

COLLECTION LEJEP

COLLECTION LEJEP

Sous la direction
de Mallorie Trannois
et Benjamin Vincendeau

La réglementation des jeux d'argent en ligne en Europe

État des lieux et perspectives

LEJEP
Laboratoire
d'études
juridiques
et politiques
L'UNIVERSITÉ DE BORDEAUX

DONTE
Laboratoire de droit des affaires
et de pratiques juridiques



UPGO

Unité de recherche en droit des affaires

lextenso éditions

Quelles mesures seraient susceptibles d'inspirer le législateur européen afin de protéger plus efficacement le joueur contre les risques d'addiction ?

Quelques éléments d'analyse comparée de la réglementation des jeux d'argent et de hasard en ligne en France et en Italie

Valérie Peano

Avocat chez Eglà, experte en droit des jeux d'argent

Sans avoir la prétention de développer une analyse comparée complète des réglementations des jeux d'argent et de hasard en ligne en France et en Italie, la question posée impose de faire un « état des lieux » de la réglementation des jeux d'argent en ligne qui vise à protéger le joueur contre les risques d'addiction au sein des deux États membres (I), pour constater par la suite les limites des bonnes pratiques nationales et vérifier les perspectives de l'action européenne en matière de jeux en ligne et de protection des joueurs (II) par le biais des engagements de la Commission européenne pour l'année 2014.

Afin de répondre aux sollicitations de la Commission européenne, qui avait entamé une procédure d'infraction contre l'Italie en 2006 pour violation des règles de l'Union européenne sur la libre prestation de services¹, le décret Bersani du 4 juillet 2006, n° 223 converti en loi n° 248/2006 d'abord et la loi Comunitaria du 7 juillet 2009, n° 88, ensuite ont procédé à une ouverture à la concurrence régulée

¹ - Commission européenne, IP/06/1362, 12 octobre 2006, clôture Commission européenne, IP/10/504, 5 mai 2010 : « La Commission européenne a fait en sorte que les Italiens aient accès à un choix plus large de services de jeux de hasard en ligne grâce aux modifications apportées à la législation italienne en la matière. Elle a par conséquent mis fin à une série de procédures ouvertes à l'encontre de l'Italie concernant cette législation. La Commission avait précédemment jugé que les restrictions imposées par l'Italie aux opérateurs étrangers étaient disproportionnées et avait ouvert une procédure contre ce pays pour infraction à la réglementation de l'UE concernant la liberté de prestation de services. En réponse à cette procédure, les autorités italiennes ont instauré un dialogue ouvert et constructif avec la Commission et ont modifié la législation nationale relative aux jeux de hasard en ligne. »

des jeux en ligne. Ces dispositions de lois ont été complétées par la suite afin d'inclure dans l'offre des produits de jeux en ligne les jeux de casinos, notamment les *slot machines*, mais aussi les paris virtuels et le *betting exchange*.

En France, la loi n° 2010-476 du 12 mai 2010 relative à l'ouverture à la concurrence et à la régulation du secteur des jeux d'argent et de hasard en ligne qui a procédé à une ouverture à la concurrence régulée et limitée à trois types de jeux en ligne : les paris sportifs, les paris hippiques et les jeux de cercle, a été votée afin de mettre fin à la procédure d'infraction engagée par la Commission européenne en 2006 contre la France².

I. Les marchés des jeux en ligne en France et en Italie

Aujourd'hui, la France et l'Italie représentent deux marchés de jeux en ligne distincts, vis-à-vis des produits de jeux offerts, qui ont pourtant des volumes semblables et présentent des outils similaires de protection des joueurs en ligne.

Quelques chiffres s'imposent pour clarifier le contexte :

- En Italie : l'estimation du produit brut des jeux (PBJ) en 2013 est de 720 millions d'euros, - 4 % par rapport au PBJ 2012. On constate une chute du poker (-35 %) non compensée par les *slots* récemment introduites (décembre 2012) et par la croissance des paris sportifs.
- En France : le PBJ en 2013 a été de 686 millions d'euros, - 2 % par rapport au PBJ 2012. On constate une chute du poker, la croissance des paris sportifs et une relative stabilité des paris hippiques en ligne.

A. PROTECTION DU JOUEUR ET ACCÈS À L'OFFRE DE JEU

La protection du joueur en ligne dans l'accès à l'offre de jeu en ligne sur un site d'un opérateur agréé s'effectue, dans les deux pays, par l'ouverture d'un compte joueur pour les majeurs (18 ans), l'identification de ce dernier, son acceptation des conditions générales de l'offre de jeux et paris et un encadrement de sa capacité de jeu par la fixation de plafonds d'approvisionnement de son compte joueur et d'engagement des mises par période de sept jours. Aussi bien en Italie qu'en France, aucune opération de jeu ne peut être réalisée tant que le joueur n'a pas fixé ces limites qu'il peut modifier à tout moment.

Dans les deux États membres, l'identification du joueur passe par l'ouverture d'un compte « provisoire » jusqu'à ce que le processus d'identification soit complet (copie d'une pièce d'identité) et à défaut de communication de pièces justificatives

2 - Commission européenne, IP/06/1362, 12 octobre 2006, clôture Commission européenne, IP/10/1597, 24 novembre 2010 : « La Commission européenne a pu constater que les Français auront accès à un choix plus large de services autorisés de jeux de hasard en ligne grâce aux modifications apportées à la législation française en la matière. La Commission a par conséquent mis fin à une procédure ouverte à l'encontre de la France. Elle avait précédemment jugé que les restrictions imposées par la France aux opérateurs étrangers étaient disproportionnées et non justifiées au regard des objectifs recherchés, violant ainsi les règles de l'UE sur la libre prestation de services. »

Europe

à afin
ment

rence
édé à
les
re fin
ontre

(ou d'activation du code dans des délais déterminés pour la France) une procédure de désactivation puis de clôture du compte joueur est prévue.
Au joueur est assurée la protection de ces données personnelles (notamment à des fins de prospection commerciale) et le reversement sur un compte de paiement des avoirs du joueur par l'opérateur de jeu.
Bien sûr, chaque pays complète ce processus d'identification par des spécificités. Ainsi, cette identification en Italie se double de la vérification et validation du code fiscal du joueur dont chaque résident en Italie est doté. En France, le joueur doit envoyer un document portant références de son compte de paiement et attestant que ce compte est ouvert à son nom afin que l'opérateur lui fasse parvenir son code secret.

dis-
sem-

B. PROTECTION DU JOUEUR ET PARTICIPATION AUX JEUX EN LIGNE

On constate des outils semblables de protection du joueur en ligne en France et en Italie également dans la participation aux jeux en ligne sur un site d'un opérateur agréé.

ions
5 %)
ar la

Les deux systèmes posent des limites à l'activité de jeu, notamment par des plafonds d'approvisionnement du compte joueur (soit l'encadrement de sa capacité de jeu par période) et d'engagement des mises à respecter, ainsi que des temps prévus pour l'obtention des gains et pour leurs reversements.
De façon générale, les deux réglementations reposent sur le principe de contrôle et de responsabilisation de l'opérateur de jeu, même si l'on constate des spécificités importantes qui distinguent les deux pays.

t au
s et

En Italie, la participation aux jeux en ligne implique une validation, de la part de l'autorité régulatrice, des données du joueur et de chaque transaction de jeu.
En France, le système de protection repose sur le principe de plafonnement du taux de retour du joueur (TRJ).

site
rpte
tion
pa-
leur
l'en
pas

Un haut degré de protection du consommateur a été également prévu s'agissant de la communication publicitaire des jeux en ligne. Les deux pays ont adopté des réglementations spécifiques pour cibler l'enjeu sociétal lié à la publicité.
Des dispositions de lois (le décret n° 2010-624 du 8 juin 2010 en France; le décret Balduzzi du 13 septembre 2012 n° 158 converti en loi n° 189/2012 en Italie) sont venues compléter la régulation professionnelle des communications commerciales déjà présentes (l'ARPP et le CSA en France; l'IAP en Italie) qui a représenté une référence pour tous les acteurs de la publicité dans ce domaine.
Sans entrer dans le détail des législations, il est intéressant de souligner comme les deux systèmes prévoient des limitations et de strictes conditions d'insertion, dans les messages publicitaires et selon le support considéré (y compris les bannières et web vidéo), de messages de mise en garde.

l'un
plet
ves

C. CONTRASTE AUX JEUX ILLÉGAUX

La protection du joueur en ligne se renforce également via une action de contraste aux jeux en ligne sur des sites non agréés, notamment en bloquant leur accès par le biais des fournisseurs d'accès à Internet selon une procédure qui attribue ce

597,
hoix
ation
de la
gers
L'UE

pouvoir aux autorités régulatrices pour les jeux en ligne, à l'Agence des douanes et des monopoles (ADM) en Italie et à l'Autorité de régulation des jeux en ligne française (ARJEL) en France.

Dans les deux États membres, le secteur des jeux en ligne a été ouvert à la concurrence avant tout pour faire entrer dans la légalité l'offre et la demande des jeux en ligne illicite.

Force est de constater, notamment en matière de contraste à l'offre de jeux en ligne illégaux, les limites d'une bonne pratique nationale qui se heurte à un marché de jeux en ligne transfrontalier.

II. La perspective européenne

Dans ce cadre, s'inscrit donc la perspective de l'action européenne, en particulier en ce qui concerne la protection des joueurs.

La protection des mineurs et des joueurs figure d'ailleurs parmi les objectifs principaux du plan d'action de la Commission européenne du 23 octobre 2012³.

A. LA PROTECTION DES CONSOMMATEURS

Le plan d'action de la Commission européenne a prévu l'élaboration d'une recommandation sur la protection des consommateurs en matière de jeux de hasard en ligne sur le fondement des dispositions de la directive 93/13/CEE concernant les clauses abusives dans les contrats conclus avec les consommateurs et de la directive 2005/29/CE relative aux pratiques commerciales déloyales des entreprises vis-à-vis des consommateurs dans le marché intérieur.

Celle-ci devrait s'articuler selon deux axes majeurs :

- la protection du joueur à l'égard des services liés aux jeux ;
- la protection du joueur vis-à-vis de l'addiction.

B. LA COMMUNICATION COMMERCIALE DES JEUX

Le plan d'action de la Commission européenne a également prévu l'élaboration d'une recommandation sur la communication commerciale des jeux en ligne qui viendrait compléter, avec des prévisions spécifiques pour ce marché, les dispositions de la directive 2006/114/CE en matière de publicité trompeuse et de publicité comparative ainsi que la directive 2005/29/CE relative aux pratiques commerciales déloyales des entreprises vis-à-vis des consommateurs dans le marché intérieur.

Cette recommandation devrait s'articuler selon deux axes majeurs :

- la responsabilité sociale de l'opérateur. On retrouve le principe qui est le fondement des réglementations françaises et italiennes en la matière ;
- l'information complète et transparente aux joueurs.

³ - Commission européenne, IP/12/1135, 23 octobre 2012 : « La Commission établit un plan d'action pour les jeux de hasard en ligne. »

Elle a pour but de fournir des réponses homogènes aux interrogations du secteur : faut-il adopter les mêmes règles malgré une offre de jeux différente ? Faut-il prévoir un contrôle préalable ou *ex post* ?

Ces deux recommandations sont prévues pour l'année 2014, vraisemblablement avant la fin du mandat de l'actuelle Commission.

Ainsi, pour conclure et répondre à la question posée, sur les mesures qui seraient susceptibles d'inspirer le législateur européen afin de protéger plus efficacement le joueur contre les risques d'addiction, il convient d'observer ce qui suit.

Dans le cadre de leur mission de protection des joueurs et personnes vulnérables, l'ARJEL et l'ADM ont adopté et renforcé des dispositifs spécifiques dont l'efficacité est toutefois limitée par les caractéristiques mêmes du marché des jeux en ligne (un marché transfrontalier).

Sur cet exemple, une réflexion commune aux États membres sur les enjeux éthiques de l'offre de jeux d'argent et de hasard et la publicité en faveur des jeux, notamment sur les nouveaux médias électroniques, est certainement souhaitable. Il s'agit de recueillir des réflexions faites au sein des États membres plus avancés, tels que la France et l'Italie, afin d'analyser et de prévoir les évolutions de la société européenne face à ce marché et à sa publicité, proposer des règles éthiques communes et favoriser de façon globale l'offre de jeu responsable et légal selon quatre lignes directrices principales :

- l'interdiction au public mineur et la protection du jeune public ;
- l'information du joueur-consommateur claire, loyale et qui ne doit pas induire le public en erreur et la protection du joueur par rapport aux services liés aux jeux et aux risques d'addiction ;
- la responsabilité « sociale » de l'opérateur ;
- le contraste à l'offre illégale de jeux.

Le groupe d'experts sur les services de jeux de hasard que la Commission a mis en place⁴, et qui réunit les membres des autorités ministérielles et indépendantes ayant compétence en matière de jeux en ligne, témoigne d'une volonté en ce sens. D'autre part, il est important de souligner que d'autres formes de coopération se sont développées afin de solliciter une action européenne renforcée⁵, telles que les accords bilatéraux entre l'ADM et l'ARJEL ou encore les réunions informelles des autorités régulatrices française ARJEL, italienne ADM et espagnole, portugaise, allemande et du Royaume-Uni pour les jeux en ligne.

Ce débat européen est certainement utile pour d'autres législations à venir comme celles des Pays-Bas, de la Suisse, de l'Allemagne et du Portugal qui ont récemment entrepris la réglementation de l'offre de jeux en ligne.

4 - Commission européenne, décision : « Le 5 décembre 2012, la Commission a adopté une décision portant sur la création du groupe d'experts des services de jeux de hasard. Le groupe d'expert doit fournir à la Commission conseils et expertises pour la préparation et la mise en œuvre des initiatives politiques en rapport avec les services de jeux de hasard. Il doit également faciliter l'échange entre les États membres d'expériences et de bonnes pratiques réglementaires dans le domaine des services de jeux de hasard. »

5 - Sur ce thème v. PEANO V., « Relancer l'idée européenne en matière de jeux : la coopération renforcée des États membres », revue *Lexandgaming.eu*, 5 avril 2013.