

ARRÊT DE LA COUR (grande chambre)

8 septembre 2009 *

Dans l'affaire C-42/07,

ayant pour objet une demande de décision préjudicielle au titre de l'article 234 CE, introduite par le Tribunal de Pequena Instância Criminal do Porto (Portugal), par décision du 26 janvier 2007, parvenue à la Cour le 2 février 2007, dans la procédure

Liga Portuguesa de Futebol Profissional,

Bwin International Ltd, anciennement Baw International Ltd,

contre

Departamento de Jogos da Santa Casa da Misericórdia de Lisboa,

* Langue de procédure: le portugais.

LA COUR (grande chambre),

composée de M. V. Skouris, président, MM. P. Jann, C. W. A. Timmermans, A. Rosas et K. Lenaerts, présidents de chambre, MM. A. Tizzano, J. N. Cunha Rodrigues, M^{me} R. Silva de Lapuerta, MM. K. Schiemann (rapporteur), J. Klučka, A. Arabadjiev, M^{me} C. Toader et M. J.-J. Kasel, juges,

avocat général: M. Y. Bot,
greffiers: M^{me} K. Sztranc-Sławiczek et M. B. Fülöp, administrateurs,

vu la procédure écrite et à la suite de l'audience du 29 avril 2008,

considérant les observations présentées:

- pour la Liga Portuguesa de Futebol Profissional et Bwin International Ltd, par M^e E. Serra Jorge, advogado, ainsi que par M^{es} C.-D. Ehlermann et A. Gutermuth, Rechtsanwälte,
- pour le Departamento de Jogos da Santa Casa da Misericórdia de Lisboa, par M. V. Rodrigues Feliciano, procurador-adjunto,
- pour le gouvernement portugais, par M. L. Inez Fernandes ainsi que par M^{mes} M. L. Duarte et A. Matos Barros, en qualité d'agents,

- pour le gouvernement belge, par M^{mes} A. Hubert et L. Van den Broeck, en qualité d'agents, assistées de M^e P. Vlaemminck, advocaat,
- pour le gouvernement danois, par M. J. Liisberg, en qualité d'agent,
- pour le gouvernement allemand, par M. M. Lumma, en qualité d'agent,
- pour le gouvernement grec, par M^{mes} N. Dafniou, O. Patsopoulou et M. Tassopoulou, en qualité d'agents,
- pour le gouvernement espagnol, par M. F. Díez Moreno, en qualité d'agent,
- pour le gouvernement italien, par M. I. M. Braguglia, en qualité d'agent, assisté de M. D. Del Gaizo, avvocato dello Stato,
- pour le gouvernement néerlandais, par M^{me} C. Wissels et M. M. de Grave, en qualité d'agents,
- pour le gouvernement autrichien, par M^{me} C. Pesendorfer, en qualité d'agent,

- pour le gouvernement slovène, par M^{me} T. Mihelič, en qualité d'agent,
- pour le gouvernement finlandais, par M. J. Heliskoski, en qualité d'agent,
- pour le gouvernement norvégien, par MM. P. Wennerås et J. A. Dalbakk, en qualité d'agents,
- pour la Commission des Communautés européennes, par M. E. Traversa et M^{me} M. Afonso, en qualité d'agents,

ayant entendu l'avocat général en ses conclusions à l'audience du 14 octobre 2008,

rend le présent

Arrêt

¹ La demande de décision préjudicielle porte sur l'interprétation des articles 43 CE, 49 CE et 56 CE.

- 2 Cette demande a été présentée dans le cadre d'un litige opposant la Liga Portuguesa de Futebol Profissional (ci-après la «Liga») et Bwin International Ltd (ci-après «Bwin»), anciennement Baw International Ltd, au Departamento de Jogos da Santa Casa da Misericórdia de Lisboa (ci-après «Santa Casa») au sujet d'amendes qui leur ont été infligées par la direction de ce dernier au motif qu'elles auraient violé la législation portugaise applicable à l'offre de certains jeux de hasard par l'Internet.

Le cadre juridique

La réglementation des jeux de hasard au Portugal

- 3 Au Portugal, les jeux de hasard sont soumis à un principe général d'interdiction, l'État s'étant réservé la possibilité d'autoriser, selon le régime qu'il estime le plus approprié, l'exploitation directe d'un ou de plusieurs jeux par un organisme de l'État, ou par un organisme qui dépend directement de celui-ci, ou de concéder l'exploitation de tels jeux à des entités privées à but lucratif ou non, par appels d'offres effectués en application du code de procédure administrative.
- 4 Les jeux de hasard sous forme de loteries, de jeux de loto et de paris sportifs sont connus au Portugal sous l'appellation de jeux sociaux («jogos sociais») et leur exploitation est systématiquement confiée à Santa Casa.
- 5 Chaque jeu de hasard organisé par Santa Casa est créé séparément par décret-loi et toute l'organisation ainsi que l'exploitation des différents jeux offerts par cette dernière, y compris le montant des mises, le plan d'attribution des lots, la fréquence des tirages, le pourcentage concret pour chaque lot, les modalités de collecte des mises, le mode de sélection des distributeurs autorisés ainsi que les modes et les délais de paiement des lots, sont régies par une réglementation gouvernementale.

- 6 Le premier type de jeu en cause était la loterie nationale (Lotaria Nacional) qui fut créée par un édit royal du 18 novembre 1783 et concédée à Santa Casa, la concession étant renouvelée continuellement par la suite. Aujourd'hui, cette loterie consiste en un tirage au sort mensuel de numéros.
- 7 À la suite d'une série de développements législatifs, Santa Casa a acquis le droit d'organiser d'autres formes de jeux de hasard fondés sur des tirages de numéros ou des compétitions sportives. Cela a conduit à l'instauration de deux jeux de pari sportif sur les rencontres de football dénommés «Totobola» et «Totogolo», permettant aux joueurs de parier, respectivement, sur le résultat (victoire, match nul ou défaite) et le nombre de buts marqués par les équipes. Il existe aussi deux jeux de loto, à savoir le Totoloto, consistant en une sélection de 6 numéros sur 49, et l'EuroMillions, un type de loto européen. Les joueurs participant au Totobola ou au Totoloto ont par ailleurs la possibilité de prendre part à un jeu dénommé «Joker», qui consiste en un tirage au sort d'un numéro. Enfin, il existe également la Lotaria Instantânea, un jeu instantané avec grattage communément appelé «raspadinha».

L'offre de jeux sociaux par l'Internet

- 8 Au cours de l'année 2003, le cadre juridique en ce qui concerne les loteries, les jeux de loto et les paris sportifs a été adapté afin de répondre aux développements techniques permettant d'offrir des jeux sur support électronique, notamment par l'Internet. Ces mesures sont contenues dans le décret-loi n° 282/2003, du 8 novembre 2003 (*Diário da República* I, série A, n° 259, du 8 novembre 2003). Elles visent, en substance, d'une part, à autoriser Santa Casa à distribuer ses produits sur support électronique et, d'autre part, à étendre le droit exclusif d'exploitation de cette dernière aux jeux offerts sur support électronique, notamment par l'Internet, en interdisant donc l'utilisation de ces moyens à tout autre opérateur.
- 9 L'article 2 du décret-loi n° 282/2003 dispose que l'exploitation sur support électronique des jeux en cause, ainsi que de tout autre jeu dont l'exploitation viendrait à être attribuée à Santa Casa, est effectuée par cette dernière selon un régime d'exclusivité, au

moyen de son Departamento de Jogos (département des jeux), et précise que ce régime s'étend à la totalité du territoire national, y compris, notamment, à l'Internet.

¹⁰ Aux termes de l'article 11, paragraphe 1, du décret-loi n° 282/2003, constituent des infractions administratives les comportements suivants:

- «a) le développement, l'organisation ou l'exploitation, par voie électronique, des jeux [dont l'exploitation a été attribuée à Santa Casa], en violation du régime d'exclusivité prévu à l'article 2 [dudit décret-loi], ainsi que l'émission, la distribution ou la vente de billets virtuels et l'annonce des tirages au sort les concernant, qu'ils aient lieu sur le territoire national ou à l'étranger;

- b) le développement, l'organisation ou l'exploitation par voie électronique de loteries ou d'autres tirages au sort analogues à ceux de la Lotaria Nacional ou de la Lotaria Instantânea, en violation du régime d'exclusivité prévu à l'article 2, ainsi que l'émission, la distribution ou la vente de billets virtuels et l'annonce des tirages au sort les concernant, qu'ils aient lieu sur le territoire national ou à l'étranger;

[...]»

¹¹ L'article 12, paragraphe 1, du décret-loi n° 282/2003 fixe les montants maximaux et minimaux des amendes sanctionnant les infractions administratives prévues notamment à l'article 11, paragraphe 1, sous a) et b), du même décret-loi. Pour les personnes morales, il est indiqué que l'amende ne doit pas être inférieure à 2 000 euros ni supérieure au triple de la somme globale censée avoir été collectée par l'organisation du jeu en cause, à condition que ce triple soit supérieur à 2 000 euros sans pouvoir excéder un plafond de 44 890 euros.

L'organisation et les activités de Santa Casa

- 12 Les activités de Santa Casa étaient, à la date des faits au principal, définies par le décret-loi n° 322/91, du 26 août 1991, portant adoption des statuts de Santa Casa da Misericórdia de Lisboa (*Diário da República* I, série A, n° 195, du 26 août 1991), modifié par le décret-loi n° 469/99, du 6 novembre 1999 (*Diário da República* I, série A, n° 259, du 6 novembre 1999, ci-après le décret-loi n° 322/91).
- 13 L'exposé des motifs du décret-loi n° 322/91 souligne l'importance de Santa Casa dans ses multiples aspects — historique, social, patrimonial et économique — et en déduit que le gouvernement doit porter une attention particulière et permanente pour empêcher les négligences et les dysfonctionnements [...] en lui concédant, cependant, l'autonomie la plus large en matière de gestion et d'exploitation des jeux sociaux.
- 14 Aux termes de l'article 1^{er}, paragraphe 1, de ses statuts, Santa Casa est une «personne morale d'utilité publique administrative». Les organes administratifs de Santa Casa sont, en vertu de l'article 12, paragraphe 1, de ses statuts, un directeur et un conseil d'administration. En application de l'article 13 des mêmes statuts, ce directeur est nommé par arrêté du Premier ministre, les autres membres du conseil d'administration de Santa Casa étant nommés par arrêté des membres du gouvernement sous la tutelle desquels se trouve cette dernière.
- 15 Santa Casa s'est vu confier, en vertu de l'article 20, paragraphe 1, de ses statuts, des missions spécifiques dans les domaines relatifs à la protection de la famille, de la maternité et de l'enfance, à l'aide aux mineurs sans protection et en danger, à l'aide aux personnes âgées, aux situations sociales de grave carence ainsi qu'aux prestations de soins de santé primaires et spécialisées.
- 16 Les recettes dégagées par l'exploitation des jeux de hasard sont réparties entre Santa Casa et d'autres institutions d'utilité publique ou relevant des domaines de l'action

sociale. Les autres institutions d'utilité publique en cause comprennent des associations de pompiers volontaires, des institutions particulières de solidarité sociale, des établissements de prévention et de rééducation des personnes handicapées ainsi que le fonds de développement culturel.

- 17 Le domaine de l'exploitation des jeux de hasard relève du département des jeux de Santa Casa. Ce département est régi par un règlement adopté, tout comme les statuts de Santa Casa, par le décret-loi n° 322/91 et il dispose de ses propres organes d'administration et de contrôle.
- 18 L'organe d'administration du département des jeux est, en application de l'article 5 du règlement de ce département, composé du directeur de Santa Casa, qui en assure obligatoirement la présidence, ainsi que de deux administrateurs délégués nommés par arrêté conjoint du ministre du Travail et de la Solidarité et du ministre de la Santé. En application des articles 8, 12 et 16 du règlement du département des jeux, la majorité des membres des jurys des concours, des tirages et des réclamations sont des représentants de l'administration publique, à savoir de l'Inspection générale des finances et du gouvernement civil de Lisbonne. Ainsi, le président du jury des réclamations, qui a un droit de vote renforcé, est un magistrat de l'ordre judiciaire, nommé par arrêté du ministre de la Justice. Deux des trois membres de ce jury sont nommés respectivement par arrêté de l'inspecteur général des finances et par le gouverneur civil (préfet) de Lisbonne, le troisième membre du jury étant nommé par le directeur de Santa Casa.
- 19 Le département des jeux a reçu des pouvoirs d'autorité administrative pour ouvrir, instruire et poursuivre des procédures de contravention pour exploitation illicite des jeux de hasard attribués à titre exclusif à Santa Casa. Le décret-loi n° 282/2003 confère notamment à la direction dudit département les pouvoirs administratifs nécessaires pour infliger des amendes telles que prévues à l'article 12, paragraphe 1, de ce décret-loi.

Les litiges au principal et la question préjudicielle

- 20 Bwin est une entreprise de jeux en ligne ayant son siège à Gibraltar. Elle propose des jeux de hasard sur un site Internet.
- 21 Bwin n'a aucun établissement au Portugal. Ses serveurs pour l'offre en ligne sont situés à Gibraltar et en Autriche. Tous les paris sont effectués directement par le consommateur sur le site Internet de Bwin ou par un autre moyen de communication directe. Les mises en argent sur ce site sont réglées en particulier par carte bancaire, mais aussi par d'autres moyens de paiement électronique. La valeur des gains éventuels est créditée sur le compte de pari ouvert par Bwin au bénéfice du joueur. Ce dernier peut utiliser cet argent pour jouer ou bien en demander le transfert sur son compte en banque.
- 22 Bwin propose une large gamme de jeux de hasard en ligne englobant des paris sportifs, des jeux de casino, tels que la roulette et le poker, ainsi que des jeux fondés sur des tirages au sort de numéros et qui sont analogues au Totoloto exploité par Santa Casa.
- 23 Les paris sportifs proposés portent sur les résultats tant des rencontres de football que d'autres compétitions sportives. Les différentes possibilités de jeux comprennent les paris sur le résultat (victoire, match nul ou défaite) des rencontres de football du championnat portugais, équivalents aux jeux Totobola et Totogolo, dont l'exploitation a été attribuée à Santa Casa. Bwin propose par ailleurs des paris sportifs en ligne en temps réel, dont les cotes sont variables et changent au fur et à mesure du déroulement de l'événement sportif sur lequel ces paris sont portés. Les informations telles que le score du match, le temps écoulé, les cartons jaunes et rouges donnés, etc., sont affichées en temps réel sur le site Internet de Bwin, permettant ainsi aux joueurs de placer des paris interactivement au cours du déroulement de l'événement sportif.

- 24 Selon la décision de renvoi, la Liga est une personne morale de droit privé, à structure associative et à but non lucratif, qui regroupe tous les clubs qui disputent des compétitions de football au niveau professionnel au Portugal. Elle organise notamment la compétition de football correspondant à la première division nationale et elle est chargée de l'exploitation commerciale de cette compétition.
- 25 La Liga et Bwin ont précisé, dans les observations qu'elles ont soumises à la Cour, qu'un contrat de parrainage, conclu par elles le 18 août 2005 pour quatre saisons sportives à partir de celle de 2005/2006, a fait de Bwin le principal parraineur institutionnel de la première division de football au Portugal. Conformément aux termes de ce contrat, la première division, dénommée antérieurement la «Super Liga», a changé de nom pour devenir, dans un premier temps, la Liga betandwin.com, puis la Bwin Liga. En outre, les logotypes de Bwin ont été fixés sur les équipements utilisés par les joueurs et placés dans les stades des clubs de première division. Le site Internet de la Liga a en outre été pourvu des références du site Internet de Bwin et d'un lien vers celui-ci, permettant aux consommateurs du Portugal et d'autres États d'utiliser les services de jeux de hasard qui leur sont ainsi offerts.
- 26 La direction du département des jeux de Santa Casa a par la suite, dans l'exercice des compétences qui lui sont conférées par le décret-loi n° 282/2003, adopté des décisions infligeant des amendes de 75 000 euros à la Liga et de 74 500 euros à Bwin pour les infractions administratives visées à l'article 11, paragraphe 1, sous a) et b), du même décret-loi. Ces montants constituent les cumuls juridiques de deux amendes infligées à la Liga et à Bwin, d'une part, pour le développement, l'organisation et l'exploitation, par l'Internet, de jeux sociaux concédés à Santa Casa ou de jeux analogues à ceux-ci et, d'autre part, en raison de la publicité faite pour ces jeux.
- 27 La Liga et Bwin ont introduit des recours devant la juridiction de renvoi pour demander l'annulation desdites décisions en invoquant, notamment, les règles et la jurisprudence communautaires en la matière.

28 Dans ces conditions, le Tribunal de Pequena Instância Criminal do Porto a décidé de surseoir à statuer et de poser à la Cour la question préjudicielle suivante:

«[...] le régime d'exclusivité en faveur de Santa Casa, opposé à [Bwin], c'est-à-dire à un prestataire de services, établi dans un autre État membre dans lequel il fournit de façon légale des prestations analogues, qui ne dispose d'aucun établissement physique au Portugal, constitue[-t-il] une entrave à la libre prestation de services, qui viole les principes de libre prestation des services, de liberté d'établissement et de liberté des paiements, consacrés respectivement par les articles 49, 43 et 56 du traité CE[?]

[...] le droit communautaire et, en particulier, lesdits principes, font[-ils] obstacle à un régime national tel que celui en cause dans l'affaire au principal qui, d'une part, consacre un régime d'exclusivité en faveur d'une entité unique, s'agissant de l'exploitation des loteries et des paris mutuels, et, d'autre part, étend ce régime d'exclusivité 'à tout le territoire national, y compris [...] à l'Internet'[?]

Sur la demande tendant à la réouverture de la procédure orale

29 Par acte parvenu au greffe de la Cour le 30 octobre 2008, Bwin a demandé à la Cour d'ordonner la réouverture de la procédure orale, en application de l'article 61 du règlement de procédure.

30 En application de ladite disposition, l'avocat général a été entendu au sujet de cette demande.

31 La Cour peut d'office ou sur proposition de l'avocat général, ou encore à la demande des parties, ordonner la réouverture de la procédure orale, conformément à l'article 61 de son règlement de procédure, si elle considère qu'elle est insuffisamment éclairée ou que l'affaire doit être tranchée sur la base d'un argument qui n'a pas été débattu entre les parties (voir, notamment, arrêt du 26 juin 2008, *Burda*, C-284/06, Rec. p. I-4571, point 37 et jurisprudence citée).

32 En revanche, le statut de la Cour de justice et le règlement de procédure de cette dernière ne prévoient pas la possibilité pour les parties de déposer des observations en réponse aux conclusions présentées par l'avocat général.

33 Or, dans sa demande, *Bwin* se borne, en substance, à commenter les conclusions de M. l'avocat général en mettant notamment en exergue le fait que celui-ci s'est, sur un certain nombre de points factuels, fondé sur les observations présentées par *Santa Casa* et le gouvernement portugais, et ce sans faire état des arguments invoqués par elle-même et par la *Liga*, pour contester ces points, ou encore relever que ceux-ci étaient contestés.

34 La Cour considère qu'elle dispose en l'occurrence de tous les éléments nécessaires pour répondre à la question posée par la juridiction de renvoi et que l'affaire ne doit pas être examinée au regard d'un argument qui n'a pas été débattu devant elle.

35 Dès lors, il n'y a pas lieu d'ordonner la réouverture de la procédure orale.

Sur la recevabilité de la demande de décision préjudicielle

- 36 Dans ses observations présentées devant la Cour, le gouvernement italien conteste la recevabilité de la demande de décision préjudicielle au motif que la question posée par la juridiction de renvoi inviterait la Cour à se prononcer sur la compatibilité d'une disposition de droit national avec le droit communautaire.
- 37 À cet égard, il y a lieu de rappeler que le système de coopération établi par l'article 234 CE est fondé sur une nette séparation des fonctions entre les juridictions nationales et la Cour. Dans le cadre d'une procédure introduite en vertu de cet article, l'interprétation des dispositions nationales appartient aux juridictions des États membres et non à la Cour, et il n'incombe pas à cette dernière de se prononcer sur la compatibilité de normes de droit interne avec les dispositions du droit communautaire. En revanche, la Cour est compétente pour fournir à la juridiction nationale tous les éléments d'interprétation relevant du droit communautaire qui permettent à celle-ci d'apprécier la compatibilité de normes de droit interne avec la réglementation communautaire (arrêt du 6 mars 2007, *Placanica e.a.*, C-338/04, C-359/04 et C-360/04, Rec. p. I-1891, point 36).
- 38 Il convient de constater que, par sa question, la juridiction de renvoi invite la Cour à se prononcer non pas sur la compatibilité avec le droit communautaire de la réglementation spécifique relative aux jeux de hasard au Portugal, mais sur certains éléments seulement de celle-ci, qui sont décrits en des termes génériques, à savoir, plus particulièrement, l'interdiction faite à tout prestataire de services autre que Santa Casa, y compris aux prestataires établis dans d'autres États membres, de proposer, par l'Internet sur le territoire portugais, des jeux de hasard concédés à cet opérateur et des jeux analogues à ceux-ci. Une telle demande est recevable.
- 39 En outre, les gouvernements italien, néerlandais et norvégien ainsi que la Commission des Communautés européennes mettent en doute la recevabilité de la demande de décision préjudicielle au motif qu'elle ne contiendrait pas d'indications suffisantes en ce qui concerne le contenu et les objectifs de la réglementation portugaise applicable au litige au principal.

40 S'agissant des informations qui doivent être fournies à la Cour dans le cadre d'une décision de renvoi, il importe de rappeler que celles-ci ne servent pas seulement à permettre à la Cour d'apporter des réponses utiles à la juridiction de renvoi, mais doivent également donner aux gouvernements des États membres ainsi qu'aux autres parties intéressées la possibilité de présenter des observations conformément à l'article 23 du statut de la Cour de justice. Il résulte d'une jurisprudence constante que, à ces fins, il est, d'une part, nécessaire que le juge national définisse le cadre factuel et réglementaire dans lequel s'insèrent les questions qu'il pose ou que, à tout le moins, il explique les hypothèses factuelles sur lesquelles ces questions sont fondées. D'autre part, la décision de renvoi doit indiquer les raisons précises qui ont conduit le juge national à s'interroger sur l'interprétation du droit communautaire et à estimer nécessaire de poser des questions préjudicielles à la Cour. Dans ce contexte, il est indispensable que le juge national donne un minimum d'explications sur les raisons du choix des dispositions communautaires dont il demande l'interprétation et sur le lien qu'il établit entre ces dispositions et la législation nationale applicable au litige au principal (voir arrêt *Placanica* e.a., précité, point 34 et jurisprudence citée).

41 À cet égard, il est vrai que la précision, voire l'utilité, tant des observations présentées par les gouvernements des États membres et les autres parties intéressées que de la réponse de la Cour peut dépendre du caractère suffisamment détaillé des indications concernant le contenu et les objectifs de la législation nationale applicable au litige au principal. Néanmoins, eu égard à la séparation des fonctions entre les juridictions nationales et la Cour, il ne saurait être exigé que, avant de saisir celle-ci, la juridiction de renvoi procède à la totalité des constatations factuelles et des appréciations de droit qui lui incombent dans le cadre de sa mission juridictionnelle. Il est en effet suffisant que l'objet du litige au principal ainsi que ses enjeux principaux pour l'ordre juridique communautaire ressortent de la demande de décision préjudicielle afin de permettre aux États membres de présenter leurs observations conformément à l'article 23 du statut de la Cour de justice et de participer efficacement à la procédure devant cette dernière.

42 Dans l'affaire au principal, la décision de renvoi satisfait à ces exigences. La juridiction de renvoi a défini le cadre factuel et réglementaire dans lequel s'insère la question posée à la Cour. Dans la mesure où les objectifs de la législation portugaise en matière de jeux de hasard ne sont pas identifiés dans ladite décision, la Cour sera appelée à répondre à la question posée en tenant compte en particulier des objectifs invoqués par les parties au principal et par le gouvernement portugais devant la Cour. Dès lors, cette dernière

considère que, dans ces circonstances, elle dispose de tous les éléments nécessaires pour répondre à cette question.

- 43 Eu égard à l'ensemble de ces considérations, la demande de décision préjudicielle doit être considérée comme recevable.

Sur la question préjudicielle

- 44 Par sa question, la juridiction de renvoi interroge la Cour sur l'interprétation des articles 43 CE, 49 CE et 56 CE.

Sur l'applicabilité des articles 43 CE et 56 CE

- 45 Dans la mesure où la question posée par la juridiction de renvoi vise non seulement l'article 49 CE, mais aussi les articles 43 CE et 56 CE, il convient de relever d'emblée qu'il n'apparaît pas, à la lumière des informations figurant dans le dossier, que ces deux derniers articles aient vocation à s'appliquer au litige au principal.

- 46 S'agissant de l'applicabilité de l'article 43 CE, il est constant que Bwin exerce ses activités au Portugal exclusivement par l'Internet, sans passer par des intermédiaires situés sur le territoire portugais et donc sans qu'un établissement principal ou secondaire ait été créé au Portugal. De même, il ne ressort pas du dossier que Bwin aurait eu l'intention de s'établir au Portugal. Par conséquent, rien n'indique que les dispositions du traité relatives à la liberté d'établissement puissent être applicables au litige au principal.

47 En ce qui concerne l'applicabilité de l'article 56 CE, il convient de constater que les éventuels effets restrictifs de la réglementation nationale en cause au principal sur la libre circulation des capitaux et la liberté des paiements ne seraient que la conséquence inéluctable des éventuelles restrictions imposées à la libre prestation des services. Or, lorsqu'une mesure nationale se rattache simultanément à plusieurs libertés fondamentales, la Cour l'examine, en principe, au regard de l'une seulement de ces libertés s'il s'avère que, dans les circonstances de l'espèce, les autres sont tout à fait secondaires par rapport à la première et peuvent lui être rattachées (voir, en ce sens, arrêt du 3 octobre 2006, *Fidium Finanz*, C-452/04, Rec. p. I-9521, point 34 et jurisprudence citée).

48 Dans ces conditions, il convient de répondre à la question posée par la juridiction de renvoi au regard du seul article 49 CE.

Sur la portée de la question préjudicielle

49 Le litige au principal concerne la commercialisation au Portugal de certains jeux de hasard se pratiquant à l'aide d'un support électronique, à savoir l'Internet. Bwin, un opérateur privé qui est établi dans un autre État membre, propose des jeux de hasard au Portugal exclusivement par l'Internet et les infractions administratives visées à l'article 11, paragraphe 1, sous a) et b), du décret-loi n° 282/2003 qui sont reprochées à la Liga et à Bwin dans le cadre du litige au principal concernent exclusivement des comportements relatifs à des jeux organisés par voie électronique.

50 Il convient par conséquent de comprendre la question posée par la juridiction de renvoi comme demandant en substance si l'article 49 CE s'oppose à une réglementation d'un État membre, telle que celle en cause au principal, qui interdit à des opérateurs, comme Bwin, établis dans d'autres États membres, où ils fournissent légalement des services analogues, de proposer des jeux de hasard par l'Internet sur le territoire dudit État membre.

Sur l'existence de restrictions à la libre prestation des services

- 51 L'article 49 CE exige la suppression de toute restriction à la libre prestation des services, même si cette restriction s'applique indistinctement aux prestataires nationaux et à ceux des autres États membres, lorsqu'elle est de nature à prohiber, à gêner ou à rendre moins attrayantes les activités du prestataire établi dans un autre État membre, où il fournit légalement des services analogues (voir, en ce sens, arrêts du 25 juillet 1991, Säger, C-76/90, Rec. p. I-4221, point 12, et du 3 octobre 2000, Corsten, C-58/98, Rec. p. I-7919, point 33). Par ailleurs, la liberté de prestation des services bénéficie tant au prestataire qu'au destinataire de services (voir, en ce sens, arrêt du 31 janvier 1984, Luisi et Carbone, 286/82 et 26/83, Rec. p. 377, point 16).
- 52 Il est constant qu'une réglementation d'un État membre qui interdit aux prestataires tels que Bwin, établis dans d'autres États membres, de proposer des services sur le territoire dudit État par l'Internet constitue une restriction à la libre prestation des services garantie par l'article 49 CE (voir, en ce sens, arrêt du 6 novembre 2003, Gambelli e.a., C-243/01, Rec. p. I-13031, point 54).
- 53 Une telle réglementation impose en outre une restriction à la liberté des résidents de l'État membre concerné de bénéficier, par l'Internet, de services offerts dans d'autres États membres.
- 54 Il convient par conséquent de constater, ainsi d'ailleurs que l'admet expressément le gouvernement portugais, que la réglementation en cause au principal donne lieu à une restriction à la libre prestation des services garantie par l'article 49 CE.

Sur la justification de la restriction à la libre prestation des services

- 55 Il convient d'examiner dans quelle mesure la restriction en cause au principal peut être admise au titre des mesures dérogatoires expressément prévues aux articles 45 CE et 46 CE, applicables en la matière en vertu de l'article 55 CE, ou justifiée, conformément à la jurisprudence de la Cour, par des raisons impérieuses d'intérêt général.
- 56 L'article 46, paragraphe 1, CE admet des restrictions justifiées par des raisons d'ordre public, de sécurité publique ou de santé publique. La jurisprudence a en outre identifié un certain nombre de raisons impérieuses d'intérêt général, telles que les objectifs de protection des consommateurs, de prévention de la fraude et de l'incitation des citoyens à une dépense excessive liée au jeu ainsi que de prévention de troubles à l'ordre social en général (voir arrêt *Placanica* e.a., précité, point 46 et jurisprudence citée).
- 57 Dans ce contexte, il convient d'observer, ainsi que l'ont rappelé la plupart des États membres ayant présenté des observations devant la Cour, que la réglementation des jeux de hasard fait partie des domaines dans lesquels des divergences considérables d'ordre moral, religieux et culturel existent entre les États membres. En l'absence d'une harmonisation communautaire en la matière, il appartient à chaque État membre d'apprécier, dans ces domaines, selon sa propre échelle des valeurs, les exigences que comporte la protection des intérêts concernés (voir, notamment, arrêts du 14 décembre 1979, *Henn et Darby*, 34/79, Rec. p. 3795, point 15; du 24 mars 1994, *Schindler*, C-275/92, Rec. p. I-1039, point 32; du 20 novembre 2001, *Jany* e.a., C-268/99, Rec. p. I-8615, points 56 et 60, ainsi que *Placanica* e.a., précité, point 47).
- 58 La seule circonstance qu'un État membre a choisi un système de protection différent de celui adopté par un autre État membre ne saurait avoir d'incidence sur l'appréciation de la nécessité et de la proportionnalité des dispositions prises en la matière. Celles-ci doivent seulement être appréciées au regard des objectifs poursuivis par les autorités compétentes de l'État membre concerné et du niveau de protection qu'elles entendent assurer (arrêts du 21 septembre 1999, *Läära* e.a., C-124/97, Rec. p. I-6067, point 36, et du 21 octobre 1999, *Zenatti*, C-67/98, Rec. p. I-7289, point 34).

- 59 Les États membres sont par conséquent libres de fixer les objectifs de leur politique en matière de jeux de hasard et, le cas échéant, de définir avec précision le niveau de protection recherché. Toutefois, les restrictions qu'ils imposent doivent satisfaire aux conditions qui ressortent de la jurisprudence de la Cour en ce qui concerne leur proportionnalité (arrêt *Placanica e.a.*, précité, point 48).
- 60 Par conséquent, il convient d'examiner en l'espèce notamment si la restriction de l'offre des jeux de hasard par l'Internet imposée par la législation nationale en cause au principal est propre à garantir la réalisation d'un ou de plusieurs objectifs invoqués par l'État membre concerné et si elle ne va pas au-delà de ce qui est nécessaire pour l'atteindre. En tout état de cause, ces restrictions doivent être appliquées de manière non discriminatoire (voir, en ce sens, arrêt *Placanica e.a.*, précité, point 49).
- 61 Il y a lieu de rappeler, dans ce contexte, qu'une législation nationale n'est propre à garantir la réalisation de l'objectif invoqué que si elle répond véritablement au souci de l'atteindre d'une manière cohérente et systématique (arrêt du 10 mars 2009, *Hartlauer*, C-169/07, Rec. p. I-1721, point 55).
- 62 Selon le gouvernement portugais et *Santa Casa*, l'objectif principal poursuivi par la réglementation nationale est la lutte contre la criminalité, plus spécifiquement la protection des consommateurs de jeux de hasard contre des fraudes commises par les opérateurs.
- 63 Il convient de relever à cet égard que la lutte contre la criminalité peut constituer une raison impérieuse d'intérêt général susceptible de justifier des restrictions quant aux opérateurs autorisés à proposer des services dans le secteur des jeux de hasard. En effet, compte tenu de l'importance des sommes qu'ils permettent de collecter et des gains qu'ils peuvent offrir aux joueurs, ces jeux comportent des risques élevés de délits et de fraudes.

- 64 La Cour a en outre reconnu qu'une autorisation limitée des jeux dans un cadre exclusif présente l'avantage de canaliser l'exploitation de ceux-ci dans un circuit contrôlé et de prévenir les risques d'une telle exploitation à des fins frauduleuses et criminelles (voir arrêts précités Läärä e.a., point 37, et Zenatti, point 35).
- 65 Le gouvernement portugais fait valoir que l'octroi de droits exclusifs pour l'organisation de jeux de hasard à Santa Casa permet de garantir le fonctionnement d'un système contrôlé et sûr. D'une part, la longue existence de Santa Casa, qui s'étend sur plus de cinq siècles, démontrerait la fiabilité de cet organisme. D'autre part, ce gouvernement souligne que Santa Casa fonctionne dans la stricte dépendance de ce dernier. L'encadrement juridique des jeux de hasard, les statuts de Santa Casa et l'implication du gouvernement dans la nomination des membres des organes administratifs de celle-ci permettraient à l'État d'exercer un pouvoir de tutelle effectif sur Santa Casa. Ce régime légal et statutaire donnerait suffisamment de garanties à l'État quant au respect des règles visant à sauvegarder l'honnêteté des jeux de hasard organisés par Santa Casa.
- 66 À cet égard, il ressort du cadre juridique national, reproduit aux points 12 à 19 du présent arrêt, que l'organisation et le fonctionnement de Santa Casa sont régis par des considérations et des exigences visant la poursuite d'objectifs d'intérêt public. Le département des jeux de Santa Casa a reçu des pouvoirs d'autorité administrative pour ouvrir, instruire et poursuivre des procédures de contravention pour exploitation illicite des jeux de hasard attribués à titre exclusif à Santa Casa.
- 67 Il convient d'admettre à cet égard que l'octroi de droits exclusifs pour l'exploitation des jeux de hasard par l'Internet à un opérateur unique, tel que Santa Casa, qui est soumis à un contrôle étroit des pouvoirs publics peut, dans des circonstances telles que celles de l'affaire au principal, permettre de canaliser l'exploitation de ces jeux dans un circuit contrôlé et être considéré comme apte à protéger les consommateurs contre des fraudes commises par des opérateurs.
- 68 S'agissant de l'examen du caractère nécessaire du régime en cause dans l'affaire au principal, le gouvernement portugais fait valoir que les autorités d'un État membre

n'ont pas les mêmes possibilités de contrôle en ce qui concerne des opérateurs ayant leur siège en dehors du territoire national et se servant de l'Internet pour proposer leurs services que celles dont elles disposent à l'égard d'un opérateur tel que Santa Casa.

- 69 Il convient de relever à cet égard que le secteur des jeux de hasard offerts par l'Internet ne fait pas l'objet d'une harmonisation communautaire. Un État membre est donc en droit de considérer que le seul fait qu'un opérateur tel que Bwin propose légalement des services relevant de ce secteur par l'Internet dans un autre État membre, où il est établi et où il est en principe déjà soumis à des conditions légales et à des contrôles de la part des autorités compétentes de ce dernier État, ne saurait être considéré comme une garantie suffisante de protection des consommateurs nationaux contre les risques de fraude et de criminalité, eu égard aux difficultés susceptibles d'être rencontrées, dans un tel contexte, par les autorités de l'État membre d'établissement pour évaluer les qualités et la probité professionnelles des opérateurs.
- 70 En outre, en raison du manque de contact direct entre le consommateur et l'opérateur, les jeux de hasard accessibles par l'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.
- 71 Par ailleurs, ne saurait être exclue la possibilité qu'un opérateur qui parraine certaines des compétitions sportives sur lesquelles il prend des paris ainsi que certaines des équipes participant à ces compétitions se trouve dans une situation qui lui permette d'influencer directement ou indirectement le résultat de celles-ci et ainsi d'augmenter ses profits.
- 72 Il résulte de ces considérations que la restriction en cause au principal peut, eu égard aux particularités liées à l'offre de jeux de hasard par l'Internet, être considérée comme justifiée par l'objectif de lutte contre la fraude et la criminalité.

73 Il convient par conséquent de répondre à la question posée que l'article 49 CE ne s'oppose pas à une réglementation d'un État membre, telle que celle en cause au principal, qui interdit à des opérateurs, comme Bwin, établis dans d'autres États membres, où ils fournissent légalement des services analogues, de proposer des jeux de hasard par l'Internet sur le territoire dudit État membre.

Sur les dépens

74 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:

L'article 49 CE ne s'oppose pas à une réglementation d'un État membre, telle que celle en cause au principal, qui interdit à des opérateurs, comme Bwin International Ltd, établis dans d'autres États membres, où ils fournissent légalement des services analogues, de proposer des jeux de hasard par l'Internet sur le territoire dudit État membre.

Signatures