

**Affaire C-720/23**

**Demande de décision préjudicielle**

**Date de dépôt :**

23 novembre 2023

**Jurisdiction de renvoi :**

Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana  
(Espagne)

**Date de la décision de renvoi :**

26 septembre 2023

**Parties requérantes :**

Asociación Española de Fabricantes de Máquinas Recreativas y de  
Juego (Aseseam)

Asociación de Empresarios de Máquinas Recreativas de la  
Comunidad Valenciana (Andemar CV)

Asociación Provincial de Empresas Comercializadoras de Empresas  
de Máquinas Recreativas y de Azar de Alicante (Apromar-Alicante)

Federación Empresarial de Hostelería de Valencia

**Partie défenderesse :**

Conselleria de Hacienda et 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 cour de céans est saisie des affaires jointes [OMISSIS], [OMISSIS] et [OMISSIS], relatives à des recours introduits par Asociación Española de Fabricantes de Máquinas Recreativas y de Juego (Aseseam), Asociación de Empresarios de Máquinas Recreativas de la Comunidad Valenciana (Andemar CV), Asociación Provincial de Empresas Comercializadoras de Empresas de Máquinas Recreativas y de Azar de Alicante (Apromar-Alicante) et Federación Empresarial Hostelera de Valencia 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 leurs requêtes introductives d'instance, les requérantes demandent à la cour de céans d'accueillir les recours contentieux administratifs intentés dans leur intégralité, de constater la nullité de l'article 9 du décret 97/2021, et de condamner l'administration défenderesse aux dépens.

Les requérantes concluent leurs observations en invoquant l'article 19, paragraphe 3, sous b), TUE, ainsi que l'article 267 TFUE, et demandent à la cour de céans de saisir la Cour de justice de l'Union européenne d'un renvoi préjudiciel en interprétation relatif à la conformité au droit de l'Union (plus précisément, aux articles 49 et 56 TFUE) de l'article 9 du décret 97/2021, qui met en œuvre l'article 45, paragraphes 5 et 6, ainsi que les deuxième et dixième dispositions transitoires de la loi 1/2020, en ce qui concerne le secteur des jeux de hasard. Les requérantes demandent également qu'une question préjudicielle en constitutionnalité soit posée au Tribunal Constitucional (Cour constitutionnelle, Espagne).

**Troisièmement.**– [OMISSIS] [Audition des parties sur l'opportunité d'un renvoi préjudiciel devant la Cour]

## EN DROIT

**Premièrement :** Le droit national

Les présents recours contentieux administratifs, qui ont engagé la procédure ordinaire [OMISSIS], sont dirigés contre l'article 9 du décret 97/2021, qui met en

œuvre les mesures et les règles instaurées par la loi 1/2020 susmentionnée et, plus précisément, par l'article 45, paragraphes 5 et 6, ainsi que par les deuxième et dixième dispositions transitoires celle-ci.

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. »*

– 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 dans 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. »*

– Article 9 du décret 97/2021.

*« 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. La documentation visée à l'article 27, paragraphe 2, du Reglamento de Máquinas Recreativas y de Azar, aprobado por el Decreto 115/2006, de 28 de julio, del Consell [règlement relatif aux machines de divertissement et aux appareils de jeux de hasard, approuvé par le décret 115/2006, du 28 juillet 2006, du gouvernement de la Communauté valencienne], est jointe à la demande d'autorisation d'installation [et accompagnée d'] \* une déclaration sur l'honneur indiquant que l'établissement dans lequel la machine doit être installée n'est pas un bar ou une cafétéria situé à l'intérieur d'un établissement d'enseignement, d'un établissement de santé, d'un établissement social ou destiné à la jeunesse, ni à l'intérieur d'une enceinte sportive.*

*3. Le remplacement, pour quelque cause que ce soit, de machines de divertissement, d'appareils de jeux de hasard, de machines relevant de la catégorie B ou de machines de divertissement avec prix dans les établissements visés au premier alinéa de la dixième disposition transitoire de la loi 1/2020 n'entraîne en aucun cas un accroissement de la durée pour laquelle l'autorisation d'exploitation de la machine à remplacer a été délivrée. La durée de l'autorisation de la machine de remplacement ne peut s'étendre que jusqu'à la date d'expiration de l'autorisation d'exploitation de la machine remplacée.*

*4. Après l'entrée en vigueur du présent décret, l'installation dans des établissements relevant du secteur de l'hôtellerie, de la restauration et des cafés, ou assimilés à celui-ci, de machines relevant de la catégorie B ou de machines de divertissement avec prix en provenance de casinos, de salles de bingo,*

\* N.d.t. : La phrase originale est bancale et doit vraisemblablement être comprise dans le sens indiqué.

*d'établissements de jeu ou de navires visés à l'article 45, paragraphe 4, de la loi 1/2020, n'est plus autorisée. »*

**Deuxièmement : Le droit de l'Union.**

– Article 26 TFUE, relatif au 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, relatif au 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, relatif à la libre prestation des services dans l'Union européenne : *« 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 : *« Les États membres, en ce qui concerne les entreprises publiques et les entreprises auxquelles ils accordent des droits spéciaux ou exclusifs, n'édicent 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 : « [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.– La thèse que les requérantes développent à l'encontre du décret 97/2021, qui met en œuvre la loi 1/2020, peut être résumée comme suit. Les requérantes attaquent les mesures restrictives de l'activité dans le domaine des jeux et paris, mises en places par ces dispositions, en se fondant sur les griefs suivants, développés dans leurs requêtes en recours et auxquels est joint l'avis du professeur de droit constitutionnel [OMISSIS] : 1) L'application du décret 97/2021 a pour conséquences la suppression du renouvellement des autorisations d'exploitation ainsi que la réduction déguisée des autorisations et, partant, la disparition complète du parc de machines de jeu dans les établissements relevant du secteur de l'hôtellerie, de la restauration et des cafés d'ici au terme de la période de suspension de la délivrance de nouvelles autorisations (moratoire). S'agissant des machines de jeu de catégorie B, l'objectif est de mettre fin aux autorisations obtenues avant l'entrée en vigueur de la loi 1/2020 au fur et à mesure de l'expiration de leurs périodes de validité, sans possibilité de les renouveler pour l'avenir, ce qui affecte le parc de machines de jeu dans les établissements relevant du secteur de l'hôtellerie, de la restauration et des cafés pendant la période de suspension de la délivrance de nouvelles autorisations (moratoire qui, par ailleurs, affecte indirectement les fabricants de machines de divertissement). En d'autres termes, l'article 9 supprime le renouvellement de l'autorisation des machines à sous par remplacement de celles-ci ; 2) [OMISSIS] ; 3) [OMISSIS] [Grief tiré de l'illégalité de la réglementation nationale d'un point de vue strictement national] ; 4) L'article 9 du décret 97/2021 et la dixième disposition transitoire de la loi 1/2020, interprétés dans le sens préconisé par les requérantes, imposent un blocage total de l'accès à l'activité du jeu dans la Communauté valencienne, en violation des articles 49 et 56 TFUE ; 5) Conformément au principe de primauté du droit de l'Union, il convient que la cour de céans n'applique pas le droit national, ce qui conduit nécessairement à l'annulation de l'article 9 et à l'inapplication de la loi 1/2020 si ces dispositions sont interprétées dans le sens indiqué. À l'inverse, si ces dispositions ne doivent pas être interprétées dans le sens indiqué et ne doivent pas être laissées inappliquées, le principe de primauté du droit de l'Union conduit nécessairement à un renvoi préjudiciel devant la Cour de justice de l'Union européenne.

B.– En substance également, le conseil de la Communauté valencienne fait valoir ce qui suit en ce qui concerne le respect du droit de l'Union et du droit national :

1) [OMISSIS] ; 2) [OMISSIS] ; 3) [OMISSIS] ; 4) [OMISSIS] ; 5) [OMISSIS] [Arguments relatifs à la légalité de la réglementation nationale d'un point de vue strictement national] ; 6) L'article 9 du décret 97/2021 n'impose pas un blocage total de l'accès à l'activité de jeu et ne viole pas les articles 49 et 56 du TFUE, ni la loi espagnole sur la garantie de l'unité du marché.

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, *Läära 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 Länder 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 régionales 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 se doit 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 dirigée contre le décret 97/2021, qui met en œuvre la loi 1/2020. Compte tenu des conclusions des requérantes, la cour de céans, qui déclare celles-ci recevables, doit inévitablement se prononcer sur la légalité de la disposition en cause et, par conséquent, sur l'opportunité de faire droit à la demande tendant à son annulation. La décision que la cour de céans est appelée à prendre dépend manifestement de la question de savoir si l'interprétation correcte des règles de l'Union permet de constater que la *législation nationale* (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 qui, selon les éléments de preuve que les parties ont versés au dossier, découlent 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. 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.

Bien que ce ne soit pas applicable à la problématique des autorisations d'exploitation de machines relevant de la catégorie B en cause dans la présente affaire, la cour de céans a indiqué ce qui suit dans les décisions de renvoi préjudiciel [OMISSIS] [en particulier, dans la demande de décision préjudicielle connue sous le numéro d'affaire C-719/23]: « Sous l'angle du caractère proportionné, adéquat et nécessaire des mesures ainsi que de leur aptitude à réaliser les objectifs poursuivis, 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) est incompatible avec le droit de l'Union lorsque sont déjà prévues 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 (article 18 de la loi 1/2020). La cour de céans considère qu'il n'est pas nécessaire de reproduire les mesures restrictives existantes susmentionnées, 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 s'impose 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 par la dixième disposition transitoire de cette 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 entraînent 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. Par ailleurs l'article 9 du décret 97/2021 doit être interprété en ce sens qu'il entraîne, à partir de l'entrée en vigueur de la loi 1/2020, la suppression du renouvellement des autorisations d'exploitation en cours de validité ainsi que la réduction déguisée des autorisations et, partant, la disparition complète du parc de machines de jeu dans les établissements relevant du secteur de l'hôtellerie, de la restauration et des cafés d'ici au terme de la période de suspension de la délivrance de nouvelles autorisations (moratoire). S'agissant des machines de jeu de catégorie B, l'objectif est de mettre fin aux autorisations obtenues avant l'entrée en vigueur de la loi 1/2020 au fur et à mesure de l'expiration de leurs périodes de validité, sans possibilité de les renouveler pour l'avenir, ce qui affecte le parc de machines de jeu dans les établissements relevant du secteur de l'hôtellerie, de la restauration et des cafés pendant la période de suspension de la délivrance de nouvelles autorisations (moratoire qui, par ailleurs, affecte indirectement les fabricants de machines de divertissement). En d'autres termes, l'article 9 supprime le renouvellement de l'autorisation des machines à sous par remplacement de celles-ci. Nous sommes sans le moindre doute en présence de la négation de l'exercice d'une activité licite, qui est liée au droit à la liberté d'établissement des entreprises et à la liberté de marché en ce que l'accès à ces activités d'exploitation de machines à sous se trouve empêché. Malgré leur licéité, ces machines disparaissent du fait d'une volonté arbitraire qui ne respecte ni le principe de proportionnalité, ni les droits garantis par les articles 26, 49 et 56 TFUE.

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 ».*

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 activités privées, mais pas pour celles qui sont considérées comme étant menées par 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 activités privées sont soumises. Outre les restrictions mises en places par l'article 9 du décret 97/2021 et la dixième disposition transitoire de la loi 1/2020 actuellement attaqués, 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, d'une durée maximale de 5 ans à compter de l'entrée en vigueur de la loi 1/2020. Il convient d'ajouter à toutes ces contraintes le moratoire susmentionné sur l'octroi de nouvelles licences d'exploitation de machines de catégorie B, avec la circonstance supplémentaire de la disparition de l'activité d'exploitation de machines à sous dans les établissements relevant du secteur de l'hôtellerie, de la restauration et des cafés ou assimilés à celui-ci après l'entrée en vigueur de la loi 1/2020, sans possibilité de renouvellement même s'il est question d'une machine de remplacement.

La cour de céans estime que les restrictions de ce type, qui ne sont pas instaurées pour les établissements publics, 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, et causent des pertes qui compliquent la survie des établissements privés dans ce secteur de services de l'économie. Ces restrictions 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, et portent également atteinte à la libre circulation des capitaux et des marchandises sur tout le territoire de l'Union européenne, en conséquence des restrictions mises en place en Espagne dans cette matière.

\* Nd.t. : 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.



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 doivent-ils être interprétés en ce sens qu'ils s'opposent à une réglementation nationale telle que celle prévue, d'une part, à l'article 9 du Decreto 97/2021, de 16 de julio, del Consell (décret 97/2021, du 16 juillet 2021, du gouvernement de la Communauté valencienne), en ce qu'il suppose l'impossibilité de renouveler, après l'entrée en vigueur de la Ley 1/2020, de 11 de junio, de regulación del juego y de prevención de la ludopatía en la Comunitat Valenciana (loi 1/2020 de la Communauté valencienne, du 11 juillet 2020, relative à la réglementation des jeux de hasard et à la prévention du jeu compulsif dans la Communauté valencienne), les autorisations d'exploitation des machines de catégorie B installées avant l'entrée en vigueur de ladite loi, et, d'autre part, à la dixième disposition transitoire de la loi 1/2020, en ce qu'elle soumet l'octroi de nouvelles licences ou autorisations pour des établissements de jeu ainsi que l'octroi de nouvelles licences ou autorisations pour l'exploitation de machines de catégorie B à un moratoire de cinq ans à compter de l'entrée en vigueur de ladite loi 1/2020, dans la mesure où de telles restrictions sont incompatibles avec les principes susmentionnés de liberté d'entreprise et d'établissement, de libre exercice des activités et de libre accès aux marchés ?

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 à l'article 9 du décret 97/2021 et à la dixième disposition transitoire de la loi 1/2020, en ce que cette réglementation ne porte préjudice qu'au secteur privé (à savoir, les établissements relevant du secteur de l'hôtellerie, de la restauration et des cafés, ou assimilés à celui-ci, dans lesquels de telles machines de catégorie B sont installées, et, indirectement, les fabricants de machines de ce type), qui se voit imposer de restrictions à l'exploitation de ce type de machines dont les établissements publics de jeux et paris sont dispensés en raison du type de jeux et de paris qu'ils encouragent ?

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] [Signatures et formules procédurales finales]