



Presse et Information

Cour de justice de l'Union européenne
COMMUNIQUE DE PRESSE n° 65/11

Luxembourg, le 30 juin 2011

Arrêt dans l'affaire C-212/08
Zeturf Ltd / Premier ministre

Un monopole des paris hippiques hors hippodromes peut être justifié s'il poursuit de manière cohérente et systématique l'objectif de lutte contre les dangers liés aux jeux de hasard

L'atteinte à la libre prestation des services constituée par un tel monopole doit être appréciée par rapport à l'ensemble des canaux de commercialisation de ces paris

La réglementation française confère au Groupement d'intérêt économique Pari Mutuel Urbain (PMU) un monopole pour la gestion des paris hippiques hors hippodromes¹.

En juillet 2005, Zeturf Ltd, une société de droit maltais prestataire de services de paris hippiques sur Internet, a demandé aux autorités françaises d'abroger cette réglementation. Zeturf bénéficie d'une licence délivrée par l'autorité maltaise de régulation des jeux de hasard et propose, notamment, des paris sur des courses hippiques françaises à partir de son site Internet.

Le Conseil d'État (France), saisi du litige, demande à la Cour de justice si l'entrave à la libre prestation des services constituée par la réglementation française en matière de paris hippiques est justifiée. Il s'agit également de savoir si la justification de l'atteinte à la libre prestation des services doit être appréciée du seul point de vue des restrictions apportées à l'offre des paris hippiques en ligne ou de l'ensemble du secteur des paris hippiques quelle que soit la forme sous laquelle ceux-ci sont proposés et accessibles aux joueurs.

Par son arrêt de ce jour, la Cour rappelle que les États membres sont, en principe, 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. Ainsi que la Cour l'a admis dans sa jurisprudence, un État membre qui cherche à assurer un niveau de protection particulièrement élevé des consommateurs dans le secteur des jeux de hasard peut considérer que seul l'octroi de droits exclusifs à un organisme unique soumis à un contrôle étroit des pouvoirs publics est de nature à maîtriser les risques liés à ce secteur et de poursuivre l'objectif de prévention de l'incitation à des dépenses excessives liées aux jeux et de lutte contre l'assuétude au jeu d'une façon suffisamment efficace.

À cet égard, la Cour apporte deux précisions quant à la vérification des objectifs poursuivis par la réglementation nationale et le contrôle effectivement exercé par les pouvoirs publics sur le PMU.

En ce qui concerne **les objectifs poursuivis**, la Cour relève que, selon les informations qui lui ont été fournies, la réglementation française en poursuit notamment deux : d'une part, la lutte contre la fraude ainsi que le blanchiment d'argent dans le secteur des paris hippiques et, d'autre part, la protection de l'ordre social eu égard aux effets des jeux de hasard sur les individus et la société. Ces objectifs peuvent justifier, en principe, des entraves à la libre prestation des services en matière de jeux de hasard. Toutefois, l'institution d'une mesure aussi restrictive que celle d'un monopole ne saurait se justifier qu'en vue d'assurer un niveau de protection particulièrement élevé en ce qui concerne ces objectifs. Par conséquent, il incombera à la juridiction nationale de vérifier

¹ Loi du 2 juin 1891 ayant pour objet de réglementer l'autorisation et le fonctionnement des courses de chevaux (*Bulletin des lois* 1891, n° 23707) ; décret n° 97-456, du 5 mai 1997, relatif aux sociétés de courses de chevaux et au pari mutuel (*JORF* du 8 mai 1997, p. 7012).

si les autorités nationales visaient véritablement, à l'époque des faits, à assurer un tel niveau de protection particulièrement élevé et que, au regard de ce niveau de protection recherché, l'institution d'un monopole était nécessaire.

En ce qui concerne **le contrôle des activités du PMU**, la Cour note qu'il semble exister un degré particulièrement étroit du contrôle étatique sur l'organisation des paris hippiques en France. En effet, l'État français exerce un contrôle direct sur le fonctionnement de l'opérateur exclusif, l'organisation des événements sur lesquels les paris sont placés, les types de paris autorisés et leurs canaux de distribution, y compris la proportion des gains par rapport aux mises ainsi que le déroulement et la surveillance de ces activités réglementées.

Toutefois, la Cour rappelle qu'une **législation nationale n'est propre à garantir la réalisation des objectifs invoqués** – lutte contre les activités criminelles et frauduleuses et protection de l'ordre social – **que si elle répond véritablement au souci de les atteindre d'une manière cohérente et systématique**. Par conséquent, la juridiction nationale doit vérifier, à la lumière notamment de l'évolution du marché des jeux de hasard en France, que les contrôles étatiques des activités du PMU sont effectivement mis en œuvre pour poursuivre de manière cohérente et systématique des objectifs visés par l'institution du système d'exclusivité en faveur du PMU.

Quant à la question de savoir si le marché des paris hippiques en ligne peut être considéré comme étant distinct de l'ensemble de ce secteur, la Cour rappelle qu'Internet constitue un simple canal d'offres des jeux de hasard. Le marché des paris hippiques devrait donc, en principe, être considéré dans son ensemble, indépendamment de la question de savoir si les paris en cause sont proposés par les canaux traditionnels, au moyen d'emplacements physiques, ou par Internet. Ainsi, il conviendrait pour la juridiction nationale d'examiner une éventuelle restriction à l'activité de collecte des paris indépendamment du support sur lequel ceux-ci sont effectués.

À cet égard, la Cour a déjà eu l'occasion de souligner certaines particularités liées à l'offre des jeux de hasard par Internet. Elle a ainsi notamment observé que, en raison du manque de contact direct entre le consommateur et l'opérateur, les jeux de hasard accessibles par Internet comportent des risques de nature différente et d'une importance accrue par rapport aux marchés traditionnels de tels jeux en ce qui concerne les éventuelles fraudes commises par les opérateurs contre les consommateurs. Par ailleurs, la facilité toute particulière et la permanence de l'accès aux jeux proposés sur Internet ainsi que le volume et la fréquence potentiellement élevés d'une telle offre à caractère international, dans un environnement qui est, de surcroît, caractérisé par un isolement du joueur, un anonymat et une absence de contrôle social, constituent autant de facteurs de nature à favoriser un développement de l'assuétude au jeu et des dépenses excessives liées à celui-ci ainsi que, partant, à accroître les conséquences sociales et morales négatives qui s'y attachent.

Par conséquent, la Cour juge qu'afin d'apprécier l'atteinte à la libre prestation des services par un système qui consacre un régime d'exclusivité pour l'organisation des paris hippiques, les juridictions nationales doivent tenir compte de l'ensemble des canaux de commercialisation de ces paris, à moins que le recours à Internet n'ait pour conséquence d'aggraver les risques liés aux jeux de hasard concernés au-delà de ceux existants en ce qui concerne les jeux commercialisés par des canaux traditionnels.

Partant, en présence d'une réglementation nationale telle que celle en vigueur à l'époque des faits – qui s'applique de la même manière à l'offre de paris hippiques en ligne et à celle effectuée par des canaux traditionnels – et à propos de laquelle le législateur national n'a pas considéré qu'il était nécessaire d'opérer une distinction entre les différents canaux de commercialisation, **il convient d'apprécier l'atteinte à la libre prestation des services du point de vue des restrictions apportées à l'ensemble du secteur des paris hippiques**.

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