



*With Us,
The Solution
Is Well Within Reach...*



**TOLUN Consulting
Sport Law Center**

Evaluations concernant la législation turque en matière de paris sportifs & Attentes des clubs

La version française de l'exposé fourni lors du :

**15 INTERNATIONAL ASSOCIATION OF SPORTS LAW
CONGRESS
“INTERNATIONAL SPORTS EVENTS AND LAW”**

**November 19-21, 2009
Warsaw, Poland**

“Evaluation on the Gambling and Betting Regulations in Turkish Sports & Expectations of Clubs”.

par **Monsieur Özgerhan Tolunay**

Docteur en droit, avocat
Directeur de TOLUN Consulting, Sport Law Center
SWITZERLAND / TURKEY

Chapitre 1 **Introduction**

1. L'évolution intervenue en Turquie dans le domaine du sport professionnel ainsi que l'usage accru des moyens techniques utilisés pour l'organisation des jeux de hasard, ont largement contribué, dès le début des années 2000, au développement des paris sportifs sur le plan économique, et ce notamment dans le cadre du football professionnel dans ce pays.

Ce développement est devenu particulièrement apparent en Turquie, dès la deuxième moitié de la première décennie du deuxième millénaire.

C'est ainsi qu'à partir de l'année 2007, l'Etat turc est massivement intervenu dans le domaine du sport professionnel d'une part pour tirer les avantages économiques d'un marché totalement fermé, et d'autre part en vue de mettre de l'ordre dans ce domaine où il régnait un certain désordre (matches truqués, sites illégaux, etc.).

2. Dans notre exposé, nous examinerons d'abord l'évolution historique intervenue en Turquie en matière de paris sportifs ainsi que la situation légale actuelle (chapitre 2). Le chapitre 3, quant à lui, traitera l'aspect économique de la situation actuelle.

Dans le chapitre 4, consacré aux appréciations de l'auteur, on indiquera nos évaluations concernant la législation turque et celles ayant trait à la conformité de la législation turque actuelle au droit communautaire.

Dans nos conclusions (chapitre 5), il sera question de l'évolution attendue ces prochaines années dans le pays ainsi que des enjeux encourus dans le domaine qui nous intéresse.

Nous avons regroupé ces évolutions et enjeux en cinq points (cf. infra nos. 62 et ss.):

- Améliorations législatives afin de posséder dans le pays une législation cohérente, moderne et conforme au droit communautaire.
- Meilleures écoutes des clubs de football professionnel dans la prise de décision pour la distribution des revenus provenant des paris sportifs.
- Progression des offres et des recettes dans le domaine des paris sportifs.
- Utilisation accrue de l'Internet par les parieurs.
- Ouverture de la voie des privatisations en matière des jeux de hasard.

3. Il n'existe pas encore une évolution au sein de la législation turque en matière des jeux de hasard et des paris sportifs visant sa conformité au droit communautaire et pour améliorer la situation actuelle dans le but d'offrir à la Turquie une législation cohérente.

Il convient de renvoyer le lecteur aux chapitres 2 et 4 où nous avons examiné l'évolution historique et la situation légale dans le domaine des paris sportifs :

3.1. Nous constatons en effet que l'état de la législation turque en matière de paris sportifs présente actuellement un aspect lacunaire et est en plus complexe et disparate. Il n'existe par ailleurs, à notre connaissance, aucune jurisprudence prononcée dans le cadre de la législation turque en matière de paris sportifs au sujet de l'encadrement de la compétence de l'Etat (cf. infra nos. 55 et ss.).

3.2. Nous sommes d'avis que la législation turque se situe actuellement entre le monopole d'Etat (Loterie nationale) et le système d'octroi des licences sous contrôle d'Etat et certaines conditions (Sport-Toto, IDDAA, Courses des chevaux), tous présentant le caractère d'opérateur unique.

3.3. Certes, le droit communautaire tolère actuellement le système de l'opérateur unique, mais, comme nous l'avons dit, la législation turque n'est, cependant, pas entièrement conforme au droit communautaire si nous la comparons aux exigences retenues par le juge communautaire à cet égard.

Si la Turquie devait adhérer à l'Union européenne, au niveau de la proportionnalité et de l'égalité de traitement notamment, ses dispositions légales ainsi que sa pratique actuelle devraient être rendues conformes à la liberté d'établissement et à la libre prestation des services garanties par les articles 43 et 49 CE.

REMERCIEMENTS

Ceci dit, avant de passer aux chapitres qui suivent la présente introduction, qu'il nous soit permis ici de remercier vivement les juristes de la Fédération Turque de Football (TFF) de leur aimable soutien qui nous a été fourni lors de la rédaction des chapitres en question.

Chapitre 2 **Evolution historique et la situation légale actuelle**

4. Ce chapitre, consacré à la genèse et à l'évolution de la législation nationale turque en matière de paris sportifs, est divisé en deux parties. La première examine brièvement les raisons et les étapes de l'intervention de l'Etat dans le domaine du sport. La seconde analyse la situation légale actuelle (état fin 2009).

Est examiné essentiellement le secteur turc du football professionnel. Cela ne signifie pas que l'Etat n'a pas de compétences dans les autres secteurs d'activité du sport. L'importance économique et sociale du football professionnel nous a poussé cependant à examiner en particulier ce secteur, la majorité des dispositions évoquées dans ce chapitre étant également valables pour les autres branches du sport. Le cadre qui nous est imparti ne permettait pas par ailleurs d'aborder en détail toutes les branches de l'activité sportive en Turquie.

§ 1 Evolution historique

5. L'évolution historique de la branche s'articule sur trois axes principaux :

A. La loterie nationale

6. Le premier jeu de hasard qui a vu le jour dans le pays était La loterie Nationale (Milli piyango). Ce jeu a été lancé par l'Etat déjà en 1939 par une loi cadre portant le numéro 3670.

Plus tard, le 04.04.1988, un organisme étatique distinct a été créé sous le nom de la Direction Générale de La Loterie Nationale (Milli Piyango İdaresi Genel Müdürlüğü) en vue de son organisation et sa gestion.

La Direction Générale de La Loterie Nationale est rattachée au Ministère des finances. Il s'agit d'un monopole d'Etat.

7. Son revenu est essentiellement distribué après la déduction des impôts, des frais et de la part de l'Etat, aux oeuvres d'entraide et d'éducation ainsi qu'à la promotion des affaires nationales ([http://www.millipiyango.gov.tr / kamu.html](http://www.millipiyango.gov.tr/kamu.html)).

B. L'organisme national des Courses de chevaux (At Yarışları)

8. Le deuxième jeu de hasard qui a été mis à la disposition du public turc par l'Etat est celui qui concerne les courses hippiques.

Il s'agit en vérité du premier pari sportif organisé dans le pays. Créé par une loi cadre portant le numéro 6132 du 10 juillet 1953, la gestion et l'organisation de ce jeu sont confiées, par l'octroi d'une licence à un organisme semi étatique de statut spécial (Türkiye Jokey klübü / TJK) qui est à son tour soumis et ce, pour des raisons historiques, à la surveillance du Ministère de l'agriculture ([http://www.tjk.org/ Content/Tarihce_tr.aspx](http://www.tjk.org/Content/Tarihce_tr.aspx)).

9. Ces deux institutions (Milli Piyango et TJK) sont les pionnières dans le domaine des jeux de hasard en Turquie. Leurs revenus et leur organisation progressent depuis des décennies grâce aux dizaines de milliers de points de vente (répartis dans le pays) qui dégagent un chiffre d'affaires annuel important.

10. Toutefois, l'engouement créé par les jeux d'équipes, notamment par le football, a poussé l'Etat turc à instituer un troisième organisme spécialement destiné à opérer dans le domaine des paris sportifs en matière footballistique.

C. La Direction Nationale du Sport Toto + « IDDAA »

11. C'est ainsi qu'en 29 avril 1959 (cf. la Loi no. 7258) la Direction Nationale du Sport Toto a vu le jour sur un modèle du jeu provenant de l'Allemagne, dit système KOBLENZ.

Cette institution porte depuis la promulgation de la Loi no. 5583 du 28.02.2007 le nom de "Présidence de l'Organisation du Sport Toto (= Spor Toto Teşkilat Başkanlığı).

Cette institution étatique, également distincte, est rattachée au Ministère du sport par le biais de la Direction générale du Sport et de la Jeunesse (GSGM).

Calqué sur le modèle existant dans les pays européens, le système du jeu de Sport Toto avait au début pour objet les rencontres de football des séries supérieures. Le système était simple et basé sur trois probabilités : victoire, match nul, défaite (<http://www.sportoto.gov.tr/icerik.php?id=13#>).

12. Vu l'évolution fulgurante dans le domaine du football, mais aussi compte tenu des nouveautés apparues dans les autres pays sur les combinaisons de jeu, ceci a permis à la Direction Générale du Sport Toto d'instaurer un système de pari sportif plus élaboré portant le label de « IDDAA » (<http://www.iddaa.com/index.htm>).

Ce label découle du terme turc "iddia" qui signifie dans le langage populaire "faire un pari".

13. Possédant déjà à sa création des combinaisons de jeu beaucoup plus élaborées par rapport au Sport Toto classique, « IDDAA » proposait par exemple en 2008 des combinaisons sur plus d'une centaine de matchs de ligues de football, joués en Turquie et à l'étranger toute série confondue (cf. ISA – GUIDE 29.03.2008).

14. « IDDAA » a rapidement supplanté au Sport Toto classique devenant ainsi le pari sportif numéro 1 des parieurs turcs et étrangers.

Compte tenu des sommes dégagées par « IDDAA » et sous la pression des milieux politiques et économiques, l'Etat a confié, après une mise au concours, et sous sa surveillance et par le biais de la Direction Générale du Sport Toto, la gestion et l'organisation des paris sportifs dans le cadre du système de « IDDAA », à une société privée portant le nom "Inteltek" en lui octroyant une licence.

Il convient de rappeler que « IDDAA » a commencé à fonctionner déjà en avril 2004 toujours sous la gestion de la société « Inteltek ».

Cette société qui présente aussi dans son capital une participation étrangère (grecque : INTRALOT technologie) jouit d'une exclusivité jusqu'à la prochaine mise au concours par l'Etat qui est prévue en 2010 ou en 2011.

D. Jeux en ligne (online)

15. Au cours de l'année 2005, le cadre juridique en ce qui concerne les loteries, les jeux de loto et les paris sportifs a été adapté afin de répondre aux développements techniques, permettant d'offrir des jeux sur support électronique, notamment par internet.

Ces mesures visent, en substance, d'une part, à autoriser la Direction Générale du Sport Toto à distribuer ses produits sur support électronique et, d'autre part, à étendre le droit exclusif d'exploitation de cette dernière aux jeux offerts sur support électronique, notamment par Internet, en interdisant donc l'utilisation de ces moyens à tout autre opérateur.

16. Le premier jeu électronique turc légalement autorisé pouvant offrir aux parieurs une plate-forme online a vu le jour dans le pays au cours de l'année 2005 sous le nom de « bilyoner.com ».

Elle est essentiellement utilisée par les parieurs du système de jeu « IDDAA ».

Cette plate-forme est détenue par les organismes réglementés en Turquie, à savoir TJK, Sport Toto et Milli Piyango. Elle a été créée, à cet effet, par ces trois organismes, une société du droit privé portant le nom de Bilyoner İnteraktif Hizmetler A.Ş ayant son siège à Istanbul (www.bilyoner.com).

17. Une autre plate-forme électronique permettant de jouer le jeu « IDDAA » a été créée en 2006 par la Direction générale du Sport Toto. Son nom est « nesine.com ». Elle est essentiellement axée sur les jeux organisés par différents jeux proposés par la Direction générale du Sport Toto (http://www.devletana.com/sans_oyunlari.htm).

§ 2 Situation légale actuelle

18. En droit turc, la législation actuelle régissant les paris sportifs et la distribution du revenu en provenance de ceux-ci est assez complexe et présente à notre sens un aspect lacunaire. Nous allons le voir ci-dessous plus en détail.

A. Actes principaux

Mais on peut d'ores et déjà souligner que toute l'activité est réglementée :

19. par **quatre lois principales** :

⇒ La Loi no. 7258 régissant l'organisation des paris et les jeux de hasard en Football et dans les autres branches du sport.

⇒ La Loi no. 5738 régissant la gestion des paris mutuels et de ceux de probabilité fixe organisés en matière sportive par des personnes juridiques privées.

⇒ La Loi no. 5602 portant sur la distribution du revenu provenant des paris et jeux de hasard ainsi que sur l'imposition de ce revenu.

⇒ La Loi no. 5149 visant à combattre la violence et les désordres lors des activités sportives.

20. Et par **trois règlements principaux** édictés par La Direction nationale du Sport Toto:

⇒ Le règlement d'application régissant les paris mutuels et ceux de probabilité fixe organisés en matière sportive.

⇒ Le règlement d'application no. 11775 régissant la distribution du revenu provenant des activités gérées par la Direction du Sport Toto.

⇒ Le règlement no. 12928 de la Direction du Sport Toto déterminant les droits attribués aux clubs pour avoir prêté leurs noms.

21. Ainsi que par une **réglementation spéciale concernant « İDDAA »** (= système de jeux en matière sportive basé sur la probabilité fixe).

22. Il existe également d'autres textes légaux régissant indirectement la matière en général, comme par exemple :

⇒ La Loi no. 3289 portant sur l'organisation ainsi que sur les droits et obligations de la Direction Générale du Sport et de la Jeunesse (GSGM).

⇒ La Loi no. 5894 portant sur la fondation ainsi que sur les droits et obligations de la Fédération Turque de Football (TFF).

B. Modifications législatives majeures intervenues depuis 2007

23. L'année 2007 constitue en Turquie une date charnière dans l'évolution de la situation légale en la matière. En effet, l'augmentation très sensible du produit en provenance du système de jeux « İDDAA » a aiguisé l'appétit des instances gouvernementales cherchant des revenus supplémentaires pour l'Etat.

A partir de l'année 2007, l'Etat est intervenu massivement dans ce domaine exploitant la surveillance étatique existant pour tirer les avantages d'un marché totalement fermé. Une autre raison qui a poussé l'Etat à intervenir était la nécessité de légiférer en vue de mettre de l'ordre dans ce domaine où il régnait un certain désordre (matches truqués, sites illégaux).

I. Chronique de différentes étapes

Pour comprendre et tracer l'évolution de la législation turque qui régit actuellement l'organisation des paris sportifs ainsi que la distribution du revenu en provenance de ceux-ci, il convient de se référer dès lors en particulier aux modifications législatives suivantes qui ont été introduites par l'Etat depuis 2007 :

24. L'augmentation du taux d'imposition de 3% à 5 % de l'impôt frappant le produit global brut qui provient des jeux de hasard dans le sport, en particulier dans le football professionnel (sauf les courses de chevaux). (La Loi no. 5602 du 14.03.2007 = **ŞOV / Şans Oyunları Vergisi** = Impôt frappant les jeux de hasard).

Par la même loi, le taux applicable aux jeux de hasard dans les courses de chevaux a été fixé à 7%. Quant au taux concernant la Loterie Nationale (hors sport), il a été élevé à 10 %.

Il convient de signaler que les parts à distribuer aux clubs de football sur le produit global provenant des jeux de hasard étaient calculées, à l'origine, sur le solde net qui restait après la soustraction de l'impôt ŞOV du produit global brut (= l'assiette du produit net à distribuer).

Par la suite, l'Etat a encore diminué ladite assiette en stipulant que non seulement l'impôt ŞOV, mais aussi la TVA devait être déduite du produit global afin de déterminer le produit net à distribuer aux clubs (modification du 14.03.2009 du règlement no.12928 de la Direction du Sport Toto portant sur les droits attribués aux clubs).

Cette modification défavorisant économiquement les clubs de football a été fortement critiquée par la Fédération Turque de Football (TFF) ainsi que par la Fondation créée par les clubs de football (Klüpler Birliđi Vakfı). Afin de défendre les intérêts des clubs de football professionnel, elles ont rapidement réagi et demandé, en même temps, l'introduction de plusieurs nouvelles modifications légales et réglementaires (cf. infra nos. 34 et ss.).

25. L'élargissement du champ d'application du jeu « İDDAA » aux autres branches du sport autre que le football, par exemple Basket-ball, Volley-ball, Hand-ball, Tennis, Water-polo (modifications du 28.02.2007 de la Loi no. 5738 et le règlement d'application du 28.02.2009 régissant les paris mutuels et ceux de probabilité fixe organisés en matière sportive).

Ces modifications législatives n'ont pas non plus trouvé un accueil favorable auprès des clubs de football qui ont demandé la restriction de la place réservée aux autres branches de sport dans les coupons du jeu « İDDAA » (cf. infra no. 34.5).

26. En considérant que l'attractivité et la part du marché de football créaient l'essentiel du revenu du système de jeu « İDDAA », les clubs de football professionnel ne voyaient pas en effet d'un bon oeil la participation des autres branches au produit de ce pari sportif.

Pour cette raison, ils ont réclamé l'encrage dans la loi d'un taux minimal de la part à attribuer aux clubs de football professionnel pour ne plus subir ultérieurement une modification par les biais des décisions internes de la Direction du Sport Toto. Le taux proposé était de 15 % calculé sur le revenu net des jeux « İDDAA » (cf. infra no.35.4).

27. L'interdiction des paris sportifs illégaux (en particulier les jeux effectués par voie d'internet) en prévoyant des sanctions pénales à l'endroit des personnes physiques ou morales qui organisent et soutiennent de tels jeux (La Loi no. 7258 régissant l'organisation des paris et les jeux de hasard en Football et dans les autres branches du sport, modifiée par la Loi no.5583 du 22.02.2007).

Le but de cette interdiction était d'empêcher les opérateurs qui n'ont pas obtenu une autorisation (licence) auprès de la Direction du Sport Toto ou des deux autres organismes leur permettant d'organiser les paris sportifs en démarchant sur place ou à distance les parieurs qui se trouvent sur le territoire turc (art.5 la Loi no.5583 du 22.02.2007).

L'interdiction visait essentiellement les jeux effectués par voie d'internet depuis l'étranger en ligne.

27.1. C'est ainsi qu'en plus de la sanction de l'interdiction d'opérer sur le territoire turc, les peines d'emprisonnement allant de 2 à 5 ans et les amendes-jour lourdes ont été prévues à l'encontre des contrevenants. (cf. *Turquie contre les règles de poker en ligne et jeu d'argent en ligne* in : www.pokerpages.com du 10 janvier 2007).

En application de ces dispositions, il y a même eu des arrestations et la procédure judiciaire entamée en mai 2008 lors du passage en Turquie des agents de l'opérateur Sportingbet qui organisait, sans licence, par voie d'internet depuis l'étranger, les paris sportifs à l'attention des habitants de la Turquie, notamment en football.

Ces arrestations ont largement défrayé au cours des années 2008–2009 la chronique aussi bien en Turquie qu'à l'étranger (cf. Article de Gambling Compliance Ltd du 27.1.2009).

27.2. Par ailleurs, sur la base de ces dispositions, plusieurs sites internet de paris sportifs ont été interdits en Turquie et se sont vus bloquer l'accès à leur site depuis le territoire turc.

En effet, selon les estimations publiées en 2007 déjà, il existerait dans le pays 400'000 parieurs utilisant les sites étrangers (considérés illégaux) dont les mises totalisant une part de marché de USD 1 mia., hors contrôle étatique. Cette part de marché serait gérée par un système de vente souterrain constitué de 40 points de vente principaux et de 250 points de vente secondaires. Le lieu de prédilection serait les départements turcs se trouvant au sud-est du pays habités essentiellement par une population kurde.

27.3. C'est ainsi que l'avenir de l'offre de Lottomatica de joint-venture établie dans le but d'organiser la loterie a été mise en doute après que sa société partenaire turque ait vu ses avoirs gelés par les autorités fiscales du pays (cf. Article de Gambling Compliance Ltd du 23 mars 2009).

27.4. Un autre article publié par Gambling Compliance Ltd déjà en 2007 (cf. Article du 6 mars 2007) disait ceci « *Il n'est pas surprenant que bookmaker en ligne autrichienne, Bwin Interactive Entertainment, a récemment annoncé son retrait du marché turc des paris et des jeux, avec effet immédiat. Selon le communiqué de presse publié par les bookmakers, la Turquie a constitué de 6 pour cent des affaires de l'entreprise, mais à la fin du mois dernier, la situation juridique du pays s'est détériorée de façon significative et a conduit à l'adoption de nouvelles lois anti-jeux qu'un expert a qualifiées des plus autoritaires dans le monde occidental* ».

27.5. Le même journal publiait deux mois plus tard que « *le bookmaker en ligne autrichienne, Bwin Interactive Entertainment* », a été forcé de retirer ses produits de jeu en ligne de la Turquie en raison de l'incertitude réglementaire et des difficultés opérationnelles qui régnaient dans le pays (cf. Article de GamblingCompliance Ltd du 15 mai 2007).

28. L'abolition par un décret gouvernemental datée du 06.08.2008, du règlement d'application régissant les paris mutuels organisés en matière footballistique.

Cela a eu pour conséquence que la Fédération Turque de Football (TFF) n'avait plus la possibilité d'avoir un siège permanent au sein du Conseil de gestion de l'organisme du Sport Toto.

Il existe donc actuellement un vide juridique quant à connaître la composition et le fonctionnement du Conseil de gestion de l'organisme du Sport Toto ainsi que le rôle à jouer par le plus grand acteur des jeux dans le domaine du football, à savoir les clubs professionnels.

29. L'abaissement de 10 % à 5 % de la part attribuée à la Direction Générale du Sport et de la Jeunesse (GSGM) dans le produit global net obtenu grâce à l'organisation des jeux de Sport Toto (art. 9, lettre ç du Règlement no. 11775 régissant la distribution du produit provenant des activités gérées par la Direction du Sport Toto).

29.1. Pour mémoire, nous signalons qu'en Turquie la Direction Générale du Sport et de la Jeunesse (GSGM) est un organisme d'Etat, rattaché au Ministère du sport, et chargé de coordonner, de développer et de superviser toute activité sportive en Turquie. Elle bénéficie non seulement du soutien financier de l'Etat, mais également des revenus en provenance du Sport Toto.

Ses fonctionnaires sont désignés par l'Etat et soumis à la surveillance de ce dernier.

29.2. En Turquie, l'organisation, le financement ainsi que le fonctionnement des activités sportives dans le domaine du football et dans toutes les grandes branches du sport ont cependant été, ces dernières années, confiés aux associations sportives des branches respectives en recouvrant ainsi une certaine autonomie vis-à-vis de l'Etat. (cf. l'Arrêt du 2 juillet 2009 de la Cour constitutionnelle turque).

Le rôle et l'influence de la Direction Générale du Sport et de la Jeunesse (GSGM) continuent néanmoins d'être importants surtout dans les domaines où l'Etat se réserve le monopole du principe général d'interdiction, tels que les paris (www.tumspor.com; article du 18 mars 2010).

En dernier lieu, il convient de citer un article publié à l'étranger afin d'illustrer l'attitude rigide de l'Etat, voire les rumeurs de copinage lors de l'attribution des autorisations ou lorsqu'il s'agit de la privatisation « *Le projet de privatisation de la loterie nationale de la Turquie a été abandonné du fait que les deux offres restantes ne correspondaient pas aux critères minimaux d'évaluation par les autorités turques pour la conclusion d'un contrat de loterie de dix ans* » (cf. Turquie offre des loteries bidons / Article de Gambling Compliance Ltd du 8 mai 2009, par James Kilsby).

II. Travaux de privatisation

30. En effet, en vertu de la Loi no. 4971 du 01.08.2003, les travaux de privatisation avaient été engagés sur le plan légal. Toutefois, aucune réalisation en direction d'une privatisation n'a pu voir jour jusqu'au 01.04.2007, date d'entrée en vigueur de la Loi no. 5602 portant sur le principe de privatisation. Un règlement indiquant le détail d'une telle privatisation a été également promulgué le 15.10.2008.

Signalons pour terminer que le dernier appel d'offre visant à privatiser les jeux de hasard par le biais de l'attribution d'une licence a été organisé le 07.05.2009. Mais aucune offre n'a été retenue par l'organe étatique qui décide des privations sous prétexte que le prix visé par l'appel d'offre en question n'a pas été atteint par aucune des offres présentées (cf <http://www.millipiyango.gov.tr/ozellestirme.html>).

Chapitre 2 **Situation économique actuelle dans le cadre de « IDDAA »**

§ 1 « Iddaa »

31. Après avoir étudié l'évolution historique et la situation légale actuelle en matière des paris sportifs en Turquie, nous allons jeter dans ce chapitre un coup d'œil à la situation économique qui existe actuellement au sein du système de jeu « IDDAA » qui, nous l'avons vu, est le pari sportif le plus important générant le plus grand revenu dans le pays.

Par la même occasion, nous allons comparer la répartition du revenu entre différents bénéficiaires dans cette branche en prenant les chiffres en trois périodes représentatives, à savoir la situation actuelle, la période 2007-2009 et celle antérieure à 2007.

Une comparaison entre la réglementation actuelle et la réglementation antérieure à 2007 du point de vue des parts revenant aux clubs de football professionnel dans le revenu de « IDDAA » est aussi indiquée dans un tableau (= la péjoration des parts des clubs).

Comme il a été brièvement question plus haut, ladite péjoration a engendré des réactions et de nouvelles attentes de la part des clubs de football professionnel. Ce que nous allons voir en dernier lieu.

32. Cela dit, sans aller plus loin, il convient de rappeler ici les performances des ventes de « IDDAA » et celles des autres jeux organisés par trois acteurs qui sont autorisés par l'Etat (Courses de chevaux, Sport Toto et Milli Piyango) sur l'ensemble du marché des jeux de hasard et des paris sportifs en Turquie :

- Selon les chiffres en notre possession (résultats 2008) au moment de la rédaction du présent article, le marché turc des jeux de hasard et des paris sportifs présentait un gâteau total de TL 6,5 mia. de chiffres d'affaires (env. USD 4,5 mia.).

- Les 35 % de ce montant étaient générés par le seul jeu de « IDDAA » (USD 1,6 mia.). Ce système de jeu a atteint ce chiffre progressivement en passant de USD 988 mio. en 2005 à USD 1.6 mia. 3 ans après.

- Les points de vente proposant les jeux organisés par ces trois organismes atteignaient pour la même période le nombre de 10'000 unités réparties sur l'ensemble du pays dont la moitié était réservée au jeu « IDDAA ».

33. Les jeux légaux turcs de paris en ligne, la plate-forme électronique « bilyoner.com » avec l'autre plate-forme électronique permettant de jouer le jeu IDDAA, « nesine.com », totalisaient, en 2008, les 13 % du marché (cf. ISA – GUIDE 29.03.2008).

La répartition du produit " IDDAA" sur la base d'un revenu de 1 milliard livres turques

Tableau 1

Comparaison selon la situation actuelle, la période 2007-2009 et celle antérieure à 2007

Chiffres en livres turques (TL)
1 livre turque = 0.7 USD

PRODUIT GLOBAL	1.000.000.000,00	
TVA	152.542.370,00	18%
ŞOV (l'impôt sur les jeux)	42.372.880,00	(%5) Après déduction de la TVA
Produit après TVA	847.457.630,00	
Produit après TVA + ŞOV	805.084.740,00	
1- PARTS DES CLUBS (Situation actuelle)	80.508.470,00	
2- PARTS DES CLUBS (2007-2009)	84.745.763,00	
3- PARTS DES CLUBS (Avant 2007)	97.000.000,00	

Tableau 2

Comparaison de la réglementation actuelle à la réglementation
antérieure à 2007

	Répartition du produit selon la réglementation actuelle	Répartition du produit selon la réglementation antérieure à 2007
	1.000.000.000.- TL	1.000.000.000.- TL
PART DE L'ETAT	328.734.100,00 TL	184.657.460,00 TL
PART DES CLUBS	80.508.470,00 TL	97.000.000,00 TL
COMMISSIONS AGENT GENERAL	11.864.400,00 TL	162.967.020,00 TL
COMMISSIONS DES AGENTS	80.508.470,00 TL	73.983.050,00 TL
GAINS DISTRIBUES	499.999.630 TL	481.392.470,00 TL

§ 2 Attentes des clubs de football professionnel

(Exprimées conjointement par la Fédération Turque de Football (TFF) et par la Fondation de l'Union des clubs turcs de football professionnel)

34. En schématisant un peu, il est possible de résumer ci-après l'atmosphère et l'attentisme qui prévalent actuellement au sein de la branche de football professionnel en Turquie. Cette situation est traduite dans les faits sous forme de demandes adressées au gouvernement, formulées conjointement par la Fédération Turque de Football (TFF) et par la Fondation de l'Union des clubs turcs de football professionnel.

35. En effet, par le biais du rapport de la TFF du 16 avril 2009, adressé au gouvernement, ces deux institutions ont demandé la réalisation des points suivants :

35.1. Garantir la transparence et l'exactitude dans les chiffres relatifs aux années 2006 – 2007 – 2008 et 2009 en ce qui concerne le produit global provenant du jeu « IDDAA » ainsi que dans sa répartition.

35.2. Etablir des règles plus objectives de façon à permettre de développer la part du marché du jeu « IDDAA ».

35.3. Harmoniser la terminologie dans différents textes législatifs servant à déterminer l'assiette du revenu du jeu « IDDAA » à distribuer aux clubs (ex : *produit / produit net / produit après déduction de la TVA / produit après déduction des TVA et ŞOV, etc.)*

35.4. Assurer, par une réglementation législative, la part des clubs de football professionnel comme étant au minimum de 15% , calculée sur le chiffre d'affaires brut –TVA. Mais non pas de 15% sur le chiffre d'affaires brut –TVA - ŞOV.

35.5. Restreindre la place réservée aux autres branches de sport dans les coupons du jeu « IDDAA » étant donné le fait que le spectacle et le revenu sont principalement créés par le football. Ceci afin d'éviter une péjoration de la situation des clubs de football.

Comme nous l'avons vu, les clubs de football professionnel ne voyaient pas d'un bon oeil la participation des autres branches du sport au produit de ce pari sportif essentiellement joué par les parieurs sur le football.

La TFF, en arguant dans son rapport du 16 avril 2009 que l'attractivité du football créait l'essentiel du revenu du système de jeu « İDDAA », a exigé que dans le jeu « İDDAA », la place réservée aux autres branches du sport que celles du football soit d'une dimension réduite.

35.6. Attribuer deux sièges permanents à la Fédération Turque de Football (TFF) ainsi qu'un siège permanent à la Fondation de l'Union des clubs turcs de football professionnel (Klüpler Birliđi Vakfı) au sein du Conseil de gestion de l'organisme du Sport Toto afin de solidifier la position de la TFF pour lui permettre de remplir l'obligation légale qui lui incombe de développer le football turc.

L'abolition par un décret gouvernemental datée du 06.08.2008, du règlement d'application régissant les paris mutuels organisés en matière footballistique a eu en effet pour conséquence que la Fédération turque de football (TFF) n'ait plus la possibilité d'avoir un siège permanent au sein du Conseil de gestion de l'organisme du Sport Toto.

C'est la raison pour laquelle, lesdits clubs ont réclamé l'attribution, par voie légale, d'au moins 3 sièges sur 5 qui existent au sein du Conseil de gestion de l'organisme du Sport Toto, à leurs représentants cités ci-dessus.

Selon eux, cette modification devrait intervenir, en insérant une disposition rédigée dans ce sens, dans la Loi no. 7258 qui régit l'organisation des paris et les jeux de hasard en Football et dans les autres branches du sport.

Il convient de rappeler justement à cet égard que c'est le Conseil de gestion de l'organisme du Sport Toto qui détermine les pourcentages de toutes les parts à distribuer sur le revenu du Sport Toto.

Chapitre 4 **Appréciations**

36. Il est temps maintenant d'apporter une appréciation critique sur l'état actuel de la législation turque en matière de paris sportifs.

Cet aspect nous emmènera en même temps à considérer si et dans quelle mesure la législation nationale turque pourra-t-elle résister dans son état actuel au droit communautaire en cas d'une éventuelle adhésion de la Turquie à l'Union européenne (UE) ?

Mais avant cela, il importe de fournir quelques appréciations d'ordre économique et social.

§ 1 Sur le plan économique et social

37. Une première constatation qui s'impose dans ce domaine est celle de la pleine expansion du nombre des parieurs ainsi que du revenu engendré par l'exploitation de paris sportifs, notamment dans le cadre du système de jeu « IDDAA ».

En dépit de cette évolution, on peut aisément affirmer qu'en Turquie le niveau du revenu global provenant de l'exploitation des paris sportifs est encore insuffisant eu égard à la grandeur du marché existant.

L'insuffisance de l'offre contribue sûrement à cet état de choses.

Le marché footballistique turc occupe en effet la sixième place si l'on prend en considération le championnat professionnel de la première division (Türkcell Süper Lig) avec ses 18 équipes et 496 joueurs (état 2009) totalisant une valeur de marché de USD 1 mia. et ce, juste après les marchés footballistique des pays comme l'Espagne, l'Angleterre, l'Allemagne, la France et l'Italie. De plus, la Turquie compte plus de 75 mio. d'habitants en grande partie constitués par des personnes jeunes fortement intéressées aux jeux de hasard.

Compte tenu de ces faits, le marché turc des paris sportifs demeure proportionnellement en très net recul par rapport à ceux des autres pays pratiquant le même genre d'activité.

En effet, aussi bien l'étendue de l'offre que le niveau du revenu peuvent encore être largement augmentés compte tenu de la taille du marché footballistique turc. En effet, selon les avis publiés en 2009 dans le site officiel de « IDDAA », cet organisme exigeait de la Direction du Sport Toto, organe de surveillance, de décider d'augmenter le nombre des combinaisons à jouer en ligne afin de pouvoir lutter contre la concurrence des sites étrangers de paris, mieux lotis du point de vue des offres (cf. www.iddaa.com.tr).

38. Une autre constatation concerne les couches de population qui pratiquent les paris sportifs. Si l'on fait abstraction des courses de chevaux qui sont essentiellement destinées à une couche aisée, les parieurs dans le domaine du football se recrutent fortement dans les classes pauvres ou moyennes du pays. Ce phénomène se vérifie même dans des régions peu développées du pays (Sud-Est).

Un journaliste français écrivait en effet à cet égard que « *IDDAA est une institution en Turquie, c'est le nom du loto foot local et bien plus encore. Il recueille chaque jour des millions de paris. Encore plus populaire que le loto normal, IDDAA permet de jouer avec presque tous les championnats du monde, les championnats d'Andorre et de Singapour sont présents ! Les turcs aiment parier avec les petites ligues étrangères, même de deuxième ou troisième division car les cotes sont plus importantes. J'ai été plusieurs fois surpris lorsque je disais que je venais de Grenoble et que l'on me répondait qu'il y avait une équipe en deuxième division française* »

39. L'appât du gain provoque dans la société turque non seulement une sorte de gourmandise de l'Etat qui profite de sa situation monopolistique, mais engendre également les violations telles que le truquage des résultats sportifs et l'utilisation des sites en ligne illégaux.

§ 2 Sur l'état de la législation

Ceci étant dit, l'état de la législation turque en matière de paris sportifs présente actuellement un aspect lacunaire.

A. Lacunes

Plusieurs points pourraient être évoqués :

40. Compte tenu du fait que le Code pénal turc, ainsi que la Loi no. 5149 visant à combattre la violence et les désordres lors des activités sportives ne contiennent aucune disposition au sujet de nouvelles violations pénales spécifiques aux paris sportifs, tels que le truquage des résultats sportifs par les tiers et les primes incitatives fournies aux clubs et aux joueurs en vue d'influencer les résultats (match fixing), la législation devrait être complétée à cet égard.

41. Les pouvoirs administratifs pour ouvrir, instruire et poursuivre des procédures de contravention pour exploitation illicite des jeux de hasard attribués à la Direction du Sport Toto et à la GSGM ne sont pas très clairement définis, voire lacunaires.

42. Par les restrictions qu'elle impose, la législation turque ne définit pas avec précision le niveau de la protection recherché de l'ordre public, alors que de telles restrictions devant satisfaire aux conditions qui découlent du principe de la proportionnalité, rendent obligatoire cette précision.

43. Pour être conforme au droit européen, notamment au sujet de la liberté d'établissement et de la libre prestation des services concernant les opérateurs actifs dans l'organisation des paris sportifs, des améliorations législatives devraient être apportées (cf. infra p. 29 et ss.). Il manque aussi des précisions au sujet des mesures à prendre dans ce cadre pour réfréner la dépendance au jeu.

44. Dans le cadre de cette appréciation, on n'arrive pas à voir clairement dans quelle mesure les activités de jeux illégaux pourraient constituer un problème si une expansion des activités autorisées et réglementées étaient de nature à remédier à un tel problème.

45. Au sens des dispositions légales turques, il n'est pas très aisé de constater quelle est l'interdiction d'installer en Turquie les jeux électriques, électromécaniques et électroniques, y compris tous les jeux pour ordinateurs, dans tous les lieux publics ou privés.

46. Il n'est pas non plus indiqué clairement la relation entre lesdites interdictions et le problème qu'elles cherchent à résoudre, car ces premières concentrent leur analyse uniquement sur les conséquences négatives de l'usage incontrôlé des appareils de jeux de hasard. Dans ce contexte, il convient de signaler qu'il est possible de mettre en œuvre d'autres formes de contrôle, telle que l'introduction de systèmes spéciaux de protection dans les appareils de jeux techniques ou récréatifs afin qu'il soit impossible de les convertir en jeux de hasard ou encore de disposer d'un système d'alerte (cf. système proposé par Early Warning GmbH).

B. Autres aspects

47. La législation turque est également complexe et disparate. En effet, le même objet (par exemple l'assiette nette des revenus) est traité par plusieurs lois ou règlements et ce, de manière parfois contradictoire. Le lecteur, même averti, se perd assez facilement dans le labyrinthe des dispositions légales, plusieurs d'entre elles traitant le même sujet sans toutefois être coordonnées entre elles.

48. La législation turque est par ailleurs ressentie, comme nous l'avons vu, par les clubs comme étant inéquitable à leur égard (cf. la réponse 29.04.2009 de la Direction du Sport-Toto aux clubs dans le site officiel de « IDDAA »).

49. Enfin, la législation turque n'a pas une systématique permettant de définir légalement les loteries et les paris sportifs. Quant à sa classification dans l'échelle située entre le monopole et la liberté totale d'organiser et exploiter les jeux, les dispositions légales n'en disent rien explicitement laissant le soin aux tribunaux et aux juristes de le déterminer.

50. Qu'il nous soit permis ici de fournir notre version à ces deux sujets à la lumière de la doctrine (cf. Rouiller Claude, Jeux de loteries et paris sportifs professionnels, in Revue de droit administratif et fiscal, Genève, 2004, p. 429 et ss. ; Betting on Sports Events par Papaloukas Marios, Attorney at Law, Assistant Professor of Sports Law, 2009, Grèce - www.sportlaw.gr).

C. Définitions et Résumé

I. Définitions :

51. Sont des loteries toutes les opérations qui offrent, en échange d'un versement ou lors de la conclusion d'un contrat, la chance de réaliser un avantage matériel consistant en un lot, dont l'acquisition, l'importance ou la nature est subordonnée *d'après un plan*, au hasard d'un tirage de titres ou de numéros ou de quelques procédés analogues.

Les paris sont en revanche des jeux de hasard qui ne sont pas exploités dans des maisons de jeux, *auxquels prennent part plusieurs joueurs et dans lesquels le résultat dépend du pronostic émis sur l'issue d'une manifestation ou d'un événement.*

II. Du monopole à la liberté totale ?

52. En Turquie, les jeux de hasard et les paris sportifs sont soumis à un principe général d'interdiction, l'État s'étant réservé la possibilité d'autoriser, selon le régime qu'il estime le plus approprié, l'exploitation directe d'un ou de plusieurs jeux par un organisme de l'État, ou par un organisme qui dépend directement de celui-ci, ou de concéder l'exploitation de tels jeux à des entités privées à but lucratif ou non, par appels d'offres effectués en application du code de procédure administrative.

Au sujet de la classification d'une législation dans l'échelle située entre le monopole et la liberté totale d'organiser et d'exploiter les jeux, il est permis de dire que théoriquement il existe quatre éventualités :

- le monopole d'Etat (exploitation directe),
- l'octroi des licences sous contrôle d'Etat et certaines conditions,
- l'octroi des licences avec une procédure formelle permettant d'organiser, d'exploiter librement les jeux, de récolter l'argent pour son propre compte et de mettre à la disposition des gagnants la valeur des prix (privatisation),
- la liberté totale d'organiser les jeux.

53. A notre sens, la législation turque se situe actuellement entre le monopole d'Etat (Loterie nationale) et le système d'octroi des licences sous contrôle d'Etat et certaines conditions (Sport-Toto, IDDAA, Courses des chevaux). Au sujet du système de jeu « IDDAA » notamment, il y a eu en Turquie ces dernières années plusieurs tentatives de passer du 2^{ème} stade au 3^{ème} qui est celui de l'octroi des licences avec une procédure formelle permettant d'organiser et d'exploiter librement les jeux. Toutefois, comme nous allons le voir, ces tentatives ont jusqu'à maintenant été avortées par l'Etat, mais aussi en raison de la réaction des parties d'opposition prétendant que le gouvernement agissait de manière partielle en faveur d'une seule société privée.

§ 3 Sur l'état de la jurisprudence

54. A notre connaissance, il n'existe aucune jurisprudence récente, prononcée au cours de la période moderne de l'Etat turque, dans le cadre de la législation en matière de paris sportifs au sujet de l'encadrement de la compétence de l'Etat, si l'on fait exception des arrestations opérées sur le plan pénal en violation des dispositions générales du code pénal.

En effet, les cas d'application des articles 48 et 167 de la Constitution de la république turque, adoptée en 1982, qui consacrent le principe de la liberté de contracter et du libre commerce et qui proclament la sauvegarde de la concurrence comme une des tâches essentielles de l'Etat dans une économie de marché, pourraient être l'origine d'une telle jurisprudence.

De plus, la Loi No. 4054 du 07.12.1994 (La Loi sur les cartels) qui contient des instruments pour lutter contre les conséquences nuisibles des cartels et les autres restrictions de la concurrence et qui interdit à toute entreprise d'occuper une position dominante dans le marché, pourrait également trouver l'application en la matière.

Mais il n'en est rien. Ces dispositions n'ont pas donné lieu à une jurisprudence dans le domaine qui nous intéresse.

En revanche, la portée de l'encadrement de la compétence des États membres en matière de jeux d'argent a déjà donné lieu à une jurisprudence relativement abondante et elle continue de susciter de nombreuses interrogations au sein de l'UE (cf. en particulier : Temple, J., Lang, European Union Law Rules on State measures Restricting Competition, 2003, Finnish Yearbook of European Law (http://www.gclc.coleurop.be/documents/288536_2.pdf) ; Betting on Sports Events par Papaloukas Marios, Attorney at Law, Assistant Professor of Sports Law, 2009, Grèce - www.sportlaw.gr ; Papadopoulos Thomas, The evolution of the European Court of Justice's cas law on gambling and sport betting, 2008, Athènes).

Ceci nous emmène maintenant à étudier brièvement dans quelle mesure la législation nationale turque serait-elle conforme dans son état actuel au droit communautaire si la Turquie adhéra à l'Union européenne (UE) ?

§ 4 Législation turque en matière de paris sportifs pourrait-elle résister au droit communautaire ?

55. Les considérations qui suivent ont pour objet de permettre d'apprécier la conformité de la législation turque en cette matière avec les règles du traité CE relatives à la libre prestation des services. Il s'agit essentiellement des règles légales visant à faire interdire aux sociétés étrangères de proposer sur leur site Internet aux personnes résidant en Turquie des jeux d'argent pour lesquels elles ne disposent pas de licence.

56. A ce sujet, il convient de signaler que la jurisprudence de la Cour de Justice de la Communauté Européenne (CJCE) a, depuis un certain temps déjà, évolué, pour devenir, au début, peu accommodante aux Etats qui ont instauré une législation restrictive.

Dans un premier temps, pour des raisons d'intérêt général (protection de l'ordre public et social), la CJCE a admis que les législations nationales puissent comporter certaines restrictions à la libre prestation de services en matière de prise de paris sportifs, compte-tenu de la nature particulière de l'activité. Ainsi, les Etats membres ont pu se voir reconnaître une certaine latitude pour instaurer des mesures restrictives, sous réserve qu'elles soient en rapport avec l'objectif poursuivi, et qu'elles demeurent proportionnées et qu'elles ne soient pas discriminatoires (cf. Emiliou, N., *The Principle of Proportionality in European Law: A Comparative Study*, (1996), Kluwer Law International).

Toutefois avec l'arrêt Gambelli rendu en 2003 (C -243/01, 6 nov.2003), et surtout l'arrêt Placanica de 2007 (C-338/04, C-359/04 et C-360/04 , 6 mars 2007), le juge communautaire a mis en cause les restrictions instaurées par les Etats membres en la matière.

Ce durcissement est apparu avec le développement des paris via internet, et l'installation de mandataires agissant pour le compte de sociétés établies dans un autre Etat, qui se sont heurtés aux dispositions restrictives nationales comme ce fût également le cas, nous l'avons vu, en Turquie (cf. supra no. 27).

57. Néanmoins depuis un arrêt récent rendu par la CJCE le 8 septembre 2009, (arrêt Bwin, C-42/07) le juge communautaire semble maintenant opérer un certain revirement en accordant à nouveau aux Etats la latitude de légiférer en la matière dans les limites du droit communautaire.

En l'espèce, il s'agissait des restrictions imposées par une législation nationale (le Portugal) à l'offre des jeux de hasard en ligne fournie par un opérateur privé (Société Bwin International Ltd.) qui est établi dans un autre État membre.

Dans cet arrêt, la Cour n'exige pas une ouverture totale du marché des jeux et paris sportifs. Elle accepte un compromis en déclarant en effet que

«l'article 49 CE ne s'oppose pas à une réglementation d'un État membre qui interdit à des opérateurs, établis dans d'autres États membres, où ils fournissent légalement des services analogues, de proposer des jeux de hasard par l'Internet sur le territoire dudit État membre ».

Il découle de la lecture de cet arrêt que les limites du droit communautaire qui sont imposées aux Etats dans leur latitude de légiférer en la matière sont, toujours et encore, avant tout les principes de la proportionnalité et de la non discrimination. Citons certains passages de l'arrêt :

« Toutefois, les restrictions qu'ils imposent doivent satisfaire aux conditions qui ressortent de la jurisprudence de la Cour en ce qui concerne leur proportionnalité.....

Par conséquent, il convient d'examiner en l'espèce notamment si la restriction de l'offre des jeux de hasard par l'Internet imposée par la législation nationale en cause au principal est propre à garantir la réalisation d'un ou de plusieurs objectifs invoqués par l'État membre concerné et si elle ne va pas au-delà de ce qui est nécessaire pour l'atteindre. En tout état de cause, ces restrictions doivent être appliquées de manière non discriminatoire » (considérants nos. 59 et 60 de l'arrêt).

« la restriction en cause peut, eu égard aux particularités liées à l'offre de jeux de hasard par l'Internet, être considérée comme justifiée par l'objectif de lutte contre la fraude et la criminalité » (considérant no. 72 de l'arrêt).

58. Ceci dit, à la lecture de tous ces arrêts, anciens ou nouveaux, il est loisible d'affirmer que le droit européen s'accommoderait avec un système d'opérateur unique dans l'objectif de combattre contre la fraude et la criminalité en respectant les limites du droit communautaire. Il existe néanmoins une hésitation quant à savoir si cet opérateur unique pourrait-il demeurer dans un système de monopole d'Etat (arrêt Bwin) ou dans un système d'octroi des licences (arrêt Placanica), dans les deux cas en respectant bien entendu toujours les limites du droit communautaire ?

La directive européenne relative aux services du 12 décembre 2006 n'est pas étrangère à cette évolution. En effet, ladite directive a exclu explicitement de son champ d'application « *les activités de jeux d'argent impliquant des mises ayant une valeur monétaire dans les jeux de hasard, y compris les loteries, les casinos et les transactions portant sur les paris* ».

59. Ceci dit, il existe actuellement deux cas (néerlandais) devant la CJCE ayant trait, dans le domaine des jeux de hasard, à la fois à la question de l'acceptabilité de l'opérateur unique et à celle qui est posée ci-dessus, à savoir si l'octroi d'un agrément au profit de l'opérateur unique devrait être accordé à un opérateur public ou si un opérateur privé pourrait-il aussi bénéficier de tel agrément (Affaire : The Sporting Exchange Ltd, agissant sous le nom Betfair - C-203/08 ; Affaire : Ladbrokes Betting & Gaming Ltd, Ladbrokes International Ltd. C-258/08) ?

Il convient de citer ici en résumé les conclusions de l'Avocat général établies dans le cadre de ces deux cas similaires et réunis pour les circonstances :

l'Avocat général admet et confirme d'abord la prémisse selon laquelle l'octroi, par un État membre, du droit exclusif d'exploiter un jeu d'argent à un seul opérateur peut être compatible avec le droit communautaire.

La suite des conclusions de l'Avocat général pourrait être résumée ainsi (extraits tirés des deux affaires néerlandais citées ci-dessus) :

« Une réglementation d'un État membre restreignant la fourniture de jeux d'argent qui vise à réfréner l'assuétude au jeu et de lutter contre la fraude, et qui atteint effectivement ces deux objectifs, elle doit être considérée comme poursuivant lesdits objectifs de manière cohérente et systématique, même si le ou les titulaires du droit exclusif de fournir des jeux sont autorisés à rendre leur offre attrayante en introduisant de nouveaux jeux et en recourant à la publicité.

Le juge national, après avoir constaté que sa législation est conforme à l'article 49 CE, n'est pas tenu de vérifier, dans chaque cas concret d'application, qu'une mesure destinée à assurer le respect de cette législation, telle qu'une injonction à un opérateur économique de rendre inaccessible aux personnes résidant sur le territoire national son site Internet proposant des jeux d'argent, est apte à atteindre les objectifs poursuivis par ladite législation et est proportionnée, dès lors que cette mesure d'exécution se limite strictement à assurer le respect de cette législation.

La réponse à cette interrogation ne saurait être différente selon que la mesure en cause est demandée par l'autorité publique ou bien par une personne privée, dans le cadre d'un litige entre personnes privées.

L'article 49 CE doit être interprété en ce sens qu'il ne s'oppose pas à une réglementation d'un État membre qui soumet l'organisation et la promotion des jeux de hasard à un régime d'exclusivité en faveur d'un seul opérateur et qui interdit à tout autre opérateur, y compris à un opérateur établi dans un autre État membre, de proposer, par Internet, sur le territoire du premier État membre, des services relevant dudit régime.

L'article 49 CE doit être interprété en ce sens que le principe d'égalité de traitement et l'obligation de transparence qui en découle sont applicables aux procédures d'octroi et de renouvellement d'agrément au profit d'un opérateur unique dans le domaine des jeux de hasard, pour autant qu'il ne s'agit pas d'un opérateur public dont la gestion est soumise à la surveillance directe de l'État ou d'un opérateur privé sur les activités duquel les pouvoirs publics sont en mesure d'exercer un contrôle étroit ».

60. Après avoir parcouru ces conclusions, il nous apparaît que la jurisprudence de la CJCE devient de plus en plus claire répondant à plusieurs questions posées jusqu'alors.

Le domaine est cependant complexe. D'autres problèmes et les questions peuvent surgir, comme par exemple : si et dans quelle mesure pourraient-elles continuer à s'appliquer pendant une période transitoire, les réglementations nationales relatives à un monopole d'État sur les paris sportifs qui comportent des restrictions illicites à la liberté d'établissement et à la libre prestation des services garanties par les articles 43 et 49 CE sans pour autant pouvoir contribuer à limiter les activités de paris d'une manière cohérente et systématique conformément à la jurisprudence de la Cour ?

61. Quant à la question de savoir si la législation turque en son état actuel pourrait résister ou non au droit communautaire, il importe de répondre de la manière suivante :

A notre sens, la législation actuelle de la Turquie en matière de paris sportifs n'est pas entièrement conforme au droit communautaire si l'on examine cette question à la lumière de chacune des exigences posées par la jurisprudence de la Cour de Justice de la Communauté Européenne.

La Turquie n'étant pas encore membre de l'UE, elle devrait avant l'adhésion et ce, pendant la période de négociation, adapter sa législation au droit communautaire. Cela aurait lieu au fur et à mesure de l'ouverture de chacun des chapitres pendant la période de négociation entre elle et l'UE. La Turquie ne pourrait donc pas faire valoir le bénéfice d'une période transitoire.

L'aspect de la réglementation par l'Etat et celui de l'opérateur unique existant dans ce domaine ne poseront pas trop de problèmes.

Au niveau de la proportionnalité et l'égalité de traitement en revanche, les dispositions légales ainsi que la pratique actuelle devraient cependant être rendues conformes à la liberté d'établissement et à la libre prestation des services garanties par les articles 43 et 49 CE en ce qu'elles « contribuent à limiter les activités de paris d'une manière cohérente et systématique ».

Par ailleurs, le fait de considérer les paris sportifs comme une source de revenu lucrative pour l'Etat devrait être modifié, l'accent étant mis sur « le but de réfréner la dépendance aux jeux de hasard ainsi qu'à lutter contre la fraude tout en essayant de rendre attrayante les offres sur le marché en introduisant de nouveaux jeux et en recourant à la publicité ».

Le pouvoir intégrateur du droit communautaire devrait ainsi trouver à cette occasion une nouvelle preuve de son efficacité.

Chapitre 5 **Conclusions** **(Evolution et enjeux)**

62. Nous arrivons par ce biais à nos conclusions générales.

Dans cette rubrique, nous allons résumer l'évolution attendue ainsi que les enjeux encourus en Turquie ces prochaines années dans le domaine des jeux de hasard et les paris sportifs.

Il est loisible de regrouper ces conclusions sous cinq points :

§ 1 Améliorations législatives sont attendues

63. Dans un pays où la majorité des gens, même s'ils montrent le contraire par leurs actes, pensent que la religion interdit les jeux en raison de leur immoralité, l'Etat qui est dirigé par les islamistes ne peut pas se montrer très clément à l'égard des jeux et casinos. En tout cas dans les apparences, il ne souhaitera pas non plus partager le gâteau avec les « étrangers ».

Toutefois, en raison des conditions extérieures et intérieures qui lui sont données, l'Etat turc devrait naviguer entre d'une part le besoin de combat contre le truquage des matchs et des sites de paris illégaux et d'autre part celui de l'ouverture et l'agrandissement du marché.

Il devrait aussi habilement négocier les virages dangereux qui mènent vers une législation cohérente, dénuée de lacunes et disparités, sans pour autant perdre le bénéfice juteux provenant de l'organisation des jeux et des paris. Ne l'oublions pas, il devrait agir aussi sans mécontenter le lobby footballistique influent.

64. Quelle serait la priorité du gouvernement actuel dans ce catalogue des mesures législatives à prendre dans les meilleurs délais ?

Dans tous les cas, la lutte contre le truquage des matchs et la cyber-criminalité aura la priorité par rapport à l'instauration des libertés d'établissement et de libre prestation des services dans ce domaine.

Le fait de renoncer à l'appât de gain et l'idée de remplir les caisses ne subiront pas de changements radicaux. Toutefois, en tout cas en deuxième étape, les mesures et améliorations législatives seront adoptées afin de rendre la législation en matière de prise de paris sportifs plus cohérente et d'éliminer les lacunes et disparités dans ce domaine.

§ 2 Meilleures écoutes des clubs

65. Nous l'avons vu qu'il existe des attentes assez pressantes de la part des clubs turcs de football professionnel en matière de prise de paris sportifs, exprimées conjointement par la Fédération Turque de Football et par la Fondation de l'Union des clubs turcs de football professionnel. Il s'agit notamment de l'augmentation et du renforcement des parts des clubs de football professionnel ainsi que l'attribution des sièges permanents au sein du Conseil de gestion de l'organisme du Sport Toto (cf. supra no.35.6).

A notre sens, ces appels seront entendus. Rapidement, à savoir dans l'immédiat, mais aussi à l'avenir, leurs attentes seront satisfaites compte tenu du lobby économique et politique des clubs turcs de football professionnel.

§ 3 Progression des offres et des recettes

66. Une autre évolution rapidement attendue concerne sans autre l'amélioration des offres proposées par le système de jeu « IDDAA » en augmentation des combinaisons et de l'étendue des événements sportifs couverts.

Cela permettrait d'atteindre rapidement le seuil de USD 10 mia. par an dans la réalisation d'un chiffre d'affaires des trois branches exploitées.

En effet, avec le coup de pouce donné, dans leur site web, par les clubs turcs de football professionnel au système de jeu « IDDAA », ainsi que par la conjonction d'autres mesures, telles que mesures pénales contre les jeux illégaux, meilleure publicité, etc. les recettes vont augmenter non seulement dans le cadre du système de jeu « IDDAA », mais aussi au sein du Sport-Toto et des courses de chevaux, sans tenir compte de l'effet de l'augmentation rapide de la population et du peuplement des villes.

§ 4 Utilisation accrue de l'internet

67. Une autre évolution est sans doute la poursuite déjà entamée de l'utilisation accrue de l'internet par les joueurs de paris sportifs. Même si le nombre des institutions offrant la possibilité de jouer en ligne demeure limité, la part du marché de 13% revenant aux jeux en ligne sera largement dépassée atteignant facilement les 20 % dans un chiffre d'affaires qui sera lui-même en forte progression.

La pénétration de l'informatique dans les endroits les plus reculés du pays et l'engouement chez les jeunes pour les jeux par internet amplifieront par ailleurs cette évolution.

§ 5 Ouverture de la voie des Privatisations

68. En 2003 déjà, en vertu de la loi No. 4971, la possibilité, par le biais de l'octroi des licences de 10 ans, d'une privatisation des jeux de hasard avait été encré dans la législation turque. Les règles d'application de cette privatisation ont vu le jour le 15.10.2008. Toutefois, faute de mises suffisamment élevées, l'Etat n'a jusqu'à maintenant pas adjugé à une entreprise privée la gestion et l'organisation des jeux et le droit de récolter les fonds auprès des joueurs pour son propre compte.

69. Il est très probable qu'au cours des années à venir la privatisation de la Loterie nationale, ainsi que du Sport-toto et partant le système de jeu «IDDAA » puissent entrer dans les faits par le biais de l'octroi des licences permettant d'organiser, d'exploiter librement les jeux.

Özgerhan Tolunay

Docteur en droit, avocat
TOLUN Consulting, Sport Law Center
SWITZERLAND / TURKEY

12 / 2009

Summary

EVALUATION ON THE GAMBLING AND BETTING REGULATIONS IN TURKISH SPORTS & EXPECTATIONS OF CLUBS

Sports Betting in Turkey are conducted under State Control and Supervision. The Government has transferred its Sports Betting organisation to a Private Company by making a tender.

In this conference, the Turkish **Betting Regulations** i.e. sports betting and the legislation on the allocation of the profit earned from them will be analyzed (**İddaa, Spor Toto, etc.**) because this legislation has quite a complex structure and includes important deficiencies and contradictions.

As sports activities have developed, important amendments on the legislation have been made in Turkey since 2007. This rather includes tax rates as well as the clubs' royalties.

While the İddaa was only organized for Football games in Turkey, it is now played for Football, Basketball, Motor Sports, Tennis, Volleyball, Handball, Water Polo and other individual and team sports.

In this conference, as well as explaining the penal sanctions foreseen in order to prevent illegal gambling (especially played on the Internet), the figures of the club rights (or shares) as to before 2007, in the 2007-2009 period and 2009 regulations will be stated.

This conference including the legal aspects and marketing point of view in Turkish Sports as a comparative study will be closed with suggestions on amendments that must be done regarding the legislation and the wishes of the Turkish clubs.