



Le droit de l'Union s'oppose à une réglementation nationale sur les jeux de hasard qui impose une distance minimale à respecter entre les points de vente des paris lorsque celle-ci vise à protéger les positions commerciales des opérateurs existants

La Cour de justice analyse les mesures prises par l'Italie pour remédier à l'exclusion de certains opérateurs de jeux de hasard, déclarée illégale par la Cour en 2007

La législation italienne en vigueur prescrit que l'exercice des activités de collecte et de gestion des paris suppose l'obtention d'une concession sur appel d'offres et d'une autorisation de police. Toute infraction à cette législation est passible de sanctions pénales.

En 1999, les autorités italiennes ont attribué un nombre important de concessions de paris sur les compétitions sportives et hippiques à la suite d'appels d'offres. Ces derniers excluaient notamment les opérateurs constitués sous la forme de sociétés dont les actions étaient cotées sur les marchés réglementés. En 2007, l'illégalité de cette exclusion a été constatée dans un arrêt de la Cour de justice¹.

À partir de 2006, l'Italie a procédé à une réforme du secteur des jeux, destinée à assurer sa mise en conformité avec les exigences découlant du droit de l'Union. En particulier, l'Italie a mis en concours un nombre important de nouvelles concessions, établissant, entre autres, que les nouveaux points de vente des paris devaient respecter une distance minimale avec ceux ayant obtenu une concession à la suite de l'appel d'offres de 1999.

MM. Costa et Cifone, gestionnaires de Centres de Transmission de Données (CTD) liés à la société anglaise Stanley International Betting Ltd, ont été accusés de délit d'exercice abusif de paris, pour avoir effectué la collecte de paris en méconnaissance des conditions requises par la réglementation italienne. En effet, Stanley opère en Italie exclusivement par l'intermédiaire de plus de deux cents agences, sous forme de CTD. La société avait été illégalement exclue de l'appel d'offres de 1999 et avait décidé de ne pas participer à l'appel d'offres de 2006 en raison du manque de réponse satisfaisante des autorités italiennes à ses demandes de clarification sur la nouvelle réglementation.

La Corte suprema di cassazione (Cour de cassation, Italie), saisie de ces affaires, a éprouvé des **doutes sur la compatibilité du cadre juridique national avec la liberté d'établissement et de la libre prestation de services garanties par le droit de l'Union. En effet, le cadre juridique national présente des caractéristiques qui lui semblaient discriminatoires.** Dans ce contexte, la juridiction italienne a décidé de poser plusieurs questions à la Cour de justice.

En premier lieu, la Cour analyse la disposition nationale selon laquelle les nouveaux concessionnaires doivent s'installer à une distance minimale de ceux déjà existants. La Cour considère que cette mesure a pour effet de protéger les positions commerciales acquises par les opérateurs déjà installés au détriment des nouveaux concessionnaires, qui sont contraints de s'établir en des lieux commercialement moins intéressants que ceux occupés par les premiers.

¹ Notamment, par l'arrêt de la Cour du 6 mars 2007, Placanica e.a. ([C-338/04](#), [C-359/04](#) et [C-360/04](#)), voir aussi [CP n° 20/2007](#).

Une telle mesure implique une discrimination à l'encontre des opérateurs exclus de l'appel d'offres de 1999.

Selon le droit de l'Union, une telle inégalité de traitement pourrait être justifiée par des raisons impérieuses d'intérêt général. Le gouvernement italien en invoquait deux. D'une part, le but serait d'éviter que les consommateurs qui vivent près des établissements de paris soient exposés à un excès de l'offre. La Cour rejette cet argument car le secteur des jeux de hasard en Italie a longtemps été marqué par une politique d'expansion afin d'augmenter les recettes fiscales. D'autre part, l'Italie alléguait que l'objectif de la réglementation serait de prévenir le risque que les consommateurs, qui vivent dans des endroits moins bien desservis, optent pour des jeux clandestins. À cet égard, la Cour fait remarquer que les moyens mis en oeuvre pour la réalisation de l'objectif invoqué doivent être cohérents et systématiques. En espèce, les règles sur les distances minimales, qui ont été imposées non aux concessionnaires déjà établis sur le marché mais aux nouveaux concessionnaires, comporteraient donc des désavantages uniquement pour ces derniers.

En tout état de cause, **un régime national qui impose le respect d'une distance minimale entre les points de vente ne pourrait être justifié que s'il n'avait pas pour véritable objectif de protéger les positions commerciales des opérateurs existants**, ce qu'il appartient à la juridiction nationale de vérifier. Par ailleurs, il incombe à la juridiction italienne de vérifier également que cette obligation de respecter une distance minimale – qui empêche l'implantation de points de vente additionnels dans des zones fortement fréquentées par le public – est apte à atteindre l'objectif invoqué et incitera les nouveaux opérateurs à s'établir à des endroits peu fréquentés, assurant ainsi une couverture nationale.

En second lieu, la Cour examine la réglementation italienne qui prévoit la déchéance de la concession (et des garanties pécuniaires pour l'obtenir) lorsque le titulaire ou l'administrateur de cette concession a proposé des jeux non autorisés, constituant des délits « susceptibles de porter atteinte aux relations de confiance avec l'administration des monopoles de l'État ».

La Cour déclare que les principes de la liberté d'établissement et de la libre prestation des services s'opposent à ce que des sanctions soient appliquées à des personnes (telles que MM.Costa et Cifone), liées à un opérateur (tel que Stanley) lorsque ce dernier a été exclu d'un appel d'offres en violation du droit de l'Union. Cette constatation reste valable pour le nouvel appel d'offres pris pour remédier à cette exclusion illégale de l'opérateur, si ledit appel n'a pu toutefois atteindre cet objectif, ce qu'il appartiendra à la juridiction nationale de vérifier.

En outre, la Cour considère que les conditions et les modalités d'un appel d'offres, et notamment **les dispositions prévoyant la déchéance des concessions octroyées, doivent être formulées de manière claire, précise et univoque**, ce qui n'est pas le cas en l'espèce. Néanmoins, il appartient, en principe, à la juridiction nationale de vérifier ces éléments.

RAPPEL: Le renvoi préjudiciel permet aux juridictions des États membres, dans le cadre d'un litige dont elles sont saisies, d'interroger la Cour sur l'interprétation du droit de l'Union ou sur la validité d'un acte de l'Union. La Cour ne tranche pas le litige national. Il appartient à la juridiction nationale de résoudre l'affaire conformément à la décision de la Cour. Cette décision lie, de la même manière, les autres juridictions nationales qui seraient saisies d'un problème similaire.

Document non officiel à l'usage des médias, qui n'engage pas la Cour de justice.

Le [texte intégral](#) de l'arrêt est publié sur le site CURIA le jour du prononcé.

Contact presse: Marie-Christine Lecerf ☎ (+352) 4303 3205