

Intervention au Colloque de Bruxelles du jeudi 31 octobre 2013
(Mallorie Trannois)

Tout d'abord, je voulais remercier Monsieur Marique de m'avoir invité à donner mon point de vue lors de la table ronde consacrée au futur européen des jeux d'argent en ligne. Ce sujet met notamment en exergue l'une des problématiques que j'ai eu à traiter lors de mes travaux de recherches : les réglementations nationales en matière de jeux d'argent en ligne permettent-elles d'atteindre les objectifs d'ordre public et de santé publique que les Etats membres se sont fixés ou les risques liés à ce secteur doivent-ils être traités au niveau de l'Union européenne ?

Mes travaux de recherches m'ont conduit à faire le constat qu'une harmonisation européenne des jeux d'argent en ligne était devenue nécessaire pour répondre de manière appropriée aux enjeux de ce secteur. Présenter le raisonnement qui m'a permis d'aboutir à ces conclusions n'est pas chose aisée et ne constituera d'ailleurs pas le cœur de mon intervention, car il s'agira lors de ce débat d'évoquer ce que pourrait être l'avenir de ce secteur. Celui-ci nous ramène toutefois inmanquablement aux problèmes présents. Je m'évertuerai donc tout d'abord à brosser en quelques mots les problématiques essentielles de ce secteur justifiant une réponse européenne pour ensuite évoquer avec vous quelques pistes qui assureraient une meilleure protection des joueurs /consommateurs européens.

I. Observations préliminaires

Le premier et principal élément susceptible de motiver une intervention accrue des institutions européennes dans le secteur des jeux d'argent en ligne a trait au caractère dématérialisé et transfrontalier de l'offre de jeux proposée sur internet. Il est désormais établi que cette spécificité ne permet pas aux Etats européens de lutter efficacement contre les dangers liés à ce secteur notamment en matière d'addiction, d'offre illégale, de corruption sportive ou de blanchiment d'argent en raison des limitations de compétences imposées aux juridictions du *for*. Pour autant, si ces problématiques ont une dimension européenne voir internationale, des réponses nationales inappropriées continuent à leur être apportées sous couvert d'appliquer le principe de subsidiarité.

Le deuxième élément concerne l'hétérogénéité des législations nationales qui constitue une entrave à l'application homogène du principe de libre prestation de services sur l'ensemble du territoire européen. En effet, en l'absence d'application du principe de reconnaissance mutuelle, un opérateur de jeu agréé dans un Etat est considéré comme illégal dans un autre alors même qu'il remplit un cahier des charges équivalent. Dès lors, les législations nationales ne font aucune différence entre les opérateurs reconnus dans différents Etats et ceux qui ne respectent aucune législation. Cette indifférence de traitement apparaît donc critiquable. Pour autant, si les institutions européennes ont considéré que le principe de libre prestation de services s'appliquait aux jeux d'argent, elles ont néanmoins autorisé les Etats à y apporter des restrictions à la condition que celles-ci soient cohérentes et proportionnées.

L'analyse des politiques menées par ces derniers en matière d'encadrement des jeux d'argent en ligne a toutefois motivé la Commission européenne à ouvrir des procédures d'infraction. Evidemment, les Etats membres ne sont pas restés impassibles et certains ont été amenés à modifier leur appréhension de ce secteur en le libéralisant et en signant des accords de coopération. L'institution Gardienne des Traités n'a d'ailleurs pas manqué de saluer cette initiative et d'en proposer le renforcement avec ses prochaines recommandations qui devraient permettre d'apporter un début de réponse aux attentes des Etats notamment en matière de protection des joueurs.

Cependant, le caractère non contraignant de celles-ci en limite la portée. En outre, les accords de coopération signés sont rares et restreints dans leurs objets notamment en raison de l'impossibilité pour les autorités de régulation de transférer les données à caractère personnel. La directive 95/46/CE sur la protection des données personnelles, actuellement en cours de révision, devrait palier à cet écueil. Cette modification ainsi que la future révision de la directive 2005/60/CE sur le blanchiment d'argent ne font que souligner les limites des instruments européens de droit dérivé existants applicables à ce secteur, conséquences de la réitération des institutions européennes d'appliquer le principe de subsidiarité au niveau des Etats.

Ces différents constats traduisent ainsi la position ambivalente de l'Union européenne sur le degré d'application du principe de subsidiarité¹ adapté au secteur des jeux d'argent en ligne. Le débat sur ce sujet reste donc ouvert.

Pour ma part, je défends la thèse qu'un instrument européen d'harmonisation permettrait de sortir de cette situation inconfortable en assurant un niveau de protection plus élevé aux joueurs, une concurrence enfin équilibrée entre les opérateurs sans pour autant nuire à la capacité d'action des Etats dans le secteur des jeux d'argent en ligne. Ce point de vue repose sur un constat : malgré l'hétérogénéité des modèles d'ouverture des marchés belge, britannique, français et italien, il existe une convergence entre ces derniers dans la manière d'appréhender la protection du consommateur. Cette convergence est d'ailleurs partagée par la plupart des Etats de l'Union. Je ne ferai pas un panorama des différentes législations, ni ne reviendrai sur le modèle belge qui a été étudié dans son ensemble durant ces deux journées de colloque. Mon propos sera donc axé sur les réglementations britannique, française et italienne. Avant d'entrer dans le vif de mon propos, il apparaît toutefois nécessaire de présenter les trois modèles qui fonderont mon analyse.

Le Royaume-Uni a instauré l'un des modèles économiques le plus libéralisé de l'Union puisque le *Gambling Act* 2005 a autorisé tous types de jeux d'argent en ligne et que les opérateurs étrangers peuvent diffuser des publicités sur le territoire de cet Etat. Le marché italien, mis en place notamment par les *Décrets-lois Bersani* de 2006, se rapproche du modèle britannique en ce qu'il permet depuis 2011 l'exploitation de tous les jeux d'argent en ligne y compris les machines à sous et les jeux de cercles. La législation française définie par la *loi de 2010 sur les jeux de hasard en ligne* constitue, quant à elle, un modèle intermédiaire entre les

¹ Conformément à l'article 5 du protocole n°2 sur l'application du principe de subsidiarité et de proportionnalité.

Etats fermés à la concurrence tel que l'Allemagne (à l'exception du länders du Schleswig-Holstein) et les Etats totalement libéralisés tel que le Royaume-Uni en autorisant que certains types de jeux d'argent : les paris hippique en ligne, les paris sportifs en ligne et le poker en ligne².

Au-delà de leurs spécificités, ces trois Etats se rejoignent sur les fondements de leur réglementation en matière de jeux d'argent ainsi que sur les objectifs d'ordre public et de santé publique qu'ils poursuivent. La protection du joueur consommateur est l'un des enjeux sinon l'enjeu premier justifiant des restrictions aux libertés communautaires et à l'instauration de réglementations spécifiques dans le secteur des jeux d'argent. J'ai donc tenté de déterminer des outils de protection susceptibles d'être transposés au niveau européen à partir de points de convergences entre les dispositifs étudiés. Ces mesures concerneraient la protection des avoirs des joueurs ainsi que l'encadrement de leurs pratiques de jeux.

II. La protection des avoirs des joueurs

La protection des avoirs des joueurs est intrinsèquement liée à la qualification du contrat de jeu liant l'opérateur et le joueur. A cet égard, la nature et la validité de celui-ci sont identiques au sein des dispositifs britannique, français et italien. Le contrat de jeu y est qualifié d'aléatoire et doit remplir des conditions relatives au consentement, à la capacité, à la cause et à l'objet qui sont appréciées de manière similaire. Pour autant, si dans l'hypothèse d'un litige avec un opérateur licencié, le joueur peut faire reconnaître la validité de son contrat afin de récupérer ses gains, il ne lui est pas possible de bénéficier du même niveau de protection lorsqu'il contracte une offre avec un opérateur étranger. Ainsi, en Italie la reconnaissance d'un contrat de jeu européen pourrait protéger le joueur lorsque celui-ci a cru en toute bonne foi jouer sur un site agréé alors que l'opérateur illégal a usé de manœuvres frauduleuses pour lui faire croire qu'il était agréé. En France et au Royaume-Uni, cette même hypothèse peut être envisagée lorsque le ressortissant de l'un de ces Etats effectue une prise de jeu sur un site agréé par une autorité de régulation étrangère³. En conséquence, la reconnaissance d'un contrat de jeu européen pourrait protéger les avoirs des joueurs mais également assurer une uniformité des règles applicables en cas de conflits de loi notamment avec l'application du Règlement Rome I de 2008.

L'instauration d'une garantie financière constitue également un outil indispensable pour protéger de manière efficiente les avoirs des joueurs dans l'hypothèse de difficultés financières rencontrées par un opérateur ou de malversations de ses dirigeants comme ce fut le cas dans l'affaire du « Black Friday ». Là encore les garanties consacrées par les dispositifs

² A l'inverse, les autres jeux de cercle en ligne et les jeux de casinos en ligne sont interdits par cet Etat.

³ En effet, les législateurs français et britannique n'interdisent pas expressément à leur joueur de jouer sur un site non agréé par leur autorité de régulation.

britannique, français et italien peuvent se rapprocher notamment sur les mécanismes applicables en matière de sûretés personnelles (je fais référence aux contrats de cautionnement, appelé *contract of guarantee* en *common law* et *contratto di fidejussione* en droit italien) mais également en matière de sûretés réelles à travers le *trust* et la fiducie qui de part leur articulation permettraient aux joueurs en cas de non paiement de l'obligation principale par l'opérateur de pouvoir récupérer le montant de leurs avoirs auprès d'un tiers.

III. L'encadrement des pratiques de jeux

Mes travaux de recherches ont également mis en exergue les similitudes en matière d'encadrement des pratiques de jeux d'argent en France, en Italie et au Royaume-Uni. A cet égard, j'ai formulé deux propositions.

La première a trait aux publicités⁴. Concernant celles-ci les législateurs britannique, italien et français se rejoignent sur deux points : l'interdiction de proposer des offres de jeux à destination d'un public mineur ainsi que l'encadrement des publicités des opérateurs de jeux afin d'informer le joueur des risques d'une pratique intensive. A cet égard, il convient de mettre en exergue une différence à propos de l'obligation d'information mise à la charge des opérateurs de jeux agréés. En effet, le droit français et le droit italien obligent ces derniers à notamment insérer sur la page d'accueil de leur site de jeu un message à caractère sanitaire tandis que le droit britannique incite les opérateurs agréés à ajouter sur cette même page un onglet « jeu responsable » redirigeant le joueur sur des informations en rapport avec les risques d'une pratique intensive de jeu. Toutefois, les dispositifs mis en place pour protéger le joueur des risques d'addiction ne sont susceptibles d'atteindre une pleine efficacité que dans le cadre d'une harmonisation européenne de ce secteur. Ainsi, il conviendrait à mon sens de mettre en place des règles unifiées applicables notamment en matière de publicité et sur les informations mise à la disposition du joueur pathologique à partir d'un compromis entre ces deux modèles. A cet effet, les obligations mise à la charge des opérateurs pourraient être contenu dans un code de conduite obligatoire comme c'est le cas au Royaume-Uni.

La seconde porte sur la création d'un fichier d'interdits de jeux. Il peut être national en France ou être propre à chaque opérateur comme c'est le cas au Royaume-Uni. Néanmoins les dispositifs étudiés se rejoignent dans leurs objectifs : ils permettent au joueur de se faire inscrire volontairement sur un fichier afin que l'opérateur de jeu puisse lui interdire l'accès au site de jeu⁵.

Néanmoins, en l'absence d'un fichier d'interdits de jeux européen, le champ d'application territorial de ces dispositifs s'avère limité. En outre, certaines mesures tel que celles instaurées

⁴ Appelées « communications commerciales » par le législateur français

⁵ Il faut souligner que cette pratique existait déjà afin d'empêcher l'accès de ces joueurs aux établissements de casinos.

en France sont incohérentes puisque le législateur permet à un joueur de se faire interdire des établissements de casinos physiques et des sites de jeux agréés en ligne mais, à défaut d'une identification du joueur dans les réseaux physiques, celui-ci peut toujours effectuer des prises de jeux pour des paris hippiques, sportifs et autres jeux de hasard. Dès lors, l'instauration d'un fichier des interdits de jeux européen permettrait de protéger efficacement le joueur sur le territoire de l'Union puisque son inscription sur le fichier « national » lui permettra d'être automatiquement retranscrits sur le fichier européen lui bloquant ainsi l'accès aux sites européens de jeux agréés.

En conséquence, si les Etats membres parlent le même langage en droit des jeux et qu'ils justifient leur réglementation par des objectifs de protections similaires il n'apparaît pas insurmontable d'identifier les dispositions convergentes à partir desquelles l'on pourrait réfléchir à une réglementation européenne.