



N° 1837

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

TREIZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 15 juillet 2009

AVIS

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES AFFAIRES ÉCONOMIQUES SUR LE PROJET DE LOI
relatif à l'ouverture à la concurrence et à la régulation du secteur des
jeux d'argent et de hasard en ligne (n° 1549),

PAR M. DANIEL FASQUELLE,

Député.

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	5
I.— LE PROJET DE LOI PRESENTE PAR LE GOUVERNEMENT REpond DE MANIERE PERTINENTE AUX PROBLEMES POSES PAR L'EVOLUTION DES JEUX D'ARGENT ET DE HASARD	11
A.— LE DROIT DES JEUX D'ARGENT ET DE HASARD DOIT ETRE ADAPTE	11
1. Le droit positif interdit largement les jeux d'argent et de hasard en ligne.....	11
<i>a) Les différents types de jeux et leur importance</i>	11
<i>b) Le droit des jeux en vigueur ignore les jeux en ligne</i>	12
2. Cette interdiction est peu efficace et incompatible avec les exigences du droit communautaire	14
B.— LE PROJET DE LOI PERMETTRA UNE REGULATION CREDIBLE ET EQUILIBREE DU MARCHE DES JEUX EN LIGNE	15
1. Une ouverture du marché maîtrisée	15
2. Des opérateurs illégaux combattus	16
3. Une concurrence équitable	16
4. Une politique cohérente et justifiée	16
II.— DES AMELIORATIONS PEUVENT ETRE APPORTEES AU PROJET DE LOI	19
A.— DES RISQUES D'INCOMPATIBILITES AVEC LE DROIT COMMUNAUTAIRE SUBSISTENT	19
1. Les services de jeux en ligne sont soumis au droit commun de la liberté d'établissement et de prestation de service et au contrôle de la CJCE	19
<i>a) La jurisprudence de la CJCE</i>	19
<i>b) Les procédures d'infraction initiées par la Commission européenne</i>	22

2. Au regard de ces exigences, certaines dispositions du projet de loi sont problématiques.....	23
<i>a) Les observations faites par la Commission suite à la notification du projet de loi</i>	23
<i>b) L'analyse faite par votre rapporteur et les modifications à apporter</i>	23
B.— IL EST INDISPENSABLE QUE LE MODELE ECONOMIQUE PROPOSE AUX OPERATEURS DE JEUX EN LIGNE AGREES SOIT ATTRACTIF	23
1. Une partie des consommateurs pourrait être tentée de continuer à jouer sur des sites non agréés	24
<i>a) En l'état actuel du texte, les services proposés par des sites non agréés resteront attractifs pour certains joueurs</i>	24
<i>b) Les difficultés techniques de la lutte contre l'offre illégale</i>	25
2. Les modalités de taxation des nouveaux opérateurs sont la clé du problème.....	26
C.— LES REPERCUSSIONS DOIVENT ETRE PRISES EN COMPTE DE MANIERE ÉQUITABLE POUR LES FILIERES HIPPIQUE, SPORTIVE ET TOURISTIQUE	26
D.— LA PROTECTION DES CONSOMMATEURS DOIT ENCORE ETRE ACCRUE....	27
E.— LES CONDITIONS D'UNE CONCURRENCE EQUITABLE ENTRE LES OPERATEURS AGRÉÉS DOIVENT ETRE ETABLIES	27
TRAVAUX DE LA COMMISSION	29
I.— DISCUSSION GENERALE	29
II.— EXAMEN DES ARTICLES	35
Chapitre I ^{er} : Dispositions relatives à l'ensemble du secteur des jeux d'argent et de hasard.....	35
<i>Article premier</i> : Régime d'encadrement des jeux d'argent et de hasard	35
<i>Article 2</i> : Définition des différents types de paris	35
<i>Article 3</i> : Interdiction générale du jeu des mineurs	35
<i>Article 4</i> : Encadrement de l'offre de paris sportifs à cote	35
Chapitre II: Les catégories de jeux et paris en ligne soumis à agrément	35
<i>Article 5</i> : Définition des éléments constitutifs de l'offre de jeux et de paris en ligne.....	35
<i>Article 6</i> : Autorisation des paris hippiques en ligne sous la forme mutuelle	35
<i>Article 7</i> : Autorisation des paris sportifs en ligne	36
<i>Article 8</i> : Règles applicables à la prise de paris en ligne	36
<i>Article 9</i> : Autorisation des jeux de cercle en ligne	36
Chapitre III : Les obligations des entreprises sollicitant l'agrément d'opérateur de jeux en ligne	36
<i>Article 10</i> : Obligation de transparence pour les opérateurs en ligne	36
<i>Article 11</i> : Obligation de transparence de l'offre de jeux et de paris.....	37

<i>Article 12</i> : Obligation de contrôler l'identité des joueurs	37
<i>Article 13</i> : Obligations relatives aux transactions financières effectuées par les opérateurs en ligne	37
<i>Article 14</i> : Obligation de protéger les données à caractère personnel et la vie privée	37
<i>Article 15</i> : Définition d'un cahier des charges pour chaque type de jeux ou de paris	37
Chapitre IV : Régime de délivrance des agréments	37
<i>Article 16</i> : Délivrance des agréments par l'Autorité de régulation des jeux en ligne	37
Chapitre V : Les obligations des opérateurs agréés de jeux en ligne	38
<i>Article 17</i> : Obligation des opérateurs agréés de se soumettre à une certification	38
<i>Article 18</i> : Obligation pour les opérateurs agréés de mettre en place un site Internet en « .fr »	38
<i>Article 19</i> : Interdiction de la vente à perte et obligations comptables des opérateurs agréés	38
<i>Article 20</i> : Obligations de prévenir la participation des mineurs ou des interdits de jeu et de prévenir l'addiction	39
<i>Article 21</i> : Obligation de rendre compte à l'Autorité de régulation des jeux en ligne	39
<i>Article 22</i> : Obligation d'archivage sur un support matériel situé en France métropolitaine	39
<i>Article 23</i> : Prévention des conflits d'intérêts	40
<i>Article 24</i> : Renvoi au décret	40
Chapitre VI : L'Autorité de régulation des jeux en ligne	40
<i>Article 25</i> : Missions de l'ARJEL	40
<i>Article 26</i> : Composition de l'ARJEL	40
<i>Article 27</i> : Prévention des conflits et respect du secret professionnel au sein de l'ARJEL	40
<i>Article 28</i> : Fonctionnement interne de l'ARJEL	40
<i>Article 29</i> : Catégories de données que les opérateurs doivent mettre à la disposition permanente de l'ARJEL, pour réaliser le contrôle des opérations de jeux en ligne	41
<i>Article 30</i> : Modalités d'instruction des pratiques entravant le libre exercice de la concurrence dans le secteur des jeux en ligne	41
<i>Article 31</i> : Droit de communication de l'ARJEL à l'administration fiscale et de l'administration fiscale à l'ARJEL	41
<i>Article 32</i> : Pouvoir de conciliation de l'ARJEL en vue de régler un litige opposant un joueur à un opérateur	41
<i>Article 33</i> : Composition de la commission des sanctions	41
<i>Article 34</i> : Pouvoirs d'investigation de l'ARJEL	41
<i>Article 35</i> : Régime des sanctions prononcées par l'ARJEL	42
<i>Article 36</i> : Respect des droits de la défense dans le cadre de la mise en œuvre de la procédure de sanctions	42
<i>Article 37</i> : Renvoi au décret	42
Chapitre VII : Dispositions fiscales	42
<i>Article 38</i> : Droit fixe dû par les opérateurs de jeux et paris en ligne	42

<i>Article 39</i> : Aménagement des prélèvements fiscaux sur les paris hippiques et sportifs et sur les jeux de cercle en ligne.....	42
<i>Article 40</i> : Aménagement des prélèvements sociaux sur les paris hippiques et sportifs et les jeux de cercle en ligne.....	43
<i>Article 41</i> (article L. 136-8 du code de la sécurité sociale) : Aménagement de la CSG applicable aux jeux réalisés dans les casinos et aux jeux exploités par la Française des Jeux	44
<i>Article 42</i> (ordonnance n° 96-50 du 24 janvier 1996 relative au remboursement de la dette sociale) : Aménagement de la CRDS applicable aux jeux réalisés dans les casinos aux paris hippiques et aux jeux exploités par la Française des Jeux.....	44
<i>Article 43</i> (articles 1609 novovicies, 1609 tricies, 1609 untricies et 1609 duotricies [nouveaux] du code général des impôts, article 53 de la loi n° 2005-1719 du 30 décembre 2005 de finances pour 2006) : Aménagement du prélèvement au profit du Centre national pour le développement du sport.....	44
<i>Article 44</i> (article 261 E du code général des impôts) : Exonération de TVA des sommes mises sur les paris sportifs	45
<i>Article 45</i> (articles 919 A, 919 B et 919 C du code général des impôts, article 42 de la loi n° 84-1208 du 29 décembre 1984 de finances pour 1985, article 139 de la loi n° 2006-1771 du 30 décembre 2006 de finances rectificative pour 2006, article 6 de la loi n° 86-824 du 11 juillet 1986 de finances rectificative pour 1986) : Suppression des droits de timbre et coordination en matière de prélèvements fiscaux sur les paris hippiques et sportifs....	45
<i>Article 46</i> (articles L. 2333-54 et L. 2333-56 du code général des collectivités territoriales) : Aménagement de l'assiette du prélèvement progressif de l'État sur le produit des casinos	45
Chapitre VIII : Mesures de lutte contre les sites illégaux de jeux d'argent.....	46
<i>Article 47</i> : Sanctions pénales des sites illégaux de paris, jeux d'argent ou de hasard.....	46
<i>Article 48</i> : Sanctions pénales pour le fait d'émettre ou de diffuser de la publicité en faveur d'un site illégal de paris, jeux d'argent ou de hasard	46
<i>Article 49</i> : Renforcement des pouvoirs de la police judiciaire en matière de lutte contre les sites illégaux de paris, jeux d'argent ou de hasard	46
<i>Article 50</i> : Conditions du blocage de l'accès à un site illégal de paris, jeux d'argent ou de hasard	46
<i>Article 51</i> (article L. 563-2 du code monétaire et financier) : Interdiction des mouvements ou transferts de fonds en provenance et à destination des sites illégaux de paris, jeux d'argent ou de hasard	46
Chapitre IX : Dispositions relatives à l'exploitation des manifestations sportives.....	47
<i>Article 52</i> (articles L. 334-1 et L. 334-2 [nouveaux] du code du sport) : Encadrement de l'utilisation commerciale des éléments caractéristiques des manifestations ou compétitions sportives.....	47
Chapitre X : Dispositions relatives aux activités de jeux et paris placées sous le régime de droits exclusifs.....	47
<i>Article 53</i> (article 2 de la loi du 2 juin 1891) : <i>Adaptation du cadre juridique des courses de chevaux</i>	47
<i>Article 54</i> : Conventions pluriannuelles entre l'État et les personnes morales titulaires de droits exclusifs en matière d'offre publique de jeux et paris	48
<i>Article 55</i> (article 42 de la loi n° 84-1208 du 29 décembre 1984, article 2 de la loi du 12 juillet 1983) : Autorisation des jeux faisant appel à des résultats sportifs et des cessions de machines à sous	48

Chapitre XI : Dispositions transitoires et finales.....	48
<i>Article 56</i> : Entrée en vigueur	48
<i>Article 57</i> : Régime transitoire applicable au PMU et à la Française des Jeux.....	48
<i>Article 58</i> : Rapport d'évaluation sur les conditions et les effets de l'ouverture à la concurrence du marché des jeux et paris en ligne.....	49
AMENDEMENTS EXAMINÉS PAR LA COMMISSION	51
LISTE DES PERSONNES AUDITIONNEES	55

« Peut-il y avoir quelque vertu à jouer ? »

« Ceux qui ne jouent jamais, de telle sorte qu'ils ne disent rien d'agréable et qu'ils se rendent à charge en repoussant les choses agréables que les autres disent avec modération, pèchent à la vérité, mais moins que ceux qui donnent dans l'excès contraire en jouant trop. »

Saint-Thomas d'Aquin, *Somme théologique*, (IIa-IIae, q. 168, art. 2 et 4)

MESDAMES, MESSIEURS,

Le projet de loi relatif à l'ouverture à la concurrence et à la régulation du secteur des jeux d'argent et de hasard en ligne, qui fait l'objet du présent rapport pour avis, répond à la nécessité d'adapter notre droit aux mutations engendrées par le développement d'Internet et la construction européenne.

Les jeux d'argent et de hasard sont un élément de notre patrimoine national. Aux comptoirs des bars-tabac, sur les tribunes des hippodromes ou dans les salles de jeux des casinos, des millions de français goûtent, chaque année, au plaisir du jeu. Les activités de jeux sont également une source de financement considérable pour l'État et les collectivités territoriales ; la filière du cheval et un grand pan de l'économie du tourisme en vivent. Ces activités ont été constamment contrôlées pour éviter qu'elles ne soient détournées à des fins criminelles ou qu'elles ne ruinent ceux qui en deviennent dépendants.

Ancré dans nos traditions, le jeu est devenu un reflet de notre modernité. En effet, Internet a été le vecteur de la diffusion de jeux illégaux au regard du droit français. Des sites de jeux en ligne, généralement hébergés sur des serveurs localisés à l'étranger, dans des pays où ces jeux sont autorisés et soumis à de faibles prélèvements publics, sont accessibles dans le monde entier y compris en France. Par leur intermédiaire, le jeu en ligne est déjà entré massivement dans les mœurs de nos concitoyens. À cette évolution technique est venue s'ajouter la pression du droit communautaire, qui a fait peu à peu entrer dans le « *marché unique* » les services de jeux en ligne, et incite à l'ouverture du marché.

En réservant les jeux en ligne à quelques opérateurs nationaux, l'État français perd donc de l'argent, s'empêche de contrôler une activité porteuse de risques et est en infraction avec ses engagements européens. Il était temps de mettre un terme à cette situation. Il faut saluer la détermination du Gouvernement à agir en ce sens et l'équilibre du texte qu'il propose pour parvenir à cette fin.

I.— LE PROJET DE LOI PRESENTE PAR LE GOUVERNEMENT REPOND DE MANIERE PERTINENTE AUX PROBLEMES POSES PAR L'EVOLUTION DES JEUX D'ARGENT ET DE HASARD

A.— LE DROIT DES JEUX D'ARGENT ET DE HASARD DOIT ETRE ADAPTE

1. Le droit positif interdit largement les jeux d'argent et de hasard en ligne

a) *Les différents types de jeux et leur importance*

• Comme le rappelle Jean-Baptiste Darracq dans sa thèse, « *l'État et le jeu forment un couple ancien aux relations complexes et paradoxales. De leurs rapports naît un droit spécifique marqué par des règles originales mais aussi un secteur économique générant des richesses considérables dont l'État est le principal bénéficiaire* »⁽¹⁾.

Les jeux d'argent et de hasard peuvent être classés selon plusieurs critères, notamment la part de hasard qu'ils comportent⁽²⁾, la façon dont intervient l'organisateur du jeu dans le jeu⁽³⁾ et le support de jeu.

• Pour se faire une idée de l'importance des différents segments du marché des jeux, il est nécessaire de définir quelques termes clés. Le *chiffre d'affaire* des opérateurs correspond à la somme des *mises* des joueurs. Le rapport entre la somme des gains et des mises est appelé *taux de retour aux joueurs*. La différence entre les mises et les gains est le *produit brut des jeux*.

(1) Jean-Baptiste DARRACQ, *L'État et le Jeu, thèse présentée et soutenue publiquement le 23 novembre 2005, Université Lumière Lyon II*

(2) *Les loteries sont des jeux de pur hasard. Le poker ou les paris sportifs font en revanche appel à l'adresse des joueurs mais sont des jeux de hasard. Certains jeux comme la belotte ou le tarot reposent suffisamment sur l'adresse des joueurs pour n'être pas considérés comme des jeux de hasard.*

(3) *L'organisateur peut ainsi se borner à mettre en rapport les joueurs, comme dans le cas du pari dit « mutuel », ou jouer contre eux, comme dans le cas du pari dit « à cote ».*

**CHIFFRE D’AFFAIRES, PRODUIT BRUT DES JEUX ET TAUX DE RETOUR
AUX JOUEURS PAR SEGMENT DE MARCHÉ EN FRANCE EN 2006**

(en millions d’euros)

	Chiffres d’affaires	Produit brut des jeux (PBJ)	Prélèvements	Taux de retour aux joueurs (TRJ)	Prélèvements rapportés aux PBJ	Prélèvements rapportés aux mises
Français des jeux	9 473	3 821	2 699	59,7 %	70,6 %	28,5 %
Pari mutuel urbain	8 106	2 204	1 026	72,8 %	46,5 %	12,7 %
Casinos	38 671	2 707	1 569	93,0 %	58,0 %	4,1 %
Total	56 250	8 730	5 295	84,5 %	60,7 %	9,4 %

Source : Rapport de la mission sur l’ouverture du marché des jeux d’argent et de hasard confié à Bruno Durieux, mars 2008

Alors que le produit brut des jeux total français est du même ordre de grandeur que celui des autres pays européens de taille comparable, le produit brut des jeux de casinos est bien supérieur. Les jeux de paris français portent par ailleurs largement sur les courses de chevaux, et relativement peu sur les paris sportifs, que seule la Française des jeux est habilitée à organiser.

**PRODUIT BRUT DES JEUX EN FRANCE ET DANS L’UNION EUROPÉENNE
PAR SEGMENT DE MARCHÉ EN 2003**

(en euros)

	Total	Casinos	Loterie	Machines à sous	Paris	Loto/Bingo
France	7 603 200	2 546 000	3 085 200	0	1 972 000	n/a
Pourcentage		33 %	41 %	0 %	26 %	0 %
Total	51 526 518	7 513 908	22 980 723	9 675 162	8 866 836	2 454 887
Pourcentage du total		14,6 %	44,6 %	18,8 %	17,2 %	4,8 %

Source : Étude sur les services de jeux au sein du marché intérieur de l’Union européenne, Institut Suisse de droit comparé, 2006

b) Le droit des jeux en vigueur ignore les jeux en ligne

• À l’exception de l’article 4 de la loi n° 1891-06-02 du 2 juin 1891 ayant pour objet de réglementer l’autorisation et le fonctionnement des courses de chevaux, qui dispose que quiconque aura engagé ou confié un pari aux organisateurs de paris sur les courses de chevaux illicites sera réputé complice de cette illélicité, il n’existe pas en droit français de répression pénale de la simple *participation* à des jeux d’argent.

Des dispositions existent cependant, qui visent à *détourner* les particuliers de cette activité. Ainsi l’article 1965 du code civil dispose que la loi n’accorde aucune action pour une dette du jeu ou pour le paiement d’un pari. L’article 1967 du même code dispose quant à lui que dans aucun cas le perdant ne peut répéter ce

qu'il a volontairement payé, à moins qu'il n'y ait eu, de la part du gagnant, dol, supercherie ou escroquerie. La loi refuse ainsi de faire intervenir le juge pour le paiement et le remboursement des flux financiers de jeux illégaux⁽¹⁾. Deux dispositions ont par ailleurs été introduites dans la loi n° 207-287 du 5 mars 2007 relative à la prévention de la délinquance. La première institue un mécanisme de blocage administratif des flux financiers provenant des organisateurs de jeux d'argent et de hasard illégaux. La seconde oblige les hébergeurs de contenus et les fournisseurs d'accès à Internet à mettre en place un dispositif facilement accessible et visible permettant de signaler à leurs abonnés l'identité des sites tenus pour répréhensibles par les autorités publiques compétentes, ainsi que de signaler les risques encourus par eux du fait d'actes de jeux réalisés en violation de la loi. Il faut toutefois signaler que les décrets d'application de ces deux dispositions n'ont pas été édictés.

- N'étant pas consolidé dans un texte unique, le droit en vigueur ne comporte pas non plus d'*interdiction générale* d'organiser des jeux d'argent et de hasard. Cependant, il existe des *interdictions spécifiques* qui couvrent tous les jeux d'argent et de hasard. La loi du 21 mai 1836 portant prohibition des loteries dispose ainsi que les loteries de toute espèce sont prohibées. La loi n° 83-628 du 12 juillet 1983 relative aux jeux de hasard dispose qu'est puni le fait de participer à la tenue d'une maison de jeux de hasard où le public est librement admis, de même que d'établir ou de tenir sur la voie publique et ses dépendances ainsi que dans les lieux publics ou ouverts au public et dans les dépendances, même privées, de ceux-ci tous jeux de hasard non autorisés par la loi dont l'enjeu est en argent. La loi du 2 juin 1891 dispose quant à elle qu'aucun champ de courses ne peut être ouvert sans l'autorisation préalable du ministre de l'agriculture.

- Il existe des dérogations à ces interdictions, qui permettent l'organisation de jeux d'argent et de hasard dans un cadre régulé. Ainsi dans certaines communes (par exemple les stations balnéaires, thermales ou climatiques) peuvent être ouverts des casinos à certaines conditions. Les casinos doivent offrir trois types de services : restauration, spectacles et jeux. Ils sont autorisés sur demande de la commune, après enquête administrative, par décision du ministre de l'intérieur⁽²⁾. Des cercles de jeux au sein desquels sont pratiqués des jeux d'argent et de hasard, peuvent aussi être autorisés par le ministère de l'intérieur⁽³⁾. Les paris sur les courses de chevaux sont autorisés dans un cadre précisément organisé, sous la

(1) La jurisprudence exclut l'application de ces dispositions du code civil aux jeux légaux. Pour les casinos, par exemple, « le client d'un casino, dont l'activité est autorisée par la loi et réglementée par les pouvoirs publics, ne peut se prévaloir de l'article 1965 du Code civil, sauf s'il est établi que la dette se rapporte à des prêts consentis par le casino pour alimenter le jeu » (Cass. 1re civ., 31 janv. 1984).

(2) Cf. loi du 15 juin 1907 réglementant le jeu dans les cercles et les casinos des stations balnéaires thermales et climatiques.

(3) Cf. loi du 30 juin 1923 portant fixation du budget général de l'exercice 1923

tutelle du ministère de l'agriculture ⁽¹⁾. La Française de jeux organise enfin, sur deux bases législatives distinctes, des jeux de loteries et des paris sportifs ⁽²⁾.

Les jeux en ligne ne sont pas soumis, aujourd'hui, à un régime juridique spécifique en droit français. Ainsi sont-ils par principe soumis aux interdictions existantes mais peuvent-ils bénéficier de dérogations. La Française des jeux a été autorisée à développer des jeux en ligne. Elle a ainsi édicté, sur le fondement du décret n° 78-1067 du 9 novembre 1978 modifié, un « *règlement général des jeux de loterie instantanée de La Française des jeux offerts par Internet* ». Des jeux sont aussi offerts, en application du « *règlement général des jeux de La Française des jeux offerts par terminal en libre service* » du 10 mars 2005, sur des terminaux dédiés utilisés de manière autonome par le joueur. Le « *rapido* », considéré comme trop addictif, a été exclu de la liste des jeux en ligne. Le PMU organise quant à lui des paris hippiques à distance.

2. Cette interdiction est peu efficace et incompatible avec les exigences du droit communautaire

- Les services offerts par des opérateurs de jeux en ligne localisés à l'étranger se sont largement développés depuis la fin des années 1990, profitant de l'essor d'Internet et de la souplesse des régulations étrangères.

En l'absence d'outils permettant de restreindre efficacement l'accès à ces services, d'une réglementation française et européenne permettant de poursuivre ces opérateurs, et d'une action résolue des pouvoirs publics pour lutter contre eux, le volume financier que représentent annuellement les mises de joueurs en ligne résidant en France est devenu significatif. Comme le rappelle le rapport Durieux, « *selon les estimations d'un rapport du CERT-LEXSI basées sur les rapports d'activité des grands opérateurs étrangers, en 2005, en France, l'activité illégale des jeux en ligne représentait entre 300 et 400 millions d'euros annuels de produit brut des jeux alors que l'activité légale des jeux à distance de la Française des jeux (FDJ) et du Pari mutuel urbain (PMU) ne représentait que 110 millions d'euros de produit brut des jeux. Cela signifie qu'environ 75 % de l'activité des jeux à distance en France est illégale actuellement* ».

L'existence de ce marché parallèle des jeux en ligne nuit aux finances publiques et aux filières que le jeu légal finance puisque l'État ne prélève sur eux aucune taxe. Elle nuit aux consommateurs puisque rien ne garantit que les mesures de lutte contre l'addiction et le jeu des mineurs soient mises en place par les opérateurs illégaux. Elle nuit aux opérateurs existants puisqu'ils sont dans une situation de concurrence inégale avec les opérateurs illégaux.

(1) Cf. loi de 1891 sur le fonctionnement des courses de chevaux

(2) Cf. loi du 31 mai 1933 portant fixation du budget général de l'exercice 1933 (article 136) pour les jeux de loteries et loi n°84-1984 du 29 décembre 1984 de finances pour 1985 (article 42) pour les paris sportifs.

• La nécessité d’agir était d’autant plus pressante qu’à partir de la fin de l’année 2006 la commission européenne avait engagé des procédures d’infraction l’encontre de onze États membres, se fondant sur la jurisprudence de la Cour de justice des communautés européennes et sur une étude relative aux aspects juridiques et économiques des jeux de hasard dans le marché intérieur de l’Union européenne commandée à l’institut suisse de droit comparé. Dans l’avis notifié à la France, la commission considère qu’en imposant des restrictions sur la prestation et la promotion des services de paris sportifs par des opérateurs légalement établis et qui ont légalement obtenu des licences dans un autre État membre de l’espace économique européen, et qu’en ne poursuivant pas une politique visant à réduire les occasions de jeu d’une manière cohérente et systématique, la France a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu de l’article 49 du traité CE. La mission conduite par Bruno Durieux soulignait toutefois les « *incertitudes du cadre juridique communautaire actuel qui résultent de l’absence de directive réglementant le secteur des jeux au sein de l’Union et d’une jurisprudence qui semble claire sur les principes mais qui permet des interprétations variées quant aux modalités de mise en œuvre des réglementations nationales* »⁽¹⁾.

B.— LE PROJET DE LOI PERMETTRA UNE REGULATION CREDIBLE ET EQUILIBREE DU MARCHÉ DES JEUX EN LIGNE

L’économie du projet de loi repose sur deux piliers : l’encadrement de l’activité des opérateurs de jeux en ligne légaux, afin que les objectifs traditionnels de la politique d’encadrement des jeux puissent être atteints (protection des consommateurs et lutte contre la criminalité) et qu’une concurrence équitable avec les opérateurs physiques soit assurée ; la lutte contre les opérateurs de jeux en ligne illégaux afin que les opérateurs légaux ne soient pas concurrencés de manière inéquitable.

1. Une ouverture du marché maîtrisée

Si le projet de loi « *libéralise* » les jeux en ligne, il ne permettra pas pour autant de jouer à n’importe quel jeu d’argent et de hasard dans n’importe quelles conditions.

La gamme de jeux qui seront autorisés est limitée au pari mutuel hippique (art. 6), aux paris sportifs (art. 7) et à certains jeux de cercle (art. 9). En pratique, le pouvoir réglementaire fixera, après consultation des acteurs du monde hippique et sportifs, la liste des courses et des événements de compétition pouvant servir de supports aux paris. Il fixera également la liste des jeux de cercles autorisés, le gouvernement ayant prévu de n’autoriser que le poker.

(1) Voir le rapport de la mission sur l’ouverture du marché des jeux d’argent et de hasard confiée à Bruno Durieux, mars 2008, et la seconde partie du présent rapport.

Afin que la politique de l'État en matière de jeu soit effective, seuls les opérateurs agréés respectant un certain nombre d'obligations seront autorisés à offrir des services de jeux en ligne (art. 16). Une autorité de régulation sera instituée afin d'attribuer les agréments.

2. Des opérateurs illégaux combattus

La lutte contre les opérateurs illégaux est le corrélat nécessaire d'une ouverture à la concurrence maîtrisée. Si les opérateurs non agréés peuvent continuer à proposer impunément des services de jeux en ligne, l'agrément n'aura pas d'intérêt pour les joueurs et les opérateurs.

Afin de renforcer les moyens de lutte existants, le projet de loi prévoit des sanctions (art. 47 et art. 48), le blocage des services par les hébergeurs de contenu ou les opérateurs de réseaux de communications électroniques (art. 50) et le blocage des flux financiers à destination et en provenance des opérateurs de jeux en ligne illégaux (art. 51).

3. Une concurrence équitable

Le nouveau cadre juridique doit instituer une juste concurrence entre opérateurs légaux existants et nouveaux entrants sur le marché.

Pour ce faire, les prélèvements qui s'appliquent aux paris hippiques et sportifs en ligne et sur le réseau physique seront harmonisés (art. 39 à 44). Il paraît essentiel d'encadrer la vente à perte afin d'éviter que la mise en place du marché ne conduise les nouveaux opérateurs à des pratiques ruineuses pour « capter » la clientèle la plus large possible (art. 19).

4. Une politique cohérente et justifiée

Les obligations imposées aux opérateurs agréés serviront les objectifs traditionnels de la politique des jeux en ligne, rappelés à l'article 1^{er} du projet de loi.

Des mesures d'interdiction de l'accès aux sites des mineurs et de prévention de l'addiction devront être mises en œuvre par l'organisateur de jeux en ligne (art. 20). La fixation d'un taux maximal de retour aux joueurs permettra elle aussi de protéger le consommateur (art. 12).

L'intégrité, la fiabilité et la transparence des opérations de jeux ainsi que la prévention des activités frauduleuses ou criminelles et du blanchiment d'argent seront assurées par le contrôle de la capacité financière de l'opérateur avant attribution de l'agrément (art. 10), des exigences de transparence financière (art. 12 et 13), l'archivage en temps réel de toutes les données sur un serveur situé en France (art. 22).

De manière générale, les opérateurs devront respecter un cahier des charges précis élaboré par l’Autorité de régulation des jeux en ligne (ARJEL – art. 15), qui aura la possibilité de prononcer des sanctions à l’encontre des opérateurs qui méconnaîtraient leurs obligations (art. 35).

II.— DES AMELIORATIONS PEUVENT ETRE APPORTEES AU PROJET DE LOI

A.— DES RISQUES D'INCOMPATIBILITES AVEC LE DROIT COMMUNAUTAIRE SUBSISTENT

1. Les services de jeux en ligne sont soumis au droit commun de la liberté d'établissement et de prestation de service et au contrôle de la CJCE

a) La jurisprudence de la CJCE

• Il n'existe pas de droit communautaire dérivé s'appliquant au secteur des jeux d'argent et de hasard. Les jeux d'argent et de hasard sont en effet explicitement exclus du champ d'application des directives « commerce électronique » (2000/31/CE) et « services » (2006/123/CE), « *compte tenu de la spécificité de ces activités qui entraînent de la part des États membres la mise en œuvre de politiques touchant à l'ordre public et visant à protéger les consommateurs* ». Il est donc nécessaire de se référer au traité instituant la communauté européenne (traité CE). La cour de justice des communautés européenne considère depuis l'arrêt Schindler que l'activité permettant aux utilisateurs de participer à un jeu contre rémunération est un *service* au sens de l'article 50 du traité CE ⁽¹⁾. Les jeux d'argent et de hasard entrent de ce fait dans le champ d'application des articles 43 et 49 du traité CE relatifs à la liberté d'établissement et à la libre prestation de services. Non seulement toute législation discriminatoire à l'encontre des personnes établies dans d'autres États membre est interdite, mais aussi toute réglementation restrictive des États doit être considérée comme une entrave à ces libertés ⁽²⁾. Elle ne pourra être appliquée que si elle est fondée sur une raison impérieuse d'intérêt général et nécessaire et proportionnée au regard de l'objectif poursuivi.

• Compte tenu des particularités du secteur des jeux d'argent et de hasard, la CJCE admet assez largement que, pour des raisons impérieuses d'intérêt général, les États membres de l'Union européenne instituent des réglementations restrictives. Elle a établi plusieurs conditions cumulatives.

- L'existence de motifs légitimes : la CJCE admet que le fait de confier à un seul organisme des droits exclusifs pour l'offre de jeux d'argent n'est pas contraire au droit communautaire, sous réserve que cette exclusivité canalise l'envie de jouer et l'exploitation des jeux (protection des consommateurs), et

(1) Arrêt Schindler du 24 mars 1994, aff. C-275/92

(2) La notion d'entrave est entendu par la CJCE en un sens très large, puisque comme l'écrit Catherine Prieto dans ses chroniques sur la liberté établissement et de prestation transfrontalière à la Revue trimestrielle de droit européen 2003, « il est acquis que le moindre élément susceptible de rendre plus difficile ou moins attrayante la prestation de services suffit à caractériser l'entrave (CJCE, 5 oct. 1994, Commission contre France, C-381/93) ».

préviennent les risques d'une telle exploitation frauduleuse et criminelle (lutte contre la criminalité) ⁽¹⁾.

- La nécessité et la proportionnalité des restrictions instituées : la Cour de justice a jugé qu'« *il faut que les mesures fondées sur de tels motifs soient propres à garantir la réalisation des objectifs visés et n'aillent pas au-delà de ce qui est nécessaire pour les atteindre* » ⁽²⁾.

- La cohérence avec le reste des politiques de jeux : la Cour de justice a jugé que les restrictions à la libre prestation de services doivent faire partie d'une politique de canalisation du jeu cohérente et systématique ; ainsi les États membres ne sauraient invoquer des raisons impérieuses d'intérêt général liées à la protection des consommateurs, tout en poursuivant parallèlement une politique active du développement du jeu à travers leurs monopoles nationaux ⁽³⁾.

• Cette jurisprudence a conduit la Cour de justice à condamner certains États membres : la Grèce pour le monopole institué au profit des casinos sur tous les jeux électriques, électromécaniques et électroniques, en 2006 ⁽⁴⁾ et l'Italie, pour le renouvellement des concessions pour les paris hippiques sans mise en concurrence, en 2007 ⁽⁵⁾.

La Cour de justice a toutefois admis la licéité de l'attribution d'un monopole pour l'exploitation des machines à sous par un organisme public ⁽⁶⁾, que seuls certains organismes soient autorisés à collecter des paris sur les événements sportifs ⁽⁷⁾, mais aussi que la concession de l'exploitation et la pratique des jeux de hasard ou d'argent aux salles de casinos existant dans les zones de jeu permanentes ou temporaires soient instituées par décret-loi ⁽⁸⁾.

(1) Arrêt Läärä du 21 septembre 1999, aff. C-124/97

(2) Même arrêt

(3) Arrêt Gambelli, 6 novembre 2003, aff. C-243/01

(4) Arrêt du 26 octobre 2006 - Commission des Communautés européennes / République hellénique, aff. C-65/05 : « *En introduisant dans les articles 2, paragraphe 1, et 3 de la loi n° 3037/2002 l'interdiction, sous peine de sanctions pénales ou administratives prévues aux articles 4 et 5 de la même loi, d'installer et d'exploiter tous les jeux électriques, électromécaniques et électroniques, y compris tous les jeux pour ordinateurs, dans tous les lieux publics ou privés, à l'exception des casinos, la République hellénique a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu des articles 28 CE, 43 CE et 49 CE ainsi que l'article 8 de la directive 98/34/CE du Parlement européen et du Conseil, du 22 juin 1998, prévoyant une procédure d'information dans le domaine des normes et réglementations techniques et des règles relatives aux services de la société de l'information, telle que modifiée par la directive 98/48/CE du Parlement européen et du Conseil, du 20 juillet 1998. La République hellénique est condamnée aux dépens* ».

(5) Arrêt de la cour du 13 septembre 2007 - Commission des Communautés européennes / République italienne, aff. C-260/04 : « *En ayant procédé au renouvellement de 329 concessions pour la gestion des paris hippiques en dehors de toute procédure de mise en concurrence, la République italienne a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu des articles 43 CE et 49 CE et a, en particulier, violé le principe général de transparence ainsi que l'obligation de garantir un degré de publicité adéquat. La République italienne est condamnée aux dépens* ».

(6) Arrêt Läärä du 21 septembre 1999

(7) Arrêt Zanetti du 21 octobre 1999

(8) Arrêt Anomar du 11 septembre 2003

De nombreuses questions n'ont pas été tranchées par la Cour de justice, notamment s'agissant de la procédure d'agrément et de l'application du principe de reconnaissance mutuelle. La Cour de justice a cependant reconnu « *qu'un système de licence peut constituer un mécanisme efficace de contrôle des opérateurs de jeux afin de prévenir l'exploitation de ces activités à des fins frauduleuses et criminelles* » (cf. Hef-fermehl E. et Verbiest T., jeux d'argent en ligne, l'impact de l'arrêt Placanica, RLDI 2007/27, n° 901). Cette question est encore incertaine comme l'explique Jean-Philippe Thiellay dans ses conclusions sur l'arrêt du Conseil d'État du 9 mai 2008, *société Zeturf Limited* : « *la CJCE n'est jamais allée jusqu'à reconnaître un principe d'équivalence* » malgré les invitations de ses avocats généraux à « *prendre en considération les contrôles et vérifications déjà effectués dans un État membre d'établissement* ».

Questions à trancher dans les affaires en cours dont la Cour de justice est saisie :

- *Affaire C-116/09 Formato e.a., affaire C-235/08 Langer, affaire C-64/08 Engelmann*. La réglementation d'un État, qui réserve l'exploitation des jeux de hasard exclusivement à des sociétés qui possèdent leur siège sur le territoire de cet État, est-elle incompatible avec l'article 43 CE ? Lorsqu'un État est globalement dépourvu de politique cohérente et systématique de restriction des jeux de hasard, tout monopole national de certains jeux de hasard est-il incompatible avec les articles 43 CE et 49 CE ? Une disposition nationale qui octroie pour une période déterminée les concessions d'exploitation de jeux de hasard et d'établissements de jeux sur la base d'une réglementation qui exclut de l'appel d'offre les candidats de l'espace communautaire est-elle contraire aux articles 43 CE et 49 CE ?

- *Affaire C-42/07 Liga Portuguesa de Futebol Profissional et Baw International*. Un régime d'exclusivité en faveur d'une entité, opposé à un prestataire de services établi dans un autre État membre, dans lequel il fournit de façon légale des prestations analogues (et qui ne dispose d'aucun établissement physique dans l'État concerné) constitue-t-il une entrave aux articles 49 CE 43 CE et 56 CE ? Un régime d'exclusivité en faveur d'une entité unique pour certains types de jeux et l'extension de ce régime « à tout le territoire national, y compris l'Internet » est-il incompatible avec le droit communautaire ?

- *Affaire C-258/08 Ladbrokes Betting & Gaming et Ladbrokes International*. Une politique nationale restrictive en matière de jeux de hasard qui contribue effectivement à ce que les objectifs recherchés par la réglementation nationale concernée soient atteints en faisant en sorte que, grâce à l'offre réglementée de jeux de hasard, les paris conservent des dimensions plus restreintes que ce ne serait le cas en l'absence du système national de régulation, répond-elle à la condition formulée dans la jurisprudence Gambelli ? Le juge national est-il tenu, à chaque fois, d'examiner la question de savoir si la mesure à prendre correspond comme telle et en soi dans les circonstances concrètes de l'espèce aux conditions de la jurisprudence Zenatti ? De même dans le cadre d'une procédure civile ? Dans un système d'autorisation fermé, l'autorité compétente d'un État membre peut-il interdire à une personne, qui a déjà obtenu une autorisation dans un autre État membre pour fournir ses services via Internet, de fournir aussi ses services via Internet, sans violer l'article 49 CE ?

- *Affaire C-153/08 commission contre Espagne*. Une législation fiscale imposant les gains tirés d'une participation à tous les types de loteries, jeux et paris organisés en dehors d'un État, alors que les gains procurés par certains types de loteries, jeux et paris organisés dans cet État sont exemptés de l'impôt sur le revenu, est-elle incompatible avec les articles 49 CE et 36 de l'Accord sur l'EEE ?

- *Affaire C-46/08 Carmen Media Group*. Le prestataire de services doit-il être également autorisé, conformément aux dispositions de l'État membre dans lequel il est établi, à fournir le service dans ledit État membre, au regard de l'article 49 CE ? L'article 49 CE s'oppose-t-il à un monopole d'État en matière d'organisation de paris sportifs et de loteries lorsque d'autres jeux de hasard peuvent être fournis par des prestataires de services privés, et que les différentes réglementations juridiques reposent sur la compétence législative distincte des Länder et de l'État

fédéral ? L'article 49 CE s'oppose-t-il à une réglementation nationale qui laisse à la libre discrétion de l'autorité chargée de délivrer les autorisations l'octroi d'une autorisation pour l'organisation et la médiation de jeux de hasard, même s'il est satisfait aux conditions d'octroi prévues par la loi ?

- *Affaire C-55/08 Santa Casa da Misericórdia de Lisboa*. Le fait que seul l'État ait le droit d'exploiter des jeux de hasard ou d'argent et d'instaurer des concours de paris mutuels est-il conforme aux règles de droit communautaire qui établissent les principes de libre prestation de services, de libre concurrence et d'interdiction des monopoles d'État ? De même l'interdiction de faire de la publicité à l'égard des jeux de hasard et d'argent, s'ils sont l'objet essentiel du message (exception faite de l'entité unique autorisée), est-elle contraire à ces principes communautaires ?

- *Affaire C-203/08 Sporting Exchange*. Dans le cadre d'un système d'agrément fermé applicable sur un territoire pour l'offre de services en matière de jeux de hasard, les autorités d'un État peuvent-elles interdire à une personne d'offrir ces services via Internet alors que celle-ci a déjà obtenu un agrément dans un autre État membre sans violer l'article 49 CE ? Le principe d'égalité et l'obligation de transparence qui découlent de l'article 49 CE, sont-ils applicables à la procédure d'octroi d'un agrément relatif à la proposition de services en matière de jeux de hasard dans un système d'agrément unique ? Dans un système d'agrément unique institué par la loi, la prolongation de l'agrément du détenteur existant de l'agrément sans que des concurrents potentiels ne se voient offrir la chance d'entrer en concurrence pour cet agrément peut-il constituer un moyen approprié et proportionné afin de tenir compte de raisons impérieuses d'intérêt général ? À quelles conditions ?

- *Affaire C-212/08 Zeturf*. Un régime d'exclusivité des paris hippiques en faveur d'un opérateur unique sans but lucratif accompagné d'une politique commerciale dynamique de l'opérateur est-il compatible avec les articles 49 et 50 du traité CE ? Faut-il apprécier cette compatibilité au seul regard des restrictions s'appliquant à l'offre de paris hippiques en ligne ou au regard des restrictions s'appliquant à l'offre en ligne et en dur ?

- *Affaire C-447/08 Aklagaren*. Une politique restrictive en matière de jeu peut-elle servir à financer des activités sociales ? Une réglementation peut-elle interdire la commercialisation des jeux et loteries organisés dans un autre État membre alors que la commercialisation des jeux et loteries organisés par des sociétés de jeux établis dans l'État membre est largement autorisée ? Un opérateur établi dans un État membre a-t-il le droit de commercialiser ses offres de jeux dans d'autres État membre sans avoir à solliciter une autorisation et si oui, la répression pénale de l'opérateur est-elle illégale ?

b) Les procédures d'infraction initiées par la Commission européenne

La Commission européenne a demandé à l'Institut suisse de droit comparé d'effectuer une étude relative aux aspects juridiques et économiques des jeux de hasard dans le marché intérieur de l'Union européenne. S'appuyant alors sur la jurisprudence de la CJCE pour mener à bien sa politique de libéralisation, elle a engagé des procédures contre différents États. Ainsi que le rapporte le rapport de la délégation de l'Assemblée nationale pour l'Union européenne⁽¹⁾, onze États membres se sont vus adresser soit une mise en demeure, soit un avis motivé. La France a fait l'objet d'un avis notifié motivé le 27 juin 2007 par la commission européenne dans le cadre de la procédure d'infraction 2005/4953. Comme rappelé ci-dessus, la commission considère qu'en imposant des restrictions sur la prestation et la promotion des services de paris sportifs par des opérateurs légalement établis et qui ont légalement obtenu des licences dans un autre État membre de l'espace économique européen, et qu'en ne poursuivant pas une

(1) *Rapport d'information déposé par la délégation de l'Assemblée nationale pour l'Union européenne sur le monopole des jeux au regard des règles communautaires, n° 693 déposé le 6 février 2008 par MM. Emile Blessig et Jacques Myard.*

politique visant à réduire les occasions de jeu d'une manière cohérente et systématique, la France a manqué à ses obligations en vertu de l'article 49 du traité CE.

2. Au regard de ces exigences, certaines dispositions du projet de loi sont problématiques

a) Les observations faites par la Commission suite à la notification du projet de loi

Conformément à la directive 98/34/CE, la France a notifié le présent projet de loi à la Commission européenne. Celle-ci a « *souligné le sens positif général du projet* » tout en relevant des difficultés.

- Concernant l'article 16 du projet de loi, relatif à la procédure d'attribution de l'agrément, la commission invite les autorités françaises à prendre en compte lors de l'évaluation des demandes d'autorisation les exigences auxquelles sont déjà soumis les opérateurs demandeurs dans leur propre pays.

M. Éric Woerth, ministre en charge du budget, a souligné dans son communiqué du 8 juin 2009 qu'il « *a toujours été admis que l'autorité de régulation tiendrait compte de ces éléments, dans son examen des candidatures qui lui seront soumises* ».

- La Commission insiste également sur le fait que la fixation d'un taux de retour aux joueurs fixe moyen, à l'article 8 du projet de loi, est susceptible d'engager une atteinte à la libre prestation de service.

Le ministre du budget considère que ce dispositif est « *associé à l'ensemble des autres outils de protection des joueurs contre le jeu excessif* » et a assuré la commission que le gouvernement français transmettra des éléments d'analyse quant à la nécessité de ce plafonnement.

- Enfin l'obligation de désigner un représentant fiscal établi en France, instituée à l'article 39, ainsi que l'obligation de disposer de serveurs en France, instituée à l'article 22, implique des coûts supplémentaires pour le prestataire de services qui risquent d'être incompatibles avec le traité CE.

b) L'analyse faite par votre rapporteur et les modifications à apporter

Suite à une réflexion approfondie et aux échanges qu'il a eu avec d'éminentes spécialistes de la libre prestation de service et de la liberté d'établissement⁽¹⁾, votre rapporteur pour avis analyse de la façon suivante la question de la compatibilité du texte avec le droit communautaire.

L'acte de proposer des services des jeux en ligne est un service économique auquel s'appliquent les articles 43 et 49 du traité CE. Cet acte peut être considéré comme une offre de prestation de service transfrontière

(1) Laurence Idot et Catherine Prieto

dématérialisée, à laquelle s'applique alors la libre prestation de service ou, si l'activité est permanente, la liberté d'établissement. La France est fondée pour des raisons impérieuses d'intérêt général à réguler les jeux d'argent et de hasard sur le territoire national. Néanmoins, il convient de s'assurer que la réglementation française, dans chacune de ses dispositions particulières, est réellement nécessaire et proportionnée par rapport à l'objectif poursuivi, comme l'exige la jurisprudence de la Cour de justice rappelée précédemment. A ce sujet, votre rapporteur, sans donner raison à la Commission sur chacun des points qu'elle soulève, souhaite que les débats au Parlement permettent de procéder à un réglage plus fin, de façon à ce que le projet de loi soit en parfaite adéquation avec le droit communautaire. Il conviendra d'être particulièrement attentif à la procédure d'agrément.

B.— IL EST INDISPENSABLE QUE LE MODELE ECONOMIQUE PROPOSE SOIT ATTRACTIF POUR LES OPERATEURS DE JEUX EN LIGNE ET POUR LES JOUEURS

1. Une partie des consommateurs pourrait être tentée de continuer à jouer sur des sites non agréés

a) En l'état actuel du texte, les services proposés par des sites non agréés risquent de rester attractifs pour certains joueurs

La fiscalité sur les jeux en ligne instaurée par le projet de loi est bien supérieure à la fiscalité en vigueur dans certains pays étrangers. Ainsi, le projet de loi prévoit de taxer à hauteur de 7,5 % les mises sur les paris hippiques et sportifs et 2 % les mises pour les jeux de cercle. À titre de comparaison, les mises sont taxées à hauteur de 3 % environ en Italie, 1,5 % en Grande-Bretagne ⁽¹⁾ et 0,5 % à Malte.

Or la fiscalité qui pèse sur les opérateurs de jeu en ligne se répercute, dans un marché concurrentiel, sur l'espérance de gain des joueurs. Pour les paris en ligne notamment, elle a un impact direct sur les cotes proposées. Il existe aujourd'hui de nombreux sites Internet permettant de comparer les cotes offertes par les différents opérateurs de paris en ligne pour chaque compétition, qui incitent le joueur à opter pour le site proposant la cote la plus attractive. Ainsi, les opérateurs de paris en ligne les plus lourdement taxés sont obligés pour être rentables de proposer des cotes moins intéressantes que les opérateurs qui le sont moins. Le plafonnement du taux de retour au joueur, prévu par le projet de loi, a le même effet.

Au-delà de ce qui vient d'être dit, les modalités techniques de taxation selon qu'elles reposent sur les dépôts, sur les mises ou sur le produit brut des joueurs sont déterminantes quant à l'attractivité du modèle économique pour les opérateurs et pour les joueurs.

(1) 15 % du produit brut des jeux

b) Les difficultés techniques de la lutte contre l'offre illégale

Le projet de loi prévoit un certain nombre de mesures permettant de gêner l'activité des opérateurs non agréés : répression pénale, blocage des flux financiers, suppression de l'accès aux sites Internet.

Cependant, aucune de ces mesures n'est entièrement et à elle seule efficace. Ainsi la répression pénale se heurte à la durée des procédures, à l'exécution des peines qui peuvent être prononcées à l'encontre des opérateurs, ainsi qu'à des problèmes de compétence des juridictions françaises ⁽¹⁾.

Le blocage des flux financiers pourrait être difficile à mettre en œuvre techniquement, il existe des moyens simples à utiliser pour le contourner – comme l'utilisation d'un porte-monnaie virtuel – et il pourrait être contraire au droit communautaire.

Enfin, la suppression de l'accès aux sites Internet pose deux difficultés. Lorsque le juge national demande à des hébergeurs étrangers de supprimer les contenus illégaux en France, l'application de ces mesures repose sur le bon vouloir des hébergeurs ou des juridictions de leur pays d'établissement lorsque des sanctions sont prononcées contre eux ⁽²⁾. La demande faite par le juge aux fournisseurs d'accès à Internet de filtrer des sites Internet est contrainte par l'obligation de respecter la liberté de communication constitutionnellement garantie ⁽³⁾, par le droit européen ⁽⁴⁾, ainsi que par des moyens techniques permettant de contourner le filtrage – utilisation de *proxy* servant de relais à la connexion entre l'utilisateur et le site, et de méthodes de *chiffrage des données*.

(1) *Ainsi la cour d'appel de Versailles du 4 mars 2009, ministère public/Patrick P et autres, a jugé que, sur le fondement de l'article 113-2 du code pénal, elle est compétente pour juger des infractions à l'interdiction de tenir des maisons de jeux ouvertes au public que réprime la loi du 12 juillet 1983 commises par des organisateurs de poker en ligne localisés à l'étranger en raison de l'accessibilité du site en France et de sa destination manifeste à un public français. La cour a jugé que « la possibilité universelle d'accès à Internet ne saurait avoir pour conséquence l'applicabilité de tous les droits existants; il convient donc de rechercher un élément ou un faisceau d'éléments permettant de justifier la compétence juridictionnelle française ».*

(2) *Ainsi, dans un arrêt du 9 janvier 2007, la cour d'appel de Malte a refusé de faire application de la condamnation des hébergeurs du site de paris hippiques Zeturf à 210 000 € de provision au motif que le règlement (CE) n° 44/2001 du 22 décembre 2000 concernant la compétence judiciaire, la reconnaissance et l'exécution des décisions en matière civile et commerciale ne s'applique pas à la protection de l'ordre public.*

(3) *Selon la jurisprudence du conseil constitutionnel, lorsque le juge est saisi pour prononcer l'arrêt de l'accès à un service offert sur Internet créant un dommage, « il appartiendra à la juridiction saisie de ne prononcer, dans le respect de [la] liberté [de communication], que les mesures strictement nécessaires à la préservation des droits en cause » (décision n° 2009-580 DC du 10 juin 2009).*

(4) *L'article 15 de la directive (CE) 2000-31 pose le principe de l'interdiction d'une obligation générale de surveillance imposée aux opérateurs de réseaux de communications électroniques. Ainsi, s'il est envisageable de demander à des opérateurs de bloquer l'accès à des URL, il n'est pas envisageable de leur demander de procéder à la surveillance du réseau.*

2. L'addition de moyens de lutte contre l'offre illégale et de modalités de taxation attractives permettra de détourner les joueurs des sites de jeux en ligne illégaux

Comme l'ont montré les auditions de techniciens spécialistes de ces questions, il ne semble pas qu'il existe d'autres moyens que ceux envisagés par le gouvernement pour lutter efficacement contre l'offre illégale. Il sera nécessaire, à l'avenir, d'actualiser régulièrement ces moyens en fonction des progrès techniques. Mais il est indispensable, aujourd'hui, de veiller à ce que l'offre légale soit économiquement attractive.

Il convient de faire la différence entre les joueurs experts et les joueurs occasionnels. Les joueurs experts cherchent à maximiser leurs gains, tandis que les joueurs occasionnels ont une pratique du jeu qui tient plus du divertissement. Le projet de loi s'adresse essentiellement aux joueurs occasionnels ou aux individus susceptibles de le devenir, qui représentent la grande masse des joueurs potentiels. Les opérateurs souhaiteront capter cette clientèle potentielle grâce à des publicités dans les médias de masse, des sites sûrs et simples d'utilisation, des services annexes comme la retransmission exclusive d'événements sportifs en direct, etc. Un désavantage concurrentiel des opérateurs agréés vis-à-vis des opérateurs non agréés est donc compatible, dans une certaine mesure, avec la volonté de lutter contre les opérateurs illégaux.

Mais, pour le poker notamment, le niveau et les modalités de taxation retenues dans le projet de loi n'apparaissent pas adéquates. C'est pourquoi votre rapporteur pour avis vous propose de les modifier, en asseyant les prélèvements sur le poker sur les dépôts et non sur les mises.

C.— LES REPERCUSSIONS DOIVENT ETRE PRISES EN COMPTE DE MANIERE ÉQUITABLE POUR LES FILIERES HIPPIQUE, SPORTIVE ET TOURISTIQUE

Il est difficile de déterminer si l'ouverture à la concurrence des jeux d'argent et de hasard créera un manque à gagner pour les opérateurs « *en dur* » existants, dans la mesure où la substituabilité entre les jeux en dur et les jeux en ligne ainsi qu'entre les différents types de jeu n'est pas connue avec précision. Il est en revanche probable qu'en l'absence de mécanismes de compensation, le projet de loi aurait un impact négatif sur les filières hippique, sportive et touristique.

Le texte présenté par le gouvernement est attentif aux filières hippique et sportive. La filière touristique, largement financée par les prélèvements réalisés par les communes sur les activités de jeux, ne doit pas être laissée de côté. Votre rapporteur pour avis vous propose de remédier à cette lacune en prévoyant qu'une fraction du prélèvement sur le poker en ligne sera reversée aux communes abritant un casino, comme l'est déjà une fraction des revenus tirés des jeux de cercles dans

les casinos « *en dur* », afin qu'elles puissent continuer à financer la filière touristique.

D.— LA PROTECTION DES CONSOMMATEURS DOIT ENCORE ETRE ACCRUE

Il est essentiel d'accompagner l'ouverture à la concurrence du secteur des jeux en ligne par des mesures de protection des consommateurs adaptées. Toutes les personnes résidant en France auront en effet l'occasion de jouer en continu depuis leur ordinateur à une large gamme de jeux.

Comme le rappelle le rapport du Parlement européen du 17 février 2009 sur l'intégrité des jeux d'argent en ligne, « *si la plupart des consommateurs sont en mesure de se livrer à des jeux d'argent sans risquer une dépendance psychologique, il n'en reste pas moins qu'une frange non négligeable risquent de devenir des joueurs pathologiques. L'Organisation mondiale de la santé définit le jeu pathologique comme étant le jeu excessif entraînant des problèmes d'ordre financier, social et/ou pathologique. Le risque d'une addiction au jeu est, d'une manière générale, aggravé par la permanence de l'offre de jeu, la fréquence des gains, leur caractère alléchant ou attractif, la possibilité de miser des sommes importantes, la faculté de disposer d'un crédit pour jouer, l'implantation des jeux dans des endroits où les personnes peuvent répondre à une impulsion de jouer et l'absence de campagne d'information sur les risques liés aux jeux* ».

Si le plafonnement du taux de retour aux joueurs est susceptible de réduire l'addiction aux jeux, les acteurs du secteur s'accordent à dire que l'encadrement du montant et de la fréquence des dépôts et des mises est un des paramètres essentiels de la lutte contre l'addiction. La plupart des organisateurs de jeu en ligne ont d'ailleurs mis en place des systèmes de plafonnement mensuels ou hebdomadaires s'appliquant à tous et proposent à leurs clients des systèmes d'auto-limitation et d'auto-exclusion. Votre rapporteur pour avis vous propose d'inscrire dans la loi l'obligation de mettre en œuvre des mécanismes de ce type.

E.— LES CONDITIONS D'UNE CONCURRENCE EQUITABLE ENTRE LES OPERATEURS AGRÉÉS DOIVENT ETRE ETABLIES

Certains opérateurs de jeux en ligne actuellement en infraction avec la réglementation française demanderont des agréments. Ils disposent déjà de bases de joueurs résidant en France. S'ils pouvaient transférer de manière automatique leurs bases de joueurs vers les futurs sites légaux, cela leur assurerait un avantage concurrentiel qui ne paraît pas justifié.

Afin d'assurer une concurrence équitable entre les opérateurs déjà actifs vis-à-vis des joueurs résidant en France et ceux qui ne le sont pas, votre rapporteur pour avis vous propose d'adopter un amendement afin d'obliger les opérateurs agréés à obtenir l'accord explicite des joueurs pour ouvrir un compte et à appliquer la même procédure d'inscription pour les nouveaux joueurs et ceux déjà

inscrits sur des sites illégaux. Les formalités à accomplir pour s'inscrire sur les différents sites légaux seront ainsi également contraignantes et, pour le joueur disposant déjà d'un compte chez un opérateur, le basculement vers le site légal de cet opérateur ne sera pas plus aisé que l'inscription chez un concurrent.

TRAVAUX DE LA COMMISSION

I.— DISCUSSION GENERALE

Lors de sa réunion du 15 juillet 2009, la Commission a examiné, sur le rapport pour avis de **M. Daniel Fasquelle**, le projet de loi **relatif à l'ouverture à la concurrence et à la régulation du secteur des jeux d'argent et de hasard en ligne (n° 1549)**.

M. le président Patrick Ollier. Nous examinons pour avis le projet de loi relatif à l'ouverture à la concurrence et à la régulation du secteur des jeux d'argent et de hasard en ligne.

M. Daniel Fasquelle, rapporteur pour avis. La législation française relative aux jeux d'argent et de hasard s'est constituée au cours du temps à travers une série d'interdictions et de dérogations à ces interdictions depuis la prohibition générale des loteries en 1836 jusqu'à l'autorisation de l'installation de machines à sous dans les casinos en 1987 en passant par la réglementation de ces derniers en 1907 et la naissance de la Loterie nationale en 1933.

Ce corpus législatif est aujourd'hui dépassé du fait de l'évolution, d'une part, des techniques et, d'autre part, du droit, en particulier européen.

Une offre de jeux, en grande partie illégale, s'est développée sur Internet : en 2006 l'offre illégale de jeux en ligne était évaluée entre 300 et 400 millions d'euros contre 110 millions d'euros pour l'offre en ligne légale de la Française des Jeux et du PMU, soit quatre fois plus. Nous ne pouvons pas ne pas en tenir compte.

Par ailleurs, depuis un arrêt de la Cour de justice de 1994, l'Europe considère l'activité des jeux comme faisant partie du Marché unique européen. Lui sont donc appliquées la liberté d'établissement et la libre prestation de services, ce qui remet en cause l'approche purement nationale qui prévalait jusqu'alors et reposant sur le monopole.

Prenant en compte l'évolution des techniques et du droit communautaire, le présent projet de loi tend à moderniser le cadre de l'offre de jeux en ligne en France en prévoyant une ouverture limitée de celle-ci, en fournissant des moyens pour lutter contre l'offre illégale et en développant une offre légale à la fois attractive, équitable et économiquement intéressante pour les opérateurs comme pour leurs clients – ce qui est l'un des moyens de combattre l'offre illégale. Un alignement est opéré du régime de l'offre de jeux en ligne sur celui de l'offre de jeux en dur.

Le projet de loi comporte également plusieurs mesures permettant d'assurer la protection des joueurs et la lutte contre la criminalité financière.

L'adhésion à la philosophie générale du texte n'empêche pas d'être attentif aux équilibres subtils qu'il instaure et de chercher à les améliorer encore. Dans cette perspective, je vous proposerai cinq modifications se traduisant par six amendements – une proposition de modification faisant l'objet de deux amendements.

Le premier amendement tend à assurer la compatibilité du texte avec le droit communautaire en tenant compte de l'avis exprimé par la Commission européenne.

Une deuxième modification tend à accroître l'attractivité du modèle économique proposé aux opérateurs. Plutôt qu'une taxation des mises, comme prévu dans le projet de loi – ce qui risque de rendre l'offre légale dans le domaine du poker en ligne insuffisamment attractive pour les joueurs et pour les opérateurs et donc de laisser perdurer l'offre illégale –, je propose une taxation des dépôts.

Une troisième proposition d'amélioration prend en compte les incidences du projet de loi sur la filière touristique. Le Gouvernement a été attentif aux répercussions de l'ouverture à la concurrence du secteur des jeux en ligne sur les filières hippiques et sportives, en prévoyant dans le projet de loi des mécanismes de reversement à leur profit. Je propose de prévoir un dispositif similaire pour la filière touristique, dont le financement repose aujourd'hui en partie sur les prélèvements réalisés sur les jeux de casinos.

Une quatrième proposition tend à renforcer la lutte contre l'addiction. La plupart des organisateurs de jeux en ligne ont mis en place des systèmes de plafonnements mensuels ou hebdomadaires s'appliquant à tous et proposent à leurs clients des systèmes d'autolimitation et d'autoexclusion. Je propose d'inscrire dans la loi l'obligation de mettre en œuvre des mécanismes de ce type.

Enfin, je défendrai un amendement tendant à assurer une concurrence équitable entre les nouveaux entrants sur le marché. Il ne serait pas normal que les opérateurs qui proposent des jeux en ligne de façon illégale puissent transférer de manière automatique leurs fichiers vers les sites légaux.

Ces propositions d'amélioration sont des réglages fins d'un texte de loi qui, globalement, mérite d'être soutenu et approuvé.

M. Daniel Paul. L'idéal serait qu'il n'y ait pas d'ouverture à la concurrence. Cela étant dit, les circonstances nous y obligent et, compte tenu de ces dernières, le texte qui nous est proposé ne va pas dans le mauvais sens.

Je rappellerai quatre points sur lesquels le groupe de la gauche démocrate et républicaine sera ferme et sur lesquels il pense qu'il est possible de parvenir à un accord.

Nous tenons à ce que ce soit l'Autorité française de régulation qui donne la licence aux opérateurs selon ses critères. La Commission européenne demande

une reconnaissance mutuelle des licences alors que des opérateurs sont installés dans un certain nombre de lieux que je qualifierai d'exotiques. Nous devons « batailler » à ce sujet et tenir bon face à la Commission.

Deuxièmement, nous tenons à ce que soit maintenu le pouvoir des fédérations sportives d'autoriser ou non les opérateurs à organiser des paris sur leurs compétitions. La Commission européenne remet en cause ce droit. C'est un premier danger, un autre étant que les règles sportives s'adaptent à l'évolution des paris et non l'inverse. C'est pourquoi – et c'est une troisième exigence – le Comité olympique et sportif doit rester le maître d'œuvre dans ces domaines.

Quatrièmement, le taux de retour aux joueurs doit être plafonné. Nous sommes favorables à une limitation des gains afin de ne pas encourager l'addiction au jeu et le blanchiment d'argent, notamment dans les paris sur le football.

Des ajouts au texte nous semblent nécessaires, que nous présenterons dans le cadre de l'article 88 s'ils ne viennent pas en discussion auparavant.

Le premier concerne l'organisation de la prévention à l'addiction au jeu, qui relève du rôle de l'État. Pour le moment, c'est la Française des Jeux qui s'en occupe. *Quid* des autres opérateurs privés ?

Le second point a trait à la législation sur les conflits d'intérêt, les contrats de sponsoring et d'opérateurs, les actionnaires des clubs, les joueurs et les arbitres. L'actualité a révélé des bizarreries dans les compétitions sportives qui sont, à l'évidence, en lien direct avec le développement des jeux en ligne.

M. Jean-Yves Le Déaut. Bien que le texte et les amendements proposés par le rapporteur pour avis améliorent la situation, ils ne me semblent pas suffisants pour lutter contre l'offre illégale. Ce n'est pas parce que l'on introduira une offre légale que les paris illégaux seront moins nombreux, surtout si cette offre légale s'accompagne de mesures pour lutter contre l'addiction, tel le plafonnement à 85 % du taux de retour aux joueurs – auquel je suis au demeurant tout à fait favorable. J'ai le sentiment que tout cela va s'ajouter à ce qui existe déjà, à l'instar de ce qui s'est passé quand les « bandits manchots » ont été introduits dans les casinos – ils représentent aujourd'hui 90 % des recettes des casinos alors même qu'ils touchent un public populaire ayant peu d'argent.

Comme M. Paul, j'estime indispensable de maintenir l'Autorité de régulation des jeux en ligne – ARJEL. Ceux qui prétendent qu'une autorité de régulation nationale n'est pas nécessaire n'ont pas vu qu'il en existe une dans pratiquement tous les secteurs.

Que peut-on faire, en plus de la limitation du taux de retour aux joueurs et, éventuellement, du montant des paris, pour lutter contre l'addiction au jeu, qui est un vrai problème de société ?

M. Jean-Louis Léonard. Le présent projet de loi est un mal nécessaire. Nous ne pouvons en faire l'économie : d'une part, notre législation ne peut pas ne pas être en conformité avec la directive européenne ; d'autre part, contrairement à M. Le Déaut, je pense que la légalisation des jeux en ligne limitera les jeux illégaux, en en diminuant déjà la proportion par rapport à la totalité des jeux. Cela dit, nous aurions pu maintenir le *statu quo* : nous nous étions aperçus que les jeux illégaux croissaient selon une courbe légèrement asymptotique ; il suffisait de les surveiller.

Il est important qu'il y ait une autorité de régulation mais je crains qu'elle ne devienne une sorte d'usine à gaz comme celle qui a été mise en place en Italie, laquelle, bien que fonctionnant à la manière d'un *Big Brother*, est devenue une véritable passoire. Je me demande comment l'ARJEL va pouvoir remplir son office, notamment sur les paris sportifs.

Tout en me félicitant du maintien du PMU – nous savons tous que c'est la mutualisation des paris sur la filière hippique qui a maintenu celle-ci en France à un niveau quasiment unique au monde alors qu'elle a disparu en Espagne, par exemple –, je m'interroge sur les raisons du passage aux paris à cote fixe pour les paris sportifs. Je me demande comment cette distinction pourra tenir juridiquement. Les opérateurs n'auront de cesse de faire valoir que les paris hippiques sont également des paris sportifs pour demander leur passage également aux paris à cote fixe.

M. Serge Poignant. Je ne suis pas persuadé que les personnes attirées par les jeux en ligne le soient seulement pour une question de gain. Cela me paraît bien plus un phénomène d'addiction. Comment peut-on lutter contre ce problème qui va en s'amplifiant ?

M. Michel Lejeune. Les casinos drainent aujourd'hui deux types de clientèle puisque, dans la plupart, sont réunis dans une même salle les machines à sous et les jeux de table : Poker, Black Jack, roulette.

Comme M. Léonard, je m'inquiète que les paris sportifs deviennent à cote fixe. Je ne vois pas comment on pourra, juridiquement, autoriser des paris à cote fixe pour les épreuves sportives et les interdire pour le PMU. Les bookmakers ont été la ruine des courses hippiques en Belgique, en Espagne, en Hollande et en Autriche au point que le PMU français est obligé d'organiser des courses en Belgique pour continuer à les faire vivre dans ce pays.

M. Daniel Fasquelle, rapporteur pour avis. Nous sommes condamnés, M. Paul, à ouvrir et à organiser l'activité des jeux en ligne pour éviter que l'offre illégale ne continue à se développer. C'est cette ouverture qui permettra la régulation.

Il ne s'agit pas d'appliquer la reconnaissance mutuelle de façon absolue mais uniquement de tenir compte de la surveillance exercée dans d'autres pays sur

des opérateurs qui souhaitent pouvoir intervenir en France. J'ai déposé un amendement à ce sujet.

Quant au droit au pari des fédérations sportives – que d'aucuns assimilent à un droit de propriété –, il faut savoir que le suivi et, notamment, la surveillance des paris par ces fédérations représentent des coûts importants – 250 000 euros pour les activités sportives liées au tournoi de Roland Garros – dont elles doivent être dédommagées. Un amendement sera proposé par la Commission des finances pour encadrer ce droit que le projet de loi reconnaît aux fédérations sportives.

Je partage tout à fait votre volonté de lutter contre l'addiction au jeu mais, plutôt que de limiter les gains, je préfère limiter les dépôts et les mises. Je proposerai un amendement en ce sens.

Les contrats de sponsoring et les conflits d'intérêt font, il est vrai, l'objet de débats, et il faut être très vigilants à ce sujet. Mais on ne peut pas non plus empêcher complètement le sponsoring. Beaucoup de clubs sportifs éprouvent des difficultés à émerger sur les plans national et européen ; si on leur coupe un certain nombre de sources de financement, on va accroître leurs difficultés.

Pour lutter efficacement contre l'offre illégale, il faut jouer sur deux leviers : d'une part, développer une offre légale attractive à la fois pour les opérateurs et les joueurs – j'ai, de ce point de vue, déposé un amendement pour rendre plus attractive qu'elle ne l'est dans le projet de loi l'offre de jeu légale de poker en ligne ; d'autre part, se donner des moyens efficaces de lutte contre l'offre illégale : autorité de régulation, mesures pénales, mesures de filtrage des sites illégaux et de blocage des mouvements de fonds. Seule l'addition de ces deux leviers peut permettre d'obtenir un résultat, comme nous le montrent un certain nombre d'exemples à l'étranger : aux États-Unis, en dépit d'une volonté forte de lutter contre l'offre de jeu en ligne illégale, les seuls moyens techniques mis en place n'ont pas eu de résultats probants : ils ont seulement permis de réduire le nombre de joueurs de 28 millions à 20 millions.

Une autorité de régulation des jeux en ligne est absolument indispensable, monsieur Léonard.

Comme vous l'avez tous souligné, il faut à tout prix conserver le pari mutuel pour la filière hippique. Dans les pays où il a disparu, cette filière a, elle-même, disparu. Le projet de loi mérite vraiment d'être approuvé sur ce point.

Le pari mutuel en dehors des courses hippiques n'est pas forcément adapté. Je ne vois pas très bien, par exemple, comment il pourrait fonctionner pour des matchs de football. La Commission européenne n'a pas formulé de remarques négatives sur le fait que le projet de loi prévoit le pari mutuel pour la filière hippique et le pari à cote fixe pour les autres formes de jeu. Sur le plan technique comme sur celui du droit, cette proposition semble adaptée à la réalité du jeu dans ces deux domaines.

M. le président Patrick Ollier. Nos deux collègues ne soulevaient pas d'objections sur le plan du droit. Ils faisaient valoir qu'il existait un système de vases communicants qui risquait, à terme, de mettre la filière hippique sur le même plan que les autres filières sportives.

M. Daniel Fasquelle, rapporteur pour avis. Un amendement de M. Dionis du Séjour, que nous examinerons en séance publique et auquel je suis favorable, tend à permettre au PMU de développer son offre de jeux en dehors du Pari Mutuel Urbain et des courses hippiques. S'il existe des vases communicants, il faut que les opérateurs puissent intervenir sur les différents marchés.

M. le président Patrick Ollier. Nous en venons à l'examen des articles du projet de loi.

II.— EXAMEN DES ARTICLES

CHAPITRE I^{ER}

DISPOSITIONS RELATIVES A L'ENSEMBLE DU SECTEUR DES JEUX D'ARGENT ET DE HASARD

Article premier

Régime d'encadrement des jeux d'argent et de hasard

Article 2

Définition des différents types de paris

Article 3

Interdiction générale du jeu des mineurs

Article 4

Encadrement de l'offre de paris sportifs à cote

*

* *

La Commission émet un avis favorable à l'adoption des articles 1^{er} à 4 sans modification.

CHAPITRE II

LES CATEGORIES DE JEUX ET PARIS EN LIGNE SOUMIS A AGREMENT

Article 5

Définition des éléments constitutifs de l'offre de jeux et de paris en ligne

Article 6

Autorisation des paris hippiques en ligne sous la forme mutuelle

Article 7

Autorisation des paris sportifs en ligne

*

* *

La Commission émet un avis favorable à l'adoption des articles 5 à 7 sans modification.

Article 8

Règles applicables à la prise de paris en ligne

*

* *

La Commission examine l'amendement CE 14 de M. Jean Dionis.

M. le rapporteur pour avis. Je défends cet amendement, qui apporte une précision utile pour éviter le développement des paris par téléphone.

La Commission adopte cet amendement.

Puis elle émet un avis favorable à l'adoption de l'article 8 ainsi modifié.

Article 9

Autorisation des jeux de cercle en ligne

*

* *

La Commission émet un avis favorable à l'adoption de l'article 9 sans modification.

CHAPITRE III

**LES OBLIGATIONS DES ENTREPRISES SOLLICITANT L'AGREMENT
D'OPERATEUR DE JEUX EN LIGNE**

Article 10

Obligation de transparence pour les opérateurs en ligne

Article 11

Obligation de transparence de l'offre de jeux et de paris

Article 12

Obligation de contrôler l'identité des joueurs

Article 13

Obligations relatives aux transactions financières effectuées par les opérateurs en ligne

Article 14

Obligation de protéger les données à caractère personnel et la vie privée

Article 15

Définition d'un cahier des charges pour chaque type de jeux ou de paris

*

* *

La Commission émet un avis favorable à l'adoption des articles 10 à 15 sans modification.

CHAPITRE IV

REGIME DE DELIVRANCE DES AGREMENTS

Article 16

Délivrance des agréments par l'Autorité de régulation des jeux en ligne

*

* *

La Commission est saisie de l'amendement CE 3 du rapporteur pour avis.

M. le rapporteur pour avis. Il s'agit de mettre en conformité la procédure d'attribution des agréments prévue à l'article 16 avec le droit communautaire.

*La Commission **adopte** cet amendement et émet un avis favorable à l'**adoption** de l'article 16 ainsi modifié.*

CHAPITRE V

LES OBLIGATIONS DES OPERATEURS AGREES DE JEUX EN LIGNE

Article 17

Obligation des opérateurs agréés de se soumettre à une certification

*

* *

*La Commission émet un avis favorable à l'**adoption** de l'article 17 sans modification.*

Article 18

Obligation pour les opérateurs agréés de mettre en place un site Internet en « .fr »

*

* *

La Commission est saisie de l'amendement CE 6 du rapporteur pour avis.

M. le rapporteur pour avis. Il s'agit d'éviter que les opérateurs ayant développé une offre illégale de jeux en ligne transfèrent leurs bases de joueurs vers les futurs sites légaux : en obligeant les joueurs à se réinscrire, on empêche ces opérateurs de profiter de la position qu'ils ont acquise sur ce marché.

*La Commission **adopte** cet amendement et émet un avis favorable à l'**adoption** de l'article 18 ainsi modifié.*

Article 19

Interdiction de la vente à perte et obligations comptables des opérateurs agréés

*

* *

*La Commission **adopte** l'amendement CE 9 de M. Jean Dionis défendu par le rapporteur pour avis.*

Puis elle émet un avis favorable à l'adoption de l'article 19 ainsi modifié.

Article 20

Obligations de prévenir la participation des mineurs ou des interdits de jeu et de prévenir l'addiction

*

* *

La Commission est saisie de l'amendement CE 2 du rapporteur pour avis.

M. le rapporteur pour avis. Cet amendement vise à renforcer le dispositif de lutte contre l'addiction par des systèmes automatisés de surveillance et d'autolimitation des dépôts et des mises.

La Commission adopte cet amendement à l'unanimité.

Puis elle émet un avis favorable à l'adoption de l'article 20 ainsi modifié.

Article 21

Obligation de rendre compte à l'Autorité de régulation des jeux en ligne

*

* *

La Commission émet un avis favorable à l'adoption de l'article 21 sans modification.

Article 22

Obligation d'archivage sur un support matériel situé en France métropolitaine

*

* *

La Commission est saisie de l'amendement CE 15 de M. Jean Dionis et du sous-amendement CE 18 du rapporteur pour avis.

M. le rapporteur pour avis. Je défends cet amendement, sous réserve de l'adoption d'un sous-amendement qui ferait que l'opérateur de jeux ou de paris en ligne titulaire de l'agrément serait tenu de « procéder à l'archivage en temps réel de l'intégralité des données mentionnées au 3° de l'article 29 et de mettre ces données à la disposition permanente de l'Autorité de régulation des jeux en ligne ».

*La Commission **adopte** le sous-amendement du rapporteur pour avis, puis elle **adopte** l'amendement **ainsi sous-amendé**.*

*Elle émet ensuite un avis favorable à l'**adoption** de l'article 22 **ainsi modifié**.*

Article 23

Prévention des conflits d'intérêts

Article 24

Renvoi au décret

*

* *

*La Commission émet un avis favorable à l'**adoption** des articles 23 et 24 **sans modification**.*

CHAPITRE VI

L'AUTORITE DE REGULATION DES JEUX EN LIGNE

Article 25

Missions de l'ARJEL

Article 26

Composition de l'ARJEL

Article 27

Prévention des conflits et respect du secret professionnel au sein de l'ARJEL

Article 28

Fonctionnement interne de l'ARJEL

Article 29

Catégories de données que les opérateurs doivent mettre à la disposition permanente de l'ARJEL, pour réaliser le contrôle des opérations de jeux en ligne

Article 30

Modalités d'instruction des pratiques entravant le libre exercice de la concurrence dans le secteur des jeux en ligne

*

* *

La Commission émet un avis favorable à l'adoption des articles 25 à 30 sans modification.

Article 31

Droit de communication de l'ARJEL à l'administration fiscale et de l'administration fiscale à l'ARJEL

*

* *

*La Commission **adopte** l'amendement CE 10 de M. Jean Dionis, défendu par le rapporteur pour avis et qui tend à supprimer la référence aux chèques.*

*Elle émet ensuite un avis favorable à l'adoption de l'article 31 **ainsi modifié**.*

Article 32

Pouvoir de conciliation de l'ARJEL en vue de régler un litige opposant un joueur à un opérateur

Article 33

Composition de la commission des sanctions

Article 34

Pouvoirs d'investigation de l'ARJEL

Article 35

Régime des sanctions prononcées par l'ARJEL

Article 36

Respect des droits de la défense dans le cadre de la mise en œuvre de la procédure de sanctions

Article 37

Renvoi au décret

*

* *

La Commission émet un avis favorable à l'adoption des articles 32 à 37 sans modification.

CHAPITRE VII

DISPOSITIONS FISCALES

Article 38

Droit fixe dû par les opérateurs de jeux et paris en ligne

*

* *

La Commission émet un avis favorable à l'adoption de l'article 38 sans modification.

Article 39

Aménagement des prélèvements fiscaux sur les paris hippiques et sportifs et sur les jeux de cercle en ligne

*

* *

La Commission examine l'amendement CE 4 du rapporteur pour avis.

M. le rapporteur pour avis. Cet amendement prévoit le reversement à la filière touristique d'une partie du prélèvement prévu par l'article, pour assurer l'équité entre les différentes filières.

M. Jean-Yves Le Déaut. Comment concilier ce reversement avec celui aux fédérations sportives ?

M. le rapporteur pour avis. Il s'agit uniquement d'aligner le régime de taxation applicable au poker en ligne sur celui prévu pour le jeu « en dur », comme c'est le cas pour les autres filières.

*La Commission **adopte** cet amendement.*

Elle examine ensuite l'amendement CE 5 du rapporteur pour avis.

M. le rapporteur pour avis. S'agissant du poker en ligne, je propose de taxer les dépôts plutôt que les mises afin de rendre plus attractif le dispositif prévu par le projet de loi.

*La Commission **adopte** cet amendement.*

*Puis elle émet un avis favorable à l'**adoption** de l'article 39 **ainsi modifié**.*

Article 40

Aménagement des prélèvements sociaux sur les paris hippiques et sportifs et les jeux de cercle en ligne

*

* *

La Commission est saisie de l'amendement CE 7 du rapporteur pour avis.

M. le rapporteur pour avis. Cet amendement est la conséquence de l'amendement précédent.

*La Commission **adopte** cet amendement.*

*Puis elle émet un avis favorable à l'**adoption** de l'article 40 **ainsi modifié**.*

Article 41

Aménagement de la CSG applicable aux jeux réalisés dans les casinos et aux jeux exploités par la Française des Jeux

(article L. 136-8 du code de la sécurité sociale)

*

* *

La Commission émet un avis favorable à l'adoption de l'article 41 sans modification.

Article 42

Aménagement de la CRDS applicable aux jeux réalisés dans les casinos aux paris hippiques et aux jeux exploités par la Française des Jeux

(ordonnance n° 96-50 du 24 janvier 1996 relative au remboursement de la dette sociale)

*

* *

La Commission émet un avis favorable à l'adoption de l'article 42 sans modification.

Article 43

Aménagement du prélèvement au profit du Centre national pour le développement du sport

(articles 1609 novovicies, 1609 tricies, 1609 untricies et 1609 duotricies [nouveaux] du code général des impôts, article 53 de la loi n° 2005-1719 du 30 décembre 2005 de finances pour 2006)

*

* *

La Commission émet un avis favorable à l'adoption de l'article 43 sans modification.

Article 44

Exonération de TVA des sommes mises sur les paris sportifs

(article 261 E du code général des impôts)

*

* *

La Commission émet un avis favorable à l'adoption de l'article 44 sans modification.

Article 45

Suppression des droits de timbre et coordination en matière de prélèvements fiscaux sur les paris hippiques et sportifs

(articles 919 A, 919 B et 919 C du code général des impôts, article 42 de la loi n° 84-1208 du 29 décembre 1984 de finances pour 1985, article 139 de la loi n° 2006-1771 du 30 décembre 2006 de finances rectificative pour 2006, article 6 de la loi n° 86-824 du 11 juillet 1986 de finances rectificative pour 1986)

*

* *

La Commission émet un avis favorable à l'adoption de l'article 45 sans modification.

Article 46

Aménagement de l'assiette du prélèvement progressif de l'État sur le produit des casinos

(articles L. 2333-54 et L. 2333-56 du code général des collectivités territoriales)

*

* *

La Commission émet un avis favorable à l'adoption de l'article 46 sans modification.

CHAPITRE VIII
**MESURES DE LUTTE CONTRE LES SITES ILLEGAUX DE JEUX
D'ARGENT**

Article 47

Sanctions pénales des sites illégaux de paris, jeux d'argent ou de hasard

Article 48

**Sanctions pénales pour le fait d'émettre ou de diffuser de la publicité en faveur
d'un site illégal de paris, jeux d'argent ou de hasard**

Article 49

**Renforcement des pouvoirs de la police judiciaire en matière de lutte contre les
sites illégaux de paris, jeux d'argent ou de hasard**

Article 50

**Conditions du blocage de l'accès à un site illégal de paris, jeux d'argent ou de
hasard**

*

* *

*La Commission émet un avis favorable à l'adoption des articles 47 à 50
sans modification.*

Article 51

**Interdiction des mouvements ou transferts de fonds en provenance et à
destination des sites illégaux de paris, jeux d'argent ou de hasard**

(article L. 563-2 du code monétaire et financier)

*

* *

*La Commission émet un avis favorable à l'adoption de l'article 51 sans
modification.*

CHAPITRE IX
**DISPOSITIONS RELATIVES A L'EXPLOITATION DES
MANIFESTATIONS SPORTIVES**

Article 52

**Encadrement de l'utilisation commerciale des éléments caractéristiques des
manifestations ou compétitions sportives**

(articles L. 334-1 et L. 334-2 [nouveaux] du code du sport)

*

* *

*La Commission émet un avis favorable à l'adoption de l'article 52 sans
modification.*

CHAPITRE X
**DISPOSITIONS RELATIVES AUX ACTIVITES DE JEUX ET PARIS
PLACEES SOUS LE REGIME DE DROITS EXCLUSIFS**

Article 53

Adaptation du cadre juridique des courses de chevaux

(article 2 de la loi du 2 juin 1891)

*

* *

La Commission est saisie de l'amendement CE 13 de M. Jean Dionis.

M. le rapporteur pour avis. Je défends cet amendement, qui tend à permettre au PMU de diversifier son offre en ligne.

La Commission adopte cet amendement.

Puis elle émet un avis favorable à l'adoption de l'article 53 ainsi modifié.

Article 54

Conventions pluriannuelles entre l'État et les personnes morales titulaires de droits exclusifs en matière d'offre publique de jeux et paris

La Commission émet un avis favorable à l'adoption de l'article 54 sans modification.

Article 55

Autorisation des jeux faisant appel à des résultats sportifs et des cessions de machines à sous

(article 42 de la loi n° 84-1208 du 29 décembre 1984, article 2 de la loi du 12 juillet 1983)

*

* *

La Commission émet un avis favorable à l'adoption de l'article 55 sans modification.

CHAPITRE XI

DISPOSITIONS TRANSITOIRES ET FINALES

Article 56

Entrée en vigueur

Article 57

Régime transitoire applicable au PMU et à la Française des Jeux

*

* *

La Commission émet un avis favorable à l'adoption des articles 56 et 57 sans modification.

Article 58

Rapport d'évaluation sur les conditions et les effets de l'ouverture à la concurrence du marché des jeux et paris en ligne

*

* *

La Commission examine l'amendement CE 17 de M. Jean Dionis et le sous-amendement 19 du rapporteur pour avis.

M. le rapporteur pour avis. Je défends cet amendement, sous réserve que le délai de remise du rapport prévu par le projet de loi soit de dix-huit mois, plutôt que d'un an ainsi que le propose l'amendement, et ce afin de disposer du recul suffisant au moment de l'examen du projet de loi de finances pour 2012.

M. le président Patrick Ollier. Notre règlement permet déjà au président de la commission saisie au fond de désigner un rapporteur pour contrôler l'exécution de la loi.

M. le rapporteur pour avis. C'est le projet de loi qui prévoit la remise d'un rapport.

M. le président Patrick Ollier. Nous pouvons proposer la suppression de ce rapport afin de préserver les prérogatives du Parlement en matière de contrôle de l'exécution de la loi.

*La Commission **adopte** le sous-amendement CE 19 du rapporteur, puis l'amendement CE 17 ainsi **sous-amendé**.*

*Elle émet ensuite un avis favorable à l'**adoption** de l'article 58 **ainsi modifié**.*

*Enfin, la Commission donne un avis favorable à l'**adoption** de l'ensemble du projet de loi **ainsi modifié**.*

AMENDEMENTS EXAMINÉS PAR LA COMMISSION

Amendement CE 2 présenté par M. Daniel Fasquelle, rapporteur pour avis au nom de la commission des affaires économiques :

Article 20

À la fin de la première phrase du second alinéa, substituer aux mots : « l'application de limites aux comptes des joueurs », les mots : « la mise en place de dispositifs de surveillance et de limitation des dépôts et des mises, selon des modalités fixées par voie réglementaire. »

Amendement CE 3 présenté par M. Daniel Fasquelle, rapporteur pour avis au nom de la commission des affaires économiques :

Article 16

Après l'alinéa 5, insérer l'alinéa suivant :

« L'autorité de régulation des jeux en ligne tient compte, pour la délivrance de l'agrément aux opérateurs dont le siège social est établi hors de France, des justifications et garanties éventuelles déjà présentées par ces opérateurs pour l'exercice de leur activité dans leur État d'établissement. »

Amendement CE 4 présenté par M. Daniel Fasquelle, rapporteur pour avis au nom de la commission des affaires économiques :

Article 39

Compléter l'alinéa 10 par la phrase suivante :

« Le produit de ce prélèvement est en outre affecté à concurrence de 15 % aux communes dans le ressort territorial desquelles sont ouverts au public un ou plusieurs établissements visés au premier alinéa de la loi du 15 juin 1907 relative aux casinos, au prorata du produit brut des jeux de ces établissements. »

Amendement CE 5 présenté par M. Daniel Fasquelle, rapporteur pour avis au nom de la commission des affaires économiques :

Article 39

I. - À la dernière phrase de l'alinéa 11, substituer aux mots : « à ces prélèvements », les mots : « aux prélèvements mentionnés aux articles 302 bis ZG et 302 bis ZH ».

II. - Compléter l'alinéa 12 par la phrase suivante :

« S'agissant des autres jeux de cercle en ligne, les gains réinvestis par les joueurs sous forme de nouvelles mises ne sont pas assujettis au prélèvement prévu à l'article 302 bis ZI ».

III. - À la fin de l'alinéa 13, insérer le taux : « 5,7 % ».

IV. - En conséquence, supprimer les alinéas 14 et 15.

Amendement CE 6 présenté par M. Daniel Fasquelle, rapporteur pour avis au nom de la commission des affaires économiques :

Article 18

Compléter cet article par l'alinéa suivant :

« L'ouverture d'un compte de joueur ne peut se faire qu'à la suite d'une demande expresse du joueur, exprimée après l'obtention par l'opérateur de l'agrément ou d'une autorisation législative ou réglementaire, et suivant une procédure d'inscription identique pour tous les joueurs. »

Amendement CE 7 présenté par M. Daniel Fasquelle, rapporteur pour avis au nom de la commission des affaires économiques :

Article 40

I. - À l'alinéa 8, substituer au taux : « 0,2 % », le taux : « 1,8 % ».

II. - À la fin de la dernière phrase de l'alinéa 10, substituer aux mots : « à ces prélèvements », les mots : « aux prélèvements mentionnés aux articles L. 137-18 et L. 137-19. »

III. - Compléter l'alinéa 11 par la phrase suivante :

« S'agissant des autres jeux de cercle en ligne, les gains réinvestis par les joueurs sous forme de nouvelles mises ne sont pas assujettis au prélèvement prévu à l'article L. 137-20. »

Amendement CE 9 présenté par M. Jean Dionis du Séjour :

Article 19

À la fin de cet article, insérer un paragraphe ainsi rédigé :

« III. Une redevance sera due par les opérateurs agréés de paris hippiques en ligne en contrepartie de la mission d'organisation des courses au sens de la présente loi. »

Amendement CE10 présenté par M. Jean Dionis du Séjour :

Article 31

A l'alinéa 4 (Art. L. 135 U), après les mots : « d'identifier l'ensemble des comptes bancaires ouverts par les personnes physiques titulaires d'un compte de joueur en ligne ou par les personnes morales autorisées à proposer des jeux en ligne », supprimer les mots : « et sur lesquels peuvent être tirés des chèques »

Amendement CE13 présenté par M. Jean Dionis du Séjour

Article 53

Insérer un 3^o ainsi rédigé :

« 3^o L'article 5 de la loi du 2 juin 1891 est supprimé et remplacé par les dispositions suivantes :

Toutefois, les sociétés remplissant les conditions prescrites par l'article 2 pourront, en vertu d'une autorisation spéciale et toujours révocable du ministre de l'agriculture et moyennant

le versement des prélèvements légaux, organiser le pari mutuel, mais sans que cette autorisation puisse infirmer les autres dispositions de l'article 4.

Ces sociétés et leurs groupements constitués à cette fin peuvent en complément de leur objet principal étendre celui-ci à l'organisation et à la prise de paris portant sur toute compétition sportive ouverte à la prise de paris ainsi qu'à tous les jeux de cercle autorisés au sens de la loi n° du .

Un décret en Conseil d'État détermine les conditions d'application du présent texte. »

Amendement CE14 présenté par M. Jean Dionis du Séjour :

Article 8

À la fin du I, après les mots : « à l'initiative du joueur connecté directement au site de l'opérateur agréé », insérer les mots : « et sans aucune intermédiation d'aucune sorte. »

Amendement CE 15 présenté par M. Jean Dionis du Séjour

Article 22

Rédiger ainsi cet article :

« L'opérateur de jeux ou de paris en ligne titulaire de l'agrément prévu à l'article 16 est tenu de mettre l'intégralité des données mentionnées au 3° de l'article 29 à la disposition permanente de l'Autorité de régulation des jeux en ligne ».

Amendement CE 17 présenté par M. Jean Dionis du Séjour

Article 58

Remplacer les mots :

« Dans un délai de deux ans »,

par les mots :

« Dans un délai d'un an »

Sous-amendement CE 18 présenté par M. Daniel Fasquelle, rapporteur pour avis au nom de la commission des affaires économiques :

À l'amendement CE 15

I. - À l'alinéa 2, substituer au mot : « mettre », les mots : « procéder à l'archivage en temps réel de ».

II. - Au même alinéa, après le nombre : « 29 », insérer les mots : « et de les mettre ».

Sous-amendement CE 19 présenté par M. Daniel Fasquelle, rapporteur pour avis au nom de la commission des affaires économiques :

À l'amendement CE 17

À l'alinéa 4, substituer aux mots : « d'un an », les mots : « de dix-huit mois ».

LISTE DES PERSONNES AUDITIONNEES

- Mme Laurence IDOT, professeur de droit

- Mme Catherine PRIETO, professeur de droit

- M. Guy PUJOLLE, professeur de sciences informatiques et de la télécommunication

- M. Patrick LE LAY, président de SPS
- M. Olivier OU RAMDANE, directeur général de SPS

- M. Philippe GERMOND, président du PMU
- M. Benoît CORNU, directeur de la communication du PMU
- M. Jacques CHARTIER, directeur technique du Cheval Français
- M. Christian MAIGRET, Directeur financier de France Galop

- M. Dominique DESSEIGNE, président du Conseil de surveillance de la SAS groupe Lucien Barrière

- M. Patrick PARTOUCHE, directeur du groupe Partouche
- M. Alain PARTOUCHE, directeur d'exploitation, groupe Partouche

- Mme Isabelle PARIZE, directrice générale Mangas Gaming
- M. Stéphane COURBIT, directeur de Mangas Gaming

- M. Antonio CONSTANZO, directeur du développement stratégique, Bewin

- M. Mark DAVIES, directeur exécutif, Betfair

- M. Thomas MURPHY, porte-parole de la Remote Gambling Association

- M. Wes HIMES, responsable des affaires européennes de la Remote Gambling Association

- M. Christophe DAISNE, directeur pour l'Europe de l'Ouest d'Unibet
- M. Julien BRUNO Directeur pour la France d'Unibet

- M. Emmanuel DE ROHAN CHABOT, président directeur général de Zeturf

- M. Maxime JAILLET, juriste au Geste
- M. Benjamin JACOB, président de la commission « jeux en ligne » du Geste
- M. Olivier KUHN, président du groupe de travail « technique » du Geste

- M. Pascal MONTREDON, président de la confédération des buralistes
- M. Jean-Paul VASLIN, directeur général de la confédération des buralistes
- M. Jean-Luc RENAUD, secrétaire général de la confédération des buralistes

- M. Sébastien PROTO, directeur de cabinet du ministre chargé du Budget
- M. Pierre PEDINIELLI, conseiller parlementaire du ministre chargé du Budget
- M. Vincent BERJOT, chef de service, adjoint au directeur du Budget

- M. Christophe BLANCHARD-DIGNAC, président de la Française des jeux
- Mme Christine GALLOT, directrice de la communication de la Française des jeux
- Mme Clothilde HERVOUET, chargée de mission relations institutionnelles de la Française des jeux