



ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

TREIZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 4 octobre 2011.

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES AFFAIRES EUROPÉENNES⁽¹⁾
SUR LA PROPOSITION DE RESOLUTION EUROPEENNE (n° 3534)
DE M. Jacques MYARD

*sur la taxe affectée au profit des sociétés de courses
dans le cadre de l'ouverture à la concurrence des jeux en ligne,*

ET PRÉSENTÉ

PAR M. Jacques MYARD,

Député

⁽¹⁾ La composition de cette Commission figure au verso de la présente page.

La Commission des affaires européennes est composée de : M. Pierre Lequiller, *président* ; MM. Michel Herbillon, Jérôme Lambert, Didier Quentin, Gérard Voisin *vice-présidents* ; M. Jacques Desallangre, M^{me} Marietta Karamanli, MM. Francis Vercamer *secrétaires* ; M. Alfred Almont, M^{me} Monique Boulestin, MM. Pierre Bourguignon, Yves Bur, Patrice Calmégane, Christophe Caresche, Philippe Cochet, Jean-Yves Cousin, Bernard Deflesselles, Lucien Degauchy, Michel Diefenbacher, Jean Dionis du Séjour, Marc Dolez, Daniel Fasquelle, Pierre Forgues, M^{me} Marie-Louise Fort, MM. Jean-Claude Fruteau, Jean Gaubert, Hervé Gaymard, Guy Geoffroy, M^{mes} Annick Girardin, Anne Grommerch, Pascale Gruny, Elisabeth Guigou, Danièle Hoffman-Rispal, MM. Régis Juanico, Robert Lecou, Michel Lefait, Lionnel Luca, Philippe Armand Martin, Jean-Claude Mignon, Jacques Myard, Michel Piron, M^{mes} Chantal Robin-Rodrigo, Valérie Rosso-Debord, Odile Saugues, MM. André Schneider, Philippe Tourtelier.

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	5
I. L'ORGANISATION DE LA FILIÈRE ÉQUINE	7
II. LES FONDEMENTS DE LA RÉOLUTION EUROPÉENNE	9
A. LE DÉBAT JURIDIQUE INITIÉ PAR LA COMMISSION EUROPÉENNE.....	10
B. L'ABSENCE DE CERTITUDES JURIDIQUES.....	12
1. Les règles du marché unique et la filière équine	12
2. La libre circulation des services	13
3. Pour la Commission européenne l'aménagement rural justifie l'existence de règles dérogatoires.....	13
III. LE DÉBAT DE FOND : LA QUALIFICATION DE SERVICE ÉCONOMIQUE D'INTÉRÊT GÉNÉRAL...	15
A. LE DISPOSITIF APPLICABLE	15
B. LE MODE DE FINANCEMENT DES SIEG.....	17
C. LES COMPENSATIONS AU TITRE DES SIEG NE CONSTITUENT PAS DES AIDES D'ETAT	18
D. LES CRITIQUES FORMULÉES PAR LA COMMISSION EUROPÉENNE	20
IV. ...N'A PAS LIEU D'ÊTRE	23
A. EXAMEN DES ARGUMENTS EXPOSÉS PAR LA COMMISSION EUROPÉENNE	23
B. LA NOTIFICATION EFFECTUÉE PAR LA FRANCE N'ÉTAIT PAS NÉCESSAIRE.....	24
C. LA MODIFICATION DE LA LEGISLATION FRANCAISE	26
D. PROPOSITIONS D'AMENDEMENTS À LA RÉOLUTION.....	27
CONCLUSION	31

TRAVAUX DE LA COMMISSION	33
ANNEXE 1 : PROPOSITION DE RESOLUTION	35
ANNEXE 2 : LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES	39
ANNEXE 3 : LETTRE DE LA COMMISSION EUROPEENNE SUR LES PROCEDURES RELATIVES A LA MISE EN ŒUVRE DE LA POLITIQUE DE CONCURRENCE	41
ANNEXE 4 : VERSION CONSOLIDE DU TRAITE SUR L'UNION EUROPEENNE ET VERSION CONSOLIDE DU TRAITE SUR LE FONCTIONNEMENT DE L'UNION EUROPEENNE	53
ANNEXE 5 : ARRET DE LA COUR DE JUSTICE DE L'UNION EUROPEENNE (HUITIEME CHAMBRE) DU 30 JUIN 2011	57

Mesdames, Messieurs,

La filière équine française a le sentiment ces derniers temps d'être quelque peu malmenée par l'Union européenne : la remise en cause de l'assujettissement à la TVA à taux réduit a amené notre commission à adopter une résolution, conjointement avec le Sénat, pour demander le maintien de l'éligibilité au taux de TVA à 5,5 % de l'ensemble de la filière équine. Le rapporteur soulignait d'ailleurs dans le rapport présenté à cette occasion⁽²⁾ que le fait que : *« les deux chambres du Parlement d'un Etat membre de l'Union européenne jugent opportun d'intervenir sur des dispositions aussi précises du code général des impôts, n'est pas le résultat d'un état d'esprit particulièrement attaché aux points de détail, bien au contraire. »*

« D'abord, ce qui peut paraître marginal vu de Bruxelles ne l'est pas du tout pour les exploitants d'entreprises menacés d'un passage brutal du taux réduit au taux normal de TVA, soit d'une augmentation de 5,5 % à 19,6 % de l'impôt sur leurs transactions. Si leur clientèle non professionnelle ou non assujettie ne suit pas l'augmentation des prix, qui ne pourra manquer d'en résulter, la faillite menacera. C'est une filière entière qui est actuellement inquiète et se sent légitimement en péril. »

« Ensuite, c'est un élément supplémentaire de déstabilisation de la filière de l'élevage, et point n'est besoin de rappeler qu'entre les difficultés laitières et les conséquences de la sécheresse qui frappe notre pays comme ses voisins depuis la fin de l'hiver, celle-ci est déjà très atteinte. Pour le pays entier, l'enjeu agricole est également important. Il l'est aussi pour ce qui concerne le développement rural et le patrimoine naturel. »

Aujourd'hui, le problème se pose en des termes identiques pour le financement des courses hippiques, qui sont une composante essentielle de la filière équine.

⁽²⁾ <http://www.assemblee-nationale/rapports/r3547>.

En effet, la Commission européenne a demandé à notre gouvernement de lui notifier la taxe affectée au profit des sociétés de courses, dans le cadre de l'ouverture à la concurrence des jeux en ligne, promulguée le 12 mai 2010, en vue d'examiner sa conformité au regard de la législation européenne relative à la concurrence.

Demande surprenante car il apparaît aujourd'hui que la Commission européenne envisage de demander au gouvernement français de remettre en cause l'existence de la « taxe parafiscale » assurant le financement de l'organisation des courses hippiques en France.

Dans notre pays, les courses de chevaux ne bénéficient pas, de par la loi, d'un droit à l'image qui autoriserait les sociétés d'encouragement à demander aux entreprises organisatrices de paris en ligne des redevances lorsque elles utilisent le support des courses hippiques. Le financement est autre : une « taxe parafiscale » vient, en échange de la gratuité, assurer le financement des courses, et plus particulièrement des prix remis aux éleveurs. Ce système est original en Europe ; il permet à la France de disposer d'un réseau d'hippodromes vivants. Il est donc très important de pouvoir le maintenir, d'autant qu'il a fait ses preuves et repose en grande partie sur le bénévolat et le support de passionnés.

Aussi, n'existe-t-il ni marché, ni compétition entre des organismes pour la mise en place de compétitions hippiques. Nous serons donc, dans le cadre de ce rapport, amenés à exprimer notre perplexité devant la volonté de la Commission européenne d'examiner l'organisation des courses hippiques en France à travers conception libérale de la concurrence appliquée à un secteur où n'opèrent pas des entreprises privées à but lucratif. La Commission européenne n'est pas compétente pour examiner au titre de la concurrence le fonctionnement d'un secteur économique qui ne repose pas sur l'existence d'un marché.

Toutefois, malgré ces réserves de principe, le rapporteur a pu travailler de manière constructive avec les services de la Commission européenne. Une solution semble se dégager et lorsqu'une modification de la législation, acceptable aux yeux du rapporteur, sera intervenue, le Gouvernement pourra informer la Commission européenne que sa notification est devenue sans objet.

I. L'ORGANISATION DE LA FILIÈRE ÉQUINE

Actuellement, la filière « cheval » est constituée d'une multitude d'activités différentes, qui n'ont pas nécessairement de relations entre elles, ni d'intérêts communs : l'élevage, les courses, l'équitation de loisir, les spectacles, l'utilisation des chevaux de trait... Par conséquent, il s'avère délicat de délimiter exactement les contours d'une filière dont l'importance économique, qui s'est affirmée constamment ces dernières années, n'est pas contestable.

Ainsi, la France est aujourd'hui le quatrième exportateur mondial de chevaux dans un marché qui progresse d'environ 10 % en valeur chaque année. Cette filière représente environ 75 000 emplois en équivalent temps plein, dont près de 50 % sont liés aux courses⁽³⁾.

Nous dénombrons en France environ 6 500 000 parieurs, misant plus de 10 milliards d'euros chaque année, générant près de 1,5 milliard d'euros de recettes pour le budget de l'Etat et dégageant environ 750 millions d'euros pour le financement de la filière. Plus de 17 000 courses, un peu plus de 10 000 pour le trot et 6 800 pour le galop, sont organisées, dans environ 250 hippodromes en activité, par 248 sociétés de courses. France Galop et le Cheval français assument des fonctions juridictionnelles et disciplinaires (rédaction du code des courses, attribution des autorisations de faire courir, d'entraîner, de monter, *etc.*).

Le rôle des sociétés de courses en matière d'organisation des courses est décrit par la loi du 2 juin 1891 qui autorise uniquement « les courses de chevaux ayant pour but exclusif l'amélioration de la race chevaline » (article 2). Dans chacune des spécialités autour desquelles sont organisées les courses (trot, plat et obstacles), une société de courses est agréée par le ministre chargé de l'agriculture comme société mère des courses de chevaux : Le Cheval Français pour les courses de trot, France Galop pour les courses de plat et d'obstacles. Ces sociétés mères sont autorisées à organiser le pari mutuel, ce qu'elles font soit directement, dans les hippodromes, soit indirectement, via le GIE PMU.

Outre les missions liées aux paris, les deux sociétés mères, chacune dans leur discipline, participent au service public et sont en charge de :

- la rédaction et de l'application du code des courses ;
- la délivrance des autorisations de faire courir, d'entraîner et de monter les chevaux de courses ;

⁽³⁾ Données de 2009 publiées par les observatoires économiques des conseils régionaux des équidés.

- l'établissement du calendrier des courses.

Elles ont pour mission d'assurer le développement économique de leurs secteurs, et doivent notamment :

- encourager et améliorer l'élevage des chevaux de course ;
- déterminer les allocations et primes des courses ;
- assurer le bon fonctionnement de la prise des paris sur les hippodromes (le PMU est lui chargé de la promotion, de la vente et du traitement des paris hippiques en dehors des hippodromes).

L'ensemble des 248 sociétés de courses est réuni dans dix fédérations régionales, elles-mêmes représentées dans la Fédération Nationale des Courses de France. Les fédérations régionales ont pour mission de coordonner les activités des sociétés de courses en région, d'appuyer leurs revendications auprès des pouvoirs publics et d'exécuter toute mission d'intérêt général en faveur de l'institution.

En parallèle le PMU, groupement d'intérêt économique créé par les sociétés de courses pour collecter et gérer les paris hippiques pour leur compte, a pour vocation d'assurer le financement de la filière équine française. Il est doté de compétences technologiques et informatiques, conçoit et assure la promotion et le traitement des paris sur les courses de chevaux organisées dans une cinquantaine d'hippodromes.

De son côté, le ministère de l'agriculture, de l'alimentation, de la pêche et des affaires rurales exerce, conjointement avec le ministère chargé du budget, la tutelle sur les sociétés de courses et le pari mutuel. Le PMU assure, avec les ministres chargés des finances et celui de l'intérieur, le contrôle et la surveillance des courses et de leur organisation.

II. LES FONDEMENTS DE LA RÉOLUTION EUROPÉENNE

La proposition de résolution européenne n° 3534, relative à la taxe affectée au profit des sociétés de courses dans le cadre de l'ouverture à la concurrence des jeux en ligne, s'inscrit dans la problématique suivante.

La loi relative à l'ouverture à la concurrence et à la régulation du secteur des jeux d'argent et de hasard en ligne⁽⁴⁾ avait un objectif clair : ouvrir à la concurrence le secteur des jeux d'argent et de hasard en ligne, tout en mettant fin à l'offre illégale des jeux d'argent et de hasard sur Internet. De ce fait, la loi a mis fin au monopole des paris hippiques en ligne détenu par le Paris Mutuel Urbain (PMU).

Cependant, redoutant que la viabilité de la filière équine, dont le financement est assuré principalement par le PMU, soit menacée par cette ouverture à la concurrence, le Parlement français a décidé d'instituer, au profit des sociétés de courses, une redevance payée par les opérateurs de paris hippiques en ligne, assise sur les sommes engagées par les parieurs (article 52 de la loi du 12 mai 2010). Il est très important de souligner qu'à la différence d'autres disciplines sportives qui perçoivent un droit à l'image, la filière équine ne perçoit pas d'indemnisation pour l'utilisation des courses en support aux paris.

Loi du 12 mai 2010 relative à l'ouverture à la concurrence et à la régulation du secteur des jeux d'argent et de hasard en ligne

Code général des impôts

Section XII : Redevance sur les paris hippiques en ligne

Article 1609 *tertricies*

Loi du 12 mai 2010 relative à l'ouverture à la concurrence et à la régulation du secteur des jeux d'argent et de hasard en ligne (article 52) modifiée par la loi n° 2010-1657 du 29 décembre 2010 – art. 34 (V)

Il est institué une redevance assise sur les sommes engagées par les parieurs sur les paris hippiques en ligne mentionnés à l'article 11 de la loi n° 2010-476 du 12 mai 2010 relative à l'ouverture à la concurrence et à la régulation du secteur des jeux d'argent et de hasard en ligne. Les gains réinvestis par ces derniers sous forme de nouvelles mises sont également assujettis à cette redevance. Cette redevance est due par les sociétés titulaires, en tant qu'opérateurs de paris hippiques en ligne, de l'agrément mentionné à l'article 21 de ladite loi.

⁽⁴⁾ Loi n° 2010-476 du 12 mai 2010 relative à l'ouverture à la concurrence et à la régulation du secteur des jeux d'argent et de hasard en ligne

Le taux de la redevance est fixé par décret. Il ne peut être inférieur à 7,5 % ni supérieur à 9 %.

Cette redevance est déclarée sur une déclaration mensuelle dont le modèle est fixé par l'administration et qui est déposée accompagnée du paiement dans les délais fixés en matière de taxes sur le chiffre d'affaires.

Elle est constatée, liquidée, recouvrée et contrôlée selon les mêmes procédures et sous les mêmes sanctions, garanties, sûretés et privilèges que la taxe sur la valeur ajoutée. Les réclamations sont présentées, instruites et jugées selon les règles applicables à cette même taxe.

A. Le débat juridique initié par la Commission européenne...

Le 13 avril 2010 la France a notifié le projet de la redevance à la Commission européenne.

Par une lettre du 17 novembre 2010 publiée au JOUE le 14 janvier 2011 (cf. annexe n° 3), la Commission européenne a décidé d'ouvrir une procédure contre la France, estimant que, d'une part, cette taxe constituerait une aide d'Etat non compatible avec les règles des traités européens relatives à la mise en œuvre de la politique européenne de la concurrence et que, d'autre part, les autorités françaises auraient commis une erreur manifeste d'appréciation en qualifiant les missions de service public confiées aux sociétés de courses de services d'intérêt économique général (SIEG). A la suite du déclenchement de la procédure par la Commission, le Parlement français, dans le cadre de l'article 34 de la loi de finances pour 2011⁽⁵⁾, a transformé à titre provisoire la redevance en taxe directement versée à l'Etat. Parallèlement le taux du prélèvement sur les paris hippiques en ligne et sur le réseau physique a été abaissé.

Néanmoins, l'article 34 (V) de la loi de finances pour 2011 a conservé le terme de redevance – qui implique une stricte justification de l'usage des sommes collectées, facteur de lourdeurs administratives et autorise la Commission européenne à rentrer dans le débat sur les justifications demandées au titre de l'indemnisation des charges de service public.

Or, comme nous l'examinerons en III, ce débat n'a pas lieu d'être.

En vertu de l'article 1^{er} du protocole n° 26 relatif aux services d'intérêt général et les disposition du « Guide sur l'application aux services d'intérêt économique général, en particulier aux services sociaux d'intérêt général, des règles de l'Union européenne en matière d'aides d'Etat, de marchés publics et de marché intérieur » rédigé par la Commission (qui ne constitue pas une norme juridique mais une interprétation des règles par la Commission européenne), **la définition des services d'intérêt économique général (SIEG) relève de la compétence des Etats membres** et non pas de l'Union européenne.

⁽⁵⁾ Loi de finances n° 2010-1657 du 29 décembre 2010 pour l'année 2011.

La mise en place de la redevance est justifiée par les missions de service public remplies par les sociétés de courses investies à cet effet par l'article 65 de la loi n° 2010-476 (ouverture des paris). La « taxe parafiscale » vise à financer une mission de service public dénommée « amélioration de la race équine et promotion de l'élevage, la formation dans le secteur des courses et de l'élevage chevalin ainsi que le développement rural » qu'elle confie aux sociétés de courses de chevaux.

Les missions de service public confiées à chaque société de courses, évoquées en point I, sont incontestables.

L'exécution des missions de service public s'effectue grâce à la distribution de primes et d'allocations aux éleveurs, aux propriétaires et aux jockeys, par l'organisation des courses, par le contrôle antidopage ou encore par des activités de formation. La charge financière représentée par ces missions pour les sociétés de courses est très importante, selon les données de 2008 elle s'élève à plus de 700 millions d'euros⁽⁶⁾ et finance exclusivement les charges rattachables aux missions de service public exercées par les sociétés de courses.

Si le service public tel qu'il est confié aux sociétés de courses disparaît, il existe un risque que les entreprises privées éventuellement présentes dans le secteur équin ne veillent plus au bien-être des chevaux et veillent maximiser le nombre annuel de courses par animal. De plus, elles n'organiseraient des courses que si un nombre de paris important est pris. Cela conduirait sans doute à n'organiser les courses que le week-end. A cela s'ajoute le risque que les entreprises privées limitent le nombre d'hippodromes sur lesquels des courses seraient organisées pour y concentrer leurs moyens techniques et physiques. C'est pourquoi **il est juste de dire que la redevance telle qu'instaurée en 2010 constitue une compensation de service public**, les sociétés de courses exercent bien le service d'intérêt économique général et le montant de la redevance ne dépasse pas ce qui est nécessaire pour couvrir les coûts occasionnés par l'exécution des obligations de service public.

Il faut retenir qu'avant l'ouverture à la concurrence des paris hippiques, le coût net de cette mission de service public s'élevait à 729,8 millions d'euros en 2008 ; il était financé intégralement par les revenus des sociétés de courses tirés des paris organisés par le PMU. L'intégralité du résultat net du PMU est reversée aux sociétés organisatrices de courses, soit 736,4 millions d'euros en 2008 et contribue à financer 80 % de la filière équine qui regroupe des activités diverses articulées autour du cheval, comme l'élevage, l'entraînement, l'alimentation, la formation, *etc.* Pour éviter une déstabilisation économique du secteur des paris hippiques et des paris sportifs en ligne, la « taxe parafiscale » frappant les paris hippiques s'est substituée à ce mode de financement et le produit de cette taxe est

⁽⁶⁾ Source : ministère du budget, des comptes publics, de la fonction publique et de la réforme de l'Etat.

reversé aux sociétés de courses pour financer la mission de service public qui leur a été confiée.

Néanmoins, la Commission européenne considère que ces éléments sont constitutifs de la notion d'aide d'Etat. Elle formule des doutes sur la qualification de service d'intérêt économique général de la mission confiée aux sociétés de courses. A ses yeux, les activités concernées n'ont pas de caractère « général » mais concernent un secteur spécifique – l'élevage équin. Or, le taux de taxe pour 2011 (8 %) correspond au rapport entre le coût des obligations de service public et les montants engagés. Le taux de prélèvement vise par conséquent à faire peser une charge strictement identique de financement des activités de service public sur le PMU et les autres opérateurs de paris hippiques.

B. L'absence de certitudes juridiques

La proposition de résolution européenne n° 3534, « relative à la taxe affectée au profit des sociétés de courses dans le cadre de l'ouverture à la concurrence des jeux en ligne », vise à préserver le secteur d'activités hippiques et équestre en réaffirmant sa mission de service public, appréciation qui au regard du traité de Lisbonne relève des compétences nationales et non de l'Union européenne.

La qualification de service public du soutien apporté à la filière équine s'avère délicate à établir au regard du droit de l'Union européenne car, faute de jurisprudence de la CJCE, nous ne pouvons pas avancer de certitudes.

1. Les règles du marché unique et la filière équine

Le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) couvre toutes les marchandises, y compris les produits agricoles. Toutefois, les produits agricoles, c'est-à-dire les produits du sol, de l'élevage et de la pêche, ainsi que les produits de première transformation en rapport direct avec ces produits, sont en principe soumis aux règles de la politique agricole commune, définies aux articles 38 à 44 TFUE. Néanmoins, la Cour admet, dans son arrêt du 3 mars 2011 opposant les Pays-Bas à la Commission européenne (aff. C-41/09), que l'espace chevalin se trouve dans une situation différente (...) car les chevaux ne sont pas, à titre habituel et de manière générale, destinés à être utilisés dans la préparation des denrées alimentaires, même si certains d'entre eux serviront effectivement pour la consommation humaine et animale.

La Cour résout la contradiction en raisonnant sur la base du principe « *lex specialis* » : les règles de la politique agricole commune dérogent au droit commun de la libre circulation des marchandises, mais en l'absence de règles spécifiques adoptées au titre de la politique agricole commune, la règle générale de la libre circulation s'applique subsidiairement. En conséquence, il est admis

que le traité « assure la priorité des dispositions spécifiques du domaine agricole par rapport aux dispositions générales relatives à l'établissement du marché commun » (CJCE, 23 févr. 1988, Royaume-Uni c/ Conseil, aff. 68/86).

Cette question ne se pose pas dans le cadre de l'organisation des courses de chevaux car les équidés peuvent circuler librement au sein de l'Union européenne et participer à toutes les compétitions organisées en France.

2. La libre circulation des services

Il peut également y avoir un conflit dans l'application du droit de l'Union entre les règles de la libre circulation des marchandises et de la libre prestation des services. En effet, les règles de la libre circulation des marchandises ne s'appliquent qu'aux échanges de biens mobiliers, tandis que les règles relatives aux services concernent la fourniture d'une prestation. Toutefois, la distinction est parfois subtile dans la mesure où la fourniture d'un produit peut être indissolublement liée à une opération de prestation de services. La Cour raisonne alors sur la base de la distinction du principal et de l'accessoire : le matériel (coupon à gratter) permettant de faire fonctionner une loterie est l'accessoire de la prestation (CJCE, 24 mars 1994, Schindler, aff. C-275/92).

3. Pour la Commission européenne l'aménagement rural justifie l'existence de règles dérogatoires.

Dans sa réponse à la question écrite E-0782/02 la Commission européenne rappelle que dans le cadre de la politique de développement rural mise en place par l'Agenda 2000, un large éventail de mesures d'aide a été introduit afin de promouvoir le rôle multifonctionnel de l'agriculture, au-delà de la production de produits agricoles, avec pour objectifs notamment l'amélioration de l'environnement et la participation au développement de la société rurale. En conséquence, le règlement n° 1257/1999 du Conseil du 17 mai 1999 concernant le soutien au développement rural par le Fonds européen d'orientation et de garantie agricole (FEOGA) prévoit l'aide à l'investissement dans les exploitations agricoles ou dans le secteur de la transformation et la commercialisation des produits agricoles. La Commission souligne que « *les instruments et moyens nécessaires à la promotion de la situation économique des éleveurs de chevaux sont déjà en place dans le cadre du développement rural. Comme le veut le principe de subsidiarité, c'est aux Etats membres d'inclure les mesures pertinentes dans leurs programmes* ».

Sur cette base, le soutien des pouvoirs publics à la filière équine apparaît légitime et fondé au regard des règles européennes en vigueur.

III. LE DÉBAT DE FOND : LA QUALIFICATION DE SERVICE ÉCONOMIQUE D'INTÉRÊT GÉNÉRAL...

La Commission européenne conteste la taxe instituée par la France au motif que nous ne nous trouvons pas en présence d'une indemnisation pour les frais liés à un service économique d'intérêt général (SIEG). Or, il nous semble que la taxe que nous examinons répond aux critères permettant de qualifier les SIEG.

Cette notion introduite dans le droit européen vise en priorité les services sociaux, en particulier de santé, d'emplois ou de formation professionnelle où il existe un marché sur lequel des sociétés privées peuvent être en concurrence avec des opérateurs publics devant faire face à des obligations de services publics particulièrement lourdes. Elle a pour but de permettre une concurrence non faussée entre les différents acteurs en isolant les charges liées aux missions d'intérêt général dont le coût peut être remboursé par les pouvoirs publics. Cette notion n'a pas été construite pour un secteur, l'organisation des courses où il n'existe pas de concurrence entre les opérateurs. Néanmoins, dans la mesure où la Commission européenne s'appuie sur cette notion pour contester l'existence de la « taxe parafiscale » nous nous devons de l'examiner en détail.

A. Le dispositif applicable

L'**art. 106 TFUE** visant la notion de services d'intérêt économique général (SIEG) précise que :

« 1. Les Etats membres, en ce qui concerne les entreprises publiques et les entreprises, auxquelles ils accordent des droits spéciaux ou exclusifs, n'édicent ni ne maintiennent aucune mesure contraire aux règles des traités, notamment à celles prévues aux articles 18 et 101 à 109 inclus. »

*« 2. Les entreprises chargées de la gestion de services d'intérêt économique général ou présentant le caractère d'un monopole fiscal sont soumises aux règles des traités, notamment aux règles de concurrence, **dans les limites où l'application de ces règles ne fait pas échec à l'accomplissement en droit ou en fait de la mission particulière qui leur a été impartie.** Le développement des échanges ne doit pas être affecté dans une mesure contraire à l'intérêt de l'Union. »*

« 3. La Commission veille à l'application des dispositions du présent article et adresse, en tant que de besoin, les directives ou décisions appropriées aux Etats membres. »

L'article 106 TFUE doit être lu en combinaison avec l'art. 14 qui donne les bases d'une conception globale des SIEG. Il énonce, en effet que (...) « *eu égard à la place qu'occupent les services d'intérêt économique général parmi les valeurs communes de l'Union ainsi qu'au rôle qu'ils jouent dans **la promotion de la cohésion sociale et territoriale de l'Union**, l'Union et ses Etats membres, chacun dans les limites de leurs compétences respectives et dans les limites du champ d'application des traités, veillent à ce que ces services fonctionnent sur la base de principes et dans des conditions, notamment économiques et financières, qui leur permettent d'accomplir leurs missions (...).* » L'intérêt de cet article est de réactiver le principe de subsidiarité. C'est donc aux autorités nationales de définir les missions d'intérêt général, ainsi que les modalités d'organisation des services en charge de cet intérêt général. Néanmoins, la compétence nationale doit toujours s'exercer dans les limites posées par l'art. 106 TFUE.

La Cour de justice, afin d'identifier les SIEG, combine les dimensions fonctionnelles et organiques, c'est-à-dire qu'elle raisonne eu égard à la qualité de l'opérateur fournissant les prestations.

CJCE, 11 juillet 1985, Commission c/Allemagne, aff. 107/84. En l'espèce les mots « services publics postaux » désignent les organes de gestion qui effectuent les prestations de services, il faut donc que ces prestations soient effectuées par un opérateur qui peut être qualifié de « service public postal » au sens organique de ce terme. En conséquence, la notion de « services publics postaux » doit viser des opérateurs publics ou privés qui s'engagent à assurer dans un Etat membre la totalité ou une partie du service postal universel. En l'occurrence, cette qualité d'opérateur chargé du « service public postal » entraîne le bénéfice de l'exonération de TVA mais pour les seules prestations liées à son activité d'intérêt général.

De ce fait, étant des activités de nature économique, les SIEG concernent essentiellement des services publics industriels et commerciaux. L'activité économique consiste, selon la Cour de Justice, à offrir des biens ou des services **sur un marché donné** par une entreprise, indépendamment de son statut public ou privé et de son mode de financement (CJCE, 23 avril 1991, Höfner et Elser, aff. C-41/90). **Il est important de souligner à ce niveau du raisonnement que la notion de SIEG implique l'existence d'un marché.**

L'entreprise chargée d'un SIEG doit avoir été investie par une autorité publique d'une mission particulière d'intérêt général, ce qui est le cas des sociétés d'encouragement pour les courses hippiques auxquelles le texte même de la loi du 2 juin 1891 confie explicitement une mission de service public.

Les autorités publiques disposent d'un pouvoir d'appréciation discrétionnaire pour déterminer la nature des activités susceptibles d'être qualifiées d'intérêt général. Toutefois, les autorités européennes se réservent le droit de vérifier l'absence d'erreur manifeste relevant d'une interprétation trop large de la notion d'intérêt général (TPICE, 27 février 1997, FFSA e.a. c/Commission, aff. T-106/95). Par ailleurs, en application de l'art. 106 TFUE, les restrictions à la concurrence doivent être proportionnées, c'est-à-dire ne pas

dépasser ce qui est nécessaire pour garantir l’accomplissement efficace de la mission.

Pour la Commission, dans ses différentes communications sur les services d’intérêt général, les obligations de service public désignent les obligations spécifiques imposées par les autorités publiques à un fournisseur de service afin de garantir la réalisation de certains objectifs d’intérêt public.

Il existe des dérogations explicites aux principes posées par le traité dans les domaines du secteur du transport aérien, ferroviaire, routier ou de l’énergie.

Il est extrêmement important de souligner que, devant les juridictions, la notion « d’erreur manifeste » va bien au-delà d’une appréciation qui pourrait être soumise à un débat. Aussi, nous semble-t-il que, si la procédure allait devant les juridictions européennes, en l’état actuel du dossier, il serait difficile à la Commission européenne de démontrer le caractère manifeste d’une erreur.

B. Le mode de financement des SIEG

Il existe plusieurs modes de financement possibles pour les obligations de service public. En vertu du principe de subsidiarité, les Etats membres sont libres de choisir le mode de financement des obligations de service public qu’ils souhaitent, sous réserve de ne pas fausser la concurrence au sein du marché intérieur conformément à l’art. 106.

Dans cette perspective, elles peuvent procéder à une compensation directe des obligations de service public.

Les coûts nets supplémentaires engendrés par des obligations de service public peuvent également être financés par tous les opérateurs présents sur le marché, au moyen d’un système de redevances supplémentaires ou d’un fonds de compensation.

Enfin, parmi les mécanismes de financement utilisés par les Etats membres, figure l’aide financière directe par l’intermédiaire du budget de l’Etat dans la limite posée par l’art. 107 TFUE : ce dernier prohibe, dans la mesure où elles affectent les échanges entre Etats membres, les aides accordées par les Etats (ou au moyen de ressources d’Etat) sous quelque forme que ce soit susceptibles de fausser la concurrence en favorisant certaines entreprises ou certaines productions. Néanmoins, sont compatibles avec les règles de la concurrence et exemptées de notification les aides *de minimis*. Le règlement n° 1998/2006 de la Commission du 15 décembre 2006 fixe à 200 000 euros sur trois exercices fiscaux le montant total des aides jugées d’importance mineure (et dans une communication du 16 septembre 2011 propose de le réduire à 150 000 euros).

C. Les compensations au titre des SIEG ne constituent pas des aides d'Etat

La Cour de justice estime que les compensations accordées en contrepartie d'obligations de service public, et dont le montant ne dépasse pas ce qui est nécessaire au fonctionnement des SIEG, ne procurent pas d'avantages aux entreprises bénéficiaires et, de ce fait, ne constituent pas des aides d'Etat au sens des art. 107 et 108 TFUE. Pour cela, selon la jurisprudence de la Cour (CJCE, 24 juillet 2003, Altmark Trans GmbH, aff. C-280/00), quatre conditions doivent être réunies :

1) *L'entité bénéficiaire doit être chargée de l'exécution d'obligations de service public clairement définies*

L'encadrement communautaire des aides d'Etat sous forme de compensation de service public prévoit que **les Etats membres disposent d'un large pouvoir d'appréciation quant à la nature des services susceptibles d'être qualifiés d'intérêt économique général** et que la tâche de la Commission est de veiller à ce que cette marge d'appréciation soit appliquée sans erreur manifeste (point 9). De plus, le point 10 de l'encadrement précise qu'il résulte de l'article 106§2 TFUE que les entreprises chargées de la gestion de services d'intérêt économique général sont des entreprises chargées **d'une « mission particulière »**. Or, dans ce contexte, les sociétés de courses ont pour mission l'amélioration de la race équine et la promotion de l'élevage au moyen de l'organisation de courses de chevaux. Les sociétés de courses sont chargées d'une mission particulière dans la mesure où des opérateurs qui organiseraient des courses sur la base de critères exclusivement commerciaux centraliseraient ces activités au détriment des objectifs d'aménagement du territoire et de l'amélioration de la race équine. Aussi, nous semble-t-il que cette première condition est remplie dans le cas de la taxe affectée au profit des sociétés de courses. Il en est de même de la condition suivante.

2) *Les paramètres sur la base desquels est calculée la compensation doivent être préalablement établis de façon objective et transparente*

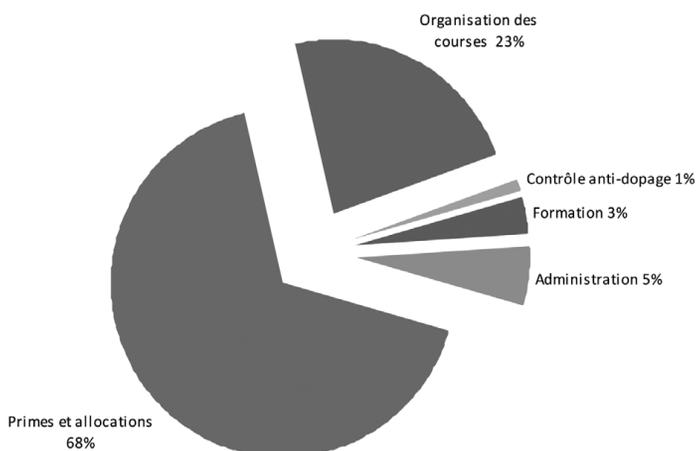
Ces paramètres sont définis de façon claire : la distribution de primes et allocations aux éleveurs, propriétaires et jockeys liés aux chevaux placés dans les courses par les sociétés de courses, l'organisation des courses par les sociétés de courses y compris l'entretien et la construction d'hippodromes, le contrôle anti-dopage dans les courses hippiques par le laboratoire des courses hippiques, des activités de formation assurées par l'association de formation et d'action sociale des sociétés de courses (AFASEC) couvrant l'ensemble des métiers des courses (jockey, driver, entraîneur etc.). De plus, l'encadrement exige que la responsabilité de la gestion du service d'intérêt économique général soit confiée à l'entreprise concernée au moyen d'un ou plusieurs actes officiels. Tel est le cas de la loi de finances n° 2010-1657 du 29 décembre 2010 qui, dans son article 65, investit les

sociétés de courses de chevaux de missions de service public. Elle est complétée par le décret n° 2010-1314 du 2 novembre 2010 relatif aux obligations de service public incombant aux sociétés de courses de chevaux et aux modalités d'intervention des sociétés mères.

3) *La compensation ne doit pas dépasser ce qui est nécessaire pour couvrir les surcoûts occasionnés par l'exécution des obligations de service public*

Le montant de compensation doit tenir compte des recettes ainsi que d'un bénéfice raisonnable pour l'exécution de ces obligations. Il s'agit de tous les avantages accordés par l'Etat ou au moyen de ressources d'Etat sous quelque forme que ce soit.

RÉPARTITION DES COÛTS DE LA MISSION DE SERVICE PUBLIC



Avant l'ouverture à la concurrence et l'introduction de la taxe, le coût net de la mission s'élevait à 729,8 millions d'euros en 2008 et était financé intégralement par les revenus des sociétés de courses tirés des paris organisés dans les hippodromes ou à l'extérieur des hippodromes par le PMU. Ces revenus s'élevaient à 736,4 millions d'euros en 2008. La part la plus importante de ces coûts correspondait en 2008 aux primes et allocations versées aux éleveurs, propriétaires et jockeys (476,6 millions d'euros représentant 68 % des coûts totaux) et le second poste de coûts correspond à l'organisation des courses (164,5 millions d'euros) représentant 23 % des coûts totaux. En conséquence, il apparaît que la compensation est effectivement utilisée pour assurer le fonctionnement du service d'intérêt économique général.

4) *Si l'entité en charge de ce service n'est pas choisie selon une procédure d'appel d'offres, le niveau de compensation doit être déterminé par comparaison avec les coûts qu'une entité placée dans une situation comparable aurait à supporter*

Compte tenu des difficultés constantes pour apprécier la réalité d'une aide d'Etat, la Commission a précisé, par une décision du 28 novembre 2005, le cadre juridique applicable aux avantages financiers accordés à une entreprise chargée d'un service d'intérêt économique général. Ainsi, sont compatibles avec le marché intérieur et exonérées de notification, les compensations de service public inférieures à 30 millions d'euros par an octroyées à des entreprises dont le chiffre d'affaires annuel hors taxe toutes activités confondues est inférieur à 100 millions d'euros. Ces seuils conduisent de fait à exonérer de notification préalable les fournisseurs locaux de services d'intérêt économique général. Le montant de la compensation ne peut pas dépasser ce qui est nécessaire pour couvrir les coûts occasionnés par l'exécution des obligations de service public.

Quant à la portée des dérogations aux règles de la concurrence, la Cour de Justice dans deux arrêts du 19 mai 1993 « Paul Corbeau » et du 27 avril 1994 « Commune d'Almelo » a donné une véritable portée à l'exception en faveur des SIEG. Elle précise que **les Etats membres peuvent conférer à des entreprises qu'ils chargent de la gestion de services d'intérêt économique général des droits exclusifs qui peuvent faire obstacle à l'application des règles du traité sur la concurrence**, dans la mesure où des restrictions à la concurrence, voire une exclusion de toute concurrence, de la part d'autres opérateurs économiques, sont nécessaires pour assurer l'accomplissement de la mission particulière qui a été impartie aux entreprises titulaires de droits exclusifs. Compte tenu de ces conditions économiques spécifiques, des restrictions à la concurrence sont donc possibles pour permettre à l'entreprise investie d'une mission d'intérêt général d'exercer celle-ci.

Il nous paraît évident que les quatre conditions exigées par la CJCE sont remplies dans le cas de l'organisation des courses hippiques, les sociétés d'encouragement ayant dans leurs attributions maintes obligations de service public (lutte contre le dopage, amélioration de la race chevaline...).

D. Les critiques formulées par la Commission européenne

Dans sa communication la Commission européenne considère que :

« Après avoir exploré plusieurs voies de compatibilité de la mesure notifiée avec les règles en vigueur, la Commission n'a pas identifié de voie claire de compatibilité de la mesure. »

« En particulier, la Commission a des doutes à ce stade sur la qualification de service d'intérêt économique général de la mission confiée aux

sociétés de courses, les activités concernées n'ayant pas de caractère « général » mais concernant au contraire un secteur spécifique: l'élevage équin. Par conséquent, la Commission doute de la possibilité invoquée par les autorités françaises d'assimiler le dispositif d'aide envisagée à une compensation de service public et d'asseoir sa compatibilité sur l'article 106 (2) TFUE et sur l'encadrement communautaire des aides d'Etat sous forme de compensation de service public (1). De plus, les informations reçues par la Commission sur le mandatement de cette mission par les autorités françaises aux sociétés de courses concernant les paramètres de calcul, de contrôle et de révision de la compensation, ainsi que du remboursement d'une éventuelle surcompensation sont insuffisantes ».

Ces arguments sont discutables car comme nous l'avons vu au paragraphe précédent les SIEG doivent viser des secteurs spécifiques. Le fait que la Commission européenne reproche aux aides en question de ne pas avoir un caractère général nous paraît-il contradictoire avec l'exigence de spécificité posée par l'article 106 du traité TFUE qui emploie le terme de « mission particulière ».

Pour la Commission européenne *« La qualification de la mesure notifiée comme aide d'Etat au sens de l'article 107, paragraphe 1, du TFUE est relativement claire et n'est d'ailleurs pas disputée par les autorités françaises. »*

« Ressources d'Etat et imputabilité : Conformément à la pratique de la Commission et à la jurisprudence communautaire (1), une taxe, établie et affectée de manière contraignante par la réglementation nationale (en l'espèce la loi du 12 mai 2010) aux bénéficiaires (en l'espèce les sociétés de courses), constitue une ressource d'Etat. » Ce point n'est effectivement pas discutable lorsque nous sommes en présence d'une taxe, il le devient lorsque nous sommes devant une redevance

« Concept d'entreprise (activité économique) : Les entités bénéficiaires de la mesure sont les sociétés de courses qui organisent des courses de chevaux ainsi que des activités connexes (contrôle anti-dopage, formation dans le secteur des courses et de l'élevage chevalin). Leur statut est celui d'une association à but non lucratif (dénommée « association loi de 1901 »), mais leur activité d'organisation de courses et de paris (hors ligne dans les hippodromes et via le réseau physique du PMU ou en ligne via le site Internet du PMU) est clairement une activité économique qui est ouverte à la concurrence (pour les paris en ligne) par la loi du 12 mai 2010.

*Avantage économique et sélectivité : Dans un premier temps, il peut être observé que le produit de la « taxe parafiscale » sur les paris hippiques en ligne vise à financer des activités qui sont actuellement financées par ces sociétés de courses à partir de leurs propres revenus. **Elle confère donc a priori un avantage économique aux sociétés de courses.** Dans un second temps, il peut être observé que si l'on envisage d'accepter la qualification de la mesure comme*

compensation de service public telle que proposée par les autorités françaises, l'avantage économique doit être apprécié à la lumière de la jurisprudence Altmark, selon laquelle les compensations des obligations de service public ne constitue pas des aides d'Etat au sens de l'article 107 TFUE dès lors que certaines conditions cumulatives sont remplies. Dans le cas d'espèce, les éléments d'information disponibles ne nous semblent pas permettre d'assurer la satisfaction du premier critère Altmark selon lequel l'entreprise doit effectivement être chargée de l'exécution d'obligations de service public et que ces obligations doivent être clairement définies. Il est par ailleurs parfaitement clair que le 4^e critère d'Altmark n'est pas respecté dans la mesure où la mission de service public n'est pas confiée par une procédure de marché public aux sociétés de courses et qu'il n'y a aucun élément permettant de s'assurer que le montant de la compensation correspondrait aux coûts d'une entreprise bien gérée. Il est d'ailleurs à noter que les autorités françaises ne contestent pas a priori la qualification d'aide d'Etat ».

Le rapporteur ne partage pas l'avis de la Commission européenne s'agissant des trois premiers critères. Il nous semble avoir démontré dans la première partie de ce rapport que les sociétés de course étaient en charge d'obligations de service clairement définies.

S'agissant du quatrième critère exigé par la jurisprudence Altmark, il nous faut observer qu'une jurisprudence répond par nature au cas précis qui est soulevé et rien n'indique que la CJCE ne puisse retenir la qualité de SIEG sur la base des trois premiers critères. En effet, il n'existe pas de marché pour l'organisation des sociétés de courses car le statut de société à but non lucratif et l'interdiction du versement de dividendes qui en résulte expliquent qu'aucune entreprise privée n'est susceptible d'intervenir.

Mais surtout le rapporteur en tire une conclusion radicalement différente de la Commission européenne : l'absence d'appel d'offre s'explique par l'absence de marché, or l'existence d'un marché pouvant être faussé par des aides d'Etat constitue la condition préalable à la compétence de l'Union européenne.

En d'autres termes le gouvernement français a commis une erreur d'appréciation en notifiant la « taxe parafiscale » à la Commission européenne car cette dernière n'a de compétence que pour vérifier qu'elle ne crée pas de distorsions de concurrence entre les entreprises de paris en ligne, la Commission n'a pas de compétence pour examiner la licéité d'aides à une activité qui ne fait pas l'objet d'un marché.

IV. ...N'A PAS LIEU D'ÊTRE

Il résulte de la combinaison des articles 106 et 101 du traité de Lisbonne que les aides d'Etat ne sont prohibées que si ces dernières viennent perturber l'équité dans la concurrence entre les acteurs économiques.

Or, le système d'organisation des courses hippiques en France conduit à la mise en œuvre d'une structure originale qui repose largement sur le bénévolat.

A la différence des autres sports faisant l'objet de paris, le législateur pour tenir compte de cette structure originale n'a pas créé de droit au pari qui permettrait à une entreprise de paris de disposer d'un monopole sur des courses particulières. Aujourd'hui toute entreprise de paris peut parier sur la course de son choix et plusieurs entreprises peuvent engranger des paris sur la même course. La concurrence, dans le domaine hippique, existe entre les entreprises de paris car le marché se situe à ce niveau et non entre les sociétés d'encouragement qui gèrent des hippodromes. Dès lors que la « taxe parafiscale » finance des activités qui ne font pas l'objet d'un marché, les articles 106 et 101 du traité de Lisbonne ne sont pas applicables et il n'est pas dans les pouvoirs de la Commission européenne d'examiner la « taxe parafiscale » au regard des règles de concurrence non faussée (CJCE 12 septembre 2000, Pavlov).

A. Examen des arguments exposés par la Commission européenne

Le rapporteur, s'appuyant sur le texte même du traité de Lisbonne considère que dans la mesure où nous ne sommes pas en présence d'un marché la Commission européenne sort de son champ de compétences en prétendant examiner le financement du fonctionnement des courses hippiques.

Car, le système d'organisation des courses hippiques en France, très particulier, exclut l'existence d'un marché et, par là de possibles distorsions de concurrence.

Dans sa communication⁽⁷⁾ la Commission européenne développe le raisonnement suivant avec lequel le rapporteur est en désaccord :

« Affectation des échanges et distorsion de la concurrence : *L'affectation des échanges et la distorsion de la concurrence doivent être appréciées vis-à-vis de l'activité d'organisation des courses mais aussi de celle de prise de paris. La Commission a estimé dans la communication 97/C 163/03 sur*

⁽⁷⁾ JO Union européenne 14 I 2011 : Aide d'Etat C 34/10 (ex N 140/10).

des aides présumées accordées aux sociétés de courses et au PMU (3) qu'il existait un marché communautaire de paris sur courses de chevaux et que la collecte de paris sur les courses de chevaux fait l'objet d'échanges intracommunautaires et que les entreprises qui recueillent ces paris sont en concurrence entre elles. La taxe qui profitera uniquement aux sociétés de courses agréées par le ministère français de l'agriculture est par nature susceptible de distordre la concurrence sur le marché des opérateurs de paris hippiques et de l'organisation des courses où opèrent les sociétés de course mais également sur le marché des courses lui-même dans la mesure où certains éleveurs et propriétaires de chevaux qui participent aux courses françaises participent également à des courses à l'étranger ».

Nous sommes en total désaccord avec cette analyse qui comporte plusieurs faiblesses :

Pour justifier de sa compétence, la Commission européenne opère une fusion entre les activités de prises de paris et d'organisation des courses hippiques qui se heurte à une série d'objections :

– contrairement aux affirmations de la Commission européenne, le marché des opérateurs de paris hippiques et celui de l'organisation des courses sont totalement distincts en France ;

– la plupart des entreprises de paris opèrent sur plusieurs sports (football, tennis...). Or, nous imaginons mal que tous les sports et leur organisation fassent l'objet des mêmes règles de financement et d'organisation. A nos yeux l'activité économique de prise de paris sur les résultats sportifs a une totale autonomie. Il nous paraît difficile de tenir des raisonnements à géométrie variable selon l'activité sportive ;

– l'absence de droit à l'image et d'indemnité versée aux organisateurs des courses par les entreprises de paris constitue une différence majeure avec les autres pays de l'Union européenne. Cette absence de droit à l'image, liée à la possibilité pour les organisateurs de paris de parier sans bourse déliée sur la course de leur choix, conduit à l'inexistence d'un marché économique. La Commission européenne souligne que « *les entreprises qui recueillent ces paris sont en concurrence entre elles* », ce qui est exact mais la concurrence s'arrête à ce niveau. Les sociétés organisatrices de paris ne peuvent pas, par nature, avoir des intérêts financiers dans la structure d'organisation des courses.

B. La notification effectuée par la France n'était pas nécessaire

La France, aux yeux du rapporteur, n'avait pas à notifier à la Commission européenne la taxe affectée au financement de la mission de service public d'amélioration de l'espèce équine et de promotion de l'élevage, de formation dans le secteur des courses et de l'élevage chevalin ainsi que de

développement rural. Le Gouvernement devrait donc informer la Commission européenne que la notification effectuée le 17 novembre 2010 est devenue sans objet. Dans cette notification le gouvernement français considérait que la « taxe parafiscale » correspondait à la qualification de services d'intérêt économique général de la mission confiée aux sociétés de courses, les activités concernées n'ayant pas de caractère général mais concernant au contraire un secteur spécifique : l'élevage.

Or, la Commission européenne « doute de la possibilité invoquée par les autorités françaises d'assimiler le dispositif d'aide envisagé à une compensation de service public et d'asseoir sa compatibilité sur l'article 106 du traité sur le fonctionnement de l'union européenne. »

« En outre, le respect de certaines conditions liées à cette taxe doit également être envisagé pour toutes les voies de compatibilité possible. Il s'agit en particulier de s'assurer du respect du principe de non taxation des importations en provenance d'un autre Etat membre, à moins qu'il puisse être démontré que le produit de la taxe bénéficierait également aux produits importés et aux produits nationaux, ainsi que de l'absence de discrimination entre les produits français consommés en France et se exporter aux pays membres de l'Union européenne. »

En notifiant cette taxe à la Commission européenne, notre gouvernement s'est placé dans une position délicate car il apparaît aujourd'hui possible que la Commission européenne censure ce texte, (« En conclusion, la Commission a, à ce stade, des doutes que la mesure notifiée puisse être déclarée compatible avec le marché intérieur »).

Or, le débat a été mal posé. La structure particulière de l'organisation des courses hippiques en France interdit toute concurrence dans l'organisation des courses support des paris hippiques.

En effet, l'aide d'Etat induisant une modification artificielle de la concurrence ne peut exister que sur un marché sur lequel évoluent des entreprises qui ont une activité purement économique.

Il n'existe pas en France de marché de l'organisation des courses hippiques, car il appartient à des associations sans but lucratif, les sociétés de course de les organiser et elles bénéficient d'un monopole, notion par nature incompatible avec celle de marché.

Les sociétés de courses sont des associations à but non lucratif agréées par le ministère de l'agriculture. Elles détiennent seules le droit, renouvelé chaque année, d'organiser des courses de chevaux sur le territoire national dans les trois disciplines galop, trot, obstacle. Ces sociétés de courses gèrent un ou plusieurs hippodromes accueillant des réunions (ensemble de courses) et détiennent également l'autorité pour réglementer et contrôler la régularité des épreuves.

Elles reposent très largement sur le bénévolat et ce système est exclusif de toute organisation de marché ; il n'existe pas de marché au sens du droit européen, car « une activité économique suppose l'offre de biens ou de services sur un marché en réponse à une demande et moyennant une rétribution en contre partie » (CJCE 12 septembre 2000, Pavlov).

Dès lors qu'il n'existe pas de marché il ne peut exister des aides d'Etat susceptibles de le perturber et le débat engagé devant la Commission européenne n'a pas lieu d'être.

Néanmoins, il est apparu au rapporteur qu'une modification de notre législation permettrait de prévenir un contentieux avec la Commission européenne.

C. La modification de la législation française

La difficulté juridique de ce dossier au regard du droit européen tient au lien formel établi entre la « taxe parafiscale » (ou redevance) et l'affectation de son produit aux sociétés de courses.

Au regard du droit européen, les Etats ont une pleine souveraineté fiscale et, dès lors qu'ils n'introduisent pas de mesures discriminatoires dans leur législation, ils sont libres d'instituer les impôts ou taxes qu'ils désirent.

De même, lorsqu'une activité se situe hors du marché, par exemple du fait d'une situation de monopole ou d'une organisation qui exclut toute idée de profit (cas des courses hippiques), les règles de concurrence ne trouvent pas à s'appliquer, faute d'objet.

Si nous récapitulons, ce point qui a été confirmé au rapporteur par les services de la Commission européenne : la « taxe parafiscale » sur les paris hippiques, bien qu'elle vise une activité ouverte à la concurrence n'a pas à être soumise à l'analyse de la Commission européenne.

Les aides apportées à la filière hippique dès lors qu'elles ne sont pas susceptibles de créer des distorsions de concurrence non plus.

Par contre, dès lors que ces deux questions sont liées juridiquement par une affectation, la Commission européenne, à partir du fait que les paris hippiques sont ouverts à la concurrence, se sent habilitée à examiner l'ensemble de la question.

Cette position est très discutable car elle conduit la Commission européenne à élargir ses prérogatives au-delà de celles qui lui sont accordées par les traités. Dans ce cas précis, elle en est réduite à invoquer d'éventuelles distorsions de concurrence si un opérateur voulait organiser des courses hippiques

en France. Or, nous sommes en présence de deux questions différentes et aucune des deux ne relève du pouvoir d'appréciation de la Commission européenne :

- l'examen de la « taxe parafiscale » n'est pas de la compétence de la Commission européenne car nous sommes en effet devant une taxe applicable à l'ensemble des paris en ligne et ne comportant aucune disposition discriminatoire entre les opérateurs ;

- le versement du produit de cette taxe à des sociétés sans but lucratif, n'opérant pas sur un marché car, le calendrier des courses est arrêté par les pouvoirs publics n'induit pas de distorsion de concurrence, faute de l'existence d'un marché.

Le rapporteur conteste donc la compétence des autorités communautaires pour examiner la taxe affectée au profit des sociétés de courses dans le cadre de l'ouverture à la concurrence des jeux en ligne.

D. Propositions d'amendements à la résolution

Le rapporteur vous propose d'adapter la résolution n° 3345 modifiée conformément au tableau ci-après :

Texte de la résolution	Modifications apportées par le rapporteur
<p><u>La Commission des affaires européennes</u></p> <p>Vu l'article 88-4 de la Constitution,</p> <p>Vu l'article 106, paragraphe 2, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne,</p> <p>Vu le protocole n° 26 sur les services d'intérêt général, annexé au traité sur le fonctionnement de l'Union européenne,</p> <p>Vu l'encadrement communautaire des aides d'Etat sous forme de compensation de service public,</p> <p>Vu les articles 52 et 65 de la loi n° 2010-476 du 12 mai 2010 relative à l'ouverture à la concurrence et à la régulation du secteur des jeux d'argent et de hasard en ligne, Vu l'article 34 de la loi n° 2010-1657 du 29 décembre 2010 de finances pour 2011, Considérant le Livre vert de la Commission européenne sur les jeux d'argent et de hasard en ligne dans le marché intérieur du 24 mars 2011, lançant une consultation publique,</p> <p>Considérant l'invitation de la Commission européenne du <u>14 janvier 2011</u> à présenter des observations en application de</p>	<p><u>L'Assemblée Nationale,</u></p> <p>Vu l'article 88-4 de la Constitution,</p> <p>Vu l'article 106, paragraphe 2, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne,</p> <p>Vu le protocole n° 26 sur les services d'intérêt général, annexé au traité sur le fonctionnement de l'Union européenne,</p> <p>Vu l'encadrement communautaire des aides d'Etat sous forme de compensation de service public,</p> <p>Vu les articles 52 et 65 de la loi n° 2010-476 du 12 mai 2010 relative à l'ouverture à la concurrence et à la régulation du secteur des jeux d'argent et de hasard en ligne, Vu l'article 34 de la loi n° 2010-1657 du 29 décembre 2010 de finances pour 2011, Considérant le Livre vert de la Commission européenne sur les jeux d'argent et de hasard en ligne dans le marché intérieur du 24 mars 2011, lançant une consultation publique,</p> <p>Considérant l'invitation de la Commission européenne du <u>17 novembre 2010, publiée le 14 janvier 2011</u>, à présenter des observations</p>

<p>l'article 108, paragraphe 2, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne,</p> <p>Considérant la tradition française en matière de sports équestres et le rôle des sociétés de courses dans la réalisation de l'objectif d'intérêt général de développement et de promotion du sport équestre,</p> <p>Considérant les modalités de financement du secteur hippique qui bénéficie de la réaffectation des recettes des paris hippiques et l'impact qui en résulte pour l'économie du cheval sur l'ensemble du territoire français ;</p> <p>Considérant la mission de service public d'amélioration de l'espèce équine et de promotion de l'élevage, de formation dans le secteur des courses et de l'élevage chevalin, ainsi que de développement rural confiée aux sociétés de courses, notamment au moyen de l'organisation des courses de chevaux, par l'article 65 de la loi n° 2010-476 du 12 mai 2010 relative à l'ouverture à la concurrence et à la régulation du secteur des jeux d'argent et de hasard en ligne ;</p> <p>Considérant que c'est en raison de l'existence de cette mission que le législateur français a institué un prélèvement supporté par les opérateurs de paris hippiques en ligne ;</p> <p>Considérant que la procédure engagée par la Commission européenne doit prendre en compte l'enjeu que représente l'équilibre économique de la filière équine ;</p> <p>Considérant que le Gouvernement a présenté le dispositif adopté dans le cadre de la loi n° 2010-1657 du 29 décembre 2010 de finances pour 2011 comme provisoire ;</p>	<p>en application de l'article 108, paragraphe 2, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne,</p> <p>Considérant la tradition française en matière de sports équestres et le rôle des sociétés de courses dans la réalisation de l'objectif d'intérêt général de développement et de promotion du sport équestre,</p> <p>Considérant les modalités de financement du secteur hippique qui bénéficie de la réaffectation des recettes des paris hippiques et l'impact qui en résulte pour l'économie du cheval sur l'ensemble du territoire français ;</p> <p>Considérant la mission de service public d'amélioration de l'espèce équine et de promotion de l'élevage, de formation dans le secteur des courses et de l'élevage chevalin, ainsi que de développement rural confiée aux sociétés de courses, notamment au moyen de l'organisation des courses de chevaux, par l'article 65 de la loi n° 2010-476 du 12 mai 2010 relative à l'ouverture à la concurrence et à la régulation du secteur des jeux d'argent et de hasard en ligne ;</p> <p>Considérant que c'est en raison de l'existence de cette mission que le législateur français a institué un prélèvement supporté par les opérateurs de paris hippiques en ligne ;</p> <p>Considérant que la procédure engagée par la Commission européenne doit prendre en compte l'enjeu que représente l'équilibre économique de la filière équine ;</p> <p>Considérant que le Gouvernement a présenté le dispositif adopté dans le cadre de la loi n° 2010-1657 du 29 décembre 2010 de finances pour 2011 comme provisoire ;</p> <p><u>Considérant, la communication de la Commission européenne en date du 16 septembre 2011 sur la réforme de la notion de service économique d'intérêt général</u></p> <p><u>Considérant que l'organisation des courses hippiques françaises repose très largement sur le bénévolat et non pas sur une structure marchande, mais sur des sociétés dépourvues de but lucratif.</u></p> <p><u>Considérant qu'il n'existe pas de marché de l'organisation des courses hippiques en France et que, dès lors, la Commission européenne n'a pas, aux termes des traités, compétence pour examiner la compatibilité du financement de l'organisation des courses avec la législation relative à la concurrence</u></p>
---	---

<p>Rappelle que la politique de l'Etat en matière de jeux d'argent et de hasard a pour objectif de limiter et d'encadrer l'offre et la consommation des jeux et d'en contrôler l'exploitation afin notamment de veiller au développement équilibré et équitable des différents types de jeu pour éviter toute déstabilisation économique des filières concernées ;</p> <p>Constate que la collecte de paris sur les courses permet de financer l'ensemble des composantes de la filière équine et en particulier de contribuer directement à l'amélioration de l'espèce équine, à la promotion de l'élevage, à la formation dans le secteur des courses et de l'élevage chevalin et au développement rural ;</p> <p>Souligne en ce sens que la filière équine joue en France un rôle essentiel, tant sur le plan économique qu'en matière d'aménagement du territoire ;</p> <p>Considère que ce mode de financement ne doit pas être remis en cause par l'ouverture à la concurrence du secteur des paris hippiques en ligne et que les opérateurs de paris hippiques en ligne agréés par l'Autorité de régulation des jeux en ligne doivent contribuer au financement de la filière équine ;</p> <p>Rappelle également que le législateur français n'a accepté l'ouverture à la concurrence des paris hippiques en ligne qu'à la condition du maintien économique de la filière équine ;</p> <p>Estime que les activités hippiques et équestres résultant de la réalisation de la mission de service public confiée aux sociétés de courses sont des leviers de développement local qui bénéficient largement aux citoyens ;</p> <p>Considère qu'il existe ainsi un réel service d'intérêt économique général, qu'un acte précisant les obligations de service public et les modalités de calcul de la compensation a bien été pris et que le calcul du montant de la compensation est effectué de sorte que cette compensation ne dépasse pas ce qui est nécessaire pour couvrir les coûts occasionnés par l'exécution des obligations de service public confiées aux sociétés de courses ;</p> <p>Estime donc que c'est à bon droit que la France a qualifié de service d'intérêt</p>	<p><u>Considérant la communication de la Commission européenne en date du 16 septembre 2011 sur la réforme de la notion de service économique d'intérêt général,</u></p> <p>Rappelle que la politique de l'Etat en matière de jeux d'argent et de hasard a pour objectif de limiter et d'encadrer l'offre et la consommation des jeux et d'en contrôler l'exploitation afin, notamment, de veiller au développement équilibré et équitable des différents types de jeu pour éviter toute déstabilisation économique des filières concernées ;</p> <p>Constate que la collecte de paris sur les courses permet de financer l'ensemble des composantes de la filière équine et en particulier de contribuer directement à l'amélioration de l'espèce équine, à la promotion de l'élevage, à la formation dans le secteur des courses et de l'élevage chevalin et au développement rural ;</p> <p>Souligne en ce sens que la filière équine joue en France un rôle essentiel, tant sur le plan économique qu'en matière d'aménagement du territoire ;</p> <p>Considère que ce mode de financement ne doit pas être remis en cause par l'ouverture à la concurrence du secteur des paris hippiques en ligne et que les opérateurs de paris hippiques en ligne agréés par l'Autorité de régulation des jeux en ligne doivent contribuer au financement de la filière équine ;</p> <p>Rappelle également que le législateur français n'a accepté l'ouverture à la concurrence des paris hippiques en ligne qu'à la condition du maintien économique de la filière équine ;</p> <p>Estime que les activités hippiques et équestres résultant de la réalisation de la mission de service public confiée aux sociétés de courses sont des leviers de développement local qui bénéficient largement aux citoyens ;</p> <p>Considère qu'il existe ainsi un réel service d'intérêt économique général, qu'un acte précisant les obligations de service public et les modalités de calcul de la compensation a bien été pris et que le calcul du montant de la compensation est effectué de sorte que cette compensation ne dépasse pas ce qui est nécessaire pour couvrir les coûts occasionnés par l'exécution des obligations de service public confiées aux sociétés de courses ;</p> <p>Estime donc que c'est à bon droit que la France a qualifié de service d'intérêt</p>
--	---

économique général les missions de service public remplies par les sociétés de courses ;

Demande, en conséquence, au Gouvernement de fournir à la Commission européenne tous les éléments de fait et de droit lui permettant de reconnaître la compatibilité de la redevance instituée par l'article 52 de la loi du 12 mai 2010 avec les règles des traités européens ;

Invite, au nom du principe de subsidiarité donnant aux Etats membres la liberté de définir les services d'intérêt économique général, la Commission européenne à donner une suite favorable à la notification effectuée par les autorités françaises concernant le financement par taxe affectée de la mission de service public d'amélioration de l'espèce équine et de promotion de l'élevage, de formation dans le secteur des courses et de l'élevage chevalin ainsi que de développement rural ;

Invite également la Commission européenne, dans le cadre de la consultation lancée par le livre vert sur les jeux d'argent et de hasard en ligne dans le marché intérieur, à prendre les mesures adéquates permettant de prendre en compte la tradition des sports équestres et l'économie du cheval et de préserver la spécificité du dispositif de réaffectation des recettes des jeux permettant à la filière hippique de continuer à jouer un rôle économique important au profit du développement rural et de la cohésion territoriale.

économique général les missions de service public remplies par les sociétés de courses ;

Estime que la création d'une « taxe parafiscale » relève de la compétence des Etats et n'a pas à faire l'objet d'une notification à la Commission européenne au titre du contrôle des aides d'Etat.

Demande au Gouvernement de proposer au Parlement d'affecter à la filière hippique la perception du produit de cette taxe

Invite le Gouvernement à rappeler à la Commission européenne qu'en l'absence de marché, elle n'a pas compétence pour examiner le bien fondé des concours d'un Etat.

CONCLUSION

Le rapporteur regrette que le débat qui nous préoccupe ait pu avoir lieu. Il est lié au fait que la Commission européenne ne contrôle pas simplement l'existence d'aide d'Etat génératrice dans les faits de distorsion de concurrence mais examine également si la législation pourrait éventuellement entraîner des distorsions de concurrence. Cet examen la conduit à un juridisme souvent excessif qui vient perturber le fonctionnement de secteurs économiques où personne ne se plaint de l'existence de distorsions de concurrence. Probablement serait-il nécessaire que les services de la Commission aient une approche autant économique que juridique de ces questions.

Une taxe ou une redevance n'appartient pas aux actes qui, par nature, doivent être soumis au contrôle de la Commission européenne au titre du droit de la concurrence.

L'organisation des courses hippiques en France, support des paris ne repose pas sur un marché, mais sur une structure originale.

Aussi, la notion de concurrence au sein de l'organisation des courses n'ayant pas de sens, les taxes ou redevances adoptées par le Parlement français n'ont pas à être notifiées à la Commission européenne et nous devons inviter le Gouvernement à retirer sa notification.

Il convient de relever enfin que la démarche engagée par la Commission européenne peut apparaître surprenante dans la mesure où la démarche de la Commission européenne ne s'appuie sur aucune plainte ou grief formulé par des organisateurs de course de chevaux en Europe, au contraire l'Assemblée générale de l'Union européenne du trop a condamné la démarche des instances européennes (communiqué du 29 janvier 2011, annexe n° 5).

TRAVAUX DE LA COMMISSION

La Commission s'est réunie le 4 octobre 2001, sous la présidence de M. Pierre Lequiller, Président, pour examiner le présent rapport d'information.

L'exposé du rapporteur a été suivi d'une intervention.

« **M. Jean Gaubert.** C'est toute la question des systèmes de péréquation que la France a contribué à mettre en place au profit de tel ou tel secteur qui est ici posée. De nombreux régimes de péréquation, par exemple dans le secteur de l'électricité, sont très importants et, si nous ne défendons pas celui-ci, alors les autres seront attaqués à coup sûr. Il faut être très vigilant et ne pas laisser fragiliser des systèmes mis en œuvre notamment à l'initiative de la France.

Le rapporteur. Je suis tout à fait d'accord. Il existe des services publics, et ceux-ci doivent être fermement défendus car ils ont pour finalité la cohésion sociale et la cohésion de tout un secteur économique avec, dans le cas présent, un régime d'autorisation préalable pour des motifs de lutte contre la fraude. Il faut absolument défendre ce secteur. »

La Commission a ensuite *adopté* la proposition de résolution modifiée dont le texte figure ci-après.

ANNEXE 1 :
PROPOSITION DE RESOLUTION
(adoptée par la Commission des affaires européennes)

**PROPOSITION DE RESOLUTION EUROPEENNE SUR LA TAXE AFFECTEE
AU PROFIT DES SOCIETES DE COURSES DANS LE CADRE DE
L'OUVERTURE A LA CONCURRENCE DES JEUX EN LIGNE**

Article unique

L'Assemblée nationale,

Vu l'article 88-4 de la Constitution,

Vu l'article 106, paragraphe 2, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne,

Vu le protocole n° 26 sur les services d'intérêt général, annexé au traité sur le fonctionnement de l'Union européenne,

Vu l'encadrement communautaire des aides d'Etat sous forme de compensation de service public,

Vu les articles 52 et 65 de la loi n° 2010-476 du 12 mai 2010 relative à l'ouverture à la concurrence et à la régulation du secteur des jeux d'argent et de hasard en ligne, Vu l'article 34 de la loi n° 2010-1657 du 29 décembre 2010 de finances pour 2011,

Considérant le Livre vert de la Commission européenne sur les jeux d'argent et de hasard en ligne dans le marché intérieur du 24 mars 2011, lançant une consultation publique ;

Considérant l'invitation de la Commission européenne du 17 novembre 2010, publiée le 14 janvier 2011, à présenter des observations en application de l'article 108, paragraphe 2, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne ;

Considérant la tradition française en matière de sports équestres et le rôle des sociétés de courses dans la réalisation de l'objectif d'intérêt général de développement et de promotion du sport équestre ;

Considérant les modalités de financement du secteur hippique qui bénéficie de la réaffectation des recettes des paris hippiques et l'impact qui en résulte pour l'économie du cheval sur l'ensemble du territoire français ;

Considérant la mission de service public d'amélioration de l'espèce équine et de promotion de l'élevage, de formation dans le secteur des courses et de l'élevage chevalin, ainsi que de développement rural confiée aux sociétés de courses, notamment au moyen de l'organisation des courses de chevaux, par l'article 65 de la loi n° 2010-476 du 12 mai 2010 relative à l'ouverture à la concurrence et à la régulation du secteur des jeux d'argent et de hasard en ligne ;

Considérant que c'est en raison de l'existence de cette mission que le législateur français a institué un prélèvement supporté par les opérateurs de paris hippiques en ligne ;

Considérant que la procédure engagée par la Commission européenne doit prendre en compte l'enjeu que représente l'équilibre économique de la filière équine ;

Considérant que le Gouvernement a présenté le dispositif adopté dans le cadre de la loi n° 2010-1657 du 29 décembre 2010 de finances pour 2011 comme provisoire ;

Considérant, la communication de la Commission européenne en date du 16 septembre 2011 sur la réforme de la notion de service économique d'intérêt général ;

Considérant que l'organisation des courses hippiques françaises repose très largement sur le bénévolat et non pas sur une structure marchande, mais sur des sociétés dépourvues de but lucratif (associations) ;

Considérant qu'il n'existe pas de marché de l'organisation des courses hippiques en France et que, dès lors, la Commission européenne n'a pas, aux termes des traités, compétence pour examiner la compatibilité du financement de l'organisation des courses avec la législation relative à la concurrence ;

1. Rappelle que la politique de l'Etat en matière de jeux d'argent et de hasard a pour objectif de limiter et d'encadrer l'offre et la consommation des jeux et d'en contrôler l'exploitation afin, notamment, de veiller au développement équilibré et équitable des différents types de jeu pour éviter toute déstabilisation économique des filières concernées ;

2. Constate que la collecte de paris sur les courses permet de financer l'ensemble des composantes de la filière équine et en particulier de contribuer directement à l'amélioration de l'espèce équine, à la promotion de l'élevage, à la

formation dans le secteur des courses et de l'élevage chevalin et au développement rural ;

3. Souligne en ce sens que la filière équine joue en France un rôle essentiel, tant sur le plan économique qu'en matière d'aménagement du territoire ;

4. Considère que ce mode de financement ne doit pas être remis en cause par l'ouverture à la concurrence du secteur des paris hippiques en ligne et que les opérateurs de paris hippiques en ligne agréés par l'Autorité de régulation des jeux en ligne doivent contribuer au financement de la filière équine ;

5. Rappelle également que le législateur français n'a accepté l'ouverture à la concurrence des paris hippiques en ligne qu'à la condition du maintien économique de la filière équine ;

6. Estime que les activités hippiques et équestres résultant de la réalisation de la mission de service public confiée aux sociétés de courses sont des leviers de développement local qui bénéficient largement aux citoyens ;

7. Considère qu'il existe ainsi un réel service d'intérêt économique général, qu'un acte précisant les obligations de service public et les modalités de calcul de la compensation a bien été pris et que le calcul du montant de la compensation est effectué de sorte que cette compensation ne dépasse pas ce qui est nécessaire pour couvrir les coûts occasionnés par l'exécution des obligations de service public confiées aux sociétés de courses ;

8. Estime donc que c'est à bon droit que la France a qualifié de service d'intérêt économique général les missions de service public remplies par les sociétés de courses ;

9. Estime que la création d'une « taxe parafiscale » relève de la compétence des Etats et n'a pas à faire l'objet d'une notification à la Commission européenne au titre du contrôle des aides d'Etat ;

10. Demande au Gouvernement de proposer au Parlement d'affecter à la filière hippique la perception du produit de cette taxe ;

11. Invite le Gouvernement à rappeler à la Commission européenne qu'en l'absence de marché, elle n'a pas compétence pour examiner le bien fondé des concours d'un Etat.

ANNEXE 2 :
LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES

➤ *Représentation permanente de la France auprès de l'Union européenne :*

- M. Benoît DE LA CHAPELLE BIZOT, ministre conseiller pour les affaires économiques ;
- M. Arnaud BOULANGER, chef du service des affaires économiques et monétaires, conseiller en charge de la concurrence et des aides d'Etat.

➤ *Commission européenne :*

- M^{me} Fabienne ILZOVITZ, directeur « transports, poste et autres services » ;
- M. Marc CHOVINO, administrateur, direction générale de la concurrence.

➤ *Ministère du budget, des comptes publics et de la réforme de l'Etat :*

- M. Ludovic GUILCHER, directeur adjoint du cabinet, en charge de la réforme de l'Etat et de la politique immobilière.

➤ *Autres personnalités*

- M. Philippe GERMOND, président-directeur général du PMU ;
- M. Jacques CHARTIER, secrétaire général de l'Union européenne du trot.

ANNEXE 3 : LETTRE DE LA COMMISSION EUROPÉENNE SUR LES PROCÉDURES RELATIVES À LA MISE EN ŒUVRE DE LA POLITIQUE DE CONCURRENCE

C 10/4

FR

Journal officiel de l'Union européenne

14.1.2011

V

(Avis)

PROCÉDURES RELATIVES À LA MISE EN ŒUVRE DE LA POLITIQUE DE
CONCURRENCE

COMMISSION EUROPÉENNE

AIDES D'ÉTAT — FRANCE

Aide d'État C 34/10 (ex N 140/10)

Taxe affectée au financement de la mission de service public d'amélioration de l'espèce équine et de promotion de l'élevage, de formation dans le secteur des courses et de l'élevage chevalin ainsi que de développement rural

Invitation à présenter des observations en application de l'article 108, paragraphe 2, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne

(Texte présentant de l'intérêt pour l'EEE)

(2011/C 10/05)

Par la lettre du 17 novembre 2010, reproduite dans la langue faisant foi dans les pages qui suivent le présent résumé, la Commission a notifié à la France sa décision d'ouvrir la procédure prévue à l'article 108, paragraphe 2, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne concernant la mesure susmentionnée.

Les parties intéressées peuvent présenter leurs observations sur la mesure à l'égard de laquelle la Commission ouvre la procédure, dans un délai d'un mois à compter de la date de publication du présent résumé et de la lettre qui suit, à l'adresse suivante:

Commission européenne
Direction générale de la Concurrence
Direction F
Bureau: J-70, 3/225
1049 Bruxelles
BELGIQUE
Fax +32 22961242

Ces observations seront communiquées à la France. Le traitement confidentiel de l'identité de la partie intéressée qui présente les observations peut être demandé par écrit, en spécifiant les motifs de la demande.

TEXTE DU RÉSUMÉ

(1) Le 13 avril 2010, les autorités françaises ont notifié à la Commission un projet de taxe parafiscale sur les paris hippiques en ligne visant à financer une mission de service public confiée aux sociétés de courses de chevaux. Le dispositif notifié intervient dans le contexte de l'ouverture à la concurrence de certains jeux d'argent et de hasard en ligne par la loi n° 2010-476 du 12 mai 2010. Cette loi met fin au monopole des paris hippiques en ligne détenu par le PMU (Pari mutuel urbain), un groupement d'intérêt économique constitué par 51 sociétés de courses, ce

dernier conservant toutefois le monopole des paris hippiques «hors ligne» perçu au travers de son réseau physique de points de vente.

(2) Selon les autorités françaises, la taxe parafiscale vise à financer une mission de service public dénommée «amélioration de la race équine et promotion de l'élevage» et confiée aux sociétés de courses de chevaux et aux sociétés-mères de courses le Cheval Français et France Galop. Cette mission de service public comprendrait les composantes suivantes: l'amélioration de l'espèce équine,

la promotion de l'élevage, la formation dans le secteur des courses et de l'élevage chevalin, ainsi que le développement rural.

- (3) Avant l'ouverture à la concurrence, le coût net de cette mission de service public s'élevait à 729,8 millions EUR en 2008 et était financé inégalement par les revenus des sociétés de courses tirés des paris organisés dans les hippodromes ou à l'extérieur des hippodromes par la PMU.
- (4) En effet, l'inégalité du résultat net du PMU est reversée aux sociétés organisatrices de courses (soit 736,4 millions EUR en 2008) finançant ainsi, via la mission qui leur est confiée, 80 % de la filière équine qui regroupe des activités diverses articulées autour du cheval (élevage, entraînement, alimentation, formation etc.). Afin d'éviter une éventuelle désattribution économique de cette filière par l'ouverture à la concurrence du secteur des paris hippiques et des paris sportifs en ligne, la France souhaite introduire une taxe parafiscale frappant les paris hippiques en ligne au profit de cette filière.
- (5) Le produit de cette taxe serait reversé aux sociétés de courses et sociétés mères de course pour le financement de la mission de service public qui leur aurait été confiée. Ces revenus viendraient en complément du solde dégagé par la PMU sur son réseau physique de vente de paris hippiques et sur les activités de paris sportifs et de poker en ligne pour lesquelles il a reçu un agrément suite à l'ouverture à la concurrence des jeux d'argent et de hasard en ligne.
- (6) La Commission considère à ce stade que tous les éléments constitutifs de la notion d'aide d'État sont réunis. Après avoir exploré plusieurs voies de compatibilité de la mesure notifiée avec les règles en vigueur, la Commission n'a pas identifié de voie claire de compatibilité de la mesure.
- (7) En particulier, la Commission a des doutes à ce stade sur la qualification de service d'intérêt économique général de la mission confiée aux sociétés de courses, les activités concernées n'ayant pas de caractère «général» mais concernant au contraire un secteur spécifique: l'élevage équin. Par conséquent, la Commission doute de la possibilité invoquée par les autorités françaises d'assimiler le dispositif d'aide envisagée à une compensation de service public et d'asseoir sa compatibilité sur l'article 106 (2) TFUE et sur l'encadrement communautaire des aides d'État sous forme de compensation de service public⁽¹⁾. De plus, les informations reçues par la Commission sur le mandatement de cette mission par les autorités françaises aux sociétés de courses concernant les paramètres de calcul, de contrôle et de révision de la compensation, ainsi que du remboursement d'une éventuelle surcompensation sont insuffisantes.
- (8) Par ailleurs, après une analyse préliminaire de voies de compatibilité alternatives, la Commission doute à ce stade de l'applicabilité des lignes directrices agricoles⁽²⁾ qui ne s'appliquent qu'aux petites et moyennes entreprises

du secteur de l'élevage ou des lignes directrices concernant les aides d'État à finalité régionale⁽³⁾ qui ne peuvent viser que certains investissements réalisés dans des régions précisément identifiées.

- (9) En outre, compte-tenu du lien étroit entre la mesure d'aide et la perception de la taxe parafiscale, le respect de certaines conditions liées à cette taxe doit également être envisagé pour toutes les voies de compatibilité possibles. Il s'agit en particulier de s'assurer du respect du principe de non taxation des importations en provenance d'un autre État membre, à moins qu'il puisse être démontré que le produit de la taxe bénéficierait également aux produits importés et aux produits nationaux, ainsi que de l'absence de discrimination entre les produits français consommés en France et ceux exportés aux pays membres de l'UE et de la EEE.
- (10) En conclusion, la Commission a, à ce stade, des doutes que la mesure notifiée puisse être déclarée compatible avec le marché intérieur.
- (11) La Commission rappelle que, conformément à l'article 14 du règlement (CE) n° 659/1999 du Conseil, toute aide illégale pourra faire l'objet d'une récupération auprès de son bénéficiaire.

TEXTE DE LA LETTRE

«(1) Par la présente, la Commission a l'honneur d'informer la République française qu'après avoir examiné les informations fournies par vos autorités sur la mesure citée en objet, elle a décidé d'ouvrir la procédure prévue à l'article 108, paragraphe 2, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

1. PROCÉDURE

- (2) Par courrier en date du 13 avril 2010, les autorités françaises ont notifié à la Commission un projet de taxe parafiscale sur les paris hippiques en ligne visant à financer une mission de service public confiée aux sociétés de courses de chevaux.
- (3) Par courrier en date du 26 mai 2010, des informations complémentaires ont été demandées aux autorités françaises.
- (4) La mesure notifiée a également fait l'objet d'une réunion entre les représentants des autorités françaises et les services de la Commission, qui a eu lieu le 8 juin 2010.
- (5) Les autorités françaises ont adressé le 13 août 2010 un courrier à la Commission en complément du dossier de notification.
- (6) La Commission a adressé un courrier de rappel aux autorités françaises le 20 septembre 2010 au sujet des informations demandées le 26 mai 2010.

⁽¹⁾ JO C 297 du 29.11.2005, p. 4.

⁽²⁾ JO C 319 du 27.12.2006, p. 1.

⁽³⁾ JO C 54 du 4.3.2006, p. 13.

- (7) Les réponses aux questions supplémentaires posées par la Commission ont finalement été transmises le 13 Octobre 2010.

2. DESCRIPTION DÉTAILLÉE DE LA MESURE

2.1. Contexte

- (8) La France a ouvert à la concurrence le secteur des jeux d'argent et de hasard en ligne par la loi n° 2010-476 du 12 mai 2010 relative à l'ouverture à la concurrence et à la régulation du secteur des jeux d'argent et de hasard en ligne (ci-après loi du 12 mai 2010).
- (9) La loi répond à l'objectif de mettre fin à l'offre illégale des jeux d'argent et de hasard qui se développe sur internet. Sont ouverts à la concurrence trois types de jeux, choisis pour leur popularité chez les joueurs et le danger moindre en termes d'addiction: les paris hippiques, les paris sportifs et les jeux de poker en ligne.
- (10) Les opérateurs de jeux ou de paris en ligne devront disposer d'un agrément délivré pour une durée de cinq ans et sous certaines conditions, par l'autorité de régulation des jeux en ligne (ARJEL), autorité administrative indépendante créée par la loi du 12 mai 2010.
- (11) Précédemment, le monopole des paris hippiques pris hors des hippodromes était détenu par le PMU (Pari mutuel urbain), un groupement d'intérêt économique constitué par 51 sociétés de courses⁽¹⁾, aussi bien pour les paris en ligne pris via internet que pour les paris hors ligne pris via le réseau physique du PMU⁽²⁾. Les enjeux perçus par le PMU en 2008 s'élevaient à 9 261,8 millions d'EUR et il s'agit du premier opérateur de pari mutuel en Europe et du second au monde. Le PMU réalise 5,8 % de son chiffre d'affaires en ligne. L'intégralité de son résultat net est reversée aux Sociétés de courses, soit 736,4 millions d'EUR en 2008.
- (12) Le rôle des Sociétés de courses en matière d'organisation des courses est décrit par la loi du 2 juin 1891 qui autorise uniquement "les courses de chevaux ayant pour but exclusif l'amélioration de la race chevaline" (article 2). Dans chacune des spécialités autour desquelles sont organisées les courses (Trot, Plat et Obstacles), une société de courses est agréée par le ministre chargé de l'agriculture comme société mère des courses de chevaux: Le Cheval Français pour les courses de trot, France Galop pour les

courses de Plat et d'Obstacles. Ces sociétés mères jouent un rôle central dans l'organisation des courses [voir point (21)]. En plus de leur rôle en matière d'organisation des courses, comme indiqué ci-dessus les sociétés de courses sont autorisées à organiser le pari mutuel, ce qu'elles font soit directement dans les hippodromes soit indirectement via le GIE PMU.

2.2. Objectif de la mesure

- (13) Au travers des sociétés de courses qui sont des associations à but non lucratif, le PMU finance 80 % de la filière équine (élevage, centres d'entraînement, centres équestres, fournisseurs d'équipement, métiers liés à l'alimentation, activités de formation, recherche). Cette filière emploie 74 000 personnes et est présente dans l'ensemble des régions avec un total de 250 hippodromes.
- (14) Compte-tenu de l'importance du PMU pour le financement de la filière équine, les autorités françaises craignent que la viabilité de cette filière soit menacée si l'ouverture à la concurrence des jeux d'argent et de hasard en ligne résultait en une baisse significative des revenus du PMU qui pourrait avoir pour origine:
- la concurrence des autres opérateurs habilités à offrir des paris hippiques en ligne;
 - une modification de la structure de marché liée à la légalisation des paris sportifs en ligne (certains parieurs de paris hippiques pourraient se reporter sur les paris sportifs).
- (15) La France a alors décidé d'introduire une taxe parafiscale frappant les paris hippiques en ligne au profit de la filière équine afin d'éviter son éventuelle déstabilisation économique par l'ouverture à la concurrence et les conséquences néfastes qui pourraient en résulter.
- (16) Le produit de cette taxe qui serait prélevée sur toutes les mises de paris hippiques en ligne, y compris celles effectuées sur le site du PMU, serait reversé intégralement aux sociétés mères de courses (au prorata des enjeux misés sur chaque spécialité, trot et galop) qui ensuite répartiraient le montant correspondant entre les différents bénéficiaires⁽³⁾. Ces revenus viendraient en complément du financement issu des paris réalisés dans le réseau physique de points de vente du PMU. En termes d'ordre de grandeur, on peut estimer qu'elle pourrait rapporter environ 45 millions d'EUR si le volume global des mises de paris hippiques en ligne tous opérateurs confondus reste comparable à celui de 2008.

⁽¹⁾ Parmi ces 51 sociétés de courses, 2 sociétés mères réglementent et dotent les courses, chacune dans leur discipline [voir point (12)]. La gouvernance du PMU comprend une assemblée générale composée de représentants des 51 sociétés de courses qui statue sur les comptes et se prononce sur le budget du GIE. Cette assemblée générale élit un conseil d'administrateurs qui délibère sur les décisions stratégiques concernant le GIE PMU.

⁽²⁾ Le réseau physique de vente du PMU compte 10 000 points de vente.

⁽³⁾ Les sociétés mères de courses assureraient la répartition du produit de la taxe entre les différents bénéficiaires: sociétés de courses (y compris sociétés mères elles-mêmes), la fédération nationale des courses françaises, le laboratoire des courses hippiques, le groupement technique des hippodromes parisiens, l'association de formation et d'action sociale des écuries de courses et les fédérations régionales.

(17) Le taux de la taxe pour 2011 (8 %) correspond au rapport entre le coût des obligations de service public et les montants engagés. Le taux de prélèvement vise par conséquent à faire peser une charge identique de financement des activités de service public sur le PMU et les autres opérateurs de paris hippiques.

(18) En complément des revenus issus du réseau physique du PMU et de la taxe parafiscale, il est à noter que les sociétés de courses bénéficieraient également du solde positif qui pourrait être dégagé par le PMU sur les activités de paris sportifs et de poker en ligne pour lesquelles le PMU a également reçu un agrément suite à l'ouverture à la concurrence des jeux d'argent et de hasard en ligne.

2.3. Justification de la mesure par les autorités françaises

(19) Les autorités françaises ont indiqué à la Commission que la taxe parafiscale sur les paris hippiques en ligne vise à financer une mission de service public confiée aux sociétés de courses de chevaux.

(20) Selon les autorités françaises, cette mission de service public comprendrait les composantes suivantes:

- l'amélioration de l'espèce équine
- la promotion de l'élevage
- la formation dans le secteur des courses et de l'élevage chevalin
- le développement rural.

(21) Elle serait confiée aux sociétés de courses et aux sociétés-mères de courses (le Cheval Français et France Galop) qui ont la responsabilité d'organisation de l'ensemble de la filière équine⁽¹⁾ et jouent un rôle central dans l'organisation des courses. Le Cheval Français et France Galop ont notamment les responsabilités suivantes:

- proposer à l'approbation du ministère chargé de l'agriculture le code des courses de sa spécialité et veiller au respect des prescriptions de ce code,
- prendre les dispositions en vue de la bonne organisation des courses ainsi que de l'entraînement des chevaux,
- délivrer les autorisations de faire courir, d'entraîner, de monter et de driver,
- établir, en vue de son approbation par la Fédération nationale des courses françaises, le projet de calendrier des réunions de courses,

⁽¹⁾ Projet de décret relatif aux obligations de service public incombant aux sociétés de courses de chevaux et aux modalités d'intervention des sociétés-mères.

— établir les conditions d'attribution et les taux des primes aux éleveurs de chevaux de courses qu'elles soumettent à l'approbation du ministère chargé de l'agriculture et répartir les subventions pour prix de courses,

— concourir, sous réserve de l'autorisation du ministère chargé de l'agriculture et du ministre chargé du budget, aux actions techniques, sociales et de formation professionnelles liées aux courses, à l'élevage ou à la sélection des chevaux.

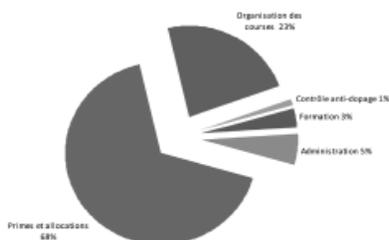
(22) L'exécution de la mission de service public confiée aux sociétés de courses et sociétés-mères de courses serait effectuée en pratique au moyen des activités suivantes:

- la distribution de primes et allocations aux éleveurs, propriétaires et jockeys liés aux chevaux placés dans les courses par les Sociétés de courses
- l'organisation des courses par les Sociétés de courses y compris l'entretien et la construction d'hippodromes
- le contrôle anti-dopage dans les courses hippiques par le laboratoire des courses hippiques (LCH)
- des activités de formation assurées par l'association de formation et d'action sociale des sociétés de courses (AFASEC) couvrant l'ensemble des métiers des courses (jockey, driver, entraîneur etc.).

(23) Le graphique ci-après décrit le poids (en termes de coûts) de ces activités.

Figure 1

Répartition des coûts de la mission de service public



(24) Avant l'ouverture à la concurrence et l'introduction de la taxe, le coût net de cette mission s'élevait à 729,8 millions d'EUR en 2008 et était financé inégalement par les revenus des sociétés de courses tirés des paris organisés dans les hippodromes ou à l'extérieur des hippodromes par le PMU. Ces revenus s'élevaient à 736,4 millions d'EUR en 2008.

- (25) La part la plus importante de ces coûts (voir figure 1) correspondait en 2008 aux primes et allocations versées aux éleveurs, propriétaires et jockeys (476,6 millions d'EUR représentant 68 % des coûts totaux) et le second poste de coûts correspond à l'organisation des courses (164,5 millions d'EUR représentant 23 % des coûts totaux).

3. APPRÉCIATION DE LA MESURE

3.1. Présence d'une aide d'Etat

- (26) La qualification de la mesure notifiée comme aide d'Etat au sens de l'article 107, paragraphe 1, du TFUE est relativement claire et n'est d'ailleurs pas disputée par les autorités françaises.
- (27) Ressources d'Etat et imputabilité: Conformément à la pratique de la Commission et à la jurisprudence communautaire⁽¹⁾, une taxe, établie et affectée de manière contraignante par la réglementation nationale (en l'espèce la loi du 12 mai 2010) aux bénéficiaires (en l'espèce les sociétés de courses), constitue une ressource d'Etat.
- (28) Concept d'entreprise (activité économique): Les entités bénéficiaires de la mesure sont les sociétés de courses qui organisent des courses de chevaux ainsi que des activités connexes (contrôle anti-dopage, formation dans le secteur des courses et de l'élevage chevalin). Leur statut est celui d'une association à but non lucratif (dénommée "association loi de 1901"), mais leur activité d'organisation de courses et de paris (hors ligne dans les hippodromes et via le réseau physique du PMU ou en ligne via le site internet du PMU) est clairement une activité économique qui est ouverte à la concurrence (pour les paris en ligne) par la loi du 12 mai 2010.

- (29) Avantage économique et sélectivité: Dans un premier temps, il peut être observé que le produit de la taxe parafiscale sur les paris hippiques en ligne vise à financer des activités qui sont actuellement financées par ces sociétés de courses à partir de leurs propres revenus. Elle confère donc a priori un avantage économique aux sociétés de courses. Dans un second temps, il peut être observé que si l'on envisage d'accepter la qualification de la mesure comme compensation de service public telle que proposée par les autorités françaises, l'avantage économique doit être apprécié à la lumière de la jurisprudence *Altmark*, selon laquelle les compensations des obligations de service public ne constituent pas des aides d'Etat au sens de l'article 107 TFUE dès lors que certaines conditions cumulatives sont remplies⁽²⁾. Dans le cas d'espèce, les éléments d'information disponibles ne nous semblent pas permettre d'assurer la satisfaction du premier critère *Altmark* selon lequel l'entreprise doit effectivement être chargée de

l'exécution d'obligations de service public et que ces obligations doivent être clairement définies [voir point (43)]. Il est par ailleurs parfaitement clair que le 4ème critère d'*Altmark* n'est pas respecté dans la mesure où la mission de service public n'est pas confiée par une procédure de marché public aux Sociétés de courses et qu'il n'y a aucun élément permettant de s'assurer que le montant de la compensation correspondrait aux coûts d'une entreprise bien gérée. Il est d'ailleurs à noter que les autorités françaises ne contestent pas a priori la qualification d'aide d'Etat.

- (30) En outre, dans la mesure où le produit de la taxe parafiscale prélevée sur les opérateurs de paris hippiques en ligne sera reversée pour l'essentiel aux sociétés de courses membres du PMU, la mesure est clairement sélective.
- (31) Affectation des échanges et distorsion de la concurrence: L'affectation des échanges et la distorsion de la concurrence doivent être appréciées vis-à-vis de l'activité d'organisation des courses mais aussi de celle de paris. La Commission a estimé dans la communication 97/C 163/03 sur des aides présumées accordées aux sociétés de courses et au PMU⁽³⁾ qu'il existait un marché communautaire de paris sur courses de chevaux et que la collecte de paris sur les courses de chevaux fait l'objet d'échanges intracommunautaires et que les entreprises qui recueillent ces paris sont en concurrence entre elles. La taxe qui profitera uniquement aux sociétés de courses agréées par le Ministère français de l'Agriculture est par nature susceptible de distordre la concurrence sur le marché des opérateurs de paris hippiques et de l'organisation des courses où opèrent les sociétés de course mais également sur le marché des courses lui-même dans la mesure où certains éleveurs et propriétaires de chevaux qui participent aux courses françaises participent également à d'autres courses dans d'autres Etats membres et pourraient bénéficier d'un avantage vis-à-vis de leurs concurrents.

3.2. Analyse de compatibilité de l'aide

- (32) Dans le cas d'une aide financée par une taxe affectée, il peut être nécessaire de prendre en considération non seulement la mesure d'aide en elle-même, mais aussi son mode de financement (la taxe parafiscale). En effet, s'il est établi qu'il existe un lien d'affectation contraignant entre le produit de la taxe et la mesure d'aide en question, alors la taxe est considérée comme faisant partie intégrante de la mesure d'aide et l'appréciation de la compatibilité de cette aide doit la prendre en compte.
- (33) Dans le cas d'espèce, il doit être observé que le volume d'aide accordée résulte directement du rendement de la taxe dans la mesure où le produit de cette taxe est

⁽¹⁾ Exemples: affaire 78/76, *Steinik & Weinlig v Germany*, [1977] ECR p. 595, 21-22; ou affaire 173/73, *Italian Republic v Commission*, [1974] ECR 709, paragraphes 16.

⁽²⁾ Arrêt de la Cour du 24 juillet 2003, C-280/00, *Altmark Trans GmbH*, Rec. I-7747, paragraphes 88-93.

⁽³⁾ Page 4 de la communication référencée 97/C 163/03 relative au cas C 4/97 (ex NN 35/93): Communication de la Commission en application de l'article 93 paragraphe 2 du traité, adressée aux Etats membres et autres intéressés, concernant des aides présumées que la France aurait accordées aux Sociétés de courses au PMU et au PMH.

- intégralement reversé aux sociétés de courses. Il est donc clair qu'il y a un lien d'affectation contraignant entre la mesure d'aide aux sociétés de courses et le produit de cette taxe et donc que l'analyse de comparabilité nécessite de prendre en compte non seulement la mesure d'aide mais aussi les spécificités de la taxe parafiscale envisagée.
- (34) Les autorités françaises considèrent que la mesure d'aide notifiée peut être déclarée compatible avec le traité sur la base de l'article 106 paragraphe 2 TFUE et de l'Encadrement communautaire des aides d'Etat sous forme de compensation de service public⁽¹⁾ (ci-après Encadrement). Leurs arguments sont discutés au chapitre 3.2.1 ci-après.
- (35) La Commission a également exploré les voies de compatibilité offertes par l'article 107 paragraphe 2 et 107 paragraphe 3 TFUE.
- (36) Les dérogations prévues au paragraphe 2 de l'article 107 concernant, notamment, les aides à caractère social et les aides visant à compenser des dommages causés par un désastre naturel ou par un événement exceptionnel ne semblent manifestement pas être applicables.
- (37) Les dérogations prévues à l'article 107, paragraphe 3, du traité doivent être interprétées strictement lors de l'examen de tout programme d'aide à finalité régionale ou sectorielle ou de tout cas individuel d'application de régimes d'aides générales. Elles ne peuvent notamment être accordées que dans le cas où la Commission pourrait établir que l'aide est nécessaire pour la réalisation de l'un des objectifs en cause.
- (38) La Commission considère que les aides en cause ne sont pas destinées à favoriser le développement économique d'une région dans laquelle le niveau de vie est anormalement bas ou dans laquelle sévit un grave sous-emploi au sens de l'article 107, paragraphe 3, point a). Elles ne sont pas non plus destinées à promouvoir la réalisation d'un projet important d'intérêt européen commun ou à remédier à une perturbation grave de l'économie de l'Etat membre au sens de l'article 107, paragraphe 3, point b). Les aides ne sont pas non plus destinées à promouvoir la culture ou la conservation du patrimoine au sens de l'article 107, paragraphe 3, point d).
- (39) La seule dérogation envisageable à ce stade pour le cas d'espèce est celle de l'article 107, paragraphe 3, point c), qui prévoit que peuvent être considérées comme compatibles avec le marché commun les aides destinées à faciliter le développement de certaines activités ou de certaines régions économiques, quand elles n'altèrent pas les conditions des échanges dans une mesure contraire à l'intérêt commun.
- (40) Sur la base de cet article, la Commission a identifié 3 voies possibles de comparabilité sur la base de l'article 107 (3) TFUE:
- une approche directe sur la base de l'article 107 (3) (c) TFUE comme la Commission a pu le faire par le passé pour d'autres aides financées par des taxes parafiscales⁽²⁾;
 - une approche "aide régionale" sur la base des lignes directrices concernant les aides d'Etat à finalité régionale pour la période 2007-2013;
 - une approche "aide agricole" basée sur les lignes directrices de la Communauté sur les aides d'Etat dans le secteur agricole⁽³⁾.
- (41) Quelle que soit l'approche retenue, en raison de l'existence d'un lien d'affectation contraignant entre l'aide et le produit de la taxe, il est également nécessaire de vérifier:
- la conformité de la taxe elle-même avec les règles communautaires: les importations ne doivent généralement pas être taxées à moins qu'il puisse être démontré que le produit de la taxe bénéficie également aux produits importés et aux produits nationaux et la taxe ne doit pas introduire de discrimination entre produits français consommés en France et ceux exportés vers d'autres Etats membres de l'UE ou de la EEE;
 - l'existence de distorsions potentielles engendrées par l'effet combiné de la taxe et de la mesure d'aide
- 3.2.1. *Compatibilité sur la base de l'article 106 (2) TFUE*
- (42) En application de l'Encadrement, une compensation de service public peut être déclarée compatible avec le TFUE si les conditions cumulatives suivantes sont respectées⁽⁴⁾:
- le service peut réellement être qualifié de service d'intérêt économique général
 - la responsabilité de la gestion du service d'intérêt économique général (SIEG) est confiée à l'entreprise concernée au moyen d'un mandatement composé d'un ou de plusieurs actes officiels, dont la forme peut être toutefois déterminée par chaque Etat membre⁽⁵⁾
- ⁽¹⁾ Exemple: cas N 461/95 et N 645/99: taxe parafiscale prélevée au profit du Comité de développement et de promotion du textile et de l'habillement (DEF) et des centres techniques IFF, CITH et CITI.
- ⁽²⁾ Lignes directrices de la Communauté concernant les aides d'Etat dans le secteur agricole et forestier 2007-2013, JO C 319 du 27.12.2006.
- ⁽³⁾ Points 9-19 de l'encadrement communautaire des aides d'Etat sous forme de compensation de service public.
- ⁽⁴⁾ Ce mandatement spécifie nécessairement la nature et la durée des obligations de service public, les entreprises et les territoires concernés, la nature des droits exclusifs ou spéciaux éventuels octroyés à l'entreprise, les paramètres de calcul, de contrôle et de révision de la compensation, les modalités de remboursement des éventuelles surcompensations et les moyens d'éviter ces surcompensations.
- ⁽⁵⁾ Encadrement communautaire des aides d'Etat sous forme de compensations de service public, JO C 397 du 29.11.2005.

- le montant de la compensation ne peut dépasser ce qui est nécessaire pour couvrir les coûts occasionnés par l'exécution des obligations de service public.
- (43) Réel service d'intérêt économique général: L'encadrement stipule que les États membres disposent d'un large pouvoir d'appréciation quant à la nature des services susceptibles d'être qualifiés d'intérêt économique général et que la tâche de la Commission est dès lors de veiller à ce que cette marge d'appréciation soit appliquée sans erreur manifeste⁽¹⁾.
- (44) Dans le cas d'espèce, les autorités françaises considèrent que la mission confiée aux Sociétés de courses d'amélioration de la race équine et de promotion de l'élevage au moyen de l'organisation de courses de chevaux constitue un véritable service d'intérêt général dont elles justifient la qualification notamment par les arguments suivants⁽²⁾:
- La directive 90/428/CEE du Conseil du 26 juin 1990 concernant les échanges d'équidés destinés à des concours et fixant les conditions de participation à ces concours reconnaît l'intérêt "d'assurer un développement rationnel de la production d'équidés" et de favoriser "la sauvegarde, la promotion et l'amélioration de l'élevage". Elle reconnaît également l'importance de la source de revenus que constitue l'élevage de chevaux pour la population agricole.
- La Commission reconnaît l'existence d'aides agricoles compatibles en application des Lignes directrices agricoles 2007-2013 concernant les aides d'État dans le secteur agricole et forestier et de son règlement d'exemption n° 1857/2006 concernant l'application des articles 87 et 88 du traité aux aides d'État accordées aux petites et moyennes entreprises actives dans la production de produits agricoles et modifiant le règlement (CE) n° 70/2001.
- La Commission a également déclaré à plusieurs reprises compatibles des aides d'État qui ont pour objet l'amélioration génétique de certains élevages d'animaux et notamment pour la France concernant les élevages porcins (aide N 719/02) et les élevages bovins (aide N 732/02).
- Les Sociétés de courses sont chargées d'une mission particulière dans la mesure où des opérateurs qui organiseraient des courses sur la base de critères exclusivement commerciaux centraliseraient ces activités au détriment des objectifs d'aménagement du territoire et de l'amélioration de la race équine.
- Les Sociétés de courses concourent à l'aménagement du territoire par la dissémination d'hippodromes sur tout le territoire national.
- (45) Les arguments ci-dessus semblent cependant insuffisants à démontrer la justesse de la qualification de service d'intérêt économique général de la mission attribuée aux Sociétés de courses.
- (46) L'objectif de la directive 90/428/CEE était de favoriser l'échange de chevaux participant à des concours à l'échelle communautaire en harmonisant les prélèvements qui pouvaient être réalisés sur les gains et profits réalisés grâce à des concours (courses, compétition de dressage). Elle n'introduit nullement de référence aux services d'intérêt économique général.
- (47) Les lignes directrices agricoles sur les aides d'État ont vocation à définir les conditions de compatibilité d'aides agricoles accordées à des entités engagées dans des activités précisément définies à l'annexe I du TFUE. À l'instar des autres cas d'aides compatibles évoqués par la France (N 719/02 pour les élevages porcins et N 732/02 pour les élevages bovins), elles basent la compatibilité sur l'article 107 (3) c) TFUE qui stipule que "peuvent être considérées comme compatibles avec le marché commun les aides destinées à faciliter le développement de certaines activités ou de certaines régions économiques, quand elles n'altèrent pas les conditions des échanges dans une mesure contraire à l'intérêt commun". Cette base juridique n'implique absolument pas l'existence d'un service d'intérêt économique général et on ne saurait utiliser ces décisions pour conclure à la possibilité de qualifier la promotion de l'élevage et l'amélioration de la race équine de service d'intérêt économique général.
- (48) De façon plus générale, l'amélioration de la race équine et la promotion de l'élevage sont clairement des activités centrées sur un secteur spécifique, la filière équine, et ne présentent pas de caractère "général" évident. Elles ne semblent pas concerner le citoyen ni définir de bien public. D'ailleurs, l'argument d'aménagement du territoire au travers des hippodromes relève de la politique de développement régional plutôt que du domaine du service public.
- (49) Il est également intéressant de noter sur ce point que le Conseil d'État français a été appelé par le ministre du budget et le ministre de l'agriculture et de la pêche à se prononcer sur la possibilité de considérer que les composantes de la mission d'organisation des courses confiées aux sociétés de course constituaient un service d'intérêt économique général. Le Conseil d'État a indiqué dans son avis que: "Par rapport aux activités qui ont été reconnues comme SIEG, l'organisation des courses ne présente pas le même critère de nécessité pour les citoyens, de sorte que les critères d'accessibilité géographique et financière, et de continuité de service, notamment, importants dans le cadre d'un SIEG, ne trouvent pas à s'appliquer en matière de courses hippiques".⁽³⁾ Le service d'intérêt économique général notifié par les autorités françaises concerne

⁽¹⁾ Point 9.⁽²⁾ Cf. note adressée à la Commission du 13.8.2010.⁽³⁾ Avis n° 383.270 — Extrait du registre des délibérations de l'Assemblée générale — Séance du jeudi 26 novembre 2009, page 4.

ceres la promotion de l'élevage équin et l'amélioration de la race équine et non l'organisation des courses mais les composantes de cette mission (distribution de primes et allocations, organisation des courses, contrôle anti-dopage, formation) (*) sont également celles qui ont fait l'objet de la question posée au Conseil d'Etat.

- (50) Enfin, la nature des compensations de service public envisagées par les autorités françaises peut aussi poser question. La distribution de prix de courses à des jockeys par exemple, semble plus facilement s'inscrire dans une logique commerciale de promotion d'un événement sportif que dans une logique de compensation de service public visant à compenser des surcoûts d'une mission de service public.
- (51) En conclusion, la Commission considère à ce stade que la qualification par les autorités françaises de la mission d'amélioration de l'espèce équine et de promotion de l'élevage comme SIEG constitue probablement une erreur manifeste.
- (52) Mandat: Bien que les autorités françaises aient fourni un jeu de documents qui pourraient de prime abord constituer un mandatement de service public des Sociétés de courses, ce prétendu mandatement ne fixe pas les paramètres de calcul, de contrôle et de révision de la compensation ainsi que les modalités de remboursement d'une éventuelle surcompensation (?). Les coûts de service public éligibles à la compensation ne sont pas clairement identifiés, il apparaît même que certaines "compensations" de service public, comme les prix de courses pour les jockeys ou les propriétaires de chevaux pourraient servir à des activités sans aucun rapport avec le prétendu service public en question.
- (53) Il n'est pas clair non plus à ce stade que tous les bénéficiaires de la taxe identifiés par les autorités françaises sont effectivement mandatés: la situation du ICH et de l'AFASEC en particulier reste à éclaircir sur ce point.
- (54) En conclusion, à ce stade, même si l'on envisageait d'accepter la qualification de service d'intérêt économique général, le mandatement ne remplirait pas les conditions définies dans l'Encadrement.
- (55) Montant de la compensation: dans la mesure où l'éligibilité des coûts qui feraient l'objet d'une compensation reste encore à éclaircir, la question de savoir si le montant de la compensation ne dépasse pas la limite de ce qui est nécessaire compte-tenu de tous les revenus du PMU, y inclus ceux liés au pari sportif et poker en ligne, reste à analyser.
- (56) Considérant l'ensemble des éléments ci-dessus, la Commission conserve, suite à son analyse préliminaire, de très

sérieux doutes sur la qualification de la mission confiée aux sociétés de courses de service d'intérêt économique général.

- (57) Par ailleurs, outre les conditions liées à l'encadrement, compte-tenu du lien contraignant entre la mesure d'aide et le produit de la taxe, la compatibilité du dispositif envisagé nécessiterait également de vérifier certaines conditions liées à la taxe parafiscale (voir points 62-66).

3.2.2. Compatibilité sur la base de l'article 107 (3) TFUE

3.2.2.1. Approche directe sur la base de l'article 107 (3) c)

- (58) L'article 107 (3) c) TFUE stipule que "peuvent être considérées comme compatibles avec le marché commun les aides destinées à faciliter le développement de certaines activités ou de certaines régions économiques, quand elles n'altèrent pas les conditions des échanges dans une mesure contraire à l'intérêt commun".
- (59) La Commission a, directement sur la base de cet article, établi la compatibilité de plusieurs cas d'aides similaires financées par une taxe parafiscale avec un lien d'affectation contraignant entre la mesure d'aide et le produit de la taxe.
- (60) Cela a été le cas pour un nombre d'activités collectives effectuées au profit d'un secteur dans son ensemble, financées par une taxe sur les entreprises de ce secteur et qui avaient pour finalité la diffusion du progrès technique, la qualité, la compétitivité et la productivité des entreprises et leur adaptation aux besoins du marché (?).
- (61) L'applicabilité d'une approche identique ("activités collectives") au cas d'espèce au profit à la filière équine ne paraît pas évidente notamment parce que la taxe ne porte que sur les paris en ligne et pas sur les paris pris dans le réseau physique du PMU ou dans les hippodromes. Par ailleurs, la taxe ne finance pas que l'organisation des courses, mais via les primes aux éleveurs elle constitue un véritable soutien à l'élevage qui n'a qu'un rapport très indirect avec l'activité des opérateurs de paris en ligne.
- (62) Dans le cadre de cette approche directe appliquée à un contexte où la mesure d'aide et la taxe parafiscale étaient liées par un lien d'affectation jugé contraignant, la Commission a également vérifié que cette taxe parafiscale elle-même respectait les conditions suivantes:
- Le principe de non taxation des importations en provenance d'un autre Etat membre à moins qu'il puisse être démontré que le produit de la taxe bénéficiait également aux produits importés et aux produits nationaux.
 - l'absence de discrimination entre les produits français consommés en France et ceux exportés aux pays membres de l'UE et de la EEE.

(?) Exemples: cas N 461/95 et N 645/99 [Taxe parafiscale prélevée au profit du Comité de développement et de promotion du textile et de l'habillement (DEH) et des centres techniques IIT, CETH et CITIV], cas N 337/04 (Financement des centres techniques industriels).

(*) Voir point 22.

(?) Point 11-13 de l'Encadrement.

(63) Or la loi du 12 mai 2010 autorise l'octroi d'agréments à des opérateurs de jeux ou de paris en ligne dont le siège social est établi dans un Etat membre de l'Union européenne ou de l'Espace Economique Européen. Des joueurs d'autres Etats membres peuvent également parier via les sites des opérateurs agréés en question ou via des sites français. Dans tous les cas de figure, la loi prévoit que la taxe viendrait à s'appliquer.

(64) La Commission a des doutes sur le respect des principes évoqués au point (62) ci-dessus, par la taxe prévue par la France. En effet, la taxe serait prélevée sur l'ensemble des mises de paris hippiques en ligne, comprenant donc celles effectuées sur le site du PMU et sur les sites des autres opérateurs de services de paris hippiques en ligne, qu'ils soient établis en France ou dans d'autres Etats membres de l'UE ou parties à l'accord sur l'EEE⁽¹⁾. Dans ces circonstances, il s'agirait d'une imposition qui frapperait indistinctement les services nationaux et importés. Toutefois, le produit de cette taxe serait reversé en grande partie⁽²⁾ aux sociétés de courses et sociétés mères de courses, lesquelles sont elles-mêmes présentes sur le marché des paris hippiques en ligne, par le biais du PMU⁽³⁾ dont elles sont responsables à l'égard des tiers.

(65) Il conviendrait donc d'examiner la compatibilité de cette taxe, qui frapperait des prestations de services fournies par des opérateurs non résidents, avec l'interdiction des restrictions à la libre prestation des services édictée par l'article 56 TFUE. S'agissant de taxes prélevées sur des marchandises importées⁽⁴⁾, il résulte de la jurisprudence relative aux articles 30 TFUE et 110 TFUE qu'une taxe perçue indistinctement sur les produits nationaux et sur les produits importés constitue une taxe d'effet équivalant à un droit de douane, interdite par l'article 30 TFUE, si son produit est destiné à financer des activités dont bénéficient les seuls produits nationaux imposés et si les avantages qui en découlent compensent intégralement la charge qui pèse sur eux. Si ces avantages ne compensent qu'une partie de la charge grevante les produits nationaux, elle constitue une imposition intérieure discriminatoire, interdite par l'article 110 TFUE et doit faire l'objet d'une réduction proportionnelle⁽⁵⁾. Le fait que le produit de la taxe ne bénéficie pas à l'ensemble des opérateurs de paris résidents, mais uniquement aux sociétés de courses membres du PMU, n'est pas de nature à faire échapper la mesure à

l'interdiction de l'article 56 TFUE⁽⁶⁾. Dans l'examen des avantages qui découlent de la taxe pour les sociétés de courses il y aurait toutefois lieu de tenir compte des coûts qui sont supportés uniquement par ces opérateurs, notamment dans l'organisation des courses de chevaux en France sur lesquelles sont pris les paris soumis à la taxe.

(66) Il est important de souligner que le produit de la taxe sur les paris en ligne étant affecté au financement de la mesure d'aide, au cas où la taxe en question comporterait une violation du principe de la libre prestation de services énoncé à l'article 56 TFUE, l'aide financée par cette taxe ne pourrait en aucun cas être déclarée compatible avec le marché intérieur, quelle que soit l'approche retenue⁽⁷⁾.

3.2.2.2. Approche "aide régionale"

(67) Une approche régionale pourrait être envisagée en considérant plus particulièrement l'objectif évoqué par les autorités françaises de construction et d'entretien d'un grand nombre d'hippodromes sur l'ensemble du territoire dans une logique de développement rural et d'aménagement du territoire.

(68) Les aides d'Etat à finalité régionale correspondent soit à des aides à l'investissement accordées aux grandes entreprises et aux petites et moyennes entreprises (PME), soit à des aides au fonctionnement répondant à des conditions très strictes⁽⁸⁾. Cette dernière catégorie d'aide régionale ne peut s'appliquer que dans des territoires spécifiques qui ne correspondent pas aux lieux d'activité des Sociétés de courses et ne peut donc pas s'appliquer à la mesure notifiée par la France.

(69) Les aides à l'investissement susceptibles d'être compatibles sur cette base sont des aides accordées pour un investissement en immobilisations corporelles et incorporelles se rapportant à la création d'un établissement, à l'extension d'un établissement existant, à la diversification de la production d'un établissement vers de nouveaux produits ou à un changement fondamental de l'ensemble du processus de production d'un établissement existant ("projet d'investissement initial").

(70) Une telle approche nécessiterait d'une part d'identifier les hippodromes situés dans des régions françaises admissibles au sens des lignes directrices et d'autre part d'identifier les dépenses admissibles des sociétés de courses.

(71) Le dispositif notifié par les autorités françaises ne comprend toutefois ni limitation régionale, ni qualification des coûts éligibles en ligne avec les contraintes décrites ci-dessus.

⁽¹⁾ Selon l'article 21-II de la loi n° 2010-476 du 12 mai 2010, l'agrement ou son renouvellement peut être demandé par les opérateurs de jeux ou de paris en ligne dont le siège social est établi soit dans un Etat membre de l'Union européenne, soit dans un autre Etat partie à l'accord sur l'EEE ayant conclu avec la France une convention contenant une clause d'assistance administrative en vue de lutter contre la fraude et l'évasion fiscales.

⁽²⁾ Voir point 16.

⁽³⁾ Voir point 31.

⁽⁴⁾ Dans son arrêt du 8 novembre 2007, *Stallgemeinde Frohleitzen et Gemeindeförderung Frohleitzen*, C-221/06 Rec. I-9643, points 39 et suivants, la Cour n'a pas exclu que des impositions sur des activités puissent également relever de l'article 90 EE, devenu article 110 CE.

⁽⁵⁾ Voir arrêt du 17 septembre 1997, *UCAL*, C-347/95, Rec. p. 4911, point 29, du 3 mai 2001, *Portugal/Commission*, C-204/97, Rec. points 37 à 43, et du 17 juillet 2008, *Essent Network*, C-206/06, Rec. p. I-5497, point 57.

⁽⁶⁾ Voir, par analogie avec les principes applicables en matière de libre circulation de marchandises, l'arrêt du 20 mars 1990, *Du Pont de Nemours Italiana*, C-21/88, Rec. p. I-889, point 13.

⁽⁷⁾ Voir arrêt *Portugal/Commission*, précité, point 41.

⁽⁸⁾ Lignes directrices concernant les aides d'Etat à finalité régionale pour la période 2007-2013, JO C 54 du 4.3.2006.

(72) Une analyse approfondie de la Commission est par conséquent indispensable pour apprécier la validité éventuelle d'une telle approche dans le cas d'espèce ainsi que le montant maximal d'aide qui pourrait être éventuellement jugé compatible à ce titre.

(73) Cette approche, à l'instar de toutes les autres nécessiterait également de vérifier les conditions liées à la taxe parafiscale (voir points 62-66).

3.2.2.3. Approche "aide agricole"

(74) Les lignes directrices agricoles prévoient qu'une aide d'Etat peut être compatible sous certaines conditions sur la base de l'article 107(3) c) si elle contribue réellement à la conservation et à l'amélioration de la qualité génétique du cheptel communautaire. Il s'agit justement du but officiellement assigné aux courses de chevaux par l'Etat français⁽⁴⁾, ce qui pourrait justifier une telle approche.

(75) Les conditions de compatibilité établies par les lignes directrices agricoles⁽⁵⁾ sont toutefois très strictes et la seule voie qui semble praticable est la possibilité d'octroyer une aide à une entreprise du secteur de l'élevage:

— pouvant atteindre 70 % du coût des tests effectués par ou pour le compte d'un tiers en vue de déterminer la qualité ou le rendement génétique du bétail, à l'exception des contrôles menés par le propriétaire du cheptel et des contrôles de routine concernant la qualité du lait

— qui ne peut concerner que de petites et moyennes entreprises⁽⁶⁾ (moins de 250 personnes, chiffre d'affaires < 50 millions d'EUR ou bilan < 43 millions d'EUR)

(76) En première analyse toutefois, le dispositif notifié par les autorités françaises semble concerner très généralement le secteur de l'élevage, et ne couvrirait pas seulement les coûts permis par les lignes directrices agricoles. En outre, le dispositif pourrait aller au-delà des limites évoquées ci-dessus et ne cible pas a priori nécessairement que des entreprises pouvant être considérées comme des PME.

⁽⁴⁾ Loi du 2 Juin 1891 ayant pour objet de réglementer l'autorisation et le fonctionnement des courses de chevaux: "Sont seules autorisées les courses de chevaux ayant pour but exclusif l'amélioration de la race chevaline et organisées par des sociétés dont les statuts sociaux auront été approuvés par le ministre de l'Agriculture".

⁽⁵⁾ Voir point 108 et 109 des lignes directrices de la Communauté concernant les aides d'Etat dans le secteur agricole et forestier 2007-2013, JO C 319 du 27.12.2006, où il est également fait référence au règlement (CE) n° 1857/2006 de la Commission du 15 décembre 2006 concernant l'application des articles 87 et 88 du traité aux aides d'Etat accordées aux petites et moyennes entreprises actives dans la production de produits agricoles et modifiant le règlement (CE) n° 70/2001.

⁽⁶⁾ Au sens du règlement (CE) n° 800/2008 de la Commission du 6 août 2008 déclarant certaines catégories d'aides compatibles avec le marché commun en application des articles 87 et 88 du traité (Règlement général d'exemption par catégorie).

(77) La vérification de l'applicabilité d'une telle approche au financement de courses hippiques nécessite par conséquent un examen approfondi impliquant notamment de vérifier les coûts que l'aide en question couvrirait, et de vérifier si les Sociétés de courses sont des PME ou pas. Cette analyse approfondie permettra d'apprécier la validité de l'approche ainsi que le montant d'aide maximal qui pourrait être jugé compatible à ce titre.

(78) Cette approche, à l'instar des précédentes nécessiterait également de vérifier les conditions liées à la taxe parafiscale (voir points 62-66).

3.3. Conclusion

(79) Sur la base des analyses précédentes, la Commission considère à ce stade que tous les éléments constitutifs de la notion d'aide d'Etat sont réunis.

(80) La Commission a des doutes très sérieux sur la qualification de service d'intérêt économique général de la mission confiée aux Sociétés de courses et elle doute par conséquent de la possibilité invoquée par les autorités françaises de considérer le dispositif d'aide envisagé comme une compensation de service public et d'en asseoir la compatibilité sur l'article 106(2) TFUE et l'Encadrement.

(81) De plus, suite à l'examen préliminaire de la Commission, aucune voie de compatibilité ne se dégage clairement à ce stade. En effet, à la lumière des informations dont la Commission dispose à ce stade, l'aide envisagée ne semble satisfaire ni aux conditions générales de compatibilité énoncées à l'article 107 (3) c), ni aux conditions particulières énoncées par des instruments tels que les lignes directrices sur les aides à finalité régionale ou les lignes directrices agricoles.

(82) Enfin, la compatibilité de la taxe parafiscale avec le principe de la libre prestation de services énoncé à l'article 56 TFUE est également incertaine.

4. DECISION

(83) Compte tenu des considérations qui précèdent, la Commission invite la France, dans le cadre de la procédure de l'article 108, paragraphe 2, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, à présenter ses observations et à fournir toute information utile pour l'évaluation de l'aide dans un délai d'un mois à compter de la date de réception de la présente. Elle invite vos autorités à transmettre immédiatement une copie de cette lettre au bénéficiaire potentiel de la mesure.

(84) La Commission rappelle à la France l'effet suspensif de l'article 108, paragraphe 3, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne et se réfère à l'article 14 du règlement (CE) n° 659/1999 du Conseil qui prévoit que toute aide illégale pourra faire l'objet d'une récupération auprès de son bénéficiaire.

- (85) Par la présente, la Commission avise la France qu'elle informera les intéressés par la publication de la présente lettre et d'un résumé de celle-ci au Journal officiel de l'Union européenne. Elle informera également les intéressés dans les pays de l'AELE signataires de l'accord EEE par la publication d'une communication dans le supplément EEE du Journal officiel, ainsi que l'autorité de surveillance de l'AELE en leur envoyant une copie de la présente. Tous les intéressés susmentionnés seront invités à présenter leurs observations dans un délai d'un mois à compter de la date de cette publication.»
-

ANNEXE 4 : VERSION CONSOLIDÉE DU TRAITE SUR L'UNION EUROPÉENNE

Article 4

1. Conformément à l'article 5, toute compétence non attribuée à l'Union dans les traités appartient aux Etats membres.

Article 5

(ex-article 5 TCE)

1. Le principe d'attribution régit la délimitation des compétences de l'Union. Les principes de subsidiarité et de proportionnalité régissent l'exercice de ces compétences.

2. En vertu du principe d'attribution, l'Union n'agit que dans les limites des compétences que les Etats membres lui ont attribuées dans les traités pour atteindre les objectifs que ces traités établissent. Toute compétence non attribuée à l'Union dans les traités appartient aux Etats membres.

3. En vertu du principe de subsidiarité, dans les domaines qui ne relèvent pas de sa compétence exclusive, l'Union intervient seulement si, et dans la mesure où, les objectifs de l'action envisagée ne peuvent pas être atteints de manière suffisante par les Etats membres, tant au niveau central qu'au niveau régional et local, mais peuvent l'être mieux, en raison des dimensions ou des effets de l'action envisagée, au niveau de l'Union.

Les institutions de l'Union appliquent le principe de subsidiarité conformément au protocole sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité. Les parlements nationaux veillent au respect du principe de subsidiarité conformément à la procédure prévue dans ce protocole.

4. En vertu du principe de proportionnalité, le contenu et la forme de l'action de l'Union n'excèdent pas ce qui est nécessaire pour atteindre les objectifs des traités. Les institutions de l'Union appliquent le principe de proportionnalité conformément au protocole sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité.

VERSION CONSOLIDÉE DU TRAITE SUR LE FONCTIONNEMENT DE L'UNION EUROPÉENNE

Article 3

1. L'Union dispose d'une compétence exclusive dans les domaines suivants:

a) l'union douanière;

b) l'établissement des règles de concurrence nécessaires au **fonctionnement du marché intérieur**....

Article 107

(ex-article 87 TCE)

1. Sauf dérogations prévues par les traités, sont incompatibles avec le marché intérieur, dans la mesure où elles affectent les échanges entre Etats membres, les aides accordées par les Etats ou au moyen de ressources d'Etat sous quelque forme que ce soit qui faussent ou qui menacent de fausser la concurrence en favorisant certaines entreprises ou certaines productions.

2. Sont compatibles avec le marché intérieur :

a) les aides à caractère social octroyées aux consommateurs individuels, à condition qu'elles soient accordées sans discrimination liée à l'origine des produits,

b) les aides destinées à remédier aux dommages causés par les calamités naturelles ou par d'autres événements extraordinaires,

c) les aides octroyées à l'économie de certaines régions de la république fédérale d'Allemagne affectées par la division de l'Allemagne, dans la mesure où elles sont nécessaires pour compenser les désavantages économiques causés par cette division. Cinq ans après l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne, le Conseil, sur proposition de la Commission, peut adopter une décision abrogeant le présent point.

3. Peuvent être considérées comme compatibles avec le marché intérieur:

a) les aides destinées à favoriser le développement économique de régions dans lesquelles le niveau de vie est anormalement bas ou dans lesquelles sévit un grave sous-emploi, ainsi que celui des régions visées à l'article 349, compte tenu de leur situation structurelle, économique et sociale

b) les aides destinées à promouvoir la réalisation d'un projet important d'intérêt européen commun ou à remédier à une perturbation grave de l'économie d'un Etat membre, FR 30.3.2010 Journal officiel de l'Union européenne C 83/91,

c) les aides destinées à faciliter le développement de certaines activités ou de certaines régions économiques, quand elles n'altèrent pas les conditions des échanges dans une mesure contraire à l'intérêt commun,

d) les aides destinées à promouvoir la culture et la conservation du patrimoine, quand elles n'altèrent pas les conditions des échanges et de la concurrence dans l'Union dans une mesure contraire à l'intérêt commun,

e) les autres catégories d'aides déterminées par décision du Conseil sur proposition de la Commission.

Article 108

(ex-article 88 TCE)

1. La Commission procède avec les Etats membres à l'examen permanent des régimes d'aides existant dans ces Etats. Elle propose à ceux-ci les mesures utiles exigées par le développement progressif ou le fonctionnement du marché intérieur.

2. Si, après avoir mis les intéressés en demeure de présenter leurs observations, la Commission constate qu'une aide accordée par un Etat ou au moyen de ressources d'Etat n'est pas compatible avec

le marché intérieur aux termes de l'article 107, ou que cette aide est appliquée de façon abusive, elle décide que l'Etat intéressé doit la supprimer ou la modifier dans le délai qu'elle détermine.

Si l'Etat en cause ne se conforme pas à cette décision dans le délai imparti, la Commission ou tout autre Etat intéressé peut saisir directement la Cour de justice de l'Union européenne, par dérogation aux articles 258 et 259.

Sur demande d'un Etat membre, le Conseil, statuant à l'unanimité, peut décider qu'une aide, instituée ou à instituer par cet Etat, doit être considérée comme compatible avec le marché intérieur, en dérogation des dispositions de l'article 107 ou des règlements prévus à l'article 109, si des circonstances exceptionnelles justifient une telle décision. Si, à l'égard de cette aide, la Commission a ouvert la procédure prévue au présent paragraphe, premier alinéa, la demande de l'Etat intéressé adressée au Conseil aura pour effet de suspendre ladite procédure jusqu'à la prise de position du Conseil. Toutefois, si le Conseil n'a pas pris position dans un délai de trois mois à compter de la demande, la Commission statue. 3. La Commission est informée, en temps utile pour présenter ses observations, des projets tendant à instituer ou à modifier des aides. Si elle estime qu'un projet n'est pas compatible avec le marché intérieur, aux termes de l'article 107, elle ouvre sans délai la procédure prévue au paragraphe précédent. L'Etat membre intéressé ne peut mettre à exécution les mesures projetées, avant que cette procédure ait abouti à une décision finale.

ANNEXE 5 :
ARRET DE LA COUR DE JUSTICE DE L'UNION EUROPEENNE
(HUITIEME CHAMBRE) DU 30 JUIN 2011

« Régime d'exclusivité de gestion des paris hippiques hors hippodromes Article 49 CE – Restriction à la libre prestation des services – Raisons impérieuses d'intérêt général – Objectifs de lutte contre l'assuétude au jeu et contre les activités frauduleuses et criminelles ainsi que de contribution au développement rural – Proportionnalité – Mesure restrictive devant viser à réduire les occasions de jeu et à limiter les activités de jeux de hasard d'une manière cohérente et systématique – Opérateur menant une politique commerciale dynamique – Politique publicitaire mesurée – Appréciation de l'entrave à la commercialisation par les canaux traditionnels et par Internet »

Dans l'affaire C-212/08, ayant pour objet une demande de décision préjudicielle au titre de l'article 234 CE, introduite par le Conseil d'Etat (France), par décision du 9 mai 2008, parvenue à la Cour le 21 mai 2008, dans la procédure Zeturf Ltd contre Premier ministre,

LA COUR (huitième chambre), composée de M. K. Schiemann (rapporteur), président de chambre, M^{mes} C. Toader et A. Prechal, juges, avocat général : M. N. Jääskinen, greffier: M^{me} R. Şereş, administrateur,

vu la procédure écrite et à la suite de l'audience du 8 décembre 2010,

considérant les observations présentées :

- pour Zeturf Ltd, par M^{es} O. Delgrange et M. Riedel, avocats,
 - pour le Groupement d'intérêt économique Pari Mutuel Urbain, par M^{es} P. de Montalembert, P. Pagès et C.-L. Saumon, avocats,
 - pour le gouvernement français, par M^{mes} E. Belliard et N. Rouam ainsi que par MM. G. de Bergues et B. Messmer, en qualité d'agents,
 - pour le gouvernement belge, par M^{mes} C. Pochet et L. Van den Broeck, en qualité d'agents, assistés de M^c P. Vlæmmink, advocaat,
 - pour le gouvernement allemand, par MM. M. Lumma et B. Klein, en qualité d'agents,
 - pour le gouvernement grec, par M^{mes} E.-M. Mamouna, M. Tassopoulou et G. Papadaki, en qualité d'agents,
 - pour le gouvernement maltais, par M^{me} A. Buhagiar ainsi que par MM. S. Camilleri et J. Borg, en qualité d'agents,
 - pour le gouvernement portugais, par MM. L. Inez Fernandes et P. Mateus Calado, en qualité d'agents,
 - pour la Commission européenne, par M^{me} C. Vrignon et M. E. Traversa, en qualité d'agents,
- vu la décision prise, l'avocat général entendu, de juger l'affaire sans conclusions,

rend le présent Arrêt

1 La demande de décision préjudicielle porte sur l'interprétation des articles 49 CE et 50 CE.

2 Cette demande a été présentée dans le cadre d'un litige opposant Zeturf Ltd (ci-après «Zeturf»), une société de droit maltais, au Premier ministre français à propos d'une décision implicite de ce dernier portant refus de procéder à l'abrogation de mesures nationales conférant un monopole, en France, pour la gestion des paris hippiques hors hippodromes au Groupement d'intérêt économique Pari Mutuel Urbain (ci-après le «PMU»).

Le cadre juridique

La réglementation de l'Union

3 La directive 90/428/CEE du Conseil, du 26 juin 1990, concernant les échanges d'équidés destinés à des concours et fixant les conditions de participation à ces concours (JO L 224, p. 60), a, aux termes de son deuxième considérant, pour objectif de fixer au niveau communautaire des règles relatives aux échanges intracommunautaires d'équidés destinés à des concours.

4 Le cinquième considérant de ladite directive est libellé comme suit:

«considérant que les échanges d'équidés destinés à des concours et la participation à ces concours peuvent être compromis par les disparités existant dans les réglementations concernant l'affectation d'un pourcentage du montant des gains et profits à la sauvegarde, la promotion et l'amélioration de l'élevage dans les Etats membres; [...]

5 L'article 1^{er} de la même directive dispose que celle-ci «établit les conditions d'échange des équidés destinés à des concours et les conditions de participation de ces équidés à ces concours».

6 Aux termes de l'article 2, second alinéa, de la directive 90/428, «on entend par 'concours' toute compétition hippique».

7 L'article 3 de ladite directive prohibe toute discrimination, dans les règles du concours, à l'encontre des équidés enregistrés dans un Etat membre ou originaires d'un Etat membre autre que celui dans lequel le concours est organisé.

8 L'article 4 de la même directive dispose:

«1. Les obligations énoncées à l'article 3 valent notamment pour:

[...]

c) les gains ou profits qui peuvent résulter du concours.

2. Toutefois:

[...]

– les Etats membres sont autorisés à réserver, pour chaque concours ou type de concours, par l'intermédiaire des organismes officiellement agréés ou reconnus à cet effet, un certain pourcentage du montant des gains ou profits visés au paragraphe 1 point c) à la sauvegarde, la promotion et l'amélioration de l'élevage.

[...]»

La réglementation nationale

L'organisation des courses de chevaux

9 L'article 1^{er} de la loi du 2 juin 1891 ayant pour objet de réglementer l'autorisation et le fonctionnement des courses de chevaux (*Bulletin des lois* 1891, n° 23707), dans sa version applicable au litige au principal (ci-après la «loi de 1891»), prévoit:

«Aucun champ de courses ne peut être ouvert sans l'autorisation préalable du ministre de l'Agriculture.»

10 L'article 2 de la loi de 1891 dispose:

«Sont seules autorisées les courses de chevaux ayant pour but exclusif l'amélioration de la race chevaline et organisées par des sociétés dont les statuts sociaux auront été approuvés par le ministre de l'Agriculture, après avis du conseil supérieur des haras.»

11 L'article 1^{er} du décret n° 97-456, du 5 mai 1997, relatif aux sociétés de courses de chevaux et au pari mutuel (JORF du 8 mai 1997, p. 7012), dans sa version applicable au litige au principal (ci-après le «décret de 1997»), est libellé comme suit:

«Les sociétés de courses de chevaux sont régies par les dispositions de la loi du 1^{er} juillet 1901 relative au contrat d'association dans la mesure où ces dispositions ne sont pas contraires à celles de la loi [de 1891] et des règlements pris pour son application.

Les sociétés de courses ont pour objet l'organisation des courses de chevaux et des activités directement liées à cet objet ou pour lesquelles elles sont habilitées par la loi.

Les statuts des sociétés sont approuvés par le ministre chargé de l'agriculture et doivent satisfaire, notamment, aux conditions prévues par le présent titre. Les statuts des sociétés de courses [...] doivent être conformes à des statuts types arrêtés par le ministre.»

12 À la date des faits au principal, les sociétés de courses devaient soumettre au ministre de l'Agriculture des statuts conformes aux statuts types figurant à l'annexe de l'arrêté du 26 décembre 1997 relatif aux statuts types des sociétés de courses de chevaux (JORF du 14 février 1998, p. 2344).

13 L'article 3 du décret de 1997 prévoit:

«L'autorisation d'organiser des courses de chevaux est accordée pour un an, après avis du préfet, par le ministre chargé de l'agriculture; elle peut être retirée, avant son terme normal, aux sociétés qui auraient méconnu des dispositions législatives ou réglementaires ou manqué aux obligations résultant de leurs statuts.

Les statuts doivent prévoir qu'une société de courses à laquelle l'autorisation d'organiser des courses de chevaux n'a pas été accordée trois années de suite est dissoute de plein droit.»

L'organisation des paris hippiques

14 Les paris hippiques sont soumis à un principe général d'interdiction qui découle de l'article 4 de la loi de 1891, en vertu duquel quiconque aura, en quelque lieu et sous quelque forme que ce soit, offert de recevoir ou reçu des paris sur les courses de chevaux, soit directement, soit par intermédiaire, sera puni d'emprisonnement et d'une amende.

15 Cependant, l'Etat autorise certaines sociétés de courses de chevaux à organiser des paris hippiques. Ainsi, l'article 5, premier alinéa, de la loi de 1891 énonce:

« [...] les sociétés remplissant les conditions prescrites par l'article 2 pourront, en vertu d'une autorisation spéciale et toujours révocable du ministre de l'Agriculture, et moyennant un prélèvement fixe en faveur des œuvres locales de bienfaisance et de l'élevage, organiser le pari mutuel, mais sans que cette autorisation puisse infirmer les autres dispositions de l'article 4.»

16 Concernant cette possibilité offerte aux sociétés de courses d'organiser des paris hippiques, l'article 27 du décret de 1997 institue un monopole en faveur du PMU pour l'acceptation de paris hors hippodromes dans les termes suivants:

« Les sociétés de courses autorisées à organiser le pari mutuel hors les hippodromes, dans les conditions fixées par l'article 5 de la loi [de 1891] susvisée, en confient la gestion, pour leur compte, à un groupement d'intérêt économique qu'elles constituent entre elles dans les conditions fixées par l'ordonnance du 23 septembre 1967 susvisée. Les statuts de cet organisme, dénommé Pari mutuel urbain (PMU), sont approuvés par le ministre chargé de l'agriculture et le ministre chargé du budget.

Les sociétés mères définies à l'article 2 peuvent également confier à ce groupement d'intérêt économique la gestion, pour leur compte, du pari mutuel sur leurs hippodromes.

Lorsque ce groupement d'intérêt économique autorise des personnes privées à exploiter des postes d'enregistrement des paris, cette autorisation doit intervenir après enquête et avis favorable du ministre de l'Intérieur.»

17 L'arrêté du 13 septembre 1985 portant règlement du pari mutuel (JORF du 18 septembre 1985, p. 10714), tel que modifié par l'arrêté du 29 août 2001 (JORF du 28 septembre 2001, p. 15333, ci-après l'«arrêté de 1985»), ajoute la possibilité de parier par Internet. Le site Internet du PMU constitue l'un des cinq plus gros sites marchands en France.

L'organisation du PMU et l'encadrement de ses activités

18 L'article 3 des statuts du PMU prévoit:

«Le [PMU] a pour objet la mise en œuvre, au profit de chacune des sociétés de courses membres du [PMU], d'un ensemble de moyens techniques, administratifs, juridiques, financiers et de personnel nécessaires au service permanent et continu du pari mutuel hors des hippodromes ainsi que sur des hippodromes des sociétés mères pour tout ou partie des réunions qu'elles organisent.

Il peut prendre et assurer la gestion de toutes participations dans des sociétés, groupements, ou entités juridiques français ou étrangers participant en France ou à l'étranger, directement ou indirectement, à l'organisation du pari mutuel ainsi qu'à tout service connexe à cette activité.

Il met en œuvre toute activité complémentaire et directement utile à l'accomplissement de son objet principal.

De même que celui de chacune des sociétés membres, l'objet du [PMU] est désintéressé et non lucratif et présente un caractère civil.»

19 L'article 29 du décret de 1997 dispose ce qui suit en ce qui concerne la composition du conseil d'administration du PMU:

«Le [PMU] est administré par un conseil de dix membres nommés par l'assemblée:

Le président-directeur général du [PMU] qui, présenté par les sociétés membres, peut être pris en dehors des membres de l'assemblée et qui doit être agréé par le ministre chargé de l'agriculture et le ministre chargé du budget;

Le directeur général délégué, proposé par le président et qui doit être agréé par le ministre chargé de l'agriculture et le ministre chargé du budget;

Quatre représentants des sociétés membres du [PMU];

Quatre représentants de l'Etat, dont deux proposés par le ministre chargé de l'agriculture et deux proposés par le ministre chargé du budget.

Le mandat du président-directeur général du [PMU] est de quatre ans renouvelables. Le mandat du directeur général délégué prend fin en même temps que celui du président-directeur général qui l'a proposé.

Lors des délibérations du conseil, chaque membre dispose d'une voix; toutefois, le président-directeur général dispose d'une voix prépondérante en cas d'égalité des suffrages. Le contrôleur d'Etat et le commissaire du gouvernement assistent aux réunions du conseil sans prendre part aux votes.»

20 L'article 40 du décret de 1997 prévoit un contrôle des courses de chevaux et des paris hippiques dans les termes suivants:

« Le contrôle et la surveillance des courses de chevaux et du pari mutuel sont assurés conjointement par les agents de la direction de l'espace rural et de la forêt du ministère de l'Agriculture, par les fonctionnaires du service de police chargé des courses de chevaux au ministère de l'Intérieur et par les comptables supérieurs du Trésor ou leurs représentants.

Les agents chargés du contrôle et de la surveillance des courses de chevaux et du pari mutuel peuvent se faire présenter tous documents et pièces en rapport avec ces activités. Ils ont accès avant, pendant et après les courses à tous les locaux et installations où s'effectuent la prise et la centralisation des paris sur et hors les hippodromes. [...] »

21 Quant aux modalités et aux types de paris que le PMU peut proposer, l'article 39 du décret de 1997 dispose:

« Le règlement du pari mutuel est arrêté par le ministre chargé de l'agriculture et le ministre chargé du budget, sur proposition du [PMU] et après avis du ministre de l'Intérieur. Il est publié au *Journal officiel de la République française*. »

22 Aux termes de l'article 1^{er} de l'arrêté de 1985:

« Les paris faisant l'objet du présent arrêté consistent en la prévision d'un événement lié à l'arrivée d'une ou plusieurs courses de chevaux organisées par des sociétés habilitées à cet effet par le ministre de l'Agriculture sur des hippodromes ayant fait l'objet d'une autorisation d'ouverture, le déroulement des épreuves étant régi par les divers codes des courses.

Un arrêté du ministre de l'Agriculture précise pour chaque société les types de paris autorisés. »

23 L'article 2, premier alinéa, de l'arrêté de 1985 prévoit:

« Le principe du pari mutuel implique que les enjeux engagés par les parieurs sur un type de pari donné sont redistribués entre les parieurs gagnants de ce même type de pari, après déduction des prélèvements fixés par la réglementation en vigueur. »

24 L'article 8, premier alinéa, de l'arrêté de 1985 réaffirme le principe de l'interdiction générale des paris hippiques dans les termes suivants:

« Il est interdit à toute personne d'engager ou d'accepter des paris sur les courses organisées en France sans passer par les services du pari mutuel français. »

25 Les mises dans les paris passés auprès du PMU sont redistribuées aux parieurs à concurrence d'environ 74 %. Quelque 12 % sont prélevés par l'Etat, environ 8 % bénéficient à la filière équine et quelque 5 % couvrent les frais de collecte et de traitement des paris par le PMU.

Le litige au principal et les questions préjudicielles

26 Zeturf est une société prestataire de services de paris hippiques sur Internet. Elle bénéficie d'une licence délivrée par l'autorité maltaise de régulation des jeux de hasard et propose, notamment, des paris sur des courses hippiques françaises à partir de son site Internet.

27 Le 18 juillet 2005, Zeturf a demandé au ministre de l'Agriculture d'abroger l'article 27 du décret de 1997, en particulier le premier alinéa de cet article, conférant au PMU un monopole pour la gestion des paris hippiques hors hippodromes.

28 Ledit ministre n'ayant pas répondu à cette demande, il en est résulté une décision implicite de rejet que Zeturf a attaquée devant la juridiction de renvoi. Cette société a également demandé à la juridiction de renvoi d'enjoindre au Premier ministre et au ministre de l'Agriculture, sous astreinte de 150 euros par jour de retard à compter de la notification de la décision à intervenir, d'abroger le premier alinéa dudit article 27.

29 Le recours introduit par Zeturf devant le Conseil d'Etat est notamment fondé sur une violation de la libre prestation des services garantie par l'article 49 CE.

30 La juridiction de renvoi a constaté à cet égard que l'article 27, premier alinéa, du décret de 1997 constitue une restriction à la libre prestation des services en ce qu'il est de nature à limiter, pour les prestataires d'un Etat membre autre que la République française, l'exploitation des paris hippiques hors hippodromes en France.

31 Elle reconnaît toutefois qu'une telle restriction peut être admise au titre des mesures dérogatoires prévues par le traité CE ou justifiée par des raisons impérieuses d'intérêt général si elle répond aux exigences imposées par le droit de l'Union quant à sa proportionnalité.

32 Devant la juridiction de renvoi, Zeturf soutient notamment que les autorités nationales compétentes n'ont pas démontré l'existence d'une raison impérieuse d'intérêt général justifiant ladite restriction, que, même en supposant qu'elle puisse être établie, cette restriction n'est pas proportionnée aux objectifs poursuivis et que le PMU conduit une politique commerciale expansionniste fondée sur l'incitation au jeu et à la dépense qui n'est pas cohérente avec les buts de la réglementation nationale applicable.

33 En revanche, lesdites autorités font valoir, devant la juridiction de renvoi, que le monopole conféré au PMU a pour but la protection de l'ordre social, eu égard aux effets du jeu sur les individus et la société, et celle de l'ordre public, en vue de lutter contre l'utilisation des jeux d'argent à des fins criminelles ou frauduleuses, et qu'un tel monopole contribue en outre au développement rural par le financement de la filière équine. La politique de croissance du PMU serait par ailleurs justifiée par l'objectif de lutter efficacement contre la tentation du jeu en maintenant une offre légale attrayante pour que les joueurs s'orientent vers des activités autorisées et réglementées.

34 Dans ces conditions, le Conseil d'Etat a décidé de surseoir à statuer et de poser à la Cour les questions préjudicielles suivantes:

« 1) Les articles [49 CE] et [50 CE] doivent-ils être interprétés comme s'opposant à une réglementation nationale qui consacre un régime d'exclusivité des paris hippiques hors hippodromes en faveur d'un opérateur unique sans but lucratif laquelle, si elle semble propre à garantir l'objectif de lutte contre la criminalité et ainsi de protection de l'ordre public d'une manière plus efficace que ne le feraient des mesures moins restrictives, s'accompagne pour neutraliser le risque d'émergence de circuits de jeu non autorisés et canaliser les joueurs vers l'offre légale d'une politique commerciale dynamique de l'opérateur qui n'atteint pas en conséquence complètement l'objectif de réduire les occasions de jeu ?

2) Convient-il, pour apprécier si une réglementation nationale telle que celle en vigueur en France, qui consacre un régime d'exclusivité de gestion du pari mutuel hors hippodromes en faveur

d'un opérateur unique sans but lucratif, contrevient aux articles [49 CE] et [50 CE], d'apprécier l'atteinte à la libre prestations de services du seul point de vue des restrictions apportées à l'offre de paris hippiques en ligne ou de prendre en considération l'ensemble du secteur des paris hippiques quelle que soit la forme sous laquelle ceux-ci sont proposés et accessibles aux joueurs ? »

Sur les questions préjudicielles

35 Ainsi qu'il a été relevé au point 30 du présent arrêt, la juridiction de renvoi a constaté que la réglementation française en matière de paris hippiques en cause au principal constitue une entrave à la libre prestation des services. Les questions posées ne concernent donc que le caractère justifié ou non de cette entrave.

Sur la première question

36 Afin de répondre à la première question, il convient d'examiner, en premier lieu, les conditions dans lesquelles l'article 49 CE permet l'institution d'un régime d'exclusivité pour l'organisation des paris hippiques hors hippodromes en faveur d'un opérateur unique, tel que celui en cause au principal, et, en second lieu, dans quelle mesure la poursuite d'une politique commerciale dynamique par cet opérateur bénéficiant d'un tel droit exclusif peut être cohérente avec les objectifs poursuivis par ce régime d'exclusivité.

Les conditions d'institution d'un régime d'exclusivité pour l'organisation des paris hippiques

37 À titre liminaire, il convient de rappeler qu'une restriction à la libre prestation des services, telle que celle constatée par la juridiction de renvoi, peut être admise au titre des mesures dérogatoires expressément prévues aux articles 45 CE et 46 CE, applicables en la matière en vertu de l'article 55 CE, ou justifiée, conformément à la jurisprudence de la Cour, par des raisons impérieuses d'intérêt général (arrêt du 8 septembre 2009, Liga Portuguesa de Futebol Profissional et Bwin International, C-42/07, Rec. p. I-7633, point 55).

38 S'agissant, plus concrètement, des justifications susceptibles d'être admises, la Cour a observé que les objectifs poursuivis par les législations nationales adoptées dans le domaine des jeux et des paris, considérés dans leur ensemble, se rattachent, le plus souvent, à la protection des destinataires des services concernés et, plus généralement, des consommateurs ainsi qu'à la protection de l'ordre social. Elle a également souligné que de tels objectifs figurent au nombre des raisons impérieuses d'intérêt général pouvant justifier des atteintes à la libre prestation des services (arrêt du 8 septembre 2010, Stoß e.a., C-316/07, C-358/07 à C-360/07, C-409/07 et C-410/07, non encore publié au Recueil, point 74 et jurisprudence citée).

39 La Cour a, par ailleurs, itérativement souligné que les particularités d'ordre moral, religieux ou culturel ainsi que les conséquences moralement et financièrement préjudiciables pour l'individu et la société qui entourent les jeux et les paris peuvent être de nature à justifier l'existence, au profit des autorités nationales, d'un pouvoir d'appréciation suffisant pour déterminer, selon leur propre échelle de valeurs, les exigences que comporte la protection du consommateur et de l'ordre social (arrêt Stoß e.a., précité, point 76 et jurisprudence citée).

40 Par conséquent, les Etats 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, arrêt Liga Portuguesa de Futebol Profissional et Bwin International, précité, point 59).

41 Un Etat membre cherchant à assurer un niveau de protection particulièrement élevé peut, par conséquent, ainsi que la Cour l'a admis dans sa jurisprudence, être fondé à considérer que seul l'octroi de droits exclusifs à un organisme unique soumis à un contrôle étroit de la part des pouvoirs publics est de nature à leur permettre de maîtriser les risques liés au secteur des jeux de

hasard et de poursuivre l'objectif de prévention de l'incitation à des dépenses excessives liées aux jeux et de lutte contre l'assuétude au jeu d'une façon suffisamment efficace (voir, en ce sens, arrêt Stoß e.a., précité, points 81 et 83).

42 Il est en effet loisible aux autorités publiques nationales de considérer que le fait que, en leur qualité de contrôleur de l'organisme investi du monopole, elles disposeront de moyens additionnels leur permettant d'influer sur la conduite de celui-ci en dehors des mécanismes régulateurs et de surveillances légaux est susceptible de leur assurer une meilleure maîtrise de l'offre de jeux de hasard et de meilleures garanties d'efficacité dans la mise en œuvre de leur politique qu'en cas d'exercice de ces activités par des opérateurs privés en situation de concurrence, ces derniers fussent-ils assujettis à un système d'autorisation et soumis à un régime de contrôle et de sanctions (arrêt Stoß e.a., précité, point 82).

43 Il demeure, néanmoins, que les restrictions imposées doivent satisfaire aux conditions qui ressortent de la jurisprudence de la Cour en ce qui concerne leur proportionnalité, ce qu'il incombe aux juridictions nationales de vérifier (arrêts précités Liga Portuguesa de Futebol Profissional et Bwin International, points 59 et 60, ainsi que Stoß e.a., points 77 et 78).

44 Dans le contexte de l'affaire au principal et à la lumière des observations soumises à la Cour, il convient d'apporter à cet égard des précisions relatives, d'une part, à la vérification des objectifs poursuivis par la réglementation nationale et, d'autre part, au contrôle effectivement exercé par les pouvoirs publics sur le PMU.

– Sur les objectifs poursuivis par la réglementation nationale

45 Il ressort du dossier transmis par la juridiction de renvoi à la Cour ainsi que des observations du gouvernement français devant cette dernière que la réglementation nationale poursuit trois objectifs, dont les deux principaux sont, d'une part, la lutte contre la fraude ainsi que le blanchiment d'argent dans le secteur des paris hippiques et, d'autre part, la protection de l'ordre social eu égard aux effets des jeux de hasard sur les individus et la société. Le troisième objectif, invoqué seulement à titre subsidiaire par le PMU et le gouvernement français, est celui de contribuer au développement rural par le financement de la filière équine.

46 Les deux premiers de ces objectifs figurent, ainsi qu'il a été relevé au point 38 du présent arrêt, au nombre de ceux ayant été reconnus comme pouvant justifier des entraves à la libre prestation des services en matière de jeux de hasard. Toutefois, ainsi qu'il a été rappelé au point 41 de cet arrêt, l'institution d'une mesure aussi restrictive qu'un monopole ne saurait se justifier qu'en vue d'assurer un niveau de protection particulièrement élevé en ce qui concerne ces objectifs.

47 Il incombera par conséquent à la juridiction de renvoi de vérifier que les autorités nationales visaient véritablement, à la date des faits au principal, à assurer un niveau de protection particulièrement élevé et que, au regard de ce niveau de protection recherché, l'institution d'un monopole pouvait effectivement être considérée comme nécessaire.

48 Il convient de rappeler, dans ce contexte, que le simple fait que l'autorisation et le contrôle d'un certain nombre d'opérateurs privés peuvent s'avérer plus onéreux pour les autorités nationales qu'une tutelle exercée sur un opérateur unique est sans pertinence. Il ressort en effet de la jurisprudence de la Cour que des inconvénients administratifs ne constituent pas un motif susceptible de justifier une entrave à une liberté fondamentale garantie par le droit de l'Union (voir, en ce sens, arrêts du 14 septembre 2006, Centro di Musicologia Walter Stauffer, C-386/04, Rec. p. I-8203, point 48, et du 27 janvier 2009, Persche, C-318/07, Rec. p. I-359, point 55).

49 En ce qui concerne le niveau de protection recherché par les autorités nationales au regard des objectifs invoqués, Zeturf fait notamment valoir que des sommes importantes d'argent seraient blanchies régulièrement au moyen d'un trafic de billets gagnants du PMU, ce qui serait possible uniquement en raison du fait que les paris sont effectués de manière anonyme auprès du PMU

et qu'il est donc impossible d'identifier le parieur. Zeturf ajoute par ailleurs que cette technique de blanchiment d'argent serait notoire et attestée par des rapports d'activité de la cellule française de lutte antiblanchiment, dénommée «Tracfin», dépendant des ministres de l'Économie, des Finances et de l'Emploi ainsi que du Budget, des Comptes publics et de la Fonction publique.

50 Il incombe à la juridiction de renvoi d'examiner dans quelle mesure ces allégations sont établies et si une éventuelle tolérance envers de telles pratiques est compatible avec la poursuite d'un niveau de protection élevé.

51 En ce qui concerne le troisième objectif de la réglementation en cause au principal, invoqué à titre subsidiaire par le gouvernement français, il convient de constater que le développement rural, tel qu'identifié par ce gouvernement, peut être assimilé, dans le cadre de l'affaire au principal, au financement d'activités désintéressées ou d'intérêt général dans le contexte ayant donné lieu à l'arrêt du 24 mars 1994, Schindler (C-275/92, Rec. p. I-1039).

52 La Cour a précisé à cet égard à plusieurs reprises que, bien qu'il ne soit pas indifférent que le prélèvement sur les recettes provenant des jeux de hasard autorisés puisse participer, de manière significative, au financement de telles activités, un tel motif ne pourrait constituer qu'une conséquence bénéfique accessoire et non la justification réelle de la politique restrictive mise en place (voir, en ce sens, arrêts Schindler, précité, point 60, et du 21 octobre 1999, Zenatti, C-67/98, Rec. p. I-7289, point 36). Il est en effet de jurisprudence constante que les motifs économiques ne figurent pas au nombre des raisons énoncées aux articles 45 CE ainsi que 46 CE et ne constituent pas une raison impérieuse d'intérêt général pouvant être invoquée pour justifier une restriction à la liberté d'établissement ou à la libre prestation des services (voir, en ce sens, arrêts du 6 novembre 2003, Gambelli e.a., C-243/01, Rec. p. I-13031, point 61 et jurisprudence citée, ainsi que du 6 octobre 2009, Commission/Espagne, C-153/08, Rec. p. I-9735, point 43).

53 Il en résulte a fortiori qu'un tel objectif ne saurait justifier l'institution d'une mesure aussi restrictive qu'un monopole. L'objectif subsidiaire, selon lequel l'institution d'un monopole dans le domaine des paris hippiques hors hippodromes vise à contribuer au développement rural, ne saurait par conséquent constituer une justification de l'entrave à la libre prestation de services instaurée par la réglementation nationale en cause au principal.

54 Par ailleurs, il convient de constater que, contrairement à ce que fait valoir le gouvernement français, l'article 4, paragraphe 2, de la directive 90/428 n'autorise ni implicitement ni explicitement l'affectation du produit des paris hippiques à la sauvegarde, à la promotion et à l'amélioration de l'élevage des équidés. Cette directive n'a pas pour objectif de réglementer les jeux de hasard liés aux courses hippiques. Elle ne vise qu'à éliminer toute discrimination à l'encontre des chevaux enregistrés dans un Etat membre ou originaires d'un Etat membre autre que celui dans lequel ceux-ci participent à des concours. Ces concours sont définis à l'article 2, second alinéa, de la même directive, disposition à laquelle se réfèrent les articles 3 et 4 de celle-ci. La possibilité reconnue aux Etats membres par ledit article 4 de réserver un pourcentage des gains ou des profits résultant de ces concours fait explicitement référence aux obligations visées audit article 3. Ce sont donc les profits et les gains dégagés par ces chevaux dont il est traité à l'article 4, paragraphe 2, de ladite directive et non pas le produit des paris hippiques organisés à l'occasion de tels concours.

– Sur le contrôle des activités du PMU

55 Ainsi que l'ont relevé le PMU ainsi que les gouvernements français et portugais, les éléments fournis par la juridiction de renvoi et résumés aux points 19 à 22 du présent arrêt, notamment en ce qui concerne la composition du conseil d'administration du PMU, le contrôle et la surveillance des courses de chevaux et du pari mutuel par deux ministères, d'une part, ainsi que les modalités et les types de paris offerts par le PMU, d'autre part, paraissent indiquer, sous réserve d'une vérification par la juridiction de renvoi, que le système de contrôle des paris en cause dans le litige au principal est analogue à ceux ayant donné lieu aux arrêts du 21 septembre 1999, Läärä e.a. (C-124/97, Rec. p. I-6067), ainsi que Liga Portuguesa de Futebol Profissional et Bwin International, précité.

56 Si tel est bien le cas, il semble exister un degré particulièrement étroit de contrôle étatique sur l'organisation des paris hippiques. En effet, l'Etat exerce un contrôle direct sur le fonctionnement de l'opérateur exclusif, l'organisation des événements sur lesquels les paris sont placés, les types de paris autorisés et leurs canaux de distribution, y compris la proportion des gains par rapport aux mises ainsi que le déroulement et la surveillance des activités réglementées. La juridiction de renvoi peut donc, en principe, être amenée à constater que la réglementation en cause au principal est propre à garantir l'objectif de lutte contre les activités criminelles et frauduleuses liées aux jeux de hasard, ainsi que celui de protection de l'ordre social, eu égard aux effets des jeux de hasard sur les individus et la société.

57 Il convient toutefois de rappeler, dans ce contexte, qu'une législation nationale n'est propre à garantir la réalisation de l'objectif invoqué que si elle répond véritablement au souci de l'atteindre d'une manière cohérente et systématique (arrêt du 10 mars 2009, Hartlauer, C-169/07, Rec. p. I-1721, point 55).

58 La Cour a déjà jugé à cet égard que l'institution d'une mesure aussi restrictive qu'un monopole doit s'accompagner de la mise en place d'un cadre normatif propre à garantir que le titulaire dudit monopole sera effectivement à même de poursuivre, de manière cohérente et systématique, l'objectif ainsi fixé au moyen d'une offre quantitativement mesurée et qualitativement aménagée en fonction dudit objectif et soumise à un contrôle strict de la part des autorités publiques (arrêt Stoß e.a., précité, point 83).

59 En effet, il peut être considéré qu'un certain conflit d'intérêts existe dans le chef de tout opérateur, y compris ceux ayant la qualité d'organisme public ou caritatif, entre la nécessité d'accroître ses revenus et l'objectif de réduire les occasions de jeu. Un opérateur public ou sans but lucratif est susceptible, à l'instar de tout opérateur privé, d'être tenté de maximiser ses recettes ainsi que de développer le marché des jeux de hasard, contrecarrant ainsi l'objectif visant à réduire les occasions de jeu.

60 Tel est en particulier le cas lorsque les revenus générés sont destinés à réaliser des objectifs reconnus comme étant d'intérêt général, l'opérateur étant encouragé à accroître les recettes dégagées par les jeux de hasard afin de mieux remplir de tels objectifs. L'affectation des recettes à ceux-ci peut, au demeurant, conduire à une situation dans laquelle il est difficile de renoncer aux sommes dégagées par les jeux de hasard, la propension naturelle étant alors d'accroître l'offre des jeux et d'attirer de nouveaux joueurs.

61 Ces considérations s'appliquent d'autant plus dans des circonstances dans lesquelles l'opérateur unique détient, comme c'est le cas dans l'affaire au principal, des droits exclusifs à la fois sur l'organisation des courses hippiques et sur les paris engagés sur ces courses. Cet opérateur se trouve alors dans une situation privilégiée pour accroître, le cas échéant, les activités de paris en multipliant le nombre d'événements sur lesquels ils peuvent être placés.

62 Il incombe par conséquent à la juridiction de renvoi de vérifier, à la lumière notamment de l'évolution du marché des jeux de hasard en France, que les contrôles étatiques auxquels les activités du PMU sont en principe soumises sont effectivement mis en œuvre dans la poursuite cohérente et systématique des objectifs visés par l'institution du système d'exclusivité en faveur du PMU (voir, en ce sens, arrêt du 3 juin 2010, Ladbrokes Betting & Gaming et Ladbrokes International, C-258/08, non encore publié au Recueil, point 37).

63 À cet égard, il convient de relever que, dans ce contexte, l'aspect plus spécifiquement mis en relief par le second volet de la première question posée par la juridiction de renvoi, qui concerne la politique commerciale poursuivie par le PMU, est d'une pertinence certaine pour l'appréciation de la manière dont lesdits objectifs sont poursuivis.

Sur la poursuite d'une politique commerciale dynamique

64 Le second volet de la première question concerne la mesure dans laquelle la poursuite d'une politique commerciale dynamique par un opérateur bénéficiant d'un droit exclusif pour l'organisation des jeux de hasard peut être considérée comme compatible avec les exigences de l'article 49 CE.

65 Il ressort de la demande de décision préjudicielle ainsi que des observations soumises à la Cour que la politique commerciale dynamique à laquelle la juridiction de renvoi fait référence est caractérisée par plusieurs éléments. Notamment, il est constant que le PMU a recours à une publicité soutenue et croissante pour ses produits, y compris sur Internet, et procède à une augmentation du nombre des points de vente des paris et des produits offerts aux joueurs. Il utilise par ailleurs une stratégie commerciale qui vise à capter de nouveaux publics pour les jeux proposés.

66 Il convient de rappeler d'emblée dans ce contexte que, dans la mesure où les autorités d'un Etat membre incitent et encouragent les consommateurs à participer aux jeux de hasard afin que le Trésor public en retire des bénéfices sur le plan financier, les autorités de cet Etat ne sauraient invoquer, en tant que justification, l'ordre public social tenant à la nécessité de réduire les occasions de jeu pour justifier des entraves à la libre prestation des services (arrêt Gambelli e.a., précité, point 69).

67 La Cour a néanmoins jugé qu'une politique d'expansion contrôlée des activités de jeux de hasard peut être cohérente avec l'objectif visant à canaliser celles-ci dans des circuits contrôlés en attirant des joueurs exerçant des activités de jeux et de paris clandestins interdites vers des activités autorisées et réglementées. Une telle politique peut en effet être tout à la fois 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 du titulaire du monopole public, 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 (arrêt Stoß e.a., précité, points 101 et 102).

68 Afin d'atteindre cet objectif de canalisation vers des circuits contrôlés, il est constant que les opérateurs autorisés doivent constituer une alternative fiable, mais en même temps attrayante, aux activités non réglementées, ce qui peut en soi impliquer l'offre d'une gamme de jeux étendue, une publicité d'une certaine envergure et le recours à de nouvelles techniques de distribution (voir arrêts du 6 mars 2007, Placanica e.a., C-338/04, C-359/04 et C-360/04, Rec. p. I-1891, point 55, ainsi que Stoß e.a., précité, point 101).

69 Il incombe concrètement à la juridiction de renvoi d'apprécier, au vu des circonstances du litige dont elle est saisie, si la politique commerciale du PMU peut être considérée, au niveau tant de l'ampleur de la publicité effectuée que de la création par celui-ci de nouveaux jeux, comme s'inscrivant dans le cadre d'une telle politique d'expansion contrôlée dans le secteur des jeux de hasard, visant effectivement à canaliser l'appétence pour le jeu vers des circuits contrôlés (arrêt Ladbrokes Betting & Gaming et Ladbrokes International, précité, point 37).

70 Dans le cadre de cette appréciation, il appartient à la juridiction de renvoi de vérifier notamment 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 France et si une expansion des activités autorisées et réglementées aurait été de nature à remédier à un tel problème (arrêt Ladbrokes Betting & Gaming et Ladbrokes International, précité, point 29). Notamment, la Cour a souligné que, si un Etat membre entend se prévaloir d'un objectif propre à légitimer l'entrave à la liberté de prestation des services résultant d'une mesure nationale restrictive, il lui incombe de fournir à la juridiction appelée à se prononcer sur cette question tous les éléments de nature à permettre à celle-ci de s'assurer que ladite mesure satisfait bien aux exigences découlant du principe de proportionnalité (arrêt Stoß e.a., précité, point 71). La Commission a fait valoir à cet égard que les autorités nationales n'auraient pas, contrairement à ce qui était le cas dans les affaires ayant

donné lieu aux arrêts précités Placanica e.a. ainsi que Liga Portuguesa de Futebol Profissional et Bwin International, démontré la réalité d'un marché noir des paris hippiques.

71 En tout état de cause, la publicité éventuellement mise en œuvre par le titulaire d'un monopole public doit demeurer mesurée et strictement limitée à ce qui est nécessaire pour canaliser ainsi les consommateurs vers les réseaux de jeu contrôlés. Une telle publicité ne saurait, en revanche, notamment viser à encourager la propension naturelle au jeu des consommateurs en stimulant leur participation active à celui-ci, notamment en banalisant le jeu ou en donnant une image positive liée au fait que les recettes récoltées sont affectées à des activités d'intérêt général ou encore en augmentant la force attractive du jeu au moyen de messages publicitaires accrocheurs faisant miroiter d'importants gains (arrêt Stoß e.a., point 103).

72 Eu égard à l'ensemble de ces considérations, il convient de répondre à la première question que l'article 49 CE doit être interprété dans ce sens:

a) un Etat membre cherchant à assurer un niveau de protection particulièrement élevé des consommateurs dans le secteur des 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 liés audit secteur et de poursuivre l'objectif de prévention de l'incitation à des dépenses excessives liées aux jeux et de lutte contre l'assuétude au jeu d'une façon suffisamment efficace;

b) il incombe à la juridiction de renvoi de vérifier que:

– les autorités nationales visaient véritablement, au moment des faits au principal, à assurer un tel niveau de protection particulièrement élevé et que, au regard de ce niveau de protection recherché, l'institution d'un monopole pouvait effectivement être considérée comme nécessaire, et

– les contrôles étatiques, auxquels les activités de l'organisme bénéficiant des droits exclusifs sont en principe soumises, sont effectivement mis en œuvre de manière cohérente et systématique dans la poursuite des objectifs assignés à cet organisme;

c) afin d'être cohérente avec les objectifs de lutte contre la criminalité ainsi que de réduction des occasions de jeu, une réglementation nationale instituant un monopole en matière de jeux de hasard doit:

– reposer sur la constatation selon laquelle les activités criminelles et frauduleuses liées aux jeux et l'assuétude au jeu constituent un problème sur le territoire de l'Etat membre concerné auquel une expansion des activités autorisées et réglementées serait de nature à remédier, et

– ne permettre la mise en œuvre que d'une publicité mesurée et strictement limitée à ce qui est nécessaire pour canaliser les consommateurs vers les réseaux de jeu contrôlés.

Sur la seconde question

73 Par sa seconde question, la juridiction de renvoi demande, en substance, de quelle manière il convient d'apprécier la portée de l'atteinte à la libre prestation des services par un système qui consacre un régime d'exclusivité pour l'organisation des paris hippiques au profit d'un opérateur unique et, notamment, si le marché des paris hippiques en ligne peut être considéré comme étant distinct de l'ensemble du secteur de ceux-ci.

74 À titre liminaire, force est de constater que toute restriction concernant l'offre de jeux de hasard par Internet gêne davantage les opérateurs situés en dehors de l'Etat membre concerné dans lequel les destinataires bénéficient des services, opérateurs qui seraient alors privés d'un moyen de commercialisation particulièrement efficace pour accéder directement audit marché par rapport aux opérateurs établis dans le même Etat membre (voir, en ce sens, arrêts du 11 décembre 2003, Deutscher

Apothekerverband, C-322/01, Rec. p. I-14887, point 74, et du 2 décembre 2010, Ker-Optika, C-108/09, non encore publié au Recueil, point 54).

75 Il ressort par ailleurs de la jurisprudence de la Cour qu'Internet constitue un simple canal d'offre de jeux de hasard (arrêt du 8 septembre 2010, Carmen Media Group, C-46/08, non encore publié au Recueil, point 100).

76 Étant donné que les objectifs de la réglementation nationale en cause au principal visent surtout à assurer la protection des consommateurs de jeux de hasard et, plus spécifiquement, la protection contre les fraudes commises par les opérateurs ainsi que contre l'incitation à des dépenses excessives liées aux jeux et l'assuétude à celui-ci, une considération revêtant une pertinence certaine est le degré de substituabilité des divers canaux de commercialisation entre eux du point de vue du consommateur. Dans la mesure où, par exemple, il serait établi que les consommateurs considèrent le placement d'un pari hippique particulier par Internet comme constituant un substitut au placement de ce même pari par les canaux traditionnels, cela militerait en faveur d'une appréciation globale et non pas effectuée séparément pour chaque canal de distribution du secteur.

77 Le marché des paris hippiques devrait donc, en principe, être considéré dans son ensemble, indépendamment de la question de savoir si les paris en cause sont proposés par les canaux traditionnels, au moyen d'emplacements physiques, ou par Internet, et il conviendrait d'examiner une restriction à l'activité de collecte de paris indépendamment du support sur lequel ceux-ci sont effectués.

78 La Cour a néanmoins déjà eu l'occasion de souligner certaines particularités liées à l'offre de jeux de hasard par Internet (voir arrêts précités Liga Portuguesa de Futebol Profissional et Bwin International, point 72, ainsi que Carmen Media Group, point 101).

79 Elle a ainsi notamment observé que, en raison du manque de contact direct entre le consommateur et l'opérateur, les jeux de hasard accessibles par Internet comportent des risques de nature différente et d'une importance accrue par rapport aux marchés traditionnels de tels jeux en ce qui concerne d'éventuelles fraudes commises par les opérateurs contre les consommateurs (arrêts précités Liga Portuguesa de Futebol Profissional et Bwin International, point 70, ainsi que Carmen Media Group, point 102).

80 La Cour a par ailleurs relevé que les caractéristiques propres à l'offre de jeux de hasard par Internet peuvent, de la même manière, s'avérer une source de risques de nature différente et d'une importance accrue en matière de protection des consommateurs, et singulièrement des jeunes et des personnes ayant une propension particulière au jeu ou susceptibles de développer une telle propension, par rapport aux marchés traditionnels de tels jeux. Outre le manque de contact direct entre le consommateur et l'opérateur, précédemment mentionné, la facilité toute particulière et la permanence de l'accès aux jeux proposés sur Internet ainsi que le volume et la fréquence potentiellement élevés d'une telle offre à caractère international, dans un environnement qui est de surcroît caractérisé par un isolement du joueur, un anonymat et une absence de contrôle social, constituent autant de facteurs de nature à favoriser un développement de l'assuétude au jeu et des dépenses excessives liées à celui-ci ainsi que, partant, à accroître les conséquences sociales et morales négatives qui s'y attachent, telles qu'elles ont été mises en exergue par une jurisprudence constante (arrêt Carmen Media Group, précité, point 103).

81 Il conviendra par conséquent de tenir compte de l'ensemble des canaux de commercialisation substituables, à moins que le recours à Internet n'ait pour conséquence d'aggraver les risques liés aux jeux de hasard au-delà de ceux existants en ce qui concerne les jeux commercialisés par des canaux traditionnels.

82 Partant, en présence d'une réglementation nationale telle que celle ayant donné lieu à la demande de décision préjudicielle, qui s'applique de la même manière à l'offre de paris en ligne et à celle effectuée par des canaux traditionnels, et à propos de laquelle le législateur national n'a pas

considéré qu'il était nécessaire d'opérer une distinction entre les différents canaux de commercialisation, il conviendra d'apprécier l'atteinte à la libre prestation des services du point de vue des restrictions apportées à l'ensemble du secteur concerné.

83 Il y a lieu par conséquent de répondre à la seconde question en ce sens que, afin d'apprécier l'atteinte à la libre prestation des services par un système qui consacre un régime d'exclusivité pour l'organisation des paris hippiques, il incombe aux juridictions nationales de tenir compte de l'ensemble des canaux de commercialisation substituables de ces paris, à moins que le recours à Internet n'ait pour conséquence d'aggraver les risques liés aux jeux de hasard concernés au-delà de ceux existants en ce qui concerne les jeux commercialisés par des canaux traditionnels. En présence d'une réglementation nationale qui s'applique de la même manière à l'offre de paris hippiques en ligne et à celle effectuée par des canaux traditionnels, il convient d'apprécier l'atteinte à la libre prestation des services du point de vue des restrictions apportées à l'ensemble du secteur concerné.

Sur les dépens

84 La procédure revêtant, à l'égard des parties au principal, le caractère d'un incident soulevé devant la juridiction de renvoi, il appartient à celle-ci de statuer sur les dépens. Les frais exposés pour soumettre des observations à la Cour, autres que ceux desdites parties, ne peuvent faire l'objet d'un remboursement.

Par ces motifs, la Cour (huitième chambre) dit pour droit:

1) L'article 49 CE doit être interprété dans ce sens:

a) un Etat membre cherchant à assurer un niveau de protection particulièrement élevé des consommateurs dans le secteur des 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 liés audit secteur et de poursuivre l'objectif de prévention de l'incitation à des dépenses excessives liées aux jeux et de lutte contre l'assuétude au jeu d'une façon suffisamment efficace;

b) il incombe à la juridiction de renvoi de vérifier que:

– les autorités nationales visaient véritablement, au moment des faits au principal, à assurer un tel niveau de protection particulièrement élevé et que, au regard de ce niveau de protection recherché, l'institution d'un monopole pouvait effectivement être considérée comme nécessaire, et

– les contrôles étatiques auxquels les activités de l'organisme bénéficiant des droits exclusifs sont en principe soumises sont effectivement mis en œuvre de manière cohérente et systématique dans la poursuite des objectifs assignés à cet organisme;

c) afin d'être cohérente avec les objectifs de lutte contre la criminalité ainsi que de réduction des occasions de jeu, une réglementation nationale instituant un monopole en matière de jeux de hasard doit:

– reposer sur la constatation selon laquelle les activités criminelles et frauduleuses liées aux jeux et l'assuétude au jeu constituent un problème sur le territoire de l'Etat membre concerné auquel une expansion des activités autorisées et réglementées serait de nature à remédier, et

– ne permettre la mise en œuvre que d'une publicité mesurée et strictement limitée à ce qui est nécessaire pour canaliser les consommateurs vers les réseaux de jeu contrôlés.

2) Afin d'apprécier l'atteinte à la libre prestation des services par un système qui consacre un régime d'exclusivité pour l'organisation des paris hippiques, il incombe aux juridictions nationales de tenir compte de l'ensemble des canaux de commercialisation substituables de ces paris, à moins que

le recours à Internet n'ait pour conséquence d'aggraver les risques liés aux jeux de hasard concernés au-delà de ceux existants en ce qui concerne les jeux commercialisés par des canaux traditionnels. En présence d'une réglementation nationale qui s'applique de la même manière à l'offre de paris hippiques en ligne et à celle effectuée par des canaux traditionnels, il convient d'apprécier l'atteinte à la libre prestation des services du point de vue des restrictions apportées à l'ensemble du secteur concerné.

Signatures