

ARRÊT DE LA COUR

24 mars 1994 ^{*}

Dans l'affaire C-275/92,

ayant pour objet une demande adressée à la Cour, en application de l'article 177 du traité CEE, par la High Court of Justice of England and Wales (Queen's Bench Division) et tendant à obtenir, dans le litige pendant devant cette juridiction entre

Her Majesty's Customs and Excise

et

Gerhart Schindler,

Jörg Schindler,

une décision à titre préjudiciel sur l'interprétation des articles 30, 36, 56 et 59 du traité CEE,

^{*} Langue de procédure: l'anglais.

LA COUR,

composée de MM. O. Due, président, G. F. Mancini, J. C. Moitinho de Almeida et M. Diez de Velasco, présidents de chambre, C. N. Kakouris, F. A. Schockweiler, G. C. Rodríguez Iglesias, F. Grévisse (rapporteur), M. Zuleeg, P. J. G. Kapteyn et J. L. Murray, juges,

avocat général: M. C. Gulmann,
greffier: M^{me} L. Hewlett, administrateur,

considérant les observations écrites présentées:

- pour MM. Gerhart Schindler et Jörg Schindler, par M. Mark Brealey, barrister,
- pour le gouvernement belge, par M. Jan Devadder, directeur d'administration au ministère des Affaires étrangères, du Commerce extérieur et de la Coopération au développement, en qualité d'agent, et M^e Ph. Vlaemminck, avocat au barreau de Gand,
- pour le gouvernement danois, par M. Jørgen Molde, conseiller juridique au ministère des Affaires étrangères, en qualité d'agent,
- pour le gouvernement allemand, par M. Ernst Röder, Ministerialrat au ministère fédéral des Affaires économiques, en qualité d'agent,
- pour le gouvernement hellénique, par MM. Vassileios Kontolaimos, conseiller juridique adjoint, et Ioannis Chalkias, mandataire judiciaire au Conseil juridique de l'État, en qualité d'agents,

- pour le gouvernement espagnol, par MM. Alberto Navarro González, directeur général de la coordination juridique et institutionnelle communautaire, et Miguel Bravo-Ferrer Delgado, abogado del Estado, du service du contentieux communautaire, en qualité d'agents,
- pour le gouvernement français, par M. Philippe Pouzoulet, sous-directeur à la direction des affaires juridiques du ministère des Affaires étrangères, et M^{me} Hélène Duchène, secrétaire des Affaires étrangères, en qualité d'agents,
- pour le gouvernement luxembourgeois, par M. Charles Elsen, premier conseiller du gouvernement, en qualité d'agent, assisté de M^c René Diederich, avocat au barreau de Luxembourg,
- pour le gouvernement néerlandais, par M. A. Bos, conseiller juridique au ministère des Affaires étrangères, en qualité d'agent,
- pour le gouvernement du Royaume-Uni, par M^{lle} Sue Cochrane, du Treasury Solicitor's Department, en qualité d'agent, assistée de M. David Pannick, QC, du barreau d'Angleterre et du pays de Galles,
- pour la Commission des Communautés européennes, par MM. Richard Wainwright, conseiller juridique, et Arnold Ridout, fonctionnaire britannique en détachement auprès du service juridique de la Commission, en qualité d'agents,

vu le rapport d'audience,

ayant entendu les observations orales de la partie défenderesse, du gouvernement belge, du gouvernement allemand, du gouvernement hellénique, du gouvernement espagnol, du gouvernement français, du gouvernement irlandais représenté par

M^{me} Mary Finlay, Senior Counsel, en qualité d'agent, du gouvernement luxembourgeois, du gouvernement néerlandais représenté par M. J. W. De Zwaan, conseiller juridique adjoint au ministère des Affaires étrangères, en qualité d'agent, du gouvernement portugais représenté par MM. Luis Fernandes, directeur du service juridique de la direction générale des Communautés européennes du ministère des Affaires étrangères, et Rogério Leitão, professeur à l'Institut d'études européennes de l'université Lusíada, en qualité d'agents, du gouvernement du Royaume-Uni représenté par MM. John E. Collins, Assistant Treasury Solicitor, en qualité d'agent, et Stephen Richards, barrister, et de la Commission des Communautés européennes, à l'audience du 22 septembre 1993,

ayant entendu l'avocat général en ses conclusions à l'audience du 16 décembre 1993,

rend le présent

Arrêt

- 1 Par ordonnance du 3 avril 1992, parvenue à la Cour le 18 juin suivant, la High Court of Justice of England and Wales (Queen's Bench Division) a posé à la Cour, en vertu de l'article 177 du traité CEE, six questions préjudicielles relatives à l'interprétation des articles 30, 36, 56 et 59 de ce même traité en vue d'apprécier la compatibilité, avec ces dispositions, d'une législation nationale interdisant le déroulement de certaines loteries sur le territoire d'un État membre.
- 2 Ces questions ont été soulevées dans le cadre d'un litige opposant les Commissioners of Customs and Excise (commissaires des douanes et accises, ci-après « commissaires »), demandeurs au principal, à MM. Gerhart Schindler et Jörg Schindler au sujet de l'envoi à des ressortissants britanniques de documents publicitaires et de formules de commande concernant une loterie organisée en République fédérale d'Allemagne.

- 3 MM. Gerhart Schindler et Jörg Schindler exercent l'activité indépendante d'agents de la « Süddeutsche Klassenlotterie » (ci-après « SKL »), organisme public chargé d'organiser des loteries dites « par tranches » pour le compte de quatre Länder de la République fédérale d'Allemagne. Cette activité consiste à promouvoir les loteries de la SKL et, sans doute, à vendre les billets de ces loteries.
- 4 Les consorts Schindler ont ainsi expédié, à partir des Pays-Bas, des plis destinés à des ressortissants britanniques. Chaque pli contenait une lettre invitant le destinataire à participer à la 87^e édition de la SKL, des formules de commande pour participer à cette loterie ainsi qu'une enveloppe préimprimée pour la réponse.
- 5 Ces plis ont été interceptés et confisqués par les commissaires au dépôt postal de Douvres au motif qu'ils étaient importés en violation des dispositions combinées de l'article 1^{er}, sous ii), du Revenue Act 1898 (loi de 1898 sur les douanes) et de l'article 2 du Lotteries and Amusements Act 1976 (loi de 1976 sur les loteries et divertissements), dans leur rédaction antérieure au National Lottery etc. Act 1993 (loi de 1993 sur la loterie nationale et autres).
- 6 Aux termes de l'article 1^{er} de la loi de 1898 sur les douanes, dans sa rédaction alors en vigueur:

« Est interdite, l'importation des articles suivants:

i) ...

ii) tout matériel publicitaire ou tout document annonçant ou concernant le tirage ou le projet de tirage d'une loterie destiné, selon les commissaires des douanes et accises, à être diffusé auprès du public au Royaume-Uni, en violation de toute disposition légale relative aux loteries ».

7 La loi de 1976 sur les loteries et divertissements interdit, à son article 1^{er}, les loteries qui n'ont pas le caractère d'un jeu, au sens de la législation britannique sur les jeux (voir, en particulier, le Gaming Act 1968 — loi de 1968 sur les jeux), c'est-à-dire les distributions de lots, en nature ou en espèces, faites sur la base du hasard ou de la chance et supposant une mise de fonds de la part des participants. La loi autorise, toutefois, par exception à cette interdiction, certaines formes de loteries, essentiellement les loteries de faible ampleur organisées à des fins désintéressées.

8 Il ressort de l'ordonnance de renvoi que la 87^e édition de la SKL était interdite en vertu de ces dispositions.

9 Aux termes de l'article 2 de la loi de 1976, dans sa rédaction alors en vigueur:

« ... toute personne qui, dans le cadre d'une loterie qui est organisée ou dont l'organisation est proposée en Grande-Bretagne ou ailleurs

...

d) introduit ou invite une autre personne à expédier en Grande-Bretagne des billets ou du matériel publicitaire destinés à y être vendus ou distribués;

ou

e) expédie ou tente d'expédier en dehors du territoire de la Grande-Bretagne toute somme d'argent ou valeur reçue en contrepartie de la vente ou de la distribution d'un billet de loterie ou de tout titre de participation à une loterie, ou tout document faisant état de cette vente ou de cette distribution ou de l'identité du détenteur de ce billet ou de ce titre;

ou

g) incite ou engage ou tente d'engager une personne à commettre un des actes susmentionnés

se rend coupable d'un délit ».

- 10 Devant la High Court of Justice, saisie par les commissaires d'une demande tendant à ce que la confiscation des plis soit validée, MM. Gerhart Schindler et Jörg Schindler, défendeurs au principal, ont fait valoir que les dispositions de l'article 1^{er}, sous ii), de la loi de 1898 sur les douanes et celles de l'article 2 de la loi de 1976 sur les loteries et divertissements étaient incompatibles avec les dispositions de l'article 30 du traité ou, à titre subsidiaire, avec celles de l'article 59 du même traité, car elles interdisaient l'importation, dans un État membre, de billets, de lettres et de formules de commande en rapport avec une loterie légalement organisée dans un autre État membre.
- 11 Les commissaires ont objecté que les billets émis dans le cadre d'une loterie et le matériel publicitaire relatif à cette loterie ne constituaient pas des « marchandises », au sens du traité, que ni l'article 30 ni l'article 59 du traité ne s'appliquaient à l'interdiction d'importation prévue par la législation britannique, car cette législation concernait toutes les loteries de grande ampleur, quelle que soit leur origine, qu'en tout état de cause cette interdiction était justifiée par le souci qu'avait le gouvernement du Royaume-Uni de limiter les loteries pour des motifs de politique sociale et de prévention de la fraude.
- 12 Estimant que la solution du litige au principal nécessitait l'interprétation de dispositions du droit communautaire, la High Court of Justice a sursis à statuer et a posé à la Cour les questions préjudicielles suivantes:

« 1) Les billets de loterie et le matériel publicitaire concernant une loterie dont l'organisation est autorisée par la loi dans un autre État membre constituent-ils des marchandises aux fins de l'article 30 du traité de Rome?

- 2) En cas de réponse affirmative, cet article 30 s'applique-t-il à l'interdiction par le Royaume-Uni de l'importation de billets ou de matériel publicitaire concernant des loteries de grande ampleur, étant donné que les restrictions imposées par le Royaume-Uni à l'organisation de telles loteries sur son territoire ne comportent pas de discrimination fondée sur la nationalité et valent sans égard pour la question de savoir si ces loteries sont organisées au départ d'un pays tiers ou du Royaume-Uni lui-même?
- 3) En cas de réponse affirmative, le souci qu'a le Royaume-Uni de limiter les loteries pour des motifs de politique sociale et en vue de prévenir la fraude peut-il être considéré, dans les circonstances qui sont celles de la présente affaire, comme fondé sur des raisons légitimes d'ordre public ou de moralité publique de nature à justifier les restrictions litigieuses, que l'on invoque à cet égard l'article 36 du traité ou quelque autre texte?
- 4) La fourniture de billets ou l'expédition de matériel publicitaire concernant une loterie dont l'organisation est autorisée par la loi dans un autre État membre constituent-elles une prestation de services aux fins de l'article 59 du traité de Rome?
- 5) En cas de réponse affirmative, cet article 59 s'applique-t-il à l'interdiction par le Royaume-Uni de l'importation de billets ou de matériel publicitaire concernant des loteries de grande ampleur, étant donné que les restrictions imposées par le Royaume-Uni à l'organisation de telles loteries sur son territoire ne comportent pas de discrimination fondée sur la nationalité et valent sans égard pour la question de savoir si ces loteries sont organisées au départ d'un pays tiers ou du Royaume-Uni lui-même?
- 6) En cas de réponse affirmative, le souci qu'a le Royaume-Uni de limiter les loteries pour des motifs de politique sociale et en vue de prévenir la fraude

peut-il être considéré, dans les circonstances qui sont celles de la présente affaire, comme fondé sur des raisons légitimes d'ordre public ou de moralité publique de nature à justifier les restrictions litigieuses, que l'on invoque à cet égard les dispositions combinées des articles 56 et 66 du traité ou quelque autre texte? »

- 13 Compte tenu des arguments échangés devant lui par les parties au principal et des motifs de son ordonnance de renvoi, le juge national demande si les articles 30 et 59 du traité font obstacle à ce que, comme le fait la législation britannique, la législation d'un État membre interdise, sauf exceptions, les loteries sur le territoire de cet État membre et, par conséquent, l'importation des matériels destinés à permettre la participation des habitants de ce territoire à des loteries étrangères.
- 14 En posant les première et quatrième questions préjudicielles, le juge national désire déterminer si l'importation de documents publicitaires et de billets de loterie dans un État membre, pour faire participer les habitants de cet État à une loterie organisée dans un autre État membre, constitue une importation de marchandises et relève de l'article 30 du traité ou si cette activité se rattache à une prestation de services et entre, à ce titre, dans le champ d'application de l'article 59 du même traité.
- 15 Dans ces conditions, il convient d'examiner conjointement ces deux questions.

Sur la première et la quatrième questions

- 16 Pour prendre parti sur l'applicabilité des articles 30 et 59 du traité, un premier groupe de gouvernements, comprenant les gouvernements belge, allemand, irlandais, luxembourgeois et portugais, soutient que l'activité des loteries n'est pas une « activité économique », au sens de ce traité. Ils font valoir que les loteries sont

traditionnellement interdites dans les États membres ou sont exercées soit directement par les autorités publiques, soit sous leur contrôle, uniquement à des fins d'intérêt général. Ils estiment que les loteries sont dépourvues de cause économique puisqu'elles sont fondées sur le hasard. Ils affirment, enfin, que les loteries ont un caractère récréatif ou ludique et non pas un caractère économique. Les gouvernements belge et luxembourgeois ajoutent qu'il ressort de la directive 75/368/CEE du Conseil, du 16 juin 1975, relative aux mesures destinées à favoriser l'exercice effectif de la liberté d'établissement et la libre prestation des services pour diverses activités (ex classe 01 à classe 85 CITI) et comportant, notamment, des mesures transitoires pour ces activités (JO L 167, p. 22), que les loteries sont exclues du champ d'application du traité, à l'exception de celles qui sont organisées par des particuliers dans un but lucratif.

- 17 Un deuxième groupe de gouvernements, composé des gouvernements espagnol et français et du gouvernement du Royaume-Uni, ainsi que la Commission soutiennent que l'activité consistant à organiser des loteries est une activité de « services », au sens de l'article 60 du traité. Ils font valoir qu'une telle activité porte sur des prestations qui, d'une part, sont normalement fournies contre rémunération à l'organisateur de la loterie ou aux participants à cette loterie, et qui, d'autre part, ne relèvent pas des règles relatives à la libre circulation des marchandises.
- 18 Enfin, les défenseurs au principal estiment que l'activité qu'ils exercent relève du domaine d'application de l'article 30 du traité. Ils soutiennent que le matériel publicitaire et les documents annonçant ou concernant le tirage d'une loterie sont des « marchandises », au sens du traité, c'est-à-dire des objets matériels obtenus par fabrication selon la définition qu'en a donné la Cour dans l'arrêt du 11 juillet 1985, *Cinéthèque* (60/84 et 61/84, Rec. p. 2605).
- 19 Certains gouvernements soutenant que les loteries ne sont pas des « activités économiques », au sens du traité, il convient de relever qu'une importation de marchandises ou une prestation de services rémunérée (voir, sur ce dernier point,

arrêts du 14 juillet 1976, Donà, 13/76, Rec. p. 1333, point 12, et du 5 octobre 1988, Steymann, 196/87, Rec. p. 6159, point 10), doivent être regardées comme des « activités économiques », au sens du traité.

- 20 Dans ces conditions, il suffit d'examiner si les loteries entrent dans le champ d'application de l'un ou l'autre des articles du traité visés par l'ordonnance de renvoi.
- 21 Le juge national demande si les loteries ne tombent pas, au moins partiellement, sous le coup de l'article 30 du traité dans la mesure où elles supposent l'envoi et la diffusion, en grandes quantités, en l'espèce dans un autre État membre, d'objets matériels comme des lettres, des prospectus publicitaires ou des billets de loterie.
- 22 Il est vrai que l'activité des défendeurs au principal semble limitée à l'envoi de documents publicitaires et de formules de commande, peut-être de billets, pour le compte d'un organisateur de loteries, SKL. Mais ces activités ne sont que des modalités concrètes d'organisation ou de fonctionnement d'une loterie et ne peuvent pas, au regard du traité, être envisagées indépendamment de l'activité de loterie à laquelle elles se rattachent. L'importation et la diffusion d'objets ne sont pas des fins en elles-mêmes, mais sont seulement destinées à permettre la participation à la loterie des habitants des États membres dans lesquels ces objets sont importés et diffusés.
- 23 La circonstance, invoquée par les consorts Schindler, que, dans l'affaire au principal, les agents de la loterie SKL envoient des objets matériels en Grande-Bretagne pour assurer la publicité et le placement de cette loterie et que les objets matériels obtenus par fabrication sont des marchandises au sens de la jurisprudence de la Cour, ne suffit pas à réduire leur activité à celle d'une exportation ou d'une importation.

24 Les activités de loterie ne sont donc pas des activités relatives à des « marchandises » relevant, comme telles, de l'article 30 du traité.

25 Ces activités doivent, en revanche, être regardées comme des activités de « services », au sens du traité.

26 Aux termes de l'article 60, premier alinéa, du traité:

« ... sont considérées comme services les prestations normalement fournies contre rémunération, dans la mesure où elles ne sont pas régies par les dispositions relatives à la libre circulation des marchandises, des capitaux et des personnes ».

27 Les prestations en cause sont celles que fournit l'organisateur de la loterie en faisant participer les acheteurs de billets à un jeu de hasard leur offrant une espérance de gain, en assurant, à cette fin, la collecte des enjeux, l'organisation des tirages aléatoires, la détermination et le versement des prix ou des lots.

28 Ces prestations sont normalement fournies contre une rémunération constituée par le prix du billet de loterie.

29 Les prestations en cause présentent un caractère transfrontalier lorsque, comme en l'espèce au principal, elles sont offertes sur le territoire d'un État membre autre que celui dans lequel l'organisateur de la loterie est établi.

- 30 Enfin, les loteries ne sont régies ni par les règles du traité relatives à la libre circulation des marchandises, ainsi qu'il a été dit ci-dessus, au point 24 du présent arrêt, ni par les règles relatives à la libre circulation des personnes, qui ne visent que les mouvements de personnes, ni par les règles relatives à la libre circulation des capitaux, qui ne visent que les mouvements de capitaux mais non l'ensemble des transferts monétaires nécessaires aux activités économiques (voir arrêt du 23 novembre 1978, *Régina/Thomson e.a.*, 7/78, Rec. p. 2247).
- 31 Il est vrai que, ainsi que le font remarquer certains États membres, les loteries font l'objet d'une réglementation particulièrement stricte et d'un contrôle étroit de la part des autorités publiques dans les différents États membres de la Communauté. Toutefois, les loteries ne sont pas, pour autant, totalement interdites dans ces différents États. Elles sont, au contraire, largement pratiquées. En particulier, si les loteries sont, en principe, interdites au Royaume-Uni, les loteries de faible ampleur, organisées à des fins désintéressées, ainsi que la loterie nationale, depuis la loi prise à cet effet en 1993, sont autorisées dans cet État membre.
- 32 Dans ces conditions, les loteries ne peuvent pas être regardées comme des activités que leur nocivité fait interdire dans tous les États membres et dont la situation, au regard du droit communautaire, puisse être rapprochée de celle des activités portant sur des produits illicites (voir, pour les stupéfiants, arrêt du 28 février 1984, *Einberger/Hauptzollamt Freiburg*, 294/82, Rec. p. 1177), même si, comme l'observent les gouvernements belge et luxembourgeois, les contrats de jeux peuvent être regardés comme nuls dans le droit de certains États membres. A supposer que la moralité des loteries puisse, du moins, être mise en cause, il n'appartient pas à la Cour de substituer son appréciation à celle des législateurs des États membres où cette activité est légalement pratiquée (voir arrêt du 4 octobre 1991, *Society for the Protection of Unborn Children Ireland*, C-159/90, Rec. p. I-4685, point 20).
- 33 Certains gouvernements insistent sur le caractère aléatoire des gains de loterie. Mais les activités habituelles d'une loterie s'analysent dans le versement d'une

somme par un parieur qui espère recevoir en contrepartie un lot ou un prix. L'aléa que peut revêtir cette contrepartie n'enlève pas à l'échange son caractère économique.

- 34 Il est également vrai qu'une loterie peut, comme le sport amateur, présenter un caractère divertissant pour les joueurs qui y participent. Toutefois, cette coloration ludique n'enlève pas à la loterie son caractère de prestation de services. Non seulement elle apporte aux joueurs sinon toujours un gain, du moins une espérance de gain, mais elle apporte aussi un profit à l'organisateur. Les loteries sont, en effet, organisées par des personnes privées ou par des personnes publiques dans un but qui est lucratif puisque, dans la généralité des cas, la totalité des sommes jouées par les parieurs n'est pas redistribuée sous forme de lots ou de prix.
- 35 Si, dans de nombreux États membres, la loi prévoit que les bénéfices procurés par une loterie ne peuvent être utilisés qu'à certains objectifs, notamment d'intérêt général, ou même qu'ils doivent être affectés au budget de l'État, ces règles d'affectation des profits ne modifient pas la nature de l'activité en cause et ne la privent pas de son caractère économique.
- 36 Enfin, en excluant de son champ d'application les activités de loterie autres que celles exercées par des particuliers à titre lucratif, la directive 75/368, précitée, n'a pas pour autant dénié le caractère de « services » à ces activités. Cette directive a pour seul objet de faciliter, à titre transitoire, l'exercice, par les ressortissants d'autres États membres des activités non salariées qu'elle détermine. Elle n'a donc ni pour objet ni pour effet, ce que, de toute façon, elle n'aurait pas eu le pouvoir de faire, d'exclure les loteries du champ d'application des articles 59 et 60 du traité.
- 37 Par suite, il y a lieu de répondre à la première et à la quatrième question préjudicielle que l'importation de documents publicitaires et de billets de loterie dans un État membre pour faire participer les habitants de cet État membre à une

loterie organisée dans un autre État membre se rattache à une activité de « services », au sens de l'article 60 du traité, et relève, par suite, du champ d'application de l'article 59 du traité.

Sur les deuxième et troisième questions

- 38 Il résulte de leur libellé même que les deuxième et troisième questions préjudicielles ne sont posées que si l'activité en cause dans le litige au principal relève du domaine d'application de l'article 30 du traité. Comme tel n'est pas le cas, il n'y a pas lieu de répondre à ces questions.

Sur la cinquième question

- 39 Par sa cinquième question, le juge national demande si une législation nationale qui, telle la législation britannique sur les loteries, interdit, sauf exceptions qu'elle détermine, le déroulement des loteries sur le territoire d'un État membre, constitue une entrave à la libre prestation des services.
- 40 La Commission et les défendeurs au principal soutiennent qu'une telle législation qui est, en fait, discriminatoire, restreint en tout état de cause la libre prestation des services.
- 41 Les gouvernements espagnol, français et hellénique ainsi que le gouvernement du Royaume-Uni reconnaissent qu'une telle législation peut constituer une restriction à la libre prestation des services, bien qu'elle soit indistinctement applicable.

- 42 Les gouvernements belge et luxembourgeois estiment qu'une législation telle que la législation britannique ne constitue pas une restriction à la libre prestation des services, car elle est indistinctement applicable.
- 43 Selon la jurisprudence de la Cour (voir, arrêt du 25 juillet 1991, Säger, C-76/90, Rec. p. I-4221, point 12), une législation nationale peut tomber sous le coup de l'article 59 du traité, même si elle est indistinctement applicable, lorsqu'elle est de nature à prohiber ou à gêner autrement les activités du prestataire établi dans un autre État membre, où il fournit légalement des services analogues.
- 44 Il suffit de constater que tel est le cas d'une législation nationale comme la législation britannique sur les loteries qui empêche, de manière absolue, les organisateurs de loteries d'autres États membres de promouvoir leurs loteries et de vendre leurs billets, soit directement, soit par l'intermédiaire d'agents indépendants, sur le territoire de l'État membre qui a édicté cette législation.
- 45 Par suite, il y a lieu de répondre à la cinquième question préjudicielle qu'une législation nationale qui, telle la législation britannique sur les loteries, interdit, sauf exceptions qu'elle détermine, le déroulement des loteries sur le territoire d'un État membre constitue une entrave à la libre prestation des services.

Sur la sixième question

- 46 Par sa sixième question préjudicielle, le juge national demande si les dispositions du traité relatives à la libre prestation des services s'opposent à une législation du type de la législation britannique sur les loteries, compte tenu des préoccupations de politique sociale et de prévention de la fraude qui la justifient.

- 47 A titre liminaire, il convient de constater que, comme l'affirme le juge national, une législation telle que la législation britannique ne comporte aucune discrimination selon la nationalité et doit, par conséquent, être regardée comme indistinctement applicable.
- 48 Il est constant, en effet, qu'une interdiction telle que celle prévue par la législation britannique, qui vise l'organisation des loteries de grande ampleur et, plus particulièrement, la publicité et la diffusion des billets de ce type de loteries, s'applique quelle que soit la nationalité de l'organisateur de la loterie ou de ses agents et quels que soient le ou les États membres dans lesquels l'organisateur ou ses agents sont établis. Elle n'opère donc aucune discrimination selon la nationalité des opérateurs économiques concernés ou selon l'État membre dans lequel ils sont établis.
- 49 La Commission et les défenseurs au principal soutiennent, cependant, qu'une législation du type de la législation britannique sur les loteries est, en fait, discriminatoire. Ils font valoir que, si elle interdit les grandes loteries sur le territoire britannique de manière apparemment non discriminatoire, une législation de ce type autorise, d'une part, l'organisation simultanée par une même personne, de plusieurs petites loteries, c'est-à-dire l'équivalent d'une grande loterie, d'autre part, l'organisation de jeux de hasard d'une nature et d'une ampleur comparables à celles des grandes loteries, tels que les pronostics sur les matchs de football ou le « bingo ».
- 50 Il est vrai que l'interdiction en cause dans le litige au principal ne vise pas tous les types de loteries puisque les loteries d'ampleur limitée, organisées à des fins désintéressées, sont autorisées sur le territoire national et que cette interdiction s'inscrit dans le cadre plus général d'une législation nationale sur les jeux d'argent qui autorise certaines formes de jeux voisins des loteries, tels que les pronostics sur les matchs de football ou le jeu dénommé « bingo ».

- 51 Toutefois, même s'ils peuvent donner lieu à des montants d'enjeux comparables à ceux des loteries de grande ampleur et s'ils comportent une part importante de hasard, les jeux ainsi autorisés au Royaume-Uni sont différents dans leur objet, dans leurs règles ainsi que dans leurs modalités d'organisation, des loteries de grande ampleur qui, jusqu'à l'intervention de la loi de 1993 sur la loterie nationale et autres, étaient établies dans d'autres États membres. Ils ne se trouvent donc pas dans une situation comparable à celle des loteries interdites par la législation britannique et ne peuvent pas leur être assimilés, contrairement à ce que soutiennent la Commission et les défendeurs au principal.
- 52 Une législation telle que la législation britannique ne peut pas, dans ces conditions, être regardée comme discriminatoire.
- 53 Il convient alors de rechercher si l'article 59 du traité ne s'oppose pas à une législation de ce type qui, bien qu'elle ne soit pas discriminatoire, restreint néanmoins la libre prestation des services, ainsi qu'il a été dit ci-dessus, au point 45 du présent arrêt.
- 54 Tous les gouvernements qui ont produit des observations estiment qu'une législation, comme celle qui est en cause, est compatible avec les dispositions de l'article 59 du traité. Selon eux, cette législation doit être regardée comme justifiée par les raisons impérieuses d'intérêt général que sont la protection des consommateurs, la prévention de la délinquance, la protection de la moralité publique, la limitation de la demande de jeux d'argent ainsi que le financement d'activités d'intérêt général. Ils estiment, en outre, qu'une législation de ce genre est proportionnée aux objectifs qu'elle poursuit.
- 55 La Commission estime, au contraire, que, bien qu'elle soit fondée sur des raisons impérieuses d'intérêt général, une interdiction de loterie comme celle qui relève de la loi britannique n'est pas compatible avec l'article 59 du traité, car les objectifs qu'elle poursuit peuvent être atteints par des mesures moins contraignantes.

- 56 De leur côté, les défendeurs au principal soutiennent que les motifs invoqués pour justifier l'interdiction litigieuse ne peuvent pas constituer des raisons impérieuses d'intérêt général, car une législation du type de la législation britannique ne comporte pas d'interdiction comparable pour des jeux d'argent de même nature que les loteries de grande ampleur.
- 57 D'après les indications du juge de renvoi, la législation britannique, dans sa rédaction antérieure à la loi de 1993 instaurant la loterie nationale, poursuivait les objectifs suivants: prévenir les délits et garantir que les participants aux jeux d'argent seront traités honnêtement; éviter de stimuler la demande dans le secteur des jeux d'argent dont les excès ont des conséquences sociales dommageables; veiller à ce que des loteries ne puissent pas être organisées en vue d'un profit personnel et commercial mais seulement à des fins caritatives, sportives ou culturelles.
- 58 Ces motifs, qui doivent être considérés dans leur ensemble, se rattachent à la protection des destinataires du service et, plus généralement, des consommateurs ainsi qu'à la protection de l'ordre social. La Cour a déjà jugé que ces objectifs étaient au nombre de ceux qui pouvaient justifier des atteintes à la libre prestation des services (voir arrêts du 18 janvier 1979, *Van Wesemael*, 110/78 et 111/78, Rec. p. 35, point 28; du 4 décembre 1986, *Commission/France*, 220/83, Rec. p. 3663, point 20; du 24 octobre 1978, *Société générale alsacienne de banque*, 15/78, Rec. p. 1971, point 5).
- 59 Compte tenu de la nature très particulière des loteries, qui a été soulignée par de nombreux États membres, ces motifs sont de nature à justifier, au regard de l'article 59 du traité, des restrictions allant jusqu'à l'interdiction des loteries sur le territoire d'un État membre.
- 60 En effet, il n'est pas possible de faire abstraction, tout d'abord, des considérations d'ordre moral, religieux ou culturel qui entourent les loteries comme les autres jeux d'argent dans tous les États membres. Celles-ci tendent, de manière générale,

à limiter voire à interdire la pratique des jeux d'argent et à éviter qu'ils ne soient une source de profit individuel. Il convient, ensuite, de relever que, compte tenu de l'importance des sommes qu'elles permettent de collecter et des gains qu'elles peuvent offrir aux joueurs, surtout lorsqu'elles sont organisées à grande échelle, les loteries comportent des risques élevés de délit et de fraude. Elles constituent, en outre, une incitation à la dépense qui peut avoir des conséquences individuelles et sociales dommageables. Enfin, sans que ce motif puisse, en lui-même, être regardé comme une justification objective, il n'est pas indifférent de relever que les loteries peuvent participer, de manière significative, au financement d'activités désintéressées ou d'intérêt général telles que les oeuvres sociales, les oeuvres caritatives, le sport ou la culture.

- 61 Ces particularités justifient que les autorités nationales disposent d'un pouvoir d'appréciation suffisant pour déterminer les exigences que comportent la protection des joueurs et, plus généralement, compte tenu des particularités socioculturelles de chaque État membre, la protection de l'ordre social, tant en ce qui concerne les modalités d'organisation des loteries, le volume de leurs enjeux, que l'affectation des profits qu'elles dégagent. Dans ces conditions, il leur revient d'apprécier non seulement s'il est nécessaire de restreindre les activités des loteries, mais aussi de les interdire, sous réserve que ces restrictions ne soient pas discriminatoires.
- 62 Lorsqu'un État membre interdit sur son territoire l'organisation des loteries de grande ampleur et, plus particulièrement, la publicité et la diffusion des billets de ce type de loteries, l'interdiction d'importer des matériels destinés à permettre aux ressortissants de cet État membre de participer à de telles loteries organisées dans un autre État membre ne saurait être regardée comme une mesure portant une atteinte injustifiée à la libre prestation des services. En effet, une telle interdiction d'importation est un élément nécessaire à la protection que cet État membre entend assurer sur son territoire en matière de loteries.
- 63 Par suite, il y a lieu de répondre à la sixième question préjudicielle que les dispositions du traité relatives à la libre prestation des services ne s'opposent pas à une

législation du type de la législation britannique sur les loteries compte tenu des préoccupations de politique sociale et de prévention de la fraude qui la justifient.

Sur les dépens

- 64 Les frais exposés par les gouvernements belge, danois, allemand, hellénique, espagnol, français, irlandais, luxembourgeois, néerlandais, portugais et du Royaume-Uni ainsi que par la Commission des Communautés européennes, qui ont soumis des observations à la Cour, ne peuvent faire l'objet d'un remboursement. La procédure revêtant, à l'égard des parties au principal, le caractère d'un incident soulevé devant la juridiction nationale, il appartient à celle-ci de statuer sur les dépens.

Par ces motifs,

LA COUR,

statuant sur les questions à elle soumises par la High Court of Justice (Queen's Bench Division, Commercial Court), par ordonnance du 3 avril 1992, dit pour droit:

- 1) L'importation de documents publicitaires et de billets de loterie dans un État membre pour faire participer les habitants de cet État membre à une loterie organisée dans un autre État membre se rattache à une activité de « services », au sens de l'article 60 du traité, et relève, par suite, du champ d'application de l'article 59 du traité.

- 2) Une législation nationale qui, telle la législation britannique sur les loteries, interdit, sauf exceptions qu'elle détermine, le déroulement des loteries sur le territoire d'un État membre constitue une entrave à la libre prestation des services.
- 3) Les dispositions du traité relatives à la libre prestation des services ne s'opposent pas à une législation du type de la législation britannique sur les loteries compte tenu des préoccupations de politique sociale et de prévention de la fraude qui la justifient.

Due	Mancini	Moitinho de Almeida
Diez de Velasco	Kakouris	Schockweiler
Rodríguez Iglesias	Grévisse	Zuleeg
Kapteyn	Murray	

Ainsi prononcé en audience publique à Luxembourg, le 24 mars 1994.

Le greffier

Le président

R. Grass

O. Due