

CONSEIL D'ETAT – 5EME ET 4EME SOUS-SECTIONS REUNIES, 30 DECEMBRE 2011, SOCIETE STANLEY INTERNATIONAL BETTING LIMITED

Requête n° 330604

MOTS CLEFS : monopole – liberté d'établissement – liberté de prestation de services – jeu de pronostics sportifs – Française des Jeux – point de vente

A l'heure où la tendance est à l'ouverture du marché des jeux en ligne (loi du 12 mai 2010 relative à l'ouverture à la concurrence et à la régulation des jeux d'argent et de hasard en ligne), l'Etat Français et par la suite le Conseil d'Etat montrent qu'ils restent réticents à suivre ce modèle pour les offres de services relevant du secteur des jeux de pronostics sportifs distribués par l'intermédiaire de boutiques et points de vente. En conséquence, ils confirment le monopole octroyé à la Française des Jeux par le décret du 1^{er} avril 1985 relatif à l'organisation et à l'exploitation des jeux de pronostics sportifs.

FAITS : La Société Stanley International Betting Limited propose des services relevant du secteur des jeux de pronostics sportifs distribués par l'intermédiaire de réseaux de détaillants, dans les divers pays européens. Elle souhaite obtenir l'abrogation du décret de 1985 accordant le monopole à la Française des Jeux de l'organisation et de l'exploitation des jeux de pronostics sportifs.

PROCEDURE : La Société Stanley International Betting Limited a demandé aux Premier Ministre, ministre de l'économie, ministre du budget et secrétaire d'Etat chargé des sports, l'abrogation du décret n° 85-390 du 1^{er} avril 1985 relatif à l'organisation et à l'exploitation des jeux de pronostics sportifs autorisés par l'article 42 de la loi de finances pour 1985.

La société demanderesse demande au Conseil d'Etat l'annulation des décisions implicites de rejet des ministres concernés résultant de leur silence gardé sur sa demande et la réparation du préjudice subi du fait de ce refus.

PROBLEME DE DROIT : Le monopole octroyé à la Française des Jeux dans l'organisation et l'exploitation des jeux de pronostics sportifs, sur le territoire national, par l'intermédiaire d'un réseau physique de détaillants, est-il contraire au droit de l'Union européenne ?

SOLUTION : « *Il résulte de ce qui précède que les dispositions du décret du 1er avril 1985 par lesquelles l'Etat a confié l'organisation et l'exploitation des jeux de loterie à une entreprise publique, peuvent, eu égard aux particularités liées à l'offre de jeux de pronostics sportifs, être regardées comme justifiées par les objectifs de la lutte contre la fraude, de prévention des risques d'une exploitation des jeux d'argent à des fins criminelles et de prévention des phénomènes de dépendance ; que, dès lors, ces dispositions ne méconnaissent pas les article 43 et 49 du Traité instituant la Communauté européenne* ».



NOTE :

Par cet arrêt en date du 30 décembre 2011, le Conseil d'Etat valide le monopole octroyé, par l'Etat français dans un décret du 1^{er} avril 1985, à la Française des Jeux en matière d'organisation et d'exploitation des jeux de pronostics sportifs dans des réseaux physiques de distribution.

Un monopole contraire à la liberté d'établissement et de prestation de services

En premier lieu, le Conseil d'Etat a vérifié le champ d'application des articles de Traité. Au sens de l'article 57 du Traité sur le Fonctionnement de l'Union européenne (TFUE), les services sont « *les prestations fournies normalement contre rémunération* », dans le cadre d'une activité économique. En l'espèce, la fourniture d'offre de jeux de pronostics constitue une prestation de services. Au sens de l'article 49 du TFUE, un établissement est une installation stable, principale ou secondaire. En l'espèce, la partie demanderesse est une société. Il s'agit donc bien d'une installation stable.

Le texte litigieux émanant de l'Etat (décret instituant le monopole), et la situation en cause présentant un élément d'extranéité (la société qui souhaite s'implanter est étrangère), les articles du TFUE donc sont applicables à l'espèce.

En second lieu, le Conseil d'Etat procède à la qualification de la restriction. Le TFUE interdit toute discrimination directe, fondée sur la nationalité, ou indirecte, conditionnant, par exemple, l'accès à une activité économique. Le Traité interdit aussi les restrictions qui sont indistinctement applicables aux nationaux et non nationaux. Ce sont des dispositions qui, selon l'arrêt de la Cour de Justice des Communautés européennes « *Cassis de Dijon* » de 1979, ont pour objet ou pour effet d'empêcher, de restreindre ou de dissuader le commerce intra-communautaire. En l'espèce, le décret litigieux est une mesure qui empêche l'accès au marché des exploitations de jeux de pronostics par l'intermédiaire de boutiques ou points de vente et qui s'applique à tous les opérateurs susceptibles de proposer des jeux de loterie, quelle que soit leur nationalité.

Ainsi, le décret porte atteinte, de manière indistinctement applicable, aux libertés d'établissement et de prestation de services.

Un monopole justifié pour des raisons impératives d'intérêt général

Le droit de l'Union européenne autorise, dans certains cas, les restrictions aux libertés sur le marché communautaire sous réserve qu'elles soient justifiées.

Les articles 51 et 52 du TFUE, applicables aux libertés d'établissement et de prestation de services, prévoient que les restrictions sont autorisées lorsqu'elles sont fondées sur des raisons d'ordre public, de sécurité publique ou de santé publique, ou lorsque les activités en cause participent à l'autorité publique.

Le Cour de Justice de l'Union européenne (CJUE) a, en outre, mis en exergue certaines justifications, appelées raisons impératives d'intérêt général. Ces dernières doivent être strictement nécessaires et proportionnées à l'objectif légitimement poursuivi. La CJUE, dans deux arrêts du 8 septembre 2009 et du 30 juin 2011, a relevé que la volonté d'un Etat d'assurer un niveau de protection particulièrement élevé des consommateurs de jeux de hasard est un objectif légitime. En conséquence, l'octroi de droits exclusifs à un organisme unique soumis à un contrôle étroit des pouvoirs publics est strictement proportionné à cet objectif, puisqu'il permet de maîtriser les risques propres à cette activité et de poursuivre une politique efficace de lutte contre le jeu excessif.

Le Conseil d'Etat se fonde sur cette analyse dans son argumentation et rappelle l'objet du décret, à savoir la protection de l'ordre public par la lutte contre la fraude, la prévention des risques d'une exploitation des jeux d'argent à des fins criminelles et la prévention des phénomènes de dépendance.

Ainsi, il s'appuie sur des justifications textuelles (ordre public) et jurisprudentielles (protection des consommateurs).

En conclusion, il valide le monopole détenu par la Française des Jeux en raison du fait qu'il est strictement nécessaire et proportionné à l'objectif légitimement poursuivi.

Christelle DARDANT

Master 2 Droit des médias et des télécommunications
AIX-MARSEILLE UNIVERSITE, LID2MS-IREDIC 2012



ARRET :

Conseil d'Etat, 5^{ème} et 4^{ème} sous-sections réunies 30 décembre 2011, 3 juillet 1990, n° 330604, Société Stanley International Betting Limited.

Considérant que la SOCIETE STANLEY INTERNATIONAL BETTING LIMITED demande l'annulation des décisions implicites de rejet du Premier ministre, du ministre de l'économie, du ministre du budget et du secrétaire d'Etat chargé des sports résultant de leur silence gardé sur sa demande tendant à l'abrogation du décret n° 85-390 du 1er avril 1985 relatif à l'organisation et à l'exploitation des jeux de pronostics sportifs autorisés par l'article 42 de la loi de finances pour 1985 et la réparation du préjudice subi du fait de ce refus ;

Sur le cadre juridique du litige :

Considérant que l'autorité compétente, saisie d'une demande tendant à l'abrogation d'un règlement est tenue d'y déférer, soit que ce règlement ait été illégal dès la date de sa signature, soit que l'illégalité résulte de circonstances de droit ou de fait postérieures à cette date ;

Considérant qu'aux termes de l'article 43 du traité instituant la Communauté européenne : Dans le cadre des dispositions visées ci-après, les restrictions à la liberté d'établissement des ressortissants d'un Etat membre dans le territoire d'un autre Etat membre sont interdites ; qu'aux termes de l'article 49 du même traité : Dans le cadre des dispositions ci-après, les restrictions à la libre prestation des services à l'intérieur de la Communauté sont interdites à l'égard des ressortissants des Etats membres établis dans un pays de la Communauté autre que celui du destinataire de la prestation (...);

Considérant qu'une législation nationale autorisant les jeux d'argent de façon limitée ou dans le cadre de droits spéciaux ou exclusifs accordés ou concédés à certains organismes, en ce qu'elle restreint l'exercice d'une activité économique, porte atteinte à la liberté d'établissement et à la libre prestation de services ; que, toutefois, une telle atteinte peut être admise au titre des mesures dérogatoires prévues par le traité ou si elle est justifiée par des raisons impérieuses d'intérêt général, telles que les conséquences moralement et

financièrement préjudiciables pour l'individu et la société susceptibles de résulter de la pratique des jeux de hasard ; que, même justifiée, l'entrave ne peut, ainsi que l'a jugé la Cour de justice de l'Union européenne, être acceptée que si les mesures restrictives sont proportionnées à la réalisation des objectifs invoqués, c'est-à-dire si elles sont propres à garantir ces objectifs et si elles ne vont pas au-delà de ce qui est nécessaire pour les atteindre ; qu'ainsi que l'a relevé la Cour par ses arrêts n°C-42/07 du 8 septembre 2009 et n°C-212/08 du 30 juin 2011, un Etat membre cherchant à assurer un niveau de protection particulièrement élevé des consommateurs de jeux de hasard peut être fondé à considérer que seul l'octroi de droits exclusifs à un organisme unique soumis à un contrôle étroit des pouvoirs publics est de nature à permettre de maîtriser les risques propres à cette activité et de poursuivre une politique efficace de lutte contre le jeu excessif ; que, dans ce cas, il incombe au juge national de rechercher si les contrôles auxquels l'organisme bénéficiant d'un droit exclusif est soumis sont effectivement mis en oeuvre de manière cohérente et systématique pour atteindre les objectifs qui lui sont assignés et si la politique menée par celui-ci, si elle peut impliquer l'offre d'une gamme de jeux étendue, une publicité d'une certaine envergure et le recours à de nouvelles techniques de distribution, n'est pas pour autant expansionniste ;

Considérant qu'en vertu des dispositions de l'article 1er du décret du 1er avril 1985 relatif à l'organisation et à l'exploitation des jeux de pronostics sportifs autorisés par l'article 42 de la loi de finances pour 1985, (...) il peut être proposé au public une offre de jeux de pronostics sportifs qui doit respecter les objectifs suivants : / -assurer l'intégrité, la sécurité et la fiabilité des opérations de jeux et veiller à la transparence de leur exploitation ; / -canaliser la demande de jeux dans un circuit contrôlé par l'autorité publique, afin de prévenir les risques d'une exploitation des jeux d'argent à des fins frauduleuses et criminelles et de lutter contre le blanchiment d'argent ; / -encadrer la consommation des jeux afin de prévenir le développement des phénomènes de dépendance. / Les jeux de paris et de pronostics sportifs ne peuvent



être vendus aux mineurs, même émancipés (...) ; que le titre II du même décret, confie l'organisation et l'exploitation des jeux de pronostics sportifs à l'entreprise publique constituée sous forme de société anonyme dénommée La Française des jeux mentionnée à l'article 17 du décret n° 78-1067 du 9 novembre 1978 relatif à l'organisation et à l'exploitation des jeux de loterie autorisés par l'article 136 de la loi du 31 mai 1933 dont les statuts sont approuvés par le ministre chargé du budget et le ministre chargé de l'économie et des finances ; que cette société doit exercer sa mission conformément aux objectifs mentionnés à l'article 1er du décret du 9 novembre 1978, repris à l'article 1er du décret du 1er avril 1985 ; qu'elle est soumise au contrôle économique et financier de l'Etat ; qu'à la date de la décision attaquée et en vertu des dispositions combinées de l'article 19 du décret du 9 novembre 1978 et de l'article 19 du décret du 1er avril 1985, un comité dénommé comité consultatif pour la mise en oeuvre de la politique d'encadrement des jeux et du jeu responsable, placé auprès du ministre chargé du budget, auquel, depuis l'intervention de la loi du 12 mai 2010 relative à l'ouverture à la concurrence et à la régulation des jeux d'argent et de hasard en ligne s'est substitué un comité consultatif des jeux ayant les mêmes missions, était compétent pour prescrire la réalisation d'études, conseiller le ministre dans la mise en oeuvre de la politique d'encadrement des jeux exploités par la Française des jeux et contrôler sa conformité aux objectifs fixés à l'article 1er du décret ;

Sur l'atteinte à la liberté d'établissement et à la libre prestation de services :

Considérant que ces dispositions, qui, hors le cas des paris en ligne qui relèvent désormais des dispositions de la loi du 12 mai 2010, réservent à une entreprise publique l'exercice de l'activité économique que constitue l'exploitation des jeux de pronostics sportifs sur le territoire national par l'intermédiaire d'un réseau physique de détaillants, si elles n'instaurent pas d'inégalité de traitement susceptible de défavoriser les entreprises ayant leur siège dans d'autres Etats membres de l'Union européenne, dès lors qu'elles s'appliquent

indistinctement à tous les opérateurs susceptibles de proposer des jeux de loterie, quelle que soit leur nationalité, peuvent cependant être de nature à limiter, pour les prestataires de service ressortissants d'un des Etats membres de l'Union européenne ou installés à l'intérieur de celle-ci, la libre prestation de services que constitue l'exploitation des jeux de hasard et faire obstacle à leur liberté d'établissement ;

Considérant, toutefois, que ces dispositions ont pour objet la protection de l'ordre public par la lutte contre la fraude, la prévention des risques d'une exploitation des jeux d'argent à des fins criminelles et la prévention des phénomènes de dépendance ; que ces objectifs peuvent constituer des raisons impérieuses d'intérêt général susceptibles de justifier des restrictions quant aux opérateurs autorisés à proposer des services dans le secteur des jeux de pronostic sportif ;

Considérant que du fait des objectifs qui lui sont assignés et des modalités du contrôle qui sont exercées sur La Française des jeux, la restriction de l'offre des jeux de pronostic sportif imposée par le décret litigieux du 1er avril 1985 doit être regardée comme étant propre à garantir la réalisation des objectifs invoqués, alors même que cette dernière société développe une politique dynamique d'adaptation de son offre de jeux ; qu'à la date d'intervention des décisions ministérielles refusant d'abroger le décret du 1er avril 1985, d'une part, les restrictions imposées ont pour effet par une progression limitée de l'offre de paris sportifs commercialisés par le réseau de détaillants de la Française des jeux nettement inférieure à ce qu'elle serait en cas d'ouverture à la concurrence de ce secteur ; que d'autre part, les contraintes auxquelles cet opérateur était soumis visaient à contrôler l'offre de paris proposés tant en nombre qu'en contenu, à l'obliger à réagir par des mesures correctrices dans les cas où était constaté le développement de pratiques excessives ou dépendantes provoquées par certains types de jeux, à encadrer sa politique de promotion et de publicité par un plafonnement de son budget dédié à ces dépenses à 1% de son chiffre d'affaires, et à limiter l'addiction au



jeu par la fixation d'un taux de retour des mises aux joueurs à un niveau sensiblement inférieur à celui pratiqué par d'autres opérateurs de jeux ; qu'enfin des mesures destinées à contrôler l'accès des joueurs, en particulier des mineurs, aux jeux de loterie, et à informer le public sur les risques de dépendance lui étaient imposées et qu'il était soumis à des règles strictes ayant pour objet d'assurer la sécurité des jeux, leur transparence financière et de lutter contre le blanchiment ;

Considérant, par ailleurs, que la circonstance que le législateur ait, par la loi du 12 mai 2010, afin de lutter contre le développement incontrôlé de l'offre illégale de jeux et de paris sur internet, décidé de légaliser l'offre de paris en ligne et de l'encadrer en ouvrant à la concurrence les jeux et paris faisant appel au savoir-faire des joueurs tout en maintenant un monopole national sur les autres jeux et paris proposés dans les réseaux physiques de distribution, n'est pas de nature à affecter la cohérence de la politique de l'Etat en la matière, eu égard aux objectifs légitimes qu'il poursuit d'encadrement et de canalisation de l'offre de jeux afin d'en limiter l'expansion ;

Considérant, enfin, qu'alors même que la SOCIETE STANLEY INTERNATIONAL BETTING LIMITED propose des services relevant du secteur des jeux de pronostics sportifs distribués par l'intermédiaire de réseaux de détaillants, dans les divers pays européens où elle est établie et où elle est déjà soumise à des conditions légales et à des contrôles de la part des autorités compétentes de ce dernier Etat, ce seul fait ne saurait être regardé comme constituant une garantie suffisante de sauvegarde des objectifs fixés par l'article 1er du décret litigieux ;

Considérant qu'il résulte de ce qui précède que les dispositions du décret du 1er avril 1985 par lesquelles l'Etat a confié l'organisation et l'exploitation des jeux de loterie à une entreprise publique, peuvent, eu égard aux particularités liées à l'offre de jeux de pronostics sportifs, être regardées comme justifiées par les objectifs de la lutte contre la fraude, de prévention des risques d'une exploitation des jeux d'argent à des

fins criminelles et de prévention des phénomènes de dépendance ; que, dès lors, ces dispositions ne méconnaissent pas les article 43 et 49 du Traité instituant la Communauté européenne ; que, par suite, la SOCIETE STANLEY INTERNATIONAL BETTING LIMITED n'est pas fondée à demander l'annulation des décisions implicites de rejet du Premier ministre, du ministre de l'économie, du ministre du budget et du secrétaire d'Etat chargé des sports résultant de leur silence gardé sur sa demande tendant à l'abrogation du décret n° 85-390 du 1er avril 1985 ; que doivent de même être rejetées ses conclusions tendant à l'annulation des décisions implicites de rejet des mêmes ministres résultant du silence gardé sur sa demande tendant à ce qu'elle soit autorisée à ouvrir et exploiter cent boutiques et points de vente sur le territoire français contre lesquelles la requérante n'invoque aucun moyen propre et ses conclusions tendant à ce qu'il soit enjoint aux ministres de procéder à l'abrogation du décret du 1er avril 1985 et de lui délivrer les autorisations demandées ; que par voie de conséquence ses conclusions tendant à la condamnation de l'Etat à réparer le préjudice résultant des refus qui lui ont été opposés ne peuvent qu'être rejetées ;

...

D E C I D E :

Article 1er : Les requêtes n° 330604, 339075 et 342473 de la SOCIETE STANLEY INTERNATIONAL BETTING LIMITED sont rejetées.

Article 2 : Les conclusions présentées par la société La Française des jeux tendant à l'application des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative sont rejetées.

Article 3 : La présente décision sera notifiée à la SOCIETE STANLEY INTERNATIONAL BETTING LIMITED, au Premier ministre, au ministre du budget, des comptes publics et de la réforme de l'Etat, au ministre de l'économie, des finances et de l'industrie, au ministre des sports et à la société La Française des jeux.

