ARRÊT DE LA COUR (deuxième chambre)

3 juin 2010 *

Dans l'affaire C-258/08,

ayant pour objet une demande de décision préjudicielle au titre de l'article 234 CE, introduite par le Hoge Raad der Nederlanden (Pays-Bas), par décision du 13 juin 2008, parvenue à la Cour le 18 juin 2008, dans la procédure

Ladbrokes Betting & Gaming Ltd,

Ladbrokes International Ltd

contre

Stichting de Nationale Sporttotalisator,

* Langue de procédure: le néerlandais.

LA COUR (deuxième chambre),

composée de M. J. N. Cunha Rodrigues (rapporteur), président de chambre, M[me] P. Lindh, MM. A. Rosas, U. Lõhmus et A. Arabadjiev, juges,

avocat général: M. Y. Bot,
greffier: M[me] R. Şereş, administrateur,

vu la procédure écrite et à la suite de l'audience du 12 novembre 2009,

considérant les observations présentées:

— pour Ladbrokes Betting & Gaming Ltd et Ladbrokes International Ltd, par M[es] W. Hoyng et M. Meulenbelt, advocaten, mandatés par MM. S. Kon et M. Evans, solicitors,

— pour la Stichting de Nationale Sporttotalisator, par M[es] E. Pijnacker Hordijk, J. van Manen et M. van Wissen, advocaten,

— pour le gouvernement néerlandais, par M[me] C. Wissels ainsi que par MM. M. de Grave et Y. de Vries, en qualité d'agents,

— pour le gouvernement belge, par M[mes] A. Hubert et L. Van den Broeck, en qualité d'agents, assistées de M[e] P. Vlaemminck, advocaat,

— pour le gouvernement danois, par M. J. Bering Liisberg et M[me] V. Pasternak Jørgensen, en qualité d'agents,

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

— pour le gouvernement grec, par M[mes] A. Samoni-Rantou, O. Patsopoulou et M. Tassopoulou, en qualité d'agents,

— pour le gouvernement espagnol, par M. F. Díez Moreno, en qualité d'agent,

— pour le gouvernement autrichien, par M[me] C. Pesendorfer, en qualité d'agent,

— pour le gouvernement finlandais, par M[me] A. Guimaraes-Purokoski, en qualité d'agent,

— pour le gouvernement norvégien, par M. P. Wennerås et M[me] K. Moe Winther, en qualité d'agents,

— pour la Commission des Communautés européennes, par MM. E. Traversa, A. Nijenhuis et S. Noë, en qualité d'agents,

ayant entendu l'avocat général en ses conclusions à l'audience du 17 décembre 2009,

rend le présent

Arrêt

1 La demande de décision préjudicielle porte sur l'interprétation de l'article 49 CE.

2 Cette demande a été présentée dans le cadre d'un litige opposant la Stichting de Nationale Sporttotalisator, une fondation de droit néerlandais (ci-après «De Lotto»), aux sociétés Ladbrokes Betting & Gaming Ltd et Ladbrokes International Ltd, établies au Royaume-Uni (ci-après les «sociétés Ladbrokes»), au sujet de l'éventuel comportement irrégulier de ces dernières sur le marché néerlandais des jeux de hasard.

Le cadre juridique

3 L'article 1er de la loi sur les jeux de hasard (Wet op de kansspelen, ci-après la «Wok») prévoit:

«Sous réserve des dispositions du titre Va de la présente loi, il est interdit:

a. de donner l'occasion de concourir pour des prix ou des lots si la désignation des gagnants se fait uniquement au hasard, les participants ne pouvant généralement exercer aucune influence prépondérante sur ce dernier, à moins qu'une autorisation n'ait été délivrée à cette fin au titre de la présente loi;

b. d'encourager la participation à une occasion visée au point a, offerte sans autorisation au titre de la présente loi, ou à une occasion similaire offerte en dehors du Royaume des Pays-Bas en Europe, ou d'avoir en réserve à cette fin des documents destinés à la publication ou à la diffusion; […]»

4 L'article 16 de la Wok est libellé comme suit:

«1. Le ministre de la Justice et le ministre du Bien-être, de la Santé publique et de la Culture peuvent octroyer à une personne juridique ayant une personnalité juridique complète un agrément pour l'organisation de paris sportifs pour une durée qu'ils déterminent, dans le but de favoriser les intérêts d'institutions d'intérêt général, notamment dans le domaine du sport et de la culture physique, de la culture, des œuvres sociales et de la santé publique.

2. Les recettes de l'organisation d'un pari […] reviennent aux intérêts que la personne juridique vise à servir par l'organisation et la gestion des paris sur les événements sportifs.

3. 47,5 % au moins des recettes globales des jeux de hasard organisés au titre du présent titre et du titre IVa, calculées sur la base d'une année calendaire, sont destinées à la distribution des prix. […]»

5 L'article 21 de la Wok énonce:

«1. Les ministres visés à l'article 16 édictent des règles liées à l'agrément pour l'organisation de paris sur les événements sportifs.

2. Les règles ont trait notamment:

a. au nombre de paris à organiser;

b. à la manière de déterminer les résultats et les mécanismes des prix;

c. à la gestion et à la couverture des frais liés à l'organisation;

d. à la destination des recettes des paris organisés;

e. au statut et au règlement de la personne juridique;

f. au contrôle du respect de la réglementation par les autorités;

g. à la présentation et à la publication des activités et des résultats financiers qui en découlent annuellement par la personne juridique.»

Le litige au principal et les questions préjudicielles

6 La réglementation néerlandaise relative aux jeux de hasard est fondée sur un système d'autorisations exclusives, selon lequel, d'une part, il est interdit d'organiser ou de promouvoir des jeux de hasard, à moins qu'une autorisation administrative n'ait été délivrée à cet effet, et, d'autre part, les autorités nationales n'accordent qu'un seul agrément pour chacun des jeux de hasard autorisés.

7 Il ressort en outre du dossier de l'affaire au principal tel que transmis à la Cour par la juridiction de renvoi qu'il n'existe aucune possibilité d'offrir de manière interactive des jeux de hasard par Internet aux Pays-Bas.

8 De Lotto est une fondation de droit privé dépourvue de but lucratif qui est titulaire de l'agrément en vue de l'organisation de paris sportifs, du loto et de jeux de chiffres. Elle a pour objet, selon ses statuts, la récolte de fonds par l'organisation de jeux de hasard et la répartition de ces fonds entre des institutions œuvrant dans l'intérêt général, en particulier dans le domaine du sport, de l'éducation physique, du bien-être général, de la santé publique et de la culture.

9 Les sociétés Ladbrokes sont actives dans l'organisation de paris sportifs et sont connues notamment par leurs activités dans le domaine des paris à la cote («book-making»). Sur leur site sur Internet, elles proposent plusieurs jeux de hasard, principalement liés au sport. Elles donnent, en outre, la possibilité de participer aux paris qu'elles organisent en composant un numéro de téléphone gratuit. Lesdites sociétés n'exercent matériellement aucune activité sur le territoire néerlandais.

10 Reprochant aux sociétés Ladbrokes d'offrir aux personnes résidant aux Pays-Bas, au moyen d'Internet, des jeux de hasard pour lesquels elles ne disposaient pas de l'agrément requis par la Wok, De Lotto a saisi le juge des référés du Rechtbank Arnhem (tribunal de première instance d'Arnhem) afin que ces sociétés soient contraintes de mettre fin à cette activité.

11 Par jugement du 27 janvier 2003, le juge des référés dudit tribunal a fait droit à cette demande et a enjoint aux sociétés Ladbrokes de prendre des mesures de blocage de l'accès à leur site sur Internet pour les personnes résidant aux Pays-Bas et de supprimer la possibilité pour celles-ci de participer aux paris par téléphone. Ces mesures ont été confirmées par les arrêts du Gerechtshof te Arnhem (cour d'appel d'Arnhem) et du Hoge Raad der Nederlanden (Cour suprême) en date, respectivement, des 2 septembre 2003 et 18 février 2005.

12 Le 21 février 2003, De Lotto a également assigné les sociétés Ladbrokes, dans une procédure au fond, devant le Rechtbank Arnhem. Dans sa demande, De Lotto visait à obtenir la confirmation des mesures contraignantes imposées par le juge des référés auxdites sociétés. Par jugement du 31 août 2005, ce tribunal a fait droit à la requête dont il était saisi par De Lotto, en enjoignant auxdites sociétés, sous peine d'astreinte, de maintenir les mesures de blocage de l'accès aux jeux de hasard, au moyen d'Internet et par téléphone, pour les personnes résidant aux Pays-Bas. Ce jugement ayant été confirmé par arrêt du Gerechtshof te Arnhem du 17 octobre 2006, les sociétés Ladbrokes se sont pourvues en cassation devant la juridiction de renvoi.

13 Considérant que l'interprétation du droit de l'Union est nécessaire pour lui permettre de trancher le litige qui lui est soumis, le Hoge Raad der Nederlanden a décidé de surseoir à statuer et de poser à la Cour les questions préjudicielles suivantes:

«1) Une politique nationale restrictive en matière de jeux de hasard orientée vers la canalisation de l'envie de jouer, qui contribue effectivement à ce que les objectifs recherchés par la réglementation nationale concernée, à savoir réfréner la dépendance aux paris et lutter contre la fraude, soient atteints en faisant en sorte que, grâce à l'offre réglementée de jeux de hasard, les paris conservent des dimensions (beaucoup) plus restreintes que ce ne serait le cas en l'absence du système national de régulation, répond-elle à la condition formulée dans la jurisprudence de la Cour de justice des Communautés européennes, et en particulier dans l'arrêt du 6 novembre 2003, Gambelli [e.a.] (C-243/01, Rec. p. I-13031), voulant que cette politique limite les activités de paris d'une manière cohérente et systématique, même si le titulaire ou les titulaires de l'autorisation sont autorisés à rendre attrayante leur offre de jeux de hasard en introduisant de nouveaux jeux de hasard, en recourant à la publicité pour attirer l'attention d'un large public sur leur offre de jeux de hasard, leur permettant ainsi de détourner des joueurs (potentiels) de l'offre illégale de jeux de hasard (voir arrêt du 6 mars 2007, Placanica [e.a.], C-338/04, C-359/04 et C-360/04, Rec. p. I-1891, point 55, in fine)?

2) a) À supposer qu'une réglementation nationale de la politique des jeux de hasard soit compatible avec l'article 49 CE, pour l'application de cette réglementation dans un cas concret, le juge national est-il tenu, à chaque fois, d'examiner la question de savoir si la mesure à prendre, telle qu'une injonction de rendre inaccessible, par un logiciel disponible à cet effet, un site sur Internet visant la participation des résidents de l'État membre concerné aux jeux de hasard qui sont offerts sur ce site, correspond comme telle et en soi, dans les circonstances concrètes de l'espèce, à la condition voulant que la mesure réponde réellement aux objectifs invoqués à titre de justification de la réglementation nationale, ainsi que la question de savoir si la restriction à la libre prestation des services découlant de cette réglementation et de son application n'est pas disproportionnée au regard de ces objectifs?

b) La deuxième question, sous a), appelle-t-elle une réponse différente dès lors que la mesure à prendre n'est pas réclamée et imposée par les autorités nationales en vue d'assurer le respect de la réglementation nationale, mais est réclamée dans le cadre d'une procédure civile dans laquelle un organisateur de jeux de hasard agissant en possession de l'autorisation requise réclame la prise de la mesure en invoquant un acte illicite au regard du droit civil commis à son égard, en ce que la partie adverse enfreint la réglementation nationale concernée et s'assure de la sorte un avantage déloyal par rapport à la partie agissant en possession de l'autorisation requise?

3) L'article 49 CE doit-il être interprété en ce sens que son application a pour conséquence que, en se fondant sur un système d'autorisation fermé applicable sur son territoire pour l'offre de services en matière de jeux de hasard, l'autorité compétente d'un État membre ne peut pas interdire à la personne qui offre ces services et à laquelle une autorisation a déjà été délivrée dans un autre État membre pour fournir ces services par Internet de fournir aussi ces services par Internet dans le premier État membre visé ci-dessus?»

Sur les questions préjudicielles

Sur la première question

14 Par sa première question, la juridiction de renvoi demande, en substance, si une réglementation nationale, telle que celle en cause au principal, qui vise à réfréner la dépendance aux jeux de hasard ainsi qu'à lutter contre la fraude, et qui contribue effectivement à la réalisation de ces objectifs, peut être considérée comme limitant les activités de paris de manière cohérente et systématique, alors même que le titulaire ou les titulaires d'une autorisation exclusive sont habilités à rendre attrayante leur offre sur le marché en introduisant de nouveaux jeux de hasard et en recourant à la publicité.

15 L'article 49 CE exige la suppression de toute restriction à la libre prestation des services, même si cette restriction s'applique indistinctement aux prestataires nationaux et à ceux des autres États membres, lorsqu'elle est de nature à prohiber, à gêner ou à rendre moins attrayantes les activités du prestataire établi dans un autre État membre, où il fournit légalement des services analogues. La liberté de prestation des services bénéficie tant au prestataire qu'au destinataire de services (arrêt du 8 septembre 2009, Liga Portuguesa de Futebol Profissional et Bwin International, C-42/07, Rec. p. I-7633, point 51 et jurisprudence citée).

16 Il est constant qu'une réglementation d'un État membre qui soumet l'organisation et la promotion des jeux de hasard à un régime d'exclusivité en faveur d'un seul opérateur et qui interdit à tout autre opérateur, y compris à un opérateur établi dans un autre État membre, de proposer, par Internet, sur le territoire du premier État membre, des services relevant dudit régime constitue une restriction à la libre prestation des services garantie par l'article 49 CE (arrêts Liga Portuguesa de Futebol Profissional et Bwin International, précité, point 52, ainsi que de ce jour, Sporting Exchange, C-203/08, Rec. p. I-4695, point 24).

17 Il convient toutefois d'apprécier si une telle restriction peut être admise au titre des mesures dérogatoires expressément prévues aux articles 45 CE et 46 CE, applicables en la matière en vertu de l'article 55 CE, ou justifiée, conformément à la jurisprudence de la Cour, par des raisons impérieuses d'intérêt général (voir, en ce sens, arrêt Liga Portuguesa de Futebol Profissional et Bwin International, précité, point 55).

18 L'article 46, paragraphe 1, CE admet des restrictions justifiées par des raisons d'ordre public, de sécurité publique ou de santé publique. La jurisprudence de la Cour a identifié un certain nombre de raisons impérieuses d'intérêt général susceptibles de justifier également lesdites restrictions, telles que notamment les objectifs de protection des consommateurs, de prévention de la fraude et de l'incitation des citoyens à une dépense excessive liée au jeu ainsi que de prévention de troubles à l'ordre social en général (arrêt Liga Portuguesa de Futebol Profissional et Bwin International, précité, point 56).

19 Dans ce contexte, les particularités d'ordre moral, religieux ou culturel ainsi que les conséquences moralement et financièrement préjudiciables pour l'individu et la société qui entourent les jeux et les paris peuvent être de nature à justifier l'existence, au profit des autorités nationales, d'un pouvoir d'appréciation suffisant pour déterminer les exigences que comporte la protection du consommateur et de l'ordre social (arrêts précités Gambelli e.a., point 63, ainsi que Placanica e.a., point 47).

20 Les États membres sont libres de fixer, selon leur propre échelle de valeurs, les objectifs de leur politique en matière de jeux de hasard et, le cas échéant, de définir avec précision le niveau de protection recherché. Les restrictions qu'ils imposent doivent, toutefois, satisfaire aux conditions qui ressortent de la jurisprudence de la Cour, notamment en ce qui concerne leur proportionnalité (voir, en ce sens, arrêts précités Placanica e.a., point 48, ainsi que Liga Portuguesa de Futebol Profissional et Bwin International, point 59).

21 Plus particulièrement, les restrictions fondées sur les raisons indiquées au point 18 du présent arrêt doivent être 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 (voir, en ce sens, arrêt Gambelli e.a., précité, point 67).

22 Selon la jurisprudence de la Cour, il incombe aux juridictions nationales de vérifier si les réglementations des États membres répondent véritablement aux objectifs susceptibles de justifier celles-ci et si les restrictions qu'elles imposent n'apparaissent pas disproportionnées au regard de ces objectifs (arrêts précités Gambelli e.a., point 75, ainsi que Placanica e.a., point 58).

23 En l'occurrence, il ressort du libellé de la première question posée par la juridiction de renvoi que cette dernière identifie clairement les objectifs poursuivis par la Wok, à savoir la protection des consommateurs en réfrénant la dépendance aux jeux de hasard ainsi que la lutte contre la fraude, et qu'elle considère que la réglementation nationale en cause au principal répond effectivement à ces objectifs et ne va pas au-delà de ce qui est nécessaire pour les atteindre.

24 Ladite juridiction éprouve néanmoins des doutes quant au caractère cohérent et systématique de la réglementation nationale, dans la mesure où celle-ci poursuit les objectifs indiqués au point précédent tout en permettant aux opérateurs économiques qui bénéficient aux Pays-Bas d'une autorisation exclusive en vue d'organiser des jeux de hasard, parmi lesquels figure De Lotto, de proposer de nouveaux jeux et de recourir à des messages publicitaires afin de rendre attrayante leur offre sur le marché.

25 Ainsi que la Cour l'a déjà jugé, une politique d'expansion contrôlée dans le secteur des jeux de hasard peut être tout à fait cohérente avec l'objectif visant à attirer des joueurs exerçant des activités de jeux et de paris clandestins interdites en tant que telles vers des activités autorisées et réglementées. Afin d'atteindre cet objectif, les opérateurs autorisés doivent constituer une alternative fiable, mais en même temps attrayante, à une activité interdite, ce qui peut en soi impliquer l'offre d'une gamme de jeux étendue, une publicité d'une certaine envergure et le recours à de nouvelles techniques de distribution (arrêt Placanica e.a., précité, point 55).

26 S'il est vrai que les motifs de l'arrêt Placanica e.a., précité, se réfèrent uniquement à l'objectif de prévention de la criminalité dans le domaine des jeux de hasard, alors que, dans l'affaire au principal, la réglementation néerlandaise vise également à réfréner la dépendance au jeu, il n'en demeure pas moins que ces deux objectifs doivent être considérés dans leur ensemble, dans la mesure où ils se rattachent à la protection tant des consommateurs que de l'ordre social (voir, en ce sens, arrêts du 24 mars 1994, Schindler, C-275/92, Rec. p. I-1039, point 58; du 21 septembre 1999, Läärä e.a., C-124/97, Rec. p. I-6067, point 33, ainsi que du 21 octobre 1999, Zenatti, C-67/98, Rec. p. I-7289, point 31).

27 Il incombe à la juridiction de renvoi d'apprécier, au vu des circonstances du litige dont elle est saisie, si la réglementation nationale en cause au principal, en ce qu'elle permet aux titulaires d'une autorisation exclusive de proposer de nouveaux jeux et de faire de la publicité, peut être considérée comme s'inscrivant dans le cadre d'une politique d'expansion contrôlée dans le secteur des jeux de hasard, visant effectivement à la canalisation de l'envie de jouer dans des circuits légaux.

28 S'il devait s'avérer que le Royaume des Pays-Bas poursuit une politique de forte expansion des jeux de hasard, en incitant et en encourageant de manière excessive les consommateurs à participer à ceux-ci, dans le but principal de récolter des fonds, et que, pour cette raison, le financement d'activités sociales au moyen d'un prélèvement sur les recettes provenant des jeux de hasard autorisés constitue non pas une conséquence bénéfique accessoire, mais la justification réelle de la politique restrictive mise en œuvre par cet État membre, il conviendrait alors de conclure qu'une telle politique

ne limite pas de manière cohérente et systématique les activités de jeux de hasard et n'est donc pas propre à garantir la réalisation de l'objectif visant à réfréner la dépendance à ces jeux des consommateurs.

29 Dans le cadre de cette appréciation, il appartient notamment à la juridiction de renvoi de vérifier si les activités de jeux illégales peuvent constituer un problème aux Pays-Bas et si une expansion des activités autorisées et réglementées serait de nature à remédier à un tel problème.

30 En effet, l'objectif de protéger les consommateurs contre la dépendance au jeu étant, en principe, difficilement compatible avec une politique d'expansion des jeux de hasard, caractérisée notamment par la création de nouveaux jeux et par la publicité faite pour ceux-ci, une telle politique ne saurait être considérée comme cohérente que si les activités illégales présentaient une dimension considérable et si les mesures adoptées visaient à canaliser l'envie de jouer des consommateurs dans des circuits légaux.

31 Le fait que la demande de jeux de hasard aux Pays-Bas a déjà connu une augmentation sensible, notamment au niveau de l'offre clandestine, à le supposer établi ainsi que De Lotto l'a indiqué lors de l'audience, doit être pris en considération.

32 La réglementation nationale en cause au principal vise non seulement à combattre la fraude et la criminalité dans le domaine des jeux de hasard, mais également à assurer la protection des consommateurs. Ainsi, un juste équilibre doit être trouvé entre l'exigence d'une expansion contrôlée des jeux de hasard autorisés dans le but de rendre l'offre de ceux-ci attractive pour le public et la nécessité de réduire le plus possible la dépendance à de tels jeux des consommateurs.

33 Aux fins de cette appréciation, certains éléments figurant dans le dossier soumis à la Cour pourraient s'avérer utiles.

34 Selon les termes de la décision de 2004 portant agrément exclusif au profit de De Lotto pour l'organisation de paris sportifs, cette «fondation veille à ce que les activités de recherche de clientèle et de publicité se voient donner un contenu prudent et équilibré, et elle veille en particulier à lutter contre une participation hors mesure aux jeux de hasard organisés en vertu de la présente décision».

35 En outre, par lettre du 23 juin 2004, le ministre de la Justice néerlandais a demandé aux titulaires d'agréments «de restreindre fortement la quantité de messages publicitaires et de donner une forme et un contenu à cette politique restrictive en matière de publicité, en élaborant un code de comportement et de publicité des opérateurs de jeux de hasard, applicable à l'ensemble de ceux-ci». Ce code a été mis en vigueur aux Pays-Bas le 15 février 2006.

36 Ces éléments seraient susceptibles d'établir l'existence d'une volonté des autorités nationales de circonscrire l'expansion des jeux de hasard aux Pays-Bas dans des limites étroites.

37 Toutefois, il incombe à la juridiction de renvoi de vérifier si l'évolution du marché des jeux de hasard aux Pays-Bas permet de constater l'existence d'un contrôle effectif par les autorités de cet État membre de l'expansion des jeux de hasard, au niveau tant de l'ampleur de la publicité effectuée par les bénéficiaires d'une autorisation exclusive que de la création par ceux-ci de nouveaux jeux, et, par conséquent, de concilier d'une manière appropriée la réalisation simultanée des objectifs poursuivis par la réglementation nationale.

38 Eu égard aux considérations qui précèdent, il convient de répondre à la première question qu'une réglementation nationale, telle que celle en cause au principal, qui vise à réfréner la dépendance aux jeux de hasard ainsi qu'à lutter contre la fraude, et qui contribue effectivement à la réalisation de ces objectifs, peut être considérée comme limitant les activités de paris de manière cohérente et systématique, alors même que le titulaire ou les titulaires d'une autorisation exclusive sont habilités à rendre attrayante leur offre sur le marché en introduisant de nouveaux jeux de hasard et en recourant à la publicité. Il appartient à la juridiction de renvoi de vérifier si les activités de jeux illégales peuvent constituer un problème dans l'État membre concerné, auquel une expansion des activités autorisées et réglementées pourrait remédier, et si cette expansion n'a pas une ampleur susceptible de la rendre inconciliable avec l'objectif de réfréner ladite dépendance.

Sur la deuxième question

39 Par sa deuxième question, la juridiction de renvoi demande en substance si, en vue de l'application d'une réglementation d'un État membre relative aux jeux de hasard compatible avec l'article 49 CE, le juge national est tenu de vérifier, dans chaque cas d'espèce, si la mesure d'exécution visant à assurer le respect de cette réglementation est propre à garantir la réalisation de l'objectif poursuivi par celle-ci et est conforme au principe de proportionnalité. Ladite juridiction demande également si cette question appelle une réponse différente dès lors que la mesure à prendre est réclamée non pas par les autorités publiques, mais par un particulier dans le cadre d'une procédure civile.

40 Ainsi qu'il a été rappelé au point 22 du présent arrêt, il incombe aux juridictions nationales de vérifier si les réglementations des États membres qui restreignent une liberté fondamentale consacrée par le traité sont propres à garantir la réalisation des objectifs d'intérêt général susceptibles de les justifier et si les restrictions qu'elles imposent n'apparaissent pas disproportionnées au regard de ces objectifs.

41 La formulation de la deuxième question est fondée sur la prémisse selon laquelle la réglementation néerlandaise en matière de jeux de hasard est compatible avec l'article 49 CE.

42 Dans l'affaire au principal, la restriction à la libre prestation des services garantie par l'article 49 CE trouve son origine directement dans les dispositions de la Wok, en ce que celle-ci soumet l'organisation et la promotion des jeux de hasard à un régime d'exclusivité en faveur d'un seul opérateur et interdit à tout autre opérateur, y compris à un opérateur établi dans un autre État membre, de proposer, par Internet, sur le territoire de l'État membre concerné, des services relevant dudit régime.

43 Une mesure d'exécution de la réglementation nationale en cause au principal, telle que l'injonction adressée par le juge des référés aux sociétés Ladbrokes aux fins de bloquer l'accès à leur site sur Internet aux personnes résidant aux Pays-Bas et de supprimer la possibilité pour celles-ci de participer aux paris par téléphone, est un élément indispensable à la protection que cet État membre entend assurer sur son territoire en matière de jeux de hasard et ne saurait donc être considérée comme une restriction supplémentaire par rapport à celle qui résulte directement des dispositions de la Wok.

44 En effet, ladite mesure d'exécution se borne à assurer l'effet utile de la réglementation néerlandaise en matière de jeux de hasard. À défaut d'une telle mesure, l'interdiction prévue par la Wok n'aurait aucune efficacité, dès lors que des opérateurs économiques non autorisés par les autorités nationales seraient en mesure d'offrir des jeux de hasard sur le marché néerlandais.

45 Dès lors que la mesure d'exécution prescrite par la juridiction nationale n'entraîne pas, par elle-même, des restrictions supplémentaires sur le marché, l'examen de sa conformité avec le droit de l'Union est étroitement lié à celui qui a été effectué par la juridiction nationale en ce qui concerne la compatibilité de la Wok avec l'article 49 CE.

46 Dans ces conditions, contrairement à ce que soutiennent les sociétés Ladbrokes, il n'est plus nécessaire d'examiner si la mesure d'exécution est réellement justifiée par une raison impérieuse d'intérêt général, si elle est propre à atteindre les objectifs visant à limiter la dépendance au jeu et à combattre la fraude ni si elle ne va pas au-delà de ce qui est nécessaire pour atteindre ces objectifs.

47 Par ailleurs, la circonstance que ladite mesure d'exécution a été adoptée à la suite d'une intervention des autorités publiques destinée à assurer le respect de la réglementation nationale ou d'une demande d'un particulier dans le cadre d'une procédure civile en vue de protéger les droits qu'il tire de ladite réglementation est sans incidence sur la solution du litige dont est saisie la juridiction de renvoi.

48 En effet, l'objet de ce litige porte sur l'application de l'article 49 CE dont les dispositions confèrent aux particuliers des droits qu'ils peuvent faire valoir en justice et que les juridictions nationales doivent sauvegarder (voir arrêts du 3 décembre 1974, van Binsbergen, 33/74, Rec. p. 1299, point 27, et du 11 janvier 2007, ITC, C-208/05, Rec. p. I-181, point 67).

49 Il incombe aux juridictions nationales, indépendamment de la voie procédurale au titre de laquelle elles sont saisies, de prendre toutes les mesures nécessaires en vue de garantir l'exercice, dans un État membre et dans des situations qui relèvent du champ d'application du droit de l'Union, l'exercice du droit à la libre prestation des services par des opérateurs économiques.

50 Il résulte des observations qui précèdent qu'il y a lieu de répondre à la deuxième question que, en vue de l'application d'une réglementation d'un État membre relative aux jeux de hasard compatible avec l'article 49 CE, le juge national n'est pas tenu de vérifier, dans chaque cas d'espèce, si la mesure d'exécution visant à assurer le respect

de cette réglementation est propre à garantir la réalisation de l'objectif poursuivi par celle-ci et est conforme au principe de proportionnalité, pour autant que cette mesure est un élément nécessaire pour assurer l'effet utile de ladite réglementation ne comportant aucune restriction supplémentaire par rapport à celle qui résulte de la même réglementation. La circonstance que la mesure d'exécution a été adoptée à la suite d'une intervention des autorités publiques destinée à assurer le respect de la réglementation nationale ou d'une demande d'un particulier dans le cadre d'une procédure civile en vue de protéger les droits qu'il tire de cette même réglementation est sans incidence sur la solution du litige dont est saisie la juridiction de renvoi.

Sur la troisième question

51 Par sa troisième question, la juridiction de renvoi demande, en substance, si l'article 49 CE doit être interprété en ce sens qu'il s'oppose à une réglementation d'un État membre, telle que celle en cause au principal, qui soumet l'organisation et la promotion des jeux de hasard à un régime d'exclusivité en faveur d'un seul opérateur et qui interdit à tout autre opérateur, y compris à un opérateur établi dans un autre État membre, de proposer, par Internet, sur le territoire du premier État membre, des services relevant dudit régime.

52 Cette question s'inscrit dans le même cadre juridique que la première question posée dans l'affaire ayant donné lieu à l'arrêt Sporting Exchange, précité, et est identique à cette dernière question.

53 Les sociétés Ladbrokes font valoir qu'elles sont titulaires d'une autorisation délivrée par les autorités du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord qui leur permet de proposer des paris sportifs et d'autres jeux de hasard au moyen d'Internet ainsi que par téléphone et sont soumises, dans cet État membre, à une législation très stricte pour prévenir la fraude et la dépendance aux jeux de hasard. Elles allèguent également que, lorsqu'un État membre impose des restrictions portant sur l'organisation de ceux-ci, il doit tenir compte du fait que l'intérêt public justifiant la restriction en cause est déjà protégé par les règles établies par l'État membre dans lequel le prestataire de services dispose d'une autorisation en vue de l'exploitation de tels jeux. Les contrôles et les garanties ne devraient pas intervenir à deux reprises.

54 À cet égard, il convient de relever que le secteur des jeux de hasard offerts par Internet ne fait pas l'objet d'une harmonisation au sein de l'Union européenne. Un État membre est donc en droit de considérer que le seul fait qu'un opérateur, tel que les sociétés Ladbrokes, propose légalement des services relevant de ce secteur par Internet dans un autre État membre, où il est établi et où il est en principe déjà soumis à des conditions légales et à des contrôles de la part des autorités compétentes de ce dernier État, ne constitue pas une garantie suffisante de protection des consommateurs nationaux contre les risques de fraude et de criminalité, eu égard aux difficultés susceptibles d'être rencontrées, dans un tel contexte, par les autorités de l'État membre d'établissement pour évaluer les qualités et la probité professionnelles des opérateurs (voir, en ce sens, arrêt Liga Portuguesa de Futebol Profissional et Bwin International, précité, point 69).

55 En outre, en raison du manque de contact direct entre le consommateur et l'opérateur, les jeux de hasard accessibles par Internet comportent des risques de nature différente et d'une importance accrue par rapport aux marchés traditionnels de tels jeux en ce qui concerne d'éventuelles fraudes commises par les opérateurs contre les consommateurs (arrêt Liga Portuguesa de Futebol Profissional et Bwin International, précité, point 70).

56 Le fait qu'un opérateur qui propose des jeux de hasard par Internet ne mène pas une politique active de ventes dans l'État membre concerné, notamment en raison de la circonstance qu'il n'a pas recours à la publicité dans cet État, ne saurait être considéré comme allant à l'encontre des considérations énoncées aux deux points précédents. Celles-ci sont fondées uniquement sur les effets de la simple accessibilité des jeux de hasard par Internet et non sur les conséquences éventuellement divergentes de l'offre active ou passive des prestations de cet opérateur.

57 Il en résulte que la restriction en cause au principal peut, eu égard aux particularités liées à l'offre de jeux de hasard par Internet, être considérée comme justifiée par l'objectif de lutte contre la fraude et la criminalité (voir, en ce sens, arrêt Liga Portuguesa de Futebol Profissional et Bwin International, précité, point 72).

58 Il convient dès lors de répondre à la troisième question que l'article 49 CE doit être interprété en ce sens qu'il ne s'oppose pas à une réglementation d'un État membre, telle que celle en cause au principal, qui soumet l'organisation et la promotion des jeux de hasard à un régime d'exclusivité en faveur d'un seul opérateur et qui interdit à tout autre opérateur, y compris à un opérateur établi dans un autre État membre, de proposer, par Internet, sur le territoire du premier État membre, des services relevant dudit régime.

Sur les dépens

59 La procédure revêtant, à l'égard des parties au principal, le caractère d'un incident soulevé devant la juridiction de renvoi, il appartient à celle-ci de statuer sur les dépens. Les frais exposés pour soumettre des observations à la Cour, autres que ceux desdites parties, ne peuvent faire l'objet d'un remboursement.

Par ces motifs, la Cour (deuxième chambre) dit pour droit:

1) **Une réglementation nationale, telle que celle en cause au principal, qui vise à réfréner la dépendance aux jeux de hasard ainsi qu'à lutter contre la fraude, et qui contribue effectivement à la réalisation de ces objectifs, peut être considérée comme limitant les activités de paris de manière cohérente et systématique, alors même que le titulaire ou les titulaires d'une autorisation exclusive sont habilités à rendre attrayante leur offre sur le marché en introduisant de nouveaux jeux de hasard et en recourant à la publicité. Il appartient à la juridiction de renvoi de vérifier si les activités de jeux illégales peuvent constituer un problème dans l'État membre concerné, auquel une expansion des activités autorisées et réglementées pourrait remédier, et si cette expansion n'a pas une ampleur susceptible de la rendre inconciliable avec l'objectif de réfréner ladite dépendance.**

2) **En vue de l'application d'une réglementation d'un État membre relative aux jeux de hasard compatible avec l'article 49 CE, le juge national n'est pas tenu de vérifier, dans chaque cas d'espèce, si la mesure d'exécution visant à assurer le respect de cette réglementation est propre à garantir la réalisation de l'objectif poursuivi par celle-ci et est conforme au principe de proportionnalité, pour autant que cette mesure est un élément nécessaire pour assurer l'effet utile de ladite réglementation ne comportant aucune restriction supplémentaire par rapport à celle qui résulte de la même réglementation. La circonstance que la mesure d'exécution a été adoptée à la suite d'une intervention des autorités publiques destinée à assurer le respect de la réglementation nationale ou d'une demande d'un particulier dans le cadre d'une procédure civile en vue de protéger les droits qu'il tire de cette même réglementation est sans incidence sur la solution du litige dont est saisi la juridiction de renvoi.**

3) L'article 49 CE doit être interprété en ce sens qu'il ne s'oppose pas à une réglementation d'un État membre, telle que celle en cause au principal, qui soumet l'organisation et la promotion des jeux de hasard à un régime d'exclusivité en faveur d'un seul opérateur et qui interdit à tout autre opérateur, y compris à un opérateur établi dans un autre État membre, de proposer, par Internet, sur le territoire du premier État membre, des services relevant dudit régime.

Signatures