



[Pagina iniziale](#) > [Formulario di ricerca](#) > [Elenco dei risultati](#) > **Documenti**



[Avvia la stampa](#)

Lingua del documento :

ECLI:EU:C:2023:144

ARRÊT DE LA COUR (septième chambre)

2 mars 2023 (*)

« Renvoi préjudiciel – Libre prestation des services – article 56 TFUE – Restrictions à la libre prestation des services – Jeux de hasard – Réglementation d’un État membre prévoyant une interdiction générale pour les établissements de jeux de hasard de faire de la publicité – Dérogation de plein droit à cette interdiction pour les établissements disposant d’une licence d’exploitation délivrée par les autorités de cet État membre – Absence de possibilité de dérogation pour les établissements situés dans un autre État membre »

Dans l’affaire C-695/21,

ayant pour objet une demande de décision préjudicielle au titre de l’article 267 TFUE, introduite par le Nederlandstalige rechtbank van eerste aanleg Brussel (tribunal de première instance néerlandophone de Bruxelles, Belgique), par décision du 8 novembre 2021, parvenue à la Cour le 19 novembre 2021, dans la procédure

Recreatieprojecten Zeeland BV,

Casino Admiral Zeeland BV,

Supergame BV

contre

Belgische Staat,

LA COUR (septième chambre),

composée de M. F. Biltgen (rapporteur), faisant fonction de président de chambre, MM. N. Wahl et J. Passer, juges,

avocat général : M. N. Emiliou,

greffier : M. A. Calot Escobar,

vu la procédure écrite et à la suite de l’audience du 16 novembre 2022,

considérant les observations présentées :

- pour Recreatieprojecten Zeeland BV, Casino Admiral Zeeland BV et Supergame BV, par M^{es} T. Bauwens et J. Bocken, advocaten,
- pour le gouvernement belge, par M^{mes} M. Jacobs, C. Pochet et L. Van den Broeck, en qualité d'agents, assistées de M^{es} J. De fauw, G. Ryelandt, M. Ryś, R. Verbeke et P. Vlaemminck, advocaten,
- pour le gouvernement tchèque, par MM. O. Serdula, M. Smolek et J. Vláčil, en qualité d'agents,
- pour le gouvernement portugais, par M^{mes} P. Barros da Costa, C. Chambel Alves, P. de Sousa Inês et S. Veiga, en qualité d'agents,
- pour le gouvernement finlandais, par M^{me} H. Leppo, en qualité d'agent,
- pour le gouvernement norvégien, par M^{me} K. Hallsjø Aarvik, MM. F. Bergsjø, S. Hammersvik et M^{me} K. Moe Winther, en qualité d'agents,
- pour la Commission européenne, par M^{me} L. Armati, MM. P.-J. Loewenthal et M. Mataija, en qualité d'agents,

vu la décision prise, l'avocat général entendu, de juger l'affaire sans conclusions,

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 Recreatieprojecten Zeeland BV, Casino Admiral Zeeland BV et Supergame BV, qui sont trois exploitants d'établissements de jeux de hasard établis aux Pays-Bas, au Belgische Staat (État belge) au sujet d'amendes qui leur ont été infligées par la Kansspelcommissie (commission des jeux de hasard, Belgique) pour avoir fait de la publicité, sur le territoire belge, pour leurs établissements.

Le cadre juridique belge

3 L'article 4, paragraphes 1 et 2, de la Wet op de kansspelen, de weddenschappen, de kansspelinrichtingen en de bescherming van de spelers (loi sur les jeux de hasard, les paris, les établissements de jeux de hasard et la protection des joueurs), du 7 mai 1999 (*Belgisch Staatsblad*, 30 décembre 1999, p. 50040, ci-après la « loi sur les jeux de hasard »), dans sa rédaction issue de la Wet tot wijziging van de wetgeving inzake kansspelen (loi portant modification de la législation relative aux jeux de hasard), du 10 janvier 2010 (*Belgisch Staatsblad*, 1^{er} février 2010, p. 4309), dispose :

« § 1^{er}. Il est interdit à quiconque d'exploiter [...] un établissement de jeux de hasard, sous quelque forme, en quelque lieu et de quelque manière directe ou indirecte que ce soit, sans licence préalablement octroyée par la commission des jeux de hasard conformément à la présente loi et sous réserve des exceptions prévues par la loi.

§ 2. Il est interdit à quiconque [...] de faire de la publicité pour [...] un établissement de jeu de hasard [...] quand l'intéressé sait qu'il s'agit de l'exploitation [...] d'un établissement de jeu de hasard non autorisé en application de la présente loi. »

4 L'exposé des motifs du projet de loi à l'origine de la loi portant modification de la législation relative aux jeux de hasard, du 10 janvier 2010, contenait le passage suivant :

« Les objectifs de la politique belge en matière de jeux de hasard sont axés sur la protection du joueur, la transparence financière et le contrôle des flux d'argent, le contrôle du jeu et l'identification et le contrôle des organisateurs.

La régulation des jeux de hasard est basée sur l'“idée de canalisation”. Pour satisfaire le besoin manifeste du jeu chez les personnes, l'offre illégale est combattue par l'autorisation d'une offre de jeux légale “limitée”.

[...] En limitant l'offre légale, on répond à l'un des piliers de cette politique, à savoir la protection du joueur contre l'addiction au jeu. »

5 L'article 15/3, paragraphe 1, de la loi sur les jeux de hasard, dans sa rédaction issue de la Wet tot wijziging van de wet van 7 mei 1999 op de kansspelen, de weddenschappen, de kansspelinrichtingen en de bescherming van de spelers, en tot invoeging van artikel 37/1 in de wet van 19 april 2002 tot rationalisering van de werking en het beheer van de Nationale Loterij (loi modifiant la loi du 7 mai 1999 sur les jeux de hasard, les paris, les établissements de jeux de hasard et la protection des joueurs, et insérant l'article 37/1 dans la loi du 19 avril 2002 relative à la rationalisation du fonctionnement et de la gestion de la Loterie Nationale), du 7 mai 2019 (*Belgisch Staatsblad*, 15 mai 2019, p. 46589), prévoit :

« Sans préjudice des mesures prévues à l'article 15/2, la commission [des jeux de hasard], en cas d'infraction [à l'article] 4 [...] impose aux auteurs une amende administrative. »

Le litige au principal et la question préjudicielle

6 Recreatieprojecten Zeeland, Casino Admiral Zeeland et Supergame ont fait, entre le 3 décembre 2018 et le 25 juin 2019 pour la première, et entre le 20 mars et le 2 avril 2019 pour les autres, de la publicité en Belgique pour leurs établissements respectifs situés aux Pays-Bas, près de la frontière belge, par voie de communication sur des supports physiques.

7 Le 11 décembre 2020, la commission des jeux de hasard a, conformément à l'article 15/3 de la loi sur les jeux de hasard, dans sa rédaction issue de la loi du 7 mai 2019, infligé une amende administrative à chacune des requérantes au principal pour violation de l'article 4, paragraphe 2, de cette loi, qui interdit la publicité pour les établissements de jeux de hasard ne disposant pas d'une licence octroyée par cette commission.

8 Les requérantes au principal ont formé un recours contre ces amendes devant la juridiction de renvoi, en faisant valoir que cette interdiction de publicité est contraire à la libre prestation des services, telle que garantie à l'article 56 TFUE.

9 La juridiction de renvoi relève, d'une part, que la commission des jeux de hasard ne peut octroyer de licence d'exploitation à des établissements situés en dehors du territoire belge. D'autre part, le droit belge ne prévoirait pas la possibilité pour des exploitants d'établissement tels que les requérantes au principal d'être autorisés à faire, en Belgique, de la publicité pour leurs

établissements de jeux de hasard situés dans un autre État membre. Pour le surplus, il existerait en Belgique une interdiction générale de faire de la publicité pour des établissements de jeux de hasard. Toutefois, les établissements de jeux de hasard établis en Belgique et y disposant d'une licence d'exploitation bénéficieraient de plein droit d'une exception à cette interdiction. Ainsi, de la publicité pourrait effectivement être faite en Belgique pour de tels établissements. En revanche, les établissements de jeux de hasard établis dans un autre État membre seraient et resteraient en tout état de cause soumis à l'interdiction de la publicité en Belgique.

10 Cette juridiction se demande si une législation nationale telle que celle en cause au principal présente un caractère discriminatoire, dès lors que, même si cette législation poursuit un objectif légitime comme la prévention d'un comportement de jeu excessif et l'addiction au jeu, une dérogation à l'interdiction générale de publicité en Belgique est accordée à un nombre limité et contrôlé d'établissements de jeux de hasard – exclusivement nationaux – concernant leurs activités, alors que, sans distinction, tous les établissements similaires établis dans un autre État membre sont dans l'impossibilité d'obtenir une telle dérogation.

11 Dans ces conditions, le *Nederlandstalige rechtbank van eerste aanleg Brussel* (tribunal de première instance néerlandophone de Bruxelles, Belgique) a décidé de surseoir à statuer et de poser à la Cour la question préjudicielle suivante :

« L'article 56, premier alinéa, TFUE doit-il être interprété en ce sens qu'il s'oppose à ce qu'un régime législatif national d'un État membre accorde aux exploitants d'un nombre limité et contrôlé d'établissements autorisés de jeux de hasard sur son territoire une exception à une interdiction générale de publicité pour de tels établissements, sans prévoir par la même occasion une possibilité en faveur des exploitants d'établissements de jeux de hasard établis dans d'autres États membres d'obtenir pour ces derniers établissements une même exception à l'interdiction de publicité sur son territoire ? »

Sur la question préjudicielle

12 Par sa question préjudicielle, la juridiction de renvoi demande, en substance, si l'article 56, premier alinéa, TFUE doit être interprété en ce sens qu'il s'oppose à une législation d'un État membre qui accorde aux exploitants d'un nombre limité et contrôlé d'établissements de jeux de hasard situés sur le territoire de cet État membre une dérogation de plein droit à l'interdiction de publicité généralement applicable à de tels établissements, sans prévoir la possibilité pour les exploitants d'établissements de jeux de hasard situés dans un autre État membre d'obtenir une dérogation aux mêmes fins.

13 En vue de répondre à cette question, il convient de rappeler, tout d'abord, 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. Par ailleurs, la liberté de prestation des services bénéficie tant au prestataire qu'au destinataire de services (arrêts du 8 septembre 2009, *Liga Portuguesa de Futebol Profissional et Bwin International*, C-42/07, EU:C:2009:519, point 51, ainsi que du 3 décembre 2020, *BONVER WIN*, C-311/19, EU:C:2020:981, point 18).

14 Ensuite, la réglementation des jeux de hasard fait partie des domaines dans lesquels des divergences considérables d'ordre moral, religieux et culturel existent entre les États membres. En l'absence d'une harmonisation de l'Union européenne en la matière, il appartient à chaque État

membre d'apprécier, dans ces domaines, selon sa propre échelle des valeurs, les exigences que comporte la protection des intérêts concernés (arrêt du 8 septembre 2009, Liga Portuguesa de Futebol Profissional et Bwin International, C-42/07, EU:C:2009:519, point 57 ainsi que jurisprudence citée).

15 Il est par ailleurs constant que, dans le cadre d'une législation compatible avec le traité FUE, le choix des modalités d'organisation et de contrôle des activités d'exploitation et de pratique des jeux de hasard ou d'argent incombe aux autorités nationales dans le cadre de leur pouvoir d'appréciation (arrêt du 28 février 2018, Sporting Odds, C-3/17, EU:C:2018:130, point 21 et jurisprudence citée).

16 Enfin, la Cour a précisé que, en matière de jeux de hasard, il convient, en principe, d'examiner séparément pour chacune des restrictions imposées par une législation nationale notamment si elle est propre à garantir la réalisation du ou des objectifs invoqués par l'État membre concerné et si elle ne va pas au-delà de ce qui est nécessaire pour l'atteindre (arrêt du 28 février 2018, Sporting Odds, C-3/17, EU:C:2018:130, point 22 et jurisprudence citée).

17 En l'occurrence, il est constant que la législation nationale en cause au principal prévoit l'interdiction, sans possibilité de dérogation, pour les établissements de jeux de hasard ne disposant pas d'une licence d'exploitation délivrée par la commission des jeux de hasard, de faire de la publicité en Belgique. Or, dès lors que cette commission ne peut délivrer une telle licence qu'aux seuls établissements de jeux de hasard situés en Belgique, ladite législation nationale a pour effet d'interdire la publicité dans cet État membre de tous les établissements de jeux de hasard situés dans les autres États membres.

18 À cet égard, dans le domaine de la publicité pour des jeux de hasard, la Cour a déjà jugé qu'une réglementation nationale qui a pour effet d'interdire la promotion dans un État membre des jeux de hasard organisés licitement dans d'autres États membres constitue une restriction à la libre prestation des services (arrêt du 12 juillet 2012, HIT et HIT LARIX, C-176/11, EU:C:2012:454, point 17 ainsi que jurisprudence citée).

19 Ainsi, en l'occurrence, la législation nationale en cause au principal constitue une telle restriction.

20 Il ressort de la jurisprudence de la Cour que la libre prestation des services implique l'élimination de toute discrimination exercée à l'encontre du prestataire en raison de sa nationalité ou de la circonstance qu'il est établi dans un État membre autre que celui où la prestation doit être exécutée (arrêt du 28 février 2018, Sporting Odds, C-3/17, EU:C:2018:130, point 35).

21 En l'occurrence, la législation nationale en cause au principal restreint la possibilité pour un établissement de jeux de hasard de faire de la publicité en Belgique aux seuls établissements situés sur le territoire belge et bénéficiant à cette fin d'une licence d'exploitation entraînant une autorisation de plein droit de faire de la publicité.

22 À cet égard, il ressort d'une jurisprudence constante 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 (arrêt du 28 février 2018, Sporting Odds, C-3/17, EU:C:2018:130, point 38 et jurisprudence citée).

23 S'il n'est, en l'occurrence, pas contesté que la délivrance d'une licence pour l'exploitation d'un établissement de jeux de hasard sur le territoire belge se fait sur la base de critères objectifs et connus à l'avance, il n'en demeure pas moins que, d'après les indications fournies par la juridiction de renvoi – qu'il appartient à cette dernière de vérifier –, la restriction en cause au principal, à savoir l'impossibilité totale, pour un établissement de jeux de hasard situé dans un autre État membre, d'obtenir une autorisation pour faire en Belgique de la publicité découle essentiellement du fait que cet établissement est établi en dehors du territoire belge. Il s'ensuit qu'une restriction de cette nature présente un caractère discriminatoire.

24 Or, si une restriction présentant un caractère discriminatoire peut éventuellement être justifiée par des raisons d'ordre public, de sécurité publique et de santé publique, prévues à l'article 52 TFUE (voir, en ce sens, arrêt 28 février 2018, *Sporting Odds*, C-3/17, EU:C:2018:130, point 39 et jurisprudence citée), elle ne saurait l'être par des 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 (voir, en ce sens, arrêt du 6 octobre 2009, *Commission/Espagne*, C-153/08, EU:C:2009:618, point 36 et jurisprudence citée).

25 En l'occurrence, il ressort de la demande de décision préjudicielle que les objectifs de la politique belge en matière de jeux de hasard sont axés sur la protection du joueur, la transparence financière et le contrôle des flux d'argent, le contrôle du jeu ainsi que l'identification et le contrôle des organisateurs. Il ressort par ailleurs des observations écrites et orales du gouvernement belge que cette politique est également justifiée par des objectifs tirés de la protection des consommateurs ainsi que de la lutte contre la fraude et les activités de jeux d'argent illégaux.

26 À cet égard, tout d'abord, les objectifs ainsi avancés, en ce qu'ils relèvent de raisons impérieuses d'intérêt général, ne sauraient, comme il a été rappelé au point 24 du présent arrêt, être invoqués pour justifier une restriction à la libre prestation de services ayant un caractère discriminatoire.

27 Ensuite, à supposer que la justification tirée de la protection des consommateurs vise en fait à lutter contre l'addiction au jeu et que cette lutte relève de la notion de « protection de la santé publique », au sens de l'article 52 TFUE, il convient de relever que, pour qu'une restriction à caractère discriminatoire telle que celle en cause au principal puisse être autorisée, il doit être établi qu'elle constitue une condition indispensable pour atteindre l'objectif poursuivi (voir, en ce sens, arrêt du 28 février 2018, *Sporting Odds*, C-3/17, EU:C:2018:130, point 42 et jurisprudence citée).

28 Or, il est manifeste qu'une telle restriction, laquelle revient à réserver aux seuls établissements de jeux de hasard situés sur le territoire de l'État membre concerné et disposant d'une licence d'exploitation à cet égard la possibilité de faire de la publicité dans cet État membre, dépasse ce qui peut être considéré comme proportionné, dès lors qu'il existe des mesures moins restrictives permettant d'atteindre les objectifs invoqués par le gouvernement belge (voir, en ce sens, arrêt du 28 février 2018, *Sporting Odds*, C-3/17, EU:C:2018:130, point 43), telles que l'autorisation accordée aux établissements situés dans un autre État membre de faire de la publicité à la condition que les dispositions légales adoptées et contrôlées dans cet autre État membre apportent des garanties en substance équivalentes à celles des dispositions légales correspondantes en vigueur dans l'État membre concerné (voir, en ce sens, arrêt du 12 juillet 2012, *HIT et HIT LARIX*, C-176/11, EU:C:2012:454, point 36).

29 Eu égard à l'ensemble des considérations qui précèdent, il convient de répondre à la question préjudicielle que l'article 56, premier alinéa, TFUE doit être interprété en ce sens qu'il s'oppose à

une législation d'un État membre qui accorde aux exploitants d'un nombre limité et contrôlé d'établissements de jeux de hasard situés sur le territoire de cet État membre une dérogation de plein droit à l'interdiction de publicité généralement applicable à de tels établissements, sans prévoir la possibilité pour les exploitants d'établissements de jeux de hasard situés dans un autre État membre d'obtenir une dérogation aux mêmes fins.

Sur les dépens

30 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 (septième chambre) dit pour droit :

L'article 56, premier alinéa, TFUE doit être interprété en ce sens qu'il s'oppose à une législation d'un État membre qui accorde aux exploitants d'un nombre limité et contrôlé d'établissements de jeux de hasard situés sur le territoire de cet État membre une dérogation de plein droit à l'interdiction de publicité généralement applicable à de tels établissements, sans prévoir la possibilité pour les exploitants d'établissements de jeux de hasard situés dans un autre État membre d'obtenir une dérogation aux mêmes fins.

Signatures

* Langue de procédure : le néerlandais.
