Recueil de la jurisprudence

ARRÊT DE LA COUR (quatrième chambre)

12 juillet 2012 *

«Article 56 TFUE — Restriction à la libre prestation des services — Jeux de hasard — Réglementation d'un État membre interdisant la publicité pour des casinos situés dans d'autres États si le niveau de protection légale des joueurs dans ces États n'est pas équivalent à celui garanti au niveau national — Justification — Raisons impérieuses d'intérêt général — Proportionnalité»

Dans l'affaire C-176/11,

ayant pour objet une demande de décision préjudicielle au titre de l'article 267 TFUE, introduite par le Verwaltungsgerichtshof (Autriche), par décision du 28 mars 2011, parvenue à la Cour le 14 avril 2011, dans la procédure

HIT hoteli, igralnice, turizem dd Nova Gorica,

HIT LARIX, prirejanje posebnih iger na srečo in turizem dd

contre

Bundesminister für Finanzen,

LA COUR (quatrième chambre),

composée de M. J.-C. Bonichot, président de chambre, M^me^ A. Prechal, M. L. Bay Larsen, M^me^ C. Toader (rapporteur) et M. E. Jarašiūnas, juges,

avocat général: M. J. Mazák,

greffier: M. K. Malacek, administrateur,

vu la procédure écrite et à la suite de l'audience du 9 février 2012,

considérant les observations présentées:

— pour HIT hoteli, igralnice, turizem dd Nova Gorica et HIT LARIX, prirejanje posebnih iger na srečo in turizem dd, par M^e^ R. Vouk, Rechtsanwalt,

— pour le gouvernement autrichien, par M^me^ C. Pesendorfer et M. J. Bauer, 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^e^ P. Vlaemminck, advocaat,

— pour le gouvernement grec, par M^me^ E.-M. Mamouna, en qualité d'agent,

* Langue de procédure: l'allemand.

— pour le gouvernement espagnol, par M[me] S. Centeno Huerta, en qualité d'agent,

— pour le gouvernement portugais, par M. L. Inez Fernandes ainsi que par M[mes] A. Barros, A. Silva Coelho et P. I. Valente, en qualité d'agents,

— pour la Commission européenne, par MM. G. Braun et I. Rogalski, en qualité d'agents,

ayant entendu l'avocat général en ses conclusions à l'audience du 17 avril 2012,

rend le présent

Arrêt

1 La demande de décision préjudicielle porte sur l'interprétation de l'article 56 TFUE.

2 Cette question a été soulevée dans le cadre d'un litige opposant HIT hoteli, igralnice, turizem dd Nova Gorica et HIT LARIX, prirejanje posebnih iger na srečo in turizem dd (ci-après, ensemble, «HIT et HIT LARIX») au Bundesminister für Finanzen (ministre fédéral des Finances, ci-après le «ministère») au sujet du rejet par ce dernier des demandes d'autorisation de faire de la publicité en Autriche pour des casinos qu'elles exploitent en Slovénie.

Le cadre juridique

La réglementation nationale

3 L'article 21 de la loi fédérale sur les jeux de hasard (Glücksspielgesetz), du 28 novembre 1989 (BGBl. I, 620/1989, dans sa version publiée au BGBl. I, 54/2010, ci-après le «GSpG»), intitulé «Casinos, concession», précise les conditions d'attribution des concessions pour l'exploitation de casinos en Autriche. Il prévoit, notamment, que le concessionnaire doit revêtir la forme juridique d'une société de capitaux dotée d'un conseil de surveillance et établie en Autriche, qu'il doit disposer d'un capital social d'au moins 22 millions d'euros et que, compte tenu des circonstances, il doit être permis de présumer qu'il exploitera au mieux la concession dans le respect des règles édictées par le GSpG en matière de protection des joueurs et de prévention du blanchiment d'argent.

4 L'article 25 du GSpG, intitulé «Clients des casinos», contient, en substance, une série de mesures visant à protéger les joueurs contre les dangers liés au jeu, tels que le développement de la ludopathie ou l'incitation à des dépenses excessives (notamment, entrée au casino réservée exclusivement aux personnes majeures, obligation pour la direction du casino de demander des informations sur les joueurs paraissant dépendants au jeu à un organisme indépendant habilité à délivrer des données sur la solvabilité des personnes, entretien avec le joueur, le cas échéant, afin de déterminer si sa participation au jeu menace son minimum vital concret, interdiction d'entrée temporaire ou définitive).

5 Cet article prévoit également la possibilité pour les clients des casinos de former une action directe en matière civile à l'encontre de la direction du casino qui a manqué aux obligations qui lui sont imposées afin de protéger les joueurs, dans un délai de trois ans à compter de la perte que ces clients ont subie. La responsabilité de la direction du casino en rapport avec la validité du contrat de jeu ou avec des pertes dues au jeu est réglementée exhaustivement par cet article et elle est limitée au minimum vital concret.

6 L'article 56 du GSpG, intitulé «Publicité légale», prévoit:

«(1) Les concessionnaires et les titulaires d'autorisations au sens de la présente loi doivent observer une attitude responsable dans leurs annonces publicitaires. Le respect d'une telle attitude fait l'objet d'une surveillance exclusive du ministre fédéral des Finances et ne peut donner lieu à une action sur la base des articles 1er et suivants de la loi fédérale autrichienne contre la concurrence déloyale. L'obligation prévue à la première phrase du présent paragraphe ne constitue pas une norme protectrice au sens de l'article 1311 du code civil.

(2) Conformément aux principes établis au paragraphe 1, les casinos des États membres de l'Union européenne ou de l'Espace économique européen peuvent inciter les clients autrichiens, par voie publicitaire, à se rendre dans leurs établissements étrangers situés dans des États membres de l'Union [...] ou de l'Espace économique européen, à condition que l'exploitant du casino ait obtenu à cet effet une autorisation du [ministère]. Une telle autorisation doit être délivrée lorsque l'exploitant du casino a prouvé au [ministère] que:

1. la concession accordée pour l'exploitation du casino remplit les conditions de l'article 21 de la présente loi et est exploitée dans le pays ayant accordé la concession, lequel doit être un État membre de l'Union [...] ou de l'Espace économique européen, et que

2. les dispositions légales adoptées par cet État membre en matière de protection des joueurs correspondent au moins aux dispositions légales autrichiennes.

Si les mesures publicitaires ne satisfont pas aux conditions du paragraphe 1, le [ministère] peut interdire toute publicité à l'exploitant du casino étranger.»

Les faits au principal et la question préjudicielle

7 HIT et HIT LARIX sont deux sociétés anonymes établies en Slovénie. Elles y sont titulaires de concessions pour organiser certains jeux de hasard en Slovénie et proposent effectivement ces services dans plusieurs établissements situés dans ce même État membre.

8 HIT et HIT LARIX ont demandé à être autorisées, au titre de l'article 56 du GSpG, à faire de la publicité en Autriche pour leurs établissements de jeux situés en Slovénie, notamment pour des casinos. Par deux décisions adoptées le 14 juillet 2009, ces demandes ont été rejetées par le ministère au motif que HIT et HIT LARIX n'avaient pas prouvé que les dispositions légales slovènes en matière de jeux de hasard (ci-après la «législation slovène») assuraient un niveau de protection des joueurs comparable à celui prévu en Autriche, alors que la satisfaction d'une telle condition est nécessaire en vertu de l'article 56, paragraphe 2, point 2, du GSpG pour que les autorisations demandées puissent être octroyées.

9 HIT et HIT LARIX ont formé un recours contre ces décisions de refus en soutenant, pour l'essentiel, que lesdites décisions ont été adoptées en violation du droit à la libre prestation des services dont ces sociétés bénéficient en vertu du droit de l'Union.

10 Devant la juridiction de renvoi, le ministère fait valoir que HIT et HIT LARIX n'ont pas établi que la législation slovène prévoit, à charge de la direction des casinos, une obligation légale d'avertissement et d'exclusion ou un système de surveillance qui seraient comparables à ceux existants dans l'ordre juridique autrichien. Il ne serait pas non plus prouvé que la législation slovène contient des règles détaillées en matière de protection des mineurs dans les salles de jeux ni que les clients des casinos peuvent agir directement devant les juridictions civiles slovènes en cas de manquement du concessionnaire à ses obligations.

11 Le ministère soutient que l'obligation qui incombe à la République d'Autriche de protéger les consommateurs qui se trouvent sur son territoire ne disparaît pas lorsque ceux-ci sont incités par voie publicitaire à se rendre dans des casinos situés dans d'autres États membres appliquant des normes de protection nettement inférieures à celles en vigueur en Autriche, puisque tant ladite publicité que la fréquentation effective de ces établissements par des résidents autrichiens attirés par une telle publicité pourraient avoir des conséquences moralement et financièrement préjudiciables tant pour l'individu que pour la société et donc menacer sérieusement les personnes et les familles résidant en Autriche ainsi que la santé publique. En outre, la nécessité de vérifier l'existence de mesures de protection comparables découlerait de l'impératif de cohérence consacré par le droit de l'Union.

12 La juridiction de renvoi fait référence à la jurisprudence constante de la Cour et expose que, au vu de celle-ci, l'article 56, paragraphe 2, du GSpG constitue, en principe, une restriction à la libre prestation des services au sens de l'article 56 TFUE. Une telle restriction pourrait cependant être justifiée par des raisons impérieuses d'intérêt général à la condition qu'elle soit proportionnée.

13 Ainsi, la juridiction de renvoi rappelle que, selon la jurisprudence de la Cour, parmi les raisons impérieuses d'intérêt général qui pourraient justifier une restriction à la libre prestation des services figurent les objectifs des réglementations nationales dans le domaine des jeux et des paris qui tendent tant à la protection des destinataires des services concernés que, plus généralement, à celle des consommateurs ainsi qu'à la protection de l'ordre social. Elle ajoute que, en l'absence d'une législation harmonisée au niveau européen dans le domaine des jeux de hasard, il appartient à chaque État membre de définir le niveau de protection des joueurs qu'il entend assurer.

14 En l'occurrence, la juridiction de renvoi n'exclut pas que les motifs sous-tendant la réglementation nationale en cause puissent justifier la restriction à la libre prestation des services, compte tenu du pouvoir d'appréciation reconnu aux États membres en la matière par la jurisprudence de la Cour.

15 C'est dans ces conditions que le Verwaltungsgerichtshof a décidé de surseoir à statuer et de poser à la Cour la question préjudicielle suivante:

«Une règle établie par un État membre, en vertu de laquelle une publicité visant à promouvoir dans ledit État des établissements de casino situés à l'étranger n'est autorisée qu'à condition que les dispositions légales applicables dans ces établissements en matière de protection des joueurs soient conformes aux dispositions nationales, est-elle compatible avec la libre prestation des services?»

Sur la question préjudicielle

Sur l'existence de restrictions à la libre prestation des services

16 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 (voir, notamment, arrêt du 4 octobre 2011, Football Association Premier League e.a., C-403/08 et C-429/08, Rec. p. I-9083, point 85 et jurisprudence citée).

17 Plus précisément, 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 (voir, en ce sens, arrêt du 8 juillet 2010, Sjöberg et Gerdin, C-447/08 et C-448/08, Rec. p. I-6921, points 33 et 34).

18 De même, une réglementation nationale, telle que celle en cause au principal, constitue une restriction à la libre prestation des services dans la mesure où elle gêne l'accès des consommateurs résidant en Autriche aux services offerts dans les casinos situés dans un autre État membre en soumettant la promotion de ces activités en Autriche à un régime d'autorisation exigeant, notamment, que l'exploitant du casino concerné prouve que les dispositions légales en matière de protection des joueurs adoptées dans l'État membre dans lequel est exploité ledit casino correspondent au moins aux dispositions légales autrichiennes en la matière (ci-après la «condition litigieuse»).

19 Par conséquent, il y a lieu de constater qu'une réglementation telle que celle en cause au principal constitue une restriction à la libre prestation des services garantie par l'article 56 TFUE.

Sur la justification de la restriction à la libre prestation des services

20 Il convient d'examiner dans quelle mesure la restriction en cause au principal peut être admise au titre des mesures dérogatoires expressément prévues aux articles 51 TFUE et 52 TFUE, applicables en la matière en vertu de l'article 62 TFUE, ou justifiée, conformément à la jurisprudence de la Cour, par des raisons impérieuses d'intérêt général.

21 À cet égard, il ressort de la jurisprudence de la Cour que les restrictions aux activités des jeux de hasard peuvent être justifiées par des raisons impérieuses d'intérêt général, telles que la protection des consommateurs et la prévention de la fraude et de l'incitation des citoyens à une dépense excessive liée au jeu (voir, en ce sens, arrêt du 8 septembre 2010, Carmen Media Group, C-46/08, Rec. p. I-8149, point 55 et jurisprudence citée).

22 Toutefois, les restrictions imposées par les États membres doivent satisfaire aux conditions qui ressortent de la jurisprudence de la Cour en ce qui concerne leur proportionnalité, c'est-à-dire être propres à garantir la réalisation de l'objectif poursuivi et ne pas aller au-delà de ce qui est nécessaire pour atteindre cet objectif. Il y a lieu, en outre, de rappeler, dans ce contexte, qu'une législation nationale n'est propre à garantir la réalisation de l'objectif invoqué que si elle répond véritablement au souci de l'atteindre d'une manière cohérente et systématique. En tout état de cause, ces restrictions doivent être appliquées de manière non discriminatoire (voir, en ce sens, arrêt du 8 septembre 2009, Liga Portuguesa de Futebol Profissional et Bwin International, C-42/07, Rec. p. I-7633, points 59 à 61 ainsi que jurisprudence citée).

23 En l'occurrence, il est constant que l'objectif poursuivi par la réglementation nationale en cause et, notamment, par la condition litigieuse vise la protection des consommateurs contre les risques liés aux jeux de hasard, ce qui, ainsi qu'il ressort du point 21 du présent arrêt, est susceptible de constituer une raison impérieuse d'intérêt général de nature à justifier des restrictions à la libre prestation des services.

24 À cet égard, la Cour a itérativement jugé que 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 en la matière, il appartient à chaque État membre d'apprécier, dans ces domaines, selon sa propre échelle de valeurs, les exigences que comporte la protection des intérêts concernés (arrêt Liga Portuguesa de Futebol Profissional et Bwin International, précité, point 57 ainsi que jurisprudence citée).

25 Ainsi, la seule circonstance qu'un État membre a choisi un système de protection différent de celui adopté par un autre État membre ne saurait avoir d'incidence sur l'appréciation de la proportionnalité des dispositions prises en la matière. Celles-ci doivent seulement être appréciées au regard des objectifs poursuivis par les autorités compétentes de l'État membre concerné et du niveau de protection qu'elles entendent assurer (arrêt Liga Portuguesa de Futebol Profissional et Bwin International, précité, point 58 ainsi que jurisprudence citée).

26 En l'occurrence, le gouvernement autrichien estime que la restriction à la libre prestation des services en cause au principal n'est pas disproportionnée par rapport aux objectifs poursuivis. Ainsi, le nombre de casinos serait limité en Autriche à un maximum de quinze et les exploitants de casinos seraient tenus d'observer des règles strictes en matière de protection des joueurs, telles que le devoir de conserver l'identité de ces derniers au moins pendant cinq ans ou celui de la direction du casino d'observer le comportement du joueur afin de déterminer si la fréquence et l'intensité de sa participation au jeu menacent son minimum vital.

27 Selon ce même gouvernement, en pratique, l'application de ces règles préventives aurait conduit à une limitation importante du nombre de joueurs, plus de 80 000 personnes ayant été en 2011 soumises à des restrictions ou à des interdictions d'entrée dans les casinos autrichiens. Partant, en l'absence de ladite condition litigieuse, les joueurs seraient davantage incités à franchir la frontière et à s'exposer à des risques plus importants dans des casinos situés dans d'autres États membres où des garanties réglementaires similaires de protection ne seraient, le cas échéant, pas assurées.

28 À cet égard, il résulte de la condition litigieuse que l'octroi d'une autorisation de faire de la publicité en Autriche pour des casinos établis à l'étranger dépend d'une comparaison préalable des niveaux de protection des joueurs existant dans les différents ordres juridiques concernés.

29 Un tel régime d'autorisation est, dans son principe, susceptible de remplir la condition de proportionnalité s'il se borne à subordonner l'autorisation de faire de la publicité pour des établissements de jeux établis dans un autre État membre à la condition que la réglementation de ce dernier apporte des garanties en substance équivalentes à celles de la réglementation nationale au regard du but légitime de protéger ses résidents contre les risques liés aux jeux de hasard.

30 Une telle condition ne paraît pas constituer pour les opérateurs une charge excessive compte tenu de l'objectif, reconnu par la Cour comme une raison impérieuse d'intérêt général, de protéger la population contre les risques inhérents aux jeux de hasard.

31 Les États membres étant libres de fixer les objectifs de leur politique en matière de jeux de hasard et de définir avec précision le niveau de protection recherché (voir arrêt Liga Portuguesa de Futebol Profissional et Bwin International, précité, point 59 ainsi que jurisprudence citée), il convient de constater qu'une réglementation telle que celle en cause au principal ne va pas au-delà de ce qui est nécessaire dès lors qu'elle se limite à exiger, pour que l'autorisation de faire de la publicité soit accordée, qu'il soit établi que, dans l'autre État membre, la réglementation applicable assure une protection en substance d'un niveau équivalent contre les risques du jeu à celui qu'elle garantit elle-même.

32 Il en irait toutefois autrement, et cette réglementation devrait alors être regardée comme disproportionnée, si elle exigeait que, dans l'autre État membre, les règles soient identiques ou si elle imposait des règles sans rapport direct avec la protection contre les risques du jeu.

33 Dans le cadre de la procédure visée à l'article 267 TFUE, lequel est fondé sur une nette séparation des fonctions entre les juridictions nationales et la Cour, toute appréciation des faits relève de la compétence du juge national (voir arrêt du 8 septembre 2010, Stoß e.a., C-316/07, C-358/07 à C-360/07, C-409/07 et C-410/07, Rec. p. I-8069, point 46 et jurisprudence citée).

34 Ainsi, il revient à la juridiction de renvoi de s'assurer que la condition litigieuse se borne à subordonner l'autorisation de faire de la publicité pour des établissements de jeux établis dans un autre État membre à la condition que la réglementation de ce dernier apporte des garanties en substance équivalentes à celles de la réglementation nationale au regard du but légitime de protéger les particuliers contre les risques liés aux jeux de hasard.

35 La juridiction de renvoi pourra, notamment, s'interroger sur le point de savoir si, par le renvoi qu'il opère à l'article 21, dans son ensemble, l'article 56, paragraphe 2, point 1, du GSpG n'impose pas de conditions qui vont au-delà de la protection des consommateurs.

36 Eu égard à ce qui précède, il convient de répondre à la question posée que l'article 56 TFUE doit être interprété en ce sens qu'il ne s'oppose pas à la réglementation d'un État membre en vertu de laquelle la publicité visant à promouvoir dans ledit État des établissements de casino situés dans un autre État membre n'est autorisée qu'à condition que les dispositions légales adoptées dans cet autre État membre en matière de protection des joueurs apportent des garanties en substance équivalentes à celles des dispositions légales correspondantes en vigueur dans le premier État membre.

Sur les dépens

37 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 (quatrième chambre) dit pour droit:

L'article 56 TFUE doit être interprété en ce sens qu'il ne s'oppose pas à la réglementation d'un État membre en vertu de laquelle la publicité visant à promouvoir dans ledit État des établissements de casino situés dans un autre État membre n'est autorisée qu'à condition que les dispositions légales adoptées dans cet autre État membre en matière de protection des joueurs apportent des garanties en substance équivalentes à celles des dispositions légales correspondantes en vigueur dans le premier État membre.

Signatures