me} Enter et à M^{me} Walden sont conformes au droit, y compris au droit de l'Union.
- 33 La juridiction de renvoi a organisé deux audiences, l'une le 11 novembre 2015, dans le cadre de la première affaire, et l'autre le 11 décembre 2015, dans le cadre de la seconde affaire.
- 34 À l'audience du 11 novembre 2015 ont participé un représentant d'Online Games et un représentant des services fiscaux de la ville de Linz. La direction régionale de la police de Haute-Autriche n'y était pas représentée. L'audience du 11 décembre 2015 s'est déroulée en présence de la direction régionale de la police de Haute-Autriche ainsi que des services fiscaux. Le conseil de M. Breuer ainsi que de M^{mes} Enter et Walden, absent à cette dernière audience, a néanmoins fourni à la juridiction de renvoi les éléments de preuve sur lesquels repose leur défense. Tant dans le cadre de la première affaire que dans le cadre de la seconde, les services fiscaux et la direction régionale de la police de Haute-Autriche ont soulevé différents moyens pour justifier de la conformité avec le droit de l'Union des réglementations nationales concernées, à savoir le GspG 2011 et le GSpG 2014.
- 35 Il ressort de la décision de renvoi que des divergences opposent la juridiction de renvoi et le Verwaltungsgerichtshof (Cour administrative) concernant la portée du principe qui gouverne les procédures administratives à caractère pénal, qui confère au juge du fond un rôle actif dans la manifestation de la vérité et selon lequel il appartient à celui-ci de remédier aux lacunes et aux omissions des autorités répressives.
- 36 La juridiction de renvoi précise, à cet égard, que, à la suite de l'arrêt rendu par la Cour de justice le 30 avril 2014, *Pfleger e.a.* (C-390/12, EU:C:2014:281), la juridiction nationale saisie de l'affaire ayant donné lieu à cet arrêt a constaté, par décision du 9 mai 2014, l'incompatibilité du monopole de l'État autrichien dans le domaine des jeux de hasard avec l'article 56 TFUE. À la suite d'un recours en *Revision* introduit par le ministère fédéral des Finances, le Verwaltungsgerichtshof (Cour administrative) a annulé cette décision, le 15 décembre 2014, l'affaire étant renvoyée devant la juridiction de renvoi. Le 29 mai 2015, celle-ci a réaffirmé l'incompatibilité du monopole que détient l'État autrichien dans le domaine des jeux de hasard avec le droit de l'Union. Cette décision a de nouveau fait l'objet d'un recours devant le Verwaltungsgerichtshof (Cour administrative).
- 37 La juridiction de renvoi doute de la compatibilité avec l'article 47 de la Charte et 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 (ci-après la « CEDH »), du principe selon lequel il appartient au juge saisi d'instruire d'office les faits susceptibles de constituer des infractions administratives à caractère pénal, tel que consacré par l'article 38 du VwGVG, lu en combinaison avec les articles 24 et 25 du VStG et avec l'article 39, paragraphe 1, du AVG.
- 38 Selon la juridiction de renvoi, une telle obligation est de nature à affecter l'impartialité du juge, dont le rôle se confondrait avec celui de l'autorité chargée de soutenir l'accusation. Cette obligation serait, dès lors, incompatible avec l'article 47 de la Charte, lu à la lumière de l'article 6 de la CEDH.
- 39 Cette juridiction estime qu'il résulte de la jurisprudence issue de l'arrêt du 30 avril 2014, *Pfleger e.a.* (C-390/12, EU:C:2014:281), qu'il appartient aux autorités compétentes d'établir que les mesures nationales visant à conférer à l'État un monopole dans le domaine des jeux de hasard sont justifiées par le souci de réduire les occasions de jeu ou de combattre la criminalité et de fournir, à cet égard,

au juge du fond les preuves faisant apparaître que la criminalité ou l'assuétude au jeu représentaient effectivement un problème considérable au moment des faits, de sorte que toute obligation du juge administratif de mener des recherches spécifiques, à cet égard, serait contraire à cette jurisprudence.

- 40 Dans ces conditions, le Landesverwaltungsgericht Oberösterreich (tribunal administratif régional de Haute-Autriche) a décidé de surseoir à statuer et de poser à la Cour la question préjudicielle suivante :

« L'article 56 TFUE et les articles 49 et suivants TFUE doivent-ils, à la lumière de l'article 6 de la CEDH lu en combinaison avec l'article 47 de la [Charte], être interprétés en ce sens que, eu égard à l'objectivité et à l'absence de préventions que la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme exige d'une juridiction (voir, en particulier, Cour EDH, 18 mai 2010, Ozerov c. Russie, CE:ECHR:2010:0518JUD006496201, point 54), ils font obstacle à une réglementation nationale conformément à laquelle les preuves, qui doivent être fournies dans le cadre d'une procédure administrative à caractère pénal pour justifier le régime de quasi-monopole du marché national des jeux de hasard sanctionné par le droit pénal, doivent, à la lumière de la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne (voir, en particulier, [arrêt du 30 avril 2014,] Pflieger e.a., C-390/12, EU:C:2014:281), être, dans un premier temps, désignées et délimitées d'une manière totalement indépendante et être ensuite recherchées et appréciées de façon autonome non pas par l'autorité répressive (ou tout autre organe de l'État chargé des poursuites) dans sa fonction de représentant de l'accusation, mais par la juridiction appelée à statuer sur la légalité de la mesure de droit pénal contre laquelle le recours est dirigé agissant de sa propre initiative et indépendamment du comportement des parties à la procédure (et agissant en qualité d'une seule et même personne/dans l'exercice d'une seule et même fonction) ? »

Sur la question préjudicielle

Sur la recevabilité

- 41 Le gouvernement autrichien excipe de l'irrecevabilité de la demande de décision préjudicielle aux motifs que, en premier lieu, la question est hypothétique, car résultant d'une interprétation erronée du droit national, et que, en second lieu, la décision de renvoi n'expose pas de manière suffisante le cadre factuel des affaires au principal pour permettre à la Cour de fournir une réponse utile.
- 42 À cet égard, il convient de rappeler que, selon une jurisprudence constante, 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. Il n'est possible pour la Cour de refuser de statuer sur une question préjudicielle posée par une juridiction nationale, au sens de l'article 267 TFUE, que lorsque, notamment, les exigences concernant le contenu de la demande de décision préjudicielle figurant à l'article 94 du règlement de procédure de la Cour ne sont pas respectées ou lorsqu'il apparaît de manière manifeste que l'interprétation ou l'appréciation de la validité d'une règle de l'Union, demandées par la juridiction nationale, n'ont aucun rapport avec la réalité ou l'objet du litige au principal ou lorsque le problème est de nature hypothétique (arrêt du 28 mars 2017, Rosneft, C-72/15, EU:C:2017:236, point 50 et jurisprudence citée).
- 43 Il résulte également d'une jurisprudence constante que la nécessité de parvenir à une interprétation du droit de l'Union qui soit utile pour le juge national exige que celui-ci définisse le cadre factuel et réglementaire dans lequel s'insèrent les questions qu'il pose ou que, à tout le moins, il explique les hypothèses factuelles sur lesquelles ces questions sont fondées. La décision de renvoi doit en outre

indiquer les raisons précises qui ont conduit le juge national à s'interroger sur l'interprétation du droit de l'Union et à estimer nécessaire de poser une question préjudicielle à la Cour (arrêt du 18 avril 2013, Mulders, C-548/11, EU:C:2013:249, point 28 et jurisprudence citée).

- 44 Or, en l'occurrence, la décision de renvoi décrit de manière suffisante le cadre juridique et factuel des affaires au principal et les indications fournies par la juridiction de renvoi permettent de déterminer la portée de la question.
- 45 Quant à l'argument selon lequel la question est de nature hypothétique, il repose sur le postulat selon lequel la juridiction de renvoi a commis une erreur en interprétant la réglementation nationale. À cet égard, il importe toutefois de rappeler qu'il n'appartient pas à la Cour de se prononcer sur l'interprétation de dispositions nationales, une telle interprétation relevant en effet de la compétence exclusive des juridictions nationales. Aussi la Cour doit-elle, lorsqu'elle est saisie à titre préjudiciel par une juridiction nationale, s'en tenir à l'interprétation du droit national qui lui a été exposée par ladite juridiction (voir, notamment, arrêt du 27 octobre 2009, ĀEZ, C-115/08, EU:C:2009:660, point 57 et jurisprudence citée). En outre, il ne peut être contesté que la conformité au droit de l'Union des jugements à rendre par la juridiction de renvoi dépend de la réponse à la question posée.
- 46 Dans ces conditions, la demande de décision préjudicielle doit être considérée comme recevable.

Sur le fond

- 47 Par sa question, la juridiction de renvoi demande, en substance, si les articles 49 et 56 TFUE, tels qu'interprétés notamment dans l'arrêt du 30 avril 2014, Pflieger e.a. (C-390/12, EU:C:2014:281), lus à la lumière de l'article 47 de la Charte, doivent être interprétés en ce sens qu'ils s'opposent à un régime procédural national selon lequel, dans le cadre de procédures administratives à caractère pénal, la juridiction appelée à se prononcer sur la conformité au droit de l'Union d'une réglementation restreignant l'exercice d'une liberté fondamentale de l'Union européenne, telle que la liberté d'établissement ou la libre prestation des services à l'intérieur de l'Union, est tenue d'instruire d'office les éléments de l'affaire dont elle est saisie dans le cadre de l'examen de l'existence d'infractions administratives.
- 48 À titre liminaire, il y a lieu d'observer que, dans l'arrêt du 30 avril 2014, Pflieger e.a. (C-390/12, EU:C:2014:281), la Cour a analysé les questions posées uniquement en considération de la liberté de prestation des services prévue à l'article 56 TFUE, sans les examiner sous l'angle de la liberté d'établissement énoncée à l'article 49 TFUE. Toutefois, ainsi que M^{me} l'avocat général l'a relevé au point 34 de ses conclusions, compte tenu de l'article 62 TFUE, les motifs de cet arrêt, relatifs à la libre prestation des services, sont susceptibles de s'appliquer également à l'égard de la liberté d'établissement.
- 49 Il convient ensuite de rappeler qu'il résulte de l'arrêt du 30 avril 2014, Pflieger e.a. (C-390/12, EU:C:2014:281), que l'article 56 TFUE s'oppose à une réglementation nationale qui interdit l'exploitation de machines à sous en l'absence d'une autorisation préalable des autorités administratives, lorsque cette réglementation 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 (voir, en ce sens, arrêt du 30 avril 2014, Pflieger e.a., C-390/12, EU:C:2014:281, point 56).
- 50 À cet égard, la Cour a jugé que, c'est aux autorités compétentes de l'État membre cherchant à se prévaloir d'un objectif propre à légitimer une entrave à la liberté de prestation des services qu'il incombe de fournir à la juridiction nationale appelée à se prononcer sur cette question tous les

éléments de nature à permettre à celle-ci de s'assurer que ladite mesure satisfait bien aux exigences énoncées par la Cour pour pouvoir être considérée comme justifiée (voir, en ce sens, arrêt du 30 avril 2014, Pflieger e.a., C-390/12, EU:C:2014:281, point 50 et jurisprudence citée).

- 51 Il incombe, par la suite, à cette juridiction nationale de vérifier quelles sont les objectifs effectivement poursuivis par la réglementation nationale en cause et si les restrictions imposées par celle-ci satisfont aux conditions qui ressortent de la jurisprudence de la Cour en ce qui concerne leur proportionnalité. En particulier, il lui incombe de s'assurer, au vu des modalités concrètes d'application de la réglementation restrictive concernée, que celle-ci répond véritablement au souci de réduire les occasions de jeu, de limiter les activités dans ce domaine et 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, points 47 à 49 et jurisprudence citée).
- 52 La Cour a précisé qu'une juridiction nationale doit effectuer une appréciation globale des circonstances entourant l'adoption et la mise en œuvre d'une réglementation restrictive (arrêt du 30 avril 2014, Pflieger e.a., C-390/12, EU:C:2014:281, point 52).
- 53 Par ailleurs, lors de ce contrôle de la proportionnalité, l'approche suivie par la juridiction nationale doit être non pas statique mais dynamique, en ce sens qu'elle doit tenir compte de l'évolution des circonstances postérieurement à l'adoption de ladite réglementation (arrêt du 30 juin 2016, Admiral Casinos & Entertainment, C-464/15, EU:C:2016:500, point 36).
- 54 Il y a également lieu de rappeler que, selon une jurisprudence constante, il incombe aux juridictions des États membres, en vertu du principe de coopération loyale énoncé à l'article 4, paragraphe 3, TUE, d'assurer la protection juridictionnelle des droits que les justiciables tirent du droit de l'Union. L'article 19, paragraphe 1, TUE impose, par ailleurs, aux États membres d'établir les voies de recours nécessaires pour assurer une protection juridictionnelle effective, au sens notamment de l'article 47 de la Charte, dans les domaines couverts par le droit de l'Union (voir, en ce sens, arrêt du 8 novembre 2016, Lesoochranárske zoskupenie VLK, C-243/15, EU:C:2016:838, point 50 et jurisprudence citée).
- 55 Le champ d'application de cet article de la Charte, pour ce qui est de l'action des États membres, est défini à l'article 51, paragraphe 1, de celle-ci, aux termes duquel les dispositions de la Charte s'adressent aux États membres lorsqu'ils mettent en œuvre le droit de l'Union, cette disposition confirmant la jurisprudence constante de la Cour selon laquelle les droits fondamentaux garantis dans l'ordre juridique de l'Union ont vocation à être appliqués dans toutes les situations régies par le droit de l'Union, mais pas en dehors de celles-ci (arrêt du 8 novembre 2016, Lesoochranárske zoskupenie VLK, C-243/15, EU:C:2016:838, point 51).
- 56 Or, ainsi qu'il a été relevé par M^{me} l'avocat général au point 30 de ses conclusions, lorsqu'un État membre édicte une mesure dérogeant à une liberté fondamentale garantie par le traité FUE, telle que la liberté d'établissement ou la libre prestation des services à l'intérieur de l'Union, cette mesure entre dans le champ d'application du droit de l'Union.
- 57 Aux termes de l'article 47, paragraphe 1, de la Charte, toute personne dont les droits et les libertés garantis par le droit de l'Union ont été violés a droit à un recours effectif devant un tribunal dans le respect des conditions prévues audit article.
- 58 Or, il est également constant que, dans le cadre des affaires au principal, les requérants allèguent que les droits à la libre prestation des services et au libre établissement qu'ils tirent, respectivement, des articles 56 et 49 TFUE, ont été violés par les mesures de confiscation et les sanctions dont ils réclament, pour ce motif, l'annulation devant la juridiction de renvoi. L'article 47 de la Charte est dès lors applicable en l'occurrence.

- 59 Si les obligations qui incombent aux juridictions nationales, en ce qui concerne l'examen de la justification d'une réglementation restrictive à une liberté fondamentale de l'Union, ont été ainsi définies par la jurisprudence de la Cour, il convient d'observer qu'il appartient à l'ordre juridique interne de chaque État membre de régler les modalités procédurales des recours destinés à assurer la sauvegarde des droits que les justiciables tirent du droit de l'Union. En effet, en l'absence de réglementation de l'Union, les États membres ont la responsabilité d'assurer, dans chaque cas, une protection effective de ces droits et, en particulier, de garantir le respect du droit à un recours effectif et à accéder à un tribunal impartial, consacré par l'article 47 de la Charte (voir, en ce sens, arrêt du 8 novembre 2016, *Lesoochranárske zoskupenie VLK*, C-243/15, EU:C:2016:838, point 65).
- 60 Concernant le droit à accéder à un tribunal indépendant et impartial, énoncé par l'article 47, deuxième alinéa, de la Charte, la notion d'« indépendance », qui est inhérente à la mission du juge, comporte deux aspects. Le premier aspect, externe, suppose que l'instance soit protégée contre les interventions ou les pressions extérieures susceptibles de mettre en péril l'indépendance de jugement de ses membres quant aux litiges qui leur sont soumis (arrêt du 9 octobre 2014, *TDC*, C-222/13, EU:C:2014:2265, point 30 et jurisprudence citée).
- 61 Le second aspect, interne, rejoint la notion d'« impartialité » et vise l'équale distance par rapport aux parties au litige et à leurs intérêts respectifs au regard de l'objet de celui-ci. Cet aspect, dont la juridiction de renvoi craint qu'il soit méconnu en l'occurrence, exige le respect de l'objectivité et l'absence de tout intérêt dans la solution du litige en dehors de la stricte application de la règle de droit (arrêt du 9 octobre 2014, *TDC*, C-222/13, EU:C:2014:2265, point 31 et jurisprudence citée).
- 62 Ces garanties d'indépendance et d'impartialité postulent l'existence de règles, notamment de règles statutaires et procédurales, qui permettent d'écarter tout doute légitime, dans l'esprit des justiciables, quant à l'imperméabilité de ladite instance à l'égard d'éléments extérieurs et à sa neutralité par rapport aux intérêts qui s'affrontent (voir, en ce sens, arrêt du 9 octobre 2014, *TDC*, C-222/13, EU:C:2014:2265, point 32 et jurisprudence citée).
- 63 En l'occurrence, il résulte des dispositions du droit national, citées aux points 3 à 5 et 12 à 20 du présent arrêt, que les décisions des autorités administratives peuvent faire l'objet d'un recours en annulation pour illégalité devant les juridictions administratives, ces dernières statuant au fond sur ces recours. Dans son office, le juge est tenu d'instruire les éléments de l'affaire dont il est saisi dans les limites de sa saisine, en tenant compte de la même manière des circonstances atténuantes et aggravantes. Dans le cadre de ces procédures, l'autorité administrative ayant appliqué la sanction administrative à caractère pénal a qualité de partie.
- 64 Sur le fondement de ces seuls éléments, il n'y a pas lieu de considérer qu'un tel régime procédural soit de nature à faire naître des doutes concernant l'impartialité du juge national, dans la mesure où celui-ci est chargé d'instruire l'affaire dont il est saisi afin non pas de soutenir l'accusation, mais d'aboutir à la manifestation de la vérité. D'ailleurs, ce régime repose essentiellement sur l'idée que le juge n'est pas uniquement l'arbitre d'un litige entre les parties mais représente l'intérêt général de la société. C'est dans la poursuite de cet intérêt que la juridiction nationale sera également amenée à examiner la justification d'une réglementation restrictive à une liberté fondamentale de l'Union au sens de la jurisprudence de la Cour.
- 65 En ce qui concerne la question de l'articulation entre l'obligation faite par le droit national à des juridictions nationales d'instruire d'office les faits des affaires dont elles sont saisies et l'arrêt du 30 avril 2014, *Pfleger e.a.* (C-390/12, EU:C:2014:281), il a été rappelé aux points 50 à 52 du présent arrêt que, en vertu du droit de l'Union, il revient à celles-ci d'effectuer une appréciation globale des circonstances entourant l'adoption et la mise en œuvre d'une réglementation restrictive sur la base des éléments de preuve fournis par les autorités compétentes de l'État membre, tendant à démontrer l'existence d'objectifs propres à légitimer une entrave à une liberté fondamentale garantie par le traité FUE et la proportionnalité de celle-ci.

- 66 Si ces juridictions peuvent être tenues, en application des règles procédurales nationales, de prendre les mesures nécessaires afin de favoriser la production de telles preuves, elles ne sauraient, en revanche, être tenues, ainsi qu'il a été relevé par M^{me} l'avocat général aux points 51 à 56 et 68 de ses conclusions, de se substituer auxdites autorités pour fournir les justifications que, selon l'arrêt du 30 avril 2014, *Pfleger e.a.* (C-390/12, EU:C:2014:281), ces autorités ont l'obligation de fournir. Si ces justifications ne sont pas apportées du fait de l'absence ou de la passivité desdites autorités, les juridictions nationales doivent pouvoir tirer toutes les conséquences qui découlent d'un tel défaut.
- 67 Eu égard aux considérations qui précèdent, il y a lieu de répondre à la question posée que les articles 49 et 56 TFUE, tels qu'interprétés notamment dans l'arrêt du 30 avril 2014, *Pfleger e.a.* (C-390/12, EU:C:2014:281), lus à la lumière de l'article 47 de la Charte, doivent être interprétés en ce sens qu'ils ne s'opposent pas à un régime procédural national selon lequel, dans le cadre des procédures administratives à caractère pénal, la juridiction appelée à se prononcer sur la conformité au droit de l'Union d'une réglementation restreignant l'exercice d'une liberté fondamentale de l'Union européenne, telle que la liberté d'établissement ou la libre prestation des services à l'intérieur de l'Union européenne, est tenue d'instruire d'office les éléments de l'affaire dont elle est saisie dans le cadre de l'examen de l'existence d'infractions administratives, pourvu qu'un tel régime n'ait pas pour conséquence que cette juridiction est tenue de se substituer aux autorités compétentes de l'État membre concerné, auxquelles il appartient de fournir les éléments de preuve nécessaires afin de permettre à ladite juridiction de contrôler si cette restriction est justifiée.

Sur les dépens

- 68 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 (deuxième chambre) dit pour droit :

Les articles 49 et 56 TFUE, tels qu'interprétés notamment dans l'arrêt du 30 avril 2014, *Pfleger e.a.* (C-390/12, EU:C:2014:281), lus à la lumière de l'article 47 de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, doivent être interprétés en ce sens qu'ils ne s'opposent pas à un régime procédural national selon lequel, dans le cadre des procédures administratives à caractère pénal, la juridiction appelée à se prononcer sur la conformité au droit de l'Union d'une réglementation restreignant l'exercice d'une liberté fondamentale de l'Union européenne, telle que la liberté d'établissement ou la libre prestation des services à l'intérieur de l'Union européenne, est tenue d'instruire d'office les éléments de l'affaire dont elle est saisie dans le cadre de l'examen de l'existence d'infractions administratives, pourvu qu'un tel régime n'ait pas pour conséquence que cette juridiction est tenue de se substituer aux autorités compétentes de l'État membre concerné, auxquelles il appartient de fournir les éléments de preuve nécessaires afin de permettre à ladite juridiction de contrôler si cette restriction est justifiée.

Signatures