Recueil de la jurisprudence

ORDONNANCE DU TRIBUNAL (deuxième chambre)

27 octobre 2015 *

« Recours en annulation — Services de jeux d'argent et de hasard en ligne — Protection des consommateurs et des joueurs et prévention de ces jeux chez les mineurs — Recommandation de la Commission — Acte non susceptible de recours — Irrecevabilité »

Dans l'affaire T-721/14,

Royaume de Belgique, représenté par M[mes] L. Van den Broeck et M. Jacobs, en qualité d'agents, assistés de M[es] P. Vlaemminck et B. Van Vooren, avocats,

partie requérante,

contre

Commission européenne, représentée par M[me] H. Tserepa-Lacombe et M. F. Wilman, en qualité d'agents,

partie défenderesse,

ayant pour objet une demande d'annulation de la recommandation 2014/478/UE de la Commission, du 14 juillet 2014, relative à des principes pour la protection des consommateurs et des joueurs dans le cadre des services de jeux d'argent et de hasard en ligne et pour la prévention des jeux d'argent et de hasard en ligne chez les mineurs (JO L 214, p. 38),

LE TRIBUNAL (deuxième chambre),

composé de M[me] M. E. Martins Ribeiro (rapporteur), président, MM. S. Gervasoni et L. Madise, juges,

greffier : M. E. Coulon,

rend la présente

Ordonnance

Antécédents du litige

1 Le 14 juillet 2014, la Commission européenne a adopté la recommandation 2014/478/UE relative à des principes pour la protection des consommateurs et des joueurs dans le cadre des services de jeux d'argent et de hasard en ligne et pour la prévention des jeux d'argent et de hasard en ligne chez les mineurs (JO L 214, p. 38, ci-après la « recommandation litigieuse »).

* Langue de procédure : le néerlandais.

2 Après avoir succinctement exposé, aux considérants 1 à 7 de la recommandation litigieuse, des éléments de son contexte, qui sont notamment tirés, d'une part, d'une consultation publique menée en 2011, de la communication de la Commission du 23 octobre 2012, intitulée « Vers un cadre européen global pour les jeux de hasard en ligne » ainsi que de la résolution du Parlement européen, du 10 septembre 2013, sur les jeux d'argent et de hasard en ligne dans le marché intérieur et, d'autre part, de la jurisprudence selon laquelle, en l'absence d'harmonisation au niveau de l'Union européenne, les États membres peuvent, en principe, définir librement les objectifs de leur politique en matière de jeux de hasard, ainsi que le niveau de protection recherché pour la santé des consommateurs, étant entendu que la Cour a néanmoins émis des orientations générales sur l'interprétation à donner aux libertés fondamentales garanties par le marché intérieur dans le secteur des jeux d'argent et de hasard et défini des règles de base pour les communications commerciales sur de tels services, la Commission a énoncé ce qui suit aux considérants 8, 9, 14 et 15 de ladite recommandation :

« (8) Les règles et politiques que les États membres ont mises en place en vue de réaliser leurs objectifs d'intérêt général varient considérablement d'un État à l'autre. L'action au niveau de l'Union encourage les États membres à garantir un niveau élevé de protection sur l'ensemble de son territoire, compte tenu, en particulier, des risques liés aux jeux d'argent et de hasard, notamment le développement de troubles chez les joueurs ou d'autres conséquences négatives sur les plans personnel et social.

(9) L'objectif de la présente recommandation est de protéger la santé des consommateurs et des joueurs et donc également de réduire autant que possible le préjudice économique que pourrait entraîner un comportement de jeu compulsif ou excessif. À cette fin, elle met en avant des principes pour garantir une protection élevée des consommateurs, des joueurs et des mineurs dans l'environnement des jeux d'argent et de hasard en ligne. Pour préparer cette recommandation, la Commission s'est appuyée sur les bonnes pratiques des États membres.

[…]

(14) Les opérateurs de services de jeux d'argent et de hasard en ligne établis dans l'Union tendent de plus en plus à détenir plusieurs licences pour pouvoir exercer leur activité dans plusieurs États membres qui ont opté pour une réglementation de ces jeux fondée sur des licences. Une approche plus harmonisée pourrait leur être profitable. En outre, la multiplication des exigences peut entraîner une duplication inutile des infrastructures et des coûts et faire ainsi peser une charge administrative indue sur les autorités de réglementation.

(15) Il convient d'inviter les États membres à proposer les règles pour l'information des consommateurs sur les jeux d'argent et de hasard en ligne. Ces règles devraient viser à prévenir le développement des troubles associés aux jeux d'argent et de hasard et à empêcher les mineurs d'accéder aux services de jeux, et à dissuader les consommateurs de choisir les offres non autorisées, potentiellement dommageables. »

3 La recommandation litigieuse comporte 54 paragraphes, figurant sous douze points.

4 Sous le point I, intitulé « Finalité », les paragraphes 1 et 2 de la recommandation litigieuse sont rédigés comme suit :

« 1. Il est recommandé aux États membres d'adopter des principes sur les services de jeux d'argent et de hasard en ligne et pour des communications commerciales responsables sur ces services, afin de garantir aux consommateurs, aux joueurs et aux mineurs un niveau élevé de protection, visant à protéger la santé et à réduire autant que possible le préjudice économique que peut entraîner un comportement de jeu excessif ou compulsif.

2. La présente recommandation est sans préjudice du droit des États membres de réglementer les services de jeux d'argent et de hasard. »

5 Les points III à X de la recommandation litigieuse ont trait, respectivement, aux « exigences d'information », aux « mineurs », à l'« enregistrement du joueur et [à l']ouverture d'un compte de joueur », à l'« activité du joueur et [au] soutien », à la « sortie temporaire et [à l']autoexclusion », aux « communications commerciales », au « parrainage » ainsi qu'à l'« éducation et [à la] sensibilisation ».

6 Au paragraphe 51 de la recommandation litigieuse, figurant sous le point XI, intitulé « Surveillance », il est indiqué que « [l]es États membres sont invités à désigner, dans le cadre de l'application des principes énoncés dans la présente recommandation, des autorités de réglementation des jeux d'argent et de hasard compétentes, afin de garantir l'application effective des mesures nationales prises en application de ces principes et d'en assurer le suivi, de manière indépendante ».

7 Enfin, sous le point XII, intitulé « Rapports », de la recommandation litigieuse, les paragraphes 52 à 54 sont rédigés comme suit :

« 52.
Les États membres sont invités à notifier à la Commission, d'ici au 19 janvier 2016, toute mesure prise en application de la présente recommandation, afin de permettre à la Commission d'en évaluer la mise en œuvre.

53. Les États membres sont invités à recueillir annuellement, à des fins statistiques, des données fiables sur :

a) les mesures de protection applicables, en particulier le nombre de comptes de joueurs (ouverts et fermés), le nombre de joueurs qui se sont autoexclus, le nombre de joueurs qui présentent un trouble associé aux jeux d'argent et de hasard et le nombre de plaintes déposées par des joueurs ;

b) en matière de communications commerciales, les cas d'infraction aux principes énoncés dans la présente recommandation par catégorie et par type.

Les États membres sont invités à communiquer ces informations à la Commission pour la première fois d'ici au 19 juillet 2016.

54. La Commission devrait évaluer la mise en œuvre de la recommandation, au plus tard le 19 janvier 2017. »

Procédure et conclusions des parties

8 Par requête déposée au greffe du Tribunal le 13 octobre 2014, le Royaume de Belgique a introduit le présent recours.

9 Par acte séparé déposé au greffe du Tribunal le 19 décembre 2014, la Commission a soulevé une exception d'irrecevabilité au titre de l'article 114, paragraphe 1, du règlement de procédure du Tribunal du 2 mai 1991. Le Royaume de Belgique a déposé ses observations sur cette exception le 20 février 2015.

10 Par actes déposés au greffe du Tribunal respectivement les 12 et 16 janvier 2015, la République hellénique et la République portugaise ont demandé à intervenir dans la présente procédure au soutien des conclusions du Royaume de Belgique.

11 Le Royaume de Belgique conclut à ce qu'il plaise au Tribunal :

— déclarer le recours recevable ou, à titre subsidiaire, joindre l'exception d'irrecevabilité au fond et fixer un délai pour présenter les conclusions pour la suite du litige ou, à titre encore plus subsidiaire, ne statuer sur la recevabilité qu'après avoir entendu les parties principales et intervenantes ;

— accueillir le recours et annuler la recommandation litigieuse ;

— condamner la Commission aux dépens.

12 La Commission conclut à ce qu'il plaise au Tribunal :

— déclarer le recours irrecevable ;

— condamner le Royaume de Belgique aux dépens.

En droit

13 Aux termes de l'article 130, paragraphe 1, du règlement de procédure du Tribunal, si la partie défenderesse le demande, le Tribunal peut statuer sur l'irrecevabilité sans engager le débat au fond. En l'espèce, le Tribunal estime être suffisamment éclairé par les pièces du dossier et décide de statuer sans poursuivre la procédure.

14 La Commission excipe de l'irrecevabilité du présent recours au motif que la recommandation litigieuse ne constitue pas un acte susceptible de recours au titre de l'article 263 TFUE. En substance, elle estime que, tant dans sa forme que dans son contenu, la recommandation litigieuse est une « véritable » recommandation au sens de l'article 288 TFUE, laquelle ne lie pas et n'impose aucune obligation contraignante. En attesteraient la présentation formelle de cette recommandation fondée sur l'article 292 TFUE, sa formulation en termes non impératifs et conditionnels ainsi que son considérant 5 et son paragraphe 2. La Commission ajoute qu'aucun des arguments soulevés par le Royaume de Belgique dans la requête n'est susceptible d'invalider cette qualification de la recommandation litigieuse comme étant un acte non susceptible de recours.

15 Le Royaume de Belgique rétorque que le présent recours est recevable. En substance, s'appuyant notamment sur les arrêts du 31 mars 1971, Commission/Conseil, dit « AETR » (22/70, Rec, EU:C:1971:32), et du 13 décembre 1989, Grimaldi (C-322/88, Rec, EU:C:1989:646), ainsi que sur le principe d'une protection juridictionnelle effective, il fait observer que la recommandation litigieuse est susceptible de faire l'objet d'un contrôle juridictionnel. Premièrement, il allègue que cette recommandation produit des « effets juridiques négatifs » dès lors que, comme cela ressort des premier, troisième et quatrième moyens soulevés dans la requête, elle viole des principes fondamentaux du droit de l'Union, à savoir le principe de la compétence d'attribution et l'obligation de coopération loyale entre institutions de l'Union et entre celles-ci et les États membres. Deuxièmement, il fait observer, dans le cadre des deuxième et cinquième moyens soulevés à l'appui du présent recours, que la recommandation litigieuse procède de l'intention d'harmoniser l'application des dispositions des articles 49 TFUE et 56 TFUE dans le domaine des jeux de hasard et constitue, en réalité, une directive cachéece qu'il appartiendrait au Tribunal de contrôler. Dans ce contexte, il ajoute que la recommandation litigieuse produit des effets juridiques indirects, dès lors que, d'une part, les États membres sont tenus, en raison de leur obligation de coopération loyale, par une obligation de moyens de la respecter et que, d'autre part, les juridictions nationales devront prendre cette recommandation en considération.

16 Il ressort d'une jurisprudence constante que sont considérées comme des actes attaquables au sens de l'article 263 TFUE toutes dispositions adoptées par les institutions, quelle qu'en soit la forme, qui visent à produire des effets de droit obligatoires (arrêts AETR, point 15 supra, EU:C:1971:32, point 42 ; du 13 octobre 2011, Deutsche Post et Allemagne/Commission, C-463/10 P et C-475/10 P, Rec, EU:C:2011:656, point 36, et du 13 février 2014, Hongrie/Commission, C-31/13 P, Rec, EU:C:2014:70, point 54).

17 En revanche, échappe au contrôle juridictionnel prévu à l'article 263 TFUE tout acte ne produisant pas d'effets juridiques obligatoires, tels que les actes préparatoires, les actes confirmatifs et les actes de pure exécution, les simples recommandations et avis, ainsi que, en principe, les instructions internes [voir, en ce sens, arrêt du 12 septembre 2006, Reynolds Tobacco e.a./Commission, C-131/03 P, Rec, EU:C:2006:541, point 55 et jurisprudence citée, et ordonnance du 14 mai 2012, Sepracor Pharmaceuticals (Ireland)/Commission, C-477/11 P, EU:C:2012:292, point 52].

18 Au vu de la jurisprudence, l'aptitude d'un acte à produire des effets de droit et, partant, à faire l'objet d'un recours en annulation au titre de l'article 263 TFUE implique d'examiner son libellé et le contexte dans lequel il s'inscrit (voir, en ce sens, arrêts du 20 mars 1997, France/Commission, C-57/95, Rec, EU:C:1997:164, point 18, et du 1er décembre 2005, Italie/Commission, C-301/03, Rec, EU:C:2005:727, points 21 à 23), sa substance (voir arrêt du 22 juin 2000, Pays-Bas/Commission, C-147/96, Rec, EU:C:2000:335, point 27 et jurisprudence citée ; voir également, en ce sens, arrêts du 9 octobre 1990, France/Commission, C-366/88, Rec, EU:C:1990:348, point 23 ; du 13 novembre 1991, France/Commission, C-303/90, Rec, EU:C:1991:424, points 18 à 24, et du 16 juin 1993, France/Commission, C-325/91, Rec, EU:C:1993:245, points 20 à 23) ainsi que l'intention de son auteur (voir, en ce sens, arrêts du 26 janvier 2010, Internationaler Hilfsfonds/Commission, C-362/08 P, Rec, EU:C:2010:40, point 52, et du 17 juillet 2008, Athinaïki Techniki/Commission, C-521/06 P, Rec, EU:C:2008:422, point 42).

19 En l'espèce, l'acte attaqué est une recommandation, qui a été adoptée par la Commission au visa de l'article 292 TFUE et qui a été intégralement publiée dans la série L du *Journal officiel de l'Union européenne*. Ainsi que cela ressort en particulier de ses considérants 2, 9 et 15, la recommandation litigieuse, combinant des aspects afférents, d'une part, à la protection des consommateurs, y compris des mineurs, dans le domaine des services de jeux d'argent et de hasard en ligne et, d'autre part, aux communications commerciales responsables sur ces services, a pour objectif de protéger la santé des consommateurs et des joueurs et de réduire autant que possible le préjudice économique que pourrait entraîner un comportement de jeu compulsif ou excessif. Selon ses termes, cette recommandation met en avant des principes pour garantir une protection élevée des consommateurs, des joueurs et des mineurs dans l'environnement des jeux d'argent et de hasard en ligne et invite les États membres à proposer les règles pour l'information des consommateurs sur les jeux d'argent et de hasard en ligne.

20 À cet égard, d'emblée, il y a lieu de relever que, certes, il ressort de l'article 288, cinquième alinéa, TFUE, que les recommandations ne lient pas. Toutefois, selon une jurisprudence constante, le choix de la forme ne peut pas changer la nature d'un acte, en sorte qu'il convient de se demander si le contenu de l'acte correspond bien à la forme qui lui a été attribuée (voir arrêt Grimaldi, point 15 supra, EU:C:1989:646, point 14 et jurisprudence citée). Partant, et eu égard par ailleurs à la jurisprudence citée aux points 16 à 18 ci-dessus, il convient d'observer que le seul fait que la recommandation litigieuse est formellement désignée comme étant une recommandation et qu'elle a été adoptée au visa de l'article 292 TFUE n'est pas de nature à exclure automatiquement sa qualification d'acte attaquable.

21 Premièrement, il importe de noter que la recommandation litigieuse est libellée, pour l'essentiel, en des termes non impératifs.

22 En effet, d'une part, tant les considérants que les paragraphes de la recommandation litigieuse sont majoritairement rédigés au conditionnel, ainsi que l'illustre notamment l'emploi des termes « devrait/devraient » (en danois « bør », en allemand « sollte/sollten », en estonien « peaks/peaksid », en espagnol « debería/deberían », en italien « dovrebbe/dovrebbero », en néerlandais « zou moeten/zouden moeten », en polonais « powinien/powinno/powinny », en suédois « bör » et en anglais « should »).

23 D'autre part, aux paragraphes 1, 18, 20, 37, 47, 49 et 51 à 53 de la recommandation litigieuse, doivent être relevées les expressions « il est recommandé aux États membres de » (en danois, « Medlemsstaterne anbefales », en estonien « Liikmesriikidel soovitatakse », en italien « si raccomanda agli Stati membri », en polonais « zaleca się », en portugais « recomenda-se aos Estados-Membros », en suédois « Medlemsstaterna rekommenderas », en anglais « Member States are recommended to »), « les États membres sont encouragés à » (en italien « gli Stati membri sono incoraggiati », en polonais « zachęca się », en portugais « os Estados-Membros são incentivados/encorajados », en anglais « Member States are encouraged to ») ou encore « les États membres sont invités à » (en danois, « Medlemsstaterne opfordres », en estonien « Liikmesriike kutsutakse üles », en italien « gli Stati membri sono invitati », en portugais « os Estados-Membros são convidados », en suédois « Medlemsstaterna uppmanas », en anglais « Member States are invited to »).

24 De telles formulations constituent une indication claire de ce que le contenu de la recommandation litigieuse n'est pas destiné à produire des effets de droit obligatoires (voir, en ce sens, arrêt Italie/Commission, point 18 supra, EU:C:2005:727, points 21 et 22).

25 Il convient, toutefois, d'observer que, dans la version portugaise de la recommandation litigieuse, figurent les termes « deve » (doit), « devem » (doivent), « deverá » (devra) et « deverão » (devront).

26 Par ailleurs, les paragraphes 1, 20, 37, 49, 51 à 53 de la recommandation litigieuse sont, à tout le moins partiellement, rédigés en des termes plus impératifs dans d'autres versions linguistiques, en particulier dans les versions allemande, espagnole et néerlandaise. En effet, si certains de ces points énoncent de simples recommandations comme en atteste l'utilisation de l'expression « den Mitgliedstaaten wird empfohlen » (il est recommandé aux États membres) figurant au paragraphe 1 de ladite recommandation dans la version allemande, des expressions « se recomienda/anima/invita a los Estados miembros » (il est recommandé aux États membres, les États membres sont encouragés/invités) figurant aux paragraphes 1, 18, 20, 37, 47 et 51 à 53 de cette recommandation dans la version espagnole ainsi que des expressions « de lidstaten wordt aanbevolen » (il est recommandé aux États membres) et « de lidstaten worden aangemoedigd » (les États membres sont encouragés) figurant aux paragraphes 1, 18, 20, 37, 47 et 49 de la même recommandation dans la version néerlandaise, d'autres paragraphes contiennent des verbes à connotation plus impérative. Il en va ainsi des verbes « anhalten » (sommer) et « auffordern » (inviter ou ordonner) figurant aux paragraphes 20, 37, 47, 49 et 51 à 53 de la recommandation en question dans la version allemande, du verbe « instar » (prier instamment ou demander) figurant au paragraphe 49 de la recommandation en cause dans la version espagnole, ainsi que du verbe « verzoeken » (inviter), figurant aux paragraphes 51 à 53 de la recommandation concernée dans la version néerlandaise, dont la connotation est plus impérative que celle du verbe « uitnodigen », qui forme la traduction habituelle du verbe français « inviter ».

27 Néanmoins, il convient d'observer que ces divergences sont de faible ampleur, dès lors que, outre le fait que la plupart des versions linguistiques relevées ci-dessus sont rédigées en des termes non contraignants, les versions linguistiques citées au point 26 ci-dessus, sont, à quelques exceptions près, également rédigées en des termes essentiellement non contraignants.

28 En tout état de cause, il convient de rappeler qu'il est de jurisprudence constante que, aux fins d'assurer une interprétation et une application uniformes d'un même texte dont la version dans une langue de l'Union diverge de celles établies dans les autres langues, la disposition en cause doit être

interprétée en fonction du contexte et de la finalité de la réglementation dont elle constitue un élément (voir arrêt du 26 avril 2012, DR et TV2 Danmark, C-510/10, Rec, EU:C:2012:244, point 45 et jurisprudence citée).

29 Deuxièmement, il y a donc lieu de relever qu'il ressort également du contenu de la recommandation litigieuse que cet acte n'est aucunement destiné à produire des effets juridiques contraignants et que la Commission n'a nullement eu l'intention de lui conférer de tels effets.

30 À cet égard, il importe de noter, d'abord, qu'il ressort des considérants 9 et 15 de la recommandation litigieuse que cette dernière a pour objet de mettre en avant des principes pour garantir une protection élevée des consommateurs, des joueurs et des mineurs dans l'environnement des jeux d'argent et de hasard en ligne et d'inviter les États membres à proposer les règles pour l'information des consommateurs sur les jeux d'argent et de hasard en ligne. De même, il découle sans équivoque du paragraphe 1 de cette recommandation qu'il est recommandé aux États membres d'adopter des principes tendant, en substance, à atteindre cet objectif.

31 Ensuite, il importe de relever que, au paragraphe 2 de la recommandation litigieuse, il est explicitement précisé que celle-ci est sans préjudice du droit des États membres de réglementer les services de jeux d'argent et de hasard, ce dont il faut déduire que la Commission n'entendait nullement se substituer à ces derniers pour réglementer ces services en adoptant des règles contraignantes. Dans le même sens, il convient par ailleurs de noter que la Commission a rappelé, aux considérants 5 et 6 de la recommandation litigieuse, la jurisprudence selon laquelle, en l'absence d'harmonisation au niveau de l'Union, les États membres peuvent, en principe, définir librement les objectifs de leur politique en matière de jeux de hasard, ainsi que le niveau de protection recherché pour la santé des consommateurs, étant entendu que la Cour a néanmoins émis des orientations générales sur l'interprétation à donner aux libertés fondamentales garanties par le marché intérieur dans le secteur des jeux d'argent et de hasard et défini des règles de base pour les communications commerciales sur de tels services.

32 Enfin, il importe d'ajouter que la recommandation litigieuse ne comporte aucune indication explicite selon laquelle les États membres seraient tenus d'adopter et d'appliquer les principes qu'elle énonce.

33 À cet égard, il importe d'observer que, certes, les paragraphes 51 à 53 de la recommandation litigieuse font référence à l'application par les États membres des principes contenus dans cette recommandation. En effet, d'une part, le paragraphe 51 de ladite recommandation porte sur la désignation d'autorités de réglementation des jeux d'argent et de contrôle compétentes pour garantir l'application effective des mesures nationales prises en application desdits principes et d'en assurer le suivi. D'autre part, les paragraphes 52 et 53 de cette même recommandation prévoient la notification, à la Commission, de toute mesure prise en application de cette recommandation, pour permettre à cette dernière d'en évaluer la mise en œuvre, ainsi que la collecte de certaines données et leur transmission à celle-ci.

34 Néanmoins, outre le fait que les paragraphes 51 à 53 de la recommandation litigieuse n'énoncent pas d'obligation à charge des États membres d'appliquer effectivement les principes que cet acte énonce, il convient encore de rappeler que, ainsi que cela a déjà été relevé au point 31 ci-dessus, la Commission a explicitement précisé, au paragraphe 2 de ladite recommandation, que celle-ci était sans préjudice du pouvoir réglementaire des États membres en la matière. Or, lus ensemble avec ce dernier paragraphe, il ne découle des paragraphes 51 à 53 de cette recommandation qu'une invitation, adressée aux États membres, d'adopter des règles de protection des consommateurs dans le secteur des jeux d'argent et de hasard en ligne, à l'exclusion de toute obligation de se conformer aux principes que cet acte énonce.

35 En outre, s'agissant de la notification des mesures prises en application de la recommandation litigieuse et de la transmission de certaines données à la Commission, il y a lieu de considérer que, en dépit de la formulation des paragraphes 52 et 53 de ladite recommandation en termes contraignants relevée dans certaines versions linguistiques (voir point 26 ci-dessus), celle-ci n'institue aucune obligation en ce sens. Une telle interprétation s'impose, en effet, non seulement au regard d'une comparaison avec les autres versions linguistiques de la recommandation litigieuse, mais encore au regard de l'intention de la Commission, telle que reflétée, ainsi que cela ressort en particulier des points 30 et 31 ci-dessus, par cet acte.

36 Troisièmement, il importe d'ajouter que l'analyse du libellé et du contenu de la recommandation litigieuse ainsi que de l'intention poursuivie par la Commission est confirmée par l'analyse du contexte dans lequel elle s'inscrit, tel qu'il est décrit par les parties. Ainsi, il ressort des écritures de celles-ci que ladite recommandation fait suite à des discussions menées notamment au sein du Conseil de l'Union européenne, du Parlement européen et de la Commission. En particulier, d'une part, dans son exception d'irrecevabilité, la Commission cite, sans que cela soit contesté par le Royaume de Belgique, un extrait de sa communication du 23 octobre 2012, selon lequel « [d]ans l'ensemble, il ne semble pas opportun, à ce stade, de proposer une législation de l'[Union] spécifique au secteur » des jeux de hasard en ligne. D'autre part, une conclusion analogue a été tirée dans une analyse d'impact ayant accompagné la recommandation litigieuse (ci-après l'« analyse d'impact »), citée en ce sens tant par le Royaume de Belgique dans la requête que par la Commission dans son exception d'irrecevabilité.

37 Dès lors, compte tenu du libellé, du contenu et du contexte de la recommandation litigieuse, il y a lieu de conclure que celle-ci ne produit ni n'est destinée à produire des effets de droit obligatoires, en sorte qu'elle ne saurait être qualifiée d'acte attaquable au sens de l'article 263 TFUE.

38 À cet égard, il importe encore d'ajouter que la seule publication de la recommandation litigieuse dans la série L du Journal officiel, et non dans la série C de celui-ci, n'est pas de nature à renverser la conclusion selon laquelle ladite recommandation n'est pas destinée à produire des effets juridiques obligatoires.

39 D'une part, la Cour a déjà rejeté comme irrecevable une demande d'annulation d'un acte publié dans la série L du Journal officiel, au motif que cet acte n'était pas destiné à produire des effets de droit (voir, en ce sens, arrêt du 30 avril 1996, Pays-Bas/Conseil, C-58/94, Rec, EU:C:1996:171, point 27), ce dont il faut déduire que la seule circonstance qu'un acte soit publié dans la série L du Journal officiel n'est pas de nature à caractériser des effets de droit obligatoires rendant cet acte attaquable.

40 D'autre part, la considération énoncée au point 38 ci-dessus s'impose également au regard de la jurisprudence constante selon laquelle la forme dans laquelle un acte ou une décision sont pris est, en principe, indifférente pour la recevabilité d'un recours en annulation. Selon cette jurisprudence, il est donc, en principe, sans incidence sur la qualification de l'acte concerné que celui-ci satisfasse ou non à certaines exigences formelles, à savoir notamment s'il est dûment intitulé par son auteur ou s'il mentionne les dispositions qui constituent sa base légale ou s'il n'a pas été notifié, en violation des règles applicables, puisqu'un tel vice n'est pas susceptible de modifier la substance dudit acte (voir, en ce sens, arrêt du 18 novembre 2010, NDSHT/Commission, C-322/09 P, Rec, EU:C:2010:701, point 47 et jurisprudence citée). Il s'ensuit que la seule publication d'un acte, selon le cas, dans la série C ou dans la série L du Journal officiel est dépourvue d'incidence quant à la question de savoir si l'acte en cause est susceptible de produire des effets juridiques obligatoires (voir, en ce sens et par analogie, arrêt du 15 décembre 2005, Infront WM/Commission, T-33/01, Rec, EU:T:2005:461, point 110).

41 La conclusion tirée au point 37 ci-dessus n'est pas davantage remise en cause par les arguments du Royaume de Belgique.

42 En premier lieu, le Royaume de Belgique tire argument des effets juridiques qu'une recommandation serait susceptible de produire en ce que le juge national devrait, eu égard à la jurisprudence, en tenir compte en vue de trancher des litiges dont il est saisi et que les autorités nationales seraient, du fait de l'obligation de coopération loyale pesant sur les États membres, tenues de la respecter. Selon lui, l'absence formelle de caractère contraignant de la recommandation litigieuse serait dépourvue de pertinence compte tenu des conséquences juridiques significatives que cette recommandation produirait à des fins interprétatives, par requalification ou par le biais de l'obligation de coopération loyale.

43 À cet égard, il convient de relever qu'il ressort certes de la jurisprudence de la Cour que, même si les recommandations ne visent pas à produire des effets contraignants et ne sont pas en mesure de créer des droits que les particuliers peuvent invoquer devant un juge national, elles ne sont cependant pas dépourvues de tout effet juridique. En effet, les juges nationaux sont tenus de prendre les recommandations en considération en vue de la solution des litiges qui leur sont soumis, notamment lorsqu'elles éclairent l'interprétation de dispositions nationales prises dans le but d'assurer leur mise en œuvre ou lorsqu'elles ont pour objet de compléter des dispositions de l'Union ayant un caractère contraignant (arrêts Grimaldi, point 15 supra, EU:C:1989:646, points 7, 16 et 18 ; du 11 septembre 2003, Altair Chimica, C-207/01, Rec, EU:C:2003:451, point 41, et du 18 mars 2010, Alassini e.a., C-317/08 à C-320/08, Rec, EU:C:2010:146, point 40).

44 Toutefois, la prise en compte, en vue de l'appréciation du caractère attaquable d'une recommandation, des effets juridiques décrits par la jurisprudence citée au point 43 ci-dessus conduirait à la conclusion que toute recommandation constituerait un acte attaquable.

45 Or, une telle conclusion se heurterait, d'une part, aux dispositions de l'article 263 TFUE, tel qu'interprété par la jurisprudence citée aux points 16 et 17 ci-dessus, en vertu duquel les simples recommandations, qui ne produisent pas d'effets de droit obligatoires, ne sauraient faire l'objet d'un recours en annulation. D'autre part, elle méconnaîtrait également la jurisprudence selon laquelle, pour déterminer si un acte produit des effets juridiques obligatoires, il y a lieu de s'attacher à sa substance (arrêt Pays-Bas/Commission, point 18 supra, EU:C:2000:335, point 27).

46 Il s'ensuit qu'il ne saurait être déduit des seuls effets juridiques décrits par la jurisprudence citée au point 43 ci-dessus qu'une recommandation, telle que la recommandation litigieuse, produit des effets de droit obligatoires et constitue dès lors un acte attaquable au sens de la jurisprudence rappelée aux points 16 à 18 ci-dessus.

47 Pour ces mêmes raisons, la prise en compte, par le juge de l'Union, des recommandations à des fins interprétatives ne saurait davantage, contrairement aux allégations du Royaume de Belgique, être de nature à justifier l'allégation selon laquelle des recommandations, telles que la recommandation litigieuse, produisent des effets juridiques obligatoires.

48 En outre, il y a lieu de considérer qu'il en va de même des effets juridiques découlant, selon le Royaume de Belgique, de l'obligation de moyens, à la supposer établie, de respecter les principes énoncés dans la recommandation litigieuse, qui pèserait sur les États membres en vertu de leur obligation de coopération loyale.

49 En deuxième lieu, le Royaume de Belgique fait valoir en substance que la recommandation litigieuse doit pouvoir faire l'objet d'un contrôle limité au regard des principes fondamentaux du droit de l'Union, étant entendu que l'absence d'un tel contrôle serait contraire au principe d'une protection juridictionnelle effective. Or, la recommandation litigieuse produirait des « effets juridiques négatifs » en ce qu'elle violerait le principe d'attribution des compétences, l'équilibre institutionnel et l'obligation de coopération loyale entre institutions et entre celles-ci et les États membres, ainsi que cela découlerait des premier, troisième et quatrième moyens soulevés dans la requête. Dans ce contexte, le

Royaume de Belgique ajoute que, selon la jurisprudence, même des actes dépourvus d'effets juridiques contraignants pris en violation de l'obligation de coopération loyale sont susceptibles de contrôle juridictionnel.

50 Premièrement, il convient de relever que cette argumentation du Royaume de Belgique, si elle était retenue, reviendrait à déduire le caractère attaquable de l'acte de son illégalité éventuelle.

51 Or, il résulte de la jurisprudence de la Cour que la gravité d'un prétendu manquement de l'institution concernée ou l'importance de l'atteinte qui en découlerait quant au respect des droits fondamentaux ne permet pas d'écarter l'application des fins de non-recevoir d'ordre public prévues par le traité. Ainsi, une violation alléguée de l'équilibre institutionnel ne permet pas d'écarter les conditions de recevabilité du recours en annulation posées par le traité (arrêt du 15 janvier 2003, Philip Morris International/Commission, T-377/00, T-379/00, T-380/00, T-260/01 et T-272/01, Rec, EU:T:2003:6, point 87 ; voir également, par analogie, ordonnance du 10 mai 2001, FNAB e.a./Conseil, C-345/00 P, Rec, EU:C:2001:270, points 39 à 42).

52 Par suite, même à supposer que la recommandation litigieuse soit entachée d'une violation du principe d'attribution des compétences ou de l'obligation de coopération loyale, cette circonstance ne serait pas de nature à écarter la condition de recevabilité tenant à l'existence d'un acte attaquable.

53 Deuxièmement, ne saurait davantage prospérer l'argument du Royaume de Belgique tiré de ce qu'il ressortirait de la jurisprudence de la Cour et, en particulier, des arrêts du 12 février 2009, Commission/Grèce (C-45/07, Rec, EU:C:2009:81), et du 20 avril 2010, Commission/Suède (C-246/07, Rec, EU:C:2010:203), que des actes dépourvus de caractère juridiquement contraignant pris en violation de l'obligation de coopération loyale sont susceptibles de contrôle juridictionnel.

54 À cet égard, d'une part, même à supposer que, comme le Royaume de Belgique le fait valoir, la Cour ait contrôlé, dans les arrêts mentionnés au point 53 ci-dessus, des comportements dépourvus d'effets juridiques contraignants au regard du respect de l'obligation de coopération loyale incombant aux États membres, force est néanmoins de constater que ces arrêts ont été rendus dans le cadre de recours en manquement introduits au titre de l'article 226 CE, c'est-à-dire dans le cadre d'une voie de droit qui a pour objet de faire constater et de faire cesser le comportement d'un État membre en violation du droit de l'Union (arrêt du 7 février 1979, France/Commission, 15/76 et 16/76, Rec, EU:C:1979:29, point 27) et qui repose sur la constatation objective du non-respect par un État membre des obligations que lui imposent le traité ou un acte de droit dérivé (voir arrêts du 14 novembre 2002, Commission/Royaume-Uni, C-140/00, Rec, EU:C:2002:653, point 34 et jurisprudence citée, et du 4 mars 2010, Commission/Italie, C-297/08, Rec, EU:C:2010:115, point 81 et jurisprudence citée), et non dans le cadre de recours en annulation au sens de l'article 263 TFUE.

55 Or, ces deux voies de droit ayant des objets différents et répondant à des conditions de recevabilité différentes qui leur sont propres, il ne saurait découler du seul fait, allégué par le Royaume de Belgique, que la Cour puisse examiner un acte ou comportement dépourvu d'effets juridiques obligatoires dans le cadre d'un recours en manquement qu'il doive en aller de même dans un recours en annulation.

56 Au contraire, dans le contexte du recours en annulation institué à l'article 263 TFUE, l'argumentation du Royaume de Belgique, selon laquelle un acte non contraignant peut être contrôlé au regard de l'obligation de coopération loyale, se heurte à la jurisprudence rappelée aux points 16, 17 et 51 ci-dessus.

57 D'autre part, dans la mesure où le Royaume de Belgique tire argument de ce que la Cour aurait constaté, dans l'arrêt Commission/Suède, point 53 supra (EU:C:2010:203), un manquement en ce que le Royaume de Suède aurait omis de tenir compte d'une position convenue au sein d'un groupe de travail du Conseil qui aurait été dépourvue d'effets juridiques contraignants, il suffit de constater qu'il

n'en découle aucunement que, dans le contexte d'un recours en annulation formé au titre de l'article 263 TFUE, la légalité d'un acte dépourvu de tout effet juridique contraignant peut être examinée. En effet, sans même qu'il soit besoin de prendre position sur la possibilité pour le juge de constater, dans le cadre d'un recours en annulation, une violation de l'obligation de coopération loyale du fait de la non-prise en compte d'un acte dépourvu d'effets juridiques contraignants, force est de relever que la présente affaire soulève la question différente de savoir si la recommandation litigieuse produit des effets juridiques obligatoires.

58 Troisièmement, s'agissant de la référence au principe de protection juridictionnelle effective qui exigerait une interprétation non restrictive de la condition relative aux effets juridiques contraignants, il importe de relever que, selon la jurisprudence de la Cour, s'il est vrai que, par les articles 263 TFUE et 277 TFUE, d'une part, et par l'article 267 TFUE, d'autre part, le traité établit un système complet de voies de recours et de procédures destiné à assurer le contrôle de la légalité des actes des institutions, en le confiant au juge de l'Union [arrêts du 23 avril 1986, Les Verts/Parlement, 294/83, Rec, EU:C:1986:166, point 23 ; Reynolds Tobacco e.a./Commission, point 17 supra, EU:C:2006:541, point 80, et ordonnance Sepracor Pharmaceuticals (Ireland)/Commission, point 17 supra, EU:C:2012:292, point 53], il n'en demeure pas moins que, bien que la condition relative aux effets juridiques obligatoires doive être interprétée à la lumière du principe d'une protection juridictionnelle effective, une telle interprétation ne saurait aboutir à écarter cette condition sans excéder les compétences attribuées par le traité aux juridictions de l'Union [voir, en ce sens, arrêt Reynolds Tobacco e.a./Commission, point 17 supra, EU:C:2006:541, point 81, et ordonnance Sepracor Pharmaceuticals (Ireland)/Commission, point 17 supra, EU:C:2012:292, point 54].

59 Or, l'argumentation du Royaume de Belgique, si elle était retenue, aurait précisément pour effet d'écarter la condition tenant aux effets juridiques obligatoires.

60 En troisième lieu, le Royaume de Belgique allègue, par les deuxième et cinquième moyens soulevés dans la requête, que la recommandation litigieuse constitue en réalité un instrument ayant un effet d'harmonisation et une directive cachée. Plus particulièrement, dans le cadre du deuxième moyen, prenant appui notamment sur les arrêts Grimaldi, point 15 supra (EU:C:1989:646), et du 24 janvier 2013, Stanleybet e.a. (C-186/11 et C-209/11, Rec, EU:C:2013:33), sur les considérants 8 et 14 et le paragraphe 52 de la recommandation litigieuse, ainsi que sur des passages de l'analyse d'impact, il allègue que ladite recommandation constitue un instrument d'harmonisation et de libéralisation du marché des jeux de hasard en ligne, contraire à la jurisprudence de la Cour relative à l'application de l'article 56 TFUE dans ce secteur et pris en l'absence de toute compétence de la Commission à cette fin. Dans le cadre du cinquième moyen, il allègue, en substance, que cette recommandation constitue en réalité un instrument législatif. Il se réfère, d'une part, à l'intention sous-jacente à la même recommandation, telle qu'elle découlerait de son contenu détaillé et de l'analyse d'impact. D'autre part, il fait observer que, par le système de contrôle des données institué par les paragraphes 52 à 54 de la recommandation litigieuse, la Commission procède en réalité à une harmonisation et entend orienter la politique comme le ferait une directive au sens de l'article 288 TFUE.

61 À cet égard, premièrement, d'abord, pour autant que, par les arguments tirés, dans le cadre du deuxième moyen, de ce que la recommandation litigieuse procède à une harmonisation et à une libéralisation illégales du marché dans le secteur des jeux de hasard en ligne, le Royaume de Belgique entende se prévaloir de la jurisprudence en vertu de laquelle le juge vérifie, en vue de déterminer si un acte est attaquable, si cet acte vise à produire des effets juridiques nouveaux par rapport à ceux que comporte l'application des principes fondamentaux du traité, en examinant son contenu (voir, en ce sens, arrêts France/Commission, point 18 supra, EU:C:1991:424, point 10 ; France/Commission, point 18 supra, EU:C:1997:164, point 9, et du 20 mai 2010, Allemagne/Commission, T-258/06, Rec, EU:T:2010:214, point 27) et en appréciant si cet acte se contente d'expliciter lesdits principes ou s'il établit des obligations spécifiques ou nouvelles par rapport à ceux-ci (voir, en ce sens, arrêts France/Commission, point 18 supra, EU:C:1993:245, point 14 ; France/Commission, point 18 supra, EU:C:1997:164, point 13, et Allemagne/Commission, précité, EU:T:2010:214, point 28), il convient de

rappeler que la recommandation litigieuse est, pour l'essentiel, rédigée en des termes non contraignants et n'est pas destinée, eu égard à son libellé, à son contenu et à son contexte, à produire des effets juridiques contraignants. En revanche, dans les affaires ayant donné lieu aux arrêts France/Commission, point 18 supra (EU:C:1991:424), France/Commission, point 18 supra (EU:C:1993:245), France/Commission, point 18 supra (EU:C:1997:164), et Allemagne/Commission, précité (EU:T:2010:214), les actes en cause ou, à tout le moins, les passages contestés et examinés par le juge, étaient rédigés en des termes impératifs et énonçaient des obligations à charge des États membres.

62 Dans ces conditions, il n'est pas nécessaire, en l'espèce, de confronter la teneur des considérations et principes figurant dans la recommandation litigieuse avec les dispositions du traité, telles qu'interprétées par la jurisprudence, afin de vérifier si ladite recommandation énonce des principes différents de ceux issus du traité et de la jurisprudence. En effet, même à supposer que tel soit le cas, il n'en demeurerait pas moins que, eu égard au libellé, au contenu et au contexte de cette recommandation, les principes contenus dans celle-ci ne sont pas destinés à produire des effets juridiques obligatoires.

63 En tout état de cause, il convient de noter, à titre surabondant, que les arguments du Royaume de Belgique, tirés de ce que la recommandation litigieuse conduit à une harmonisation et à une libéralisation illégales du marché dans le secteur des jeux de hasard en ligne, procèdent d'une lecture manifestement erronée de ladite recommandation.

64 Ainsi, d'une part, c'est à tort que le Royaume de Belgique déduit des considérants 8 et 14 de la recommandation litigieuse que celle-ci a pour objectif d'harmoniser et de libéraliser le marché des jeux de hasard en ligne. Certes, la Commission y mentionne le fait que les règles et politiques mises en place par les États membres varient considérablement, que l'action au niveau de l'Union les encourage à garantir un niveau élevé de protection sur leurs territoires et qu'une approche plus harmonisée pourrait être profitable aux opérateurs de services de jeux d'argent et de hasard en ligne établis dans l'Union qui tendent de plus en plus à détenir plusieurs licences pour pouvoir exercer leur activité dans plusieurs États membres. Toutefois, il n'en demeure pas moins que, en son paragraphe 2, ladite recommandation affirme explicitement le pouvoir réglementaire des États membres en ce domaine. En outre, cette recommandation n'énonce aucune règle ni aucun principe tendant à harmoniser et à libéraliser ce marché. En effet, aucun des paragraphes de la recommandation en question n'a un tel objet. Par ailleurs, quel que soit le contenu desdits considérants, en tant que motifs sur lesquels repose la recommandation en cause, ces considérants ne sont pas susceptibles de produire des effets juridiques (voir, en ce sens et par analogie, ordonnance du 12 décembre 2007, Vodafone España et Vodafone Group/Commission, T-109/06, Rec, EU:T:2007:384, point 147 et jurisprudence citée).

65 D'autre part, l'argument tiré de ce que, au paragraphe 52 de la recommandation litigieuse, « [e]n 'invitant' […] les États membres à adopter des mesures de transposition de [ladite recommandation], la Commission vise […] manifestement à imposer son interprétation des articles 49 TFUE et 56 TFUE », procède d'une lecture erronée dudit paragraphe. En effet, celui-ci a pour objet non une obligation de transposer les principes issus de cette recommandation, mais une invitation adressée aux États membres de notifier à la Commission toute mesure prise en application de la même recommandation. Or, ainsi que cela ressort du point 34 ci-dessus, il ne saurait découler d'une telle invitation une obligation de se conformer à ladite recommandation.

66 Ensuite, dans la mesure où le Royaume de Belgique se réfère à des passages de l'analyse d'impact, il convient de rappeler que, selon la jurisprudence, pour déterminer si un acte produit des effets juridiques obligatoires, il y a lieu de s'attacher à sa substance (arrêt Pays-Bas/Commission, point 18 supra, EU:C:2000:335, point 27), étant entendu que les effets de droit obligatoires d'un acte doivent être appréciés en fonction de critères objectifs tels que le contenu de cet acte, en tenant compte, le cas échéant, du contexte de l'adoption de ce dernier ainsi que des pouvoirs de l'institution auteur (voir

arrêt Hongrie/Commission, point 16 supra, EU:C:2014:70, point 55 et jurisprudence citée ; voir également point 18 supra). Or, au regard de cette jurisprudence, il a été considéré, au point 37 ci-dessus, que la recommandation litigieuse n'était pas destinée à produire des effets de droit obligatoires.

67 En tout état de cause, il convient encore de relever que, outre le fait que les passages de l'analyse d'impact cités au point 51 de la requête se contentent de mettre en exergue la charge administrative qui pèse, du fait de la coexistence de réglementations nationales, sur les opérateurs des jeux de hasard en ligne sans toutefois proposer d'harmonisation en ce domaine, il ressort également de cette analyse, telle que citée par les deux parties, qu'une initiative législative a été jugée non réalisable (voir point 36 ci-dessus).

68 Enfin, dans ces conditions, c'est également à tort que le Royaume de Belgique déduit d'une lecture combinée de la jurisprudence citée au point 43 ci-dessus, de l'arrêt Stanleybet e.a., point 60 supra (EU:C:2013:33), ainsi que des considérants 8 et 14 et du paragraphe 52 de la recommandation litigieuse que cette dernière a un effet d'harmonisation. Certes, il ressort de l'arrêt Stanleybet e.a., point 60 supra (EU:C:2013:33, point 24 et jurisprudence citée), que la Cour a itérativement jugé que la réglementation des jeux de hasard faisait partie des domaines dans lesquels des divergences considérables d'ordres moral, religieux et culturel existaient entre les États membres et que, en l'absence d'une harmonisation à l'échelle de l'Union en la matière, il appartenait à chaque État membre d'apprécier, dans ces domaines, selon sa propre échelle de valeurs, les exigences que comportait la protection des intérêts concernés. Toutefois, compte tenu des conclusions tirées aux points 46 et 65 ci-dessus ainsi que du fait que la recommandation litigieuse ne comporte aucune harmonisation des services dans le secteur des jeux de hasard en ligne, il convient de relever que, contrairement à ce que le Royaume de Belgique allègue l'adoption de cette recommandation n'est pas de nature à limiter la possibilité pour chaque État membre d'apprécier, selon sa propre échelle de valeurs, les exigences que comporte la protection desdits intérêts.

69 Il en va d'autant plus ainsi que, comme cela a déjà été relevé aux points 31, 34 et 64 ci-dessus, la recommandation litigieuse est, conformément à son paragraphe 2, sans préjudice du pouvoir réglementaire des États membres dans cette matière.

70 Deuxièmement, dans la mesure où le Royaume de Belgique allègue que la Commission a entamé des procédures en constatation de manquement à l'égard de sept États membres afin de les obliger à s'aligner sur la recommandation litigieuse, il convient de constater, d'une part, qu'il ne ressort d'aucun élément du dossier que lesdites procédures ont effectivement pour objet le respect de cette dernière, ce que la Commission conteste par ailleurs dans son exception d'irrecevabilité. D'autre part et en tout état de cause, force est de relever que ladite recommandation a été adoptée le 14 juillet 2014, soit postérieurement à la date d'ouverture de ces procédures, telle qu'indiquée par le Royaume de Belgique, à savoir le 20 novembre 2013.

71 Troisièmement, s'agissant des arguments soulevés dans le cadre du cinquième moyen et tirés de ce que la recommandation litigieuse constituerait un instrument législatif et pour autant que ces arguments doivent être compris en ce sens que le Royaume de Belgique entende se prévaloir de la jurisprudence citée au point 61 ci-dessus, il convient d'emblée de renvoyer aux considérations émises aux points 61 et 62 ci-dessus.

72 Ensuite, il importe de relever que le fait, avancé par le Royaume de Belgique, que les principes énoncés dans la recommandation litigieuse soient très détaillés est sans incidence sur la conclusion selon laquelle cet acte n'est pas destiné à produire des effets juridiques obligatoires. En effet, cette conclusion s'impose au regard non du niveau de détail des principes que cet acte énonce, mais de l'impérativité de ces derniers. Or, il a déjà été relevé ci-dessus que celle-ci fait, en l'espèce, défaut.

73 En outre, s'agissant de l'argument tiré des paragraphes 52 à 54 de la recommandation litigieuse, qui démontrent en substance, selon le Royaume de Belgique, que cette dernière constitue une directive cachée, il convient de relever qu'il ressort de ces paragraphes que la Commission invite les États membres à fournir certaines données afin qu'elle puisse évaluer la mise en œuvre de ladite recommandation. Or, ainsi que cela a déjà été relevé aux points 33 et 34 ci-dessus, le seul fait que la Commission invite les États membres à lui notifier les mesures prises en application des principes issus de cette recommandation et à lui fournir des données quant à l'application des principes énoncés dans la même recommandation n'est pas de nature à rendre cette application obligatoire pour les États membres.

74 Enfin, dans la mesure où, dans ce contexte, le Royaume de Belgique se réfère à des passages de l'analyse d'impact et de deux projets de recommandation transmis par la Commission préalablement à l'adoption de la recommandation litigieuse, il convient de renvoyer aux considérations exposées au point 66 ci-dessus.

75 À cet égard, il importe d'ajouter que, en tout état de cause, d'une part, il y a lieu d'écarter les arguments tirés de l'analyse d'impact par référence aux considérations émises au point 67 ci-dessus, sans même qu'il soit besoin d'examiner le contenu des passages cités de ladite analyse.

76 D'autre part, le Royaume de Belgique cite, dans ses écritures, des considérants des deux projets de recommandation, selon lesquels les réglementations des États membres relatives à la protection des consommateurs, des joueurs et des mineurs au regard des jeux de hasard en ligne sont fragmentées et que l'objectif de la recommandation pourrait être mieux atteint par une action au niveau de l'Union, que la Commission entendait proposer un ensemble de principes communs afin d'assurer l'information des consommateurs au sujet des jeux de hasard en ligne et qu'il conviendrait d'adopter des mesures appropriées et efficaces afin de surveiller et d'assurer le respect des principes issus des recommandations à l'état de projet.

77 Or, même à supposer qu'il convienne de tenir compte de ces considérants des projets de recommandation en vue de déterminer l'intention poursuivie par la Commission lors de l'adoption de la recommandation litigieuse, il y a lieu de relever que la seule annonce d'une intention de proposer des principes communs au motif qu'une action au niveau de l'Union serait appropriée n'est manifestement pas de nature à démontrer que ladite recommandation est destinée à produire des effets juridiques obligatoires. De surcroît, le fait que, à la différence des projets de recommandation, la recommandation litigieuse ne contient aucune indication selon laquelle il convient d'assurer le respect des principes qu'elle énonce, tend davantage à établir l'absence de toute intention de la Commission de lui conférer des effets juridiques obligatoires.

78 À la lumière de ce qui précède, il y a lieu de conclure qu'aucun des arguments soulevés par le Royaume de Belgique n'est de nature à renverser la conclusion tirée au point 37 ci-dessus.

79 Par ailleurs, il convient d'ajouter que, contrairement aux arguments du Royaume de Belgique, il n'y a pas lieu de joindre l'exception d'irrecevabilité au fond.

80 D'une part, contrairement à ce que fait valoir le Royaume de Belgique, le seul fait que, dans l'exposé du cadre juridique de l'exception d'irrecevabilité, la Commission réponde au fond au premier moyen soulevé par cet État membre ne saurait être de nature à justifier la jonction de l'exception d'irrecevabilité au fond. En effet, il découle des points 51 et 52 ci-dessus que, même à supposer que le premier moyen ainsi que, par ailleurs, les troisième et quatrième moyens soient fondés, cette circonstance ne serait pas de nature à écarter la condition de recevabilité tenant à l'existence d'un acte attaquable.

81 D'autre part, dans la mesure où le Royaume de Belgique estime qu'il est nécessaire d'examiner les deuxième et cinquième moyens au fond, il y a lieu, tout d'abord, de rappeler que, ainsi que cela découle des points 61 et 62 ci-dessus, les circonstances de la présente affaire se distinguent de celles des affaires ayant conduit aux arrêts cités au point 61 ci-dessus, dans lesquelles la recevabilité a été examinée au stade de l'appréciation du fond.

82 Ensuite, il importe de relever que la conclusion, tirée au point 37 ci-dessus, selon laquelle la recommandation litigieuse est dépourvue d'effets juridiques obligatoires est fondée sur un examen de son libellé, de son contenu, de son contexte ainsi que de l'intention de son auteur, lequel relève de l'appréciation de la recevabilité du présent recours.

83 Enfin, il convient de relever que, s'il est vrai que, aux points 60 à 77 de la présente ordonnance, le Tribunal a procédé à l'examen de certains arguments soulevés par le Royaume de Belgique dans le cadre de ses deuxième et cinquième moyens, par lesquels cet État membre fait valoir que la recommandation litigieuse constitue un instrument législatif d'harmonisation, il n'en demeure pas moins, toutefois, que ces arguments ont, en substance, été écartés au motif qu'il ressort clairement du libellé, du contenu et du contexte de l'acte que celui-ci n'est pas destiné à produire des effets de droit obligatoires, ainsi que cela ressort en particulier des points 61, 62, 66, 71, 73 et 74 ci-dessus, et qu'ils n'ont été examinés au fond qu'à titre surabondant.

84 En tout état de cause, il a été relevé que ces arguments procèdent, pour partie, d'une lecture erronée de la recommandation litigieuse et qu'ils sont manifestement non fondés. Or, dans ces conditions, il serait contraire aux exigences d'une bonne administration de la justice et d'économie de la procédure de joindre l'exception d'irrecevabilité au fond.

85 Au regard de l'ensemble des considérations qui précèdent, l'exception d'irrecevabilité doit être accueillie et le recours rejeté comme irrecevable.

86 Dans ces conditions, il n'y a pas lieu de statuer sur les demandes d'intervention au soutien des conclusions du Royaume de Belgique présentées par la République hellénique et par la République portugaise (voir, en ce sens, ordonnances du 5 juillet 2001, Conseil national des professions de l'automobile e.a./Commission, C-341/00 P, Rec, EU:C:2001:387, points 36 et 37, et du 7 janvier 2015, Freitas/Parlement et Conseil, T-185/14, EU:T:2015:14, point 52).

Sur les dépens

87 Aux termes de l'article 134, paragraphe 1, du règlement de procédure, toute partie qui succombe est condamnée aux dépens, s'il est conclu en ce sens. Le Royaume de Belgique ayant succombé, il y a lieu de le condamner aux dépens, conformément aux conclusions de la Commission, à l'exception de ceux afférents aux demandes d'intervention.

88 Par ailleurs, en application de l'article 144, paragraphe 10, du règlement de procédure, le Royaume de Belgique, la République hellénique, la République portugaise et la Commission supporteront chacun leurs propres dépens afférents aux demandes d'intervention.

Par ces motifs,

LE TRIBUNAL (deuxième chambre)

ordonne :

1) **Le recours est rejeté comme irrecevable.**

2) **Il n'y a pas lieu de statuer sur les demandes d'intervention de la République hellénique et de la République portugaise.**

3) **Le Royaume de Belgique supportera ses propres dépens, ainsi que ceux exposés par la Commission européenne.**

4) **Le Royaume de Belgique, la République hellénique, la République portugaise et la Commission supporteront chacun leurs propres dépens afférents aux demandes d'intervention.**

Fait à Luxembourg, le 27 octobre 2015.

Le greffier
E. Coulon

Le président
M. E. Martins Ribeiro