

# Les jeux de hasard dans l'Union européenne

Panorama de droit comparé et implications sur la libre circulation des services

*Eleanor Cashin Ritaine/Eva Lein*

## Sommaire

- A. Introduction
- B. Panorama des réglementations nationales
  - I. Les définitions nationales des jeux de hasard
  - II. Le cadre normatif national des jeux de hasard
- C. Les jeux de hasard en droit européen
  - I. Les critères proposés par la jurisprudence de la CJCE
  - II. Les critères proposés par les autorités des États membres
  - III. La compatibilité des barrières nationales avec le droit européen
- D. Conclusions

## A. Introduction

L'Institut suisse de droit comparé a reçu le mandat en décembre 2004 d'élaborer pour la Commission européenne une étude<sup>1</sup> évaluant comment la divergence des législations nationales applicables aux jeux de hasard pouvait avoir une influence sur le bon fonctionnement du marché intérieur<sup>2</sup>. Dans ce contexte, les jeux de hasard étaient définis<sup>3</sup> comme tout service impliquant la mise d'une somme d'argent dans un jeu de chance.

Cette étude devait ainsi décrire l'ensemble des normes nationales applicables dans l'Europe des vingt-cinq et ce au regard de huit segments différenciés du marché des jeux de hasard<sup>4</sup>, soit en particulier les services résultant de l'organisation de paris, de

---

<sup>1</sup> Cet article est ainsi un compte rendu des travaux de recherche de l'équipe scientifique de l'Institut suisse de droit comparé, dirigée par *Eleanor Cashin Ritaine: Alberto Aronovitz, Karen Jeanneret-Druckman, Eva Lein, Nicole Mathé, Gian Paolo Romano, Alfredo Santos, Josef Skala, Martin Sychold, Isabelle Veillard et Bart Volders.*

<sup>2</sup> Les termes du contrat énonçaient : "The purpose of the study is to evaluate how the differing laws regulating on-line and off-line gambling services, as well as games in the editorial content of the media and certain types of promotional games, impact upon the smooth functioning of the Internal Market for these and associated (e.g. media, sports, charity, tourism) services and thus could restrict the economic and employment growth associated with such services".

<sup>3</sup> "Gambling services should, for the purpose of this study, be considered to cover any service, including any information society service, which involves wagering a stake with monetary value in games of chance, including lotteries and betting transactions".

<sup>4</sup> Le contrat précisait : "Betting services (including horse and dog racing, event betting and pool competitions) – Bingo services – Casino services – Gambling services operated by and for the benefit of recognised charities and non-profit making organisations. – Services related to gambling machines that can be placed in locations other than in licensed

bingos, des casinos, des jeux organisés au profit d'organismes de bienfaisance, de l'exploitation de machines à sous, des loteries, des jeux organisés par les médias et les jeux de promotion commerciale. Une analyse systématique des jurisprudences étatiques et européenne a également été réalisée. Par ailleurs, l'étude juridique était accompagnée d'une analyse économique et prospective de ces secteurs de marché<sup>5</sup>.

L'objectif de toute l'étude était d'établir si les divergences relevées dans les réglementations ou dans les jurisprudences nationales constituaient une barrière à la libre circulation des services dans le marché intérieur.

En effet, cette étude faisait écho à la libéralisation générale des services par la directive dite « *Bolkenstein* »<sup>6</sup> dont sont exclus, dans l'immédiat, les jeux de hasard<sup>7</sup>.

Le panorama de droit comparé a révélé des divergences notables entre les réglementations nationales des jeux de hasard, tant en ce qui concerne les définitions, les sources que les restrictions avérées ou potentielles à la libre circulation des services. Ces divergences nationales ont ensuite été analysées au regard du traité CE et de la jurisprudence européenne ainsi que de l'interprétation des juridictions nationales des normes européennes.

L'ensemble de l'étude juridique a donné lieu à un document de mille pages environ, dont les conclusions les plus pertinentes au regard du droit européen sont présentées ci-après<sup>8</sup>. En effet, afin de mesurer plus précisément les implications européennes des divergences nationales, le panorama de droit comparé de toutes les sources nationales relatives aux jeux de hasard a servi de cadre de référence pour déceler des restrictions potentielles à la libre circulation des services. De fait, pour illustrer ce propos, cet article reprend d'abord brièvement certaines conclusions du panorama comparatif (B.) avant de se consacrer aux conclusions spécifiques du droit européen (C.).

---

casino services – Lottery services – Media gambling services (i.e. games in the editorial content of the media). – Sales promotion services consisting of promotional games with a prize exceeding €100,000 or where participation is exclusively linked to purchase”.

<sup>5</sup> Cette analyse a été réalisée par deux économistes américains, le Professeur *William Eadington* (Université du Nevada, Reno, États-Unis) et le Professeur *Richard Thalheimer* (Université de Louisville, États-Unis). Les conclusions économiques ne seront pas présentées ici.

<sup>6</sup> Proposition modifiée de Directive du Parlement européen et du Conseil relative aux services dans le marché intérieur, COM (2006) 160 final. Cf. le préambule : « (10 septies) : Il convient d'exclure les activités de jeux d'argent, y compris les loteries et paris, du champ d'application de la présente directive compte tenu de la spécificité de ces activités qui entraînent de la part des États la mise en œuvre de politiques touchant à l'ordre public et visant à protéger les consommateurs ».

<sup>7</sup> Cette exclusion est souhaitée par une partie de l'industrie du jeu qui s'est opposée vivement à la réalisation même de l'étude de peur que celle-ci conduise certains monopoles étatiques à disparaître. Cf. notamment *K. M.*, Les sociétés de jeux et de loteries sont très attentives aux travaux des parlementaires, *Les Échos*, 20 avril 2005 ; *Marc Paolini*, Un suisse décroche le gros lot à Bruxelles, *Tribune Desfossés*, 24 juin 2005 ; *Karl de Meyer*, Jeux : Bruxelles veut introduire plus de compétition, *Les Échos*, 8 juillet 2005 ; *Bradley Vallerius*, Academic study could shape EC gambling policy, *Interactive gaming news*, 8 décembre 2005 (<http://www.igamingnews.com>).

<sup>8</sup> Il ne s'agit donc ici que d'un échantillon des résultats présentés dans ce rapport qui devrait être disponible dans son intégralité à la fin 2006 auprès de l'Institut suisse de droit comparé.

## B. Panorama des réglementations nationales

### I. Les définitions nationales des jeux de hasard

Au regard des définitions, si tous les pays étudiés connaissant une définition légale ou jurisprudentielle de la notion de « jeu de hasard », les critères retenus ne sont pas toujours identiques. Dans la plupart des pays il est obligatoire de miser une somme d'argent pour un « jeu de hasard » et le résultat escompté doit dépendre totalement ou quasi exclusivement du facteur chance<sup>9</sup>. Il s'agit ainsi nécessairement d'un contrat aléatoire. En revanche, la nature du prix escompté, argent ou autre gain, est le plus souvent sans importance. Quant au champ d'application de la réglementation des jeux de hasard, quelques pays excluent certains jeux tels les paris sportifs<sup>10</sup>, les jeux de foire caractérisés par un gain modique<sup>11</sup> ou les jeux de promotion commerciale<sup>12</sup>. En envisageant les différents jeux de hasard séparément, l'étude a montré une très grande diversité dans les formes prises concrètement par les jeux étudiés. Il existe ainsi une multitude de types de loteries se distinguant par la période du tirage (préalable à l'achat du billet<sup>13</sup> ou postérieur<sup>14</sup>), distribuant des prix en numéraire ou en nature. Dans certains pays<sup>15</sup>, les loteries organisées dans les parcs d'attraction tombent également dans cette catégorie. Par ailleurs, certains pays interdisent l'ouverture de casinos sur leur sol<sup>16</sup> ou exigent que les casinos s'occupent parallèlement de l'organisation d'activités socioculturelles<sup>17</sup>. D'autres restreignent l'implantation de machines à sous hors des casinos alors même que certains États considèrent que ces

<sup>9</sup> A titre d'exemple, l'Allemagne définit les jeux de hasard comme suit : "Ein Glücksspiel liegt vor, wenn im Rahmen eines Spiels für den Erwerb einer Gewinnchance ein Entgelt verlangt wird und die Entscheidung über den Gewinn ganz oder überwiegend vom Zufall abhängt. Die Entscheidung über den Gewinn hängt in jedem Fall vom Zufall ab, wenn dafür der ungewisse Eintritt oder Ausgang zukünftiger Ereignisse maßgeblich ist" (Art. 3 al. 1 du traité interétatique sur les loteries, *Lotteriestaatsvertrag*, 18 décembre 2003/13 février 2004). La République Tchèque exige une probabilité de gain qui ne peut être inférieure à 1 pour 200 (Loi n° 202/1990 sur des loteries et d'autres jeux semblables). Sont également exclus explicitement pour certains pays, tels les Pays-Bas (Art. 2 de la Loi sur les jeux de hasard du 10 décembre 1964), les contrats d'assurance vie, certains contrats de prêt et certains jeux de chance de nature non commerciale.

<sup>10</sup> Au Luxembourg notamment (Art. 4 de la Loi du 20 avril 1977 relative aux jeux de hasard et paris sur épreuves sportives, Mém. 1977, 548).

<sup>11</sup> Par exemple en Belgique (Art. 3 de la Loi du 7 mai 1999 sur les jeux de hasard, les établissements de jeux de hasard et la protection des joueurs, M.B. 30.12.1999).

<sup>12</sup> En Finlande (Loi sur la protection des consommateurs du 20 janvier 1978 - 20. 1. 1978/38 *Konsumentkyddslag*) et en France (Art. L 121-36 à L 121-41 du Code de la consommation).

<sup>13</sup> Exemple: le jeu de grattage « *Astro* » en France. Combinant les deux systèmes (tirage préalable et postérieur), le « *Tac-o-Tac* » ou « *le Millionnaire* » en France.

<sup>14</sup> Exemple: le *Lotto* en Allemagne.

<sup>15</sup> Suède (*Lotterilag*, 1994 :1000).

<sup>16</sup> Exemple: à Chypre (*Law on Betting Houses, Gambling Houses and the Restriction of Gambling : Chapter 151 of the Statute Laws of Cyprus*).

<sup>17</sup> Par exemple en Belgique (Art. 28 de la Loi du 7 mai 1999, sur les jeux de hasard, les établissements de jeux de hasard et la protection des joueurs, M.B. 30.12.1999), ou en France (Art. 6 de la Loi du 21 mai 1836 portant prohibition des loteries).

machines à sous ne sont pas nécessairement des jeux de hasard<sup>18</sup>. Relativement aux paris, les traditions nationales distinguent entre les paris à la côte<sup>19</sup> et les paris mutuels en leur donnant un régime juridique différent, notamment au regard des opérateurs autorisés à proposer de tels paris<sup>20</sup>. De même, le jeu de bingo n'existe pas dans tous les pays européens<sup>21</sup>, voire répond à des critères différents<sup>22</sup>.

## II. Le cadre normatif national des jeux de hasard

Concernant les sources normatives en matière de jeux de hasard, chaque État a ses propres techniques de réglementation, tenant à son organisation politique et territoriale spécifiques. Ainsi la distinction entre sources nationales et sources régionales se retrouve dans tous les États ayant plusieurs entités territoriales, tels les États fédérés<sup>23</sup>, ou simplement les États avec une forte décentralisation<sup>24</sup>. L'étude livrée à la Commission européenne dresse ainsi un tableau complet de toutes les normes juridiques applicables aux jeux de hasard, et ce quelles que soient leurs sources étatiques, supra ou infra-étatique, de source prétorienne ou de source coutumière. C'est la première fois qu'une telle systématisation a été opérée dans chaque ordre juridique national et sur le plan européen.

Le rapport comparatif montre ainsi que le paysage européen en matière de réglementation des jeux de hasard est loin d'être uniforme. Cette variété se retrouve également au regard des principes juridiques nationaux régissant les jeux de hasard.

## III. Les principes juridiques nationaux régissant les jeux de hasard

### 1. L'interdiction de principe des jeux de hasard

Un certain nombre d'États membres ont prévu une interdiction de principe des jeux de hasard sur leur territoire<sup>25</sup>. Dans ces États, l'organisation de jeux de hasard obéit

<sup>18</sup> Cf. la controverse en Allemagne: *Robert von Landmann/Gustav Rohmer*, *Gewerbeordnung*, 2005, Art. 33c, note 1-7.

<sup>19</sup> Il s'agit de paris où le pourcentage de gains est fixé à l'avance avec l'opérateur, alors que pour les paris mutuels le montant des gains dépend de l'ensemble des sommes mises en jeu.

<sup>20</sup> A titre d'exemple, en France, seuls les paris sur hippodromes peuvent être à la côte et organisés par les gérants des hippodromes, alors que les paris proposés hors hippodrome sont nécessairement des paris mutuels organisés exclusivement par le PMU (Loi du 2 juin 1891 et Art. 27 du décret n° 97-456 du 5 mai 1997).

<sup>21</sup> Comme en France.

<sup>22</sup> En Belgique, par exemple, il s'agit d'un jeu d'adresse où le joueur doit viser des trous avec une boule, alors que dans tous les autres États, il s'agit d'un tirage successif de numéros que le joueur doit comparer à une carte distribuée préalablement.

<sup>23</sup> Telles par exemple l'Allemagne, l'Autriche, l'Espagne.

<sup>24</sup> Comme au Royaume-Uni, où plusieurs ordres juridiques coexistent.

<sup>25</sup> A titre d'exemples : le Danemark (Loi sur l'interdiction des loteries *Lov 06/03/1869 om Forbud mod lotteri m.m.* et les Art. 203, 204 du Code pénal), l'Allemagne (les Art. 284

alors à une dérogation spécifique. Cette interdiction de principe vise à sauvegarder les intérêts publics, notamment à protéger les intérêts des consommateurs, et à prévenir les risques de fraude, de jeux illégaux et de dépendance au jeu. Il s'agit également le plus souvent de permettre d'affecter les bénéfices de cette activité à des causes d'intérêt public telles les œuvres de bienfaisance ou la promotion du sport<sup>26</sup>.

Se fondant sur le caractère dérogatoire de cette activité, certains États membres bannissent les entités privées du marché<sup>27</sup> et interdisent l'accès d'opérateurs étrangers au marché national<sup>28</sup>, tout en ne permettant pas à leurs nationaux de participer à des jeux étrangers considérés comme non autorisés sur le plan national<sup>29</sup>. S'y ajoute parfois une interdiction aux personnes ayant un domicile hors du territoire national de participer à des jeux organisés sur leur territoire<sup>30</sup>. De plus, le plus souvent, les États<sup>31</sup> interdisent les jeux de hasard proposés à distance, essentiellement par Internet. Parfois enfin, la publicité pour de tels jeux est strictement réglementée<sup>32</sup>, voire interdite<sup>33</sup>.

---

*et seq.* du Code pénal dans sa version du 13 novembre 1998, BGBl. I 3322, dernière modification le 19 avril 2006, BGBl. I S. 866), les Pays-Bas (Art. 1<sup>er</sup> de la Loi sur les jeux de hasard, J.O. 1964, 313, version consolidée sous <http://www.wetten.nl>), la Belgique (Loi du 7 mai 1999 sur les jeux de hasard, les établissements de jeux de hasard et la protection des joueurs, M.B. 30.12.1999) et la France (Art. 1<sup>er</sup> de la Loi du 21 mai 1836 portant prohibition des loteries et l'Art. 1<sup>er</sup> de la Loi n° 83-628 du 12 juillet 1983 relative aux jeux de hasard).

<sup>26</sup> Cf. en détail *infra* C.II.

<sup>27</sup> Cf. en détail *infra* B.III.2.

<sup>28</sup> A titre d'exemples: la République Tchèque (Art. 1/6, Art. 4/5 de la Loi no. 202/1990 sur les loteries et d'autres jeux) et la Slovaquie (Art. 17/1 de la Loi no. 171/2005 du 16 mars 2005 sur les jeux).

<sup>29</sup> Par exemple, l'art. 285 *et seq.* du Code pénal allemand dans sa version du 13 novembre 1998, BGBl. I 3322, dernière modification le 19 avril 2006, BGBl. I 866 interdit une participation aux jeux non autorisés par les autorités allemandes compétentes. Les Pays-Bas ont une interdiction similaire (art.1 lit. c de la Loi sur les jeux de hasard, O.J. 1964, 313, version consolidée sous <http://www.wetten.nl>). Cf. aussi la Slovaquie (Art. 35/1 et 35/2 de la Loi sur les jeux n° 171/2005), la Slovénie (Art. 55 de la Loi n° 134/03 sur les jeux) et la République Tchèque (Art. 4/11 et Art. 43/7 de la Loi n° 2002/1990).

<sup>30</sup> Cf. notamment l'exigence, aux Pays-Bas, de posséder un compte bancaire dans une banque néerlandaise (Art. 8 *Lotto's Rules and Regulations concerning participation in the on-line Lotto*).

<sup>31</sup> Notamment Chypre (Art. 5 *Collective Bets (Regulation and Taxation) Law*, 1997) et la Grèce (Art. 3 de la Loi 3037 / 2002 sur la prohibition de jeux). Au Pays-Bas cependant, un projet de loi prévoit l'admission temporaire des jeux interactifs sur Internet (*Wijziging van de Wet op de kansspelen houdende tijdelijke bepalingen met betrekking tot kansspelen via internet*, T.K. 2005-2006, 30362, n° 2).

<sup>32</sup> Notamment en Belgique (Loi du 7 mai 1999 sur les jeux de hasard, les établissements de jeux de hasard et la protection des joueurs, M.B. 30.12.1999, et l'art. 23, 10° de la Loi du 14 juillet 1991, MB 29. 08. 1991), en Estonie (Art. 5 al. 6 *Law on Gambling* 21.7. 1995, JO I 95, 58, 1005, dernière modification, JO I 2005, 32, 236) et en Pologne (Art. 8 de la Loi n° 4/27/2004 du 29 juillet 1992).

<sup>33</sup> Par exemple au Portugal (Art. 23 du *Decreto-Lei* n.° 317/2002 « *Totobola* » et « *Totoloto* », *Repúblicação do Decreto-Lei* n.° 84/85, 8138- 8143).

## 2. Les limitations réglementaires des jeux de hasard

En raison du caractère exceptionnel de l'opération des jeux de hasard sur le territoire de la plupart des États membres, la pratique de tels jeux est strictement réglementée sur le plan national. Cette réglementation se fonde fréquemment sur une limitation de l'offre de jeux en restreignant le nombre d'opérateurs autorisés à proposer de tels services.

La restriction la plus drastique consiste en la création de monopoles nationaux, où un seul opérateur (étatique ou non) est autorisé à exploiter le marché national. C'est ainsi le cas des loteries nationales, seules habilitées à opérer ce service. Cette situation est fréquente, notamment en France (*La Française des Jeux*), en Belgique (*Loterie nationale*) et en Irlande (*An Post National Lottery Company*)<sup>34</sup>.

D'autres États ont introduit un *numerus clausus* des opérateurs, limitant le nombre d'opérateurs dans un secteur donné. De ce fait, dans certains États<sup>35</sup>, le nombre de casinos est limité.

De plus, un système de licences permet de contrôler l'entrée d'opérateurs potentiels sur le marché. Ce système est répandu dans tous les secteurs des jeux de hasard et se conjugue souvent avec des exigences tenant à la forme juridique de l'opérateur<sup>36</sup>, son lieu d'établissement, ou tient encore compte du nombre de licences déjà attribuées à cet opérateur. S'y ajoutent des exigences concernant la nationalité de l'opérateur ou de ses dirigeants<sup>37</sup>. Par ailleurs, ces licences ne sont accordées que pour une durée limitée.

Enfin, le traitement fiscal des jeux de hasard diverge énormément d'un pays européen à un autre. Selon les États membres, les profits générés sont réservés dans des proportions variables à des causes d'intérêt général, ou les gains effectivement redistribués aux joueurs peuvent être calculés selon des *ratios* très différents. Ce facteur financier ajoute une dimension supplémentaire à la distorsion possible de la concurrence entre les opérateurs sur le plan européen.

Or, cette étude pour la Commission européenne avait précisément pour objectif d'identifier les barrières existantes et potentielles à la libre circulation des services au sein de l'Union européenne. La confrontation des législations et pratiques nationales avec le droit européen a ainsi donné des résultats intéressants, notamment dans une perspective d'évolution du droit européen dans la mise en œuvre du marché intérieur.

## C. Les jeux de hasard en droit européen

Conformément au mandat donné par la Commission européenne, l'analyse des barrières nationales au regard du droit européen s'est faite en plusieurs étapes. La pre-

<sup>34</sup> Mais également à Chypre (*Lotteries Law, Chapter 74 of the Statute Laws of Cyprus*), en Grèce, à Malte, au Portugal et au Royaume-Uni.

<sup>35</sup> Comme notamment aux Pays-Bas, en Autriche, en Belgique, en Allemagne, au Portugal, en Espagne, en Slovénie, en Suède et au Royaume-Uni.

<sup>36</sup> Par exemple, l'opérateur doit avoir un but non lucratif : Finlande (Art. 5 et 7 de la Loi du 23. 11. 2001 sur les loteries) et Suède (*Lotterilag*, 1994 :1000 ; *Kasinolag*, 1999 : 355).

<sup>37</sup> En Finlande (Art. 5 de la Loi du 23. 11. 2001 sur les loteries : organisation enregistrée en Finlande) ou en Suède (*Lotterilag*, 1994 :1000 ; *Kasinolag*, 1999 : 355).

mière étape a été d'identifier en droit européen les critères permettant de justifier l'existence de barrières à la libre circulation des services en matière des jeux de hasard (I.). Puis, les justifications proposées explicitement par les législations et jurisprudences nationales ont été confrontées aux exigences établies par la CJCE (II.). Enfin, se basant exclusivement sur les arguments identifiés dans des documents de source officielle, notamment sur les jugements nationaux en matière, l'étude s'est prononcée sur la compatibilité des restrictions dénombrées avec le droit européen (III.).

## I. Les critères proposés par la jurisprudence de la CJCE

### 1. Fondements dans les traités

La jurisprudence européenne en matière de jeux de hasard se fonde sur les articles 43 et 49 du traité CE. L'article 49 garantit la liberté de fournir et de recevoir des services au-delà des frontières. L'article 43 assure la liberté d'établissement.

L'application de l'article 49 aux services proposés par des opérateurs de jeux de hasard a été confirmée à maintes reprises par la jurisprudence de la CJCE, et ce notamment dans les arrêts *Schindler*<sup>38</sup>, *Zenatti*<sup>39</sup> et *Anomar*<sup>40</sup>. Les jeux de hasard sont, aux termes de cette jurisprudence, une activité économique au sens de l'article 2 TCE puisqu'ils remplissent les deux critères posés par la Cour de justice, c'est-à-dire la fourniture d'un service contre rémunération dans l'intention de réaliser un profit<sup>41</sup>.

L'article 43 s'applique à la faculté des opérateurs de jeux de hasard d'un État membre de s'établir librement et de façon permanente dans un autre État membre.

Suite à la jurisprudence de la Cour de justice dans ses arrêts de principe portant sur le caractère des libertés fondamentales<sup>42</sup>, ces deux articles exigent non seulement un traitement non discriminatoire des non-nationaux mais interdisent d'une façon générale une restriction desdites libertés fondamentales. Une mesure nationale restrictive doit être adaptée au but d'intérêt public à atteindre et proportionnée à cet objectif. A cet effet, la Cour de justice<sup>43</sup> a relevé notamment les justifications suivantes : protection des consommateurs, protection des créanciers et protection contre la concurrence déloyale.

Toutefois concernant la liberté de fournir des services par delà les frontières, la Cour de justice affirme à plusieurs reprises l'importance d'examiner si le but d'une mesure nationale ne peut être atteint par le biais de mesures nationales moins rigoureuses et prend à cet égard en considération le fait que l'opérateur est déjà soumis dans son

---

<sup>38</sup> CJCE, Aff. C-275/92, *Schindler*, Rec. 1994, I-1039.

<sup>39</sup> CJCE, Aff. C-67/98, *Zenatti*, Rec. 1999, I-7289.

<sup>40</sup> CJCE, Aff. C-6/01, *Anomar*, Rec. 2003, I- 8621.

<sup>41</sup> CJCE, C-6/01, *Anomar* (note 40), cons. 47, 48.

<sup>42</sup> CJCE, Aff. C-33/74, *van Binsbergen*, Rec.1974, 1299; CJCE, Aff. C-55/94, *Gebhard*, Rec. 1995, I-4165; CJCE, Aff. C-76/90, *Saeger/Dennemeyer*, Rec.1991, I-4221.

<sup>43</sup> Cf. CJCE, Aff. C-288/89, *Collectieve Antennevoorziening Gouda*, Rec. 1991, I-4007; CJCE, Aff. C-110/78, 111/78, *Ministère Public/Van Wesemael*, Rec. 1979, 35; CJCE, Aff. C-220/83, *Commission/France*, Rec.1986, I-3663; CJCE, Aff. C-15/78, *Société Générale Alsacienne de Banque/Koestler*, Rec. 1978, I-1971.

État d'origine à des mesures réglementaires susceptibles de garantir la même protection que celle visée par l'État de destination de ces services<sup>44</sup>. Précisément, dans le secteur spécifique des jeux de hasard, la Cour de justice a dû prendre position sur ces questions.

## 2. La jurisprudence spécifique aux jeux de hasard

Partant de la prémisse que les restrictions nationales doivent être appliquées dans tous les cas sans discrimination, la Cour de justice a admis, dans la jurisprudence relative aux jeux de hasard, certains critères justifiant la limitation de tels services et l'exclusion d'opérateurs étrangers du marché. Les justifications évaluées, qui ont toutes la même valeur juridique, peuvent être réunies autour de quatre critères de base présentés ci-dessous.

Un premier critère est la protection de l'ordre public<sup>45</sup> qui inclut également la lutte contre la fraude et contre la criminalité organisée<sup>46</sup>.

Un deuxième critère vise à protéger le consommateur et en particulier à prévenir les situations de dépendance au jeu avec les conséquences sociales désastreuses qui s'ensuivent<sup>47</sup>.

Un troisième critère s'appuie sur le maintien d'un ordre social et en particulier sur la protection d'activités d'ordre moral et culturel<sup>48</sup>.

Un quatrième critère vise à éviter que les jeux de hasard ne servent à des profits d'ordre privé<sup>49</sup>.

La Cour de justice a toutefois estimé que le financement d'activités sociales ne doit pas être un objectif principal de la réglementation, mais simplement une conséquence secondaire<sup>50</sup>. De façon similaire, le financement du budget public par les encaissements d'ordre fiscal ne peut pas justifier une réglementation restrictive<sup>51</sup>.

Nonobstant le fait que la Cour de justice permet aux États membres d'alléguer certains motifs pour justifier les mesures prises afin de restreindre l'opération des jeux sur leur territoire, une réserve importante résulte des considérations de la récente jurisprudence dans le cas dit *Gambelli*: les mesures nationales restrictives doivent servir leur but allégué et donc conduire à limiter de façon générale l'offre de jeux<sup>52</sup>.

<sup>44</sup> CJCE, Aff. C-222/95, *Parodi*, Rec. 1997, I-3899; CJCE, Aff. jtes. C-369/96, C-376/96, *Arblade*, Rec 1999, I-3899.

<sup>45</sup> Dans une conception contrôlée par la CJCE : CJCE, Aff. C-36/02, *Omega/Laserdome*, Rec. 2004, I-9609, cons. 31; CJCE, Aff. C-124/97, *Läära*, Rec. 1999, I-6067, cons. 31.

<sup>46</sup> CJCE, C-275/92, *Schindler* (note 38) cons. 60; CJCE, C-6/01, *Anomar*, (note 40), cons. 62 et 73.

<sup>47</sup> CJCE, C-275/92, *Schindler* (note 38) cons. 60; CJCE, C-124/97, *Läära* (note 45), cons. 32; CJCE, C-67/98, *Zenatti* (note 39), cons. 30 et 35; CJCE, C-6/01, *Anomar* (note 40), cons. 73.

<sup>48</sup> CJCE, C-275/92, *Schindler* (note 38), cons. 58, 60; CJCE, C-124/97, *Läära* (note 45), cons. 32.

<sup>49</sup> CJCE, C-275/92, *Schindler* (note 38), cons. 57; CJCE, C-67/98, *Zenatti* (note 39), cons. 36.

<sup>50</sup> CJCE, Aff. C-243/01, *Gambelli*, Rec. 2003, I-13031, cons. 61.

<sup>51</sup> CJCE, C-243/01, *Gambelli* (note 50), cons. 61.

<sup>52</sup> CJCE, C-243/01, *Gambelli* (note 50), cons. 67; CJCE, C-67/98, *Zenatti* (note 39) cons. 36.

Au cas où le public est encouragé à participer aux jeux offerts par les opérateurs publics au profit de la caisse publique, les justifications telles que la protection des consommateurs perdent leur crédibilité et ne peuvent donc plus légitimer l'effet restrictif des mesures nationales<sup>53</sup>.

### 3. Le test de proportionnalité

Le test de proportionnalité appliqué par la CJCE aux activités des jeux de hasard a conduit à diverses exigences:

Le niveau de protection dans chaque État membre est *a priori* défini souverainement par chaque État membre<sup>54</sup>. Par voie de conséquence, le niveau de protection accordé par un État membre peut être différent de celui accordé par un autre État membre<sup>55</sup>. Les restrictions imposées doivent pourtant être proportionnées au but à atteindre concrètement dans chaque cas<sup>56</sup>. Il faut procéder, en particulier, à une véritable évaluation d'autres mesures moins contraignantes mais susceptibles d'être aussi efficaces<sup>57</sup>.

La proportionnalité des mesures est à examiner de façon plus sévère lorsque l'opérateur est déjà soumis dans son État d'origine à un système strict de contrôle<sup>58</sup>. Cette exigence suit la jurisprudence préalable de la Cour de justice relative à l'art. 49 CE<sup>59</sup> et semble être confirmée par l'Avocat général dans l'affaire *Placanica* actuellement pendante devant la Cour de justice<sup>60</sup>.

## II. Les critères proposés par les autorités des États membres

La plupart des juridictions nationales des États membres n'ont pas été confrontées à la question de la compatibilité européenne de leur législation nationale. Ceci est particulièrement vrai pour les nouveaux États membres. En plus, notamment dans ces pays, les textes réglementaires et législatifs ne donnent pas de justifications explicites des restrictions imposées. Toutefois, l'absence de justification normative de la restriction ne signifie pas nécessairement que celle-ci soit injustifiée, car le plus souvent la justification se trouve implicitement dans un motif d'ordre public.

Dans les juridictions confrontées à cette question de compatibilité, les justifications données sont souvent peu étoffées et citées en tant que mots clés ou sans critère distinctif précis.

<sup>53</sup> CJCE, C-243/01, *Gambelli* (note 50), cons. 69, 72.

<sup>54</sup> Avec toutefois un contrôle par la CJCE de certains concepts juridiques, telle la notion « ordre public »: CJCE, C-36/02, *Omega/Laserdome* (note 45), cons. 31.

<sup>55</sup> CJCE, C-124/97, *Läära* (note 45), cons. 35; CJCE, C-275/92, *Schindler* (note 38), cons. 61.

<sup>56</sup> CJCE, C-55/94, *Gebhard* (note 42) et CJCE, C-100/01, *Oteiza Olazabal*, Rec. 2002, I-10981; CJCE, C-243/01, *Gambelli* (note 50), cons. 67.

<sup>57</sup> CJCE, C-124/97, *Läära* (note 45), cons. 32; CJCE, C-67/98, *Zenatti* (note 39), cons. 36 et 38; CJCE, C-243/01, *Gambelli* (note 50), cons. 67.

<sup>58</sup> CJCE, C-243/01, *Gambelli* (note 50), cons. 73.

<sup>59</sup> Cf. CJCE, C-222/95, *Parodi* (note 44) et CJCE, C-369/96, C-376/96, *Arblade* (note 44).

<sup>60</sup> Cf. Aff. jtes. C-338/04, C-359/04 et C-360/04, *Opinion Placanica et al.*, cons. 150.

La plupart des États vise la protection de l'ordre public ainsi que la prévention du blanchiment d'argent et de la criminalité pour restreindre l'offre de jeux<sup>61</sup>.

La protection des consommateurs<sup>62</sup> est également invoquée fréquemment. Des considérations d'ordre social, moral ou culturel font aussi partie des justifications<sup>63</sup>.

Dans quelques cas rares, les intérêts du tourisme<sup>64</sup> ont été avancés, alors que le financement d'œuvres de bienfaisance ou sportives est souvent cité<sup>65</sup>. Il en est de même en ce qui concerne les intérêts fiscaux, qui s'avèrent être une justification additionnelle ou même principale<sup>66</sup>.

Quant au test de proportionnalité, les critères ne sont pas toujours invoqués précisément par les législateurs et juges nationaux. Souvent, la jurisprudence se contente d'une référence globale<sup>67</sup> à l'exigence de la proportionnalité en l'affirmant pour les mesures législatives prises. Toutefois, au regard de la proportionnalité, certains critères concrets apparaissent dans les jurisprudences nationales<sup>68</sup>.

<sup>61</sup> Par exemple, Malte (Art. 9. al. 2 *Remote Gaming Regulations* 2004 L.N. 176/2004 *of the Lotteries and Other Games Act* (Act XXIV/ 2001): "Proper operation of interactive games, protection of players, prevention of money laundering and exigencies of public interest") et l'Allemagne (motifs du législateur par rapport à l'Art. 284 du Code pénal (*Strafgesetzbuch*): "[...] Zweck dieser Regelungen ist es, eine übermäßige Anregung der Nachfrage nach Glücksspielen zu verhindern, durch staatliche Kontrolle einen ordnungsgemässen Spielablauf zu gewährleisten, eine Ausnutzung des natürlichen Spieltriebs zu privaten oder gewerblichen Zwecken zu verhindern und einen nicht unerheblichen Teil der Einnahmen [...] zur Finanzierung gemeinnütziger oder öffentlicher Zwecke heranzuziehen", BT-Drs 13/8587, 67).

<sup>62</sup> A titre d'exemple, la justification énoncée par les autorités néerlandaises: "[...] to prevent gaming addiction, to counter illegal gambling and to protect consumer interests", Annexe à T.K. 2003-2004, 24036 et 25557, n°. 295.

<sup>63</sup> Par exemple, le législateur finlandais souligne dans l'Art. 11 de la Loi sur les loteries 23.11.2001/1047 la nécessité de « [...] prévenir les problèmes sociaux qui peuvent résulter des activités de jeux ».

<sup>64</sup> Par exemple, au Portugal (Cour Administrative Suprême (*Supremo Tribunal Administrativo*), n°028495, 22 janvier 1996).

<sup>65</sup> Notamment en Espagne (assistance aux associations d'aveugles (RTC 1998/171, Cour constitutionnelle (*Tribunal Constitucional*) n°. 171/1998, 23 juillet 1998), en Suède ("The main aims of Swedish gaming legislation are to protect the individual and society and to dedicate the benefits to the public interest", Cour Administrative Suprême, n° 5819/01, 26 octobre 2004) et au Royaume Uni (cf. Art. 1 (3), 5 (2) *National Lottery Act 1993*; Art. 98 (1), Art. 258 et 259, Art. 265 (1) *Gambling Act 2005*).

<sup>66</sup> A titre d'exemple : l'Espagne (RTC 2005/82, Cour constitutionnelle (*Tribunal Constitucional*) n° 82/2005, 6 avril 2005; RTC 2005/34 *Tribunal Constitucional* n° 34/2005, 17 février 2005) et l'Italie (référence aux intérêts fiscaux dans le Document XVII N. 10 : *Documento approvato dalla 6a Commissione Permanente a conclusione dell'indagine conoscitiva sul settore dei giochi e delle scommesse*, « L'organisation des jeux, paris et paris sportifs par l'État vise à accroître ses ressources financières »).

<sup>67</sup> Notamment en Finlande (Cour Suprême (*Högsta Domstolen*), KKO 2005:27, 24 février 2005) ; aux Pays-Bas (Cour d'Appel s'*Hertogenbosch*, n° 20.003207, 2 mars 2004) ; en Autriche (Cour Suprême Administrative (*Verwaltungsgerichtshof*), VwGH 97/17/0175, 21 décembre 1998) ; en Allemagne (Cour Administrative Suprême (*Bundesverwaltungsgericht*), BVerwG 6 C 2.01, 28 mars 2001).

<sup>68</sup> A cet effet, les juridictions belges ont pu se référer au *ratio* entre opérateurs et nombre d'habitants, cf. les travaux préparatoires de la Loi du 7 mai 1999 (Doc. Parl., la Chambre, 1998-1999, n° 1795/8, 2).

Concernant le contrôle jurisprudentiel de la motivation des mesures restrictives, on peut constater une évolution de la situation sous l'influence de la jurisprudence *Gambelli*. Depuis l'arrêt *Gambelli*, les tribunaux étatiques, notamment italiens<sup>69</sup> ou suédois<sup>70</sup>, énoncent méticuleusement les arguments fondant leurs décisions. Les arguments de la Cour de justice par rapport à la cohérence de la politique étatique en matière de jeux de hasard sont repris dans la jurisprudence nationale, particulièrement des tribunaux d'instance<sup>71</sup>. La recherche de mesures alternatives moins restrictives mais tout aussi efficaces, notamment la reconnaissance de licences étrangères ou l'application du principe du pays d'origine, a été faite par les juridictions autrichiennes<sup>72</sup> et allemandes<sup>73</sup>. Par ailleurs, la Cour constitutionnelle allemande a très récemment pris position par rapport à la pratique des opérateurs publics encourageant les jeux moyennant une publicité agressive. Dans son arrêt, elle énonce expressément qu'elle suivait les exigences énoncées dans l'arrêt *Gambelli*<sup>74</sup>.

### III. La compatibilité des barrières nationales avec le droit européen

La compatibilité des restrictions nationales à la libre circulation des services proposés par les opérateurs de jeux de hasard ou au libre établissement de ces opérateurs dans un autre État membre est appréciée très diversement par les autorités nationales. La plupart accordent l'absolution aux mesures nationales, confirmant leur compatibilité avec le droit européen. Dans quelques rares cas toutefois, les tribunaux nationaux doutent de cette compatibilité.

Ce sont en règle générale les Cours suprêmes et les tribunaux de grande instance qui rendent des décisions en faveur de la compatibilité européenne des mesures nationales. Les décisions sont fondées sur l'argument que d'une part, les justifications des mesures restrictives énoncées par les États correspondent à celles admises par la jurisprudence de la Cour de justice, à savoir entre autres la protection de l'ordre social et public, la protection des consommateurs, et que d'autre part, elles subsistent à l'épreuve de la proportionnalité<sup>75</sup>.

<sup>69</sup> Cour de cassation (*Corte di cassazione*), n° 23271/04, arrêt de juillet 2004.

<sup>70</sup> Cour Administrative Suprême, n° 5819/01, 26 octobre 2004.

<sup>71</sup> Pays Bas (Cour Administratif de Breda, n° 03/1868, 2 décembre 2005); Allemagne (Tribunal administratif supérieur (*Oberverwaltungsgericht*) OVG Sachsen, 3 BS 28/04, 405/03, 22 décembre 2004; Tribunal administratif (*Verwaltungsgericht*) VG Minden, 3 L 804/04, 12 novembre 2004; VG Osnabrück, 2 B 60/03, 27 mai 2004; VG Karlsruhe, 11 K 160/04, 10 mai 2004).

<sup>72</sup> Cour Suprême autrichienne (*Oberster Gerichtshof*) OGH 4 Ob 255/04k, 14 mars 2005.

<sup>73</sup> Cf. entre autres, Tribunal district (*Amtsgericht*) AG Heidenheim, 42 Js 5187/03, 9 août 2004; AG Baden-Baden 5 Cs 305 Js 2486/04, 21 octobre 2004.

<sup>74</sup> Cour constitutionnelle allemande (*Bundesverfassungsgericht*), BVerfG 1 BvR 1054/01, 28 mars 2006 ; cf. également CJCE, C-243/01, *Gambelli* (note 50), cons. 69, 72.

<sup>75</sup> Cf. l'Italie (Cour de cassation (*Corte di Cassazione, Sez. III penale*), arrêt du 27 mars 2000), la Finlande (Cour Suprême (*Högsta Domstolen*), KKO 2005 :27, 24 février 2005), la France (Conseil d'Etat, arrêt du 15 mai 2000) et l'Allemagne (Cour Administrative Suprême (*Bundesverwaltungsgericht*), BVerwG 6 C 2.01, 28 mars 2001 ; Cour Suprême (*Bundesgerichtshof*), BGH I ZR 317/01, 1 avril 2004) ; la Belgique (Cour d'Arbitrage, n° 33/2004, 10 mars 2004).

Certaines juridictions, notamment françaises<sup>76</sup>, italiennes<sup>77</sup> et suédoises<sup>78</sup>, ou le législateur néerlandais<sup>79</sup> ont pu se positionner par rapport aux conclusions de l'arrêt *Gambelli* et se prononcer sur la question de la cohérence de la politique étatique en matière de jeux de hasard en décidant que l'augmentation de l'offre de jeux par des opérateurs ne contredit pas l'objectif de restreindre les possibilités de jouer. En particulier, ces exemples relèvent que la légalisation de certaines formes de jeux permet de canaliser les consommateurs vers une pratique légale des jeux et d'éviter de ce fait les jeux illicites.

Quant à la proportionnalité des mesures nationales prises, certaines juridictions nationales soulignent que le droit européen énonce que le niveau de protection dans chaque État membre est *a priori* défini souverainement par chaque État membre<sup>80</sup> et que, par voie de conséquence, le niveau de protection accordé par un État membre peut être différent de celui accordé par un autre État membre<sup>81</sup>. Pour ces juridictions, au regard du droit européen, il est alors parfaitement légitime pour un État membre d'opter pour un monopole étatique ou d'avoir une politique restrictive de délivrance de licences.

D'autres juridictions nationales, comme par exemple en Allemagne, justifient une non reconnaissance des licences étrangères par le fait additionnel que les opérateurs de jeux de hasard sont *a priori* exclus d'une application du principe du pays d'origine (*principle of country of origin*), soulignant qu'aucune directive n'avait été adoptée dans ce sens<sup>82</sup>.

Par opposition à cette jurisprudence nationale très « euro-optimiste », certaines juridictions étatiques ont décidé que la réglementation nationale n'était pas compatible avec le droit européen.

La première critique retenue par ces juges nationaux porte sur la crédibilité des justifications des restrictions étatiques par rapport à leurs objectifs allégués. Au cœur de cette problématique se trouve l'offre toujours croissante de jeux et une publicité toujours plus agressive des opérateurs publics, alors même que ces derniers prétendent s'abriter derrière une réglementation limitant l'accès à des concurrents pour des raisons tenant compte particulièrement de la protection des consommateurs et de la prévention de la dépendance au jeu<sup>83</sup>.

<sup>76</sup> Conseil d'État, arrêt du 15 mai 2000.

<sup>77</sup> Cour de cassation (*Corte di Cassazione*), n° 23271/04, arrêt de juillet 2004.

<sup>78</sup> Cour Administrative Suprême, n°5819/01, 26 octobre 2004.

<sup>79</sup> Cf. les motifs du projet de Loi qui prévoit l'admission temporaire des jeux interactifs sur Internet (*Wijziging van de Wet op de kansspelen houdende tijdelijke bepalingen met betrekking tot kansspelen via internet*, T.K. 2005-2006, 30362, n° 2).

<sup>80</sup> Par exemple, l'Allemagne (Cour Suprême (*Bundesgerichtshof*) BGH I ZR 317/01, 1 avril 2004), l'Italie (Cour de Cassation (*Corte di Cassazione*), Sez. III, 27 mars 2000) et l'Espagne (Tribunal supérieur de la Catalogne (*Tribunal Superior de Justicia Cataluña*), n° 319/2002, 4 mai 2002).

<sup>81</sup> Cf. CJCE, C-124/97, *Läära* (note 45), cons. 35; CJCE, C-67/98, *Zenatti* (note 39), cons. 33; CJCE, C-275/92, *Schindler* (note 38), cons. 61.

<sup>82</sup> Cour Suprême (*Bundesgerichtshof*), BGH I ZR 317/01, 1 avril 2004.

<sup>83</sup> Ainsi au Luxembourg (Tribunal Administratif, arrêt n° 1050569 du 7 mai 2003) et en Allemagne (Tribunal Administratif supérieur (*Oberverwaltungsgericht*) OVG Sachsen, 3 BS 28/04, 405/03, 22 décembre 2004 ; Tribunal Administratif (*Verwaltungsgericht*) VG Osnabrück, 2 B 60/03, 27 mai 2004, VG Karlsruhe, 11 K 160/04, 10 mai 2004, Cour constitutionnelle (*Bundesverfassungsgericht*) BVerfG 1 BvR 1054/01, 28 mars 2006).

Les juges italiens ont ainsi pu se demander si les justifications se référant à l'ordre public ou social ne servent pas en premier lieu à camoufler le fait de protéger les revenus publics, surtout lorsqu'aucun système de contrôle n'a été mis en place pour mesurer l'impact sur l'ordre public et la sécurité<sup>84</sup>. Les juges allemands<sup>85</sup> ont par ailleurs pu juger que des considérations d'ordre fiscal ne constituent pas de justification valable.

La deuxième critique des juges nationaux repose sur la notion de proportionnalité des mesures. Les juges allemands ont discuté de l'adoption de mesures nationales moins restrictives, mais tout aussi efficaces. Ils ont ainsi proposé l'admission d'opérateurs privés sur le marché par le biais d'un système de licences et de contrôles stricts, tout en réservant les bénéfices générés à des causes d'utilité publique<sup>86</sup>. Les juges allemands se sont également interrogés sur une éventuelle reconnaissance d'une licence délivrée par un autre État membre<sup>87</sup>.

## D. Conclusions

En définitive, il est permis de constater que les politiques nationales en matière de réglementation des jeux de hasard se retranchent derrière une jurisprudence européenne très perméable, afin de justifier le maintien de monopoles nationaux ou pour restreindre de façon générale l'accès à leur marché national d'opérateurs étrangers.

Alors même que la jurisprudence de la Cour de Justice impose une analyse objective des restrictions prévues par les réglementations nationales, tant au regard des justifications invoquées que du caractère proportionnel des mesures nationales, force est de constater que le caractère relativement flou des justifications avancées laisse une grande marge de manœuvre aux États, qui parviennent toujours à trouver dans l'arsenal proposé une justification valable, tels la protection du consommateur, le maintien de l'ordre public ou la prévention de la criminalité.

Apparaissent cependant à l'heure actuelle dans la jurisprudence, tant étatique qu'européenne, au moins deux critères clairs permettant de sanctionner des politiques trop restrictives des États. Il est interdit de s'appuyer sur des considérations fiscales pour limiter l'accès au marché d'opérateurs étrangers, et ce même si les revenus générés servent de façon prédominante à financer des activités d'intérêt public telles que les activités culturelles et sportives. En outre, les États sont tenus d'appliquer une politique cohérente en matière de jeux afin d'éviter que les objectifs allégués justifiant des restrictions nationales ne perdent leur crédibilité et donc leur effet légitime.

<sup>84</sup> *Tribunale di Viterbo*, arrêt du 25 juin 2003.

<sup>85</sup> Tribunal Administratif (*Verwaltungsgericht*) VG Osnabrück, 2 B 60/03, 27 mai 2004 et également expressément la Cour constitutionnelle (*Bundesverfassungsgericht*), BVerfG 1 BvR 1054/01, 28 mars 2006.

<sup>86</sup> Tribunal cantonal (*Amtsgericht*) AG Heidenheim, 42 Js 5187/03, 19 août 2004; Discutée en tant qu'option également par la Cour constitutionnelle (*Bundesverfassungsgericht*) BVerfG 1 BvR 1054/01, 28 mars 2006.

<sup>87</sup> Tribunal Administratif Supérieur (*Oberverwaltungsgericht*) OVG Schleswig-Holstein, 12 B 60/04, 18 janvier 2005; Tribunal Administratif (*Verwaltungsgericht*) VG Giessen, 10 E 872/05, 10 E 1104/05, 21 novembre 2005; Tribunal de district (*Amtsgericht*) AG Baden-Baden, 5 Cs 305 Js 2486/04, 21 octobre 2004.

mant. Par ailleurs, la Cour de Justice commence à exiger des données statistiques ou factuelles qui établissent concrètement la réalité de la justification invoquée<sup>88</sup>.

Il n'en reste pas moins qu'à l'heure actuelle, chaque État est libre de déterminer souverainement le niveau de protection souhaité sur son territoire. Il peut donc limiter l'accès d'opérateurs étrangers à son marché national, à condition toutefois de rester cohérent dans les choix opérés. Or c'est précisément le manque de cohérence de certains États qui encourage l'Union européenne à envisager l'ouverture des frontières pour permettre une offre transfrontière des jeux de hasard. D'ailleurs, pour certains jeux, cette offre européenne est déjà une réalité, alors même que ses principaux opérateurs réclament le maintien de leurs monopoles nationaux. De fait, l'*Euromillion*<sup>89</sup> du vendredi soir est un exemple de ce que pourrait être proposé à tous nos concitoyens européens demain. Avant d'être consacrée par le droit, la libre circulation des services (des jeux de hasard) risque fort d'être mise en œuvre par le marché lui-même.

---

<sup>88</sup> Cf. CJCE, Aff. C-42/02, *Lindman*, Rec. 2003, I-1351, cons. 26.

<sup>89</sup> Jeu opéré par diverses loteries européennes : Autriche (*Österreichische Lotterien*), Belgique (*Loterie Nationale*), Espagne (*Loterias y Apuestas del Estado*), France (*Française des Jeux*), Irlande (*The National Lottery*), Luxembourg (*Loterie Nationale Luxembourg*), Portugal (*Santa Casa da Misericórdia de Lisboa*), Suisse (*Loterie Romande, Swisslos*) et Royaume Uni (*Camelot*).