

Affaire C-719/23

Demande de décision préjudicielle

Date de dépôt :

23 novembre 2023

Juridiction de renvoi :

Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana
(Espagne)

Date de la décision de renvoi :

26 septembre 2023

Parties requérantes :

Salones Comatel, S. L.

Inversiones Comatel, S. L.

Recreativos del Este, S. L.

SOS Hostelería

Unión de Trabajadores de Salones de Juego (UTSAJU)

ASVOMAR

Partie défenderesse :

Conselleria de Hacienda y Modelo Económico de la Generalitat
Valenciana

**TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DE LA COMUNIDAD
VALENCIANA (Cour supérieure de justice de la Communauté valencienne,
Espagne)**

Section du contentieux administratif

Quatrième chambre

[OMISSIS]

[Procédure et parties] [OMISSIS]

ORDONNANCE

[OMISSIS] [Formation de jugement]

À Valence, le 26 septembre deux mille vingt-trois.

FAITS

Premièrement. La chambre de céans est saisie de l'affaire [OMISSIS], relative à un recours introduit par SALONES COMATEL SL, INVERSIONES COMATEL SL, RECREATIVOS DEL ESTE SL, SOS HOSTELERÍA, UTSAJU et ASVOMAR contre le Decreto 97/2021, de 16 de julio, del Consell, de medidas urgentes para la aplicación de la Ley 1/2020, de 11 de junio de la Generalitat, de regulación del juego y prevención de la ludopatía en la Comunidad Valenciana (décret 97/2021, du 16 juillet 2021, du gouvernement de la Communauté valencienne, portant mesures urgentes d'application de la loi 1/2020, du 11 juin 2020, de la Communauté valencienne, relative à la réglementation des jeux de hasard et à la prévention du jeu compulsif dans la Communauté valencienne), publié au Diari Oficial de la Generalitat Valenciana (journal officiel de la Communauté valencienne) du 4 août 2021.

Deuxièmement. Par leur requête introductive d'instance, les requérantes demandent à la cour de céans de faire droit au recours et de CONSTATER LA NULLITE DE PLEIN DROIT des articles 4, 5, 6, 9 et 18 du décret 97/2021.

Dans [OMISSIS] leur requête introductive d'instance, les requérantes demandent, en vertu de l'article 267 TFUE, que la Cour de justice de l'Union européenne soit saisie d'un RENVOI PREJUDICIEL afin de déterminer si une loi nationale, telle que la loi 1/2020 et, en particulier son article 45, paragraphe 5, ainsi que ses deuxième et dixième dispositions transitoires, enfreint les articles 49 et 56 TFUE.

Troisièmement. – [OMISSIS]

Quatrièmement. – [OMISSIS]

Cinquièmement – [OMISSIS].

[Audition des parties sur l'opportunité d'un renvoi préjudiciel devant la Cour]

EN DROIT

Premièrement : Le droit national espagnol

Le présent recours contentieux administratif, traité dans le cadre de la procédure ordinaire [OMISSIS], est dirigé contre une série d'articles (4, 5, 6, 9 et 18) du décret 97/2021.

Cette norme administrative de la Communauté valencienne – comme l’indique son intitulé et comme le précise l’article premier (Objet) – *rend applicables certaines dispositions* de la loi 1/2020. Ces dispositions sont, plus précisément, l’article 45, paragraphes 5 et 6, ainsi que les deuxième et dixième dispositions transitoires de la loi 1/2020. Cette loi a été adoptée par Les Corts (Parlement de la Communauté valencienne, Espagne) en application de la compétence exclusive de la Generalitat Valenciana en matière de « Casinos, jeux et paris, à l’exclusion des paris mutuels sportifs de bienfaisance » prévue à l’article 49, paragraphe 1, point 31, du Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana (statut d’autonomie de la Communauté valencienne), Ley Orgánica 5/1982, de 1 de julio, modificada por la Ley Orgánica 1/2006, de 10 de abril (loi organique 5/1982, du 1^{er} juillet 1982, telle que modifiée par la loi organique 1/2006, du 10 avril 2006).

Les dispositions de la loi 1/2020 sont libellées comme suit :

– Article 45, paragraphes 5 et 6 :

« 5) Les établissements relevant des catégories énoncées au paragraphe 3, sous c) et e), du présent article, ne peuvent être situés à moins de 850 mètres d’un établissement d’enseignement agréé par le ministère du gouvernement de la Communauté valencienne compétent en matière d’éducation pour dispenser l’enseignement secondaire obligatoire, le baccalauréat, la formation professionnelle de base et l’enseignement artistique professionnel. Cette limitation de distance ne s’applique pas aux établissements de jeux de hasard situés en dehors des zones résidentielles.

6) Les établissements relevant des catégories énoncées au paragraphe 3, sous b), c) et e), du présent article, ne peuvent être situés à moins de 500 mètres d’un autre établissement relevant de l’une de ces mêmes catégories. »

L’article 45, paragraphe 3, vise, respectivement sous c) et e), les établissements de jeu et les établissements spécifiquement destinés aux paris. L’article 45, paragraphe 3, sous b), vise les salles de bingo.

– Article 8. *Limitation de la publicité, de la promotion, du parrainage et de l’information commerciale.*

« 1) En matière de jeux relevant de la Communauté valencienne, les entreprises d’exploitation de jeux autorisées par le gouvernement de la Communauté valencienne sont soumises à des restrictions sur tout type de publicité, de promotion, de parrainage et sur toute forme de communication commerciale, y compris celle réalisée par voie télématique à travers les réseaux sociaux, se référant aux activités de jeu et aux établissements dans lesquels elles sont pratiquées.

2) *La publicité et la promotion du jeu à l'extérieur des établissements de jeu, ainsi que la publicité statique en faveur du jeu sur la voie publique ou dans les moyens de transport, sont interdites dans la Communauté valencienne.*

3) *La distribution gratuite ou promotionnelle de produits, de biens, de services, ou toute autre action ayant pour but ou pour effet direct ou indirect, principal ou secondaire, de promouvoir l'activité de jeu, est restreinte par voie réglementaire dans le champ d'application indiqué au paragraphe 1 du présent article.*

4) *La fourniture gratuite, ou à un prix inférieur à celui du marché, de jetons, cartes, billets ou autres articles échangeables contre des espèces et qui permettent de participer au jeu est également limitée par voie réglementaire.*

5) *Dans les établissements où des jeux sont pratiqués, les consommateurs et les utilisateurs doivent obligatoirement avoir à leur disposition, dans un endroit visible et facilement accessible, des prospectus contenant les informations et les coordonnées d'institutions dédiées au traitement et à la réhabilitation des personnes souffrant de troubles addictifs liés au jeu. Le ministère du gouvernement de la Communauté valencienne compétent en matière de prévention et de traitement des dépendances établit le format et le contenu de ces prospectus.*

6) *Les médias publics dont le champ de diffusion est limité à tout ou partie du territoire de la Communauté valencienne s'abstiennent de diffuser de la publicité sur les activités de jeu, qu'il soit pratiqué de manière présentielle ou en ligne. Cette interdiction s'étend également aux services de la société de l'information, ainsi qu'à la diffusion de programmes et d'images dans lesquels les présentateurs, les collaborateurs ou les invités apparaissent en train de jouer, ou qui mentionnent ou montrent, de manière directe ou indirecte, des établissements, des salles ou des locaux associés au jeu, sauf lorsque ces programmes ou images ont pour but la prévention ou la sensibilisation au jeu pathologique ou à la ludopathie. Le ministère du gouvernement de la Communauté valencienne compétent en matière de jeu peut autoriser des exceptions à cette restriction dans le cas des jeux appartenant au secteur public ou réservés à l'État.*

7) *Des lignes d'aide, des subventions ou des incitations fiscales sont mises en place en faveur des organisations sportives, associations ou médias (en particulier en ligne) qui mènent des campagnes liées à la prévention et à la lutte contre la ludopathie. »*

– Deuxième disposition transitoire de la loi 1/2020 :

« Les autorisations accordées avant l'entrée en vigueur de la présente loi restent valables pendant la période pour laquelle elles ont été délivrées. L'éventuel renouvellement ou prorogation de ces autorisations après l'entrée en vigueur de la présente loi est subordonné au respect des exigences établies dans la présente loi et dans les règlements d'application, à l'exception, cependant, de l'exigence de distance entre les établissements de jeu, réglementée à l'article 45, paragraphe 6, de la présente loi. »

– Dixième disposition transitoire de la loi 1/2020 :

« Les nouvelles autorisations d'établissements de jeu et les nouvelles autorisations d'exploitation de machines de catégorie B ou de machines de divertissement avec prix, destinées à être installées dans des établissements relevant du secteur de l'hôtellerie, de la restauration et des cafés ou assimilés à celui-ci, sont suspendues pour une période maximale de 5 ans à compter de l'entrée en vigueur de la présente loi.

Si l'emplacement actuel d'un établissement de jeu ne respecte pas l'exigence de distance établie par l'article 45, paragraphe 5 de la présente loi lors du traitement de la demande de renouvellement d'autorisation, la suspension visée au paragraphe précédent n'est pas applicable à l'obtention d'une nouvelle autorisation sur un autre emplacement.

Au cours de cette période, le ministère du gouvernement de la Communauté valencienne compétent en matière de jeu coordonne une étude visant à analyser l'impact social et de santé publique des installations de jeu existantes (établissements de jeu spécifiques et machines de jeu dans les locaux relevant du secteur de l'hôtellerie, de la restauration et des cafés). En fonction des résultats de cette étude, le ministère du gouvernement de la Communauté valencienne compétent en matière de jeu propose des limitations, sur le territoire de la Communauté valencienne, du nombre et de la répartition admissibles des établissements de jeu et des machines de catégorie B ou des machines de divertissement avec prix destinées aux établissements relevant du secteur de l'hôtellerie, de la restauration et des cafés ou assimilés à celui-ci, en tenant compte de critères de santé publique, démographiques, socio-économiques et territoriaux. »

Le décret 97/2021, qui est l'acte réglementaire visé par le recours, contient quant à lui les articles suivants :

– *Article 4 – Demandes d'autorisation pour l'implantation de nouveaux établissements de jeu et pour l'ouverture de nouveaux établissements spécifiques de paris. « Au cours de la période d'applicabilité du premier alinéa de la dixième disposition transitoire de la loi 1/2020, les demandes de nouvelles autorisations pour de nouveaux établissements de jeu sont rejetées pour absence manifeste de fondement conformément à la réglementation de base établie par la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del procedimiento administrativo común de las administraciones públicas [loi 39/2015, du 1^{er} octobre 2015, sur la procédure administrative commune des administrations publiques] ».*

– *Article 5. Autorisations de renouvellement des licences des établissements de jeu ne respectant pas l'exigence de distance. « 1) En vue du renouvellement des licences des établissements de jeu qui ne respectent pas l'exigence de distance prévue à l'article 45, paragraphe 5, de la loi 1/2020, visé au deuxième alinéa de la dixième disposition transitoire de cette loi, les titulaires présentent à la*

direction territoriale du ministère du gouvernement de la Communauté valencienne compétent en matière de jeu de la province concernée la documentation pertinente afin de traiter l'autorisation correspondant au nouvel emplacement.

2) *Les établissements de jeu visés au paragraphe précédent dont l'autorisation expire entre la date d'entrée en vigueur de la nouvelle loi de régulation des jeux de hasard et le 31 octobre 2021 peuvent rester ouverts à titre temporaire et continuer à exercer leur activité là où ils sont implantés. À cette fin, ils présentent, avant cette expiration, une déclaration sur l'honneur dans laquelle ils indiquent se trouver dans cette situation temporaire ainsi que leur intention de maintenir la même activité dans le futur emplacement et de cesser l'activité de jeu dans les locaux où ils se trouvaient, cette activité ne pouvant se prolonger plus de neuf mois à compter de la date de présentation de cette déclaration. Dans le mois suivant l'obtention du renouvellement de l'autorisation, et sans dépasser en aucun cas la limite de neuf mois, l'exploitant ferme définitivement l'ancien local et en informe la sous-direction générale des jeux, qui procède à la radiation dudit local du registre correspondant. Faute de fermeture définitive volontaire de l'ancien local, l'établissement est fermé sans préjudice de l'application des sanctions éventuellement applicables. »*

– *Article 6. Procédure de renouvellement des licences des établissements de jeu qui ne respectent pas l'exigence de distance. [OMISSIS]*

[Procédure, organe administratif compétent, documentation à fournir et autres détails de nature strictement procédurale].

« 11. Une fois le permis d'exploitation accordé, l'ouverture de nouveaux établissements d'enseignement agréés visés à l'article 45, paragraphe 5, de la loi 1/2020, n'entraîne pas la fermeture des établissements de jeu concernés a posteriori par la limitation de distance. Le renouvellement de ces permis reste cependant soumis aux dispositions de cette loi. »

– *Article 9. Procédure d'autorisation pour l'installation et le remplacement de machines de jeu.*

« 1) *L'installation de machines de catégorie B ou de machines de divertissement avec prix dans des établissements relevant du secteur de l'hôtellerie, de la restauration et des cafés ou assimilés à celui-ci ne peut être autorisée que si l'autorisation d'exploitation correspondante a été obtenue ou demandée avant l'entrée en vigueur de la loi. »*

2) [OMISSIS]

3) [OMISSIS]

4) [OMISSIS] [Documentation à fournir et autres précision concernant les machines à remplacer ou provenant de certains locaux]

– *Article 18. Informations commerciales à l'extérieur des établissements de jeu.*

« 1) *Aucune publicité ne peut être apposée sur les façades, les fenêtres, les vitrines et les portes des établissements de jeu.*

2) *Les informations commerciales suivantes relative à l'établissement de jeu sont affichées sur ses façades, fenêtres, portes et vitrines :*

a) *La catégorie de l'établissement de jeu, parmi celles énoncées à l'article 45, paragraphe 3, de la loi 1/2020.*

b) *Le nom commercial ou la raison sociale de l'établissement, pour autant qu'ils ne fassent pas l'apologie du jeu, n'évoquent pas le jeu de manière élogieuse, n'incitent pas à la pratique du jeu de manière directe ou indirecte, et ne contiennent aucune allusion à la chance, à la fortune, au bonheur ou à tout autre terme, expression, sigle ou acronyme similaire ;*

c) *Les logotypes, les anagrammes, ainsi que les représentations de figures, d'objets ou d'éléments similaires sont soumis aux limitations énoncées au point b) du présent paragraphe et ne peuvent reproduire aucun élément lié directement ou indirectement au jeu, tel que les roulettes, les cartes à jouer, les cartes, les machines de divertissement et autres éléments similaires ;*

d) *Toute information requises par la législation en vigueur, telle que celle relative aux heures d'ouverture de l'établissement au public ou d'autres informations obligatoires.*

3) *Les établissements de jeu qui affichent des enseignes, emblèmes ou autres éléments similaires non conformes aux dispositions qui précèdent disposent d'un délai de trois mois, à compter de la date d'entrée en vigueur du présent décret, pour les adapter ou les supprimer. »*

Deuxièmement. – Le droit de l'Union.

– **Article 26 TFUE** (Troisième partie du traité, Titre I, « Le marché intérieur ») :

« 1) *L'Union adopte les mesures destinées à établir ou assurer le fonctionnement du marché intérieur, conformément aux dispositions pertinentes des traités.*

2) *Le marché intérieur comporte un espace sans frontières intérieures dans lequel la libre circulation des marchandises, des personnes, des services et des capitaux est assurée selon les dispositions des traités.*

3) *Le Conseil, sur proposition de la Commission, définit les orientations et conditions nécessaires pour assurer un progrès équilibré dans l'ensemble des secteurs concernés. »*

– **Article 49 TFUE** (Titre IV, chapitre 2, « Le droit d'établissement ») : « Dans le cadre des dispositions ci-après, les restrictions à la liberté d'établissement des ressortissants d'un État membre dans le territoire d'un autre État membre sont interdites. Cette interdiction s'étend également aux restrictions à la création d'agences, de succursales ou de filiales, par les ressortissants d'un État membre établis sur le territoire d'un État membre. »

La liberté d'établissement comporte l'accès aux activités non salariées et leur exercice, ainsi que la constitution et la gestion d'entreprises, et notamment de sociétés au sens de l'article 54, deuxième alinéa, dans les conditions définies par la législation du pays d'établissement pour ses propres ressortissants, sous réserve des dispositions du chapitre relatif aux capitaux. »

– **Article 56 TFUE** (Titre IV, chapitre 3, « Les services ») : « Dans le cadre des dispositions ci-après, les restrictions à la libre prestation des services à l'intérieur de l'Union sont interdites à l'égard des ressortissants des États membres établis dans un État membre autre que celui du destinataire de la prestation. »

Le Parlement européen et le Conseil, statuant conformément à la procédure législative ordinaire, peuvent étendre le bénéfice des dispositions du présent chapitre aux prestataires de services ressortissants d'un État tiers et établis à l'intérieur de l'Union. »

– **Article 106**, paragraphe 1, TFUE (Titre VII, chapitre 1, « Les règles de concurrence ») : « Les États membres, en ce qui concerne les entreprises publiques et les entreprises auxquelles ils accordent des droits spéciaux ou exclusifs, n'éditent ni ne maintiennent aucune mesure contraire aux règles des traités, notamment à celles prévues aux articles 18 et 101 à 109 inclus. »

– **Article 107**, paragraphe 1, TFUE (Titre VII, chapitre 1, « Les règles de concurrence ») : « [S]ont incompatibles avec le marché intérieur, dans la mesure où elles affectent les échanges entre États membres, les aides accordées par les États ou au moyen de ressources d'État sous quelque forme que ce soit qui faussent ou qui menacent de fausser la concurrence en favorisant certaines entreprises ou certaines productions. »

Troisièmement. – Arguments des parties.

A. – **Les requérantes soutiennent**, en substance, que la base légale des dispositions réglementaires attaquées (articles 4, 5, 6, 9 et 18 du décret 97/2021) n'est autre qu'une loi de la Communauté valencienne, à savoir, la loi 1/2020, et en particulier son article 45, paragraphe 5, ainsi que ses deuxième et dixième dispositions transitoires. Ces dispositions ayant rang de loi sont contraires aux articles 49 et 56 TFUE ainsi qu'aux articles 16 et 20 de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne (ci-après la « Charte »), en ce qu'elles constituent une restriction à la liberté d'établissement et à la libre prestation des

services consacrées par ces dispositions du droit de l'Union. Les requérantes font valoir que la réglementation de la Communauté valencienne ne permet pas aux entrepreneurs nationaux ou de l'Union d'exercer leur liberté d'établissement et de prestation de services en installant des établissements de jeu et des machines de catégorie B dans la Communauté valencienne, ni, bien entendu, de fournir librement leurs services, pour la simple raison que la loi 1/2020 l'interdit.

Une mesure restreignant la liberté d'établissement adoptée par un État membre peut être considérée comme légitime du point de vue du droit de l'Union à condition qu'elle respecte l'article 16 de la Charte (liberté d'entreprise) et qu'elle soit apte à garantir la réalisation des objectifs poursuivis sans aller au-delà de ce qui est nécessaire pour les atteindre, conditions qui, selon les requérantes, ne sont manifestement pas remplies par la législation valencienne. Celle-ci enfreint la liberté d'établissement, la libre prestation des services et la liberté d'entreprise au motif, parmi d'autres, qu'elle instaure au nom de l'intérêt général des mesures qui ne sont pas nécessaires et sont en tout état de cause disproportionnées, dans la mesure où il existe déjà une réglementation détaillée sur l'exploitation des établissements de jeu qui interdit expressément l'entrée et la présence de mineurs à peine de sanctions strictes. Le législateur national [en l'occurrence, les Cortes Valencianas (Parlement de la Communauté valencienne, Espagne)] ne fait valoir aucune raison impérieuse d'intérêt général susceptible de justifier une restriction aussi inutile et disproportionnée que celle prévue dans la première * disposition transitoire de la loi 1/2020. À l'appui de leur position, les requérantes invoquent plusieurs décisions de la Cour, dont les arrêts du 6 mars 2007, *Placanica e.a.* (C-338/04, C-359/04 et C-360/04, EU:C:2007:133), du 30 avril 2014, *Pfleger e.a.* (C-390/12, EU:C:2014:281), et du 11 décembre 2014, *Commission/Espagne* (C-678/11, EU:C:2014:2434).

B. – Le **conseil de la Communauté valencienne**[, qui cite à cet égard les arrêts du Tribunal Supremo (Cour suprême) du 10 mars 2020 (pourvoi 3891/2017), du 19 mai 2020 (pourvoi 3875/2020) et du 28 mai 2020 (pourvoi 3880/2017),] demande à l'inverse de constater l'irrecevabilité du recours, dans la mesure où les requérantes cherchent en réalité à soumettre la loi 1/2020 à un processus de révision contraire à la jurisprudence du Tribunal Supremo (Cour suprême, Espagne). En tout état de cause, la Communauté valencienne soutient, en substance, que les articles 4, 5, 6 et 9 du décret 97/2021, qui met en œuvre les dispositions de la loi 1/2020, sont pleinement compatibles avec le droit de l'Union et satisfont au critère de proportionnalité (adéquation, nécessité et proportionnalité) établi tant dans la législation nationale (législation nationale sur l'unité du marché) que dans la jurisprudence constante de la Cour (la Communauté valencienne invoque à cet égard l'arrêt du 8 septembre 2009, *Liga Portuguesa de Futebol Profissional et Bwin International*, C-42/07, EU:C:2009:519).

* Ndt. : conforme à l'original.

La nécessité des mesures relatives au renouvellement des licences et des autorisations instaurées par les articles 4, 5, 6 et 9 du décret 97/2021, en exécution des dispositions de la loi 1/2020, tient à l'importance capitale de la réduction de l'exposition des mineurs à l'offre de jeux de hasard sur leurs itinéraires quotidiens vers les établissements d'enseignement, dès lors que cette situation conduit à normaliser les établissements de jeu en tant que lieux de divertissement dans leur modèle de loisirs collectifs, comme l'ont conclu les études et rapports fournis. En ce sens, le rapport n° 28/20030 de la Secretaría del Consejo para la Unidad de Mercado (secrétariat du Conseil de l'unité du marché, Espagne) du 11 mars 2021, versé au dossier de la procédure, qualifie de restrictions adéquates, nécessaires et proportionnées la mesure imposant une distance minimale de 500 mètres entre les salles de bingo, les établissements de jeu et les établissements de divertissement, ainsi que les mesures restrictives relatives aux machines de catégorie B ou aux machines de divertissement avec prix installées dans les établissements relevant du secteur de l'hôtellerie, de la restauration et des cafés ou assimilés à celui-ci.

Le travail de prévention destiné à éviter le développement de comportements addictifs associés aux jeux de hasard, en particulier à l'adolescence, est d'une importance capitale. Si l'interdiction expresse de l'accès des mineurs à ces établissements est importante et constitue un bon point de départ, il n'est pas moins important d'éviter la surexposition des mineurs à ce type de lieux, car réduire leur exposition sur leurs itinéraires quotidiens vers les centres d'enseignement évitera la normalisation de ces établissements de jeu en tant que lieux de divertissement dans leur modèle de loisirs collectifs, comme cela est réitéré à plusieurs reprises dans le dossier administratif.

En outre, il convient de rappeler l'étude « Jóvenes, juegos de azar y apuestas. Una aproximación cualitativa » (« Jeunes, jeux de hasard et paris. Une approche qualitative »), publiée en 2020 par le Centro Reina Sofía para la Infancia y la Adolescencia (Centre Reina Sofía en faveur des enfants et adolescents) et la Fundación de Ayuda contra la Drogadicción (Fondation d'aide contre la dépendance aux drogues), versée au dossier et mentionnée dans le préambule de la loi 1/2020, selon laquelle l'un des principaux facteurs de risque de développement de la dépendance au jeu chez les jeunes et les adolescents est l'incorporation de la pratique du jeu dans le modèle de loisirs normalisé de la jeunesse.

En ce qui concerne les mesures relatives à la publicité (article 18 du décret attaqué, qui met en œuvre l'article 8 de la loi 1/2020), le droit à la santé prime d'autres droits économiques tels que la liberté d'entreprise, car il est évident que la consommation de jeux de hasard et de paris a un fort impact sur la santé, en particulier chez les enfants, les adolescents et les autres groupes vulnérables, comme le Tribunal Supremo (Cour suprême) l'a jugé dans son arrêt du 3 janvier 2011 (pourvoi R-185/2007), précisément rendu en application de la jurisprudence de la Cour et notamment de l'arrêt du 25 juillet 1991, Aragonesa de Publicidad Exterior et Publivía (C-1/90 et C-176/90, EU:C:1991:327).

Le conseil de l'administration de la Communauté valencienne ne s'est pas opposé à ce que le renvoi préjudiciel proposé entraîne la suspension de la procédure.

Quatrièmement. – La jurisprudence de la Cour et du Tribunal Supremo (Cour suprême) comme références du renvoi préjudiciel.

La Cour a posé des limites au pouvoir discrétionnaire conféré aux États membres pour déterminer les objectifs et les instruments de leur politique en matière de jeux de hasard, en exigeant que les restrictions imposées par les autorités nationales respectent les exigences suivantes :

- a) Les restrictions doivent en tout état de cause être appliquées de manière non discriminatoire ;
- b) Elles doivent être cohérentes et aptes à assurer la réalisation des objectifs invoqués par les autorités nationales ;
- c) Les restrictions imposées doivent être proportionnées et ne pas aller au-delà de ce qui est nécessaire pour atteindre le ou les objectifs qui président à leur adoption ;
- d) Les autorités étatiques ne peuvent pas agir de manière arbitraire et sont soumises, notamment, à une obligation de transparence assortie de certaines exceptions.

a) L'interdiction de la discrimination.

L'interdiction de la discrimination fondée sur la nationalité est une valeur de l'Union européenne et un principe fondamental du droit l'Union, comme l'établissent les articles 2 et 3 TUE ainsi que les articles 18 et suivants du traité FUE, ce principe étant expressément reconnu par la Charte en son article 21.

Ceci explique que la Cour se soit montrée particulièrement rigoureuse en exigeant que les restrictions imposées par les États ne soient pas discriminatoires en raison de la nationalité et que seules celles qui affectent indistinctement les intéressés, quel que soit l'État membre dans lequel ils sont établis, soient considérées comme légitimes.

Bien que les restrictions imposées par les réglementations étatiques aient été conformes à ce principe dans la quasi-totalité des affaires en matière jeux de hasard portées devant la Cour, celle-ci a parfois constaté que ce n'était pas le cas. En ce sens, la Cour a constaté l'incompatibilité de la législation des États avec le droit de l'Union dans certains litiges relatifs à la fiscalité des jeux de hasard. Dans l'arrêt du 13 novembre 2003, Lindman (C-42/02, EU:C:2003:613), la Cour a ainsi constaté le caractère discriminatoire de la législation fiscale finlandaise, qui reconnaissait l'exonération fiscale des gains des loteries organisées en Finlande tout en soumettant à taxation les lots remportés dans d'autres États, en

l'occurrence, la Suède. La Cour a reconnu que la fiscalité directe relève de la compétence des États membres, mais a cependant ajouté que cette compétence doit être exercée dans le respect du droit de l'Union. Après avoir constaté que le traitement fiscal des loteries étrangères était différent de celui des loteries finlandaises, la Cour a jugé, sur cette base, que la législation en cause revêtait un caractère discriminatoire et était incompatible avec le droit de l'Union.

Cette motivation a été reprise dans l'affaire C-153/08 Commission/Espagne, qui remettait en cause la conformité au droit de l'Union de la loi espagnole relative à l'impôt sur le revenu des personnes physiques. Celle-ci prévoyait une exonération fiscale applicable uniquement aux gains distribués par certains organismes publics et entités à but non lucratif exerçant des activités à caractère social ou d'assistance établis en Espagne. La Cour a jugé que cette législation constituait une restriction discriminatoire contraire à la libre prestation des services, car elle portait préjudice aux prestataires de services de jeux de hasard établis dans des États membres autres que l'Espagne.

La Cour a jugé qu'une telle restriction n'est pas indistinctement applicable, mais revêt un caractère discriminatoire, et a en outre souligné que celle-ci ne saurait être justifiée par des raisons impérieuses d'intérêt général, telles que la protection de l'ordre social ou la protection des consommateurs. Toutefois, la Cour a nuancé son propos et a précisé dans l'arrêt du 6 octobre 2009, Commission/Espagne (C-153/08, EU:C:2009:618), que cette conclusion ne saurait valoir pour tous les organisateurs de loteries, de jeux et de paris établis dans un État membre autre que le Royaume d'Espagne, mais uniquement pour ceux poursuivant les mêmes objectifs que les organismes et entités énumérés à la disposition en cause.

La problématique soulevée dans l'affaire C-64/08, Engelmann, est encore plus importante. Cette affaire portait sur la conformité au droit de l'Union de la législation autrichienne qui imposait aux concessionnaires de casinos d'adopter la forme juridique d'une société anonyme et les obligeait à établir leur siège social en Autriche. La Cour a constaté que cette dernière obligation constituait une restriction à la liberté d'établissement au sens de l'article 49 TFUE en ce qu'elle opérait une discrimination envers les opérateurs dont le siège se trouve dans un autre État membre et empêchait ces opérateurs d'exploiter, par l'intermédiaire d'une agence, d'une succursale ou d'une filiale, des établissements de jeu en Autriche. La Cour a ajouté que, si cette obligation n'empêche pas de se porter candidat à une concession, puisqu'elle ne pèse que sur l'adjudicataire de celle-ci, elle peut avoir un effet dissuasif auprès des prestataires de services établis dans d'autres États membres. La Cour a jugé que l'objectif invoqué par les autorités autrichiennes pour motiver une telle restriction (à savoir, permettre un contrôle efficace des opérateurs actifs dans le secteur des jeux de hasard, dans le but de prévenir l'exploitation de ces activités à des fins criminelles ou frauduleuse) n'est pas justifié et que l'exclusion catégorique des opérateurs ayant leur siège dans un autre État membre était disproportionnée et discriminatoire.

b) L'adéquation des restrictions aux objectifs de la politique en matière de jeux de hasard.

Comme nous l'avons indiqué, la compétence conférée aux États membres de fixer les objectifs de leur politique nationale en matière de jeux de hasard comprend également la détermination des mesures nécessaires à la réalisation de l'objectif poursuivi. À cette fin, les États disposent d'une marge d'appréciation assurément large, mais limitée par les exigences d'adéquation et de proportionnalité établies par la jurisprudence de l'Union.

Conformément à l'exigence d'adéquation, les réglementations nationales prévoyant des mesures restrictives ou des entraves au marché intérieur doivent être cohérentes avec le but poursuivi et doivent être justifiables au regard de l'objectif qui sous-tend la restriction en question. De manière générale, une législation nationale n'est propre à garantir la réalisation de l'objectif invoqué que si elle répond véritablement au souci de l'atteindre de manière cohérente et systématique.

La Cour a jugé qu'il appartient aux juridictions nationales d'apprécier la cohérence et l'homogénéité des réglementations nationales, en précisant qu'elles doivent apprécier l'adéquation des mesures aux finalités d'intérêt général qu'elles poursuivent. À cette fin, la Cour rappelle que cette appréciation doit être effectuée selon une logique qui exige : 1) la prise en compte, d'une manière globale ou conjointe, des objectifs poursuivis par les autorités nationales de l'État membre concerné, et 2) l'examen séparé de chacune des restrictions imposées par la législation nationale afin de déterminer si elles sont aptes à garantir la réalisation des objectifs invoqués.

Ben qu'elle ait itérativement rappelé qu'il appartient aux juridictions nationales de s'assurer que les restrictions en cause dans chaque affaire répondent réellement aux objectifs sur lesquels elles sont fondées, la Cour est généralement encline à considérer que les mesures adoptées par les autorités nationales sont cohérentes. La cohérence des restrictions imposées a cependant été ouvertement remise en question à certaines occasions, comme dans l'affaire Gambelli e.a., C-243/01, dans laquelle la Cour a jugé que, « *dans la mesure où les autorités d'un État membre incitent et encouragent les consommateurs à participer aux loteries, aux jeux de hasard ou aux jeux de paris afin que le trésor public en retire des bénéfices sur le plan financier, les autorités de cet État ne sauraient invoquer l'ordre public social tenant à la nécessité de réduire les occasions de jeu pour justifier des mesures telles que celles en cause au principal* ». La Cour a également jugé que la décision prise par les autorités italiennes de renouveler automatiquement, sans appel d'offres, les concessions nécessaires à la gestion et à l'exploitation des paris hippiques ne répondait pas à l'objectif de prévention des activités frauduleuses ou criminelles des opérateurs de jeux.

Dans l'arrêt du 8 septembre 2010, Stoß e.a. (C-316/07, C-358/07 à C-360/07, C-409/07 et C-410/07, EU:C:2010:504), la Cour s'est interrogée sur la cohérence

des monopoles publics en matière de paris sportifs instaurés par les Länder allemands de Hesse et de Baden-Württemberg dans le but de prévenir l'incitation à des dépenses excessives liées au jeu et de lutter contre la ludopathie. À cet égard, la Cour s'est ralliée à l'approche des juridictions de renvoi, qui doutaient de la conformité du monopole avec les objectifs de la législation qui le protège, en constatant ce qui suit : 1) la publicité pour d'autres types de jeux de hasard par le titulaire du monopole relatif aux paris sur les compétitions sportives ne se limitait pas à ce qui était nécessaire pour canaliser correctement le jeu, mais encourageait la propension des consommateurs au jeu et stimulait leur participation active à celui-ci à des fins de maximisation des recettes escomptées de telles activités ; 2) l'exploitation d'autres jeux de hasard présentant un risque d'assuétude supérieur à celui des paris sportifs exploités dans le cadre du monopole était laissée à des opérateurs privés agréés ; et 3) les autorités nationales menaient ou toléraient des politiques d'expansion de l'offre d'autres types de jeux de hasard présentant un risque d'assuétude supérieur à celui des paris sportifs soumis au monopole en cause.

En ce qui concerne l'exigence d'adéquation, l'analyse réalisée par la Cour dans l'arrêt du 3 juin 2010, *Ladbrokes Betting & Gaming et Ladbrokes International* (C-258/08, EU:C:2010:308) est très illustrative. Cette affaire portait sur la conformité au droit de l'Union de la législation néerlandaise établissant un système d'exclusivité en faveur d'un seul opérateur pour organiser ou promouvoir des jeux de hasard. Le Hoge Raad der Nederlanden (Cour suprême, Pays-Bas) doutait du caractère cohérent et systématique d'une réglementation qui, bien qu'ayant pour objectifs la protection des consommateurs et la lutte contre la fraude et la dépendance au jeu, permettait aux titulaires de droits exclusifs d'étendre leur offre de jeux de hasard et d'utiliser des messages publicitaires pour rendre celle-ci plus attrayante.

Afin de dissiper ces doutes, la Cour a rappelé que la poursuite simultanée de deux objectifs (à savoir, la protection des consommateurs et la prévention de la criminalité et de la fraude dans le domaine des jeux de hasard) nécessite la recherche d'un juste équilibre entre ces deux objectifs. Comme l'indiquait déjà l'arrêt du 6 mars 2007, *Placanica e.a.* (C-338/04, C-359/04 et C-360/04, EU:C:2007:133), une politique d'expansion contrôlée dans le secteur des jeux de hasard, visant effectivement à la canalisation de l'envie de jouer dans des circuits légaux, est cohérente avec l'objectif de prévention de la fraude et de la criminalité.

Pour ce faire, les opérateurs autorisés doivent constituer une alternative fiable et attrayante au jeu clandestin, de sorte qu'ils doivent pouvoir offrir une gamme de jeux étendue, se livrer à une publicité d'une certaine envergure, et recourir à de nouvelles techniques de distribution. Une telle politique d'expansion contrôlée du secteur des jeux de hasard est cependant difficilement compatible avec l'objectif de protection des consommateurs contre le jeu compulsif. Elle ne saurait dès lors être considérée comme cohérente que si les activités illégales présentent une dimension considérable et si les mesures adoptées visent à canaliser l'envie de jouer des consommateurs dans des circuits légaux, et non à augmenter les recettes

provenant des jeux de hasard autorisés, qui ne constitue qu'une conséquence bénéfique accessoire.

c) Le principe de proportionnalité.

La proportionnalité est l'un des principes directeurs du droit de l'Union et son application opère à deux niveaux distincts : d'une part, elle contribue à définir l'étendue des compétences de l'Union et les conditions de leur exercice, conformément aux dispositions de l'article 5, paragraphe 4, TUE ; d'autre part, elle a une incidence sur le contenu et les limites des droits fondamentaux, aspect sur lequel la Cour s'est abondamment prononcée et auquel l'article 52 de la Charte se réfère expressément. Cette dimension de limitation de l'intervention publique fait que le principe de proportionnalité est [OMISSIS] constitué des éléments suivants :

- L'adéquation, en vertu de laquelle les mesures adoptées au niveau de l'État doivent être aptes à réaliser l'objectif poursuivi ;
- la nécessité, qui exige qu'il n'y ait pas d'autre mesure moins restrictive pour atteindre le but recherché, étant entendu qu'en présence de plusieurs alternatives, il est nécessaire de choisir la moins restrictive ;
- la proportionnalité au sens strict, en vertu de laquelle les avantages de la mesure pour l'intérêt général doivent en tout état de cause l'emporter sur les atteintes qu'elle porte à d'autres droits.

La jurisprudence de l'Union en matière de jeux de hasard a insisté sur le fait que la nécessité et la proportionnalité des mesures adoptées par un État membre doivent être évaluées uniquement à la lumière des objectifs poursuivis et du niveau de protection que les autorités nationales concernées entendent garantir. À cet égard, la Cour considère que le contrôle de proportionnalité ne requiert pas qu'une mesure restrictive corresponde à une conception partagée par l'ensemble des États membres en ce qui concerne les modalités de protection de l'intérêt légitime concerné.

Cette conclusion est tout à fait cohérente avec la conception des jeux de hasard défendue par la Cour et, en particulier, avec la reconnaissance du pouvoir des États de concevoir et de mettre en œuvre leurs propres politiques nationales dans ce domaine. Il est donc extrêmement difficile de tirer des conclusions générales sur la proportionnalité des restrictions imposées dans chaque cas par les États, car ce point est notoirement dominé par la casuistique et la Cour rappelle que c'est aux autorités judiciaires de l'État concerné qu'il appartient d'apprécier la proportionnalité.

Dans un premier temps, la Cour a choisi de ne pas analyser en détail la proportionnalité de mesures spécifiques et s'est abstenue de porter des jugements explicites sur cette question. À cet égard, la Cour a jugé dans les arrêts du 24 mars

1994, Schindler (C-275/92, EU:C:1994:119), et du 21 septembre 1999, Läärä e.a. (C-124/97, EU:C:1999:435), que le monopole sur les loteries instauré par la législation britannique et l'octroi de droits exclusifs pour l'exploitation de machines à sous prévu par la législation finlandaise n'étaient pas disproportionnés. Cependant, depuis l'affaire Gambelli e.a., C-243/01, et surtout depuis l'arrêt du 6 mars 2007, Placanica e.a. (C-338/04, C-359/04 et C-360/04, EU:C:2007:133), la Cour examine cette question de manière plus approfondie et systématique et a parfois été jusqu'à remettre en cause la proportionnalité de certaines mesures imposées par les États. Dans l'arrêt du 6 mars 2007, Placanica e.a. (C-338/04, C-359/04 et C-360/04, EU:C:2007:133), la Cour a considéré que l'exigence d'une autorisation de police était tout à fait proportionnée à l'objectif poursuivi (à savoir, éviter que les opérateurs actifs dans le secteur des jeux de hasard ne soient impliqués dans des activités criminelles ou frauduleuses) et qu'une telle mesure était appropriée en ce qu'elle soumettait ces opérateurs à un contrôle initial et à une surveillance continue. Toutefois, tant dans l'affaire Placanica e.a. que dans l'affaire Gambelli e.a., l'interdiction d'exploiter des paris sportifs faite aux sociétés anonymes cotées sur les marchés réglementés d'autres États a été jugée disproportionnée, car cette mesure allait au-delà de ce qui était nécessaire pour atteindre l'objectif consistant à empêcher les opérateurs de jeux de hasard d'être impliqués dans des activités frauduleuses ou criminelles. La Cour a notamment relevé qu'il existait des moyens moins restrictifs pour contrôler les comptes et les activités de ces sociétés et que les difficultés d'identification des personnes exerçant un contrôle sur ces sociétés pouvaient être contournées par la collecte d'informations sur leurs représentants ou leurs principaux actionnaires.

Cette détermination accrue de la Cour lors de l'évaluation de la proportionnalité des restrictions imposées par les réglementations nationales en matière de jeux de hasard l'a amenée à remettre en question le respect de cette exigence dans des arrêts ultérieurs. Dans l'arrêt du 13 septembre 2007, Commission/Italie (C-260/04, EU:C:2007:508), la Cour a ainsi jugé que le renouvellement automatique par les autorités italiennes, sans appel d'offres, des concessions nécessaires à l'exploitation des paris hippiques était disproportionné, et dans l'arrêt du 6 octobre 2009, Commission/Espagne (C-153/08, EU:C:2009:618), elle a jugé qu'une législation prévoyant des exonérations fiscales pour les gains distribués par certains opérateurs nationaux, mais pas pour ceux distribués par des institutions similaires établies en dehors de l'Espagne, était également disproportionnée. En outre, dans l'arrêt du 9 septembre 2010, Engelmann (C-64/08, EU:C:2010:506), qui est l'un des derniers rendus dans ce domaine, la Cour a considéré que l'exigence établie par la législation autrichienne qui imposait aux concessionnaires exploitant des casinos d'avoir leur siège social en Autriche était disproportionnée.

Cette approche plus détaillée et exhaustive n'a pas empêché la Cour de confirmer la proportionnalité d'autres restrictions imposées dans ce domaine par les autorités nationales. En ce sens, il convient de citer la validation du système néerlandais de licences exclusives pour l'exploitation de paris sportifs dans l'arrêt du 3 juin 2010,

Sporting Exchange (C-203/08, EU:C:2010:307), dans lequel la Cour a souligné que la décision de n'autoriser qu'un seul opérateur simplifie le contrôle et empêche qu'une concurrence accrue, susceptible d'entraîner une accentuation de la dépendance au jeu, ne s'installe entre plusieurs opérateurs.

Pour conclure l'analyse de cette question, il est intéressant de mentionner les lignes directrices et les indications adressées aux autorités nationales dans l'arrêt du 8 septembre 2010, Stoß e.a. (C-316/07, C-358/07 à C-360/07, C-409/07 et C-410/07, EU:C:2010:504), en ce qui concerne le monopole en matière de paris sportifs établi par plusieurs Lander allemands. La Cour a rappelé, tout d'abord, que la création d'un monopole n'exige pas que les autorités de l'État membre justifient avoir réalisé une étude portant sur la proportionnalité de cette mesure, antérieurement à la mise en place du monopole en question. La Cour a également ajouté qu'un système d'autorisation pour un seul opérateur (monopole ou droits exclusifs) simplifie le contrôle de l'offre de jeux de hasard et offre de plus grandes garanties d'efficacité que les systèmes prévoyant une exploitation par des opérateurs privés en situation de concurrence.

Nonobstant les vertus de ce modèle réglementaire, la Cour a rappelé que l'établissement d'un monopole est une mesure très restrictive, qui ne saurait se justifier qu'en vue d'assurer un niveau de protection des consommateurs particulièrement élevé. La Cour a par conséquent souligné que le cadre réglementaire doit garantir que le titulaire du monopole sera à même de poursuivre l'objectif au moyen d'une offre quantitativement mesurée, qualitativement aménagée en fonction dudit objectif, et soumise à un contrôle strict de la part des autorités publiques.

Pour examiner la problématique à l'origine du renvoi préjudiciel, il convient également de relever l'importance de la jurisprudence établie par le Tribunal Supremo (Cour suprême) dans son arrêt 1408/2019 du 22 octobre 2019 (pourvoi 4238/2018), qui a confirmé l'arrêt de l'Audiencia Nacional (Cour centrale, Espagne) du 8 mars 2018. Ce dernier arrêt avait annulé l'article 4, paragraphe 1, du decreto 55/2015, de 30 de abril, por el que se aprueba el Reglamento de Salones Recreativos y Salones de Juego (décret de la Communauté valencienne 55/2015, du 30 avril 2015, portant approbation du règlement des établissements de jeu et de divertissement), qui imposait la distance de 800 mètres entre les établissements de jeu, en raison de son manque de justification et de son caractère disproportionné. Le Tribunal Supremo (Cour suprême) a motivé sa décision comme suit : *« Comme nous l'avons vu, l'article 5 de la loi 20/2013 exige, aux fins qui nous intéressent, que l'administration justifie la proportionnalité des restrictions imposées au regard du motif d'intérêt général invoqué pour les mettre en place. Il convient de souligner que la restriction concrète visée dans le litige (distance minimale de 800 mètres entre les établissements de jeu) constitue non seulement une limitation incontestable, mais entraîne également un durcissement significatif de la restriction imposée par la réglementation antérieure de la Communauté valencienne, puisque, comme*

l'indique l'arrêt attaqué, le décret antérieur 44/2007, du 20 avril 2007, fixait dans son article 4, paragraphe 1, une distance minimale de 200 mètres.

Il est vrai que le décret de la Communauté valencienne 55/2015 n'offre pas d'informations ou de motifs susceptibles d'être considérés comme suffisants pour satisfaire à cette exigence de justification en ce qui concerne la restriction spécifique imposée aux articles 4, paragraphe 1, 9, paragraphe 2, sous b), et paragraphe 3, ainsi que le durcissement que cette mesure représente par rapport à la réglementation antérieure.

Comme nous l'avons vu, le préambule du décret indique seulement que la distance minimale entre les établissements de jeu est augmentée "(...) pour éviter la concentration d'établissements de jeu" et que "des raisons d'ordre public recommandent d'établir la restriction susmentionnée".

Dans la section précédente, nous avons signalé que ces brèves indications dans le préambule du décret doivent être comprises comme étant complétées par, et fusionnées avec, les dispositions de la Ley 13/2011, de 27 de mayo, de regulación del juego [loi 13/2011, du 27 mai 2011, sur la réglementation des jeux de hasard], et de la Ley 4/1998, de 3 de junio, del Juego de la Comunidad Valenciana [loi 4/1998, du 3 juin 1998, sur les jeux de hasard dans la Communauté valencienne]. À travers cette interprétation, qui fusionne des règles de rang et d'origine différents, nous avons conclu que la nécessité d'une action administrative consistant à établir des distances minimales entre les établissements dédiés aux jeux de hasard doit être considérée comme étant suffisamment justifiée. Une telle interprétation intégratrice ne permet cependant pas de considérer que la proportionnalité de la mesure spécifique imposée (800 mètres de séparation entre les établissements) est également établie.

Pour l'heure, ces explications laconiques du préambule du décret de la Communauté valencienne sont manifestement insuffisantes pour justifier la mesure spécifique consistant en une distance minimale de 800 mètres, qui, comme nous l'avons vu, a considérablement durci la restriction imposée par la réglementation antérieure. Sur ce point, l'insuffisance du décret ne peut être considérée comme étant complétée par, ni fusionnée avec, les dispositions des lois étatiques et des communautés autonomes sur les jeux de hasard, car celles-ci ne prévoient rien qui puisse servir cet objectif.

[OMISSIS] [Rétération du caractère insuffisamment justifié de la mesure] ».

L'arrêt précité expose également, à la lumière de la réglementation de l'Union et afin de garantir l'unité du marché, que les mesures restreignant l'activité exercée par les établissements de jeu sont soumises à l'exigence de justification et de proportionnalité dans la mesure où elles peuvent affecter [leur] liberté d'établissement, en précisant ce qui suit :

[OMISSIS] [Le droit de l'Union et la Cour admettent l'adoption de restrictions dans ce domaine ; rappel de l'exigence de justification et de proportionnalité des restrictions].

Cinquièmement. – Motivation du renvoi préjudiciel devant la Cour.

Dans le contexte et sur les bases développées dans la section précédente, la cour de céans est tenue de fournir une motivation et des raisons justifiant de manière adéquate le renvoi préjudiciel au regard des doutes et des questions spécifiques déférées à la Cour.

La cour de céans estime qu'une décision de la Cour est nécessaire pour pouvoir statuer dans la présente procédure, qui concerne certaines dispositions d'un règlement d'application d'une autre norme ayant rang de loi, à savoir, le décret 97/2021, qui met en œuvre la loi 1/2020. Compte tenu des conclusions des requérantes, la cour de céans doit inévitablement se prononcer sur la légalité des articles précités de l'acte administratif et, par conséquent, sur l'opportunité de faire droit à la demande d'annulation de ces dispositions. La décision que la cour de céans prendra dans cette affaire dépend manifestement de la question de savoir si l'interprétation correcte des règles de l'Union permet de constater que la *législation nationale supérieure* (en l'occurrence, la législation de la Communauté valencienne) est conforme aux principes et aux préceptes du droit de l'Union.

Pour ce faire, la cour de céans se doit essentiellement d'évoquer les principes incontestables du droit de l'Union qui devraient aider à étayer les questions préjudicielles, en examinant s'ils sont respectés par les dispositions en cause. L'appréciation de la validité de ces dispositions dépend de cette analyse.

Ces principes du droit de l'Union, qui entrent en jeu pour motiver le renvoi préjudiciel, doivent être respectés afin que les mesures de restriction des activités récréatives, prises en vue d'atteindre les objectifs économiques, sanitaires et sociaux qui les sous-tendent ainsi que les niveaux de protection des consommateurs que les pouvoirs publics entendent instaurer, soient compatibles avec la protection des lignes directrices consacrées par lesdits principes, de manière à ne pas porter atteinte à la primauté qui doit être donnée au droit de l'Union sur les réglementations nationales des États membres. Ces principes sont, concrètement, les suivants : A) le principe de proportionnalité, sous l'angle du caractère adéquat, non discriminatoire et nécessaire des mesures et de leur aptitude à réaliser les objectifs qu'elles poursuivent ; B) les principes de liberté d'entreprise, de liberté d'établissement, de libre accès au marché et de libre exercice des activités ; C) le principe de traitement uniforme et d'unité du marché, indépendamment de la nature privée ou publique de l'opérateur économique, tout avantage susceptible de fausser la concurrence et de favoriser le secteur public étant interdit ; D) le tout, en combinaison avec l'interdiction de toute discrimination et de tout avantage de nature à fausser la concurrence ou entraînant des formes déguisées de monopole d'État.

Tout ce qui concerne la justification des restrictions instaurées par les dispositions attaquées conformément à l'explication fournie dans l'exposé des motifs du décret attaqué, ainsi que les conséquences ou effets négatifs découlant de l'application de cette réglementation, doit être écarté de notre motivation des questions préjudicielles. Toute suggestion visant à trancher ces questions par la voie d'un renvoi préjudiciel reviendrait à ramener l'action de la Cour au même niveau que celle des juridictions nationales. Il est bien connu que le renvoi préjudiciel, en tant que mécanisme accessoire à un litige principal, investit la Cour de la compétence d'assurer une application correcte, uniforme et homogène des règles du droit de l'Union, en évitant des interprétations différentes de ces règles. Le mécanisme du renvoi préjudiciel n'investit cependant pas la Cour de la compétence de donner la solution de l'affaire. Cette solution doit tenir compte non seulement de l'interprétation de la Cour, mais aussi, entre autres facteurs ou éléments, des arguments des parties ainsi que des preuves produites au cours de la procédure, dont l'appréciation incombe à la juridiction nationale de renvoi.

Sous l'angle du caractère proportionné, adéquat et nécessaire des mesures ainsi que de leur aptitude à réaliser les objectifs poursuivis, et sous réserve, naturellement, de la réponse qui sera fournie à la première question préjudicielle, la cour de céans estime *prima facie* que l'instauration d'un régime de distances minimales (fixées à 500 mètres entre deux établissements de jeu et à 850 mètres entre un établissement de jeu et un établissement d'enseignement) pourrait être incompatible avec le droit de l'Union lorsque le corpus réglementaire prévoit déjà d'autres mesures moins restrictives, mais qui peuvent être considérées comme tout aussi efficaces et aptes à réaliser l'objectif de protection des consommateurs et, en particulier, des mineurs, telles que :

a) L'interdiction d'accès et de participation aux jeux faite aux mineurs, aux personnes frappées d'incapacité juridique par décision judiciaire définitive, aux dirigeants d'entités sportives et aux arbitres des activités sur lesquelles portent les paris, aux dirigeants et aux actionnaires des sociétés de paris, aux personnes portant une arme, aux personnes en état d'ébriété ou sous l'influence de substances psychotropes susceptibles de perturber le déroulement des jeux, ainsi qu'aux personnes inscrites au registre des personnes exclues de l'accès aux jeux de hasard (articles 18 et 19 de la loi 1/2020).

b) L'interdiction de la publicité, de la promotion ou du parrainage et de tout type de promotion commerciale, y compris la promotion télématique à travers les réseaux sociaux, ainsi que l'interdiction de la promotion des jeux de hasard à l'extérieur des établissements, de la publicité statique sur les voies publiques et les moyens de transport, des affiches ou des images sur quelque support que ce soit, comme le prévoit l'article 18 de la loi 1/2020, dont la cour de céans considère qu'elles ne sont pas contraires à la réglementation de l'Union et à la jurisprudence de la Cour.

La cour de céans considère, toujours *prima facie*, qu'il n'est pas nécessaire de reproduire les mesures restrictives existantes précitées dès lors que celles-ci sont

jugées aptes à atteindre les objectifs poursuivis par la norme et sont considérées comme moins préjudiciables et plus conformes aux principes de liberté d'entreprise, de liberté d'établissement, de libre accès au marché et de libre exercice des activités. Les dispositions du droit de l'Union qui accordent la primauté à ces principes (articles 26, 49 et 56 TFUE) ont pour objectif de les protéger et servent d'instruments utiles pour atteindre les mêmes fins sans sacrifier de droits ni leur porter atteinte.

Si ces mesures restrictives consistant en l'observation des distances que les établissements de jeu et paris sont tenus de respecter entre eux enfreignent l'exigence de proportionnalité, la même conclusion semble s'imposer en ce qui concerne les solutions prévoyant que les établissements déjà installés sans respecter une distance de 850 mètres entre établissements de jeu et établissements scolaires sont tenus de s'y conformer lorsqu'ils demandent le renouvellement de leur licence ou de leur autorisation après l'entrée en vigueur de la loi 1/2020 précitée. Cette loi impose en effet de manière rétroactive une distance de 850 mètres qui, selon l'arrêt du Tribunal Supremo (Cour suprême) du 22 octobre 2019 précité, est déjà intrinsèquement disproportionnée. La même conclusion s'impose également en ce qui concerne le moratoire sur l'octroi de nouvelles licences pour les établissements de jeu et de nouvelles autorisations pour l'exploitation de machines à sous pendant une durée de 5 ans à partir de l'entrée en vigueur de la loi 1/2020, prévu dans la dixième disposition transitoire de ladite loi. En effet, une telle suspension pour une période aussi longue équivaut en quelque sorte à sacrifier le droit d'exercer une activité licite. Par leur nocivité et leur rigueur, de telles mesures semblent entraîner la suppression de véritables droits tels que le libre accès au marché ainsi que la liberté d'établissement de sociétés et d'entreprises, ce qui est contraire aux dispositions du traité FUE qui motivent le présent renvoi préjudiciel dans la mesure où ces mesures privent ces dispositions d'effet.

Enfin, en ce qui concerne l'obligation de garantir l'égalité de traitement et la cohérence des restrictions imposées, la Cour a déclaré, dans l'arrêt du 6 novembre 2003, Gambelli e.a. (C-243/01, EU:C:2003:597), que, « *dans la mesure où les autorités d'un État membre incitent et encouragent les consommateurs à participer aux loteries, aux jeux de hasard ou aux jeux de paris afin que le trésor public en retire des bénéfices sur le plan financier, les autorités de cet État ne sauraient invoquer l'ordre public social tenant à la nécessité de réduire les occasions de jeu pour justifier des mesures telles que celles en cause au principal* ».

La cour de céans pourrait considérer que ces principes, qui doivent être respectés par toutes les administrations publiques des États membres et impliquent l'interdiction de toute discrimination, ne sont pas suffisamment garantis dans la mesure où des restrictions ne sont prévues que pour les établissements de jeu privés, mais pas pour ceux qui sont considérées comme des établissements publics

(loteries d'État, pari mutuel et paris sportifs, ONCE *...), qui sont également exemptés des restrictions sur la publicité et des contrôles d'accès auxquels les premiers sont soumis. Il convient de rappeler que les contraintes imposées aux établissements privés dans l'exercice de l'activité de jeux de hasard sont les suivantes : a) respect d'une distance minimale de 500 mètres entre les établissements de jeu et d'une distance minimale de 850 mètres entre les établissements de jeu et les établissements d'enseignement ; b) obligation, pour les établissements de jeu qui ont déjà été créés sans respecter cette distance de 850 mètres, de s'y conformer avec effet rétroactif lorsqu'ils demandent le renouvellement de leur licence ou de leur autorisation après l'entrée en vigueur de la loi 1/2020 ; c) respect d'un moratoire sur l'octroi de nouvelles licences d'établissements de jeu et d'exploitation de machines de catégorie B, d'une durée maximale de 5 ans à compter de l'entrée en vigueur de la loi 1/2020.

La cour de céans estime que les restrictions de ce type (qui ne sont pas instaurées pour les établissements publics de jeux ou de paris) présentent un aspect de distorsion de la concurrence en ce qu'elles tendent vers un monopole d'État sur les jeux de hasard, favorisent des avantages injustifiés pour le secteur public qui apporte des revenus directs considérables à l'État au détriment de la liberté de marché, causent des pertes qui compliquent la survie des établissements privés dans ce secteur de services de l'économie, et nuisent à une unité de marché avec des conditions égales de traitement des agents, en violation des articles 106, paragraphe 1, et 107, paragraphe 1, TFUE.

Par ces motifs,

LA QUATRIEME CHAMBRE DE LA SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF DU TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DE LA COMUNIDAD VALENCIANA (COUR SUPERIEURE DE JUSTICE DE LA COMMUNAUTE VALENCIENNE, ESPAGNE) DÉCIDE : de saisir la Cour de justice de l'Union européenne, en vertu de l'article 267 TFUE, des questions préjudicielles suivantes, relatives à l'interprétation des articles 26, 49 et 56 TFUE en ce qui concerne les services dans le secteur des jeux de hasard :

1. Les articles 26, 49 et 56 TFUE, qui consacrent les principes de la liberté d'entreprise, de la liberté d'établissement et de la libre prestation des services, doivent-ils être interprétés en ce sens qu'ils ne s'opposent pas à une réglementation nationale telle que l'article 5 du Decreto 97/2021, de 16 de julio, del Consell (décret 97/2021, du 16 juillet 2021, du gouvernement de la Communauté valencienne), qui met en œuvre l'article 45, paragraphes 5 et 6,

* Ndt. : L'Organización Nacional de Ciegos de España (organisation nationale des personnes aveugles, Espagne), ou ONCE, est une entité de droit public à caractère social qui se consacre à l'organisation de divers jeux de pari (principalement des loteries). À l'origine, elle n'employait pratiquement que des personnes aveugles, mais elle emploie à présent aussi d'autres personnes porteuses d'autres formes de handicap.

de la ley 1/2020 valenciana de regulación del juego y de prevención de la ludopatía (loi 1/2020 de la Communauté valencienne, relative à la réglementation des jeux de hasard et à la prévention du jeu compulsif dans la Communauté valencienne), lequel instaure une distance minimale de 500 mètres entre les établissements de jeu et de 850 mètres entre les établissements de jeu et les établissements d'enseignement, alors que cette réglementation prévoit déjà d'autres mesures moins restrictives, mais qui peuvent être considérées comme tout aussi efficaces pour la protection des consommateurs, de l'intérêt général et, *en particulier, des mineurs*, telles que : a) l'interdiction d'accès et de participation aux jeux faite aux mineurs, aux personnes frappées d'incapacité juridique par décision judiciaire définitive, aux dirigeants d'entités sportives et aux arbitres des activités sur lesquelles portent les paris, aux dirigeants et aux actionnaires des sociétés de paris, aux personnes portant une arme, aux personnes en état d'ébriété ou sous l'influence de substances psychotropes susceptibles de perturber le déroulement des jeux, ainsi qu'aux personnes inscrites au registre des personnes exclues de l'accès aux jeux de hasard ; et b) l'interdiction de la publicité, de la promotion ou du parrainage et de tout type de promotion commerciale, y compris la promotion télématique à travers les réseaux sociaux, ainsi que l'interdiction de la promotion des jeux de hasard à l'extérieur des établissements, de la publicité statique sur les voies publiques et les moyens de transport, des affiches ou des images sur quelque support que ce soit ?

2. Indépendamment de la réponse à la question précédente, les articles 26, 49 et 56 TFUE doivent-ils être interprétés en ce sens qu'ils s'opposent à une réglementation nationale telle que celle prévue par la deuxième disposition transitoire de la loi 1/2020, qui impose avec effet rétroactif aux établissements de jeu qui ont déjà été créés sans respecter la distance de 850 mètres entre les établissements de jeu et les établissements d'enseignement de s'y conformer lorsqu'ils demandent le renouvellement de leur licence ou de leur autorisation après l'entrée en vigueur de la loi 1/2020, en ce qu'une telle exigence est incompatible avec les principes susmentionnés de liberté d'entreprise et d'établissement ainsi que de libre exercice des activités ?

3. Indépendamment des réponses aux questions précédentes, les articles 26, 49 et 56 TFUE doivent-ils être interprétés en ce sens qu'ils s'opposent à une réglementation nationale telle que celle prévue par la dixième disposition transitoire de la loi 1/2020, qui soumet l'octroi de nouvelles licences ou autorisations pour des établissements de jeu à un moratoire de cinq ans à compter de l'entrée en vigueur de ladite loi 1/2020, dans la mesure où une telle suspension pour une période maximale de cinq ans est incompatible avec les principes susmentionnés de liberté d'entreprise et d'établissement ainsi que de libre exercice des activités ?

4. Indépendamment des réponses aux questions précédentes, les articles 26, 49 et 56 TFUE doivent-ils être interprétés en ce sens qu'ils s'opposent à une réglementation nationale telle que celle prévue à l'article 45,

paragraphe 5 et 6, de la loi 1/2020, en ce que cette disposition soumet uniquement les établissements de jeu privés, et non les établissements de jeu publics (qui échappent également aux restrictions sur la publicité et aux contrôles d'accès auxquels sont soumis les établissements de jeu privés), aux obligations suivantes : a) respect d'une distance minimale de 500 mètres entre les établissements de jeu et de 850 mètres entre les établissements de jeu et les établissements d'enseignement ; b) respect, avec effet rétroactif, de la distance de 850 mètres entre établissements de jeu et établissements d'enseignement, imposé aux établissements de jeu qui ont déjà été créés sans observer cet éloignement lorsqu'ils demandent le renouvellement de leur licence ou de leur autorisation après l'entrée en vigueur de la loi 1/2020 ; c) application d'un moratoire d'une durée maximale de cinq ans, à compter de l'entrée en vigueur de ladite loi 1/2020, sur l'octroi de nouvelles licences ou autorisations pour des établissements de jeu et de paris ainsi que pour l'exploitation de machines à sous ?

Les principes d'unité de marché, d'égalité de traitement, d'uniformité de traitement et de non-discrimination entre les opérateurs du secteur du jeu s'opposent-ils à ces dispositions de la réglementation nationale ? La situation décrite constitue-t-elle un avantage qui fausse et porte atteinte à la concurrence dans le secteur ?

[OMISSIS] [Formules procédurales finales]