ARRÊT DE LA COUR (huitième chambre)

30 juin 2011 *

Dans l'affaire C-212/08,

ayant pour objet une demande de décision préjudicielle au titre de l'article 234 CE, introduite par le Conseil d'État (France), par décision du 9 mai 2008, parvenue à la Cour le 21 mai 2008, dans la procédure

Zeturf Ltd

contre

Premier ministre,

LA COUR (huitième chambre),

composée de M. K. Schiemann (rapporteur), président de chambre, Mmes C. Toader et A. Prechal, juges,

* Langue de procédure: le français.

avocat général: M. N. Jääskinen,
greffier: Mme R. Şereş, administrateur,

vu la procédure écrite et à la suite de l'audience du 8 décembre 2010,

considérant les observations présentées:

— pour Zeturf Ltd, par Mes O. Delgrange et M. Riedel, avocats,

— pour le Groupement d'intérêt économique Pari Mutuel Urbain, par Mes P. de Montalembert, P. Pagès et C.-L. Saumon, avocats,

— pour le gouvernement français, par Mmes E. Belliard et N. Rouam ainsi que par MM. G. de Bergues et B. Messmer, en qualité d'agents,

— pour le gouvernement belge, par Mmes C. Pochet et L. Van den Broeck, en qualité d'agents, assistées de Me P. Vlæminck, advocaat,

— pour le gouvernement allemand, par MM. M. Lumma et B. Klein, en qualité d'agents,

— pour le gouvernement grec, par Mmes E.-M. Mamouna, M. Tassopoulou et G. Papadaki, en qualité d'agents,

— pour le gouvernement maltais, par Mme A. Buhagiar ainsi que par MM. S. Camilleri et J. Borg, en qualité d'agents,

— pour le gouvernement portugais, par MM. L. Inez Fernandes et P. Mateus Calado, en qualité d'agents,

— pour la Commission européenne, par Mme C. Vrignon et M. E. Traversa, 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 des articles 49 CE et 50 CE.

2 Cette demande a été présentée dans le cadre d'un litige opposant Zeturf Ltd (ci-après «Zeturf»), une société de droit maltais, au Premier ministre français à propos d'une décision implicite de ce dernier portant refus de procéder à l'abrogation de mesures nationales conférant un monopole, en France, pour la gestion des paris hippiques hors hippodromes au Groupement d'intérêt économique Pari Mutuel Urbain (ci-après le «PMU»).

Le cadre juridique

La réglementation de l'Union

3 La directive 90/428/CEE du Conseil, du 26 juin 1990, concernant les échanges d'équidés destinés à des concours et fixant les conditions de participation à ces concours (JO L 224, p. 60), a, aux termes de son deuxième considérant, pour objectif de fixer au niveau communautaire des règles relatives aux échanges intracommunautaires d'équidés destinés à des concours.

4 Le cinquième considérant de ladite directive est libellé comme suit:

«considérant que les échanges d'équidés destinés à des concours et la participation à ces concours peuvent être compromis par les disparités existant dans les réglementations concernant l'affectation d'un pourcentage du montant des gains et profits à la sauvegarde, la promotion et l'amélioration de l'élevage dans les États membres; […]»

5 L'article 1er de la même directive dispose que celle-ci «établit les conditions d'échange des équidés destinés à des concours et les conditions de participation de ces équidés à ces concours».

6 Aux termes de l'article 2, second alinéa, de la directive 90/428, «on entend par 'concours' toute compétition hippique».

7 L'article 3 de ladite directive prohibe toute discrimination, dans les règles du concours, à l'encontre des équidés enregistrés dans un État membre ou originaires d'un État membre autre que celui dans lequel le concours est organisé.

8 L'article 4 de la même directive dispose:

«1. Les obligations énoncées à l'article 3 valent notamment pour:

[…]

c) les gains ou profits qui peuvent résulter du concours.

2. Toutefois:

[…]

— les États membres sont autorisés à réserver, pour chaque concours ou type de concours, par l'intermédiaire des organismes officiellement agréés ou reconnus à cet effet, un certain pourcentage du montant des gains ou profits visés au paragraphe 1 point c) à la sauvegarde, la promotion et l'amélioration de l'élevage.

[…]»

La réglementation nationale

L'organisation des courses de chevaux

9 L'article 1er de la loi du 2 juin 1891 ayant pour objet de réglementer l'autorisation et le fonctionnement des courses de chevaux (*Bulletin des lois* 1891, nº 23707), dans sa version applicable au litige au principal (ci-après la «loi de 1891»), prévoit:

«Aucun champ de courses ne peut être ouvert sans l'autorisation préalable du ministre de l'Agriculture.»

10 L'article 2 de la loi de 1891 dispose:

«Sont seules autorisées les courses de chevaux ayant pour but exclusif l'amélioration de la race chevaline et organisées par des sociétés dont les statuts sociaux auront été approuvés par le ministre de l'Agriculture, après avis du conseil supérieur des haras.»

11 L'article 1er du décret nº 97-456, du 5 mai 1997, relatif aux sociétés de courses de chevaux et au pari mutuel (JORF du 8 mai 1997, p. 7012), dans sa version applicable au litige au principal (ci-après le «décret de 1997»), est libellé comme suit:

«Les sociétés de courses de chevaux sont régies par les dispositions de la loi du 1er juillet 1901 relative au contrat d'association dans la mesure où ces dispositions ne sont pas contraires à celles de la loi [de 1891] et des règlements pris pour son application.

Les sociétés de courses ont pour objet l'organisation des courses de chevaux et des activités directement liées à cet objet ou pour lesquelles elles sont habilitées par la loi.

Les statuts des sociétés sont approuvés par le ministre chargé de l'agriculture et doivent satisfaire, notamment, aux conditions prévues par le présent titre. Les statuts des sociétés de courses […] doivent être conformes à des statuts types arrêtés par le ministre.»

12 À la date des faits au principal, les sociétés de courses devaient soumettre au ministre de l'Agriculture des statuts conformes aux statuts types figurant à l'annexe de l'arrêté du 26 décembre 1997 relatif aux statuts types des sociétés de courses de chevaux (JORF du 14 février 1998, p. 2344).

13 L'article 3 du décret de 1997 prévoit:

«L'autorisation d'organiser des courses de chevaux est accordée pour un an, après avis du préfet, par le ministre chargé de l'agriculture; elle peut être retirée, avant son terme normal, aux sociétés qui auraient méconnu des dispositions législatives ou réglementaires ou manqué aux obligations résultant de leurs statuts.

Les statuts doivent prévoir qu'une société de courses à laquelle l'autorisation d'organiser des courses de chevaux n'a pas été accordée trois années de suite est dissoute de plein droit.»

L'organisation des paris hippiques

14 Les paris hippiques sont soumis à un principe général d'interdiction qui découle de l'article 4 de la loi de 1891, en vertu duquel quiconque aura, en quelque lieu et sous quelque forme que ce soit, offert de recevoir ou reçu des paris sur les courses de chevaux, soit directement, soit par intermédiaire, sera puni d'emprisonnement et d'une amende.

15 Cependant, l'État autorise certaines sociétés de courses de chevaux à organiser des paris hippiques. Ainsi, l'article 5, premier alinéa, de la loi de 1891 énonce:

«[…] les sociétés remplissant les conditions prescrites par l'article 2 pourront, en vertu d'une autorisation spéciale et toujours révocable du ministre de l'Agriculture, et moyennant un prélèvement fixe en faveur des œuvres locales de bienfaisance et de l'élevage, organiser le pari mutuel, mais sans que cette autorisation puisse infirmer les autres dispositions de l'article 4.»

16 Concernant cette possibilité offerte aux sociétés de courses d'organiser des paris hippiques, l'article 27 du décret de 1997 institue un monopole en faveur du PMU pour l'acceptation de paris hors hippodromes dans les termes suivants:

«Les sociétés de courses autorisées à organiser le pari mutuel hors les hippodromes, dans les conditions fixées par l'article 5 de la loi [de 1891] susvisée, en confient la gestion, pour leur compte, à un groupement d'intérêt économique qu'elles constituent entre elles dans les conditions fixées par l'ordonnance du 23 septembre 1967 susvisée. Les statuts de cet organisme, dénommé Pari mutuel urbain (PMU), sont approuvés par le ministre chargé de l'agriculture et le ministre chargé du budget.

Les sociétés mères définies à l'article 2 peuvent également confier à ce groupement d'intérêt économique la gestion, pour leur compte, du pari mutuel sur leurs hippodromes.

Lorsque ce groupement d'intérêt économique autorise des personnes privées à exploiter des postes d'enregistrement des paris, cette autorisation doit intervenir après enquête et avis favorable du ministre de l'Intérieur.»

17 L'arrêté du 13 septembre 1985 portant règlement du pari mutuel (JORF du 18 septembre 1985, p. 10714), tel que modifié par l'arrêté du 29 août 2001 (JORF du 28 septembre 2001, p. 15333, ci-après l'«arrêté de 1985»), ajoute la possibilité de parier par Internet. Le site Internet du PMU constitue l'un des cinq plus gros sites marchands en France.

L'organisation du PMU et l'encadrement de ses activités

18 L'article 3 des statuts du PMU prévoit:

«Le [PMU] a pour objet la mise en œuvre, au profit de chacune des sociétés de courses membres du [PMU], d'un ensemble de moyens techniques, administratifs, juridiques, financiers et de personnel nécessaires au service permanent et continu du pari mutuel hors des hippodromes ainsi que sur des hippodromes des sociétés mères pour tout ou partie des réunions qu'elles organisent.

Il peut prendre et assurer la gestion de toutes participations dans des sociétés, groupements, ou entités juridiques français ou étrangers participant en France ou à l'étranger, directement ou indirectement, à l'organisation du pari mutuel ainsi qu'à tout service connexe à cette activité.

Il met en œuvre toute activité complémentaire et directement utile à l'accomplissement de son objet principal.

De même que celui de chacune des sociétés membres, l'objet du [PMU] est désintéressé et non lucratif et présente un caractère civil.»

19 L'article 29 du décret de 1997 dispose ce qui suit en ce qui concerne la composition du conseil d'administration du PMU:

«Le [PMU] est administré par un conseil de dix membres nommés par l'assemblée:

Le président-directeur général du [PMU] qui, présenté par les sociétés membres, peut être pris en dehors des membres de l'assemblée et qui doit être agréé par le ministre chargé de l'agriculture et le ministre chargé du budget;

Le directeur général délégué, proposé par le président et qui doit être agréé par le ministre chargé de l'agriculture et le ministre chargé du budget;

Quatre représentants des sociétés membres du [PMU];

Quatre représentants de l'État, dont deux proposés par le ministre chargé de l'agriculture et deux proposés par le ministre chargé du budget.

Le mandat du président-directeur général du [PMU] est de quatre ans renouvelables. Le mandat du directeur général délégué prend fin en même temps que celui du président-directeur général qui l'a proposé.

Lors des délibérations du conseil, chaque membre dispose d'une voix; toutefois, le président-directeur général dispose d'une voix prépondérante en cas d'égalité des suffrages. Le contrôleur d'État et le commissaire du gouvernement assistent aux réunions du conseil sans prendre part aux votes.»

20 L'article 40 du décret de 1997 prévoit un contrôle des courses de chevaux et des paris hippiques dans les termes suivants:

«Le contrôle et la surveillance des courses de chevaux et du pari mutuel sont assurés conjointement par les agents de la direction de l'espace rural et de la forêt du ministère de l'Agriculture, par les fonctionnaires du service de police chargé des courses de chevaux au ministère de l'Intérieur et par les comptables supérieurs du Trésor ou leurs représentants.

Les agents chargés du contrôle et de la surveillance des courses de chevaux et du pari mutuel peuvent se faire présenter tous documents et pièces en rapport avec ces activités. Ils ont accès avant, pendant et après les courses à tous les locaux et installations où s'effectuent la prise et la centralisation des paris sur et hors les hippodromes. […]»

21 Quant aux modalités et aux types de paris que le PMU peut proposer, l'article 39 du décret de 1997 dispose:

«Le règlement du pari mutuel est arrêté par le ministre chargé de l'agriculture et le ministre chargé du budget, sur proposition du [PMU] et après avis du ministre de l'Intérieur. Il est publié au *Journal officiel de la République française*.»

22 Aux termes de l'article 1er de l'arrêté de 1985:

«Les paris faisant l'objet du présent arrêté consistent en la prévision d'un événement lié à l'arrivée d'une ou plusieurs courses de chevaux organisées par des sociétés habilitées à cet effet par le ministre de l'Agriculture sur des hippodromes ayant fait l'objet d'une autorisation d'ouverture, le déroulement des épreuves étant régi par les divers codes des courses.

Un arrêté du ministre de l'Agriculture précise pour chaque société les types de paris autorisés.»

23 L'article 2, premier alinéa, de l'arrêté de 1985 prévoit:

«Le principe du pari mutuel implique que les enjeux engagés par les parieurs sur un type de pari donné sont redistribués entre les parieurs gagnants de ce même type de pari, après déduction des prélèvements fixés par la réglementation en vigueur.»

24 L'article 8, premier alinéa, de l'arrêté de 1985 réaffirme le principe de l'interdiction générale des paris hippiques dans les termes suivants:

«Il est interdit à toute personne d'engager ou d'accepter des paris sur les courses organisées en France sans passer par les services du pari mutuel français.»

25 Les mises dans les paris passés auprès du PMU sont redistribuées aux parieurs à concurrence d'environ 74 %. Quelque 12 % sont prélevés par l'État, environ 8 % bénéficient à la filière équine et quelque 5 % couvrent les frais de collecte et de traitement des paris par le PMU.

Le litige au principal et les questions préjudicielles

26 Zeturf est une société prestataire de services de paris hippiques sur Internet. Elle bénéficie d'une licence délivrée par l'autorité maltaise de régulation des jeux de hasard et propose, notamment, des paris sur des courses hippiques françaises à partir de son site Internet.

27 Le 18 juillet 2005, Zeturf a demandé au ministre de l'Agriculture d'abroger l'article 27 du décret de 1997, en particulier le premier alinéa de cet article, conférant au PMU un monopole pour la gestion des paris hippiques hors hippodromes.

28 Ledit ministre n'ayant pas répondu à cette demande, il en est résulté une décision implicite de rejet que Zeturf a attaquée devant la juridiction de renvoi. Cette société a également demandé à la juridiction de renvoi d'enjoindre au Premier ministre et au ministre de l'Agriculture, sous astreinte de 150 euros par jour de retard à compter de la notification de la décision à intervenir, d'abroger le premier alinéa dudit article 27.

29 Le recours introduit par Zeturf devant le Conseil d'État est notamment fondé sur une violation de la libre prestation des services garantie par l'article 49 CE.

30 La juridiction de renvoi a constaté à cet égard que l'article 27, premier alinéa, du décret de 1997 constitue une restriction à la libre prestation des services en ce qu'il est de nature à limiter, pour les prestataires d'un État membre autre que la République française, l'exploitation des paris hippiques hors hippodromes en France.

31 Elle reconnaît toutefois qu'une telle restriction peut être admise au titre des mesures dérogatoires prévues par le traité CE ou justifiée par des raisons impérieuses d'intérêt général si elle répond aux exigences imposées par le droit de l'Union quant à sa proportionnalité.

32 Devant la juridiction de renvoi, Zeturf soutient notamment que les autorités nationales compétentes n'ont pas démontré l'existence d'une raison impérieuse d'intérêt général justifiant ladite restriction, que, même en supposant qu'elle puisse être établie, cette restriction n'est pas proportionnée aux objectifs poursuivis et que le PMU conduit une politique commerciale expansionniste fondée sur l'incitation au jeu et à la dépense qui n'est pas cohérente avec les buts de la réglementation nationale applicable.

33 En revanche, lesdites autorités font valoir, devant la juridiction de renvoi, que le monopole conféré au PMU a pour but la protection de l'ordre social, eu égard aux effets du jeu sur les individus et la société, et celle de l'ordre public, en vue de lutter contre l'utilisation des jeux d'argent à des fins criminelles ou frauduleuses, et qu'un tel monopole contribue en outre au développement rural par le financement de la filière équine. La politique de croissance du PMU serait par ailleurs justifiée par l'objectif de lutter efficacement contre la tentation du jeu en maintenant une offre légale attrayante pour que les joueurs s'orientent vers des activités autorisées et réglementées.

34 Dans ces conditions, le Conseil d'État a décidé de surseoir à statuer et de poser à la Cour les questions préjudicielles suivantes:

«1) Les articles [49 CE] et [50 CE] doivent-ils être interprétés comme s'opposant à une réglementation nationale qui consacre un régime d'exclusivité des paris hippiques hors hippodromes en faveur d'un opérateur unique sans but lucratif laquelle, si elle semble propre à garantir l'objectif de lutte contre la criminalité et ainsi de protection de l'ordre public d'une manière plus efficace que ne le feraient des mesures moins restrictives, s'accompagne pour neutraliser le risque d'émergence

de circuits de jeu non autorisés et canaliser les joueurs vers l'offre légale d'une politique commerciale dynamique de l'opérateur qui n'atteint pas en conséquence complètement l'objectif de réduire les occasions de jeu?

2) Convient-il, pour apprécier si une réglementation nationale telle que celle en vigueur en France, qui consacre un régime d'exclusivité de gestion du pari mutuel hors hippodromes en faveur d'un opérateur unique sans but lucratif, contrevient aux articles [49 CE] et [50 CE], d'apprécier l'atteinte à la libre prestations de services du seul point de vue des restrictions apportées à l'offre de paris hippiques en ligne ou de prendre en considération l'ensemble du secteur des paris hippiques quelle que soit la forme sous laquelle ceux-ci sont proposés et accessibles aux joueurs?»

Sur les questions préjudicielles

35 Ainsi qu'il a été relevé au point 30 du présent arrêt, la juridiction de renvoi a constaté que la réglementation française en matière de paris hippiques en cause au principal constitue une entrave à la libre prestation des services. Les questions posées ne concernent donc que le caractère justifié ou non de cette entrave.

Sur la première question

36 Afin de répondre à la première question, il convient d'examiner, en premier lieu, les conditions dans lesquelles l'article 49 CE permet l'institution d'un régime d'exclusivité pour l'organisation des paris hippiques hors hippodromes en faveur d'un opérateur unique, tel que celui en cause au principal, et, en second lieu, dans quelle mesure

la poursuite d'une politique commerciale dynamique par cet opérateur bénéficiant d'un tel droit exclusif peut être cohérente avec les objectifs poursuivis par ce régime d'exclusivité.

Les conditions d'institution d'un régime d'exclusivité pour l'organisation des paris hippiques

37 À titre liminaire, il convient de rappeler qu'une restriction à la libre prestation des services, telle que celle constatée par la juridiction de renvoi, peut être admise au titre des mesures dérogatoires expressément prévues aux articles 45 CE et 46 CE, applicables en la matière en vertu de l'article 55 CE, ou justifiée, conformément à la jurisprudence de la Cour, par des raisons impérieuses d'intérêt général (arrêt du 8 septembre 2009, Liga Portuguesa de Futebol Profissional et Bwin International, C-42/07, Rec. p. I-7633, point 55).

38 S'agissant, plus concrètement, des justifications susceptibles d'être admises, la Cour a observé que les objectifs poursuivis par les législations nationales adoptées dans le domaine des jeux et des paris, considérés dans leur ensemble, se rattachent, 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 (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 74 et jurisprudence citée).

39 La Cour a, par ailleurs, itérativement souligné que les particularités d'ordre moral, religieux ou culturel ainsi que les conséquences moralement et financièrement préjudiciables pour l'individu et la société qui entourent les jeux et les paris peuvent être de nature à justifier l'existence, au profit des autorités nationales, d'un pouvoir

d'appréciation suffisant pour déterminer, selon leur propre échelle de valeurs, les exigences que comporte la protection du consommateur et de l'ordre social (arrêt Stoß e.a., précité, point 76 et jurisprudence citée).

40 Par conséquent, les États membres sont, en principe, libres de fixer les objectifs de leur politique en matière de jeux de hasard et, le cas échéant, de définir avec précision le niveau de protection recherché (voir, en ce sens, arrêt Liga Portuguesa de Futebol Profissional et Bwin International, précité, point 59).

41 Un État membre cherchant à assurer un niveau de protection particulièrement élevé peut, par conséquent, ainsi que la Cour l'a admis dans sa jurisprudence, être fondé à considérer que seul l'octroi de droits exclusifs à un organisme unique soumis à un contrôle étroit de la part des pouvoirs publics est de nature à leur permettre de maîtriser les risques liés au secteur des jeux de hasard et de poursuivre l'objectif de prévention de l'incitation à des dépenses excessives liées aux jeux et de lutte contre l'assuétude au jeu d'une façon suffisamment efficace (voir, en ce sens, arrêt Stoß e.a., précité, points 81 et 83).

42 Il est en effet loisible aux autorités publiques nationales de considérer que le fait que, en leur qualité de contrôleur de l'organisme investi du monopole, elles disposeront de moyens additionnels leur permettant d'influer sur la conduite de celui-ci en dehors des mécanismes régulateurs et de surveillances légaux est susceptible de leur assurer une meilleure maîtrise de l'offre de jeux de hasard et de meilleures garanties d'efficacité dans la mise en œuvre de leur politique qu'en cas d'exercice de ces activités par des opérateurs privés en situation de concurrence, ces derniers fussent-ils assujettis à un système d'autorisation et soumis à un régime de contrôle et de sanctions (arrêt Stoß e.a., précité, point 82).

43 Il demeure, néanmoins, que les restrictions imposées doivent satisfaire aux conditions qui ressortent de la jurisprudence de la Cour en ce qui concerne leur proportionnalité, ce qu'il incombe aux juridictions nationales de vérifier (arrêts précités Liga Portuguesa de Futebol Profissional et Bwin International, points 59 et 60, ainsi que Stoß e.a., points 77 et 78).

44 Dans le contexte de l'affaire au principal et à la lumière des observations soumises à la Cour, il convient d'apporter à cet égard des précisions relatives, d'une part, à la vérification des objectifs poursuivis par la réglementation nationale et, d'autre part, au contrôle effectivement exercé par les pouvoirs publics sur le PMU.

— Sur les objectifs poursuivis par la réglementation nationale

45 Il ressort du dossier transmis par la juridiction de renvoi à la Cour ainsi que des observations du gouvernement français devant cette dernière que la réglementation nationale poursuit trois objectifs, dont les deux principaux sont, d'une part, la lutte contre la fraude ainsi que le blanchiment d'argent dans le secteur des paris hippiques et, d'autre part, la protection de l'ordre social eu égard aux effets des jeux de hasard sur les individus et la société. Le troisième objectif, invoqué seulement à titre subsidiaire par le PMU et le gouvernement français, est celui de contribuer au développement rural par le financement de la filière équine.

46 Les deux premiers de ces objectifs figurent, ainsi qu'il a été relevé au point 38 du présent arrêt, au nombre de ceux ayant été reconnus comme pouvant justifier des entraves à la libre prestation des services en matière de jeux de hasard. Toutefois, ainsi qu'il a été rappelé au point 41 de cet arrêt, l'institution d'une mesure aussi restrictive qu'un monopole ne saurait se justifier qu'en vue d'assurer un niveau de protection particulièrement élevé en ce qui concerne ces objectifs.

47 Il incombera par conséquent à la juridiction de renvoi de vérifier que les autorités nationales visaient véritablement, à la date des faits au principal, à assurer un niveau de protection particulièrement élevé et que, au regard de ce niveau de protection recherché, l'institution d'un monopole pouvait effectivement être considérée comme nécessaire.

48 Il convient de rappeler, dans ce contexte, que le simple fait que l'autorisation et le contrôle d'un certain nombre d'opérateurs privés peuvent s'avérer plus onéreux pour les autorités nationales qu'une tutelle exercée sur un opérateur unique est sans pertinence. Il ressort en effet de la jurisprudence de la Cour que des inconvénients administratifs ne constituent pas un motif susceptible de justifier une entrave à une liberté fondamentale garantie par le droit de l'Union (voir, en ce sens, arrêts du 14 septembre 2006, Centro di Musicologia Walter Stauffer, C-386/04, Rec. p. I-8203, point 48, et du 27 janvier 2009, Persche, C-318/07, Rec. p. I-359, point 55).

49 En ce qui concerne le niveau de protection recherché par les autorités nationales au regard des objectifs invoqués, Zeturf fait notamment valoir que des sommes importantes d'argent seraient blanchies régulièrement au moyen d'un trafic de billets gagnants du PMU, ce qui serait possible uniquement en raison du fait que les paris sont effectués de manière anonyme auprès du PMU et qu'il est donc impossible d'identifier le parieur. Zeturf ajoute par ailleurs que cette technique de blanchiment d'argent serait notoire et attestée par des rapports d'activité de la cellule française de lutte antiblanchiment, dénommée «Tracfin», dépendant des ministres de l'Économie, des Finances et de l'Emploi ainsi que du Budget, des Comptes publics et de la Fonction publique.

50 Il incombe à la juridiction de renvoi d'examiner dans quelle mesure ces allégations sont établies et si une éventuelle tolérance envers de telles pratiques est compatible avec la poursuite d'un niveau de protection élevé.

51 En ce qui concerne le troisième objectif de la réglementation en cause au principal, invoqué à titre subsidiaire par le gouvernement français, il convient de constater que le développement rural, tel qu'identifié par ce gouvernement, peut être assimilé, dans le cadre de l'affaire au principal, au financement d'activités désintéressées ou d'intérêt général dans le contexte ayant donné lieu à l'arrêt du 24 mars 1994, Schindler (C-275/92, Rec. p. I-1039).

52 La Cour a précisé à cet égard à plusieurs reprises que, bien qu'il ne soit pas indifférent que le prélèvement sur les recettes provenant des jeux de hasard autorisés puisse participer, de manière significative, au financement de telles activités, un tel motif ne pourrait constituer qu'une conséquence bénéfique accessoire et non la justification réelle de la politique restrictive mise en place (voir, en ce sens, arrêts Schindler, précité, point 60, et du 21 octobre 1999, Zenatti, C-67/98, Rec. p. I-7289, point 36). Il est en effet de jurisprudence constante que les motifs économiques ne figurent pas au nombre des raisons énoncées aux articles 45 CE ainsi que 46 CE et ne constituent pas une raison impérieuse d'intérêt général pouvant être invoquée pour justifier une restriction à la liberté d'établissement ou à la libre prestation des services (voir, en ce sens, arrêts du 6 novembre 2003, Gambelli e.a., C-243/01, Rec. p. I-13031, point 61 et jurisprudence citée, ainsi que du 6 octobre 2009, Commission/Espagne, C-153/08, Rec. p. I-9735, point 43).

53 Il en résulte a fortiori qu'un tel objectif ne saurait justifier l'institution d'une mesure aussi restrictive qu'un monopole. L'objectif subsidiaire, selon lequel l'institution d'un monopole dans le domaine des paris hippiques hors hippodromes vise à contribuer au développement rural, ne saurait par conséquent constituer une justification de l'entrave à la libre prestation de services instaurée par la réglementation nationale en cause au principal.

54 Par ailleurs, il convient de constater que, contrairement à ce que fait valoir le gouvernement français, l'article 4, paragraphe 2, de la directive 90/428 n'autorise ni implicitement ni explicitement l'affectation du produit des paris hippiques à la sauvegarde, à la promotion et à l'amélioration de l'élevage des équidés. Cette directive n'a pas pour objectif de réglementer les jeux de hasard liés aux courses hippiques. Elle ne

vise qu'à éliminer toute discrimination à l'encontre des chevaux enregistrés dans un État membre ou originaires d'un État membre autre que celui dans lequel ceux-ci participent à des concours. Ces concours sont définis à l'article 2, second alinéa, de la même directive, disposition à laquelle se réfèrent les articles 3 et 4 de celle-ci. La possibilité reconnue aux États membres par ledit article 4 de réserver un pourcentage des gains ou des profits résultant de ces concours fait explicitement référence aux obligations visées audit article 3. Ce sont donc les profits et les gains dégagés par ces chevaux dont il est traité à l'article 4, paragraphe 2, de ladite directive et non pas le produit des paris hippiques organisés à l'occasion de tels concours.

— Sur le contrôle des activités du PMU

55 Ainsi que l'ont relevé le PMU ainsi que les gouvernements français et portugais, les éléments fournis par la juridiction de renvoi et résumés aux points 19 à 22 du présent arrêt, notamment en ce qui concerne la composition du conseil d'administration du PMU, le contrôle et la surveillance des courses de chevaux et du pari mutuel par deux ministères, d'une part, ainsi que les modalités et les types de paris offerts par le PMU, d'autre part, paraissent indiquer, sous réserve d'une vérification par la juridiction de renvoi, que le système de contrôle des paris en cause dans le litige au principal est analogue à ceux ayant donné lieu aux arrêts du 21 septembre 1999, Läärä e.a. (C-124/97, Rec. p. I-6067), ainsi que Liga Portuguesa de Futebol Profissional et Bwin International, précité.

56 Si tel est bien le cas, il semble exister un degré particulièrement étroit de contrôle étatique sur l'organisation des paris hippiques. En effet, l'État exerce un contrôle direct sur le fonctionnement de l'opérateur exclusif, l'organisation des événements sur lesquels les paris sont placés, les types de paris autorisés et leurs canaux de distribution, y compris la proportion des gains par rapport aux mises ainsi que le déroulement et la surveillance des activités réglementées. La juridiction de renvoi peut donc, en principe, être amenée à constater que la réglementation en cause au principal est propre à

garantir l'objectif de lutte contre les activités criminelles et frauduleuses liées aux jeux de hasard, ainsi que celui de protection de l'ordre social, eu égard aux effets des jeux de hasard sur les individus et la société.

57 Il convient toutefois 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 (arrêt du 10 mars 2009, Hartlauer, C-169/07, Rec. p. I-1721, point 55).

58 La Cour a déjà jugé à cet égard que l'institution d'une mesure aussi restrictive qu'un monopole doit s'accompagner de la mise en place d'un cadre normatif propre à garantir que le titulaire dudit monopole sera effectivement à même de poursuivre, de manière cohérente et systématique, l'objectif ainsi fixé au moyen d'une offre quantitativement mesurée et qualitativement aménagée en fonction dudit objectif et soumise à un contrôle strict de la part des autorités publiques (arrêt Stoß e.a., précité, point 83).

59 En effet, il peut être considéré qu'un certain conflit d'intérêts existe dans le chef de tout opérateur, y compris ceux ayant la qualité d'organisme public ou caritatif, entre la nécessité d'accroître ses revenus et l'objectif de réduire les occasions de jeu. Un opérateur public ou sans but lucratif est susceptible, à l'instar de tout opérateur privé, d'être tenté de maximiser ses recettes ainsi que de développer le marché des jeux de hasard, contrecarrant ainsi l'objectif visant à réduire les occasions de jeu.

60 Tel est en particulier le cas lorsque les revenus générés sont destinés à réaliser des objectifs reconnus comme étant d'intérêt général, l'opérateur étant encouragé à accroître les recettes dégagées par les jeux de hasard afin de mieux remplir de tels objectifs. L'affectation des recettes à ceux-ci peut, au demeurant, conduire à une situation dans laquelle il est difficile de renoncer aux sommes dégagées par les jeux de hasard, la propension naturelle étant alors d'accroître l'offre des jeux et d'attirer de nouveaux joueurs.

61 Ces considérations s'appliquent d'autant plus dans des circonstances dans lesquelles l'opérateur unique détient, comme c'est le cas dans l'affaire au principal, des droits exclusifs à la fois sur l'organisation des courses hippiques et sur les paris engagés sur ces courses. Cet opérateur se trouve alors dans une situation privilégiée pour accroître, le cas échéant, les activités de paris en multipliant le nombre d'événements sur lesquels ils peuvent être placés.

62 Il incombe par conséquent à la juridiction de renvoi de vérifier, à la lumière notamment de l'évolution du marché des jeux de hasard en France, que les contrôles étatiques auxquels les activités du PMU sont en principe soumises sont effectivement mis en œuvre dans la poursuite cohérente et systématique des objectifs visés par l'institution du système d'exclusivité en faveur du PMU (voir, en ce sens, arrêt du 3 juin 2010, Ladbrokes Betting & Gaming et Ladbrokes International, C-258/08, Rec. p. I-4757, point 37).

63 À cet égard, il convient de relever que, dans ce contexte, l'aspect plus spécifiquement mis en relief par le second volet de la première question posée par la juridiction de renvoi, qui concerne la politique commerciale poursuivie par le PMU, est d'une pertinence certaine pour l'appréciation de la manière dont lesdits objectifs sont poursuivis.

Sur la poursuite d'une politique commerciale dynamique

64 Le second volet de la première question concerne la mesure dans laquelle la poursuite d'une politique commerciale dynamique par un opérateur bénéficiant d'un droit exclusif pour l'organisation des jeux de hasard peut être considérée comme compatible avec les exigences de l'article 49 CE.

65 Il ressort de la demande de décision préjudicielle ainsi que des observations soumises à la Cour que la politique commerciale dynamique à laquelle la juridiction de renvoi fait référence est caractérisée par plusieurs éléments. Notamment, il est constant que le PMU a recours à une publicité soutenue et croissante pour ses produits, y compris sur Internet, et procède à une augmentation du nombre des points de vente des paris et des produits offerts aux joueurs. Il utilise par ailleurs une stratégie commerciale qui vise à capter de nouveaux publics pour les jeux proposés.

66 Il convient de rappeler d'emblée dans ce contexte que, dans la mesure où les autorités d'un État membre incitent et encouragent les consommateurs à participer aux jeux de hasard afin que le Trésor public en retire des bénéfices sur le plan financier, les autorités de cet État ne sauraient invoquer, en tant que justification, l'ordre public social tenant à la nécessité de réduire les occasions de jeu pour justifier des entraves à la libre prestation des services (arrêt Gambelli e.a., précité, point 69).

67 La Cour a néanmoins jugé qu'une politique d'expansion contrôlée des activités de jeux de hasard peut être cohérente avec l'objectif visant à canaliser celles-ci dans des circuits contrôlés en attirant des joueurs exerçant des activités de jeux et de paris clandestins interdites vers des activités autorisées et réglementées. Une telle politique peut en effet être tout à la fois cohérente tant avec l'objectif consistant à prévenir l'exploitation des activités de jeux de hasard à des fins criminelles ou frauduleuses qu'avec celui de prévention de l'incitation à des dépenses excessives liées aux jeux et de lutte contre l'assuétude à celui-ci, en dirigeant les consommateurs vers l'offre émanant du titulaire du monopole public, offre censée être à la fois à l'abri d'éléments criminels et conçue pour mieux sauvegarder les consommateurs contre des dépenses excessives et l'assuétude au jeu (arrêt Stoß e.a., précité, points 101 et 102).

68 Afin d'atteindre cet objectif de canalisation vers des circuits contrôlés, il est constant que les opérateurs autorisés doivent constituer une alternative fiable, mais en même temps attrayante, aux activités non réglementées, ce qui peut en soi impliquer l'offre d'une gamme de jeux étendue, une publicité d'une certaine envergure et le recours

à de nouvelles techniques de distribution (voir arrêts du 6 mars 2007, Placanica e.a, C-338/04, C-359/04 et C-360/04, Rec. p. I-1891, point 55, ainsi que Stoß e.a., précité, point 101).

69 Il incombe concrètement à la juridiction de renvoi d'apprécier, au vu des circonstances du litige dont elle est saisie, si la politique commerciale du PMU peut être considérée, au niveau tant de l'ampleur de la publicité effectuée que de la création par celui-ci de nouveaux jeux, comme s'inscrivant dans le cadre d'une telle politique d'expansion contrôlée dans le secteur des jeux de hasard, visant effectivement à canaliser l'appétence pour le jeu vers des circuits contrôlés (arrêt Ladbrokes Betting & Gaming et Ladbrokes International, précité, point 37).

70 Dans le cadre de cette appréciation, il appartient à la juridiction de renvoi de vérifier notamment si, d'une part, les activités criminelles et frauduleuses liées aux jeux et, d'autre part, l'assuétude au jeu pouvaient, à l'époque des faits au principal, constituer un problème en France et si une expansion des activités autorisées et réglementées aurait été de nature à remédier à un tel problème (arrêt Ladbrokes Betting & Gaming et Ladbrokes International, précité, point 29). Notamment, la Cour a souligné que, si un État membre entend se prévaloir d'un objectif propre à légitimer l'entrave à la liberté de prestation des services résultant d'une mesure nationale restrictive, il lui incombe de fournir à la juridiction 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 découlant du principe de proportionnalité (arrêt Stoß e.a., précité, point 71). La Commission a fait valoir à cet égard que les autorités nationales n'auraient pas, contrairement à ce qui était le cas dans les affaires ayant donné lieu aux arrêts précités Placanica e.a. ainsi que Liga Portuguesa de Futebol Profissional et Bwin International, démontré la réalité d'un marché noir des paris hippiques.

71 En tout état de cause, la publicité éventuellement mise en œuvre par le titulaire d'un monopole public doit demeurer mesurée et strictement limitée à ce qui est nécessaire pour canaliser ainsi les consommateurs vers les réseaux de jeu contrôlés. Une

telle publicité ne saurait, en revanche, notamment viser à encourager la propension naturelle au jeu des consommateurs en stimulant leur participation active à celui-ci, notamment en banalisant le jeu ou en donnant une image positive liée au fait que les recettes récoltées sont affectées à des activités d'intérêt général ou encore en augmentant la force attractive du jeu au moyen de messages publicitaires accrocheurs faisant miroiter d'importants gains (arrêt Stoß e.a., point 103).

72 Eu égard à l'ensemble de ces considérations, il convient de répondre à la première question que l'article 49 CE doit être interprété dans ce sens:

a) un État membre cherchant à assurer un niveau de protection particulièrement élevé des consommateurs dans le secteur des jeux de hasard peut être fondé à considérer que seul l'octroi de droits exclusifs à un organisme unique soumis à un contrôle étroit des pouvoirs publics est de nature à permettre de maîtriser les risques liés audit secteur et de poursuivre l'objectif de prévention de l'incitation à des dépenses excessives liées aux jeux et de lutte contre l'assuétude au jeu d'une façon suffisamment efficace;

b) il incombe à la juridiction de renvoi de vérifier que:

— les autorités nationales visaient véritablement, au moment des faits au principal, à assurer un tel niveau de protection particulièrement élevé et que, au regard de ce niveau de protection recherché, l'institution d'un monopole pouvait effectivement être considérée comme nécessaire, et

— les contrôles étatiques, auxquels les activités de l'organisme bénéficiant des droits exclusifs sont en principe soumises, sont effectivement mis en œuvre de manière cohérente et systématique dans la poursuite des objectifs assignés à cet organisme;

c) afin d'être cohérente avec les objectifs de lutte contre la criminalité ainsi que de réduction des occasions de jeu, une réglementation nationale instituant un monopole en matière de jeux de hasard doit:

— reposer sur la constatation selon laquelle les activités criminelles et frauduleuses liées aux jeux et l'assuétude au jeu constituent un problème sur le territoire de l'État membre concerné auquel une expansion des activités autorisées et réglementées serait de nature à remédier, et

— ne permettre la mise en œuvre que d'une publicité mesurée et strictement limitée à ce qui est nécessaire pour canaliser les consommateurs vers les réseaux de jeu contrôlés.

Sur la seconde question

73 Par sa seconde question, la juridiction de renvoi demande, en substance, de quelle manière il convient d'apprécier la portée de l'atteinte à la libre prestation des services par un système qui consacre un régime d'exclusivité pour l'organisation des paris hippiques au profit d'un opérateur unique et, notamment, si le marché des paris hippiques en ligne peut être considéré comme étant distinct de l'ensemble du secteur de ceux-ci.

74 À titre liminaire, force est de constater que toute restriction concernant l'offre de jeux de hasard par Internet gêne davantage les opérateurs situés en dehors de l'État membre concerné dans lequel les destinataires bénéficient des services, opérateurs qui seraient alors privés d'un moyen de commercialisation particulièrement efficace pour accéder directement audit marché par rapport aux opérateurs établis dans le

même État membre (voir, en ce sens, arrêts du 11 décembre 2003, Deutscher Apothekerverband, C-322/01, Rec. p. I-14887, point 74, et du 2 décembre 2010, Ker-Optika, C-108/09, Rec. p. I-12213, point 54).

75 Il ressort par ailleurs de la jurisprudence de la Cour qu'Internet constitue un simple canal d'offre de jeux de hasard (arrêt du 8 septembre 2010, Carmen Media Group, C-46/08, Rec. p. I-8149, point 100).

76 Étant donné que les objectifs de la réglementation nationale en cause au principal visent surtout à assurer la protection des consommateurs de jeux de hasard et, plus spécifiquement, la protection contre les fraudes commises par les opérateurs ainsi que contre l'incitation à des dépenses excessives liées aux jeux et l'assuétude à celui-ci, une considération revêtant une pertinence certaine est le degré de substituabilité des divers canaux de commercialisation entre eux du point de vue du consommateur. Dans la mesure où, par exemple, il serait établi que les consommateurs considèrent le placement d'un pari hippique particulier par Internet comme constituant un substitut au placement de ce même pari par les canaux traditionnels, cela militerait en faveur d'une appréciation globale et non pas effectuée séparément pour chaque canal de distribution du secteur.

77 Le marché des paris hippiques devrait donc, en principe, être considéré dans son ensemble, indépendamment de la question de savoir si les paris en cause sont proposés par les canaux traditionnels, au moyen d'emplacements physiques, ou par Internet, et il conviendrait d'examiner une restriction à l'activité de collecte de paris indépendamment du support sur lequel ceux-ci sont effectués.

78 La Cour a néanmoins déjà eu l'occasion de souligner certaines particularités liées à l'offre de jeux de hasard par Internet (voir arrêts précités Liga Portuguesa de Futebol Profissional et Bwin International, point 72, ainsi que Carmen Media Group, point 101).

79 Elle a ainsi notamment observé que, en raison du manque de contact direct entre le consommateur et l'opérateur, les jeux de hasard accessibles par Internet comportent des risques de nature différente et d'une importance accrue par rapport aux marchés traditionnels de tels jeux en ce qui concerne d'éventuelles fraudes commises par les opérateurs contre les consommateurs (arrêts précités Liga Portuguesa de Futebol Profissional et Bwin International, point 70, ainsi que Carmen Media Group, point 102).

80 La Cour a par ailleurs relevé que les caractéristiques propres à l'offre de jeux de hasard par Internet peuvent, de la même manière, s'avérer une source de risques de nature différente et d'une importance accrue en matière de protection des consommateurs, et singulièrement des jeunes et des personnes ayant une propension particulière au jeu ou susceptibles de développer une telle propension, par rapport aux marchés traditionnels de tels jeux. Outre le manque de contact direct entre le consommateur et l'opérateur, précédemment mentionné, la facilité toute particulière et la permanence de l'accès aux jeux proposés sur Internet ainsi que le volume et la fréquence potentiellement élevés d'une telle offre à caractère international, dans un environnement qui est de surcroît caractérisé par un isolement du joueur, un anonymat et une absence de contrôle social, constituent autant de facteurs de nature à favoriser un développement de l'assuétude au jeu et des dépenses excessives liées à celui-ci ainsi que, partant, à accroître les conséquences sociales et morales négatives qui s'y attachent, telles qu'elles ont été mises en exergue par une jurisprudence constante (arrêt Carmen Media Group, précité, point 103).

81 Il conviendra par conséquent de tenir compte de l'ensemble des canaux de commercialisation substituables, à moins que le recours à Internet n'ait pour conséquence d'aggraver les risques liés aux jeux de hasard au-delà de ceux existants en ce qui concerne les jeux commercialisés par des canaux traditionnels.

82 Partant, en présence d'une réglementation nationale telle que celle ayant donné lieu à la demande de décision préjudicielle, qui s'applique de la même manière à l'offre de paris en ligne et à celle effectuée par des canaux traditionnels, et à propos de laquelle

le législateur national n'a pas considéré qu'il était nécessaire d'opérer une distinction entre les différents canaux de commercialisation, il conviendra d'apprécier l'atteinte à la libre prestation des services du point de vue des restrictions apportées à l'ensemble du secteur concerné.

83 Il y a lieu par conséquent de répondre à la seconde question en ce sens que, afin d'apprécier l'atteinte à la libre prestation des services par un système qui consacre un régime d'exclusivité pour l'organisation des paris hippiques, il incombe aux juridictions nationales de tenir compte de l'ensemble des canaux de commercialisation substituables de ces paris, à moins que le recours à Internet n'ait pour conséquence d'aggraver les risques liés aux jeux de hasard concernés au-delà de ceux existants en ce qui concerne les jeux commercialisés par des canaux traditionnels. En présence d'une réglementation nationale qui s'applique de la même manière à l'offre de paris hippiques en ligne et à celle effectuée par des canaux traditionnels, il convient d'apprécier l'atteinte à la libre prestation des services du point de vue des restrictions apportées à l'ensemble du secteur concerné.

Sur les dépens

84 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 (huitième chambre) dit pour droit:

1) L'article 49 CE doit être interprété dans ce sens:

a) un État membre cherchant à assurer un niveau de protection particulièrement élevé des consommateurs dans le secteur des jeux de hasard peut être fondé à considérer que seul l'octroi de droits exclusifs à un organisme unique soumis à un contrôle étroit des pouvoirs publics est de nature à permettre de maîtriser les risques liés audit secteur et de poursuivre l'objectif de prévention de l'incitation à des dépenses excessives liées aux jeux et de lutte contre l'assuétude au jeu d'une façon suffisamment efficace;

b) il incombe à la juridiction de renvoi de vérifier que:

— les autorités nationales visaient véritablement, au moment des faits au principal, à assurer un tel niveau de protection particulièrement élevé et que, au regard de ce niveau de protection recherché, l'institution d'un monopole pouvait effectivement être considérée comme nécessaire, et

— les contrôles étatiques auxquels les activités de l'organisme bénéficiant des droits exclusifs sont en principe soumises sont effectivement mis en œuvre de manière cohérente et systématique dans la poursuite des objectifs assignés à cet organisme;

c) afin d'être cohérente avec les objectifs de lutte contre la criminalité ainsi que de réduction des occasions de jeu, une réglementation nationale instituant un monopole en matière de jeux de hasard doit:

— **reposer sur la constatation selon laquelle les activités criminelles et frauduleuses liées aux jeux et l'assuétude au jeu constituent un problème sur le territoire de l'État membre concerné auquel une expansion des activités autorisées et réglementées serait de nature à remédier, et**

— **ne permettre la mise en œuvre que d'une publicité mesurée et strictement limitée à ce qui est nécessaire pour canaliser les consommateurs vers les réseaux de jeu contrôlés.**

2) Afin d'apprécier l'atteinte à la libre prestation des services par un système qui consacre un régime d'exclusivité pour l'organisation des paris hippiques, il incombe aux juridictions nationales de tenir compte de l'ensemble des canaux de commercialisation substituables de ces paris, à moins que le recours à Internet n'ait pour conséquence d'aggraver les risques liés aux jeux de hasard concernés au-delà de ceux existants en ce qui concerne les jeux commercialisés par des canaux traditionnels. En présence d'une réglementation nationale qui s'applique de la même manière à l'offre de paris hippiques en ligne et à celle effectuée par des canaux traditionnels, il convient d'apprécier l'atteinte à la libre prestation des services du point de vue des restrictions apportées à l'ensemble du secteur concerné.

Signatures