

**LES JEUX EN LIGNE  
EN FRANCE ET EN EUROPE :  
QUELLES RÉFORMES TROIS ANS  
APRÈS L'OUVERTURE DU MARCHÉ ?**



**COLLECTION TRANS EUROPE EXPERTS  
VOLUME 7**

**LES JEUX EN LIGNE  
EN FRANCE ET EN EUROPE :  
QUELLES RÉFORMES TROIS ANS  
APRÈS L'OUVERTURE DU MARCHÉ ?**

Martine BEHAR-TOUCHAIS, Judith ROCHFELD,  
Ariane de GUILLENCHMIDT-GUIGNOT  
Avec la collaboration d'Alice FOURNIER



Société de législation comparée  
28 rue Saint Guillaume, 75007 Paris, France  
Tél : (33) 1 44 39 86 23  
Fax : (33) 1 44 39 86 28  
e-mail : [slc@legiscompare.com](mailto:slc@legiscompare.com)  
[www.legiscompare.com](http://www.legiscompare.com)

Le Code de propriété intellectuelle n'autorisant, aux termes de l'article L. 122-5, 2° et 3° a), d'une part, que les « copies ou reproductions strictement réservées à l'usage privé du copiste et non destinées à une utilisation collective » et, d'autre part, que les analyses et les courtes citations dans un but d'exemple et d'illustration, « toute représentation ou reproduction intégrale ou partielle faite sans le consentement de l'auteur ou de ses ayants droit ou ayants cause est illicite » (art. L. 122-4).

Cette représentation ou reproduction, par quelque procédé que ce soit, constitue donc une contrefaçon sanctionnée par les articles L. 335-2 et suivants du Code de propriété intellectuelle.

© Société de législation comparée – 2013

I.S.B.N. 978-2-36517-016-1

I.S.S.N. 2110-0489

## TABLE DES MATIÈRES

Les auteurs.....	11
Le groupe de travail.....	13
<b>Introduction .....</b>	<b>17</b>
Le jeu, un phénomène universel.....	17
Le jeu en France.....	19
§1. L'ouverture à la concurrence du marché des jeux en ligne .....	21
A. Le contexte européen de l'ouverture du marché des jeux en ligne à la concurrence.....	21
B. L'ouverture française du marché des jeux en ligne à la concurrence .....	24
C. Les données statistiques relatives au marché des jeux en ligne.....	26
D. Les recettes des opérateurs de jeux en ligne.....	28
§2. Le groupe de travail : perspectives et méthode .....	29
A. La perspective française de la clause de revoyure contenue dans la loi française du 12 mai 2010 .....	29
B. Les perspectives européennes d'harmonisation des législations nationales .....	30
C. La composition et la méthode du groupe de travail.....	35
<b>Partie préliminaire : La délimitation du domaine de la régulation .....</b>	<b>37</b>
§1. La réglementation des jeux en ligne par opposition à celle des jeux en dur .....	38
A. L'opposition des jeux en ligne et des jeux en dur .....	38
B. L'évaluation de la pertinence de l'opposition des jeux en ligne et des jeux en dur.....	42
§2. La réglementation des jeux payants par opposition aux jeux gratuits .....	42
A. L'opposition des jeux payants et des jeux gratuits .....	42
B. L'évaluation de la pertinence de l'opposition des jeux payants et des jeux gratuits.....	44
§3. La régulation des jeux de hasard par opposition aux jeux d'adresse.....	49
A. L'opposition des jeux de hasard et des jeux d'adresse.....	50
B. L'évaluation de la pertinence de l'opposition des jeux de hasard et des jeux d'adresse.....	52
§4. Synthèse de la partie préliminaire : propositions.....	59

## **Première Partie : Le régime des jeux régulés : État des lieux critique.....65**

Chapitre 1. Le contrôle du marché des jeux en ligne .....	65
Section 1. La régulation proprement dite du marché des jeux en ligne .....	65
§1. La régulation nationale du marché des jeux en ligne.....	67
A. La régulation sectorielle par l'ARJEL du marché des jeux en ligne.....	67
B. La régulation concurrentielle du nouveau marché des jeux en ligne par l'Autorité de la concurrence .....	89
§2. La régulation internationale des jeux en ligne .....	127
A. L'applicabilité de la réglementation des jeux en ligne d'un État à des opérateurs établis hors de cet État.....	129
B. La mise en œuvre des mesures hors de l'État qui les a décidées.....	163
Section 2. L'assainissement du marché : La préservation de l'intégrité et de la sincérité des compétitions sportives et des jeux .....	171
§1. La préservation de l'intégrité et de la sincérité des compétitions sportives.....	174
A. La préservation de l'intégrité et de la sincérité des compétitions sportives à l'échelle nationale.....	174
B. La préservation de l'intégrité et de la sincérité des compétitions sportives à l'échelle internationale.....	193
C. La préservation de l'intégrité et de la sincérité des compétitions sportives à l'échelle de l'Union européenne .....	195
§2. La préservation de l'intégrité et de la sincérité des jeux .....	198
A. La prévention .....	198
B. Le contrôle technique de la sincérité des jeux.....	201
§3. La contrepartie de la participation des organisateurs d'événements sportifs à la préservation de l'intégrité et de la sincérité des compétitions sportives et des jeux : le droit au pari .....	204
A. La question de l'efficacité du droit au pari .....	204
B. Les hésitations relatives au champ d'application spatiale du droit au pari .....	205
Chapitre 2. La protection des personnes.....	207
Section 1. La protection du joueur pathologique .....	208
§1. La procédure d'interdiction de jeu .....	211
§2. L'interdiction du jeu à crédit.....	214
§3. Le plafonnement du taux de redistribution au joueur .....	216
§4. La responsabilisation de l'opérateur dans la protection du joueur .....	219
Section 2. La protection du joueur consommateur.....	221

§1. La protection européenne du consommateur joueur .....	221
A. La protection du consommateur joueur dans la jurisprudence de la Cour de Justice de l'Union Européenne.....	221
B. La protection du consommateur joueur dans les travaux prospectifs européens .....	224
C. La protection du consommateur joueur dans les directives consoméristes.....	225
§2. La protection française du consommateur joueur .....	229
A. L'application du droit de la consommation au joueur consommateur ..	229
B. L'exclusion du bénéfice du droit de rétractation pour le joueur consommateur .....	231
C. L'application du dispositif de lutte contre les pratiques commerciales déloyales au joueur consommateur .....	232
D. L'application du droit du surendettement au joueur .....	233
Section 3. La protection du joueur par l'encadrement de la publicité.....	235
§1. Le droit européen de l'encadrement de la publicité .....	236
§2. Le droit interne de l'encadrement de la publicité.....	239
A. L'encadrement de la publicité par la loi du 12 mai 2010 et la jurisprudence interne.....	239
B. L'encadrement de la publicité par le Conseil Supérieur de l'Audiovisuel .....	242
C. L'encadrement de la publicité par l'Autorité de Régulation Professionnelle de la Publicité .....	244
Section 4. La protection spéciale du joueur mineur .....	248
§1. Le principe d'interdiction du jeu des mineurs dans la loi du 12 mai 2010 .....	248
§2. La mise en œuvre du principe d'interdiction du jeu des mineurs issu de la loi du 12 mai 2010.....	249
A. L'interdiction d'évènements à l'attention des mineurs .....	249
B. L'interdiction de l'ouverture d'un compte joueur par un mineur.....	250
C. L'encadrement de la publicité à destination des mineurs.....	250
Conclusion du chapitre : Faut-il pénaliser le joueur qui joue sur des sites illicites ?.....	253
Chapitre 3. La fiscalité des jeux en ligne.....	253
Section 1. L'imposition des opérateurs.....	254

§1. Les trois prélèvements créés par la loi du 12 mai 2010 .....	255
§2. Les améliorations envisageables de la taxation des opérateurs.....	257
A. L'assiette des prélèvements fiscaux .....	257
B. L'affectation des prélèvements fiscaux en matière de paris hippiques .....	262
§3. Les prélèvements parafiscaux .....	262
A. Le prélèvement complémentaire sur les paris sportifs affecté au Centre National pour le Développement du Sport .....	263
B. La redevance sur les paris hippiques en ligne perçue au profit des sociétés de courses .....	264
C. Les prélèvements sociaux dus par les opérateurs de jeux en ligne.....	265
§4. La taxe sur la valeur ajoutée appliquée aux jeux en ligne.....	266
§5. Le droit fixe du par les opérateurs de jeux en ligne .....	267
Section 2. L'imposition des joueurs.....	268
<b>Seconde Partie : Faut-il une harmonisation européenne ? .....</b>	<b>271</b>
Section 1. Faut-il une harmonisation des dispositions sur le droit au pari ?.....	271
Section 2. Faut il une harmonisation des dispositions de droit de la régulation et de droit pénal ? .....	274
§1. L'insuffisance du droit et de la coopération européens existants : la nécessité de l'harmonisation européenne.....	274
A. L'insuffisance du droit européen existant .....	274
B. L'insuffisance de la coopération européenne existante.....	278
§2. Les difficultés de l'harmonisation européenne .....	280
A. La diversité extrême des législations nationales .....	280
B. Les risques d'une harmonisation minimaliste .....	281
§3. Les solutions envisageables .....	284
A. Une réglementation européenne des jeux en ligne avec un haut degré de protection ou un principe de cohérence externe.....	284
B. L'amélioration du droit et de la coopération européens existants .....	288
<b>Conclusion.....</b>	<b>295</b>
<b>Annexes .....</b>	<b>307</b>
Annexe I : Liste des séances suivies par le groupe de travail.....	311
Annexe II : Pré-rapports .....	315
Pré-rapport n° 1 : La distinction entre les jeux payants et les jeux gratuits, A. de Guillenchmidt-Guignot.....	315
Pré-rapport n° 2 : La distinction entre jeux d'adresse et jeux de hasard, C. Durez.....	332
Pré-rapport n° 3 : Protection du consommateur : rédaction des clauses dans les contrats de jeux et de paris, clauses abusives,	

surendettement, interdiction du jeu à crédit, G. Brunaux, A. de Guillenchmidt-Guignot .....	347
Pré-rapport n° 4 : Prohibition des ententes et abus de position dominante, M. Behar-Touchais .....	362
Pré-rapport n° 5 : Réglementation de la publicité sur les jeux en ligne et régulation, S. Martin, B. Bastié.....	415
Pré-rapport n° 6 : Jeux en ligne et droit de la propriété intellectuelle, G. Julia.....	438
Pré-rapport n° 7 : Les jeux en ligne dans le marché intérieur : les effets des libertés d'établissement et de prestation de services sur les politiques nationales et les stratégies des entreprises, S. Robin-Olivier, A. L. Sibony .....	467
Pré-rapport n° 8 : La Française des Jeux : les spécificités du statut d'un opérateur sous droits exclusifs, F. Deroin.....	490
Pré-rapport n° 9 : Questionnaire adressé aux opérateurs de jeux en ligne .....	504
Pré-rapport n° 10 : Conflits de lois et de juridiction et jeux en ligne, C. Baker-Chiss, J. Sénéchal, L. Usunier .....	530
Pré-rapport n° 11 : Situation fiscale des prestations de service entre un casino belge et un organisateur de jeux étranger, E. Marique.....	605
Pré-rapport n° 12 : Traitement et prévention de l'addiction – Santé publique, A. Achour .....	609



## LES AUTEURS

Martine BEHAR-TOUCHAIS

*Professeur à l'École de Droit de la Sorbonne, Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne*

*Directrice du Pôle Contrat, consommation, commerce électronique de Trans Europe Experts*

*Co-directrice de l'Institut de recherche juridique de la Sorbonne*

*Ancien membre du collège du Conseil de la concurrence*

Judith ROCHFELD

*Professeur à l'École de Droit de la Sorbonne, Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne*

*Co-présidente de Trans Europe Experts*

*Co-directrice de l'Institut de recherche juridique de la Sorbonne*

*Directrice du Master 2 « Droit du commerce électronique et de l'économie numérique »*

Ariane de GUILLENCHMIDT-GUIGNOT

*Avocat au barreau de Paris*

*Docteur en droit de l'Université de Paris II Panthéon-Assas*

*Membre de Trans Europe Experts*

*Chargée d'enseignement à l'École de Droit de la Sorbonne, Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne*

Avec la collaboration d'Alice FOURNIER

*Elève-Avocat, stagiaire de Trans Europe Experts*



## LE GROUPE DE TRAVAIL

Ce rapport synthétise les travaux du groupe de travail mais va parfois au-delà. Sauf quand cela est expressément précisé, les idées exprimées sont en conséquence personnelles aux trois auteurs.

Les rapports individuels des membres du groupe sont publiés en annexe quand l'auteur a donné son accord pour cette publication.

### **Composition du groupe de travail :**

#### **I. Membres de *Trans Europe Experts***

Rafael AMARO, Docteur, ATER, à l'Université Paris Descartes – Paris V – Responsable et coordinateur des comptes rendus des séances de travail

Carla BAKER-CHISS, Avocat à la cour

Céline BLOUD, Maître de conférences à l'Université de Paris XIII – Paris Nord

Geoffray BRUNAUX, Maître de conférences à l'Université de Reims Champagne – Ardennes

Murielle CHAGNY, Professeur agrégé des Facultés de droit, Université de Versailles-Saint- Quentin-en-Yvelines

Clément DUREZ, Docteur en droit, Université Jean Moulin Lyon III

Bénédicte FAUVARQUE-COSSON, Professeur à l'Université Panthéon-Assas (Paris II), co-présidente de TEE

Guilhem JULIA, Maître de conférences, IRDA, Université de Paris XIII – Paris Nord

Hugues KENFACK, Professeur agrégé des facultés de Droit, Université de Toulouse I

Pauline LE MORE, Avocat au barreau de Paris

Etienne MARIQUE, Magistrat, président de la Commission des jeux de hasard, Belgique

Sophie ROBIN-OLIVIER, Professeur à l'École de Droit de la Sorbonne, Université de Paris I, Panthéon – Sorbonne

Juliette SÉNÉCHAL, Maître de conférences à l'Université de Lille 1

Anne Lise SIBONY, Secrétaire générale de la *Revue Trimestrielle de droit européen*, professeur, Université de LIEGE, faculté de droit

Laurence USUNIER, Professeur à l'Université de Paris XIII – Paris Nord

Michel VAN HUFFEL, Commission européenne

## **II. Personnes extérieures à *Trans Europe Experts***

### 1. Autorités de régulation

#### Autorité de Régulation des Jeux en Ligne (ARJEL)

Jean-François VILOTTE, Président de l'ARJEL

Gilles CRESPIEN, Directeur général adjoint

Céline THOMAS-TROPHIME, Direction juridique, Adjointe au directeur, Responsable du Département Sports

Frédéric GUERCHOUN, Directeur juridique adjoint

Clément MARTIN-SAINT-LEON, Direction des agréments et de la supervision, Directeur

#### Autorité de Régulation Professionnelle de la Publicité (ARPP)

Stéphane MARTIN, Directeur général

Brice BASTIÉ, Juriste

### 2. Entreprises du secteur

#### La Française des Jeux

Amel BOUZOURA, Responsable des relations institutionnelles

Patrick RAUDE, Directeur de la régulation et des affaires européennes

Frédéric DEROIN, Chargé d'affaires européennes et réglementaires, Direction de la régulation & des affaires européennes

Claire VELARD, Juriste

Marion HUGES, Juriste

Pari Mutuel Urbain

Pierre PAGES, Secrétaire général

Philippe HENDRICKX, Responsable de la Régulation, de la Concurrence et des Affaires Européennes

Fédération Française des Entreprises de Jeux en Ligne (FFEJEL)

Arnaud POLAILLON, Délégué général

3. Ligue professionnelle de football

Jérôme PERLEMUTER, Responsable des affaires juridiques

Céline HUET, Juriste

4. Association de protection des joueurs

Armelle ACHOUR, Secrétaire général, SOS JOUEURS

5. Auditions

Syndicat des Casinos de France

Jean-François COT

Alain PARTOUCHE

Roland LEAS

Bwin

Marie-Laure DARIDAN

Lucien Barriere

Jonathan STROCK

Joa Group

Frédéric VIEILLE

ACF Poker

Bruno FITOUSSI

Poker Stars

Olivier KARSENTI



## INTRODUCTION

1.- Le droit français et le jeu n'ont jamais entretenu de bonnes relations. Notre droit pose en effet le principe de la prohibition des jeux de hasard et d'argent. Il stigmatise d'ailleurs les contrats poursuivant une finalité de jeux.

Ces relations difficiles, dues à des raisons historiques, philosophiques et religieuses, n'excluent pas que le jeu soit un phénomène universel et occupe une place importante en France.

### Le jeu, un phénomène universel

2.- Le jeu est tout d'abord présent dans toute société. Pour autant, la réglementation du jeu, les rapports de ce type d'activités avec la société, l'État et les autres autorités, varient en fonction des époques. En France, au fil des siècles, la réglementation du jeu a ainsi oscillé entre une prohibition absolue et une autorisation encadrée. Il fut notamment interdit sous Louis XIII, en raison du rigorisme des deux Réformes, puis sous l'Ancien Régime pour des raisons également morales et religieuses<sup>1</sup>. Cela n'a pas empêché, néanmoins, qu'émerge la notion de « divertissement légitime », très présente au XIX<sup>ème</sup> siècle.

Le jeu d'argent et de hasard garde pourtant mauvaise réputation. Aux XVII<sup>ème</sup> et XVIII<sup>ème</sup> siècles notamment, il permettra à des femmes que la vie a marginalisées (veuves précoces, abandonnées,...) de nourrir leur progéniture : activité de la noblesse, il est l'apanage de ces épouses ou veuves prématurées – de brigadiers, de capitaines de cavalerie ou de militaires<sup>2</sup> – tenant un tripot<sup>3</sup> ou une « académie »<sup>4</sup>.

Les philosophes des Lumières, notamment Kant, réhabiliteront le jeu en montrant son utilité en termes d'éducation : le jeu d'adresse, considéré comme civilisé, est utile à l'éducation car seul il permet à l'homme de prendre conscience de sa qualité d'homme laborieux ; seul, il lui permet de

---

<sup>1</sup> E. BELMAS, *Jouer autrefois, Essai sur le jeu dans la France moderne, XVI<sup>ème</sup> – XVIII<sup>ème</sup> siècle*, Ed. Epoques Champ Vallon, PUF, 2006, p. 393.

<sup>2</sup> Elles tenaient ainsi leur rang, tout en complétant les traitements des officiers, relativement modestes, cf. E. BELMAS, *op. cit.*, p. 388.

<sup>3</sup> E. BELMAS, *op. cit.*, p. 387.

<sup>4</sup> Nom donné à l'époque aux tripots.

faire la différence entre le divertissement et le travail<sup>5</sup>. Toutefois, Kant parle ici du jeu qui fait appel à l'adresse, la sagacité ou à l'intelligence. Il ne traite pas du jeu de hasard ou d'argent.

Par la suite, le jeu deviendra une activité admise, quoique très réglementée, en raison des sommes que l'État peut percevoir sur son exploitation. C'est donc au nom d'un certain pragmatisme économique et social que le jeu acquerra une sorte de « vitrine officielle » et fera l'objet d'une exploitation non pas clandestine mais réglementée.

**3.-** Le caractère universel du jeu se traduit ensuite dans l'espace. Les États, tous confrontés au jeu, ont d'ailleurs des réactions ambivalentes.

Si l'on mène une comparaison entre les manières dont les États souverains, quels qu'ils soient, réglementent le jeu, une première observation s'impose : partout, les États entretiennent une relation quasi-schizophrénique avec le jeu d'argent et de hasard. Des études récentes ont ainsi montré que, dans la majorité des pays, notamment européens, la prohibition des jeux de hasard et d'argent est un principe retenu et défendu par les autorités. Mais en même temps, les États instaurent des monopoles pour l'offre de jeu, ne serait-ce que pour percevoir les recettes liées à cette activité, recettes extrêmement importantes<sup>6</sup>.

C'est ainsi que l'avocat général Gulmann, lorsqu'il conclut dans l'affaire Schindler tranchée en 1994 par la Cour de Justice de l'Union Européenne, constata la généralisation de ce phénomène de prohibition, assorti d'exceptions et de recettes allouées à des fins d'intérêt général ou au trésor Public<sup>7</sup>.

On comprend alors toute l'ambivalence des législations prises pour réglementer le secteur. D'un côté, les pouvoirs publics doivent édicter des normes de façon à préserver l'ordre public et social, le secteur du jeu étant particulièrement exposé à la fraude, au banditisme, à la criminalité et soulevant des problématiques de santé publique importantes en termes d'assuétude au jeu. D'un autre côté, le jeu est une « activité partagée » par toutes les couches sociales et, de ce fait, procure des recettes importantes

---

<sup>5</sup> E. KANT, *Critique de la faculté de juger et du jugement*, trad. A. Philonenko, Paris, J. Vrin, 1993.

<sup>6</sup> G. MOUQUIN, *La notion de jeu de hasard en droit public – Essai axiomatique de lege ferenda*, Genève, Librairie Droz, 1980, n° 144 ; J.-B. DARRACQ, *op. cit.*, p. 31.

<sup>7</sup> C. GULHMANN, concl. sous CJCE, 24 mars 1994, *Schindler*, aff. C-275/92, *Rec.* – I 6 1042.

dont le Trésor public ne peut pas se passer. Tout est alors une question de curseur : l'État doit réglementer et autoriser et, en même temps, réprimer.

C'est ce que fait le législateur français.

### **Le jeu en France**

4.- En effet, en France, bien qu'un principe général de prohibition des loteries de toutes espèces soit établi dans la loi<sup>8</sup>, les pouvoirs publics ont autorisé certains opérateurs à offrir certains types de jeux en dur, c'est-à-dire dans le réseau physique :

- les loteries de la Française des Jeux,
- les paris hippiques du Pari Mutuel Urbain,
- certains jeux de hasard des Casinos et des cercles de jeux (machines à sous, jeux de cercle,...).

La réglementation du secteur est cependant restée très morcelée, même si trois lois fondamentales<sup>9</sup>, aujourd'hui codifiées dans le Code de la sécurité intérieure<sup>10</sup> (CSI), régissent la matière. En plus de ces lois, l'organisation des courses de chevaux et des paris mutuels hippiques est notamment saisie par un texte du 2 juin 1891. En outre, le PMU, créé en 1930, est organisé comme un groupement d'intérêt économique, régi par une ordonnance du 23 septembre 1967 et par un décret du 5 mai 1997 relatif aux sociétés de courses de chevaux et au pari mutuel.

Le secteur des jeux et des paris en dur dépend de cinq ministères, partant de cinq réglementations différentes.

Il est d'abord rattaché au Ministère de l'Intérieur, la police des jeux étant assurée par le service central des courses et des jeux au sein de la Direction centrale de la Police judiciaire. En outre, une Commission Supérieure des Jeux (CJR), sous l'égide de ce ministère, rend des avis (presque toujours suivis par le ministre) sur l'autorisation ou le renouvellement d'exploitation des casinos et des machines à sous<sup>11</sup>.

---

<sup>8</sup> Art. L. 322-1, Code de la sécurité intérieure.

<sup>9</sup> Loi du 21 mai 1836 portant prohibition des loteries ; Loi du 18 avril 1924 complétant la loi du 21 mai 1836 ; Loi n° 83-628 du 12 juillet 1983 relative aux jeux de hasard.

<sup>10</sup> Ord. n° 2012-351 du 12 mars 2012 relative à la partie législative du Code de la sécurité intérieure, *JO*, 13 mars 2012, art. L. 322-1 et s., CSI.

<sup>11</sup> Cf. sur ce point, Rapport n° 209 fait au nom de la Commission des finances sur le projet de loi adopté par l'Assemblée nationale relatif à l'ouverture à la concurrence et à la régulation du

Le secteur des jeux et des paris est également rattaché au Ministère du Budget. Ce dernier contrôle le pôle des Loteries et des jeux de pronostics sportifs et des paris hippiques.

Il dépend enfin du Ministère de l'Agriculture (qui contrôle le pôle des paris hippiques), du Ministère de la Santé et du Ministère de la Jeunesse et des Sports, lesquels interviennent de manière plus accessoire.

5.- Quant au droit civil français, il régleme très peu les contrats de jeux. Le législateur montre une hostilité que l'on pourrait dire de principe aux conventions de jeux quelles qu'elles soient.

Quatre articles traitent ainsi du jeu : les articles 1964 à 1967 du Code civil, restés inchangés depuis 1804.

L'essentiel de cette réglementation se résume en quatre points :

Les contrats de jeux et de paris sont des contrats aléatoires.

Dans l'hypothèse d'une dette de jeu, le joueur ne dispose d'aucune action en justice afin de récupérer son dû.

Une exception à la prohibition des actions de jeu est prévue pour les jeux d'adresse, lesquels diffèrent des jeux de hasard parce qu'ils font appel à l'intelligence du joueur et à son habileté plus qu'au hasard.

Il ne peut y avoir de répétition qu'en cas de dol, supercherie ou escroquerie du gagnant.

Malgré leur caractère ancien, voire obsolète, ces quatre articles trouvent encore application aujourd'hui comme le démontre un arrêt récent de la Cour de cassation rappelant que le prêt engendré par une dette de jeu et dont l'origine des fonds est issue du jeu ne peut pas être remboursée au prêteur<sup>12</sup>. Dans l'espèce considérée, un joueur avait été assigné par un proche qui soutenait lui avoir prêté, sur deux ans, la somme d'environ 1 million de francs pour jouer et payer ses dettes de jeux. La Cour a considéré que le prêteur ne pouvait pas obtenir le remboursement de son emprunt en raison de l'article 1965 du Code civil. Ce faisant, elle effectue une application littérale du texte, considérant que la dette de jeu entre dans son champ d'application.

---

secteur des jeux d'argent et de hasard en ligne par M. François TRUCY, sénateur, le 19 janv. 2010 (T. I : Rapport ; T. II : Travaux de la Commission, annexes et tableau comparatif), p. 13.

<sup>12</sup> Cass. civ. 1<sup>ère</sup>, 4 nov. 2011, n° 10-24.007.

Aujourd'hui, on peut néanmoins dire que l'exception de jeu constitue une curiosité juridique. Rédigée à l'initiative de l'un des rédacteurs du Code civil, Portalis, elle repose sur des considérations avant tout morales : la doctrine de 1804 pensait en effet que le jeu devait rester hors du champ des lois, puisqu'il s'agissait d'une activité impie. Si la simple pratique du jeu devait être autorisée, l'organisation du jeu, elle, ne devait pas l'être : autant il est possible de se réunir pour disputer une partie de poker, autant il est impossible de former une action en justice pour obtenir le paiement des dettes découlant de la partie<sup>13</sup>. Une première distinction, entre le jeu « spontané » et le jeu « exploité » a ainsi conduit à légitimer une réglementation. Celle-ci va se trouver bouleversée par l'ouverture du marché à la concurrence (§1.), le bilan de cette ouverture étant l'objet des travaux du présent groupe de travail (§2.)

### **§1. L'ouverture à la concurrence du marché des jeux en ligne**

6.- A la suite d'un avis motivé de la Commission européenne adressée à la France, le 21 septembre 2007, et d'une jurisprudence fournie de la Cour de justice des communautés européennes depuis les années 1990, les restrictions à la liberté de prestation de services apportées aux opérateurs de paris sportifs établis dans d'autres pays membres perdent de leur caractère acceptable. Un contexte européen en ce sens (A.) poussera donc la France à ouvrir à la concurrence et à la régulation le secteur des jeux d'argent et de hasard en ligne (B.). Des données statistiques témoignent aujourd'hui, par ailleurs, de l'état des lieux du marché des jeux en ligne trois ans après de cette ouverture (C.), ainsi que des recettes des opérateurs qui s'y sont développés (D.).

#### **A. Le contexte européen de l'ouverture du marché des jeux en ligne à la concurrence**

7.- Pour bien situer les choses, il faut rappeler que la France a libéralisé le secteur des jeux en ligne sous l'impulsion de l'Union Européenne. Celle-ci a en effet « fortement incité » les États membres à adopter une loi régulant le secteur des jeux en ligne.

Dans les années 1990, la Direction générale (DG) III de la Commission Européenne a envisagé de proposer des mesures d'harmonisation des réglementations nationales sur les jeux. Les États, unanimes, ont repoussé cette tentative, notamment au Conseil d'Edimbourg en 1992. Le secteur des

---

<sup>13</sup> J.-B. DARRACQ, *L'État et le jeu, Etude de droit français*, PUAM, CRA, 2008, p. 29.

jeux en ligne était donc exclu des directives européennes, notamment des plus importantes comme celle sur le commerce électronique<sup>14</sup> et celle relative aux services dans le marché intérieur<sup>15</sup>. Il y eut certes des discussions sur un projet de directive en droit de la consommation et en droit de la concurrence, qui aborderaient cette problématique, mais ces discussions sont restées embryonnaires.

Le juge européen a alors joué un rôle important dans la détermination des quelques principes fondamentaux en matière de jeux : il a expressément jugé que les États membres disposaient d'une latitude pour mettre en œuvre leur réglementation des jeux, tout en imposant que les mesures prises par les législations nationales, notamment en termes de monopoles, soient justifiées par un motif impérieux d'intérêt général<sup>16</sup>.

La CJUE a donc fixé les conditions qui seules peuvent justifier des restrictions à la liberté de prestations de services et, le cas échéant, légitimer le monopole public :

- l'existence de motifs impérieux d'intérêt général, telles que la protection des consommateurs et de l'ordre social ;
- le respect des principes de nécessité, de proportionnalité, de non-discrimination et de cohérence entre prestataires.

Les derniers arrêts rendus par la CJUE, en 2010 et 2011, ont réaffirmé ces principes. Ils ont concerné les législations allemande<sup>17</sup>, suédoise<sup>18</sup>, néerlandaise<sup>19</sup>, autrichienne<sup>20</sup> et italienne<sup>21</sup>.

---

<sup>14</sup> Dir. 2000/31 du 8 juin 2000 sur le commerce électronique, qui le jeu de son domaine, cf. art. 1<sup>er</sup> paragraphe 5.

<sup>15</sup> Dir. 2006/123, 12 déc. 2006, qui exclut le jeu de son domaine, cf. art. 2, paragraphe 3, al. b) : « *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 des paris* ».

<sup>16</sup> Les principaux arrêts rendus par la CJUE sont : CJCE, 24 mars 1994, aff. C-275/92, *Schindler* ; 21 sept. 1999, aff. C-124/97, *Läärä* ; 6 mars 2007, aff. C-243/1, *Gambelli* ; 6 mars 2007, aff. 359/04, *Placanica* ; 8 sept. 2009, aff. C-42/07, *Santa casa*.

<sup>17</sup> CJUE, gde ch., 8 juill. 2010, aff. 316/07, *Markus Stob c/ Wettereaukreis*. Également, le même jour : aff. C-409/07 ; aff. C-410/07 ; aff. C-359/07 ; aff. C-360/07.

<sup>18</sup> CJUE, 8 juill. 2010, aff. C-447/08, *Otto Sjöberg* et aff. C-448/08, *Anders Gerdin*.

<sup>19</sup> CJUE, 3 juin 2010, aff. C-203/08, *Betfair c/ Minister van Justitie*, et aff. C-258/08, *Ladbrokes Betting & Gamine Ltd, Ladbrokes International Ltd c/ Stichting de Nationale Sporttotalisator*.

<sup>20</sup> CJUE, 9 sept. 2010, aff. C-64/08, *Engelman* ; 15 sept. 2011, aff. C-347/09, *J. Dickinger et F. Ömer*.

<sup>21</sup> CJUE, 16 févr. 2012, aff. C-72/10, *Marcello Costa*, et aff. C-77/10, *Ugo Cifone*.

Le juge européen admet donc l'instauration de monopoles, dans le secteur des jeux en dur et des jeux en ligne, à condition toutefois que ce monopole soit légitimé par un motif impérieux d'intérêt général. Le juge contrôle ce dernier au cas par cas<sup>22</sup>.

8.- À la suite de cette jurisprudence, la Commission européenne n'est pas restée inactive et a publié de nombreux travaux sur la question des jeux en ligne.

Le dernier en date a été initié par Michel Barnier, ancien ministre et commissaire européen (Marché intérieur et services), sous l'égide duquel a été publié un Livre vert le 24 mars 2011<sup>23</sup>. L'objectif de ce Livre était d'étudier la possibilité d'une harmonisation des législations européennes en matière de jeux en ligne.

Le Livre vert s'est fondé sur le constat selon lequel l'offre en ligne entraîne l'existence d'un marché « gris » et d'un marché « noir », c'est-à-dire d'opérateurs de jeux en ligne proposant pistes diverses permettant d'envisager une harmonisation éventuelle des législations nationales au sein de l'Union Européenne. La Commission européenne a donc demandé aux États membres, dans un questionnaire compris dans le Livre vert, un état des lieux des législations nationales et des propositions de réponses. La France a répondu à ce Livre vert.

9.- Quant au Parlement européen, il a également rédigé des travaux dont le dernier en date est la *Résolution sur les jeux d'argent et de hasard*<sup>24</sup>. Le Parlement y souligne que le principe de subsidiarité régit, et doit sous-tendre, toute régulation du secteur des jeux d'argent et de hasard et rappelle que ce principe s'entend comme le principe de subsidiarité active.

Puis, le Parlement insiste sur la nécessité d'une coopération entre les autorités chargées de réguler le secteur et sur le développement de la coopération entre les États afin que soit préservée l'intégrité du sport.

---

<sup>22</sup> Cf. *infra* n° 44 et s.

<sup>23</sup> Commission européenne, *Livre vert sur les jeux d'argent et de hasard en ligne dans le marché intérieur*, 24 mars 2011, SEC(2011) 321 final ; COM(2011) 128 final.

<sup>24</sup> Parlement européen, *Résolution du 15 novembre 2011 sur les jeux d'argent et de hasard en ligne dans le marché intérieur*, 2011/2084(INI), disponible sur le site du Parlement.

### **B. L'ouverture française du marché des jeux en ligne à la concurrence**

10.- On notera que, aussi fournie que soit la jurisprudence européenne sur les jeux en ligne, les règles qu'elle fixe sont à la fois floues et précises quant aux dispositions que devaient prendre les autorités nationales en matière d'offre de jeux afin de libéraliser le secteur : l'objectif est que les autorités nationales concilient la protection de l'ordre public, particulièrement exposé, avec les règles de concurrence dégagées par les instances européennes.

Les règles sont donc :

- précises parce qu'elles exigent très clairement que les monopoles étatiques soient justifiés par un motif impérieux d'intérêt général et respectent les principes de cohérence et de proportionnalité ;
- floues parce que la définition de ce motif n'est pas donnée.

De son côté, le législateur français a également souhaité contrôler le développement sur le sol français d'entreprises émettant sur Internet une offre illégale de jeux en ligne. Il s'agit d'une offre illégale, comme faite en violation du monopole public, et hors du contrôle de l'État.

Ainsi les juridictions françaises se sont prononcées sur la licéité de l'offre émise par certaines entreprises qui ne bénéficiaient pas du monopole d'État et qui avaient leur siège social à Malte ou à Gibraltar pour émettre une offre de jeux et de paris, reçue par des internautes situés en France. Cette offre était illégale mais que fallait-il faire pour la contrer ?

La lutte ne pouvait passer que par le vote d'une loi encadrant le secteur des jeux et des paris en ligne, loi qui a été votée le 12 mai 2010<sup>25</sup>. Celle-ci a été déclarée constitutionnelle<sup>26</sup>. Toutefois, à ce jour trois questions prioritaires de constitutionnalité ont été déposées contre certaines de ces dispositions relatives au système en dur et en ligne, mais toutes ont été rejetées.

11.- La loi du 12 mai 2010 reprend pour l'essentiel les solutions préconisées par les rapports rédigés au Parlement français, mais également

---

<sup>25</sup> 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.

<sup>26</sup> Cons. const., déc. n° 2010-605 DC, 12 mai 2010, *Cahiers du Conseil Constitutionnel*, n° 29.

les idées préconisées dans le rapport rendu par M. Bruno Durieux au Premier ministre<sup>27</sup>.

Les objectifs du législateur ont été très clairement énoncés par celui-ci dans les premiers articles de la loi :

- Prévenir le jeu excessif ou pathologique et protéger les mineurs : l'article 5 pose un principe général d'interdiction de l'ensemble des jeux de hasard et d'argent aux mineurs. C'est un principe ayant valeur législative.
- Assurer l'intégrité, la fiabilité et la transparence des opérations de jeu pour prévenir les conflits d'intérêts.
- Prévenir les activités frauduleuses et criminelles et le blanchiment d'argent.
- Veiller au développement équilibré et équitable des différents types de jeu afin d'éviter toute déstabilisation économique des filières concernées

La mesure phare de la loi du 12 mai 2010 est de soumettre les entreprises ou les sociétés souhaitant obtenir le statut d'opérateur de jeux et de paris en ligne à un agrément de la part de l'ARJEL, autorité administrative indépendante créée par la loi.

Les entreprises qui souhaitent obtenir l'agrément de l'ARJEL doivent transmettre un certain nombre d'informations à celle-ci, selon une liste dressée par la loi et les décrets<sup>28</sup>. La liste des opérateurs de jeux ou paris en ligne agréés est publiée au Journal officiel.

Il est également institué un Comité Consultatif des Jeux (CCJ) auprès du premier ministre, ayant compétence sur l'ensemble des jeux d'argent et de hasard<sup>29</sup>. Il centralise les informations en provenance des autorités de contrôle, et des opérateurs de jeux et assure la cohérence de la régulation dans ce secteur. Il émet aussi des avis<sup>30</sup>.

Les sanctions contre l'offre de jeux illégale sont de trois ordres :

- pénales (emprisonnement et amende)

---

<sup>27</sup> *Rapport au 1<sup>er</sup> ministre*, rédigé sous la direction de M. Bruno DURIEUX, inspecteur des finances, mars 2008, La Doc. fr.

<sup>28</sup> Cf. chap. III : « Les obligations des entreprises souhaitant obtenir l'agrément », articles 15 et s., la loi préc.

<sup>29</sup> Art. 3, loi préc.

<sup>30</sup> Décret n° 2011-252 9 mars 2011 relatif au Comité consultatif des jeux ; Rapport TRUCY, *op. cit.*, p. 63.

- civiles (blocage des sites Internet, mesures conservatoires)
- administratives (retrait, suspension des agréments)

Des sanctions sont également édictées en cas de publicité illégale<sup>31</sup>.

### **C. Les données statistiques relatives au marché des jeux en ligne**

**12.-** Les enjeux du secteur des jeux en ligne sont considérables d'un point de vue économique.

Les chiffres connus proviennent majoritairement de l'ARJEL, qui tient, notamment sur son site, à la disposition des usagers et des institutions un bilan trimestriel des jeux en ligne.

Le marché français des jeux d'argent et de hasard en ligne compte 1,3 million de comptes joueurs actifs<sup>32</sup>. 88% des joueurs sont des hommes, en majorité de moins de 35 ans (57%), bien que puisse être constaté un net vieillissement du profil des joueurs en ligne. Tous secteurs confondus, la population des 18-24 ans a diminué de 33% alors que celle des 55-64 ans a augmenté de 34% entre le premier trimestre 2011 et le premier trimestre 2012. Les parieurs sportifs restent les plus jeunes (62% ont moins de 35 ans) et les plus masculins (92%). Les parieurs hippiques représentent la population la plus âgée (28% ont plus de 55 ans) et la plus féminisée (19% de comptes joueurs sont détenus par des femmes)<sup>33</sup>.

**13.-** Les joueurs sont de plus en plus mobiles en ce sens qu'il y a un an, entre 3% et 12% des joueurs (en fonction du jeu) se connectaient avec leur Smartphone ou une tablette numérique. Au deuxième trimestre 2012, 18% des joueurs des paris sportifs, 13% des parieurs hippiques et 18% des joueurs des jeux de cercles les utilisaient.

Les caractéristiques géographiques des joueurs sont diverses :

- les parieurs sportifs sont majoritairement citadins, issus de la région parisienne ou du sud de la France.
- les parieurs hippiques sont davantage ruraux, issus des régions nord-ouest.

---

<sup>31</sup> Art. 29, loi préc.

<sup>32</sup> 1,2 millions au 4<sup>ème</sup> trimestre 2011.

<sup>33</sup> ARJEL, *Communiqué de presse du 4 mai 2012, État des lieux du marché des jeux en ligne au premier trimestre 2012* et *Communiqué de presse du 27 juillet 2012, État des lieux du marché des jeux en ligne au 2<sup>ème</sup> trimestre 2012*, Publication des données d'avril à juin 2012.

- les joueurs de jeux de cercle sont majoritairement citadins mais les ruraux les rattrapent.

L'Ile de France compte 22% des comptes de joueurs actifs alors que la région n'accueille que 18% des français majeurs<sup>34</sup>.

Le 27 juillet 2012, l'ARJEL comptait 31 opérateurs agréés pour 44 agréments actifs :

- 13 dans la catégorie « paris sportifs », soit deux opérateurs en moins par rapport à 2011,
- 8 dans la catégorie « paris hippiques », soit un opérateur de moins par rapport à 2011,
- 23 dans la catégorie « jeux de cercle » (poker), soit un opérateur de plus qu'en 2011.

On précisera également, concernant les opérateurs illégaux, que l'objectif d'assèchement de l'offre illégale poursuivie par la loi du 12 mai 2010 paraît en partie réalisé. Selon un rapport gouvernemental de novembre 2011, en effet, 80% du marché des jeux en ligne serait aujourd'hui légale<sup>35</sup>. Les sanctions imposées par l'ARJEL, de blocage des sites et d'adoption de mesures administratives, seraient en partie efficaces<sup>36</sup>.

Entre le mois d'avril et le mois de juin 2012, le marché français des jeux en ligne a enregistré des mises de près de 187 millions d'euros en matière de paris sportifs, 278 millions d'euros en matière de paris hippiques, et 1,515 milliards d'euros en matière de poker en *cash-game*<sup>37</sup>. Ces derniers chiffres disponibles sont anormalement élevés en raison de l'Euro 2012, qui a entraîné une prise de paris particulièrement importante<sup>38</sup>.

De façon générale, le secteur des paris sportifs est en très forte augmentation, le football étant le sport préféré des parieurs sportifs (59% des mises) et engendrant le plus grand nombre de mises, suivi du tennis

---

<sup>34</sup> ARJEL, Visite de Mme La Ministre des Sports, de la Jeunesse, de l'Education populaire et de la Vie Associative, Lundi 11 juin 2012, Publication ARJEL.

<sup>35</sup> Ministère du Budget, *Ouverture à la concurrence et à la régulation du secteur des jeux d'argent et de hasard en ligne, Rapport d'évaluation du Gouvernement, Loi n° 476-2010 du 12 mai 2010*, oct. 2011, La Doc. fr.

<sup>36</sup> Cf. *infra* n° 56 et s.

<sup>37</sup> Le poker en « *cash-game* » s'oppose au poker joué en tournois : les joueurs participent en tant qu'amateurs, sans faire de compétition. Le total des droits d'entrée du poker en tournois en ligne représente la somme de 345 millions d'euros pour la période étudiée.

<sup>38</sup> 30,8 millions de mises.

(19%) et du basketball (9%)<sup>39</sup>. Le rugby a enregistré une hausse en raison du Tournoi des VI Nations (42% d'augmentation des mises par rapport à 2012).

La part de *live-betting*<sup>40</sup> représente 24% des paris et 49 % des mises.

Le secteur hippique comptabilise 278 millions de mises et connaît une hausse de 9% par rapport à la même période en 2011. Le nombre de joueurs est néanmoins en recul.

Le secteur du poker en ligne est un secteur en nette augmentation en ce qui concerne les parties effectuées en tournois (il enregistre une hausse de 24%). En revanche, une baisse a été enregistrée au deuxième trimestre 2012 en *cash-game*, sans doute, selon l'ARJEL, en raison de l'Euro 2012. Le poker en ligne concerne en moyenne 290.000 comptes de joueurs actifs chaque semaine.

#### **D. Les recettes des opérateurs de jeux en ligne**

14.- Le calcul des recettes des opérateurs n'est pas sans soulever des difficultés.

Le chiffre d'affaires des opérateurs est constitué des mises. Mais il s'agit là d'un indicateur imparfait : d'une part, il ne prend pas en compte les prélèvements ; d'autre part, en ce qui concerne les casinos et le poker, il ne tient pas compte de ce que réinvestissent les joueurs.

Le véritable indicateur est davantage le Produit Brut des Jeux (PBJ), c'est-à-dire la différence entre l'ensemble des mises et l'ensemble des gains redistribués aux joueurs. Le PBJ permet de refléter la véritable perte des joueurs.

Le Produit Net des jeux (PNJ) permet, quant à lui, d'être encore plus précis, puisqu'il est obtenu en soustrayant au Produit Brut des Jeux les prélèvements.

---

<sup>39</sup> ARJEL, Visite de Mme La Ministre des Sports, de la Jeunesse, de l'Education populaire et de la Vie Associative, Lundi 11 juin 2012, préc., p. 3.

<sup>40</sup> Le *live-betting* est une pratique initiée en Grande-Bretagne, qui permet de parier pendant la rencontre et sur des événements de la rencontre. Par exemple, le pari peut porter sur le fait que tel but sera marqué par tel joueur au bout de tant de minutes. Le *live-betting* se rapproche donc du jeu de casino en termes d'instantanéité : le pari est pris sur le coup, en fonction des informations du moment.

Sont donc pris en compte le PBJ, ainsi que le montant des mises, de façon à obtenir une idée du marché des jeux en ligne.

## **§2. Le groupe de travail : perspectives et méthode**

15.- La constitution et la mise en place du groupe de travail sur la régulation des jeux d'argent et de hasard en ligne, au sein du réseau d'experts européens en droit, Trans Europe Experts, a reposé sur deux séries de considérations : les échéances françaises liées à la « clause de revoyure » contenue dans la loi du 12 mai 2010, tout d'abord (A.) ; les perspectives européennes d'harmonisation des législations nationales, ensuite (B.). Le groupe a, par ailleurs, adopté une méthode particulière qu'il conviendra de préciser (C.).

### **A. La perspective française de la clause de revoyure contenue dans la loi française du 12 mai 2010**

16.- Tout d'abord, il était prévu dans la loi du 12 mai 2010 une clause de revoyure devant être mise en œuvre, au plus tôt, à la fin de l'année 2011.

Une large consultation des différents acteurs du secteur a alors donné lieu à un certain nombre de travaux, ainsi qu'à la synthèse de données et informations relatives à ma période se situant entre mai 2010 et fin 2011, soit dix-huit mois : ces rapports ont été rédigés par l'ARJEL<sup>41</sup>, le Parlement français<sup>42</sup>, le Gouvernement (plus précisément le Ministère du Budget)<sup>43</sup>, l'ARPP<sup>44</sup>, et l'Association Française des Jeux en Ligne<sup>45</sup>.

Toutefois, à la fin de l'année 2011, peu de changements sont intervenus.

---

<sup>41</sup> Sénat, *Rapport d'information fait au nom de la Commission des finances sur l'évaluation de la loi n° 476-2010 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*, par F. TRUCY, 12 oct. 2011 ; A. FILIPETTI et J.-F. LAMOUR, *Rapport au nom de la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire, sur la mise en application de 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*, 25 mai 2011.

<sup>42</sup> ARJEL, *Préserver l'intégrité et la sincérité des compétitions sportives face au développement des paris sportifs en ligne, 10 propositions*, Rapport au ministre des Sports remis le 17 mars 2011 par M. J.-F. VILOTTE ; ARJEL, *Rapport d'activité 2011*, consultable sur le site Internet de l'ARJEL.

<sup>43</sup> Ministère du Budget, *Ouverture à la concurrence et à la régulation du secteur des jeux d'argent et de hasard en ligne, Rapport d'évaluation du Gouvernement, Loi n° 476-2010 du 12 mai 2010*, oct. 2011, La Doc. fr.

<sup>44</sup> ARPP, *Publicité et jeux d'argent*, mai 2011.

<sup>45</sup> ARJEL, *Livre blanc sur les jeux en ligne*, 7 juin 2011.

Seules deux lois précises sont intervenues. En premier lieu, le 1<sup>er</sup> février 2012<sup>46</sup>, une loi a été votée par le Parlement, visant à introduire en droit français le délit de corruption sportive, comme c'est le cas en Italie par exemple.

En second lieu, le 14 mars 2012<sup>47</sup>, une loi a été votée afin de taxer les opérateurs illégaux de la même manière que les opérateurs agréés.

Mais les débats ne sont pas clos pour autant et de nombreuses questions restent en suspens. D'un côté, des questions de concurrence ont vu le jour<sup>48</sup>, en raison de la création d'un nouveau marché régulé des jeux en ligne. C'est d'ailleurs ce qu'avait pressenti l'Autorité de la concurrence dans son avis du 20 janvier 2011<sup>49</sup>.

D'un autre côté, des questions de droit civil se font particulièrement prégnantes, notamment quant à la définition même du jeu et quant au maintien de l'exception de jeu.

Des problèmes de droit de la consommation se posent en outre, notamment les questions de savoir si le joueur doit être considéré juridiquement comme un consommateur et les conséquences qui s'en induiraient. L'exclusion du joueur d'un certain nombre de directives consoméristes pose évidemment un problème et nécessite une réflexion.

Enfin, quant à la taxation des jeux en ligne, elle est remise en question de manière récurrente par les opérateurs mais également par les autres acteurs du secteur des jeux en ligne.

## **B. Les perspectives européennes d'harmonisation des législations nationales**

17.- Par ailleurs, tous les pays ou presque sont concernés par la libéralisation du jeu (en ligne et/ou en dur), d'autant plus, évidemment, s'ils sont membres de l'Union européenne. Pour l'heure, les régimes sont très divers.

---

<sup>46</sup> Loi n° 2012-158 du 1<sup>er</sup> févr. 2012 visant à renforcer l'éthique du sport et les droits des sportifs.

<sup>47</sup> Loi n° 2012-354 du 14 mars 2012 de finances rectificative pour 2012.

<sup>48</sup> V. par ex. « Betclac saisit l'Autorité de la concurrence à propos du PMU », disponible à l'adresse suivante : <http://lci.tf1.fr/economie/betclac-saisit-l-autorite-de-la-concurrence-a-propos-du-pmu-6975292.html>.

<sup>49</sup> ADLC, Avis n° 11-A-02 du 20 janv. 2011 relatif au secteur des jeux d'argent et de hasard en ligne.

L'ouverture du secteur des jeux et des paris à la concurrence et à la régulation a été large à Malte (depuis 2000) et au Royaume-Uni. Ce dernier s'est doté du *Gambling Act* en 2005, entré en vigueur le 1<sup>er</sup> septembre 2007, organisant un régime très libéral.

Un régime de droits exclusifs est en vigueur dans plusieurs autres États membres de l'Union Européenne : la Finlande et la Suède ont instauré un monopole sur l'ensemble des segments de jeux ; la France, l'Italie<sup>50</sup> et l'Allemagne combinent un régime de monopole et d'autorisations. La Belgique connaît une législation proche de la France : le secteur des jeux en dur a été libéralisé dans ce pays par une loi du 7 mai 1999 et des arrêtés royaux d'application de la loi ; le secteur des jeux en ligne a suivi, par deux lois, du 10 janvier 2010 et du 10 janvier 2012 portant modification de la loi du 7 mai 1999 en ce qui concerne la Commission des jeux de hasard. France et Belgique ont donc modifié leur législation sur les jeux en ligne quasiment en même temps.

Le Portugal connaît des difficultés de régulation<sup>51</sup>, ainsi que l'Espagne.

Quant à la Grèce, elle est sur le point de libéraliser le secteur, compte tenu de la crise qu'elle traverse et qui pousse ses autorités à trouver des ressources de financement.

La diversité des systèmes adoptés par les pays européens présente aujourd'hui des limites : Internet ne connaissant pas de frontières, les problèmes juridiques ne sont pas nationaux mais transnationaux.

Plus précisément, le défaut d'harmonisation européenne de la réglementation sur les jeux en ligne engendre deux séries de difficultés :

- **des difficultés juridiques** : la régulation du secteur peut se heurter à des obstacles, parce qu'elle bute sur les législations disparates ; elle peut s'avérer en conséquence inefficace, **notamment** en matière civile (définition des jeux, coordination de l'offre transfrontalière de jeux, protection du consommateur, du joueur vulnérable), en matière pénale (poursuite des auteurs d'infractions et blanchiment) ou encore en matière de concurrence (régulation des ententes et abus de positions dominantes), plus précisément

---

<sup>50</sup> V. CJUE, 16 févr. 2012, aff. C-72/10, *Marcello Costa et Ugo Cifone*, *Revue Europe*, avril 2012, comm. 149, obs. D. SIMON : cet arrêt considère que le nouveau régime italien mis en place par le décret « Bersani » pour tenter de se conformer à la jurisprudence de la Cour n'est toujours pas conforme.

<sup>51</sup> Ces difficultés ayant été mises en avant notamment dans l'arrêt *Santa Casa* rendu par la Cour de justice de l'Union Européenne : CJUE, 8 sept. 2009, aff. C-42/07, *Santa Casa*, préc.

quant aux libertés d'établissement et de prestation de services. Dans ce contexte, par ailleurs, la fiscalité des jeux en ligne trouve difficilement son équilibre.

- **des difficultés économiques** : l'absence d'harmonisation est à l'origine de difficultés économiques pour les opérateurs (manque à gagner puisqu'elle est un frein à leur établissement) mais également pour les États (en raison notamment de l'extrême difficulté de mettre en place une fiscalité commune, propres à éviter les trop grandes distorsions de concurrence fiscale).

Par ailleurs, en matière de droit comparé, les travaux de synthèse étaient rares. Lors de la mise en place du groupe de travail, il n'existait ainsi qu'un rapport parlementaire datant de 2007<sup>52</sup> et n'intégrant pas la nouvelle loi française, ainsi qu'un rapport de l'Institut Suisse de Droit comparé, de 2006<sup>53</sup>. L'intérêt de ces rapports était cependant de montrer que les législations nationales sur la libéralisation du secteur des jeux en ligne étaient disparates et freinaient la libre circulation et à la libre d'établissement en Europe.

C'est pourquoi des initiatives ont été entreprises pour remédier à cet état des choses, notamment par les autorités de contrôle européennes. Ainsi, depuis 2011, celles-ci ont multiplié les concertations et accords de coopération avec les régulateurs étrangers, afin de prendre en considération une nécessité de coopération internationale.

L'ARJEL a mentionné sur son site les différents accords qu'elle a conclus avec ces homologues italien, portugais et espagnol, faisant suite à des réunions tenues les 19 et 20 juin 2012 à Barcelone dans l'optique de confirmer la volonté commune de ces quatre régulateurs de « *promouvoir la coopération opérationnelle en matière de régulation des jeux en ligne et de renforcer les échanges d'informations* »<sup>54</sup>.

L'idée défendue par l'ARJEL et ses homologues est de considérer que le jeu n'est pas une activité économique comme les autres : exposant le citoyen et la société à des risques, elle impose aux États de prendre des

---

<sup>52</sup> Sénat, « *L'organisation des jeux d'argent* » : n° LC 171, avr. 2007. « *La lutte contre la dépendance aux jeux* » : n° LC 175, sept. 2007. « *Les instances de contrôle du secteur des jeux* » : n° LC 180, déc. 2007, Législation comparée, Documents de travail du Sénat.

<sup>53</sup> Institut suisse de droit comparé, *Study of Gambling Services in the Internal Market of the European Union*, Final Report, 14 juin 2006, disponible sur le site de la Commission européenne : [ec.europa.eu/internal\\_market/services/gambling\\_fr.htm](http://ec.europa.eu/internal_market/services/gambling_fr.htm).

<sup>54</sup> ARJEL, *Communiqué de presse du 11 juillet 2012 sur la réunion des régulateurs de jeux en ligne de la France, l'Italie, l'Espagne et le Portugal*.

mesures pour garantir l'ordre public sur leur territoire ; pour protéger les consommateurs contre la fraude et les activités criminelles ; pour prévenir l'addiction ; pour s'assurer de l'intégrité du sport et combattre l'offre illégale de jeu<sup>55</sup>. De prochaines réunions des autorités nationales de régulation sont attendues, notamment en décembre 2012 à Paris.

Un accord de coopération a également été conclu avec la *Gambling Commission* de Grande-Bretagne<sup>56</sup>.

La coopération entre régulateurs étant en marche, la question des conditions juridiques précises dans lesquelles une harmonisation des législations européennes pourrait être mise en œuvre se pose.

Mais la problématique ainsi posée est également plus large.

**18.-** La libéralisation du secteur des jeux en ligne a en effet un aspect qui dépasse l'Union européenne. Certes, l'objectif du rapport est avant tout de proposer des pistes de réflexion et des solutions aux niveaux européen et national. Mais il faut néanmoins garder à l'esprit que la problématique de la libéralisation du secteur des jeux en ligne est en réalité mondiale.

Les événements récents relatés dans la presse le montrent d'ailleurs, comme l'affaire dite du « *Black Friday* ».

Aux États-Unis, le Congrès a adopté une loi prohibant au niveau fédéral le commerce des jeux en ligne entre États américains et avec les pays étrangers<sup>57</sup>. Toutefois, en ce qui concerne le poker, ce type de jeux a été autorisé en raison de la prédominance, pour les américains, de l'adresse sur le hasard engendrée par ce type de jeux. Des opérateurs comme Pokerstars et Full Tilt Poker ont ainsi proposé une offre de poker en ligne, en toute légalité.

Les États-Unis sont en effet les leaders mondiaux en termes de nombre de joueurs de poker (10 millions) devant la Grande-Bretagne (1,9), l'Allemagne (1,6) et la France (1,3).

---

<sup>55</sup> *Ibid.*

<sup>56</sup> ARJEL, *Communiqué de presse du 10 juill. 2012*, préc.

<sup>57</sup> L'acte interdisant les jeux date de 2006. Mais, en 2009, a été présenté aux USA l'*Internet Gambling Regulation Consumer Protection and Enforcement Act* par le président du comité de finances de la Chambre des représentants Barney Frank (*democrat*).

Or, en 2011, à la suite d'enquêtes diligentées par le FBI, le Gouvernement américain a décidé de fermer les sites en .com de Pokerstars, de Rekop Limited (propriété de Full Tilt Poker) et d'Absolute poker. Les noms de domaine des sites ont également été saisis, ainsi que les dépôts de joueurs.

Dès lors, si les joueurs de Pokerstars ont pu être remboursés dès la réouverture du site, ce ne fut pas le cas pour ceux de Full Tilt Poker. À la suite d'une action intentée par le FBI et le *Department of Justice* américain, onze dirigeants et trois opérateurs ont été mis en examen pour blanchiment d'argent, association de malfaiteurs, exploitation illégale de jeux en ligne et fraude. Des mesures conservatoires ont été prises entraînant le blocage de 75 comptes de joueurs.

La répercussion de ces actions aux États-Unis fut très importante en Europe, et plus précisément en France où Full Tilt Poker avait obtenu un agrément de la part de l'ARJEL. Le blocage des comptes de Raymond Jack Bitar, propriétaire de Rekop Limited a ainsi eu pour effet direct de limiter la capacité financière de l'opérateur en France. La suspension de ses licences a alors été ordonnée par l'*Alderney Gambling Control Commission*. Le site français de Full Tilt Poker a donc été bloqué. Les joueurs français n'ont donc pas pu accéder à leurs comptes. Et le 4 juillet 2011, le collège de l'ARJEL a suspendu à titre provisoire l'agrément de Rekop Limited. En septembre 2011, les dirigeants de Full Tilt Poker, parmi lesquels figuraient des joueurs professionnels, ont été accusés d'avoir détourné à leur profit les dépôts de joueurs et de liquidités de la société.

Cette affaire a fini par trouver une solution. Par une décision du 24 septembre 2012, le Collège de l'ARJEL a en effet validé la procédure permettant aux joueurs inscrits sur le site de Full Tilt Poker de récupérer leurs avoirs, à travers la plateforme de pokerstars.fr, opérateur agréé ayant son siège social à Malte et ayant repris les actifs et les comptes joueurs de Rekop ltd<sup>58</sup>.

À la suite d'un accord avec la justice américaine, la société Reel Malta Ltd, (pokerstars) a proposé à l'ARJEL une solution de reprise satisfaisante de Rekop, incluant le remboursement des joueurs inscrits sur le site français.

Cette suite d'événements montre à quel point, en raison d'Internet toujours, l'offre de jeux en ligne et sa régulation ont des répercussions dans

---

<sup>58</sup> ARJEL, *Communiqué de presse du 24 sept. 2012*.

le monde entier. Elles l'ont d'autant plus que, aujourd'hui, la prise de paris sportifs ne se fait plus seulement à partir du territoire national mais peut venir de n'importe quel endroit du monde.

C'est donc dans ce contexte général que le Pôle « Contrats, consommation, commerce électronique » du réseau européen d'experts en droit, Trans Europe Experts, a décidé de mettre en place un groupe de travail composé d'universitaires, de praticiens et d'acteurs du secteur régulé des jeux en ligne afin d'examiner quelles améliorations pourraient être apportées aux systèmes français et européens des jeux en ligne et la mesure dans laquelle une harmonisation des législations serait possible ou souhaitable en Europe.

### **C. La composition et la méthode du groupe de travail**

19.- Le groupe de travail a été initié et dirigé par :

- Martine Behar-Touchais, Professeur à l'École de Droit de la Sorbonne, ancien membre du Collège de l'Autorité de la concurrence, Directrice du Pôle « Contrat, consommation, commerce électronique » de Trans Europe Experts, Co-directrice de l'Institut de Recherche Juridique de la Sorbonne ;

- Judith Rochfeld, Professeur à l'École de droit de la Sorbonne, Co-présidente de Trans Europe Expert, Co-directrice de l'Institut de Recherche Juridique de la Sorbonne, Directrice du Master 2 « droit du commerce électronique et de l'économie numérique » ;

- Ariane de Guillenchmidt-Guignot, docteur en droit, avocat à la Cour d'Appel de Paris, membre du réseau Trans Europe Experts, Chargée d'enseignement à l'École de Droit de la Sorbonne, Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne (à l'initiative de l'idée du groupe).

Trans Europe Experts est un réseau d'experts européens en droit, fondé par cinq universitaires français, en 2009, et dirigé par les professeurs Judith Rochfeld et Bénédicte Fauvarque-Cosson<sup>59</sup>.

Des membres du réseau Trans Europe Experts ont participé aux travaux<sup>60</sup>, ainsi que le Président de la Commission des Jeux de Hasard Belge, M. Etienne Marique, membre de Trans Europe Experts également.

---

<sup>59</sup> Toutes les informations sur le réseau *Trans Europe Experts* sont disponibles sur le site internet suivant : <http://www.transeuropexperts.eu/>.

<sup>60</sup> La liste complète des membres du groupe est annexée au présent rapport.

En outre, le groupe de travail a pu bénéficier de l'investissement des professionnels des jeux en ligne : des représentants de l'ARJEL (dont son président, M. Jean-François Vilotte), de représentants de la Fédération Française des Jeux en Ligne, de représentants du PMU et de la Française des Jeux, de l'Autorité de Régulation Professionnelle de la Publicité, de la Ligue Professionnelle de Football, de la Fédération Française de Tennis.

Les opérateurs alternatifs, par ailleurs, ont été auditionnés lors d'une journée que leur ont consacrée les membres du groupe de travail. Ils ont répondu à un questionnaire qui leur a été envoyé sur le marché des jeux en ligne. Ces réponses, non publiées, ont été analysées par les rédactrices du rapport et trouvent leur place dans les constats ce rapport.

Enfin, des personnalités étrangères ont également été appelées à enrichir ponctuellement les travaux du groupe. Ainsi, le professeur Joachim English, Professeur de droit fiscal à l'Université de Muenster (Allemagne) a fait une présentation du système allemand de régulation des jeux en ligne, en voie d'être adopté. Maître Martina Barciaolli, avocat aux Barreaux de Paris et de Rome, a également livré un état des lieux de la législation italienne.

Le groupe s'est réuni entre les mois de novembre 2011 et de juillet 2012, toutes les trois semaines, dans les locaux de l'Institut de Recherche Juridique de la Sorbonne (IRJS-Institut Tunc). Les séances, dont les thèmes avaient été définis à l'avance, ont été préparées par deux rapporteurs. Dès lors que les auteurs des pré-rapports y ont consenti, ces pré-rapports figurent en annexe. Lors de chaque séance, ces pré-rapports ont été discutés par les membres du groupe<sup>61</sup>.

À l'issue des réunions, les trois auteurs du rapport, Maître Ariane de Guillenchmidt-Guignot, les professeurs Martine Behar-Touchais et Judith Rochfeld ont rédigé le rapport final, avec la collaboration d'Alice Fournier, à partir des comptes rendus des réunions, des pré-rapports et de la documentation existante sur le sujet.

Le rapport se décompose en une partie préliminaire étudiant le champ de la réglementation, actuel et souhaitable (Partie préliminaire), puis en une partie dressant un état des lieux critique du régime existant, permettant de proposer quelques améliorations (Première partie), ainsi que, enfin, une partie consacrée à la question de l'opportunité d'une harmonisation européenne de la matière (Seconde partie).

---

<sup>61</sup> La liste des séances est annexée au rapport.