ARRÊT DE LA COUR (grande chambre)

8 septembre 2010 *

Dans l'affaire C-46/08,

ayant pour objet une demande de décision préjudicielle au titre de l'article 234 CE, introduite par le Schleswig-Holsteinisches Verwaltungsgericht (Allemagne), par décision du 30 janvier 2008, parvenue à la Cour le 8 février 2008, dans la procédure

Carmen Media Group Ltd

contre

Land Schleswig-Holstein,

Innenminister des Landes Schleswig-Holstein,

* Langue de procédure: l'allemand.

LA COUR (grande chambre),

composée de M. V. Skouris, président, MM. A. Tizzano, J. N. Cunha Rodrigues, K. Lenaerts, J.-C. Bonichot et Mme P. Lindh, présidents de chambre, MM. K. Schiemann (rapporteur), A. Borg Barthet, M. Ilešič, J. Malenovský, U. Lõhmus, A. Ó Caoimh et L. Bay Larsen, juges,

avocat général: M. P. Mengozzi,
greffier: M. B. Fülöp, administrateur,

vu la procédure écrite et à la suite de l'audience du 8 décembre 2009,

considérant les observations présentées:

— pour Carmen Media Group Ltd, par Mes W. Hambach, M. Hettich et S. Münstermann, Rechtsanwälte, ainsi que par M. C. Koenig, professeur,

— pour le Land Schleswig-Holstein et l'Innenminister des Landes Schleswig-Holstein, par M. L.-E. Liedke et Mme D. Kock, en qualité d'agents, assistés de Mes M. Hecker et M. Ruttig, Rechtsanwälte,

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

— pour le gouvernement belge, par Mme L. Van den Broeck, en qualité d'agent, assistée de Mes P. Vlaemminck et A. Hubert, advocaten,

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

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

— pour le gouvernement néerlandais, par Mme C. Wissels et M. M. de Grave, en qualité d'agents,

— pour le gouvernement autrichien, par Mme C. Pesendorfer, en qualité d'agent,

— pour le gouvernement norvégien, par M. K. Moen, en qualité d'agent,

— pour la Commission européenne, par M. E. Traversa, Mme P. Dejmek et M. H. Krämer, en qualité d'agents,

ayant entendu l'avocat général en ses conclusions à l'audience du 4 mars 2010,

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 Carmen Media Group Ltd (ci-après «Carmen Media») au Land Schleswig-Holstein et à l'Innenminister des Landes Schleswig-Holstein au sujet du refus opposé par ces derniers à une demande de Carmen Media visant à se voir reconnaître le droit de proposer des paris sur des compétitions sportives via Internet dans ledit Land.

Le cadre juridique national

Le droit fédéral

3 L'article 284 du code pénal (Strafgesetzbuch) énonce:

«(1) Quiconque organise ou tient publiquement un jeu de hasard sans autorisation administrative ou fournit les installations nécessaires à cet effet est passible d'une peine de deux ans d'emprisonnement au maximum ou d'une amende.

[...]

(3) Quiconque agit dans les cas visés au paragraphe 1

1. de façon professionnelle [...]

[...]

est passible d'une peine de trois mois à cinq ans d'emprisonnement.

[...]»

4 Exception faite des paris relatifs à des compétitions hippiques officielles, qui relèvent notamment de la loi relative aux paris sur les courses et aux loteries (Rennwett- und Lotteriegesetz, ci-après le «RWLG»), et de l'installation ainsi que de l'exploitation d'appareils de jeux avec possibilité de gain dans des établissements autres que les casinos (salons de jeux, cafés, restaurants, lieux d'hébergement), qui relèvent notamment du code relatif à l'exercice des professions artisanales, commerciales et industrielles (Gewerbeordnung) et du règlement sur les machines à jeux et autres jeux avec possibilité de gain (Verordnung über Spielgeräte und andere Spiele mit Gewinnmöglichkeit), la détermination des conditions dans lesquelles des autorisations au sens de l'article 284, paragraphe 1, dudit code pénal peuvent être délivrées en matière de jeux de hasard est intervenue au niveau des différents Länder.

5 L'article 1er, paragraphe 1, du RWLG énonce:

«L'association qui veut exploiter une entreprise de paris mutuels à l'occasion de courses publiques de chevaux ou d'autres concours publics de performances hippiques doit en avoir obtenu l'autorisation des autorités compétentes selon le droit du Land.»

6 L'article 2, paragraphe 1, du RWLG dispose:

«Celui qui, à titre commercial, veut conclure des paris sur des concours publics de performances hippiques ou servir d'intermédiaire pour de tels paris (Bookmaker) doit en avoir obtenu l'autorisation des autorités compétentes selon le droit du Land.»

Le GlüStV

7 Par le traité d'État relatif aux loteries en Allemagne (Staatsvertrag zum Lotteriewesen in Deutschland, ci-après le «LottStV»), entré en vigueur le 1er juillet 2004, les Länder ont créé un cadre uniforme pour l'organisation, l'exploitation et le placement, à titre commercial, de jeux de hasard, à l'exception des casinos.

8 Dans un arrêt du 28 mars 2006, le Bundesverfassungsgericht a jugé, à propos de la réglementation assurant la transposition du LottStV dans le Land de Bavière, que le monopole public en matière de paris sur les compétitions sportives existant dans ledit Land enfreignait l'article 12, paragraphe 1, de la loi fondamentale, garantissant la liberté professionnelle. Ladite juridiction a notamment considéré que, dès lors qu'il excluait l'activité d'organisation de paris privés sans toutefois être accompagné d'un cadre réglementaire qui soit propre à assurer structurellement et substantiellement, tant en droit qu'en fait, que les objectifs de réduction de la passion pour le jeu et de lutte contre l'assuétude à celui-ci soient effectivement poursuivis, ledit monopole portait une atteinte disproportionnée à la liberté professionnelle ainsi garantie.

9 Ainsi qu'il ressort des explications fournies par la juridiction de renvoi, le traité d'État sur les jeux de hasard (Glücksspielstaatsvertrag, ci-après le «GlüStV»), conclu entre les Länder et entré en vigueur le 1er janvier 2008, institue un nouveau cadre uniforme pour l'organisation, l'exploitation et l'intermédiation des jeux de hasard visant à satisfaire aux exigences posées par le Bundesverfassungsgericht dans ledit arrêt du 28 mars 2006.

10 La juridiction de renvoi expose par ailleurs qu'il ressort notamment du rapport explicatif sur le projet de GlüStV (ci-après le «rapport explicatif») que ce dernier a pour objectif primordial la prévention et la lutte contre l'assuétude aux jeux de hasard. Selon le rapport explicatif, une étude datant du mois d'avril 2006, effectuée, à la demande de la Commission des Communautés européennes, par l'institut suisse de droit comparé et portant sur le marché des jeux de hasard dans l'Union européenne, illustrerait clairement l'efficacité pouvant, dans cette perspective, résulter d'une réglementation et d'une canalisation strictes des activités concernées.

11 En ce qui concerne le secteur spécifique des paris sur les compétitions sportives, le rapport explicatif indiquerait que, même si, pour la grande majorité des joueurs, de tels paris pourraient n'avoir qu'un caractère de détente et de divertissement, il demeure que, en cas d'extension significative de l'offre de ces paris, il est très possible que le potentiel de dépendance susceptible d'être généré par ceux-ci s'avère significatif, ainsi que permettraient de le penser les éléments contenus dans les études scientifiques et les rapports d'experts disponibles. Aussi y aurait-il lieu d'adopter des mesures préventives d'une telle dépendance en imposant des limites à l'organisation, à la commercialisation et à l'exploitation de tels jeux de hasard. La canalisation et la limitation du marché desdits jeux par le GlüStV devraient, à cet égard, notamment être obtenues par un maintien du monopole existant en matière d'organisation de paris sur les compétitions sportives et de loteries présentant un potentiel de risques particulier.

12 Aux termes de l'article 1er du GlüStV, les objectifs de celui-ci sont les suivants:

«1. prévenir la dépendance aux jeux de hasard et aux paris, et créer les conditions pour lutter efficacement contre la dépendance,

2. limiter l'offre de jeux de hasard et canaliser de manière organisée et contrôlée l'instinct de jeu de la population, en prévenant notamment une dérive vers des jeux de hasard non autorisés,

3. garantir la protection des mineurs et des joueurs,

4. assurer le bon déroulement des jeux de hasard, la protection des joueurs contre les manœuvres frauduleuses et prévenir la criminalité liée aux et découlant des jeux de hasard.»

13 L'article 2 du GlüStV précise que, en ce qui concerne les casinos, seuls ses articles 1er, 3 à 8, 20 et 23 sont d'application.

14 L'article 4 du GlüStV énonce:

«1. L'organisation ou l'intermédiation des jeux de hasard publics ne peut se faire qu'avec l'autorisation de l'autorité compétente du Land concerné. Toute organisation et toute intermédiation de tels jeux sont interdites sans cette autorisation (jeu de hasard illicite).

2. Cette autorisation est refusée lorsque l'organisation ou l'intermédiation du jeu de hasard est contraire aux objectifs de l'article 1er. L'autorisation ne doit pas être délivrée pour l'intermédiation de jeux de hasard illicites selon le présent traité d'État. Il n'existe aucun droit acquis à l'obtention d'une autorisation.

[...]

4. L'organisation et l'intermédiation de jeux de hasard publics sur Internet sont interdites.»

15 L'article 10 du GlüStV dispose:

«1. Pour atteindre les objectifs énoncés à l'article 1er, les Länder ont l'obligation réglementaire de garantir une offre de jeux de hasard suffisante. Ils sont assistés par un comité technique constitué d'experts spécialisés dans la lutte contre la dépendance aux jeux de hasard.

2. En vertu de la loi, les Länder peuvent assumer cette tâche soit eux-mêmes, soit par l'intermédiaire de personnes morales de droit public ou de sociétés de droit privé dans lesquelles des personnes morales de droit public ont une participation directe ou indirecte déterminante.

[...]

5. Les personnes autres que celles citées au paragraphe 2 ne sont autorisées à organiser que des loteries et des jeux conformément aux dispositions de la troisième section.»

16 La troisième section du GlüStV a trait aux loteries présentant un faible potentiel de dangerosité, qui peuvent être autorisées dans des conditions très restrictives et exclusivement dans le chef d'organisateurs poursuivant des buts d'intérêt général ou de bienfaisance.

17 L'article 25, paragraphe 6, du GlüStV énonce:

«Les Länder peuvent, pendant un délai maximal d'un an après l'entrée en vigueur du traité d'État, par dérogation à l'article 4, paragraphe 4, permettre l'organisation et l'intermédiation de loteries sur Internet lorsqu'il n'existe pas de raison de les refuser en vertu de l'article 4, paragraphe 2, et que les conditions suivantes sont remplies:

— exclusion des mineurs ou de joueurs interdits garantie par des mesures d'identification et d'authentification, dans le respect des directives de la Commission pour la protection des mineurs en tant que groupe fermé d'usagers des médias;

— limitation des mises, telle que fixée dans l'autorisation, à mille euros par mois et garantie de l'interdiction de crédit;

— interdiction d'incitations particulières à la dépendance par tirage rapide et de la possibilité de participation interactive avec publication des résultats en temps réel; en ce qui concerne les loteries, limitation à deux tirages gagnants par semaine;

— localisation grâce aux méthodes les plus modernes, pour garantir que seules les personnes se trouvant dans le champ d'application de l'autorisation peuvent participer;

— instauration et mise en œuvre d'un programme de mesures sociales adapté aux conditions spécifiques d'Internet, dont l'efficacité sera évaluée scientifiquement.»

18 La juridiction de renvoi souligne que, selon le rapport explicatif, la disposition transitoire contenue à l'article 25, paragraphe 6, du GlüStV vise à offrir une compensation au titre de l'équité à deux opérateurs de jeux commerciaux qui opèrent presque uniquement sur Internet et emploient respectivement 140 et 151 personnes, en leur donnant le temps suffisant pour mettre leur activité en conformité avec les canaux de distribution autorisés par le GlüStV.

La réglementation du Land Schleswig-Holstein

19 Le GlüStV a été transposé par le Land Schleswig-Holstein par la loi d'application du traité d'État sur les jeux de hasard en Allemagne (Gesetz zur Ausführung des Staatsvertrages zum Glücksspielwesen in Deutschland), du 13 décembre 2007 (GVOBl. 2007, p. 524, ci-après le «GlüStV AG»).

20 L'article 4 du GlüStV AG prévoit:

«1. Pour atteindre les objectifs énoncés à l'article 1er du GlüStV, le Land Schleswig-Holstein s'occupe du contrôle [des jeux] de hasard ainsi que de la garantie d'une offre de jeux de hasard suffisante et de la recherche scientifique, afin d'éviter et de prévenir les dangers de dépendance liés aux jeux de hasard.

2. Conformément à l'article 10, paragraphe 1, du GlüStV, le Land Schleswig-Holstein remplit cette fonction à travers NordwestLotto Schleswig-Holstein GmbH & Co. KG. (NordwestLotto Schleswig-Holstein), dont les parts sont, directement ou indirectement, entièrement ou principalement, détenues par le Land. [...]

3. NordwestLotto Schleswig-Holstein peut organiser des loteries à tirage, des jeux de cartes à gratter et des paris sportifs ainsi que des loteries et des jeux supplémentaires en la matière.

[...]»

21 L'article 5, paragraphe 1, du GlüStV AG prévoit:

«L'autorisation au titre de l'article 4, paragraphe 1, du GlüStV pour des jeux de hasard qui ne sont pas des loteries présentant un faible potentiel de dangerosité (article 6) suppose

(1) l'absence de motifs de refus prévus à l'article 4, paragraphe 2, première et deuxième phrases, du GlüStV,

(2) le respect

(a) des exigences liées à la protection des mineurs conformément à l'article 4, paragraphe 3, du GlüStV,

(b) de l'interdiction d'Internet inscrite à l'article 4, paragraphe 4, du GlüStV,

(c) des restrictions en matière de publicité inscrites à l'article 5 du GlüStV,

(d) des exigences en matière de programme de mesures sociales inscrites à l'article 6 du GlüStV, et

(e) des exigences en matière d'explications relatives aux risques de dépendance conformément à l'article 7 du GlüStV,

(3) la fiabilité de l'organisatrice ou de l'organisateur, ou de l'intermédiaire, qui doivent, notamment, garantir que l'organisation et l'intermédiation soient effectuées de manière régulière et aisément vérifiable par les participants aux jeux et les autorités compétentes,

(4) la participation, conformément à l'article 9, paragraphe 5, du GlüStV, du comité technique à l'introduction de nouvelles offres de jeux de hasard, de nouvelles voies de diffusion ou à l'élargissement considérable des voies de diffusion existantes et la garantie qu'un rapport sur les répercussions sociales de la nouvelle offre ou de l'offre élargie ait été rédigé,

(5) la garantie de la participation des organisatrices ou des organisateurs au sens de l'article 10, paragraphe 2, du GlüStV au système concerté d'interdiction de certains joueurs conformément aux articles 8 et 23 du GlüStV,

(6) la garantie de l'exclusion de joueurs interdits de jeu conformément aux articles 21, paragraphe 3, première phrase, et 22, paragraphe 2, première phrase, du GlüStV, et

(7) le respect des exigences de l'article 19 du GlüStV par des intermédiaires de jeux commerciaux.

Si les conditions de la première phrase sont remplies, il convient d'accorder l'autorisation.»

22 L'article 9 du GlüStV AG dispose:

«Par dérogation à l'article 4, paragraphe 4, du GlüStV, dans le cas des loteries, l'organisation et l'intermédiation sur Internet peuvent être autorisées jusqu'au 31 décembre 2008 si le respect des conditions visées à l'article 25, paragraphe 6, du GlüStV est garanti. [...]»

Le litige au principal et les questions préjudicielles

23 Carmen Media est établie à Gibraltar, où elle a obtenu une licence l'autorisant à commercialiser des paris sur les compétitions sportives. Pour des raisons d'ordre fiscal, ladite licence est toutefois limitée à la commercialisation de tels paris à l'étranger («offshore bookmaking»).

24 Souhaitant proposer de tels paris via Internet en Allemagne, Carmen Media a, dans le courant du mois de février 2006, sollicité du Land Schleswig-Holstein la constatation du caractère licite de cette activité eu égard à la licence dont elle est titulaire à Gibraltar. À titre subsidiaire, elle demandait la délivrance d'une autorisation d'activité ou, à défaut, que cette activité soit tolérée jusqu'à l'instauration d'une procédure d'autorisation pour prestataires privés qui soit conforme au droit communautaire.

25 Ces demandes ayant été rejetées le 29 mai 2006, Carmen Media a introduit le 30 juin 2006 un recours devant le Schleswig-Holsteinisches Verwaltungsgericht (tribunal administratif de Schleswig-Holstein). À l'appui dudit recours, elle fait notamment valoir que le monopole public en matière de paris sur les compétitions sportives en vigueur dans le Land Schleswig-Holstein enfreint l'article 49 CE. En effet, contrairement aux exigences posées par la Cour, notamment dans l'arrêt du 6 novembre 2003,

Gambelli e.a. (C-243/01, Rec. p. I-13031), la configuration juridique et pratique du monopole public en matière de paris sur les compétitions sportives et de loteries telle qu'elle résulte du LottStV ne permettrait pas d'assurer une lutte cohérente et systématique contre l'assuétude au jeu. Selon Carmen Media, d'autres formes de jeux et de paris, telles que les machines à sous, les paris sur les courses hippiques ou les jeux proposés par les établissements de jeux, ne font pas l'objet d'un tel monopole public et connaissent de surcroît un développement de plus en plus extensif, alors même que de tels jeux et paris généreraient un risque d'assuétude plus élevé que celui que présentent les paris sur les compétitions sportives et les loteries. En cours d'instance, Carmen Media a fait valoir que de telles incohérences persistent à la suite de l'entrée en vigueur du GlüStV et du GlüStV AG.

26 Le Land Schleswig-Holstein soutient pour sa part que la circonstance que la licence détenue par Carmen Media est limitée à l'«offshore bookmaking» empêche celle-ci de se prévaloir des dispositions communautaires relatives à la libre prestation des services, à défaut, pour ledit opérateur, de fournir légalement de tels services dans l'État membre dans lequel il est établi. Il fait par ailleurs valoir que le droit communautaire ne comporte pas d'exigence de cohérence globale entre toutes les réglementations en matière de jeux de hasard. Les divers secteurs de jeux ne seraient en effet pas comparables et d'éventuelles carences dans l'un de ces secteurs ne sauraient avoir d'incidence sur la légalité du régime applicable aux autres. La conformité d'un monopole public avec le droit communautaire devrait ainsi s'apprécier en fonction du seul secteur de jeu concerné. En l'occurrence, cette conformité serait certaine, singulièrement depuis l'entrée en vigueur du GlüStV et du GlüStV AG.

27 La juridiction de renvoi souligne que le sort à réserver à la demande de Carmen Media de pouvoir intervenir en tant que prestataire privé de paris en ligne sur les compétitions sportives dans le Land Schleswig-Holstein dépend notamment de la réponse à apporter aux deux arguments ainsi mis en avant par le Land Schleswig-Holstein.

28 S'agissant du premier de ces arguments, ladite juridiction est d'avis que, pour qu'un prestataire désireux d'offrir des services via Internet puisse se voir appliquer les règles en matière de libre prestation des services, il suffit que l'activité concernée ne soit pas illégale dans l'État membre d'établissement dudit prestataire. La question de savoir si une telle prestation y est ou non effectivement exercée par ledit prestataire serait en revanche dépourvue de pertinence. Or, l'offre de paris ne serait pas interdite à Gibraltar, et ce ne serait, en l'occurrence, que pour des raisons fiscales que l'autorisation délivrée à Carmen Media ne couvre que les paris à l'étranger.

29 S'agissant du second argument, la juridiction de renvoi, qui précise que la réglementation juridique interne à laquelle il y a désormais lieu d'avoir égard est celle qui résulte du GlüStV et du GlüStV AG, s'interroge sur le point de savoir si le monopole public, et l'exclusion corrélative d'opérateurs privés, en ce qui concerne les paris sur les compétitions sportives et les loteries ne présentant pas un faible potentiel de dangerosité, découlant des dispositions combinées des articles 10, paragraphes 1, 2 et 5, du GlüStV et 4, paragraphe 2, du GlüStV AG, méconnaît l'article 49 CE.

30 Ladite juridiction relève que, ainsi qu'il ressort notamment du rapport explicatif, le GlüStV a pour objectif primordial la prévention de la dépendance au jeu et la lutte contre cette dépendance. Elle considère, à cet égard, qu'il résulte de la jurisprudence de la Cour que, si le pouvoir d'appréciation des États membres quant à la fixation des objectifs de leur politique en matière de jeux de hasard, notamment quant à la poursuite d'une politique de prévention de l'incitation des citoyens à une dépense excessive dans ce domaine, en définissant avec précision le niveau de protection recherché, les autorise en principe à créer un monopole, c'est toutefois à la condition que les réglementations adoptées à cet égard satisfassent au principe de proportionnalité, la juridiction de renvoi se référant notamment à l'arrêt du 21 septembre 1999, Läärä e.a. (C-124/97, Rec. p. I-6067, point 39). Or, cette juridiction doute que le monopole public en matière de paris sur les compétitions sportives en cause au principal satisfasse à l'exigence de cohérence et de systématisme dans la lutte contre la dépendance au jeu découlant du point 67 de l'arrêt Gambelli e.a., précité.

31 Ladite juridiction relève à cet égard, premièrement, que, en ce qui concerne les machines à jeux, dont il serait pourtant établi, dans l'état actuel des connaissances scientifiques et ainsi qu'il ressort notamment du rapport explicatif, qu'elles présentent le plus grand potentiel de risque de dépendance parmi les jeux de hasard, le ministre fédéral de l'Économie a récemment procédé à des assouplissements des conditions d'exploitation commerciale de celles-ci en modifiant le règlement sur les machines à jeux et autres jeux avec possibilité de gain (BGBl. 2006 I, p. 280). Au rang des modifications ainsi entrées en vigueur le 1er janvier 2006 figurent l'augmentation du nombre de machines à jeux autorisées dans les cafés, passé de 2 à 3, la réduction de la surface minimale par appareil dans les salons de jeux, passée de 15 m^2 à 12 m^2, et l'augmentation du nombre maximal de machines dans ces salons, passé de 10 à 12. De même, la durée minimale de jeu par appareil a été réduite de 12 à 5 secondes et la limite de perte a été fixée à 80 euros au lieu de 60 euros.

32 Deuxièmement, il existerait une contradiction entre, d'une part, les objectifs justifiant le monopole public en matière de paris sur les compétitions sportives et, d'autre part, la politique d'expansion menée par les autorités allemandes en matière de jeux de casino, dont le potentiel de risque de dépendance au jeu est pourtant, lui aussi, plus élevé que celui caractérisant les paris sportifs. En effet, le nombre de casinos autorisés serait passé de 66 à 81 durant la période allant de l'année 2000 à l'année 2006.

33 Troisièmement, les paris sur les courses hippiques publiques ou autres épreuves de performances hippiques sont exclus du champ d'application du GlüStV et sont notamment régis par le RWLG, lequel autorise les paris exploités commercialement par des entreprises privées.

34 Selon la juridiction de renvoi, la cohérence de la réglementation en matière de jeux de hasard devrait s'apprécier dans le cadre d'une vision globale des offres de jeux de hasard admises, qui serait seule de nature à permettre au législateur de remédier de manière effective aux dangers d'assuétude au jeu.

35 D'après ladite juridiction, la circonstance que ces diverses formes de jeux et de paris relèvent tantôt de la compétence des Länder, tantôt de celle de l'État fédéral, ne devrait, à cet égard, pas entrer en ligne de compte aux fins d'apprécier la conformité du monopole en cause au principal avec le droit communautaire.

36 S'il devait résulter de la réponse de la Cour aux deux premières questions posées par la juridiction de renvoi que l'article 49 CE s'applique à une situation telle que celle de la requérante au principal et que ledit monopole enfreint cet article, se poserait alors la question de savoir sous quelle forme le droit national doit satisfaire à l'obligation d'assurer la sauvegarde des droits que les opérateurs tirent dudit article, et, plus précisément, la question de la conformité avec celui-ci de l'article 4, paragraphe 2, du GlüStV, subordonnant la possibilité d'obtenir une autorisation aux conditions qu'énonce cette dernière disposition.

37 Se poserait, de même, la question de la compatibilité avec l'article 49 CE de l'interdiction d'organisation et d'intermédiation de jeux de hasard publics sur Internet édictée à l'article 4, paragraphe 4, du GlüStV. La juridiction de renvoi doute à cet égard qu'une telle mesure puisse être considérée comme propre à atteindre les objectifs, ici poursuivis, de protection des mineurs et de lutte contre le risque d'assuétude au jeu.

38 C'est dans ces conditions que le Schleswig-Holsteinisches Verwaltungsgericht a décidé de surseoir à statuer et de poser à la Cour les questions préjudicielles suivantes:

«1) L'article 49 CE doit-il être interprété en ce sens que l'invocation de la libre prestation des services suppose que le prestataire de services soit également autorisé, conformément aux dispositions de l'État membre dans lequel il est établi, à fournir le service dans ledit État membre (en l'espèce: limitation de la licence de jeux de hasard de Gibraltar au 'offshore bookmaking')?

2) L'article 49 CE doit-il être interprété en ce sens qu'il s'oppose à un monopole d'État en matière d'organisation de paris sportifs et de loteries (présentant plus qu'un faible potentiel de risque) essentiellement motivé par la lutte contre le risque d'assuétude au jeu lorsque d'autres jeux de hasard présentant un potentiel de risque de dépendance important peuvent être fournis, dans [le] même État membre, par des prestataires de services privés et que les différentes réglementations juridiques relatives, d'une part, aux paris sportifs et aux loteries, et, d'autre part, à d'autres jeux de hasard reposent sur la compétence législative distincte des Länder et de l'État fédéral?

En cas de réponse affirmative à la deuxième question:

3) L'article 49 CE doit-il être interprété en ce sens qu'il s'oppose à une réglementation nationale qui laisse à la libre discrétion de l'autorité chargée de délivrer les autorisations l'octroi d'une autorisation pour l'organisation et l'intermédiation de jeux de hasard, même s'il est satisfait aux conditions d'octroi prévues par la loi?

4) L'article 49 CE doit-il être interprété en ce sens qu'il s'oppose à une réglementation nationale interdisant l'organisation et l'intermédiation de jeux de hasard publics sur Internet, notamment lorsque, simultanément — même si ce n'est que pour une période transitoire d'un an —, leur organisation et intermédiation en ligne sont permises, dans le respect des dispositions en matière de protection des mineurs et des joueurs, à titre de compensation au titre du principe de proportionnalité, pour que deux opérateurs de jeux commerciaux qui opèrent jusqu'à présent uniquement sur Internet puissent se convertir aux voies de commercialisation autorisées par le [GlüStV]?»

Sur les questions préjudicielles

Sur la première question

39 Par sa première question, la juridiction de renvoi demande si un opérateur désireux de proposer des paris sur des compétitions sportives dans un État membre autre que celui dans lequel il est établi peut se prévaloir des dispositions de l'article 49 CE dans l'hypothèse où il ne dispose pas d'une autorisation lui permettant de proposer de tels paris à des personnes se trouvant sur le territoire de l'État membre dans lequel il est établi, mais dispose uniquement d'une autorisation de proposer ces services à des personnes se trouvant en dehors dudit territoire.

40 À cet égard, il convient de rappeler que les activités consistant à permettre aux utilisateurs de participer, contre rémunération, à un jeu d'argent constituent des activités de services au sens de l'article 49 CE (voir en ce sens, notamment, arrêts du 24 mars 1994, Schindler, C-275/92, Rec. p. I-1039, point 25, et du 21 octobre 1999, Zenatti, C-67/98, Rec. p. I-7289, point 24).

41 Partant, de telles prestations relèvent, ainsi qu'il résulte d'une jurisprudence constante, du champ d'application de l'article 49 CE dès lors que le prestataire est établi dans un État membre autre que celui dans lequel le service est offert (voir, en ce sens, arrêt Zenatti, précité, points 24 et 25). Il en va notamment de la sorte en présence de services qu'un prestataire propose, via Internet, 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 (voir, en ce sens, arrêt Gambelli e.a., précité, points 53 et 54).

42 La circonstance que l'autorisation délivrée à un opérateur établi dans un État membre ne couvre que des paris proposés, via Internet, à des personnes se trouvant en dehors du territoire dudit État membre ne saurait, à elle seule, avoir pour conséquence de soustraire une telle proposition de paris au champ d'application de la libre prestation des services garantie par l'article 49 CE.

43 En effet, le droit, pour un opérateur économique établi dans un État membre, de fournir des services dans un autre État membre, que consacre ladite disposition, n'est pas subordonné à la condition que ledit opérateur fournisse également de tels services dans l'État membre dans lequel il est établi (voir arrêt du 5 juin 1997, VT4, C-56/96, Rec. p. I-3143, point 22). À cet égard, l'article 49 CE exige seulement que le prestataire soit établi dans un État membre autre que celui du destinataire.

44 Un tel constat est, du reste, sans préjudice de la faculté que conserve tout État membre dont le territoire serait visé par une proposition de paris émanant, via Internet, d'un tel opérateur d'imposer à celui-ci le respect des restrictions qu'édicterait sa réglementation en ce domaine pour autant que ces restrictions satisfassent aux exigences découlant du droit de l'Union, notamment quant à leur caractère non discriminatoire et à leur proportionnalité (voir arrêt du 6 mars 2007, Placanica e.a., C-338/04, C-359/04 et C-360/04, Rec. p. I-1891, points 48 et 49).

45 À cet égard, il convient de rappeler que, s'agissant des justifications susceptibles d'être admises en présence de mesures internes restreignant la libre prestation des services, la Cour a maintes fois relevé que les objectifs poursuivis par les législations nationales adoptées dans le domaine des jeux et des paris se rattachent, considérés dans leur ensemble, le plus souvent, à la protection des destinataires des services concernés, et plus généralement des consommateurs, ainsi qu'à la protection de l'ordre social. Elle a également souligné que de tels objectifs figurent au nombre des raisons impérieuses d'intérêt général pouvant justifier des atteintes à la libre prestation des services (voir en ce sens, notamment, arrêts Schindler, précité, point 58; Läärä e.a., précité, point 33;

Zenatti, précité, point 31; du 11 septembre 2003, Anomar e.a., C-6/01, Rec. p. I-8621, point 73, ainsi que Placanica e.a., précité, point 46).

46 Il ressort ainsi de la jurisprudence de la Cour qu'il appartient à chaque État membre d'apprécier si, dans le contexte des buts légitimes qu'il poursuit, il est nécessaire d'interdire totalement ou partiellement des activités de cette nature, ou seulement de les restreindre et de prévoir à cet effet des modalités de contrôle plus ou moins strictes, la nécessité et la proportionnalité des mesures ainsi adoptées devant seulement être appréciées au regard des objectifs poursuivis et du niveau de protection qu'entendent assurer les autorités nationales concernées (voir en ce sens, notamment, arrêts Läärä e.a., précité, points 35 et 36; Zenatti, précité, points 33 et 34, ainsi que du 8 septembre 2009, Liga Portuguesa de Futebol Profissional et Bwin International, C-42/07, Rec. p. I-7633, point 58).

47 Se référant notamment aux arrêts du 3 février 1993, Veronica Omroep Organisatie (C-148/91, Rec. p. I-487), ainsi que du 12 septembre 2006, Cadbury Schweppes et Cadbury Schweppes Overseas (C-196/04, Rec. p. I-7995), les gouvernements belge et autrichien ont, pour leur part, émis des doutes quant à la possibilité, pour Carmen Media, de se prévaloir, dans les circonstances de l'affaire au principal, des règles en matière de libre prestation des services, au motif que ledit opérateur ne se serait établi à Gibraltar, encouragé à cet égard par un incitant fiscal, que pour se soustraire aux règles plus strictes qui lui auraient été applicables s'il s'était établi sur le territoire de l'État membre vers lequel est dirigée son activité économique.

48 À cet égard, il convient toutefois de relever que de telles considérations excèdent le cadre de la présente question préjudicielle.

49 En effet, celle-ci porte exclusivement sur le point de savoir si l'absence de détention d'une autorisation délivrée par les autorités de Gibraltar lui permettant de proposer également des paris sur le territoire de Gibraltar est de nature à soustraire un opérateur tel que Carmen Media au champ d'application des dispositions du traité CE afférentes à la libre prestation des services. En revanche, la juridiction de renvoi n'a pas fourni d'éléments précis ou formulé de doutes particuliers à propos des raisons ayant conduit Carmen Media à s'établir à Gibraltar ni interrogé la Cour à propos des conséquences susceptibles d'en découler.

50 Il convient en outre de rappeler que la Cour a précédemment jugé que la question de l'applicabilité de l'article 49 CE est distincte de celle de savoir si un État membre peut prendre des mesures pour empêcher un prestataire de services établi dans un autre État membre de contourner sa législation interne (voir, en ce sens, arrêt du 5 octobre 1994, TV10, C-23/93, Rec. p. I-4795, point 15, ainsi que, par analogie, s'agissant de la liberté d'établissement, arrêt du 9 mars 1999, Centros, C-212/97, Rec. p. I-1459, point 18).

51 Dans ces conditions, il n'y a pas lieu pour la Cour de se prononcer, dans le cadre de la présente procédure, sur les doutes ainsi exprimés par les gouvernements belge et autrichien.

52 Eu égard à tout ce qui précède, il y a lieu de répondre à la première question posée que l'article 49 CE doit être interprété en ce sens qu'un opérateur désireux de proposer via Internet des paris sur des compétitions sportives dans un État membre autre que celui dans lequel il est établi ne cesse pas de relever du champ d'application de ladite disposition du seul fait que ledit opérateur ne dispose pas d'une autorisation lui permettant de proposer de tels paris à des personnes se trouvant sur le territoire de l'État membre dans lequel il est établi, mais dispose uniquement d'une autorisation de proposer ces services à des personnes se trouvant en dehors dudit territoire.

Sur la deuxième question

53 Eu égard aux indications que comporte la décision de renvoi telles que rapportées aux points 29 à 35 du présent arrêt, il y a lieu de considérer que, par sa deuxième question, la juridiction de renvoi se demande, en substance, si l'article 49 CE doit être interprété en ce sens qu'il s'oppose à l'institution, par une entité régionale, d'un monopole public en matière d'organisation de paris sur les compétitions sportives et de loteries, essentiellement motivée par la prévention de l'incitation à des dépenses excessives liées au jeu et la lutte contre l'assuétude à celui-ci, dans la mesure où il serait douteux, en l'occurrence, que cet objectif soit poursuivi de manière cohérente et systématique, eu égard:

— premièrement, à la circonstance que l'exploitation d'autres jeux de hasard, tels que les paris sur les compétitions hippiques ou les jeux automatisés, est autorisée dans le chef d'opérateurs privés, et

— deuxièmement, au fait que les offres afférentes à d'autres jeux de hasard, tels que les jeux de casino ou les jeux automatisés installés dans des salons de jeux, cafés, restaurants et lieux d'hébergement font l'objet d'une politique d'expansion.

54 Ladite juridiction se demande, en outre, si la réponse à cette question peut être affectée par la circonstance que la réglementation de ces autres jeux de hasard relève au moins en partie de la compétence de l'État fédéral.

55 À titre liminaire, il convient de rappeler que, au point 67 de l'arrêt Gambelli e.a., précité, après avoir souligné que des 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, la Cour a jugé qu'il n'en va toutefois de la sorte que pour autant que lesdites 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.

56 Ainsi qu'il ressort notamment du point 53 du présent arrêt, la juridiction de renvoi s'interroge sur la portée de cette dernière exigence.

57 Selon ladite juridiction, il serait en effet douteux qu'un monopole public tel que celui en cause au principal, afférent aux paris sur les compétitions sportives et institué à des fins de prévention de l'incitation à des dépenses excessives liées au jeu et de lutte contre l'assuétude à celui-ci, soit de nature à contribuer à limiter les activités de paris d'une manière cohérente et systématique, compte tenu de la manière dont d'autres types de jeux de hasard sont commercialisés.

58 À cet égard, ainsi qu'il ressort de la jurisprudence rappelée au point 46 du présent arrêt, il appartient à chaque État membre d'apprécier si, dans le contexte des buts légitimes qu'il poursuit, il est nécessaire d'interdire totalement ou partiellement des activités de cette nature, ou seulement de les restreindre et de prévoir à cet effet des modalités de contrôle plus ou moins strictes, la nécessité et la proportionnalité des mesures adoptées devant seulement être appréciées au regard des objectifs ainsi poursuivis et du niveau de protection qu'entendent assurer les autorités nationales concernées.

59 La Cour a de même jugé que, dans le cadre d'une législation compatible avec le traité, le choix des modalités d'organisation et de contrôle des activités d'exploitation et de pratique des jeux de hasard ou d'argent, telles la conclusion avec l'État d'un contrat administratif de concession ou la limitation de l'exploitation et de la pratique de certains jeux aux lieux dûment autorisés à cet effet, incombe aux autorités nationales dans le cadre de leur pouvoir d'appréciation (arrêt Anomar e.a., précité, point 88).

60 La Cour a par ailleurs précisé que, en matière de jeux de hasard, il convient, en principe, d'examiner séparément pour chacune des restrictions imposées par une législation nationale notamment si elle est propre à garantir la réalisation du ou des objectifs invoqués par l'État membre concerné et si elle ne va pas au-delà de ce qui est nécessaire pour l'atteindre (arrêt Placanica e.a., précité, point 49).

61 Aux points 50 à 52 de l'arrêt Schindler, précité, rendu à propos d'une réglementation d'un État membre interdisant les loteries, la Cour a notamment observé que, même s'ils peuvent donner lieu à des montants d'enjeux comparables à ceux des loteries et s'ils comportent une part importante de hasard, d'autres jeux d'argent tels que les pronostics sur les matchs de football ou un jeu dénommé «bingo», qui demeuraient autorisés dans cet État membre, étaient différents dans leur objet, dans leurs règles ainsi que dans leurs modalités d'organisation des loteries établies dans d'autres États membres et qu'ils ne se trouvaient donc pas dans une situation comparable à celle des loteries interdites par la législation dudit État membre et ne pouvaient pas leur être assimilés.

62 Ainsi que l'ont souligné l'ensemble des gouvernements ayant présenté des observations devant la Cour, il est constant, en effet, que les divers types de jeux de hasard sont susceptibles de présenter d'importantes différences notamment quant à leurs modalités concrètes d'organisation, au volume des mises et des gains qui les caractérisent, au nombre de joueurs potentiels, à leur présentation, à leur fréquence, à leur brièveté ou à leur caractère répétitif et aux réactions qu'ils suscitent chez les joueurs ou, encore, en fonction de la circonstance que, comme dans le cas des jeux propo-

sés dans les casinos et des machines à sous disposées dans ceux-ci ou dans d'autres établissements, ils requièrent ou non une présence physique du joueur.

63 Dans ces conditions, la circonstance que divers types de jeux de hasard sont soumis, les uns à un monopole public, les autres à un régime d'autorisations délivrées à des opérateurs privés ne saurait, à elle seule, conduire à priver de leur justification, au regard des objectifs légitimes qu'elles poursuivent, les mesures qui, à l'instar du monopole public, apparaîtraient prima facie comme les plus restrictives et les plus performantes. En effet, une telle divergence de régimes juridiques n'est pas, en soi, de nature à affecter l'aptitude d'un tel monopole public à atteindre l'objectif de prévention de l'incitation des citoyens à des dépenses excessives liées au jeu et de lutte contre l'assuétude à celui-ci pour lequel il a été institué.

64 Toutefois, ainsi qu'il a été rappelé au point 55 du présent arrêt, il résulte également de la jurisprudence de la Cour que l'institution par un État membre d'une restriction à la libre prestation des services et à la liberté d'établissement motivée par un tel objectif n'est susceptible d'être justifiée qu'à la condition que ladite mesure restrictive soit propre à garantir la réalisation dudit objectif en contribuant à limiter les activités de paris d'une manière cohérente et systématique.

65 La Cour a, de même, précisé qu'il incombe aux juridictions nationales de s'assurer, notamment au vu des modalités concrètes d'application de la réglementation restrictive concernée, que celle-ci réponde véritablement au souci de réduire les occasions de jeu et de limiter les activités dans ce domaine d'une manière cohérente et systématique (voir en ce sens, notamment, arrêts précités Zenatti, points 36 et 37, ainsi que Placanica e.a., points 52 et 53).

66 Ainsi que la Cour l'a déjà jugé, à ces divers égards, dans l'arrêt Gambelli e.a., précité (points 7, 8 et 69), 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 restrictives, ces dernières fussent-elles, comme c'était le cas dans ladite affaire, exclusivement afférentes aux activités de paris.

67 En l'occurrence, après avoir souligné que les paris sur les compétitions hippiques et les jeux automatisés peuvent être exploités par des opérateurs privés titulaires d'une autorisation, la juridiction de renvoi a également constaté que, en ce qui concerne les jeux de casino et les jeux automatisés qui présenteraient pourtant un potentiel de risque d'assuétude plus élevé que les paris sur des compétitions sportives, les autorités publiques compétentes développent des politiques d'expansion de l'offre. En effet, le nombre de casinos est passé de 66 à 81 entre les années 2000 et 2006, tandis que les conditions dans lesquelles des jeux automatisés peuvent être exploités dans des établissements autres que les casinos, tels les salons de jeux, les restaurants, les cafés et les lieux d'hébergement, ont récemment fait l'objet d'importants assouplissements.

68 À cet égard, il y a lieu d'admettre que, sur la base de tels constats, la juridiction de renvoi peut légitimement être amenée à considérer que la circonstance que, s'agissant de tels jeux de hasard, autres que ceux relevant du monopole public en cause au principal, les autorités compétentes mènent ainsi des politiques visant à encourager la participation à ces autres jeux plutôt qu'à réduire les occasions de jeu et à limiter les activités dans ce domaine d'une manière cohérente et systématique a pour conséquence que l'objectif de prévention de l'incitation à des dépenses excessives liées au jeu et de lutte contre l'assuétude à celui-ci qui était à la base de l'institution dudit monopole ne peut plus être efficacement poursuivi au moyen de ce dernier, si bien que celui-ci cesse de pouvoir être justifié au regard de l'article 49 CE.

69 Quant à la circonstance que les divers jeux de hasard concernés relèvent tantôt de la compétence des Länder, tantôt de la compétence de l'État fédéral, il convient de rappeler que, ainsi qu'il résulte d'une jurisprudence constante, un État membre ne saurait exciper de dispositions, de pratiques ou de situations de son ordre juridique interne pour justifier le non-respect des obligations qui découlent pour lui du droit de l'Union. La répartition interne des compétences qu'opère un État membre en son sein, notamment entre les autorités centrales, régionales ou locales, ne saurait, entre autres, dispenser ledit État membre de satisfaire auxdites obligations (voir en ce sens, notamment, arrêt du 13 septembre 2001, Commission/Espagne, C-417/99, Rec. p. I-6015, point 37).

70 Il découle de ce qui précède que, bien que le droit de l'Union ne s'oppose pas à une répartition interne des compétences selon laquelle certains jeux de hasard relèvent des Länder et d'autres de l'autorité fédérale, il demeure néanmoins que, en pareil cas, les autorités du Land concerné et les autorités fédérales sont appelées à s'acquitter conjointement de l'obligation pesant sur la République fédérale d'Allemagne de ne pas enfreindre l'article 49 CE. Il s'ensuit que, dans toute la mesure où le respect de cette disposition l'exige ces diverses autorités sont tenues, à cette fin, de coordonner l'exercice de leurs compétences respectives.

71 Eu égard à tout ce qui précède, il convient de répondre à la deuxième question posée que l'article 49 CE doit être interprété en ce sens que, lorsque a été institué un monopole public régional en matière de paris sur les compétitions sportives et de loteries poursuivant un objectif de prévention de l'incitation à des dépenses excessives liées au jeu et de lutte contre l'assuétude à celui-ci, et qu'une juridiction nationale constate, tout à la fois:

— que d'autres types de jeux de hasard peuvent être exploités par des opérateurs privés bénéficiant d'une autorisation, et

— que, à l'égard d'autres types de jeux de hasard ne relevant pas dudit monopole et présentant en outre un potentiel de risque d'assuétude supérieur aux jeux soumis à ce monopole, les autorités compétentes mènent des politiques d'expansion de l'offre de nature à développer et à stimuler les activités de jeu, notamment en vue de maximiser les recettes provenant de celles-ci,

ladite juridiction nationale peut légitimement être amenée à considérer qu'un tel monopole n'est pas propre à garantir la réalisation de l'objectif en vue duquel il a été institué en contribuant à réduire les occasions de jeu et à limiter les activités dans ce domaine d'une manière cohérente et systématique. La circonstance que les jeux de hasard faisant l'objet dudit monopole et ces autres types de jeux de hasard relèvent, les premiers, de la compétence des autorités régionales et, les seconds, de la compétence des autorités fédérales est sans incidence à cet égard.

Sur la troisième question

72 Par sa troisième question, la juridiction de renvoi demande si l'article 49 CE doit être interprété en ce sens qu'il s'oppose à une réglementation nationale qui laisse à la discrétion de l'autorité compétente la délivrance d'une autorisation pour l'organisation et l'intermédiation de jeux de hasard, même s'il est satisfait aux conditions d'octroi prévues par la loi.

73 Cette question n'a été posée qu'à titre subsidiaire, dans l'éventualité où la réponse à la deuxième question laisserait apparaître que le monopole en cause au principal enfreint l'article 49 CE. Étant donné, toutefois, que c'est à la juridiction de renvoi qu'il appartiendra, sur la base de la réponse formulée par la Cour à cette deuxième question, de déterminer si ledit monopole peut ou non être justifié par les objectifs légitimes d'intérêt général qui sont à la base de son institution, il y a lieu pour la Cour de répondre à la troisième question.

74 Le Land Schleswig-Holstein a cependant mis en doute la recevabilité de cette dernière question en raison de l'absence de motivation suffisante y relative dans la décision de renvoi.

75 À cet égard, il convient de rappeler que, selon une jurisprudence constante, dans le cadre de la procédure instituée par l'article 267 TFUE, il appartient au seul juge national, qui est saisi du litige et qui doit assumer la responsabilité de la décision juridictionnelle à intervenir, d'apprécier, au regard des particularités de l'affaire, tant la nécessité d'une décision préjudicielle pour être en mesure de rendre son jugement que la pertinence des questions qu'il pose à la Cour. En conséquence, dès lors que les questions posées portent sur l'interprétation du droit de l'Union, la Cour est, en principe, tenue de statuer (voir, notamment, arrêts du 13 mars 2001, PreussenElektra, C-379/98, Rec. p. I-2099, point 38, et du 10 mars 2009, Hartlauer, C-169/07, Rec.p. I-1721, point 24).

76 Le refus de statuer sur une question préjudicielle posée par une juridiction nationale n'est possible que lorsqu'il apparaît de manière manifeste que l'interprétation du droit de l'Union sollicitée n'a aucun rapport avec la réalité ou l'objet du litige au principal, lorsque le problème est de nature hypothétique ou encore lorsque la Cour ne dispose pas des éléments de fait et de droit nécessaires pour répondre de façon utile aux questions qui lui sont posées (voir arrêts précités PreussenElektra, point 39, et Hartlauer, point 25).

77 En l'occurrence, il y a lieu de relever que, ainsi qu'il ressort du point 24 du présent arrêt, l'action introduite par Carmen Media vise, dans le cas, notamment, où le monopole en cause au principal serait reconnu contraire au droit de l'Union, à obtenir la condamnation des parties défenderesses au principal à lui délivrer une autorisation de commercialiser des paris sur les compétitions sportives dans le Land Schleswig-Holstein ou, à titre subsidiaire, à tolérer ladite activité jusqu'à l'instauration d'une procédure d'autorisation conforme au droit de l'Union.

78 Par ailleurs, le cadre juridique national applicable au litige au principal fait apparaître que les articles 4, paragraphes 1 et 2, du GlüStV et 5, paragraphe 1, du GlüStV AG édictent diverses conditions auxquelles la délivrance d'autorisations pour l'organisation et l'intermédiation de jeux de hasard est soumise, ledit article 4, paragraphe 2, du GlüStV précisant toutefois, notamment, qu'il n'existe aucun droit acquis à l'obtention d'une autorisation.

79 De telles indications permettent de comprendre les raisons ayant poussé la juridiction de renvoi à poser sa troisième question et de saisir la pertinence que peut revêtir une réponse à celle-ci dans la perspective de la solution du litige au principal. Elles suffisent, de même, pour permettre à la Cour de répondre de façon utile à la question ainsi posée.

80 Il s'ensuit que la troisième question préjudicielle est recevable.

81 Sur le fond, il convient d'observer que, bien qu'il ressorte des indications fournies par la juridiction de renvoi que le Land Schleswig-Holstein a, en ce qui concerne les loteries et les paris sur les compétitions sportives, procédé à la mise en place d'un monopole public dont NordwestLotto Schleswig-Holstein GmbH & Co. KG est le titulaire, la possibilité de délivrer des autorisations en ce domaine semble, tout au moins théoriquement, avoir été réservée par les articles 4, paragraphes 1 et 2, du GlüStV et 5, paragraphe 1, du GlüStV AG.

82 La juridiction de renvoi demande, en substance, si un régime d'autorisation tel que celui mis en place par ces dispositions est susceptible de satisfaire aux exigences découlant de l'article 49 CE bien qu'il laisse la délivrance d'une autorisation pour l'organisation ou l'intermédiation de jeux de hasard à la libre discrétion de l'autorité compétente même s'il est satisfait aux conditions d'octroi prévues par lesdites dispositions.

83 Ainsi qu'il ressort du point 46 du présent arrêt, il appartient à chaque État membre d'apprécier si, dans le contexte des buts légitimes qu'il poursuit, il est nécessaire d'interdire totalement ou partiellement des activités relevant du domaine des jeux de hasard, ou seulement de les restreindre et de prévoir à cet effet des modalités de contrôle plus ou moins strictes.

84 Il résulte de la jurisprudence de la Cour que, si un État membre poursuit un objectif visant à réduire les occasions de jeu, il lui est notamment loisible, en principe, d'instituer un régime d'autorisation et de prévoir à cet égard des restrictions quant au nombre d'opérateurs autorisés (voir arrêt Placanica e.a., précité, point 53).

85 Toutefois, la marge d'appréciation dont disposent ainsi les États membres à l'effet de restreindre l'offre de jeux de hasard ne les dispense pas de s'assurer que les restrictions qu'ils instaurent satisfont aux conditions qui ressortent de la jurisprudence de la Cour, particulièrement en ce qui concerne leur proportionnalité (voir, notamment, arrêt Liga Portuguesa de Futebol Profissional et Bwin International, précité, point 59 et jurisprudence citée).

86 Or, il y a notamment lieu de rappeler que, aux termes d'une jurisprudence constante, lorsque est institué, dans un État membre, un régime d'autorisation poursuivant des objectifs légitimes reconnus par la jurisprudence, semblable régime d'autorisation ne saurait légitimer un comportement discrétionnaire de la part des autorités nationales, de nature à priver de leur effet utile les dispositions du droit de l'Union, notamment celles relatives à une liberté fondamentale telle que celle en cause au principal (voir, notamment, arrêt du 3 juin 2010, Sporting Exchange, C-203/08, Rec. p. I-4695, point 49).

87 Aussi, pour qu'un régime d'autorisation administrative préalable soit justifié alors même qu'il déroge à une telle liberté fondamentale, il doit être fondé sur des critères objectifs, non discriminatoires et connus à l'avance, de manière à encadrer l'exercice du pouvoir d'appréciation des autorités nationales afin que celui-ci ne soit pas utilisé de manière arbitraire. En outre, toute personne frappée par une mesure restrictive fondée sur une telle dérogation doit pouvoir disposer d'une voie de recours effective de nature juridictionnelle (voir arrêt Sporting Exchange, précité, point 50 et jurisprudence citée).

88 Dans ses observations écrites, le Land Schleswig-Holstein a notamment fait valoir, s'agissant de l'autorisation visée à l'article 4 du GlüStV, que le pouvoir d'appréciation dont dispose l'autorité compétente n'est pas absolu, mais bien limité par l'objectif législatif poursuivi, le principe de proportionnalité et les droits fondamentaux. Cela exclurait notamment tout traitement arbitraire et permettrait un contrôle juridictionnel satisfaisant aux exigences de l'État de droit. Selon le Land Schleswig-Holstein, l'article 5, paragraphe 1, du GlüStV AG concrétiserait d'ailleurs les limites de la marge d'appréciation de ladite autorité en édictant diverses conditions et en précisant que, s'il est satisfait à celles-ci, il convient d'accorder ladite autorisation. Pour sa part, le gouvernement allemand soutient que l'ordre juridique allemand offre des voies de recours appropriées contre les décisions administratives discrétionnaires qui se révéleraient arbitraires.

89 C'est à la juridiction nationale, qui est seule compétente pour interpréter le droit national, qu'il incombe, le cas échéant, de vérifier si la réglementation en cause au principal, notamment les articles 4, paragraphes 1 et 2, du GlüStV et 5, paragraphe 1, du GlüStV AG, satisfait ou non aux exigences découlant du droit de l'Union telles qu'elles ont été rappelées aux points 85 à 87 à du présent arrêt.

90 Eu égard à ce qui précède, il convient de répondre à la troisième question posée que l'article 49 CE doit être interprété en ce sens que, lorsque est institué dans un État membre un régime d'autorisation administrative préalable en ce qui concerne l'offre

de certains types de jeux de hasard, un tel régime, qui déroge à la libre prestation des services garantie par ladite disposition, n'est susceptible de satisfaire aux exigences découlant de celle-ci qu'à condition d'être fondé sur des critères objectifs, non discriminatoires et connus à l'avance, de manière à encadrer l'exercice du pouvoir d'appréciation des autorités nationales afin que celui-ci ne puisse être utilisé de manière arbitraire. En outre, toute personne frappée par une mesure restrictive fondée sur une telle dérogation doit pouvoir disposer d'une voie de recours effective de nature juridictionnelle.

Sur la quatrième question

91 Par sa quatrième question, la juridiction de renvoi demande si l'article 49 CE doit être interprété en ce sens qu'il s'oppose à une réglementation nationale interdisant l'organisation et l'intermédiation de jeux de hasard sur Internet, notamment lorsqu'il apparaît que ces activités demeurent autorisées durant une période transitoire d'une année afin de permettre à des opérateurs qui n'intervenaient jusqu'alors que sur Internet d'opérer une conversion de leur activité vers les autres voies de commercialisation autorisées, moyennant le respect, durant ladite période transitoire, de diverses règles afférentes à la protection des mineurs et des joueurs.

92 Le Land Schleswig-Holstein fait valoir qu'il n'apparaît pas clairement, au vu du libellé de la présente question, si celle-ci porte uniquement sur la conformité avec le droit de l'Union d'une période transitoire telle que celle aménagée par la réglementation en cause au principal ou si elle concerne également l'interdiction de principe des offres de jeux de hasard sur Internet.

93 Ces doutes ne sont toutefois pas fondés.

94 En effet, il ressort tout d'abord de la formulation même de la présente question préjudicielle que la juridiction de renvoi s'interroge de façon générale et principale sur la conformité avec le droit de l'Union d'une interdiction d'organisation et d'intermédiation de jeux de hasard sur Internet, tandis que l'existence des dispositions transitoires susmentionnées n'est visée, ainsi que l'indique l'usage de l'adverbe «notamment», qu'en tant que particularité à laquelle il y également lieu d'avoir égard dans l'affaire au principal.

95 Ensuite, ainsi qu'il ressort du point 37 du présent arrêt, les doutes exprimés dans la décision de renvoi portent, en termes très généraux, sur la question de savoir si une interdiction telle que celle que comporte l'article 4, paragraphe 4, du GlüStV peut être tenue pour propre à poursuivre des objectifs de lutte contre le risque d'assuétude au jeu et de protection des mineurs, réputés être à la base de l'adoption de la réglementation en cause au principal.

96 Enfin, ce n'est à l'évidence qu'à la condition que l'interdiction de principe d'avoir recours à Internet pour l'offre de jeux de hasard puisse être tenue pour apte à atteindre les objectifs légitimes poursuivis qu'il pourrait y avoir lieu de se demander si l'aménagement d'une période transitoire telle que celle en cause au principal est ou non de nature à affecter ladite aptitude.

97 S'agissant, en premier lieu, de l'interdiction d'organisation et d'intermédiation de jeux de hasard sur Internet, il y a lieu de relever que la juridiction de renvoi s'est bornée à mettre en doute la conformité de cette interdiction avec le droit de l'Union dans les termes très généraux qui viennent d'être rappelés au point 95 du présent arrêt.

98 À défaut pour ladite juridiction d'avoir davantage précisé la nature des doutes qu'elle nourrit sur ce plan, en se bornant, à cet égard, à renvoyer à des positions qu'aurait adoptées la Commission dans un avis circonstancié adressé à la République fédérale d'Allemagne à la suite de la notification par cette dernière du projet de GlüStV, sans toutefois les expliciter aucunement, la Cour limitera son examen à la question de savoir si une mesure d'interdiction d'offres de jeux de hasard via Internet telle que celle inscrite à l'article 4, paragraphe 4, du GlüStV peut, en principe, être tenue pour propre à atteindre les objectifs de prévention de l'incitation à des dépenses excessives liées au jeu et de lutte contre l'assuétude à celui-ci ainsi que de protection des jeunes.

99 À cet égard, il convient de relever, à titre liminaire, que la Cour a précédemment admis qu'une mesure d'interdiction pure et simple de pratiquer une forme de jeux de hasard sur le territoire d'un État membre, en l'occurrence les loteries, est susceptible d'être justifiée par de telles raisons impérieuses d'intérêt général (voir arrêt Schindler, précité).

100 Dans l'affaire au principal, l'interdiction litigieuse porte non pas sur la commercialisation d'un type particulier de jeux de hasard, mais bien sur un canal d'offre en matière de jeux de hasard, à savoir Internet.

101 La Cour a déjà eu l'occasion de souligner les particularités liées à l'offre de jeux de hasard par Internet (voir arrêt Liga Portuguesa de Futebol Profissional et Bwin International, précité, point 72).

102 Elle a ainsi notamment observé que, en raison du manque de contact direct entre le consommateur et l'opérateur, les jeux de hasard accessibles par Internet comportent des risques de nature différente et d'une importance accrue par rapport aux marchés traditionnels de tels jeux en ce qui concerne d'éventuelles fraudes commises par les

opérateurs contre les consommateurs (arrêt Liga Portuguesa de Futebol Profissional et Bwin International, précité, point 70).

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

104 Par ailleurs, il y a lieu d'observer que, eu égard au pouvoir d'appréciation dont disposent les États membres quant à la détermination du niveau de protection des consommateurs et de l'ordre social dans le secteur des jeux de hasard, il n'est pas requis, au regard du critère de proportionnalité, qu'une mesure restrictive édictée par les autorités d'un État membre corresponde à une conception partagée par l'ensemble des États membres en ce qui concerne les modalités de protection de l'intérêt légitime en cause (voir, par analogie, arrêt du 28 avril 2009, Commission/Italie, C-518/06, Rec. p. I-3491, points 83 et 84).

105 Eu égard à tout ce qui précède, il convient d'admettre qu'une mesure d'interdiction visant toute offre de jeux de hasard via Internet peut, en principe, être tenue pour propre à poursuivre les objectifs légitimes de prévention de l'incitation à des dépenses excessives liées au jeu et de lutte contre l'assuétude à celui-ci ainsi que de protection

des jeunes, alors même que l'offre de tels jeux demeure autorisée par des canaux plus traditionnels.

106 En second lieu, s'agissant de l'institution d'une période transitoire telle que celle en cause au principal, il convient en particulier de vérifier si celle-ci ne porte pas atteinte à la cohérence de la législation concernée en aboutissant à un résultat contraire à l'objectif poursuivi.

107 À cet égard, il convient tout d'abord de constater que la mesure transitoire en cause au principal s'applique uniquement aux loteries, et non aux autres types de jeux de hasard.

108 Ensuite, il ressort des explications fournies par la juridiction de renvoi que cette mesure transitoire vise uniquement à permettre à certains opérateurs économiques qui proposaient jusqu'alors légalement des loteries via Internet dans le Land concerné d'opérer une conversion de leur activité à la suite de l'entrée en vigueur de l'interdiction qui frappe leur activité initiale et qu'elle est limitée à une durée d'une année, qui ne peut être tenue pour déraisonnable dans ladite perspective.

109 Enfin, il importe également de souligner, premièrement, qu'il ressort des articles 25, paragraphe 6, du GlüStV et 9 du GlüStV AG que, durant ladite période transitoire, les opérateurs concernés sont astreints au respect d'une série de conditions afférentes à l'exclusion des mineurs et des joueurs interdits, à la limitation des mises, aux modalités et à la fréquence de l'offre de jeux ainsi qu'à la mise en œuvre de mesures sociales et, deuxièmement, que le Land Schleswig-Holstein a fait valoir devant la Cour que le bénéfice de ladite mesure transitoire devait pouvoir être acquis, sans discrimination, à tous les opérateurs de loterie éventuellement concernés.

110 Il n'apparaît donc pas qu'une telle période transitoire, en apparence justifiée par des considérations de sécurité juridique (voir, par analogie, arrêt du 17 juillet 2008, ASM Brescia, C-347/06, Rec. p. I-5641, points 68 à 71), soit de nature à affecter la cohé-

rence de la mesure d'interdiction d'offre de jeux de hasard sur Internet et son aptitude à atteindre les objectifs légitimes qu'elle poursuit (voir par analogie, à propos d'une exception temporaire à une interdiction d'exploitation des pharmacies par des non-pharmaciens, arrêt du 19 mai 2009, Apothekerkammer des Saarlandes e.a., C-171/07 et C-172/07, Rec. p. I-4171, points 45 à 50).

111 Eu égard à tout ce qui précède, il y a lieu de répondre à la quatrième question posée que l'article 49 CE doit être interprété en ce sens qu'une réglementation nationale interdisant l'organisation et l'intermédiation des jeux de hasard sur Internet aux fins de prévenir des dépenses excessives liées au jeu, de lutter contre l'assuétude à celui-ci et de protéger les jeunes peut, en principe, être tenue pour apte à poursuivre de tels objectifs légitimes, alors même que l'offre de tels jeux demeure autorisée par des canaux plus traditionnels. La circonstance qu'une telle interdiction s'accompagne d'une mesure transitoire telle que celle en cause au principal n'est pas de nature à priver ladite interdiction de cette aptitude.

Sur les dépens

112 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 (grande chambre) dit pour droit:

1) L'article 49 CE doit être interprété en ce sens qu'un opérateur désireux de proposer via Internet des paris sur des compétitions sportives dans un État

membre autre que celui dans lequel il est établi ne cesse pas de relever du champ d'application de ladite disposition du seul fait que ledit opérateur ne dispose pas d'une autorisation lui permettant de proposer de tels paris à des personnes se trouvant sur le territoire de l'État membre dans lequel il est établi, mais dispose uniquement d'une autorisation de proposer ces services à des personnes se trouvant en dehors dudit territoire.

2) L'article 49 CE doit être interprété en ce sens que, lorsque a été institué un monopole public régional en matière de paris sur les compétitions sportives et de loteries poursuivant un objectif de prévention de l'incitation à des dépenses excessives liées au jeu et de lutte contre l'assuétude à celui-ci et qu'une juridiction nationale constate, tout à la fois:

— que d'autres types de jeux de hasard peuvent être exploités par des opérateurs privés bénéficiant d'une autorisation, et

— que, à l'égard d'autres types de jeux de hasard ne relevant pas dudit monopole et présentant en outre un potentiel de risque d'assuétude supérieur aux jeux soumis à ce monopole, les autorités compétentes mènent des politiques d'expansion de l'offre de nature à développer et à stimuler les activités de jeu, notamment en vue de maximiser les recettes provenant de celles-ci,

ladite juridiction nationale peut légitimement être amenée à considérer qu'un tel monopole n'est pas propre à garantir la réalisation de l'objectif en vue duquel il a été institué en contribuant à réduire les occasions de jeu et à limiter les activités dans ce domaine d'une manière cohérente et systématique.

La circonstance que les jeux de hasard faisant l'objet dudit monopole et ces autres types de jeux de hasard relèvent, les premiers, de la compétence des autorités régionales et, les seconds, de la compétence des autorités fédérales est sans incidence à cet égard.

3) **L'article 49 CE doit être interprété en ce sens que, lorsque est institué dans un État membre un régime d'autorisation administrative préalable en ce qui concerne l'offre de certains types de jeux de hasard, un tel régime, qui déroge à la libre prestation des services garantie par ladite disposition, n'est susceptible de satisfaire aux exigences découlant de celle-ci qu'à condition d'être fondé sur des critères objectifs, non discriminatoires et connus à l'avance, de manière à encadrer l'exercice du pouvoir d'appréciation des autorités nationales afin que celui-ci ne puisse être utilisé de manière arbitraire. En outre, toute personne frappée par une mesure restrictive fondée sur une telle dérogation doit pouvoir disposer d'une voie de recours effective de nature juridictionnelle.**

4) **L'article 49 CE doit être interprété en ce sens qu'une réglementation nationale interdisant l'organisation et l'intermédiation des jeux de hasard sur Internet aux fins de prévenir des dépenses excessives liées au jeu, de lutter contre l'assuétude à celui-ci et de protéger les jeunes peut, en principe, être tenue pour apte à poursuivre de tels objectifs légitimes, alors même que l'offre de tels jeux demeure autorisée par des canaux plus traditionnels. La circonstance qu'une telle interdiction s'accompagne d'une mesure transitoire telle que celle en cause au principal n'est pas de nature à priver ladite interdiction de cette aptitude.**

Signatures