

JEUX DE HASARD

La Cour justifie sous condition l'interdiction des jeux en ligne

Par Sophie Mesca

Les États membres qui soumettent l'organisation et la promotion des jeux de hasard à des autorisations administratives et ceux qui prohibent les jeux en ligne vont se féliciter de l'arrêt de la Cour de justice rendu le 3 juin. Les juges de Luxembourg ont en effet jugé qu'un État de l'UE qui avait une telle législation restreignait la libre prestation des services, mais que, eu égard aux particularités de ce type d'offre, cette restriction pouvait être justifiée par l'objectif de lutte contre la fraude et la criminalité.

Ce jugement n'est pas surprenant et il s'inscrit même dans le droit fil de la jurisprudence de la Cour en la matière (notamment de l'arrêt *Santa Casa* du 8 septembre 2009). Cette fois, deux affaires néerlandaises ont conduit le Hoge Raad der Nederlanden (Cour de cassation) et le Raad van State (Conseil d'État) à interroger la Cour sur la compatibilité de la réglementation néerlandaise sur les jeux de hasard avec le droit de l'Union européenne¹.

RESTRICTION JUSTIFIÉE...

La législation néerlandaise prohibe l'offre interactive des jeux de hasard en ligne, soumet les formes de jeux plus classiques à un agrément administratif, et ne délivre qu'un seul agrément pour chacun des jeux autorisés. La fondation sans but lucratif De Lotto, titulaire d'une telle autorisation pour les paris sportifs, le loto et des jeux de chiffres, a contesté en justice l'offre proposée aux Pays-Bas de paris sportifs en ligne par les sociétés Ladbrokes alors même qu'elles ne sont physiquement pas présentes sur le territoire des Pays-Bas et qu'elles n'ont aucune autorisation. Si la Cour, reconnaît que la réglementation en cause constitue une restriction à la libre prestation des services, elle souligne néanmoins que celle-ci peut être justifiée par des objectifs d'intérêt général tels que la protection des consommateurs, la prévention de la fraude et de l'addiction et de troubles à l'ordre social.

...MAIS VÉRIFICATION DU JUGE NATIONAL

C'est au juge national de vérifier si ces objectifs constituent bien le fondement de cette législation et si les restrictions impo-

sées ne sont pas disproportionnées. En réponse aux doutes exprimés par le Hoge Raad quant au caractère cohérent et systématique de la loi nationale qui permet à De Lotto d'accroître son offre de jeux, la Cour soutient qu'une politique d'expansion contrôlée peut être cohérente avec l'objectif visant à canaliser les joueurs vers des activités autorisées et réglementées.

Reste au Hoge Raad à vérifier si la loi s'inscrit bien dans ce cadre. En cas de réponse négative il devra vérifier si les activités illégales sont réellement problé-

Ce jugement n'est pas surprenant et s'inscrit même dans le droit fil de la jurisprudence de la Cour en la matière

matiques et « si une expansion des activités réglementées serait de nature à remédier à un tel problème ».

Par ailleurs, les sociétés Ladbrokes, titulaires d'une autorisation délivrée au Royaume-Uni leur permettant de proposer différents jeux en ligne et par téléphone et soumises à une législation britannique stricte quant à la prévention de la fraude et de la dépendance contestent ce double contrôle des Pays-Bas. La Cour leur répond qu'en l'absence d'une harmonisation en matière de jeux sur la toile, un État membre est en droit de considérer que les contrôles opérés par un autre pays ne constituent pas une garantie suffisante de protection des consommateurs nationaux exposés à des risques de fraude plus importants que ceux des jeux traditionnels.

Dans la seconde affaire, Sporting Exchange (Betfair) qui n'offre que des jeux par Internet et par téléphone sur la base d'agréments britanniques et maltais a introduit une plainte similaire visant à imposer aux Pays-Bas la reconnaissance de ses autorisations et le respect du principe de transparence lors de l'octroi d'un tel agrément sur ce territoire. Elle conteste en effet le renouvellement, sans procédure de mise en concurrence, des droits exclusifs à De Lotto. Reprenant le même raisonnement, la Cour estime qu'une telle procédure peut se justifier par les objectifs d'intérêt général

et que le détenteur de ces droits doit être soumis au contrôle des pouvoirs publics. Là encore, le respect de ces conditions doit être vérifié par le juge national.

SATISFACTION DES ACTEURS

Les deux camps opposés se félicitent de cet arrêt. D'un côté, les loteries étatiques applaudissent au « sérieux coup infligé à l'industrie commerciale des jeux en ligne », selon l'organisation européenne des loteries, « european Lotteries » dont le président Friedrich Stickler souligne que « la Cour a clarifié que sont exposés au contrôle strict des autorités publiques non seulement des opérateurs d'Etat mais aussi des opérateurs privés qui disposent d'une licence exclusive sans mise en concurrence publique ». Même satisfaction des opérateurs de pari mutuel européens regroupés au sein de l'EPMA qui se réjouissent de l'affirmation du « droit des États membres de l'UE de définir un modèle national pour l'organisation des jeux et paris » qui « prend en compte les particularités nationales, notamment la défense des filières hippiques ».

Du côté des opérateurs privés, l'association européenne des opérateurs de jeux et paris l'EBGA reste confiante : les conditions aux Pays-Bas ne sont pas réunies pour permettre de telles restrictions indique-t-elle. Selon Sigrid Ligné, sa secrétaire générale, « la Cour invite le juge national à examiner la réalité des problèmes d'ordre publics aux Pays-Bas (les enjeux de protection de l'ordre public renvoyant plutôt aux risques de fraude ou de criminalité) et à s'interroger sur la capacité d'un opérateur unique à pallier ces éventuels problèmes. Il devrait examiner dans quelle mesure une expansion régulée pourrait être plus pertinente dans un contexte concurrentiel d'ouverture à d'autres opérateurs européens offrant toutes les garanties requises ».

Elle en appelle à une harmonisation de la législation européenne qui seule peut « permettre de résoudre les questions nouvelles posées par internet (...), de garantir au mieux les normes de sécurité à même d'assurer une protection cohérente des clients et le contrôle de fraude dans l'UE ». ■

(1) Affaires C-258/08 *Ladbrokes Betting & Gaming, Ladbrokes International* et C-203/08 *Sporting Exchange*