



LE GOUVERNEMENT  
DU GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG  
Ministère de la Justice

**Réponse de Madame Sam Tanson, Ministre de la Justice,  
à la question parlementaire n° 5410 du 20 décembre 2021  
de l'honorable député Roy REDING relative aux jeux de hasard sur internet**

L'article 4 de la loi modifiée du 20 avril 1977 relative à l'exploitation des jeux de hasard et des paris relatifs aux épreuves sportives prévoit que l'exploitation (sur le territoire du Grand-Duché de Luxembourg) de paris relatifs à des épreuves sportives est subordonnée à l'autorisation préalable du ministre de la Justice tandis que l'autorisation visée aux articles 5 et 7 de la prédite loi du 20 avril 1977 et ayant trait aux autorisations d'ouvrir des casinos de jeux, c'est-à-dire l'autorisation d'ouvrir au public des locaux spéciaux, distincts et séparés, où sont pratiqués certains jeux de hasard, sont accordées sous certaines conditions par décision du conseil de Gouvernement.

Aucune demande d'autorisation sur base des articles 5 et 7 de la prédite loi modifiée du 20 avril 1977 n'a été introduite au cours des huit dernières années, seule la durée de la concession du Casino 2000 à Mondorf a été prolongée en juillet 2019 pour une durée de 20 ans. En ce qui concerne les demandes d'autorisation préalables relatives à l'exploitation de paris relatifs à des épreuves sportives, le ministère de la justice s'est vu adresser deux demandes au cours des huit dernières années.

Il y a ensuite lieu de préciser que l'article 1<sup>er</sup> de la prédite loi modifiée du 20 avril 1977 pose le principe d'une interdiction générale de l'exploitation des jeux de hasard au Luxembourg, sous réserve des exceptions expressément prévues par la même loi. En vertu de la lettre b) de l'article 1<sup>er</sup>, sont exclus de cette interdiction les loteries et paris relatifs aux épreuves sportives organisées par la Loterie Nationale. Bien que la prédite loi modifiée du 20 avril 1977 prévoit en son article 4 que des paris relatifs à des épreuves sportives sont autorisables, cela ne veut pas dire – *a contrario* – que l'exploitation d'autres paris ayant les caractéristiques d'un jeu de hasard puisse être faite sans autorisation. Au contraire, ces jeux de hasard tombent sous le principe de l'interdiction de l'article 1<sup>er</sup> de la loi modifiée du 20 avril 1977.

Il convient encore d'opérer une distinction assez nette entre les jeux offerts sur Internet et ceux qui ont une assise locale physique fixe comme les bornes dans les débits de boissons.

En ce qui concerne plus précisément les jeux offerts sur Internet visés dans la question parlementaire, je renvoie son auteur à la réponse à la question parlementaire n° 853 du 2 juillet 2019 de Monsieur le Député Marc SPAUTZ. Ainsi, le caractère licite ou non de l'activité dépend de la législation en place dans le pays de résidence de l'opérateur. Même si la législation



luxembourgeoise interdit l'établissement sur le territoire de sociétés offrant des jeux d'argent en ligne, exception faite pour la Loterie Nationale, d'autres pays de l'Union européenne disposent d'une législation permettant à des opérateurs d'exploiter des jeux de hasard en ligne à partir de leur territoire. Ainsi, les jeux offerts sur Internet à partir de pays où l'activité est légale ne peuvent être prohibés.

De manière générale, il y a lieu de préciser que les loteries et les jeux de hasard relèvent en principe du champ d'application du libre établissement et à la libre prestation des services à l'intérieur de l'UE, et en particulier des articles 49 et 56 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) qui prohibent, respectivement, limitent les restrictions au libre établissement et à la libre prestation des services à l'intérieur de l'UE. L'applicabilité de la liberté de prestation de services est clairement admise au vu de l'ensemble de la jurisprudence de la Cour de Justice de l'Union européenne qui l'a ainsi considérée adaptée aux activités des jeux de hasard, en ce que de telles activités consistent à permettre aux utilisateurs de participer, contre rémunération, à un jeu d'argent qualifiable de service au sens du TFUE. L'article 56 du TFUE s'applique ainsi à un opérateur de jeux de hasard établi dans un Etat membre de l'Union européenne qui propose ses services dans un autre Etat membre, le cas échéant au moyen de l'Internet.

Au vu de la jurisprudence de la Cour de justice, les éléments excluant le droit d'établissement sont de deux ordres. Le premier élément peut se rapporter à une constatation de fait selon laquelle l'opérateur exerce ses activités « exclusivement par l'Internet », dans la mesure où de telles activités exercées exclusivement selon ce mode n'exigent pas un établissement ou même une présence stable sur place qui ferait d'office d'intermédiaire.

Le second élément tient à un constat opéré par les juridictions nationales, selon lequel le dossier de l'affaire ne fait pas apparaître que l'opérateur économique prestataire a l'intention de s'établir dans l'Etat membre où sont proposés les jeux de hasard. L'applicabilité de l'article 49 du TFUE s'impose au contraire dès lors que l'opérateur économique recourt, comme dans plusieurs affaires examinées par la Cour de Justice sur renvoi préjudiciel, à des intermédiaires sur place susceptibles d'orienter les joueurs et de prendre des paris ou s'il indique clairement son souhait de s'établir sur le territoire de l'Etat membre où les jeux sont proposés. La référence à de tels critères de stabilité conduit alors à appliquer le droit d'établissement lorsque l'opérateur est établi dans l'Etat membre dans lequel il offre ses services. Il doit s'agir d'une offre de services de manière stable et continue, à partir d'un établissement dans l'Etat membre de destination des services de jeu.

Les considérations explicitées ci-avant ne sont valables que pour des sociétés établies dans un Etat membre de l'Union européenne.

Quant à la question de savoir s'il est légal de faire de la publicité pour des sites Internet de paris sportifs, ou des jeux en ligne au Grand-Duché de Luxembourg, force est de constater qu'en vertu des articles 15 et 16 de la loi modifiée du 20 avril 1977, sont punis d'un emprisonnement de huit



jours à un mois et d'une amende de 251 à 15.000 euros tous ceux qui, par avis, annonces, affiches ou par tout autre moyen de publication, auront fait connaître un établissement de jeux non autorisé, respectivement est interdite en vertu de l'article 15 du règlement grand-ducal modifié du 7 septembre 1987 concernant les paris relatifs aux épreuves sportives, toute publicité par bulletins de paris, feuilles de réclame, annonces, affiches, radiodiffusion, télévision, tout moyen audiovisuel ou tout autre moyen affirmant ou laissant entendre contrairement à la réalité des faits que l'organisation des paris a lieu au profit de l'Etat, d'un établissement public ou d'utilité publique, d'une association philanthropique ou sportive, ou d'une œuvre de bienfaisance. De manière plus générale, il y a lieu de rappeler que la publicité est une forme de communication faite dans le cadre d'une activité commerciale, industrielle, artisanale ou libérale, dans le but de promouvoir la fourniture de biens ou de services. La question de la publicité des jeux de hasard est actuellement régie par la directive 2006/114/CEE en matière de publicité trompeuse et de publicité comparative et la directive 2005/29/CE relative aux pratiques commerciales déloyales des entreprises vis-à-vis des consommateurs dans le marché intérieur, telles qu'elles ont été transposées au Code de la consommation.

---

Luxembourg, le 18 janvier 2022.

La Ministre de la Justice

(s.) Sam Tanson