

**Affaire C-695/21**

**Demande de décision préjudicielle**

**Date de dépôt :**

19 novembre 2021

**Juridiction de renvoi :**

Nederlandstalige rechtbank van eerste aanleg Brussel (tribunal de première instance néerlandophone de Bruxelles, Belgique)

**Date de la décision de renvoi :**

8 novembre 2021

**Parties requérantes :**

Recreatieprojecten Zeeland BV

Casino Admiral Zeeland BV

Supergame BV

**Partie défenderesse :**

État belge

[omissis]

**NEDERLANDSTALIGE  
RECHTBANKVAN EERSTE  
AANLEG BRUSSEL**  
(tribunal de première instance  
néerlandophone de Bruxelles,  
Belgique, ci-après le « rechtbank »)  
[omissis]

[omissis]

**Dans l'affaire [omissis]**

**La société BV RECREATIEPROJECTEN ZEELAND [omissis]**

partie requérante,

[omissis]

**contre :**

**L'ÉTAT BELGE** [omissis]

partie défenderesse ;

[omissis]

**Dans l'affaire** [omissis]

**CASINO ADMIRAL ZEELAND BV** [omissis]

partie requérante,

[omissis]

**contre :**

**L'État belge** [omissis]

partie défenderesse ;

[omissis]

**Dans l'affaire** [omissis]

**La BV SUPERGAME** [omissis]

partie requérante,

[omissis]

**contre :**

L'État belge [omissis]

partie défenderesse ;

[omissis]

\*\* \*\* \*

[omissis : déroulement des procédures nationales]

1. Faits, antécédents et demandes

1.1.

[omissis] La [première] requérante [omissis] est l'exploitante de l'établissement de jeux de hasard « *Casino Admiral Sluis* ».

[omissis] La [deuxième] requérante [omissis] est l'exploitante de l'établissement de jeux de hasard « *Casino Admiral Hulst* ».

[omissis] La [troisième] requérante [omissis] est l'exploitante de l'établissement de jeux de hasard « *Casino Admiral Heerle* ».

[omissis]

1.2.

Chacun des établissements susmentionnés de jeux de hasard est établi aux Pays-Bas.

Du 3 décembre 2018 au 25 juin 2019, de la publicité a été faite sur le territoire belge, au moyen de supports physiques, pour l'établissement de la première requérante.

Il en a été de même, du 20 mars 2019 au 2 avril 2019, pour les établissements des deuxième et troisième requérantes.

Par décisions respectives du 11 décembre 2020 de la kansspelcommissie (commission des jeux de hasard, Belgique), la première requérante s'est vu infliger, en application de l'article 15/3 de la [Wet van 7 mei 1999 op de kansspelen, de weddenschappen, de kansspelinrichtingen en de bescherming van de spelers (loi du 7 mai 1999 sur les jeux de hasard, les paris, les établissements de jeux de hasard et la protection des joueurs, ci-après la « *loi du 7 mai 1999* »)], une amende administrative d'un montant de 6 500,00 euros, la deuxième requérante une amende d'un montant de 3 000,00 euros et la troisième requérante

une amende d'un montant de 2 800,00 euros, et ce à chaque fois pour infraction à l'article 4, paragraphe 2, de la [loi du 7 mai 1999].

1.3.

Par requêtes respectives déposées le 15 janvier 2021, les requérantes ont formé les présents recours contre les décisions susmentionnées du 11 décembre 2020.

[omissis]

Sur le fond, elles demandent en substance et à titre principal que les décisions attaquées soient annulées.

1.4.

[omissis]

[La partie défenderesse] conteste en substance et à titre principal le bien-fondé des recours des requérantes.

## 2. Jonction des affaires

[omissis : les affaires sont jointes]

## 3. Recevabilité

[omissis : les recours sont recevables]

## 4. Sur le fond

4.1.

Par les décisions attaquées du 11 décembre 2020, en application de l'article 15/3 de la loi du 7 mai 1999, la commission des jeux de hasard – qui est un organe de la partie défenderesse – a infligé aux requérantes une amende administrative pour les infractions à l'article 4, paragraphe 2, de cette loi qu'elles auraient commises.

Le texte concerné de l'article 4, paragraphe 2, de la loi du 7 mai 1999 énonce ce qui suit :

*« Il est interdit à quiconque [...] de faire de la publicité pour un [...] établissement de jeux de hasard [...] quand l'intéressé sait qu'il s'agit de l'exploitation d'un jeu de hasard ou d'un établissement de jeu de hasard non autorisé en application de la présente loi. »*

En d'autres termes, cette disposition instaure une interdiction générale – sauf ignorance du contrevenant – de faire de la publicité pour des établissements de

jeux de hasard, à la seule exception des établissements de jeux de hasard auxquels la commission des jeux de hasard a accordé une autorisation.

Il n'est pas en soi contesté que, au cours des périodes indiquées, les requérantes ont fait de la publicité sur le territoire belge pour les établissements de jeux de hasard qu'elles exploitent aux Pays-Bas.

Le fait que, en ce qui concerne ces établissements néerlandais, aucune autorisation n'a été délivrée par la commission belge des jeux de hasard n'est pas non plus contesté.

Une infraction matérielle à l'article 4, paragraphe 2, de la loi du 7 mai 1999 est dès lors établie pour chacune des requérantes.

Toutefois, dans le cadre de leurs présents recours, elles soutiennent que l'interdiction de publicité telle qu'elle figure à l'article 4, paragraphe 2, de la loi du 7 mai 1999 serait contraire à la libre circulation des services garantie à l'article 56 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne du 25 mars 1957 (ci-après le « TFUE »), ce qui a pour conséquence que l'application de cette disposition législative nationale devrait être écartée.

4.2.

À l'évidence, le champ d'application territorial de la loi du 7 mai 1999 est limité au territoire de l'État belge.

Cela entraîne non seulement que l'interdiction de publicité susmentionnée ne s'applique que sur le territoire belge.

Cela a tout autant pour conséquence que la commission des jeux de hasard ne peut accorder des autorisations que pour les établissements de jeux de hasard qui sont établis sur le territoire belge.

En outre, la loi du 7 mai 1999 ne prévoit pas de possibilité pour l'exploitant d'un établissement de jeux de hasard étranger d'obtenir des autorités belges une autorisation afin de faire en Belgique, en dérogation à l'interdiction générale, de la publicité pour cette activité.

4.3.

Il découle de ce qui précède que, de facto, les requérantes n'ont pas la moindre possibilité d'être autorisées à faire de la publicité sur le territoire belge pour leurs établissements de jeux de hasard établis aux Pays-Bas.

D'une part, leurs établissements ne sont en effet pas établis en Belgique, de sorte que, pour l'exploitation en tant que telle, elles ne peuvent obtenir aucune autorisation de la commission belge des jeux de hasard. En conséquence, il est exclu que ces établissements relèveraient de plein droit de l'exception que

l'article 4, paragraphe 2, de la loi du 7 mai 1999 prévoit lui-même à l'interdiction de publicité qu'il instaure.

D'autre part, il n'existe pas, en droit belge, d'autorisation que les requérantes pourraient demander pour faire, en Belgique, de la publicité pour des établissements de jeux de hasard établis à l'étranger.

Autrement dit, le régime national belge signifie en termes plus généraux que, en Belgique, il existe en principe une interdiction générale de faire de la publicité pour des établissements de jeux de hasard. Les établissements qui sont établis en Belgique et y sont autorisés bénéficient de plein droit d'une exception à cette interdiction. De la publicité peut effectivement être faite en Belgique pour de tels établissements. En revanche, les établissements de jeux de hasard qui sont établis en dehors de la Belgique – peu importe, par exemple, leur statut autorisé ou non dans le pays d'établissement – sont et restent quoi qu'il en soit soumis à l'interdiction de publicité en Belgique. Pour de tels établissements, il n'existe aucune possibilité d'obtenir une exception à l'interdiction générale de publicité.

La question de savoir si un tel régime, par rapport aux exploitants d'établissements de jeux de hasard établis dans des États membres de l'Union autres que le Royaume de Belgique, est bien compatible avec le principe de la libre circulation des services est à tout le moins une question légitime, qui exige un examen plus approfondi.

4.4.

Il n'est pas contesté que, par rapport à la libre prestation des services, l'interdiction de la publicité pour les établissements de jeux de hasard prévue à l'article 4, paragraphe 2, de la loi du 7 mai 1999 constitue une mesure restrictive telle que visée à l'article 56 TFUE. En effet, une interdiction de faire, sur le territoire belge, de la publicité pour des établissements de jeux de hasard établis dans un autre État membre constitue, tant en ce qui concerne les exploitants de ces établissements qu'en ce qui concerne leurs clients potentiels, un obstacle à la possibilité des résidents en Belgique de recourir aux services offerts en question <sup>1</sup>.

Ainsi, il convient de vérifier si cette mesure restrictive est justifiée par une raison impérieuse d'intérêt général, étant entendu que cette mesure doit être propre à réaliser l'objectif poursuivi et ne pas aller au-delà de ce qui est nécessaire pour pouvoir l'atteindre <sup>2</sup>.

L'interdiction de la publicité contenue à l'article 4, paragraphe 2, de la loi du 7 mai 1999 a été insérée par l'article 6 de la Wet tot wijziging van de wetgeving

<sup>1</sup> Voir, entre autres, arrêt du 8 septembre 2009, Liga Portuguesa de Futebol Profissional et Bwin International (C-42/07, EU:C:2009:519).

<sup>2</sup> Ibid.

inzake kansspelen (loi portant modification de la législation relative aux jeux de hasard) du 10 janvier 2010.

Il ressort des travaux parlementaires relatifs à cette modification législative que le législateur belge entendait de manière générale, selon ses propres dires, mener une politique en matière de jeux de hasard axée sur les objectifs :

- de protection du joueur,
- de transparence financière et de contrôle des flux d'argent,
- de contrôle du jeu, et
- d'identification et de contrôle des organisateurs<sup>3</sup>.

Dans ce cadre, le législateur belge considère manifestement que l'être humain a en lui, quoi qu'il en soit, un besoin du jeu. Partant de ce qu'il est convenu d'appeler une « *idée de canalisation* », il a choisi de réguler les jeux de hasard de façon à combattre l'offre illégale de ces jeux et à diriger le joueur vers une offre de jeux légale, qui est autorisée dans une mesure réduite<sup>4</sup>.

Selon le législateur belge, une telle limitation de l'offre à un nombre régulé d'organismes de jeux de hasard et de paris, ayant une offre propre spécifique, contribue à réfréner la participation aux jeux de hasard, ce qui, à son tour, aboutit à la protection des joueurs contre l'addiction au jeu<sup>5</sup>.

Il ne fait aucun doute que la protection du consommateur contre les effets néfastes des jeux de hasard, parmi lesquels le risque de l'addiction au jeu, constitue une raison impérieuse d'intérêt générale<sup>6</sup>.

Rien ne rend concrètement plausible, et encore moins ne prouve, la thèse des requérantes selon laquelle le but véritable de l'interdiction de la publicité en question consisterait seulement à veiller aux intérêts du Trésor public belge, et ce en dirigeant les joueurs belges de préférence vers des établissements de jeux de

<sup>3</sup> Projet de loi portant modification de la loi du 7 mai 1999 sur les jeux de hasard, les établissements de jeux de hasard et la protection des joueurs, le Code des taxes assimilées aux impôts sur les revenus, de la loi du 26 juin 1963 relative à l'encouragement de l'éducation physique, de la pratique des sports et de la vie en plein air ainsi qu'au contrôle des entreprises qui organisent des concours de paris sur les résultats d'épreuves sportives et de la loi du 19 avril 2002 relative à la rationalisation du fonctionnement et de la gestion de la Loterie Nationale, *Doc. parl.*, Chambre, 2008-09, n° 1992/001, p. 4.

<sup>4</sup> Ibid.

<sup>5</sup> Ibid.

<sup>6</sup> Voir, entre autres, arrêts du 6 mars 2007, *Placanica e.a.* (C-338/04, C-359/04 et C-360/04, EU:C:2007:133), et du 8 septembre 2009, *Liga Portuguesa de Futebol Profissional et Bwin International* (C-42/07, EU:C:2009:519).

hasard établis en Belgique plutôt que vers des établissements étrangers. Cette thèse doit purement et simplement être écartée.

4.5.

Il reste ainsi à examiner la question de savoir si l'interdiction de publicité visée, telle qu'elle résulte de l'article 4, paragraphe 2, de la loi du 7 mai 1999, est proportionnée par rapport à l'objectif poursuivi.

Les travaux parlementaires relatifs à la modification pertinente en l'espèce, en 2010, de la loi du 7 mai 1999, permettent de comprendre que le législateur a en grande partie été amené à adopter cette modification parce qu'il souhaitait réguler le phénomène des paris via Internet qui prenait de l'ampleur à l'époque. Spécifiquement aussi pour l'interdiction de publicité instaurée, l'exposé des motifs du projet de loi concerné ne renvoie qu'à l'exploitation de sites Internet et de casinos en ligne<sup>7</sup>. Dans ce cadre, il n'est pas explicitement fait mention d'établissements de jeux de hasard établis à l'étranger.

Néanmoins, il peut être soutenu que la présente interdiction de publicité contribue à une limitation de l'accès aux jeux de hasard auxquels le consommateur résidant en Belgique est exposé. Certes, rien ne s'oppose formellement à ce que ce consommateur se dirige vers des établissements de jeux de hasard étrangers et participe aux jeux qui y sont pratiqués. Toutefois, il peut raisonnablement être admis que l'absence de publicité pour des établissements de cet ordre a une incidence qui atténue leur force d'attraction.

Le législateur belge a clairement opté pour un système de limitation de l'offre des jeux de hasard afin de réguler la participation à de tels jeux, et ce dans l'intention de prévenir un comportement de jeu excessif et l'addiction au jeu. Il va sans dire que, au plus le consommateur (potentiel) avec un penchant pour le jeu est mis en présence de publicité pour des jeux de hasard, au plus ce consommateur sera tenté de s'y adonner effectivement. En ce sens, il peut être soutenu qu'une limitation de l'offre publicitaire sert l'objectif poursuivi.

En revanche, l'on peut tout aussi bien soutenir qu'il en va de même par rapport à une interdiction générale de publicité qui s'appliquerait sans exception pour tous les établissements de jeux de hasard établis en Belgique. En effet, une telle mesure résulterait également en une limitation des tentations auxquelles le consommateur (potentiel) avec un penchant pour le jeu serait exposé.

<sup>7</sup> Projet de loi portant modification de la loi du 7 mai 1999 sur les jeux de hasard, les établissements de jeux de hasard et la protection des joueurs, le Code des taxes assimilées aux impôts sur les revenus, de la loi du 26 juin 1963 relative à l'encouragement de l'éducation physique, de la pratique des sports et de la vie en plein air ainsi qu'au contrôle des entreprises qui organisent des concours de paris sur les résultats d'épreuves sportives et de la loi du 19 avril 2002 relative à la rationalisation du fonctionnement et de la gestion de la Loterie Nationale, *Doc. parl.*, Chambre, 2008-09, n° 1992/001, p. 18.

Se pose ainsi, en d'autres mots, la question du caractère discriminatoire ou non d'un régime législatif national dans le cadre duquel, même si c'est pour poursuivre un objectif parfaitement légitime, une exception à l'interdiction générale de publicité en Belgique est accordée à un nombre limité et contrôlé d'établissements de jeux de hasard – exclusivement nationaux – concernant leurs activités, alors que, sans distinction, tous les établissements similaires établis dans un autre État membre de l'Union sont dans l'impossibilité d'obtenir une telle exception.

Certes, la régulation des jeux de hasard est un domaine dans lequel des divergences considérables d'ordre moral, religieux et culturel existent entre les États membres, ce qui entraîne que, en l'absence d'une harmonisation communautaire, il appartient à chaque État membre d'apprécier, selon sa propre échelle des valeurs, les exigences que comporte la protection des intérêts concernés<sup>8</sup>. Bien évidemment, cette liberté des États membres ne s'étend pas à ce point loin qu'elle leur permettrait d'agir de manière discriminatoire en la matière<sup>9</sup>.

Le rechtbank estime que la réponse à cette question sur la façon dont l'article 56 TFUE doit être interprété est nécessaire pour pouvoir statuer sur les présents recours. En effet, si le régime national en matière d'interdiction de publicité pour les établissements de jeux de hasard s'avèrerait discriminatoire, il ne peut pas en être fait application pour infliger aux requérantes les sanctions administratives attaquées.

Dans la mesure où le jugement à rendre du rechtbank est encore susceptible d'un pourvoi en cassation<sup>10</sup>, la présente juridiction n'est pas considérée comme siégeant en dernière instance telle que visée à l'article 267, troisième alinéa, TFUE.

Toutefois, dans les présentes circonstances, le rechtbank estime indiqué que, avant qu'il se prononce sur le fond, il pose à la Cour de justice de l'Union européenne, en application de l'article 267, deuxième alinéa, TFUE, la question préjudicielle qui suit en ce qui concerne l'interprétation de l'article 56, premier alinéa, TFUE.

## **PAR CES MOTIFS,**

<sup>8</sup> Voir, entre autres, arrêts du 8 juillet 2010, Sjöberg et Gerdin (C-447/08 et C-448/08, EU:C:2010:415), et du 8 septembre 2009, Liga Portuguesa de Futebol Profissional et Bwin International (C-42/07, EU:C:2009:519).

<sup>9</sup> Voir, entre autres, arrêts du 22 juin 2017, Unibet International (C-49/16, EU:C:2017:491), et du 4 février 2016, Ince (C-336/14, EU:C:2016:72).

<sup>10</sup> Article 15/7, paragraphe 3, de la loi du 7 mai 1999.

**LE RECHTBANK,**

[omissis]

se prononçant en dernière instance [omissis : sans intérêt pour la réponse à la question],

pose à la Cour de justice de l'Union européenne la question préjudicielle suivante :

*L'article 56, premier alinéa, TFUE doit-il être interprété en ce sens qu'il s'oppose à ce qu'un régime législatif national d'un État membre accorde aux exploitants d'un nombre limité et contrôlé d'établissements autorisés de jeux de hasard sur son territoire une exception à une interdiction générale de publicité pour de tels établissements, sans prévoir par la même occasion une possibilité en faveur des exploitants d'établissements de jeux de hasard établis dans d'autres États membres d'obtenir pour ces derniers établissements une même exception à l'interdiction de publicité sur son territoire ?*

[formules de clôture et signatures] [omissis]