

ARRÊT DE LA COUR

21 octobre 1999 *

Dans l'affaire C-67/98,

ayant pour objet une demande adressée à la Cour, en application de l'article 177 du traité CE (devenu article 234 CE), par le Consiglio di Stato (Italie) et tendant à obtenir, dans le litige pendant devant cette juridiction entre

Questore di Verona

et

Diego Zenatti,

une décision à titre préjudiciel sur l'interprétation des dispositions du traité CE relatives à la libre prestation des services,

LA COUR,

composée de MM. G. C. Rodríguez Iglesias, président, J. C. Moitinho de Almeida, D. A. O. Edward et R. Schintgen, présidents de chambre,

* Langue de procédure: l'italien.

P. J. G. Kapteyn, J.-P. Puissochet (rapporteur), G. Hirsch, P. Jann et H. Ragnemalm, juges,

avocat général: M. N. Fennelly,

greffier: M^{me} L. Hewlett, administrateur,

considérant les observations écrites présentées:

- pour le gouvernement italien, par M. le professeur U. Leanza, chef du service du contentieux diplomatique du ministère des Affaires étrangères, en qualité d'agent, assisté de M. D. Del Gaizo, avvocato dello Stato,
- pour M. Zenatti, par M^{es} R. Torrisi Rigano, avocat au barreau de Catane, et A. Pascerini, avocat au barreau de Bologne,
- pour le gouvernement allemand, par MM. E. Röder, Ministerialrat au ministère fédéral de l'Économie, et C.-D. Quassowski, Regierungsdirektor au même ministère, en qualité d'agents,
- pour le gouvernement espagnol, par M^{me} N. Díaz Abad, abogado del Estado, en qualité d'agent,
- pour le gouvernement portugais, par M. L. I. Fernandes directeur du service juridique de la direction générale des Communautés européennes du ministère des Affaires étrangères, et M^{mes} M. L. Duarte, conseiller juridique à la même direction, et A. P. Barros, coordinateur juridique du département des jeux de la Santa Casa da Misericórdia de Lisboa, en qualité d'agents,

- pour le gouvernement finlandais, par M. H. Rotkirch, ambassadeur, chef du service des affaires juridiques du ministère des Affaires étrangères, et M^{me} T. Pynnä, conseiller juridique au même ministère, en qualité d'agents,
- pour le gouvernement suédois, par M. E. Brattgård, departementsråd au ministère des Affaires étrangères, en qualité d'agent,
- pour le gouvernement norvégien, par M. J. Bugge-Mahrt, directeur général adjoint au ministère des Affaires étrangères, en qualité d'agent,
- pour la Commission des Communautés européennes, par M^{mes} M. Patakia et L. Pignataro, membres du service juridique, en qualité d'agents,

vu le rapport d'audience,

ayant entendu les observations orales du gouvernement italien, représenté par M. D. Del Gaizo, de M. Zenatti, représenté par M^{es} R. Torrisi Rigano et A. Pascerini, du gouvernement belge, représenté par M^e P. Vlaemminck, avocat au barreau de Gand, du gouvernement espagnol, représenté par M^{me} N. Díaz Abad, du gouvernement français, représenté par M. F. Million, chargé de mission à la direction des affaires juridiques du ministère des Affaires étrangères, en qualité d'agent, du gouvernement portugais, représenté par M^{me} M. L. Duarte, du gouvernement finlandais, représenté par M. H. Rotkirch et M^{me} T. Pynnä, du gouvernement suédois, représenté par M. A. Kruse, departementsråd au ministère des Affaires étrangères, en qualité d'agent et de la Commission, représentée par M^{mes} M. Patakia et L. Pignataro, à l'audience du 10 mars 1999,

ayant entendu l'avocat général en ses conclusions à l'audience du 20 mai 1999,

rend le présent

Arrêt

- 1 Par ordonnance du 20 janvier 1998, parvenue à la Cour le 13 mars suivant, le Consiglio di Stato a posé, en application de l'article 177 du traité CE (devenu article 234 CE), une question préjudicielle sur l'interprétation des dispositions du traité CE relatives à la libre prestation des services, en vue d'apprécier la compatibilité avec ces dispositions d'une législation nationale qui interdit, sauf exception, la collecte de paris et réserve à certains organismes le droit d'organiser ceux qui sont autorisés.
- 2 Cette question a été posée dans le cadre d'un litige opposant le Questore di Verona (préfet de police de la province de Vérone) à M. Zenatti, au sujet de l'interdiction faite à ce dernier de poursuivre son activité d'intermédiaire en Italie pour une société établie au Royaume-Uni, spécialisée dans la prise de paris sur des événements sportifs.

Le cadre juridique

- 3 En Italie, aux termes de l'article 88 du décret royal n° 773, du 18 juin 1931, portant approbation du texte unique des lois de sécurité publique (*GURI* n° 146, du 26 juin 1931, ci-après le «décret royal»), «Aucun agrément ne peut être délivré pour la collecte de paris, à l'exception des paris sur les courses, sur les régates, sur les jeux de balle ou de ballon et autres compétitions du même genre lorsque la collecte des paris constitue une condition nécessaire au bon déroulement de la compétition».

- 4 Il ressort de la réponse du gouvernement italien à la question posée par la Cour sur les modalités d'application de l'exception prévue par cette disposition que les paris peuvent porter soit sur le résultat d'événements sportifs placés sous le contrôle du Comitato olimpico nazionale italiano (comité olympique national, ci-après le «CONI»), soit sur le résultat de courses de chevaux organisées par l'intermédiaire de l'Unione nazionale incremento razze equine (union nationale pour l'amélioration des races équine, ci-après l'«UNIRE»). L'usage des fonds provenant des paris et attribués à ces deux organismes est réglementé et doit permettre, notamment, de favoriser le développement des activités sportives par des investissements dans les infrastructures sportives, en particulier dans les régions les plus pauvres et la périphérie des grandes villes, et de soutenir les sports hippiques et l'élevage de chevaux. En vertu de différentes dispositions législatives adoptées entre 1995 et 1997, l'organisation et la prise des paris réservées au CONI et à l'UNIRE peuvent être concédées, à l'issue de procédures d'appels d'offres et contre paiement des redevances applicables, à des personnes ou organismes offrant les garanties adéquates.
- 5 L'article 718 du code pénal italien sanctionne l'exercice ou l'organisation de jeux de hasard et l'article 4 de la loi n° 401, du 13 décembre 1989 (*GURI* n° 401, du 18 décembre 1989), réprime la participation abusive à l'organisation de jeux ou de paris réservée à l'État ou à des entreprises concessionnaires. En outre, les jeux et paris non autorisés tombent sous le coup de l'article 1933 du code civil, selon lequel une dette de jeu ou découlant d'un pari ne peut faire l'objet d'une action en recouvrement. En revanche, il n'est pas permis, sauf fraude, de répéter ce qui a été spontanément payé.

Le litige au principal

- 6 Depuis le 29 mars 1997, M. Zenatti exerce une activité d'intermédiaire en Italie pour la société établie à Londres, SSP Overseas Betting Ltd (ci-après «Overseas»), courtier agréé, spécialisée dans la prise de paris. Le rôle de M. Zenatti consiste à gérer un centre de transmission de données pour les clients italiens d'Overseas, concernant des paris sur des événements sportifs étrangers. Il envoie à Londres,

par télécopie ou par Internet, des formulaires remplis par les clients, accompagnés de la photocopie des virements bancaires, et reçoit d'autres télécopies d'Overseas à transmettre aux mêmes clients.

- 7 Par décision du 16 avril 1997, le Questore di Verona a ordonné qu'il soit mis fin à l'activité de M. Zenatti, au motif que cette activité n'était pas susceptible de faire l'objet d'une autorisation en vertu de l'article 88 du décret royal, qui ne permet de délivrer un agrément pour la collecte de paris que lorsque la prise de paris constitue une condition nécessaire au bon déroulement de la compétition.
- 8 M. Zenatti a formé un recours en annulation de cette décision devant le Tribunale amministrativo regionale del Veneto, en demandant, à titre conservatoire, qu'il soit sursis à son exécution. Par ordonnance du 9 juillet 1997, le Tribunale amministrativo regionale a suspendu à titre conservatoire les effets de la décision litigieuse.
- 9 Le Questore di Verona a interjeté appel de cette ordonnance devant le Consiglio di Stato.
- 10 Ce dernier estime que la solution du litige nécessite l'interprétation des dispositions du traité relatives à la libre prestation des services. Pour lui, les principes retenus dans l'arrêt de la Cour du 24 mars 1994, Schindler (C-275/92, Rec. p. I-1039, ci-après l'«arrêt Schindler»), selon lequel ces dispositions 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, semblent pouvoir être appliqués par analogie à la législation italienne sur les paris.
- 11 Cependant, en l'absence d'arrêt rendu par la juridiction communautaire sur une réglementation de cette nature, le Consiglio di Stato, dont les décisions ne sont

pas susceptibles de recours, considère que l'article 177 du traité lui impose de saisir la Cour de justice. C'est pourquoi il a décidé de surseoir à statuer et de poser à la Cour la question préjudicielle suivante:

« Les dispositions du traité relatives à la prestation des services font-elles obstacle à un régime tel que prévu par la réglementation italienne sur les paris, eu égard aux préoccupations de politique sociale et de prévention des fraudes qui le justifient? »

Sur la question préjudicielle

- 12 Le gouvernement italien et tous les autres gouvernements qui ont produit des observations, ainsi que la Commission, estiment que l'arrêt Schindler fournit les éléments essentiels permettant de répondre par la négative à la question posée.
- 13 M. Zenatti soutient, au contraire, que les collectes de paris sur les événements sportifs ne sont pas assimilables aux activités de loteries, en cause dans l'arrêt Schindler, notamment parce que les paris ne constituent pas des jeux de pur hasard mais des jeux dans lesquels le parieur doit déterminer par son habileté le résultat. Il estime, en outre, que la simple référence faite par la juridiction de renvoi à des préoccupations de politique sociale et de prévention des fraudes ne suffit pas pour justifier la législation en cause au principal.
- 14 Il convient, à cet égard, de rappeler que, au point 60 de l'arrêt Schindler, la Cour a souligné les considérations d'ordre moral, religieux ou culturel qui entourent les loteries comme les autres jeux d'argent dans tous les États membres. Les législations nationales 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. La Cour a également relevé 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, selon la Cour, de relever que les loteries peuvent participer, de manière significative, au financement d'activités désintéressées ou d'intérêt général telles que les œuvres sociales, les œuvres caritatives, le sport ou la culture.

- 15 Ainsi qu'il ressort du point 61 du même arrêt, la Cour a considéré que 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 et 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.
- 16 Même si l'arrêt Schindler porte sur l'organisation des loteries, ces considérations valent également, ainsi qu'il ressort d'ailleurs des termes mêmes du point 60 de cet arrêt, pour les autres jeux d'argent qui présentent des caractéristiques comparables.
- 17 Certes, dans l'arrêt du 26 juin 1997, Familiapress (C-368/95, Rec. p. I-3689), la Cour a refusé d'assimiler certains jeux aux loteries présentant les caractéristiques examinées dans l'arrêt Schindler. Mais il s'agissait de jeux-concours proposés dans des magazines sous forme de mots croisés ou d'énigmes, permettant, après tirage au sort, à certains des lecteurs ayant fourni les réponses attendues de gagner des lots. Ainsi que l'a notamment relevé la Cour au point 23 de cet arrêt, de tels jeux, organisés seulement à petite échelle et dont les enjeux sont peu importants, ne constituent pas une activité économique indépendante, mais seulement un élément parmi d'autres du contenu rédactionnel d'une revue.

- 18 Dans la présente affaire, au contraire, les paris sur les compétitions sportives, même s'ils ne peuvent pas être considérés comme des jeux de pur hasard, offrent, comme ces derniers, contre une mise valant paiement, une espérance de gain en argent. Compte tenu de l'importance des sommes qu'ils permettent de collecter et des gains qu'ils peuvent offrir aux joueurs, ils comportent les mêmes risques de délit et de fraude et peuvent avoir les mêmes conséquences individuelles et sociales dommageables.
- 19 Dans ces conditions, les paris en cause dans l'affaire au principal doivent être considérés comme des jeux d'argent comparables aux loteries visées dans l'arrêt Schindler.
- 20 Cependant, la présente affaire se distingue de l'affaire Schindler au moins sous deux aspects.
- 21 D'une part, bien que les législations en cause dans les deux affaires énoncent toutes les deux une interdiction, sauf exception, des opérations visées, leur portée n'est pas la même. Ainsi que l'a relevé M. l'avocat général au point 24 de ses conclusions, alors que la législation nationale examinée dans l'arrêt Schindler impliquait une interdiction totale des jeux en cause, à savoir les grandes loteries, la législation en cause au principal n'interdit pas totalement la collecte de paris, mais réserve à certains organismes le droit de les organiser dans certaines conditions.
- 22 D'autre part, ainsi qu'il a été relevé dans certaines des observations présentées devant la Cour, les dispositions du traité relatives au droit d'établissement pourraient trouver à s'appliquer dans une situation telle que celle en cause au principal, compte tenu de la nature des relations existant entre M. Zenatti et Overseas pour laquelle il agit.

- 23 Sur ce dernier point, cependant, la question posée par la juridiction de renvoi étant limitée aux seules dispositions relatives à la libre prestation des services, il n'y a pas lieu de s'interroger sur l'applicabilité éventuelle d'autres dispositions du traité.
- 24 S'agissant des dispositions du traité relatives à la libre prestation des services, elles s'appliquent, ainsi que la Cour l'a retenu dans l'arrêt Schindler au sujet de l'organisation des loteries, à une activité qui consiste à permettre aux utilisateurs de participer, contre rémunération, à un jeu d'argent. Partant, une telle activité relève du champ d'application de l'article 59 du traité CE (devenu, après modification, article 49 CE), dès lors que l'un au moins des prestataires est établi dans un État membre autre que celui dans lequel le service est offert.
- 25 Or, dans l'affaire au principal, les prestations en cause sont celles que fournissent l'organisateur des paris et ses agents en faisant participer les parieurs à un jeu d'argent leur offrant une espérance de gain. Ces prestations sont normalement fournies contre une rémunération constituée par le versement de la somme pariée et elles présentent un caractère transfrontalier.
- 26 Ni les parties au principal, ni les différents gouvernements qui ont produit des observations, ni la Commission ne contestent que la législation italienne, en ce qu'elle interdit la collecte des paris à toute personne ou organisme autre que ceux qui peuvent être autorisés à y procéder, est indistinctement applicable aux opérateurs qui pourraient être intéressés par une telle activité, qu'ils soient établis en Italie ou dans un autre État membre.
- 27 Cependant, une telle législation, en ce qu'elle empêche les opérateurs des autres États membres, directement ou indirectement, de procéder eux-mêmes à la collecte de paris sur le territoire italien, constitue une entrave à la libre prestation des services.

- 28 Il convient, dès lors, de rechercher si cette atteinte à la libre prestation des services peut être admise au titre des mesures dérogatoires expressément prévues par le traité ou justifiée, conformément à la jurisprudence de la Cour, par des raisons impérieuses d'intérêt général.
- 29 À cet égard, les articles 55 du traité CE (devenu article 45 CE) et 56 du traité CE (devenu, après modification, article 46 CE), applicables en la matière en vertu de l'article 66 du traité CE (devenu article 55 CE), admettent les restrictions justifiées par la participation, même à titre occasionnel, à l'exercice de l'autorité publique ou par des raisons d'ordre public, de sécurité publique ou de santé publique. En outre, il résulte de la jurisprudence de la Cour (voir, en ce sens, arrêt du 25 juillet 1991, *Collectieve Antennevoorziening Gouda*, C-288/89, Rec. p. I-4007, points 13 à 15) que les entraves à la libre prestation des services qui découlent de mesures nationales indistinctement applicables ne peuvent être acceptées que si ces mesures sont justifiées par des raisons impérieuses d'intérêt général, si elles sont propres à garantir la réalisation de l'objectif qu'elles visent et si elles ne vont pas au-delà de ce qui est nécessaire pour l'atteindre.
- 30 Selon les indications contenues dans l'ordonnance de renvoi et dans les observations du gouvernement italien, la législation en cause au principal poursuit des objectifs analogues à ceux recherchés par la législation britannique sur les loteries, tels que relevés par la Cour dans l'arrêt *Schindler*. La législation italienne vise, en effet, à empêcher que ces jeux soient une source de profit individuel, à éviter les risques de délit et de fraude et les conséquences individuelles et sociales dommageables résultant de l'incitation à la dépense qu'ils constituent et à ne les permettre que dans la mesure où ils peuvent présenter un caractère d'utilité sociale pour le bon déroulement d'une compétition sportive.
- 31 Ainsi que la Cour l'a admis au point 58 de l'arrêt *Schindler*, ces motifs doivent être considérés dans leur ensemble. Ceux-ci se rattachent à la protection des destinataires du service et, plus généralement, des consommateurs ainsi qu'à la protection de l'ordre social, objectifs dont il a déjà été jugé qu'il étaient au nombre de ceux qui peuvent être considérés comme des raisons impérieuses d'intérêt général (voir arrêts du 18 janvier 1979, *Van Wesemael e.a.*, 110/78 et 111/78, Rec. p. 35, point 28; du 4 décembre 1986, *Commission/France*, 220/83, Rec. p. 3663, point 20, et du 24 octobre 1978, *Société générale alsacienne de*

banque, 15/78, Rec. p. 1971, point 5). Encore faut-il que, comme il a été dit au point 29 du présent arrêt, les mesures fondées sur de tels motifs soient propres à garantir la réalisation des objectifs visés et n'aillent pas au-delà de ce qui est nécessaire pour les atteindre.

- 32 Ainsi qu'il a été relevé au point 21 du présent arrêt, la législation italienne sur les paris se distingue de la législation en cause dans l'arrêt Schindler notamment en ce qu'elle n'interdit pas totalement les opérations visées, mais les réserve à certains organismes dans certaines conditions.
- 33 Toutefois, la détermination de l'étendue de la protection qu'un État membre entend assurer sur son territoire en matière de loteries et autres jeux d'argent fait partie du pouvoir d'appréciation reconnu par la Cour aux autorités nationales au point 61 de l'arrêt Schindler. Il appartient à celles-ci, en effet, d'apprécier si, dans le contexte du but poursuivi, 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.
- 34 Dans ces conditions, 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 nationales de l'État membre intéressé et du niveau de protection qu'elles entendent assurer.
- 35 De même que l'a relevé la Cour au point 37 de l'arrêt du 21 septembre 1999, Läära e.a. (C-124/97, Rec. p. I-6067), en ce qui concerne l'exploitation de machines à sous, le fait que les paris en cause ne sont pas totalement interdits ne suffit pas à démontrer que la législation nationale ne vise pas réellement à atteindre les objectifs d'intérêt général qu'elle prétend poursuivre et qui doivent être considérés dans leur ensemble. En effet, une autorisation limitée des jeux d'argent dans le cadre de droits spéciaux ou exclusifs accordés ou concédés à certains organismes, qui présente l'avantage de canaliser l'envie de jouer et

l'exploitation des jeux dans un circuit contrôlé, de prévenir les risques d'une telle exploitation à des fins frauduleuses et criminelles et d'utiliser les bénéfices qui en découlent à des fins d'utilité publique, s'inscrit aussi dans la poursuite de tels objectifs.

- 36 Cependant, ainsi que l'a relevé M. l'avocat général au point 32 de ses conclusions, une telle limitation n'est admissible que si elle répond d'abord effectivement au souci de réduire véritablement les occasions de jeux et si le financement d'activités sociales au moyen d'un prélèvement sur les recettes provenant des jeux autorisés ne constitue qu'une conséquence bénéfique accessoire, et non la justification réelle, de la politique restrictive mise en place. En effet, comme l'a relevé la Cour au point 60 de l'arrêt Schindler, même s'il n'est pas indifférent que les loteries et autres jeux d'argent puissent participer, de manière significative, au financement d'activités désintéressées ou d'intérêt général, un tel motif ne peut, en lui-même, être regardé comme une justification objective de restrictions à la libre prestation des services.
- 37 Il appartient à la juridiction de renvoi de vérifier si la législation nationale, au vu de ses modalités concrètes d'application, répond véritablement aux objectifs susceptibles de la justifier et si les restrictions qu'elle impose n'apparaissent pas disproportionnées au regard de ces objectifs.
- 38 Au vu de l'ensemble de ces considérations, il y a lieu de répondre à la question préjudicielle que les dispositions du traité relatives à la libre prestation des services ne s'opposent pas à une législation nationale qui réserve à certains organismes le droit de collecter des paris sur les événements sportifs, telle que la législation italienne, si cette législation est effectivement justifiée par des objectifs de politique sociale visant à limiter les effets nocifs de telles activités et si les restrictions qu'elle impose ne sont pas disproportionnées au regard de ces objectifs.

Sur les dépens

- 39 Les frais exposés par les gouvernements italien, belge, allemand, espagnol, français, portugais, finlandais, suédois et norvégien, ainsi que par la Commission, qui ont soumis des observations à la Cour, ne peuvent faire l'objet d'un remboursement. La procédure revêtant, à l'égard des parties au principal, le caractère d'un incident soulevé devant la juridiction nationale, il appartient à celle-ci de statuer sur les dépens.

Par ces motifs,

LA COUR,

statuant sur la question à elle soumise par le Consiglio di Stato, par ordonnance du 20 janvier 1998, dit pour droit:

Les dispositions du traité CE relatives à la libre prestation des services ne s'opposent pas à une législation nationale qui réserve à certains organismes le droit de collecter des paris sur les événements sportifs, telle que la législation italienne, si cette législation est effectivement justifiée par des objectifs de politique sociale visant à limiter les effets nocifs de telles activités et si les restrictions qu'elle impose ne sont pas disproportionnées au regard de ces objectifs.

Rodríguez Iglesias

Moitinho de Almeida

Edward

Schintgen

Kapteyn

Puissochet

Hirsch

Jann

Ragnemalm

Ainsi prononcé en audience publique à Luxembourg, le 21 octobre 1999.

Le greffier

Le président

R. Grass

G. C. Rodríguez Iglesias