

Melun

Session : Septembre 2018

Année d'étude : Troisième année de Licence Droit

Discipline : *Droit de l'union européenne 2*
(Unité d'Enseignements Fondamentaux 2)

Titulaire(s) du cours :
Mme Delphine BURRIEZ

Document(s) autorisé(s) : **Aucun**

Vous traiterez, au choix, l'un de deux sujets suivants :

Dissertation : Les limites de la Politique commerciale commune de l'Union européenne

Commentaire : CJUE, *Berlington Hungary Tanácsadó és Szolgáltató kft e.a. contre Magyar Állam*, arrêt du 11 juin 2015, C-98/14 (extraits)

1 La demande de décision préjudicielle porte sur l'interprétation de l'article 6, paragraphe 3, TUE, des articles 34, 36, 52, paragraphe 1, 56 et 61 TFUE ainsi que des articles 1^{er}, 8 et 9 de la directive 98/34/CE du Parlement européen et du Conseil, du 22 juin 1998, prévoyant une procédure d'information dans le domaine des normes et réglementations techniques et des règles relatives aux services de la société de l'information (JO L 204, p. 37), telle que modifiée par la directive 2006/96/CE du Conseil, du 20 novembre 2006 (JO L 363, p. 81, ci-après la «directive 98/34»).

2 Cette demande a été présentée dans le cadre d'un litige opposant Berlington Hungary Tanácsadó és Szolgáltató kft, Lixus Szerencsejáték Szervező kft, Lixus Projekt Szerencsejáték Szervező kft, Lixus Invest Szerencsejáték Szervező kft et Megapolis Terminal Szolgáltató kft au Magyar Állam (État hongrois) au sujet d'une action en réparation introduite par ces sociétés en raison d'un préjudice qu'elles auraient subi du fait de l'application de lois nationales relatives à l'exploitation des machines à sous contrairement au droit de l'Union.

(...)

13 Les requérantes au principal sont des sociétés commerciales qui, jusqu'à l'entrée en vigueur de la loi modificative de 2012, exploitaient des machines à sous dans des salles de jeux. Elles exerçaient leurs activités au moyen, principalement, d'appareils provenant d'autres États membres. Une partie de leur clientèle était constituée de citoyens de l'Union européenne en vacances en Hongrie.

14 En vertu de la réglementation hongroise en vigueur entre le 16 août 1991 et le 9 octobre 2012, les machines à sous pouvaient être exploitées dans les casinos et dans les salles de jeux, moyennant l'obtention d'autorisations administratives octroyées par les services chargés de l'inspection des jeux de hasard. Les exploitants de salles de jeux, tels que les requérantes au principal, étaient tenus de verser une taxe forfaitaire mensuelle dont le montant s'élevait, au 31 octobre 2011, à 100 000 HUF par machine à sous.

15 La loi modificative de 2011 a imposé que les machines à sous exploitées dans des salles de jeux soient, à compter du 1^{er} janvier 2013, reliées à un serveur central.

(...)

18 La mise en place du système d'exploitation des machines à sous sur la base d'un serveur central, telle qu'elle avait été prévue par la loi modificative de 2011, a finalement été abandonnée, le parlement hongrois ayant adopté, le 2 octobre 2012, sur proposition du gouvernement en date du 1^{er} octobre 2012, la loi modificative de 2012 qui a interdit l'exploitation des machines à sous hors des casinos. Pour justifier une telle interdiction, le législateur a invoqué la prévention de la criminalité et de la dépendance au jeu ainsi que des considérations de santé publique en rapport avec la prévention de la dépendance au jeu. Cette loi est entrée en vigueur le 10 octobre 2012, soit le jour suivant sa publication. Le lendemain, à savoir le 11 octobre 2012, les autorisations d'exploitation des machines à sous dans les salles de jeux ont expiré de plein droit, sans que le législateur n'ait prévu d'indemnisation pour les opérateurs concernés.

20 Les requérantes au principal ont saisi la Fővárosi Törvényszék (Cour de Budapest) d'un recours contre le Magyar Állam tendant à la réparation du préjudice qu'elles prétendent avoir subi du fait de l'application de certaines dispositions de la loi modificative de 2011 et de la loi modificative de 2012.

(...)

22 Par ordonnance du 13 février 2014, la Fővárosi Törvényszék a décidé de surseoir à statuer et de poser à la Cour les (...) questions préjudicielles suivantes : (...)

8) Une réglementation non discriminatoire d'un État membre qui interdit l'exploitation des machines à sous dans les salles de jeux avec un effet immédiat, sans accorder de période de transition et d'adaptation aux organisateurs de jeux de hasard affectés et/ou sans prévoir

d'indemnisation appropriée, et qui garantit ainsi un monopole de l'exploitation des machines à sous aux casinos de jeux, est-elle conforme à l'article 56 TFUE?

52 Dans ces conditions, il convient de répondre à la huitième question qu'une législation nationale, telle que celle en cause au principal, qui, sans prévoir ni période transitoire ni indemnisation des exploitants de salles de jeux, interdit l'exploitation des machines à sous hors des casinos constitue une restriction à la libre prestation des services garantie par l'article 56 TFUE.

(...)

54 Par ses troisième, quatrième, dixième et onzième questions, qu'il convient d'examiner ensemble, la juridiction de renvoi demande, en substance, dans quelle mesure les restrictions qui sont susceptibles de découler de législations nationales telles que celles en cause au principal peuvent être admises au titre des mesures dérogatoires expressément prévues aux articles 51 TFUE et 52 TFUE, applicables en la matière en vertu de l'article 62 TFUE, ou justifiées, conformément à la jurisprudence de la Cour, par des raisons impérieuses d'intérêt général.

Sur l'existence de raisons impérieuses d'intérêt général

56 Il y a lieu de rappeler d'emblée que la réglementation des jeux de hasard fait partie des domaines dans lesquels des divergences considérables d'ordre moral, religieux et culturel existent entre les États membres. En l'absence d'une harmonisation au niveau de l'Union, les États membres sont, en principe, libres de fixer les objectifs de leur politique en matière de jeux de hasard et, le cas échéant, de définir avec précision le niveau de protection recherché (voir, en ce sens, arrêts Dickinger et Ömer, C-347/09, EU:C:2011:582, point 47, ainsi que Digibet et Albers, C-156/13, EU:C:2014:1756, point 24).

57 L'identification des objectifs effectivement poursuivis par la réglementation nationale relève, dans le cadre d'une affaire dont est saisie la Cour au titre de l'article 267 TFUE, de la compétence de la juridiction de renvoi (arrêt Pflieger e.a., C-390/12, EU:C:2014:281, point 47).

58 Cela étant, il convient de constater que les objectifs déclarés comme étant ceux poursuivis par les législations en cause au principal, à savoir la protection des consommateurs contre la dépendance au jeu et la prévention de la criminalité et de la fraude liées au jeu, constituent des raisons impérieuses d'intérêt général susceptibles de justifier des restrictions aux activités de jeux de hasard (voir, en ce sens, arrêts Carmen Media Group, C-46/08, EU:C:2010:505, point 55, ainsi que Stanley International Betting et Stanleybet Malta, C-463/13, EU:C:2015:25, points 48 et 49 ainsi que jurisprudence citée).

59 Les requérantes au principal font cependant valoir que l'objectif principal de la loi modificative de 2011 consisterait, en réalité, à augmenter les recettes fiscales générées par l'exploitation des machines à sous.

60 À cet égard, la Cour a itérativement jugé que le seul objectif de maximiser les recettes du Trésor public ne saurait permettre une restriction à la libre prestation des services (voir, notamment, arrêts Dickinger et Ömer, C-347/09, EU:C:2011:582, point 55, ainsi que Pflieger e.a., C-390/12, EU:C:2014:281, point 54).

61 Toutefois, la circonstance qu'une restriction aux activités de jeux de hasard bénéficie accessoirement au budget de l'État membre concerné n'empêche pas cette restriction d'être justifiée dans la mesure où elle poursuit d'abord effectivement des objectifs relatifs à des raisons impérieuses d'intérêt général (voir, en ce sens, arrêts Zenatti, C-67/98, EU:C:1999:514, point 36, ainsi que Gambelli e.a., C-243/01, EU:C:2003:597, point 62), ce qu'il appartient à la juridiction nationale de vérifier.

Sur la proportionnalité des entraves à l'article 56 TFUE

(...)

64 Les restrictions imposées par les États membres doivent, néanmoins, satisfaire aux conditions qui ressortent de la jurisprudence de la Cour en ce qui concerne leur proportionnalité, c'est-à-dire être propres à garantir la réalisation de l'objectif poursuivi et ne pas aller au-delà de ce qui est nécessaire pour atteindre cet objectif. Il y a lieu, en outre, de rappeler, dans ce contexte, qu'une législation nationale n'est propre à garantir la réalisation de l'objectif invoqué que si elle répond effectivement au souci de l'atteindre d'une manière cohérente et systématique (voir arrêt HIT et HIT LARIX, C-176/11, EU:C:2012:454, point 22 et jurisprudence citée).

(...)

66 En l'occurrence, les requérantes au principal allèguent que les législations en cause au principal ne répondent pas véritablement au souci d'atteindre, d'une manière cohérente et systématique, les objectifs d'intérêt public invoqués.

67 Elles font valoir, d'une part, que le législateur hongrois aurait, à la suite des réformes mises en place par ces législations, libéralisé l'exploitation par les casinos des jeux de hasard en ligne, y compris des machines à sous en ligne, à compter du 19 juillet 2013. D'autre part, sept nouvelles concessions d'exploitation de casinos auraient été délivrées au cours de l'année 2014, ce qu'a d'ailleurs confirmé le gouvernement hongrois lors de l'audience.

68 Il y a lieu de considérer que de telles circonstances sont, sous réserve de vérification par la juridiction de renvoi, susceptibles de s'inscrire dans le cadre d'une politique d'expansion contrôlée des activités de jeux de hasard.

69 Or, la Cour a jugé qu'une telle politique peut être cohérente tant avec l'objectif consistant à prévenir l'exploitation des activités de jeux de hasard à des fins criminelles ou frauduleuses qu'avec celui de prévention de l'incitation à des dépenses excessives liées aux jeux et de lutte contre l'assuétude à celui-ci, en dirigeant les consommateurs vers l'offre émanant des opérateurs autorisés, offre censée être à la fois à l'abri d'éléments criminels et conçue pour mieux sauvegarder les consommateurs contre des dépenses excessives et l'assuétude au jeu (voir, en ce sens, arrêts Stoß e.a., C-316/07, C-358/07 à C-360/07, C-409/07 et C-410/07, EU:C:2010:504, points 101 et 102, ainsi que Zeturf, C-212/08, EU:C:2011:437, point 67).

70 Afin d'atteindre cet objectif de canalisation vers des circuits contrôlés, les opérateurs autorisés doivent constituer une alternative fiable, mais en même temps attrayante, à une activité interdite, ce qui peut impliquer notamment le recours à de nouvelles techniques de distribution (voir, en ce sens, arrêts Placanica e.a., C-338/04, C-359/04 et C-360/04, EU:C:2007:133, point 55; Ladbrokes Betting & Gaming et Ladbrokes International, C-258/08, EU:C:2010:308, point 25, et Dickinger et Ömer, C-347/09, EU:C:2011:582, point 64).

71 Toutefois, une politique d'expansion contrôlée des activités de jeux de hasard ne saurait être considérée comme cohérente que si, d'une part, les activités criminelles et frauduleuses liées aux jeux et, d'autre part, l'assuétude au jeu pouvaient, à l'époque des faits au principal, constituer un problème en Hongrie et si une expansion des activités autorisées et réglementées aurait été de nature à remédier à un tel problème (voir, en ce sens, arrêts Ladbrokes Betting & Gaming et Ladbrokes International, C-258/08, EU:C:2010:308, point 30; Zeturf, C-212/08, EU:C:2011:437, point 70, ainsi que Dickinger et Ömer, C-347/09, EU:C:2011:582, point 67).

72 Il appartient à la juridiction de renvoi de vérifier, dans le cadre de l'affaire dont elle est saisie, si ces conditions se trouvent réunies et, le cas échéant, si la politique d'expansion en cause n'a pas une ampleur susceptible de la rendre inconciliable avec l'objectif de réfréner la dépendance au jeu (voir, en ce sens, arrêt Ladbrokes Betting & Gaming et Ladbrokes International, C-258/08, EU:C:2010:308, point 38).