ARRÊT DE LA COUR
6 novembre 2003 *

Dans l'affaire C-243/01,

ayant pour objet une demande adressée à la Cour, en application de l'article 234 CE, par le Tribunale di Ascoli Piceno (Italie) et tendant à obtenir, dans la procédure pénale poursuivie devant cette juridiction contre

Piergiorgio Gambelli e.a.,

une décision à titre préjudiciel sur l'interprétation des articles 43 CE et 49 CE,

LA COUR

composée de M. V. Skouris, président, MM. P. Jann, C. W. A. Timmermans et J. N. Cunha Rodrigues, présidents de chambre, MM. D. A. O. Edward (rapporteur) et R. Schintgen, M^mes^ F. Macken et N. Colneric, et M. S. von Bahr, juges,

avocat général: M. S. Alber,
greffier: M. H. A. Rühl, administrateur principal,

* Langue de procédure: l'italien.

considérant les observations écrites présentées:

— pour M. Gambelli e.a., par M^e D. Agnello, avvocato,

— pour M. Garrisi, par M^es R. A. Jacchia, A. Terranova et I. Picciano, avvocati,

— pour le gouvernement italien, par M. I. M. Braguglia, en qualité d'agent, assisté de M. D. Del Gaizo, avvocato dello Stato,

— pour le gouvernement belge, par M. F. van de Craen, en qualité d'agent, assisté de M^e P. Vlaemminck, avocat,

— pour le gouvernement hellénique, par M. M. Apessos et M^me D. Tsagkaraki, en qualité d'agents,

— pour le gouvernement espagnol, par M^me L. Fraguas Gadea, en qualité d'agent,

— pour le gouvernement luxembourgeois, par M. N. Mackel, en qualité d'agent,

— pour le gouvernement portugais, par M. L. Fernandes et M^me^ A. Barros, en qualité d'agents,

— pour le gouvernement finlandais, par M^me^ E. Bygglin, en qualité d'agent,

— pour le gouvernement suédois, par M^me^ B. Hernqvist, en qualité d'agent,

— pour la Commission des Communautés européennes, par M. A. Aresu et M^me^ M. Patakia, en qualité d'agents,

vu le rapport d'audience,

ayant entendu les observations orales de M. Gambelli e.a., représentés par M^e^ D. Agnello, de M. Garrisi, représenté par M^es^ R. A. Jacchia et A. Terranova, du gouvernement italien, représenté par M. A. Cingolo, avvocato dello Stato, du gouvernement belge, représenté par M^e^ P. Vlaemminck, du gouvernement hellénique, représenté par M. M. Apessos, du gouvernement espagnol, représenté par M^me^ L. Fraguas Gadea, du gouvernement français, représenté par M. P. Boussaroque, en qualité d'agent, du gouvernement portugais, représenté par M^me^ A. Barros, du gouvernement finlandais, représenté par M^me^ E. Bygglin, et de la Commission, représentée par M. A. Aresu et M^me^ M. Patakia, à l'audience du 22 octobre 2002,

ayant entendu l'avocat général en ses conclusions à l'audience du 13 mars 2003,

rend le présent

Arrêt

1 Par ordonnance du 30 mars 2001, parvenue à la Cour le 22 juin suivant, le Tribunale di Ascoli Piceno a posé, en vertu de l'article 234 CE, une question préjudicielle relative à l'interprétation des articles 43 CE et 49 CE.

2 Cette question a été soulevée dans le cadre d'une procédure pénale diligentée contre M. Gambelli et 137 autres prévenus (ci-après «Gambelli e.a.») auxquels il est reproché d'avoir organisé abusivement des paris clandestins et d'être propriétaires de centres exerçant des activités de collecte et de transmission de données en matière de paris, une telle activité constituant un délit de fraude à l'État.

Le cadre juridique

La réglementation communautaire

3 Aux termes de l'article 43 CE:

«Dans le cadre des dispositions ci-après, les restrictions à la liberté d'établissement des ressortissants d'un État membre dans le territoire d'un autre État membre sont

interdites. Cette interdiction s'étend également aux restrictions à la création d'agences, de succursales ou de filiales, par les ressortissants d'un État membre établis sur le territoire d'un État membre.

La liberté d'établissement comporte l'accès aux activités non salariées et leur exercice, ainsi que la constitution et la gestion d'entreprises, et notamment de sociétés au sens de l'article 48, deuxième alinéa, dans les conditions définies par la législation du pays d'établissement pour ses propres ressortissants, sous réserve des dispositions du chapitre relatif aux capitaux.»

4 L'article 48, premier alinéa, CE prévoit que «[l]es sociétés constituées en conformité de la législation d'un État membre et ayant leur siège statutaire, leur administration centrale ou leur principal établissement à l'intérieur de la Communauté sont assimilées [...] aux personnes physiques ressortissantes des États membres».

5 L'article 46, paragraphe 1, CE, dispose que «[l]es prescriptions du présent chapitre et les mesures prises en vertu de celles-ci ne préjugent pas l'applicabilité des dispositions législatives, réglementaires et administratives prévoyant un régime spécial pour les ressortissants étrangers, et justifiées par des raisons d'ordre public, de sécurité publique et de santé publique».

6 L'article 49, premier alinéa, CE, énonce que «[d]ans le cadre des dispositions ci-après, les restrictions à la libre prestation des services à l'intérieur de la Communauté sont interdites à l'égard des ressortissants des États membres établis dans un pays de la Communauté autre que celui du destinataire de la prestation».

La réglementation nationale

7 Au sens de l'article 88 du Regio Decreto n° 773, Testo Unico delle Leggi di Pubblica Sicurezza (décret royal n° 773 portant approbation du texte unique des lois en matière de sécurité publique), du 18 juin 1931 (*GURI* n° 146, du 26 juin 1931, ci-après le «décret royal»), aucune licence ne peut être délivrée pour la collecte de paris, à l'exception des paris sur les courses, les régates, les jeux de balle ou de ballon et autres compétitions du même genre lorsque la collecte des paris constitue une condition nécessaire au déroulement utile de la compétition.

8 En vertu de la Legge Finanziaria n° 388 (loi financière n° 388), du 23 décembre 2000 (Supplément ordinaire à la *GURI,* du 29 décembre 2000, ci-après la «loi n° 388»), la licence d'exploitation des paris est accordée exclusivement à ceux qui sont concessionnaires ou qui sont autorisés par un ministère ou par une autre entité à laquelle la loi réserve la faculté d'organiser ou d'exploiter des paris. Les paris peuvent porter soit sur le résultat d'événements sportifs placés sous le contrôle du Comitato olimpico nazionale italiano (Comité olympique national italien, ci-après le «CONI»), ou des organisations dépendantes de celui-ci, soit sur le résultat de courses de chevaux organisées par l'intermédiaire de l'Unione nazionale per l'incremento delle razze equine (Union nationale pour l'amélioration des races équines, ci-après l'«UNIRE»).

9 Les articles 4, 4 bis et 4 ter de la loi n° 401, du 13 décembre 1989, portant intervention dans le secteur du jeu et des paris clandestins et protection du bon déroulement des compétitions sportives (*GURI* n° 294, du 18 décembre 1989), telle que modifiée par la loi n° 388/00 (ci-après la «loi n° 401/89») qui, dans son

article 37, paragraphe 5, a introduit les articles 4 bis et 4 ter dans la loi n° 401/89, disposent:

«Participation abusive à l'organisation de jeux ou de paris

Article 4

1. Quiconque participe abusivement à l'organisation de loteries, de paris ou de concours de pronostics légalement réservés à l'État ou à d'autres organismes concessionnaires encourt une peine de six mois à trois ans d'emprisonnement. Cette même peine peut être infligée à toute personne qui organise des paris ou des concours de pronostics sur des activités sportives gérées par le CONI et les organismes placés sous son autorité ou par l'UNIRE. Quiconque participe abusivement à l'organisation publique de paris sur d'autres compétitions de personnes ou d'animaux, ainsi que sur des jeux d'adresse, est passible d'une peine de trois mois à un an d'emprisonnement et d'une amende au moins égale à un million de lires.

2. Quiconque fait de la publicité pour les concours, les jeux ou les paris organisés selon les modalités décrites au paragraphe 1, sans être pour autant coauteur de l'un des délits qui y sont définis, est passible d'une peine d'emprisonnement de trois mois au maximum et d'une amende comprise entre cent mille et un million de lires.

3. Quiconque participe à des concours, des jeux ou des paris organisés selon les modalités décrites au paragraphe 1, sans être pour autant coauteur de l'un des délits qui y sont définis, encourt une peine d'emprisonnement de trois mois maximum ou une amende comprise entre cent mille et un million de lires.

[...]

Article 4 bis

Les sanctions prévues par le présent article s'appliquent à quiconque exerce en Italie, sans concession ni autorisation ou licence au sens de l'article 88 du [décret royal], une activité organisée en vue d'accepter ou de collecter ou, en tout cas, de faciliter l'acceptation ou la collecte de quelque manière que ce soit, y compris par téléphone ou par voie télématique, de paris de toutes sortes, acceptés par quiconque en Italie ou à l'étranger.

Article 4 ter

[...] les sanctions prévues par le présent article s'appliquent à quiconque effectue la collecte ou l'enregistrement de grilles de loto, de concours de pronostics ou de paris par téléphone ou par voie télématique, sans être muni d'autorisation à l'effet d'utiliser ces moyens pour effectuer ces opérations de collecte ou d'enregistrement.»

Le litige au principal et la question préjudicielle

10 Il ressort de l'ordonnance de renvoi que le ministère public et le juge d'instruction auprès du Tribunale di Fermo (Italie) ont constaté l'existence d'une organisation diffuse et ramifiée d'agences italiennes, connectées par l'Internet au bookmaker Stanley International Betting Ltd (ci-après «Stanley»), établi à Liverpool (Royaume-Uni), et à laquelle appartiennent Gambelli e.a., qui sont les prévenus au principal. Il leur est reproché d'avoir collaboré, sur le territoire italien, avec un

bookmaker étranger à l'activité de collecte de paris qui est normalement réservée par la loi à l'État, enfreignant ainsi la loi n° 401/89.

11 De tels agissements, considérés comme contraires au régime de monopole sur les paris sportifs conféré au CONI et constitutifs du délit prévu à l'article 4 de la loi n° 401/89, se déroulent selon la procédure suivante: communication par le parieur au responsable de l'agence italienne des matchs sur lesquels il entend parier avec indication de la somme misée; envoi par cette agence, par l'Internet, de la demande d'acceptation au bookmaker, avec indication des rencontres de football nationales concernées et du pari; envoi par le bookmaker, par l'Internet en temps réel, de la confirmation de l'acceptation du pari; transmission de cette confirmation par l'agence italienne audit parieur et paiement par celui-ci de la somme due à l'agence, somme qui est alors transférée au bookmaker sur un compte ouvert à l'étranger spécialement prévu à cet effet.

12 Stanley est une société de capitaux de droit britannique immatriculée au Royaume-Uni et qui exerce l'activité de bookmaker sur la base d'une licence accordée par la ville de Liverpool en vertu de la Betting, Gaming and Lotteries Act. Elle est autorisée à exercer son activité au Royaume-Uni et à l'étranger. Elle organise et gère des paris en vertu d'une licence britannique en sélectionnant les événements et les cotations ainsi qu'en assumant le risque économique. Stanley verse les primes gagnées et paie les divers impôts dus au Royaume-Uni, outre les taxes sur les salaires et autres. Elle est assujettie à des contrôles rigoureux concernant la régularité de ses activités, contrôles qui sont effectués par une société d'audit privée ainsi que par l'Inland Revenue et le Customs & Excise.

13 Stanley propose au public européen un large éventail de paris à cote fixe portant sur des événements sportifs nationaux, européens ou mondiaux. Les particuliers ont la possibilité de participer depuis leur propre domicile par l'intermédiaire de divers systèmes, tels que l'Internet, le fax ou le téléphone, aux paris organisés et exploités par elle.

14 La présence de Stanley en Italie en tant qu'entreprise se concrétise par des accords commerciaux conclus avec des opérateurs ou des intermédiaires italiens relatifs à la création de centres de transmission de données. Ces centres mettent à la disposition des utilisateurs des moyens télématiques, rassemblent et enregistrent les intentions de paris et les transmettent à Stanley.

15 Les prévenus au principal sont inscrits à la Camera di Commercio (Chambre du commerce) en qualité de propriétaires d'entreprises pour l'exploitation d'un centre de transmission de données et ont été autorisés par le Ministero delle Poste e delle Comunicazioni (ministère des Postes et des Communications) à transmettre des données.

16 Le juge des enquêtes préliminaires du Tribunale di Fermo a rendu une ordonnance de saisie provisoire et lesdits prévenus ont fait l'objet de perquisitions personnelles et de contrôles dans leurs agences, leurs domiciles et leurs véhicules. Le prévenu Garrisi, qui a la qualité de membre du conseil d'administration de Stanley, a été mis en garde à vue.

17 Les prévenus au principal ont formé un recours en réexamen devant le Tribunale di Ascoli Piceno contre les ordonnances de mise sous séquestre des centres de transmission de données leur appartenant.

18 Le Tribunale di Ascoli Piceno se réfère à la jurisprudence de la Cour et, notamment, à son arrêt du 21 octobre 1999, Zenatti (C-67/98, Rec. p. I-7289). Il considère que les questions posées dans l'affaire qui lui est soumise ne correspondent cependant pas parfaitement aux faits déjà examinés par la Cour dans ledit arrêt. Les récentes modifications de la loi n° 401/89 appelleraient un nouvel examen de la question par la Cour.

19 Le Tribunale di Ascoli Piceno se réfère, dans ce contexte, aux travaux parlementaires afférents à la loi n° 388/00, dont il ressortirait que les restrictions introduites par celle-ci dans la loi n° 401/89 étaient dictées avant tout par la nécessité de protéger les «Totoricevitori» sportifs, qui sont une catégorie d'entreprises privées. Cette juridiction affirme qu'elle ne décèle dans ces restrictions aucune préoccupation d'ordre public susceptible de justifier la limitation des droits garantis par les règles communautaires ou constitutionnelles.

20 Ladite juridiction souligne que la licéité de la collecte et de la transmission de paris sur des événements sportifs étrangers, qui pouvait être déduite de la rédaction initiale de l'article 4 de la loi n° 401/89, avait provoqué la naissance et le développement d'une chaîne d'opérateurs ayant investi des capitaux et créé des infrastructures dans le secteur du jeu et des paris. Ces opérateurs verraient soudain la régularité de leur situation remise en cause à la suite des modifications de la réglementation opérées par la loi n° 388/00 qui interdisent — sous peine de sanctions pénales — l'exercice d'activités, par quiconque et en tout lieu, de collecte, d'acceptation, d'enregistrement et de transmission de propositions de paris, notamment sur les événements sportifs, en l'absence de concession ou d'autorisation délivrée par l'État.

21 La juridiction de renvoi s'interroge sur le respect du principe de proportionnalité eu égard, d'une part, à la rigueur de l'interdiction édictée, assortie de sanctions pénales pouvant rendre impossible en pratique, pour les entreprises ou les opérateurs communautaires légalement constitués, l'exercice d'activités économiques dans le secteur du jeu et des paris en Italie et, d'autre part, à l'importance de l'intérêt public interne protégé qui conduit à lui sacrifier les libertés communautaires.

22 Le Tribunale di Ascoli Piceno estime par ailleurs devoir s'interroger sur l'ampleur de l'apparent décalage entre, d'une part, une réglementation interne encadrant de manière rigoureuse l'activité de prise de paris sportifs par des entreprises communautaires étrangères et, d'autre part, la forte expansion du jeu et des paris

que l'État italien poursuit sur le plan national dans le but d'obtenir des rentrées de fonds.

23 Ladite juridiction observe que la procédure dont elle est saisie soulève, d'une part, des questions de droit interne concernant la compatibilité des modifications législatives de l'article 4 de la loi n° 401/89 avec la Constitution italienne, qui protège l'initiative économique privée pour les activités non soumises au prélèvement de recettes fiscales par l'État et, d'autre part, des questions concernant l'incompatibilité de la règle énoncée audit article avec la liberté d'établissement et la libre prestation de services transfrontaliers. Concernant les questions de droit interne ainsi posées, le Tribunale di Ascoli Piceno a saisi la Corte costituzionale (Italie).

24 Dans ces conditions, le Tribunale di Ascoli Piceno a décidé de surseoir à statuer et de poser à la Cour la question préjudicielle suivante:

«Y a-t-il incompatibilité (avec les conséquences que cela implique en droit italien) entre, d'une part, les articles 43 et suivants et 49 et suivants du traité CE concernant la liberté d'établissement et la libre prestation de services transfrontaliers et, d'autre part, une réglementation nationale telle que la législation italienne matérialisée par les articles 4, paragraphes 1 et suivants, 4 bis et 4 ter de la loi n° 401/89 (telle que modifiée en dernier lieu par l'article 37, paragraphe 5, de la loi n° 388, du 23 décembre 2000) qui interdit — au moyen de sanctions pénales — l'exercice d'activités, par quiconque et en tout lieu, de collecte, d'acceptation, d'enregistrement et de transmission de propositions de paris, notamment sur les événements sportifs, en l'absence des conditions de concession et d'autorisation prescrites par le droit interne?»

Sur la question préjudicielle

Observations soumises à la Cour

25 Gambelli e.a. considèrent que, en interdisant aux citoyens italiens de se relier à des sociétés étrangères afin de placer des paris et de recevoir ainsi les services offerts par ces sociétés par l'Internet, en interdisant aux intermédiaires italiens d'offrir les paris gérés par Stanley, en empêchant cette dernière de s'établir en Italie grâce au concours de ces intermédiaires et d'offrir ainsi ses services dans cet État à partir d'un autre État membre et, en somme, en créant et en maintenant un monopole dans le secteur du jeu et des paris, la législation en cause au principal constitue une restriction aussi bien à la liberté d'établissement qu'à la libre prestation des services. Cette restriction ne saurait être justifiée au regard de la jurisprudence de la Cour découlant des arrêts du 24 mars 1994, Schindler (C-275/92, Rec. p. I-1039), du 21 septembre 1999, Läärä e.a. (C-124/97, Rec. p. I-6067), et Zenatti, précité, car la Cour n'aurait pas eu l'occasion d'examiner les modifications introduites dans cette législation par la loi n° 388/00 et elle n'aurait pas examiné la problématique du point de vue de la liberté d'établissement.

26 Les prévenus au principal soulignent à cet égard que l'État italien ne poursuit aucune politique cohérente visant à limiter, voire à supprimer, les activités de jeu, au sens des arrêts précités Läära e.a., point 37, et Zenatti, point 36. Les préoccupations que les autorités nationales font valoir au sujet de la protection des parieurs contre les dangers de la fraude, de la sauvegarde de l'ordre public ou de la réduction des occasions de jeu afin d'éviter les conséquences dommageables des paris, sur le plan tant individuel que social, et de l'incitation à la dépense que ceux-ci constituent, seraient dénuées de fondement étant donné que cet État augmente l'offre de jeux et de paris et incite même les gens à recourir à ces jeux en facilitant le régime de collecte, afin d'augmenter les recettes fiscales. Le fait que l'organisation des paris est réglementée par des lois financières montrerait la vraie motivation économique des autorités nationales.

27 La finalité de la législation italienne serait également de protéger les concessionnaires du monopole national en le rendant impénétrable aux opérateurs des autres États membres du fait que les appels d'offres prévoient des critères de structure de propriété qui ne peuvent être remplis par une société à capitaux cotée en bourse, mais uniquement par des personnes physiques, et qu'ils imposent la condition de posséder des locaux et d'être concessionnaire de longue date.

28 Les prévenus au principal font valoir qu'il est difficile d'admettre qu'une société telle que Stanley, qui opère tout à fait légalement et qui est dûment contrôlée au Royaume-Uni, soit traitée par la législation italienne de la même manière qu'un opérateur qui se livre à l'organisation de jeux clandestins, alors même que tous les éléments liés à l'intérêt général sont sauvegardés par la législation britannique et que les opérateurs intermédiaires italiens liés par contrat à cette société, en tant qu'établissements secondaires ou filiales, sont inscrits à l'ordre des fournisseurs de services et enregistrés au ministère des Postes et des Communications, avec lequel ils opèrent et qui les soumet à des contrôles et vérifications périodiques.

29 Cette situation, qui relèverait de la liberté d'établissement, serait contraire au principe de reconnaissance mutuelle en ce qui concerne les secteurs qui n'ont pas encore fait l'objet d'une harmonisation. Elle serait également contraire au principe de proportionnalité, et ce d'autant plus que la sanction pénale devrait constituer l'ultima ratio à laquelle un État membre peut recourir lorsque les autres mesures ou instruments ne sont pas à même d'assurer une protection adéquate des biens à protéger. Or, en application de la législation italienne, le parieur se trouvant sur le territoire italien est non seulement privé de la possibilité de recourir aux bookmakers établis dans un autre État membre, même par l'intermédiaire d'opérateurs établis en Italie, mais aussi passible d'une sanction pénale.

30 Les gouvernements italien, belge, hellénique, espagnol, français, luxembourgeois, portugais, finlandais et suédois, ainsi que la Commission, invoquent la jurisprudence de la Cour, notamment les arrêts précités Schindler, Läärä e.a. et Zenatti.

31 Le gouvernement italien se réfère à l'arrêt Zenatti, précité, pour justifier la compatibilité de la loi n° 401/89 avec la réglementation communautaire en matière de libre prestation des services, mais aussi de liberté d'établissement. Tant l'aspect examiné par la Cour dans ledit arrêt, à savoir l'autorisation administrative d'exercer l'activité de collecte et de gestion des paris sur le territoire italien, que la question qui se pose dans l'affaire au principal, c'est-à-dire l'existence d'une sanction pénale interdisant cette activité lorsqu'elle est exercée par des opérateurs ne faisant pas partie du système de monopole de l'État en matière de paris, poursuivent le même but, celui d'interdire une telle activité et de réduire les opportunités pratiques de jeu en dehors des cas expressément prévus par la loi.

32 Selon le gouvernement belge, un marché unique des jeux d'argent ne fera qu'inciter les consommateurs à davantage de gaspillage et produira des effets dommageables importants pour la société. Le niveau de protection instauré par la loi n° 401/89 et le système restrictif d'autorisation seraient de nature à assurer la réalisation des objectifs d'intérêt général, à savoir limiter et contrôler strictement l'offre des jeux ainsi que des paris, et serait proportionnel à ces objectifs, sans comporter aucune discrimination en raison de la nationalité.

33 Le gouvernement hellénique considère que l'organisation de jeux de hasard et de paris sur des événements sportifs doit rester sous le contrôle de l'État et être exercée sous forme de monopole. Son exercice par des organismes privés aurait des conséquences directes telles que l'ébranlement de l'ordre social, l'incitation à des délits ainsi que l'exploitation des parieurs et des consommateurs en général.

34 Le gouvernement espagnol fait valoir que tant l'octroi de droits spéciaux ou exclusifs, grâce à un régime strict d'autorisations ou de concessions, que l'interdiction d'ouvrir des succursales d'agences étrangères en vue du traitement des paris dans d'autres États membres sont compatibles avec la politique de limitation de l'offre pourvu que ces mesures aient été adoptées dans le but de réduire les occasions de jeu et la stimulation de la demande.

35 Le gouvernement français soutient que la circonstance que, dans l'affaire au principal, la collecte des paris se fait par voie télématique et que les événements sportifs qui font l'objet des paris se déroulent exclusivement sur le territoire italien — ce qui n'était pas le cas dans l'affaire ayant donné lieu à l'arrêt Zenatti, précité — ne remettent pas en cause la jurisprudence de la Cour selon laquelle les législations nationales qui limitent l'exercice des activités liées aux jeux d'argent, aux loteries et aux machines à sous sont compatibles avec le principe de libre prestation des services, dès lors qu'elles visent un objectif d'intérêt général tel que la prévention de la fraude ou la protection des parieurs contre eux-mêmes. Les États membres seraient donc fondés à réglementer l'activité des opérateurs en matière de paris dans des conditions non discriminatoires, l'intensité et l'étendue des restrictions faisant partie des pouvoirs d'appréciation reconnus aux autorités nationales. Il appartiendrait ainsi aux juridictions des États membres d'apprécier si les autorités nationales ont respecté une juste proportion dans le choix des moyens utilisés, eu égard au principe de la libre prestation des services.

36 En ce qui concerne la liberté d'établissement, le gouvernement français considère que les restrictions apportées aux activités des sociétés italiennes indépendantes liées contractuellement à Stanley ne mettent pas en cause le droit de ce bookmaker de s'établir librement en Italie.

37 Selon le gouvernement luxembourgeois, la législation italienne constitue une entrave à l'exercice d'une activité d'organisation de paris en Italie, car elle interdit à Stanley d'exercer ses activités sur le territoire italien soit directement moyennant la libre prestation de services transfrontaliers, soit indirectement par l'intermédiaire d'agences italiennes reliées par l'Internet. De même, elle constituerait une entrave à la liberté d'établissement. Toutefois, ces entraves seraient justifiées dans la mesure où elles poursuivent des objectifs d'intérêt général, tel le souci de canaliser et de contrôler l'envie de jouer, et sont aptes et proportionnelles à ces objectifs dans la mesure où elles ne comportent pas de discrimination en matière de nationalité, dès lors que tant les organismes italiens que ceux établis à l'étranger doivent obtenir le même agrément délivré par le ministre des Finances afin de pouvoir exercer des activités d'organisation, de prise et de collecte de paris sur le territoire italien.

38 Le gouvernement portugais relève que l'enjeu de l'affaire au principal serait important pour le maintien, en Italie comme dans tous les États membres, de l'exploitation des loteries sous un régime de monopole public et pour la préservation d'une source importante de recettes pour les États, remplaçant le recouvrement cœrcitif d'impôts et servant à financer les politiques sociales, culturelles et sportives. En ce qui concerne l'activité du jeu, l'économie de marché et la libre concurrence entraîneraient une redistribution contraire à l'ordre social des sommes recueillies dans le cadre de cette activité, car celles-ci tendraient à se déplacer des pays où les mises en jeu totales sont modestes vers les pays où ces mises en jeu sont plus importantes et le montant des gains plus attrayant. Les parieurs des petits États membres financeraient ainsi le budget social, culturel et sportif des grands États membres et, dans les États plus petits, la diminution des recettes du jeu contraindrait les gouvernements à financer d'une autre manière l'action sociale publique et les autres activités sociales, sportives et culturelles de l'État, ce qui se traduirait, dans ces États, par une augmentation des impôts et par une diminution de ceux-ci dans les grands États. Par ailleurs, la division du marché des jeux de loterie et de loto d'État entre trois ou quatre grands opérateurs dans l'Union européenne produirait des mutations structurelles dans les réseaux de distribution de jeux légalement exploités par les États, entraînant une destruction massive d'emplois et créant un écart des niveaux de chômage dans les différents États membres.

39 Le gouvernement finlandais invoque, notamment, l'arrêt Läärä e.a., précité, dans lequel la Cour aurait reconnu que la nécessité et la proportionnalité des dispositions prises par un État membre ne doivent être appréciées qu'au regard des objectifs poursuivis par les autorités nationales de cet État et du niveau de protection qu'elles entendent assurer, de sorte qu'il appartiendrait à la juridiction de renvoi de vérifier si, compte tenu de ses modalités concrètes d'application, la législation nationale permet d'atteindre les objectifs qui justifient son existence et si les restrictions sont proportionnées à ceux-ci, étant entendu que cette législation doit être appliquée indistinctement à tous les opérateurs qu'ils soient originaires d'Italie ou d'un autre État membre.

40 Selon le gouvernement suédois, le fait que l'introduction de restrictions à la libre prestation des services vise un intérêt fiscal ne permet pas de conclure que celles-ci

sont contraires au droit communautaire pour autant qu'elles sont proportionnées et n'instaurent pas une discrimination entre les opérateurs, ce qu'il appartient à la juridiction de renvoi de vérifier. Les modifications de la législation italienne résultant de la loi n° 388/00 permettent d'empêcher un organisme auquel une autorisation de collecter des paris a été refusée en Italie de contourner la réglementation en exerçant son activité à partir d'un autre État membre et interdit à des organismes étrangers qui organisent des paris dans leur propre pays d'exercer leur activité en Italie. Ainsi que la Cour l'aurait jugé respectivement aux points 36 et 34 des arrêts précités Läärä e.a. et Zenatti, la seule circonstance qu'un État membre a choisi un système de protection différent de celui adopté par un autre État membre ne saurait avoir d'incidence sur l'appréciation de la nécessité et de la proportionnalité des dispositions prises en la matière.

41 La Commission des Communautés européennes estime que les modifications législatives résultant de la loi n° 388/00 ne font qu'expliciter ce qui était déjà contenu dans la loi n° 401/89, sans introduire vraiment une nouvelle catégorie d'infractions. Les raisons d'ordre social incitant à limiter les effets nocifs des activités de paris sur des matchs de football et qui justifient le fait que la législation nationale réserve à certains organismes le droit de collecter ces paris restent les mêmes quel que soit l'État membre où se déroulent ces manifestations. Le fait que, dans l'arrêt Zenatti, précité, les événements sportifs sur lesquels portaient les paris se déroulaient à l'étranger, tandis que, dans l'affaire au principal, il s'agit de matchs de football qui ont lieu en Italie, n'aurait aucune importance. La Commission ajoute que la directive 2000/31/CE du Parlement européen et du Conseil, du 8 juin 2000, relative à certains aspects juridiques des services de la société de l'information, et notamment du commerce électronique, dans le marché intérieur («directive sur le marché électronique») (JO L 178, p. 1), ne s'applique pas aux paris, de sorte que la solution à apporter ne différerait pas de celle adoptée dans ledit arrêt.

42 La Commission considère que l'affaire ne doit pas être examinée du point de vue de la liberté d'établissement, étant donné que les agences gérées par les prévenus au principal sont indépendantes et agissent en tant que centres de collecte des paris et intermédiaires dans les relations entre leurs clients italiens et Stanley, en dehors de tout lien de subordination à cette dernière. Toutefois, même si l'hypothèse de l'applicabilité du droit d'établissement était retenue, les restrictions apportées par la législation italienne seraient justifiées par les mêmes raisons de politique sociale

que celles admises par la Cour dans les arrêts précités Schindler, Läärä e.a. et Zenatti, pour ce qui concerne la restriction à la libre prestation des services.

43 Lors de l'audience, la Commission a informé la Cour qu'elle a entamé une procédure en manquement à l'encontre de la République italienne concernant la libéralisation du secteur des paris hippiques gérés par l'UNIRE. Quant au secteur du loto, qui est libéralisé, la Commission a rappelé l'arrêt du 26 avril 1994, Commission/Italie (C-272/91, Rec. p. I-1409), dans lequel la Cour a dit pour droit que, en réservant la participation à un appel d'offres pour la concession du système d'automatisation du jeu du loto aux seuls organismes, sociétés, consortiums ou groupements dont le capital social, pris isolément ou dans son ensemble, est à participation publique majoritaire, la République italienne avait manqué aux obligations qui lui incombent notamment en vertu du traité CE.

Réponse de la Cour

44 Il convient, en premier lieu, d'examiner si une législation telle que la loi n° 401/89 en cause dans l'affaire au principal constitue une restriction à la liberté d'établissement.

45 Il y a lieu de rappeler que les restrictions à la liberté d'établissement des ressortissants d'un État membre sur le territoire d'un autre État membre, y compris les restrictions à la création d'agences, de succursales ou de filiales, sont interdites par l'article 43 CE.

46 Dans la mesure où une société, telle que Stanley, établie dans un État membre, poursuit l'activité de collecte de paris par l'intermédiaire d'une organisation d'agences établies dans un autre État membre, telles que celles des prévenus au principal, les restrictions imposées aux activités de ces agences constituent des entraves à la liberté d'établissement.

47 En outre, en réponse aux questions posées par la Cour lors de l'audience, le gouvernement italien a reconnu que la réglementation italienne concernant les appels d'offres pour les activités de paris en Italie contient des restrictions. Selon ce gouvernement, le fait qu'aucun organisme n'a reçu d'homologation pour de telles activités, excepté celui qui détient le monopole dans ce domaine, s'expliquerait par la circonstance que la législation italienne est conçue de telle manière que la concession ne peut être octroyée qu'à certaines personnes.

48 Or, dans la mesure où l'absence d'opérateurs étrangers parmi les concessionnaires du secteur des paris sur des événements sportifs en Italie est due au fait que la réglementation italienne en matière d'appels d'offres exclut en pratique la possibilité pour les sociétés de capitaux cotées sur les marchés réglementés des autres États membres d'obtenir des concessions, une telle réglementation constitue, à première vue, une restriction à la liberté d'établissement et ce, même si cette restriction s'impose indistinctement à toutes les sociétés de capitaux qui pourraient être intéressées par de telles concessions, qu'elles soient établies en Italie ou dans un autre État membre.

49 Il ne saurait donc être exclu que les conditions imposées par la réglementation italienne pour participer aux appels d'offres en vue de l'attribution desdites concessions constituent également une entrave à la liberté d'établissement.

50 Il convient, en second lieu, d'analyser si ladite réglementation constitue une restriction à la libre prestation des services.

51 L'article 49 CE interdit les restrictions à la libre prestation des services à l'intérieur de la Communauté à l'égard des ressortissants des États membres établis dans un État membre autre que celui du destinataire de la prestation. Quant à l'article 50 CE, il qualifie de «services» les prestations fournies normalement

contre rémunération dans la mesure où elles ne sont pas régies par les dispositions relatives à la libre circulation des marchandises, des capitaux et des personnes.

52 La Cour a déjà jugé que l'importation de documents publicitaires et de billets de loterie dans un État membre pour faire participer les habitants de cet État à une loterie organisée dans un autre État membre se rattache à une activité de «services» (arrêt Schindler, précité, point 37). Par analogie, l'activité consistant à faire participer les ressortissants d'un État membre à des jeux de paris organisés dans un autre État membre, même si ceux-ci ont pour objet des événements sportifs organisés dans le premier État membre, se rattache à une activité de «services» au sens de l'article 50 CE.

53 La Cour a également jugé que l'article 49 CE doit être interprété en ce sens qu'il concerne les services qu'un prestataire offre par téléphone à des destinataires potentiels établis dans d'autres États membres et qu'il fournit sans se déplacer à partir de l'État membre dans lequel il est établi (arrêt du 10 mai 1995, Alpine Investments, C-384/93, Rec. p. I-1141, point 22).

54 En transposant cette interprétation à la problématique de l'affaire au principal, il en résulte que l'article 49 CE concerne les services qu'un prestataire tel que Stanley, établi dans un État membre, en l'occurrence le Royaume-Uni, offre par l'Internet — et donc sans se déplacer — à des destinataires établis dans un autre État membre, en l'occurrence la République italienne, de sorte que toute restriction à ces activités constitue une restriction à la libre prestation des services par un tel prestataire.

55 En outre, la libre prestation des services comporte non seulement la liberté du prestataire d'offrir et d'effectuer des services aux destinataires établis dans un État membre autre que celui sur le territoire duquel se trouve ce prestataire, mais aussi la liberté de recevoir ou de bénéficier, en tant que destinataire, des services offerts par un prestataire établi dans un autre État membre, sans être gêné par des restrictions (voir, en ce sens, arrêts du 31 janvier 1984, Luisi et Carbone, 286/82

et 26/83, Rec. p. 377, point 16, et du 26 octobre 1999, Eurowings Luftverkehr, C-294/97, Rec. p. I-7447, points 33 et 34).

56 Or, en réponse aux questions posées par la Cour lors de l'audience, le gouvernement italien a confirmé que l'activité d'un particulier qui, en Italie, se connecte de son domicile, par l'Internet, à un bookmaker établi dans un autre État membre, en utilisant sa carte de crédit comme moyen de paiement, constitue un délit sanctionné par l'article 4 de la loi n° 401/89.

57 Une telle interdiction, assortie de sanctions pénales, de participer à des jeux de paris organisés dans des États membres autres que celui sur le territoire duquel est établi le parieur constitue une restriction à la libre prestation des services.

58 Il en va de même de l'interdiction, également assortie de sanctions pénales, faite à des intermédiaires, tels que les prévenus au principal, de faciliter la prestation de services de paris sur des événements sportifs organisés par un prestataire, tel que Stanley, établi dans un État membre autre que celui dans lequel ces intermédiaires exercent leur activité, une telle interdiction constituant une restriction au droit du bookmaker à la libre prestation des services et ce, même si les intermédiaires sont établis dans le même État membre que les destinataires desdits services.

59 Il y a donc lieu de constater qu'une réglementation nationale telle que la législation italienne sur les paris, notamment l'article 4 de la loi n° 401/89, constitue une restriction à la liberté d'établissement et à la libre prestation des services.

60 Dans ces conditions, il convient d'examiner si de telles restrictions peuvent être admises au titre des mesures dérogatoires expressément prévues aux articles 45 CE et 46 CE ou justifiées, conformément à la jurisprudence de la Cour, par des raisons impérieuses d'intérêt général.

61 Concernant les arguments soulevés notamment par les gouvernements hellénique et portugais pour justifier les restrictions aux jeux de hasard et de paris, il suffit de rappeler qu'il est de jurisprudence constante que la réduction ou la diminution des recettes fiscales ne figure pas au nombre des raisons énoncées à l'article 46 CE et ne constitue 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 16 juillet 1998, ICI, C-264/96, Rec. p. I-4695, point 28, et du 3 octobre 2002, Danner, C-136/00, Rec. p. I-8147, point 56).

62 Ainsi qu'il ressort du point 36 de l'arrêt Zenatti, précité, les restrictions doivent en tout état de cause répondre au souci de réduire véritablement les occasions de jeu et le financement d'activités sociales au moyen d'un prélèvement sur les recettes provenant des jeux autorisés ne doit constituer qu'une conséquence bénéfique accessoire, et non la justification réelle, de la politique restrictive mise en place.

63 En revanche, comme l'ont rappelé tant les gouvernements ayant présenté des observations que la Commission, la Cour a relevé, dans ses arrêts précités Schindler, Läärä e.a. et Zenatti, 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, pouvaient être de nature à justifier l'existence au profit des autorités nationales d'un pouvoir d'appréciation suffisant pour déterminer les exigences que comporte la protection du consommateur et de l'ordre social.

64 En tout état de cause, pour être justifiées, les restrictions à la liberté d'établissement et à la libre prestation des services doivent répondre aux conditions qui ressortent de la jurisprudence de la Cour (voir, notamment, arrêts du 31 mars 1993, Kraus, C-19/92, Rec. p. I-1663, point 32, et du 30 novembre 1995, Gebhard, C-55/94, Rec. p. I-4165, point 37).

65 En effet, selon cette jurisprudence, lesdites restrictions doivent être justifiées par des raisons impérieuses d'intérêt général, être propres à garantir la réalisation de l'objectif poursuivi et ne doivent pas aller au-delà de ce qui est nécessaire pour

atteindre cet objectif. En tout état de cause, elles doivent être appliquées de manière non discriminatoire.

66 Il incombe à la juridiction de renvoi de décider si, dans l'affaire au principal, les restrictions à la liberté d'établissement et à la libre prestation des services instaurées par la loi n° 401/89 respectent ces conditions. À cette fin, il lui appartiendra de tenir compte des éléments précisés aux points suivants.

67 D'abord, si, dans les arrêts précités Schindler, Läärä e.a. et Zenatti, la Cour a admis le fait que les restrictions aux activités de jeu peuvent être justifiées par des raisons impérieuses d'intérêt général, telles que la protection des consommateurs et la prévention de la fraude et de l'incitation des citoyens à une dépense excessive liée au jeu, encore faut-il que les restrictions fondées sur de tels motifs et sur la nécessité de prévenir les troubles à l'ordre social soient propres à garantir la réalisation desdits objectifs en ce sens que ces restrictions doivent contribuer à limiter les activités de paris d'une manière cohérente et systématique.

68 À cet égard, en se référant aux travaux préparatoires afférents à la loi n° 388/00, la juridiction de renvoi a relevé que l'État italien poursuit sur le plan national une politique de forte expansion du jeu et des paris dans le but d'obtenir des fonds, tout en protégeant les concessionnaires du CONI.

69 Or, dans la mesure où les autorités d'un État membre incitent et encouragent les consommateurs à participer aux loteries, aux jeux de hasard ou aux jeux de paris afin que le trésor public en retire des bénéfices sur le plan financier, les autorités de cet État ne sauraient invoquer l'ordre public social tenant à la nécessité de réduire les occasions de jeu pour justifier des mesures telles que celles en cause au principal.

70 Ensuite, les restrictions imposées par la réglementation italienne en matière d'appels d'offres doivent être indistinctement applicables en ce sens qu'elles doivent s'appliquer de la même manière et avec les mêmes critères aux opérateurs établis en Italie et à ceux provenant d'autres États membres.

71 Il appartiendra à la juridiction de renvoi d'examiner si les conditions de participation aux appels d'offres pour les concessions en vue de l'exploitation des paris sur des événements sportifs sont fixées de telle manière qu'elles peuvent être remplies en pratique plus facilement par les opérateurs italiens que par les opérateurs étrangers. Dans une telle hypothèse, ces conditions ne respecteraient pas le critère de la non-discrimination.

72 Enfin, les restrictions imposées par la législation italienne ne doivent pas aller au-delà de ce qui est nécessaire pour atteindre l'objectif poursuivi. À cet égard, la juridiction de renvoi devra examiner si la sanction pénale infligée à toute personne qui effectue des paris à partir de son domicile en Italie, par l'Internet, avec un bookmaker établi dans un autre État membre, ne constitue pas une sanction disproportionnée à la lumière de la jurisprudence de la Cour (voir arrêts du 29 février 1996, Skanavi et Chryssanthakopoulos, C-193/94, Rec. p. I-929, points 34 à 39, et du 25 juillet 2002, MRAX, C-459/99, Rec. P. I-6591, points 89 à 91), dès lors surtout que la participation à des paris est encouragée lorsqu'elle se déroule dans le contexte de jeux organisés par des organismes nationaux autorisés.

73 Il incombera en outre à la juridiction de renvoi de s'interroger sur le point de savoir si le fait d'imposer des restrictions, assorties de sanctions pénales pouvant aller jusqu'à un an d'emprisonnement, aux intermédiaires qui facilitent la prestation de services par un bookmaker établi dans un État membre autre que celui dans lequel ceux-ci sont offerts, en mettant dans leurs locaux la connexion Internet avec ce bookmaker à la disposition des parieurs, constitue une restriction allant au-delà de ce qui est nécessaire pour lutter contre la fraude, dès lors surtout que le prestataire de services est assujetti dans l'État membre d'établissement à un système réglementaire de contrôle et de sanctions, que les intermédiaires sont légalement constitués et que, antérieurement aux modifications législatives résultant de la loi n° 388/00, ces intermédiaires estimaient qu'ils étaient autorisés à transmettre des paris sur des événements sportifs étrangers.

74 En ce qui concerne la proportionnalité de la législation italienne au regard de la liberté d'établissement, même si l'objectif poursuivi par les autorités d'un État membre est d'éviter le risque que les concessionnaires de jeux soient impliqués dans des activités criminelles ou frauduleuses, exclure la possibilité pour les sociétés de capitaux cotées sur les marchés réglementés des autres États membres d'obtenir des concessions pour la gestion des paris sportifs, alors surtout que d'autres moyens existent pour contrôler les comptes et les activités de telles sociétés, peut apparaître comme une mesure allant au-delà de ce qui est nécessaire pour juguler la fraude.

75 Il appartient à la juridiction de renvoi de vérifier si la réglementation nationale, au vu de ses modalités concrètes d'application, répond véritablement aux objectifs susceptibles de la justifier et si les restrictions qu'elle impose n'apparaissent pas disproportionnées au regard de ces objectifs.

76 Au vu de l'ensemble de ces considérations, il y a lieu de répondre à la question posée qu'une réglementation nationale qui interdit — sous peine de sanctions pénales — l'exercice d'activités de collecte, d'acceptation, d'enregistrement et de transmission de propositions de paris, notamment sur les événements sportifs, en l'absence de concession ou d'autorisation délivrée par l'État membre concerné, constitue une restriction à la liberté d'établissement et à la libre prestation des services prévues respectivement aux articles 43 CE et 49 CE. Il appartient à la juridiction de renvoi de vérifier si une telle réglementation, au regard de ses modalités concrètes d'application, répond véritablement aux objectifs susceptibles de la justifier et si les restrictions qu'elle impose n'apparaissent pas disproportionnées au regard de ces objectifs.

Sur les dépens

77 Les frais exposés par les gouvernements italien, belge, hellénique, espagnol, français, luxembourgeois, portugais, finlandais et suédois, ainsi que par la Commission, qui ont soumis des observations à la Cour, ne peuvent faire l'objet d'un remboursement. 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.

Par ces motifs,

LA COUR,

statuant sur la question à elle soumise par le Tribunale di Ascoli Piceno, par ordonnance du 30 mars 2001, dit pour droit:

Une réglementation nationale qui interdit — sous peine de sanctions pénales — l'exercice d'activités de collecte, d'acceptation, d'enregistrement et de transmission de propositions de paris, notamment sur les événements sportifs, en l'absence de concession ou d'autorisation délivrée par l'État membre concerné, constitue une restriction à la liberté d'établissement et à la libre prestation des services prévues respectivement aux articles 43 CE et 49 CE. Il appartient à la juridiction de renvoi de vérifier si une telle réglementation, au regard de ses modalités concrètes d'application, répond véritablement aux objectifs susceptibles de la justifier et si les restrictions qu'elle impose n'apparaissent pas disproportionnées au regard de ces objectifs.

Skouris	Jann	Timmermans
Cunha Rodrigues	Edward	Schintgen
Macken	Colneric	von Bahr

Ainsi prononcé en audience publique à Luxembourg, le 6 novembre 2003.

Le greffier

R. Grass

Le président

V. Skouris