

que le Conseil des
glements l'offre
sion européenne.
sard vise une pro-
ntrôle maximales
asard) ainsi que la
loi.

e négatif potentiel
mier lieu, l'addic-
le blanchiment de

État belge ne peut
on est manifeste-
ctions déjà appli-
eux de hasard du
loi du 10 janvier

Chapitre 3

COMMENTAIRE

DE LA RECOMMANDATION

N° 2014/478/UE DE LA COMMISSION

EUROPÉENNE DU 14 JUILLET

2014 RELATIVE À DES PRINCIPES

POUR LA PROTECTION

DES CONSOMMATEURS

ET DES JOUEURS DANS LE CADRE

DES SERVICES DE JEUX D'ARGENT

ET DE HASARD EN LIGNE

ET POUR LA PRÉVENTION DES JEUX

D'ARGENT ET DE HASARD

EN LIGNE CHEZ LES MINEURS

par

Valérie PEANO

Avocat au barreau de Rome, Italie,
Vice-présidente du conseil d'administration de la European Association
for the Studies of Gambling (EASG)

Le 14 juillet 2014, la Commission européenne a adopté une recommandation⁽¹⁾ « relative à des principes pour la protection des consommateurs et des

(1) Recommandation n° 2014/478/UE publiée au *Journal officiel de l'Union européenne* le 19 juillet 2014.

joueurs dans le cadre des services de jeux d'argent et de hasard en ligne et pour la prévention des jeux d'argent et de hasard en ligne chez les mineurs ».

Cette recommandation avait été annoncée par la communication⁽²⁾ de la Commission intitulée « Vers un cadre européen global pour les jeux de hasard en ligne » adoptée le 23 octobre 2012 et indiquée comme son « plan d'action ». Le plan d'action avait exprimé la volonté de la Commission de présenter des recommandations, soit, selon les dispositions du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, des actes sans force obligatoire, relatifs à la protection des consommateurs dans le domaine des services de jeux d'argent et de hasard en ligne⁽³⁾, y compris la protection des mineurs, d'une part, et aux communications commerciales responsables sur ces services, d'autre part. Aujourd'hui, la présente recommandation réunit ces deux prévisions.

Le dessein de la Commission s'explique essentiellement par le constat suivant : les services des jeux d'argent et de hasard en ligne ont bénéficié d'une croissance considérable ces dernières années⁽⁴⁾, favorisée par le progrès technologique et l'accessibilité de l'Internet. Cette croissance pose cependant d'importants défis sociétaux, concernant le développement de troubles chez les joueurs ou d'autres conséquences négatives sur les plans personnel et social⁽⁵⁾.

Or, les politiques de protection de la santé des consommateurs et des joueurs mises en place par les États membres qui ont réglementé l'offre de jeux

(2) Communication (plan d'action) « Vers un cadre européen global pour les jeux de hasard en ligne » publié par la Commission européenne le 23 octobre 2012 (COM (2012)596 final). Ce plan d'action est lui-même le résultat de la consultation publique menée par la Commission en 2011 sur son « Livre vert sur les jeux d'argent et de hasard en ligne dans le marché intérieur ».

(3) Dans sa recommandation, la Commission définit un « service de jeux d'argent et de hasard en ligne », « tout service impliquant une mise ayant une valeur monétaire dans des jeux de hasard, y compris les jeux impliquant un élément d'habileté, tels que les loteries, les jeux de casino, les jeux de poker et les transactions portant sur des paris, qui est fourni à distance par tout moyen, par voie électronique ou par toute autre technologie de facilitation de la communication, à la demande individuelle d'un destinataire de services ».

(4) La Commission indique « les jeux d'argent et de hasard en ligne sont une activité de services qui a rapporté 10,54 milliards d'euros dans l'Union européenne en 2012 ». Dans la section FAQ de son site Internet, la Commission européenne indique : « In 2008, online gambling accounted for annual revenues of €6.16 billion, and available figures projected that figure to double to €13 billion in 2015. National levels of demand vary across the EU. However, with an estimated 6.84 million consumers, in 2012 annual revenues were €10.54 billion » (http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-14-484_fr.htm?locale=fr).

(5) La Commission indique : « On estime qu'entre 0,1 % et 0,8 % de la population adulte générale souffre de troubles associés aux jeux d'argent et de hasard et qu'une fraction supplémentaire de 0,1 % à 2,2 % de cette population a un comportement de jeu potentiellement pathologique ». Cf. : « Gambling: two sides of the same coin - recreational activity and public health problem » (www.alicerap.eu).

d'argent et de hasard en ligne varient sensiblement d'un État à l'autre, voire d'une région à une autre⁽⁶⁾.

Ainsi, s'appuyant sur les échanges du groupe de travail des autorités de régulation nationales créé *ad hoc* afin de recueillir les bonnes pratiques des États membres sur cette matière, la Commission met en avant des principes communs pour améliorer la protection des consommateurs, des joueurs et des mineurs (I) ainsi que pour mieux réglementer les communications commerciales sur les jeux d'argent et de hasard en ligne (II). Toutefois, ce premier pas « vers une protection plus élevée au sein de l'Union européenne » représente sans doute une avancée significative de la régulation européenne des jeux en ligne (III).

I. UN ENCADREMENT UNIFORME DES MESURES DE PROTECTION DES CONSOMMATEURS, DES JOUEURS ET DES MINEURS

L'intervention de la Commission européenne en matière de protection des consommateurs avait été sollicitée par les autres institutions européennes qui ont d'ailleurs démontré, ces dernières années, un intérêt croissant pour le secteur des jeux d'argent et de hasard en ligne : en effet, aussi bien le Parlement européen⁽⁷⁾ que le Comité économique et social européen⁽⁸⁾ avaient invité la Commission à intervenir afin de prévenir le risque de préjudice social ou financier des joueurs et protéger les mineurs face aux jeux d'argent et de hasard en ligne.

Aujourd'hui, la Commission recommande donc aux États membres l'adoption de mesures de protection pour mieux protéger les consommateurs⁽⁹⁾ et les joueurs⁽¹⁰⁾ et afin d'empêcher les mineurs de jouer en ligne, tout en précisant son point de départ : les jeux d'argent et de hasard sont une source de loisir, de divertissement et doivent rester tels quels.

(6) C'est le cas du Land allemand Schleswig-Holstein qui avait adopté, en 2012, une politique de libéralisation des jeux en ligne avec l'octroi de licences contrairement aux quinze autres Länder allemands qui avaient opté pour une politique restrictive de l'offre de jeu. Cette situation a fait l'objet d'un contentieux national et d'un arrêt de la Cour de justice de l'Union européenne du 12 juin 2014, *Digibet et Albers* (C-156/13) qui s'est prononcée sur la compatibilité avec les principes du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne de la coexistence des deux systèmes de régulation au sein d'un État membre.

(7) Résolution du Parlement européen du 10 septembre 2013 sur les jeux d'argent et de hasard en ligne dans le marché intérieur n° P7_TA(2013)0348.

(8) Rapport du Comité économique et social européen n° 2012/2322(INI).

(9) Dans sa recommandation, la Commission définit « consommateur », toute personne physique qui agit à des fins étrangères à ses activités commerciales ou professionnelles.

(10) Dans sa recommandation, la Commission définit « joueur », toute personne physique qui est titulaire d'un compte de joueur auprès d'un opérateur et qui utilise ses services de jeux d'argent et de hasard en ligne.

Dans cet esprit, si la recommandation s'adresse formellement aux États membres, ses dispositions visent directement les opérateurs⁽¹¹⁾ de jeu, qu'ils soient publics ou privés, ainsi que leurs partenaires affiliés.

Les dispositions de la recommandation viennent également compléter l'application de la directive 2005/29/CE⁽¹²⁾ du Parlement européen et du Conseil relative aux pratiques commerciales déloyales des entreprises vis-à-vis des consommateurs dans le marché intérieur et de la directive 93/13/CEE⁽¹³⁾ du Conseil concernant les clauses abusives dans les contrats conclus avec les consommateurs.

A. La protection des consommateurs et des joueurs

Pour faire face à la facilité d'accès des services de jeux d'argent et de hasard en ligne (la Commission indique son accessibilité par ordinateurs, téléphones portables, terminaux de poche, tablettes tactiles et télévision digitale), la Commission entend assurer, par le biais de ses recommandations, un niveau de protection plus élevé en faveur des consommateurs.

En premier lieu, l'institution européenne sollicite une meilleure information du consommateur dès l'accès au site Internet de l'opérateur, de façon à lui permettre une identification complète de celui-ci (siège social ; lieu d'immatriculation ; autorité et numéro d'agrément ; coordonnées de contacts), ainsi que la mise à disposition des détails du rapport contractuel proposé et des règles des jeux et paris.

Cette information doit également inclure des messages dits de « jeu responsable » afin d'informer le consommateur des risques du jeu excessif, des mesures de soutien à sa disposition sur le site et de l'interdiction du jeu aux mineurs.

Pour chacune des mesures recommandées, la Commission fournit des suggestions extrêmement détaillées. Ces mesures répondent et même développent, de façon précise, l'invitation du Parlement européen qui, dans sa récente résolution⁽¹⁴⁾, demandait que soit imposée aux opérateurs de services de jeux d'argent et de hasard en ligne l'obligation d'indiquer, sur leur site Internet, l'autorité de

(11) D'après la recommandation, un opérateur indique « toute personne physique ou morale autorisée à fournir des services de jeux d'argent et de hasard en ligne, et toute personne agissant en son nom ou pour son compte ».

(12) Directive 2005/29/CE du Parlement européen et du Conseil du 11 mai 2005 relative aux pratiques commerciales déloyales des entreprises vis-à-vis des consommateurs dans le marché intérieur et modifiant la directive 84/450/CEE du Conseil et les directives 97/7/CE, 98/27/CE et 2002/65/CE du Parlement européen et du Conseil et le règlement (CE) n° 2006/2004 du Parlement européen et du Conseil (« directive sur les pratiques commerciales déloyales ») (JOUE, L. 149, 11 juin 2005, p. 22).

(13) Directive 93/13/CEE du Conseil du 5 avril 1993 concernant les clauses abusives dans les contrats conclus avec les consommateurs (JOCE, L. 95, 21 avril 1993, p. 29).

(14) *Op. cit.*

réglementation compétente ainsi que d'y faire figurer un avertissement à l'intention des mineurs.

Aussi, la Commission exhorte-t-elle les États membres à promouvoir des campagnes régulières d'éducation et de sensibilisation aux risques que présentent les jeux d'argent et de hasard en ligne.

En second lieu, la Commission recommande la mise en place de procédures d'identification et d'enregistrement du consommateur-joueur de sorte qu'un consommateur ne puisse utiliser un service de jeux d'argent et de hasard en ligne qu'une fois qu'il est identifié et enregistré en tant que titulaire d'un compte de joueur⁽¹⁵⁾ auprès de l'opérateur.

Ici encore, pour chacune des mesures recommandées, la Commission fournit des suggestions extrêmement détaillées⁽¹⁶⁾ qui pourraient sans doute avoir, en cas d'application, un impact significatif sur le système juridique national d'un État membre (cf. le droit d'un tiers de clôturer le compte d'un joueur⁽¹⁷⁾).

La Commission préconise toutefois l'adoption de mesures « sans contraintes inutiles », consciente du risque que les joueurs puissent se tourner vers des sites Internet de jeux d'argent et de hasard non réglementés qui ne prévoient pas de vérification, soit d'identification du joueur.

Enfin, afin de prévenir le développement de troubles des joueurs et protéger leurs fonds, la Commission recommande un suivi du comportement du joueur, avec des suggestions minutieusement détaillées concernant les mesures de fixation de ses limites (limites de dépôt monétaire ; limites temporelles), les alertes⁽¹⁸⁾, les soutiens et les systèmes d'auto-exclusions à mettre en place pendant son activité de jeu.

(15) D'après la recommandation, un « compte de joueur » est un « compte ouvert par le joueur auprès d'un opérateur, et dans lequel toutes ses opérations avec l'opérateur sont enregistrées ».

(16) Un exemple de prévision détaillée au sein de la recommandation : « Les informations suivantes devraient être exigées lors de la procédure d'enregistrement préalable à l'ouverture d'un compte de joueur : a) le nom ; b) l'adresse ; c) la date de naissance ; d) l'adresse de courrier électronique ou le numéro de téléphone portable. L'adresse de courrier électronique ou le numéro de téléphone portable fournis devraient être validés par le joueur ou vérifiés par l'opérateur. Ces coordonnées devraient permettre un contact et une communication directs et efficaces entre l'opérateur et le joueur. [...] Les États membres devraient veiller à ce que les joueurs disposent : a) d'un accès à un compte temporaire auprès de l'opérateur auprès duquel il détiendra son compte, jusqu'à ce que son identité ait été valablement vérifiée ; b) d'un identifiant unique et d'un mot de passe ou d'un autre moyen de garantir la sécurité d'accès auprès de l'opérateur auprès duquel il détient son compte ».

(17) La Commission indique : « Les États membres devraient mettre en place des règles concernant les demandes adressées à un opérateur par des tiers intéressés en vue de l'exclusion d'un joueur de son site Web de jeux d'argent et de hasard ».

(18) La recommandation indique, entre autre : « Les États membres devraient veiller à ce que, sur le site Web de jeux d'argent et de hasard de l'opérateur, le joueur puisse, par défaut, recevoir des alertes à intervalles réguliers sur les gains ou les pertes qu'il a accumulés durant sa session de jeu ».

La Commission exhorte les États membres à établir également un registre national des joueurs auto-exclus, accessibles aux opérateurs, afin d'empêcher les joueurs auto-exclus de continuer à jouer. Sur ce point, il convient de rappeler que le Parlement européen⁽¹⁹⁾ avait la Commission à étudier la possibilité d'instaurer une interopérabilité entre les registres nationaux d'auto-exclusion.

En dernier lieu, l'institution européenne invite les États membres à instituer des autorités de réglementation des jeux d'argent et de hasard afin de garantir la réalisation des objectifs susmentionnés de protection des joueurs et des mineurs.

B. La protection des mineurs

La Commission s'appuie sur des recherches récentes commissionnées par l'Union européenne⁽²⁰⁾ et qui constatent une fréquente exposition des mineurs⁽²¹⁾ aux jeux d'argent et de hasard en ligne lorsqu'ils utilisent l'Internet, pour fixer son double objectif : améliorer les mesures de prévention des activités de jeux d'argent et de hasard en ligne de la part des mineurs et prévenir leur exploitation par les opérateurs.

Premièrement, les États membres devraient veiller à ce que les opérateurs mettent en place, sur leurs sites Internet, des liens vers des programmes de contrôle parental ainsi que des procédures destinées à empêcher les mineurs de jouer dès la phase d'enregistrement pour l'ouverture d'un compte joueur.

En deuxième lieu, les États membres devraient s'assurer que les communications commerciales pour les services de jeux d'argent et de hasard en ligne ne nuisent pas et ne s'adressent pas aux mineurs. Pour ce faire, la Commission énonce des mesures spécifiques et détaillées concernant aussi bien le contenu que les communications commerciales⁽²²⁾ devraient et ne devraient pas avoir,

ou de pari et le temps depuis lequel il joue. Le joueur devrait confirmer qu'il a reçu l'alerte et être en mesure d'interrompre ou de poursuivre sa session de jeu ».

(19) *Op. cit.*

(20) La Commission cite l'étude suivante : *Research on Internet Addictive Behaviours among European Adolescents. Safer Internet plus* : « Research shows that adolescents are attracted to the internet because of their developmental characteristics, and that 5.9% of 14-17 year olds gamble online in the EU, compared to 10.36 % in the offline environment ».

(21) D'après la recommandation, un mineur indique « toute personne qui, en vertu de la législation nationale applicable, n'a pas l'âge minimal pour utiliser un service de jeux d'argent et de hasard en ligne ».

(22) D'après la recommandation : « Les communications commerciales devraient comporter un message clair « jeu(x) d'argent et de hasard interdit(s) aux mineurs », indiquant l'âge au-dessous duquel jouer n'est pas autorisé » (...) « Les communications commerciales ne devraient pas :

- a) exploiter l'inexpérience ou le manque de connaissances des mineurs ;
- b) utiliser l'image de mineurs ou de jeunes ou recourir à des campagnes qui seraient particulièrement attrayantes pour les mineurs ;

que la diff
en place.

Implic
invite à ne
et de hasa
mineurs ».

Toute:
tions com

II. DES COMMERC

La fina
les commu
aider à ori
recomman
d'argent et
(publicités)

Ses dis
ligne mais
commercia
suels, l'affic

A. Les c

Déjà la
préjudiciell

c) être orienté
tion avec la cu
d) suggérer qu
(23) D'après l
ne pas diffuser
hasard :

- a) dans des m
partie de l'aud
- b) sur des sites
- c) à proximité :
- en principe le p
- (24) D'après l
communicatio
l'image d'un o

que la diffusion ou l'emplacement⁽²³⁾ de celles-ci, dont elle recommande la mise en place.

Implicitement, la question des réseaux sociaux est posée, lorsque le texte invite à ne pas diffuser toute communication commerciale sur les jeux d'argent et de hasard « sur des sites Web dont le profil d'audience est constitué de mineurs ».

Toutefois, les recommandations de la Commission sur les communications commerciales ne se limitent pas aux aspects concernant les mineurs.

II. DES PRINCIPES COMMUNS POUR DES COMMUNICATIONS COMMERCIALES ET UN PARRAINAGE RESPONSABLES

La finalité de l'institution européenne est claire : elle ne vise pas à interdire les communications commerciales, partant du constat que celles-ci peuvent aider à orienter les consommateurs vers une offre autorisée et encadrée. La recommandation vise plutôt à assurer que la promotion des services de jeux d'argent et de hasard en ligne par le biais des communications commerciales⁽²⁴⁾ (publicités) et du parrainage soit faite de façon responsable.

Ses dispositions visent donc les opérateurs de jeux d'argent et de hasard en ligne mais également les fournisseurs de médias qui en favorisent la promotion commerciale, tels que la presse écrite, le publipostage direct, les médias audiovisuels, l'affichage extérieur et le parrainage.

A. Les communications commerciales

Déjà la Cour de justice de l'Union européenne, à l'occasion des questions préjudicielles en matière de jeux d'argent et de hasard en ligne sur lesquelles elle

c) être orientées vers les mineurs ou les jeunes, notamment en reflétant ou en créant une association avec la culture des jeunes ;

d) suggérer que jouer marque le passage de l'adolescence à l'âge adulte ».

(23) D'après la recommandation : « Les États membres devraient encourager les annonceurs à ne pas diffuser, afficher ou faciliter les communications commerciales sur les jeux d'argent et de hasard :

a) dans des médias, ou autour d'émissions, où les mineurs sont censés représenter la majeure partie de l'audience ;

b) sur des sites Web dont le profil d'audience est constitué de mineurs ;

c) à proximité immédiate des lieux où les mineurs passent normalement du temps et constituent en principe le principal public, et notamment et au minimum les écoles ».

(24) D'après la recommandation, la communication commerciale indique « toute forme de communication destinée à promouvoir, directement ou indirectement, des biens, des services ou l'image d'un opérateur ».

s'est prononcée, a défini des principes de base pour les communications commerciales sur les services de jeux d'argent de hasard⁽²⁵⁾.

D'autre part, le Parlement européen⁽²⁶⁾ avait invité la Commission à définir des principes communs pour des « communications commerciales responsables », notamment concernant la nécessité de mises en garde quant aux risques de jeu compulsif et aux conséquences d'une addiction pathologique.

Aujourd'hui, la recommandation reprend cette approche préventive et vient même compléter, par rapport à la matière des jeux d'argent et de hasard en ligne, l'application de la directive 2006/114/CE en matière de publicité trompeuse et de publicité comparative.

Ainsi, la Commission exhorte les États membres à imposer, sur toute communication commerciale, quel que soit son support, l'affichage de l'identité et autres informations de l'opérateur ainsi que des mises en gardes détaillées, notamment sur les risques de jeu pathologique.

Ensuite, la Commission fixe des règles précises⁽²⁷⁾ concernant le contenu que les communications commerciales sur les jeux d'argent et de hasard en ligne devraient et ne devraient pas avoir ainsi que sur les jeux sans enjeu financier utilisés aux fins de publicité.

B. Le parrainage

Le parrainage d'équipes ou d'événements sportifs de la part des opérateurs de services de jeux d'argent et de hasard en ligne est fréquent en Europe.

La Commission européenne définit le parrainage, la relation contractuelle entre un opérateur de jeu et une partie parrainée, « dans le cadre de laquelle

(25) En 2011, la Cour de justice a indiqué que la publicité faite par le titulaire d'un monopole public doit être mesurée et se limiter strictement à ce qui est nécessaire pour canaliser les consommateurs vers les réseaux de jeu autorisés, sans pour autant encourager leur propension naturelle au jeu et leur participation active : CJUE, 15 septembre 2011, *Dickinger et Ömer*, aff. C-347/09. Plus récemment, cf. CJUE, 30 avril 2014, *Pfleger et autres*, aff. C-390/12.

(26) *Op. cit.*

(27) Ainsi, à titre d'exemple, on citera le passage suivant : « Les communications commerciales ne devraient pas : a) contenir des déclarations infondées sur les chances qu'ont les joueurs de gagner ou les gains qu'ils peuvent espérer remporter ; b) suggérer que l'habileté est susceptible d'influencer l'issue d'un jeu lorsque ce n'est pas le cas ; c) faire pression pour inciter à jouer ou dénigrer le fait de s'abstenir de jouer, par le moment ou le lieu où elles sont diffusées ou par leur nature ; d) décrire les jeux d'argent et de hasard comme socialement attrayants ou comme étant sanctionnés par des personnalités connues ou des célébrités, suggérant que jouer contribue à la réussite sociale ; e) suggérer que jouer peut être une solution à un problème social, professionnel ou personnel ; f) suggérer que les jeux d'argent et de hasard peuvent représenter une alternative au travail rémunéré, une solution à des problèmes financiers ou une forme d'investissement financier ».

l'opérateur
ou une or
échange d
d'associer

Le tex
dans les ra
du parrain

La rec
mineurs q
potentielle

Les inc
la question
en ligne n'a
péen.

III. UNE EUROPÉEN

Le secte
européenne

D'après
péenne, en
membres res
jeux de hasa
de la santé de
transfrontièr
quate et néce

Si la rec
membres de
tion des État
sion de ses di
de la Commis
significative v
ligne.

(28) F. PERALDI Li
cohérence. À prop
(29) CJUE, 12 sep
Stanleybet Internat

l'opérateur accorde un soutien financier ou autre à un sportif ou un artiste, ou une organisation, une équipe ou un événement sportifs ou artistiques, en échange de communications commerciales ou d'autres avantages, dans le but d'associer son image, ses marques ou ses produits à l'objet parrainé ».

Le texte vise à assurer davantage de responsabilité des parties engagées dans les rapports de parrainage, de façon à garantir la transparence et la légalité du parrainage entrepris.

La recommandation également à assurer davantage de protection aux mineurs qui font l'objet, aujourd'hui, d'un marchandisage promotionnel potentiellement dommageable.

Les indications de la Commission revêtent une importance particulière car la question du parrainage de la part des opérateurs de jeux d'argent et de hasard en ligne n'avait jamais été concrètement abordée auparavant au niveau européen.

III. UNE AVANCÉE SIGNIFICATIVE VERS UNE RÉGULATION EUROPÉENNE DES JEUX EN LIGNE

Le secteur des jeux d'argent et de hasard ne fait pas l'objet d'une régulation européenne spécifique.

D'après la jurisprudence constante de la Cour de justice de l'Union européenne, en l'absence d'une harmonisation au niveau de l'Union, les États membres restent libres de définir les objectifs de leur politique en matière de jeux de hasard, ainsi que le niveau de protection recherché pour la protection de la santé des consommateurs, pourvu que toute éventuelle restriction à l'offre transfrontière de services de jeux d'argent et de hasard soit cohérente⁽²⁸⁾, adéquate et nécessaire⁽²⁹⁾.

Si la recommandation indique être « sans préjudice du droit des États membres de réglementer les services de jeux d'argent et de hasard », l'obligation des États membres de rapporter les mesures mises en places et la précision de ses dispositions en renforcent la portée juridique ainsi que la volonté de la Commission d'une approche commune indiquent sans doute une avancée significative vers une harmonisation européenne dans la matière des jeux en ligne.

(28) F. PERALDI LENEUF, « La Cour de justice et la libéralisation des jeux en ligne : l'exigence de cohérence. À propos de l'arrêt *Santa Casa* », RTDE, ISSN 0035-4317, vol. 46, n° 1, 2010, pp. 7-29.

(29) CJUE, 12 septembre 2013, *Biasci et Rainone*, aff. C-660/11 et C-8/12. Consulter également, *Stanleybet International*, aff. C-186/11 et C-209/11, et *Stoss et autres*, aff. C-316/07.

A. La portée juridique de la recommandation

Selon les dispositions du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, une recommandation n'a pas de force obligatoire. Elle représente un instrument juridique de la Commission européenne qui lui permet de s'adresser aux États membres et de leur suggérer certaines mesures que ces derniers pourraient, en principe ignorer, sans encourir de sanction.

Toutefois, la jurisprudence⁽³⁰⁾ de la Cour de justice de l'Union européenne est venue tempérer la portée limitée des recommandations en précisant que les juges nationaux doivent prendre en compte des recommandations de la Commission dans l'interprétation qu'ils font de leur droit national⁽³¹⁾.

En outre, la présente recommandation invite expressément les États membres à notifier les mesures nationales prises pour la mettre en œuvre, et ce d'ici un terme précis (le 19 janvier 2016), afin de permettre à la Commission d'en évaluer l'application (d'ici le 19 janvier 2017) et entreprendre, si nécessaire, une initiative législative⁽³²⁾.

La Commission a opté pour une recommandation, consciente du fait qu'il s'agit d'une procédure plus rapide⁽³³⁾ par rapport à l'adoption d'un acte législatif. Mais cette recommandation exprime clairement la volonté de la Commission de parvenir à une approche harmonisée en la matière, à défaut de créer directement des obligations. Si sa mise en œuvre de la part des États membres devait être limitée, il est probable que la Commission proposera l'adoption d'une directive ou d'un règlement afin de contraindre les États membres à harmoniser leur législation.

B. La volonté d'adopter une approche harmonisée

En fixant des règles détaillées régissant l'offre et la promotion des services de jeux d'argent et de hasard effectués en ligne, la Commission exprime ses vœux sur la matière en question, en faveur d'une approche harmonisée.

Premièrement, le texte vise à améliorer l'information du consommateur-joueur et à promouvoir une offre attrayante, encadrée et responsable des services

(30) CJCE, 13 décembre 1989, *Grimaldi*, aff. C-322/88.

(31) Pour F. PICOD, « La Cour leur dénie tout effet direct, les juges nationaux étant seulement tenus de les prendre en considération », in « La normativité du droit communautaire », *Cahiers du Conseil constitutionnel*, n° 21 (dossier : la normativité), janvier 2007.

(32) En 2012, la Commission indiquait dans son plan d'action : « *The Commission will also assess whether these actions provide an adequate EU framework for online gambling or if additional measures, where necessary legislative ones, need to be taken at EU level* ».

(33) Dans la section FAQ de son site Internet, la Commission européenne indique : « *A Commission Recommendation can be adopted immediately whereas proposals for legislation would have to be adopted by the EU's Council of Ministers and the European Parliament which can take time. [...]* », *op. cit.*

jeu
site
dro
Elle
en l
son
con
cipe
n'es

serv
qui
sieu
sée e
des c

J
d'arg
lières
appli
sique

(34) D
mission
tunities
Member

sary to a

supervisi

(35) On

le terme

traduit e

joueurs e

ne sont j

à l'encor

service d

municati

to better in

not allowe

act against

service shor

(36) Dan

whilst the

the land ba

limit-setting

risks », *op.*

jeux d'argent et de hasard en ligne, afin de dissuader les joueurs d'accéder aux sites Internet de jeux d'argent et de hasard qui ne sont pas autorisés en vertu du droit de l'Union et de la loi de l'État membre dans lequel le service est reçu⁽³⁴⁾. Elle précise même que « la publicité de services de jeux d'argent et de hasard en ligne ne devrait pas être autorisée dans les États membres où ces services ne sont pas permis ». La Commission prend donc ouvertement position⁽³⁵⁾ afin de contraster l'offre de jeux d'argent et de hasard illégaux et constate que des principes communs seraient plus profitables là où l'action d'un seul État membre n'est pas suffisante.

En deuxième lieu, la Commission exprime la difficulté des opérateurs de services de jeux d'argent et de hasard en ligne établis dans l'Union européenne qui détiennent plusieurs licences pour pouvoir exercer leur activité dans plusieurs États membres. La Commission indique qu'une approche plus harmonisée entre les États membres serait plus profitable afin d'éviter des duplications des charges et des coûts inutiles.

Enfin, alors que la recommandation a pour champ d'application les jeux d'argent et de hasard en ligne, qui présente des caractéristiques transfrontalières, la Commission précise que certains principes devraient être considérés applicables également à l'offre des jeux d'argent et de hasard sur le réseau physique⁽³⁶⁾.

(34) Dans la section FAQ de son site Internet, la Commission européenne indique : « *The Commission deems that an informed consumer together with an attractive range of competitive gambling opportunities is essential in order to channel consumers towards gambling that is allowed and supervised in the Member States [...] A comprehensive and common approach in the area of online gambling services is necessary to address the risks to consumers and the challenges for national competent authorities in their day-to-day supervision and monitoring of national measures in this field* », *op. cit.*

(35) On remarquera toutefois une différence de traduction au sein de la recommandation, où le terme anglais indiqué « *allowed* » (pourtant bien plus souple que le terme « *authorised* ») a été traduit en français par « autorisé » : « (17). Il convient de mieux informer les consommateurs et les joueurs de l'existence de sites Web de jeux d'argent et de hasard qui, en vertu du droit de l'Union, ne sont pas autorisés en vertu de la loi de l'État membre dans lequel le service est reçu, et d'agir à l'encontre de ce type de services. Dans ce contexte, les États membres qui n'autorisent pas un service de jeux d'argent et de hasard en ligne donné ne devraient pas non plus autoriser les communications commerciales faisant la promotion de ce type de service. En anglais : « *It is appropriate to better inform consumers and players about online gambling services which, consistently with Union law, are not allowed according to the law of the Member State where the online gambling service is received and also to act against such services. Within that framework, Member States that do not allow a specific online gambling service should not allow commercial communication for such a service* ».

(36) Dans la section FAQ de son site Internet, la Commission européenne indique : « *Nonetheless, whilst the Recommendation does focus on online gambling, a number of principles may also be applied by the land based sector, such as: prohibiting minors from gambling; identity checks, including age verification; limit-setting and exclusion possibilities; and displaying information about responsible gambling and inherent risks* », *op. cit.*

CONCLUSIONS

Les observations précédentes montrent qu'en adoptant cette recommandation, la Commission s'adresse aux États membres et, indirectement, aux opérateurs et affiliés, en vue de leur demander de se conformer à une ligne de conduite commune en matière de protection des consommateurs et de communications commerciales responsables qu'elle a définie de façon très précise.

Afin de préserver leur droit d'appréciation nationale dans la matière des jeux d'argent et de hasard en ligne qui n'est pas du ressort exclusif de l'Union, il est possible que certains États membres s'appêtent à contester la valeur juridique de la recommandation et la compétence de la Commission en adressant à la Cour de justice une demande d'annulation au sens des articles 263 et 264 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

Si les États ont le droit d'opposer à la Commission européenne leur propre conception, ce droit ne peut être utilisé pour se soustraire à leurs obligations. L'adoption de mesures de protection renforcées favorables aux consommateurs, aux joueurs et aux mineurs ainsi que la lutte efficace contre l'offre illégale ne sont-elles pas les principales raisons d'intérêt général poursuivies par chaque État membre en matière des jeux d'argent et de hasard ?

À
ter l'e
relativ
servic
faire l
tèmes
la mat
sa cor
tion d
justice
reconn
du ma
du con
té de v

(1) Dir.
services c
(2) Com
en ligne »
(3) CJCE
Concl. av.