

La traduction de cette page a été générée par traduction automatique [Lien]. Les traductions automatiques peuvent comporter des erreurs susceptibles de nuire à la clarté et à l'exactitude; le Médiateur décline toute responsabilité en cas de divergences. Pour obtenir les informations les plus fiables et pour assurer la sécurité juridique, veuillez consulter la version source en anglais dont le lien figure ci-dessus. Pour en savoir plus, veuillez consulter notre [politique linguistique et de traduction](#) [Lien].

Décision de la Médiatrice européenne dans l'affaire 425/2017/ANA sur les allégations selon lesquelles la Commission européenne n'aurait pas appliqué la législation de l'UE relative aux services de jeux d'argent et de hasard en ligne dans certains États membres

Décision

Affaire 425/2017/ANA - Ouvert le 10/04/2017 - Décision le 02/03/2018 - Institution concernée Commission européenne (Pas d'acte de mauvaise administration constaté) |

L'Association européenne des jeux et paris en ligne (EGBA), qui représente les opérateurs de jeux et de paris en ligne au sein de l'Union européenne, a déposé plusieurs plaintes pour infraction auprès de la Commission européenne, en faisant valoir que le cadre réglementaire pour les jeux d'argent et de hasard en ligne n'était pas conforme à la législation de l'UE.

Craignant que la Commission ne donne pas suite à ces plaintes et qu'elle n'entame pas un dialogue ouvert avec les parties prenantes, l'EGBA a saisi la Médiatrice européenne.

La Médiatrice a procédé à une enquête sur cette affaire. Au cours de l'enquête, la Commission a décidé de clôturer toutes les plaintes pour infraction. La Médiatrice a noté que la Commission disposait d'un large pouvoir d'appréciation quant à la poursuite des procédures d'infraction et à la manière de procéder, et que la décision prise relevait de ce pouvoir d'appréciation. La Médiatrice a examiné les dossiers de la Commission concernant plusieurs États membres afin d'évaluer les procédures d'infraction par la Commission à la lumière des règles et principes applicables. Sur la base de cet examen, la Médiatrice a jugé que la Commission ne s'était pas rendue coupable de mauvaise administration. La Médiatrice a par conséquent clôturé l'affaire.

Contexte de la plainte



1. La plainte a été déposée par l'European Gaming and Betting Association (EGBA) [1] , qui représente plusieurs opérateurs de jeux et de paris en ligne titulaires d'une licence dans l'Union européenne [2] .

2. L'EGBA a estimé que la Commission européenne n'avait pas veillé à ce que le cadre réglementaire applicable aux services de jeux d'argent et de hasard en ligne de certains États membres soit conforme au droit de l'Union, notamment à la libre prestation des services (article 56 TFUE), à la liberté d'établissement (article 49 TFUE) et aux obligations découlant de la directive 2015/1535 [3] (ci-après la «directive OTC»).

3. À cet égard, l'EGBA, ainsi que sept associations de jeux d'argent et de hasard en ligne, ont écrit à la Commission européenne le 14 décembre 2016 pour se plaindre:

- absence de recours en ce qui concerne la procédure formelle d'infraction qu'elle avait engagée en 2013 contre les lois sur les jeux d'argent et de hasard de la Belgique, de Chypre, de la République tchèque, de la Lituanie, de la Pologne et de la Roumanie;
- l'absence de renvoi de la Suède devant la Cour de justice de l'Union européenne en 2014 en dépit de l'absence de modifications de ses lois sur les jeux d'argent et de hasard;
- absence d'action concernant d'autres États membres qui ont introduit ou maintenu des violations du droit de l'Union dans leur législation nationale;
- absence d'action à la suite d'arrêts [4] constatant que le traité interétatique allemand sur les jeux de hasard est incompatible avec le droit de l'Union;
- manque de transparence en ce qui concerne les questions posées par les députés, l'accès aux documents et les réunions avec les parties prenantes.

4. Le plaignant a demandé à la Commission:

- engager une procédure d'infraction contre les États membres dont la législation nationale dans le secteur des jeux d'argent et de hasard est contraire aux libertés fondamentales des traités de l'Union;
- examiner la législation des États membres qui n'ont pas respecté l'obligation de notifier les projets de législation établissant des règles techniques conformément à la directive OTC, et prendre des mesures pour décourager cette pratique;
- renvoyer la Suède devant la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE), comme annoncé en 2014, pour non-respect du droit de l'Union;
- maintenir un dialogue ouvert avec les parties prenantes, telles que les députés européens et l'industrie.



5. La Commission a répondu au plaignant le 20 janvier 2017 et a fait valoir qu'elle collaborait avec les États membres et s'efforçait de se conformer au droit de l'Union dans le secteur des jeux d'argent et de hasard en ligne en assurant le suivi des procédures d'infraction et en maintenant un dialogue ouvert avec les parties prenantes.

6. Insatisfait de la réponse de la Commission, le plaignant s'est adressé au Médiateur européen le 10 mars 2017.

L'enquête

7. Le Médiateur a ouvert une enquête sur le fait que la Commission n'aurait pas traité correctement un certain nombre de plaintes d'infraction liées au secteur des jeux d'argent et de hasard en ligne

8. Au cours de l'enquête, l'équipe d'enquête du Médiateur a procédé à une inspection à la Commission européenne le 26 septembre 2017. L'objectif de l'inspection était de clarifier l'état d'avancement des procédures d'infraction relatives aux jeux de hasard en ligne, en inspectant des dossiers d'infraction spécifiques, à savoir: a) tous les dossiers du paquet 2013 d'infractions, ainsi que le dossier concernant la Suède; et b) un minimum de trois dossiers d'autres cas d'infraction qui étaient encore en cours, en particulier ceux concernant le manquement des États membres aux obligations qui leur incombent en vertu de la directive OTC (violation de la clause de statu quo, absence de notification, etc.).

9. Le 26 octobre 2017, le plaignant a informé le Médiateur qu'il avait reçu des lettres de préclôture pour toutes les plaintes qu'il avait présentées et qu'il était invité à soumettre toute nouvelle documentation dans un délai de quatre semaines.

10. Le 10 novembre 2017, le plaignant a envoyé des observations sur le rapport d'inspection du Médiateur et des informations complémentaires.

11. Le 7 décembre 2017, la Commission a publié un communiqué de presse [5] indiquant qu'elle avait décidé de clore toutes les procédures d'infraction et toutes les plaintes dans le secteur des jeux d'argent et de hasard.

12. Le plaignant a exprimé son désaccord avec cette décision dans une correspondance ultérieure avec le Médiateur, ainsi que dans un communiqué de presse de l'EGBA [6] .

13. La décision de la Médiatrice tient compte de l'ensemble des informations et des arguments qu'elle a reçus au cours de l'enquête.

Arguments présentés au Médiateur



14. Le plaignant a fait valoir que la Commission avait décidé de clore les plaintes pour des raisons uniquement politiques.

15. En outre, le plaignant a fait valoir que la Commission n'avait pas donné suite aux plaintes d'infraction et avait retardé de manière injustifiée leur traitement. Plus précisément, le plaignant a fait valoir que le délai qui s'était écoulé depuis que la Commission avait reçu les plaintes pour infraction et avait décidé de renvoyer la Suède devant la CJUE était déraisonnable [7] . Selon le plaignant, la Commission n'avait fourni aucune justification à ce retard aux parties prenantes. Le plaignant a également fait valoir que le Médiateur avait décidé dans une affaire en 2006 que des considérations politiques ne constituaient pas une bonne raison de retarder le traitement d'une plainte [8] .

16. Le plaignant a également fait valoir que les procédures de la Commission n'étaient pas transparentes.

17. Dans sa réponse, la Commission a fait valoir qu'elle s'était engagée à se conformer au droit de l'Union dans le secteur des jeux d'argent et de hasard en ligne et a fait référence à sa communication de 2012 intitulée « *Vers un cadre européen global pour les jeux d'argent et de hasard en ligne* » [9] , qui contient des initiatives et des mesures relatives aux jeux de hasard en ligne. La Commission a indiqué qu'elle avait suivi toutes les procédures d'infraction engagées en 2013, en analysant toutes les modifications pertinentes apportées à la législation nationale après le lancement du paquet d'infractions.

18. La Commission a souligné qu'elle avait ouvert de nouvelles enquêtes après 2013, y compris à l'encontre des États membres faisant l'objet de l'action en manquement initiale en 2013. Dans le cas de la Suède, la Commission a fait valoir que la Suède avait déployé des efforts considérables pour réformer son cadre national pour la fourniture de services de jeux d'argent et de hasard en ligne.

19. En ce qui concerne la transparence, la Commission a indiqué qu'elle maintenait un dialogue ouvert avec les parties prenantes du secteur des jeux d'argent et de hasard par l'intermédiaire de groupes d'experts; il s'est également entretenu avec les régulateurs nationaux des États membres en vue de renforcer et d'assurer une protection adéquate des consommateurs, la prévention de la criminalité liée aux jeux d'argent et de hasard, les activités de blanchiment d'argent et la fixation de matchs lors de manifestations sportives.

20. Au cours de l'inspection du Médiateur, la Commission a fourni des explications plus complètes sur les développements intervenus du point de vue du traitement des plaintes d'infraction concernées.

21. Quant aux raisons pour lesquelles elle n'avait pas encore saisi la Cour de justice de l'Union européenne pour violation de ses obligations en matière de droit de l'Union, la Commission a fourni des éléments de preuve démontrant que, outre les modifications apportées à la législation suédoise pertinente, il y avait eu des échanges internes et des désaccords au sein de la Commission quant à la question de savoir si la situation juridique en Suède constituait un



cas suffisamment clair d'infraction au droit de l'Union pour justifier l'introduction d'une action en justice. Par conséquent, la Commission a décidé de poursuivre le dialogue avec les autorités suédoises, plutôt que de porter l'affaire devant la CJUE.

22. En ce qui concerne les autres plaintes pour infraction, la Commission a présenté des informations montrant les mesures qu'elle avait prises pour traiter le paquet d'infractions. Comme l'a montré l'inspection, ces affaires étaient pendantes dans le circuit d'approbation interne de la Commission, mais ce n'est qu'après l'ouverture de l'enquête du Médiateur que la Commission a décidé de clore toutes les affaires d'infraction relatives aux activités de jeux d'argent et de hasard en ligne.

23. Dans le communiqué de presse du 7 décembre 2017, la Commission a défendu sa décision de clôturer toutes les procédures d'infraction en se référant à son engagement en faveur d'une application plus stratégique du droit de l'Union, en mettant l'accent sur les priorités politiques, comme décrit dans la communication de la Commission intitulée «Le droit de l' UE: De meilleurs résultats grâce à une meilleure application » (ci-après la « *communication de 2017* »). [10] Il a en outre noté que la CJUE avait reconnu à plusieurs reprises le droit des États membres de restreindre les services de jeux d'argent et de hasard et avait salué les efforts actuellement déployés par les États membres pour moderniser leurs cadres juridiques en matière de jeux d'argent et de hasard en ligne.

24. Dans ses observations, l'EGBA a exprimé ses vives objections à l'encontre de la décision de la Commission. Elle a fait valoir que la décision de la Commission était fondée exclusivement sur des motifs politiques [11] et constituait un abus de pouvoir. En outre, elle a indiqué qu'en excluant l'ensemble du secteur des jeux d'argent en ligne des priorités de la Commission en matière d'exécution, la Commission avait violé son obligation de gardienne des traités. De l'avis de l'EGBA, la décision de la Commission exerce une discrimination à l'égard du secteur des jeux de hasard en ligne et entrave l'une des priorités actuelles de la Commission, à savoir le développement du marché unique numérique.

L'évaluation du Médiateur

25. La Commission dispose d'un large pouvoir d'appréciation pour décider si et comment poursuivre les procédures d'infraction. [12] La décision de clore les plaintes d'infraction au motif qu'elles ne représentent pas une priorité pour la Commission à un moment donné est couverte par ce large pouvoir d'appréciation. Le rôle du Médiateur concerne le traitement administratif et procédural des affaires d'infraction par la Commission. Le Médiateur ne peut pas interférer avec l'exercice de la marge d'appréciation de la Commission tant qu'elle agit dans les limites de son autorité juridique. Toutefois, le Médiateur peut, dans un souci de bonne administration, s'assurer que la Commission explique correctement comment et pourquoi elle a exercé son pouvoir d'appréciation.

26. En l'espèce, le Médiateur note que la Commission a clairement motivé sa décision de clore les procédures d'infraction en question. Elle a clairement indiqué que, puisque la CJUE a déjà



rendu un certain nombre d'arrêts sur la légalité des restrictions imposées par les États membres à la fourniture de services de jeux d'argent et de hasard en ligne, de telles plaintes pourraient être résolues devant les juridictions nationales qui ont, le cas échéant, recours au mécanisme de renvoi préjudiciel prévu à l'article 267 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE). Rien en l'espèce n'indique que le transfert des priorités de la Commission en matière d'application des règles, en ce qui concerne les services de jeux d'argent et de hasard en ligne, vers les juridictions nationales pourrait être considéré comme une violation des limites du pouvoir discrétionnaire de la Commission. Par conséquent, le Médiateur estime que des enquêtes complémentaires sur la décision de la Commission de **clore les procédures d'infraction** ne sont pas justifiées.

27. En ce qui concerne le traitement procédural par la Commission des plaintes pour infraction, et plus particulièrement le **retard dans le traitement des plaintes pour infraction**, le Médiateur note que la Commission s'est engagée [13] à enquêter sur les plaintes, en vue de parvenir à une conclusion quant à la question de savoir si l'affaire devrait être clôturée ou portée au stade formel de la procédure d'infraction, dans un délai d'un an à compter de la date d'enregistrement de la plainte. Il ressort clairement du libellé de la communication [14] («*en règle générale*») que cela n'exclut pas qu'une enquête puisse prendre plus d'un an, en particulier lorsqu'une plainte soulève des questions difficiles ou complexes ou lorsque, comme en l'espèce, la Commission est tenue d'adopter une approche globale, cohérente et cohérente de certaines réglementations et pratiques impliquant de nombreux États membres.

28. Le Médiateur a admis que la communication ne prévoit pas d'obligation absolue pour la Commission de parvenir à une décision dans un délai d'un an à compter du jour de l'enregistrement. Toutefois, le Médiateur a toujours considéré que, lorsque le délai d'un an est dépassé, une bonne administration exige de la Commission qu'elle fournisse des raisons précises et valables pour le temps nécessaire pour traiter l'affaire [15]. En règle générale, le Médiateur ne constatera une mauvaise administration dans ce contexte que si le délai de traitement des plaintes pour infraction a été inutilement prolongé en raison d'une négligence de la part de la Commission ou d'un report non fondé [16].

29. Toutefois, après avoir soigneusement examiné les documents pertinents dans les dossiers de la Commission, le Médiateur estime que la Commission a suivi de près et attentivement la procédure d'infraction en question tout au long des années et qu'elle a collaboré de manière cohérente avec les États membres et les parties prenantes afin de parvenir à l'alignement des cadres juridiques nationaux sur le droit de l'Union. Par conséquent, le temps nécessaire pour traiter les plaintes semble avoir été dû à la complexité du paquet d'infractions, impliquant un grand nombre d'États membres, aux affaires judiciaires en cours en la matière, tant devant les juridictions nationales que devant la CJUE, ainsi qu'aux échanges et consultations internes.

30. En ce qui concerne la **question de la transparence**, à partir des faits présentés au Médiateur, la Commission semble avoir fourni une occasion suffisante de dialogue avec les parties prenantes à plusieurs reprises et dans divers contextes. Le Médiateur note également que la Commission a tenu le plaignant régulièrement informé au cours de cette période de ses propres plaintes d'infraction.



31. Au cours de cette enquête, le plaignant a soutenu que la Commission avait retardé la prise de décision sur les plaintes pour infraction pour des raisons politiques; et, lorsque la Commission a finalement statué sur les griefs d'infraction, que ses décisions étaient fondées uniquement sur des considérations politiques. À l'appui de ces affirmations, le plaignant s'est référé à une décision du Médiateur européen de 2006. [17] Le Médiateur note que la décision de 2006 traitait d'une situation dans laquelle la Commission (1) n'avait pris aucune décision sur la plainte d'infraction en question et (2) avait explicitement déclaré que son défaut de décision était dû au fait que la plainte était «». Le Médiateur relève que, en l'espèce, la Commission a désormais statué sur les plaintes pour infraction en cause. La Médiatrice note également que, selon elle, il existait des raisons valables pour justifier le retard pris dans la prise de décisions sur ces plaintes. En conséquence, le Médiateur n'accepte ni que le retard dans ces affaires, ni les décisions éventuelles, reflétaient des considérations purement politiques.

32. En conclusion, le Médiateur estime que le traitement par la Commission des plaintes pour infraction concernant les jeux de hasard en ligne ne constitue pas une mauvaise administration. Par conséquent, le Médiateur clôt l'affaire.

Conclusion

Sur la base de l'enquête, le Médiateur clôt cette affaire avec la conclusion suivante:

Il n'y a pas de mauvaise administration de la part de la Commission européenne en raison des questions soulevées par le plaignant en l'espèce.

Le plaignant et la Commission européenne seront informés de cette décision .

Emily O'Reilly

Médiateur européen

Strasbourg, le 2 mars 2018

[1] <http://www.egba.eu/about-us/> [Lien].

[2] Branschföreningen för Onlinespel (BOS), Danish Online Gambling Association (DOGA), Deutscher Sportwettenverband e.V. (DSWV), Gibraltar Betting and Gaming Association (GBGA), Malta Remote Gaming Council (MRGC), Österreichische Vereinigung für Wetten und Glücksspiel (OVWG), Remote Gambling Association (RGA).



[3] Directive (UE) 2015/1535 du Parlement européen et du Conseil du 9 septembre 2015 prévoyant une procédure d'information dans le domaine des réglementations techniques et des règles relatives aux services de la société de l'information (JO L 241 du 17.9.2015, p. 1).

[4] Affaires jointes C-316/07, C-409/07, C-410/07, C-358/07, C-359/07 et C-360/07 *Markus Stoß*, arrêt de la Cour du 8 septembre 2010; Affaire C-46/08 *Carmen Media Group Ltd*, arrêt de la Cour du 8 septembre 2010; Affaire C-409/06 *Winner Wetten GmbH*, arrêt de la Cour du 8 septembre 2010; Affaire C-336/14 *Procédure pénale contre Sebat Ince*, arrêt de la Cour du 4 février 2016.

[5] Communiqué de presse de la Commission européenne du 7 décembre 2017 intitulé «La Commission clôture les procédures d'infraction et les plaintes dans le secteur des jeux d'argent et de hasard». Disponible à l'adresse suivante:
http://europa.eu/rapid/press-release_IP-17-5109_en.htm [Lien].

[6] <http://www.egba.eu/junckers-political-commission-leaves-gambling-reforms-courts/> [Lien].

[7] Sur la base de l'article 41 de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, de l'article 17 du code européen de bonne conduite administrative, ainsi que de la communication de la Commission européenne au Conseil et au Parlement européen intitulée « *Mise à jour du traitement des relations avec le plaignant en ce qui concerne l'application du droit de l'Union* », COM(2012) 154 final du 2.4.2012.

[8] Affaire 289/2005/(WP)GG.

[9] Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social et au Comité des régions intitulée «*Vers un cadre européen global pour les jeux de hasard en ligne* », COM(2012) 596 final Strasbourg, 23.10.2012.

[10] Communication de la Commission intitulée «*Le droit de l'UE: De meilleurs résultats grâce à une meilleure application*», C/2016/8600,

JO C 18 du 19.1.2017, p. 10, disponible à l'adresse

http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv:OJ.C_.2017.018.01.0010.01.ENG&toc=OJ:C:2017:018:T
[Lien].

[11] Conformément à la décision du Médiateur dans l'affaire 289/2005/(WP)GG.

[12] *Star Fruit/Commission*, C-247/87, ECLI:EU:C:1989:58, point 11; Arrêt dans l' *affaire C-87/89, Sonito e.a./Commission*, C-87/89, ECLI:EU:C:1990:213, point 6.

[13] Communication de la Commission européenne au Conseil et au Parlement européen intitulée « *Mise à jour du traitement des relations avec le plaignant en ce qui concerne l'application du droit de l'Union* », COM (2012) 154 final, 2.4.2012



[14] Ibid.

[15] Voir, par exemple, les décisions du Médiateur sur les plaintes 731/2012/JN, point 33; 2944/2004/(GK)(OV)ID, points 1.6-1.7; 706/2007/(WP)BEH, points 32 à 34; et 230/2011/(TS)EIS, points 27 à 28; ainsi que l'enquête d'initiative du Médiateur OI/5/2016/AB, 14 septembre 2017.

[16] Voir par exemple les cas: 706/2007/BEH, 230/2011/EIS, 731/2012/JN.

[17] Décision du Médiateur dans l'affaire 289/2005/(WP)GG