

**RÉPUBLIQUE
FRANÇAISE**

**Autorité de régulation
des jeux en ligne**

**DÉLIBÉRATION N° 2019-C-02 PORTANT COMMUNICATION DE L'ARJEL
RELATIVE À L'APPLICATION DU CODE DE LA CONSOMMATION EN
MATIÈRE DE JEUX D'ARGENT EN LIGNE**

Le joueur peut-il se prévaloir des règles du code de la consommation dans ses rapports avec un opérateur ? La réponse positive a longtemps semblé certaine. Elle est aujourd'hui contestée, certains estimant notamment que ses dispositions sur les pratiques commerciales interdites (y compris celles sur l'interdiction pour un professionnel de refuser de fournir un service) et sur les clauses abusives sont inapplicables dans le secteur des jeux d'argent en ligne.

L'Autorité considère quant à elle, en l'état du droit positif tel qu'elle le perçoit, que tout joueur revêt la qualité de consommateur s'il satisfait à la définition que celui-ci donne de l'article liminaire du code de la consommation. Il doit donc pouvoir se prévaloir des règles pertinentes de celui-ci, l'argument tiré de ce que l'opérateur lui ne fournirait pas un service à l'occasion du contrat (de jeu ou de pari) qu'il conclut avec lui étant inopérant. Elle estime par ailleurs être fondée à saisir sa commission des sanctions en cas de manquement d'un opérateur agréé aux dispositions du code lorsqu'il en résulte par ailleurs une violation de celles de la loi du 12 mai 2010 et des textes pris pour son application.

1. Les relations contractuelles entre un opérateur agréé par l'ARJEL et un joueur¹ sont-elles régies par le code de la consommation ? La réponse positive allait de soi au moment de l'entrée en vigueur de la loi n° 2010-476 du 12 mai 2010. Certes, la loi ne l'affirmait pas expressément et ce, pour raison simple : cette applicabilité apparaissait comme évidente, au point qu'il n'y avait pas lieu de l'énoncer², pas davantage qu'il n'y avait lieu de dire que les dispositions du code civil – notamment celles relevant du droit des contrats – avaient vocation, en tant que de besoin, à être mises en œuvre. Cette évidence ne semble plus d'actualité ; plus exactement, à l'occasion de contentieux les opposant aux joueurs, certains ont soutenu que le juge ne pouvait faire application des règles du code de la consommation. A ce jour, et à notre connaissance, la question ne paraît pas avoir été posée ni à la Cour de cassation, ni au Conseil d'Etat. L'Autorité s'est quant à elle prononcée dans le sens d'une applicabilité de ces règles consuméristes³.

2. En sa qualité de régulateur agissant sous le contrôle du juge, l'ARJEL entend faire connaître sa perception du droit positif sur le sujet. Plus précisément, à travers les lignes qui vont suivre, il s'agira d'établir que le droit des jeux et le code de la consommation ne sont pas

¹ Le concept de joueur est entendu dans son sens le plus large, comme incluant le parieur. Au sens strict, en droit civil notamment, les deux notions sont cependant distinctes : le joueur participe au jeu tandis que le parieur est extérieur à l'événement sur lequel porte le pari. Le vocable « jeu » est aussi considéré ici dans son acception la plus étendue.

² Cette évidence transparaît très clairement dans un ouvrage collectif d'universitaires publié au début de l'année 2013, consacrant de nombreuses pages à la protection du joueur consommateur, sous l'angle du droit européen et dans l'optique du droit français : *Les jeux en ligne en France et en Europe : quelles réformes trois ans après l'ouverture du marché*, ss la direction M. Behar-Touchais, J. Rochfeld et A. de Guilleminchmidt-Guignot, éd. Société de législation comparée, coll. Trans Europe Experts, vol. 7, p. 221 et s., p. 347 et s.

³ Délibération n°2017-C-02 du 23 novembre 2017 portant communication de l'ARJEL relative aux interdictions et limitations de parier

exclusifs l'un de l'autre (1), que le joueur peut être un consommateur (2), que les opérateurs agréés lui fournissent des services (3), et que l'Autorité est fondée à saisir sa commission des sanctions en cas de manquement aux règles de ce code, dès lors que ce manquement emporte une violation des textes au respect desquels il lui incombe de veiller (4).

1. *La complémentarité du droit des jeux et du code de la consommation*

3. Il convient d'emblée de réfuter le propos qui consisterait à soutenir que la loi de 2010 et les textes réglementaires pris pour son application forment un droit spécial qui neutraliserait cet autre droit spécial que renferme le code de la consommation⁴. La raison en est simple : ces deux droits spéciaux ne se contredisent pas. Se contrediraient-ils d'ailleurs que les règles nationales du code de la consommation qui transposent des directives européennes – c'est le cas de majeure partie de celles envisagées ici – prévaudraient sur celles du droit (purements français) des jeux.

L'application de ces deux législations spéciales aboutit-elle à une protection excessive des joueurs ? A supposer qu'il en aille ainsi, la circonstance serait en elle-même indifférente, étant par ailleurs rappelé que ce cumul aboutirait, pour reprendre les termes de l'article 169 du TFUE, à « *promouvoir les intérêts des consommateurs, et d'assurer un niveau élevé de protection des consommateurs* ». Ce qui n'est qu'une manière de dire que, selon une démarche téléologique classique lorsqu'il s'agit de protéger une partie supposée faible, ces droits spéciaux semblent devoir être considérés comme se complétant au profit du joueur, par ailleurs consommateur⁵.

2. *La compatibilité des qualités de joueur et de consommateur*

4. Encore faut-il, pour que cette complémentarité existe, que le code de la consommation puisse s'appliquer aux rapports joueurs - opérateurs. Or, s'il n'est pas douteux que l'opérateur est un professionnel⁶, le joueur est-il un consommateur ? Certains semblent en douter. Or, la réponse affirmative paraît s'imposer si le joueur considéré – une analyse au cas par cas s'impose en effet – est, comme le dit l'article liminaire du code de la consommation, « *une personne physique qui agit à des fins qui n'entrent pas dans le cadre de son activité commerciale, industrielle, artisanale, libérale ou agricole* »⁷.

Toutefois, une précision s'impose. Cette définition nationale du consommateur doit être lue à la lumière de celle que posent les directives européennes applicables et dont le code de la consommation a accueilli la transposition. C'est le cas notamment en matière de clauses

⁴ C. Aubert de Vincelles : « *Les notions de consommateur et de professionnel sont transversales aux secteurs d'activités et indifférentes à la codification : tout contrat conclu entre une personne physique qui contracte en dehors d'une activité professionnelle avec une personne qui, elle, agit dans le cadre de son activité professionnelle, est un contrat de consommation auquel s'appliquent au moins les règles communes aux contrats de consommation* », Éclairage européen sur la banalisation de la notion de « service » en droit de la consommation, D. 2019. 548, n° 2.

⁵ Il est intéressant de relever que la Directive 2005/29/CE du Parlement européen et du Conseil du 11 mai 2005 *relative aux pratiques commerciales déloyales des entreprises vis-à-vis des consommateurs dans le marché intérieur* indique que ses dispositions s'appliquent « *sans préjudice* » des règles relatives aux jeux d'argent (cons. n° 9). Or, cette locution « *signifie que la règle qui va être énoncée est sans incidence sur l'application d'une autre règle qu'on entend précisément ne pas écarter et qui pourra s'appliquer également* » (Guide de légistique, La documentation Française, 3^e éd. 2017, p. 302). Par conséquent, les règles nationales issues de la transposition de la directive ont vocation à s'appliquer sans que cette application paralyse la mise en œuvre des règles purement internes du droit des jeux avec lesquelles elles ne sont pas contradictoires (v. sur l'application F. Donnat, *Les jeux d'argent et de hasard et le droit de l'Union européenne*, Pouvoirs, 2011/4, p. 40, qui relève que l'application du droit de l'Union est indirecte, ce qui est vrai puisque celle-ci se réalise par le truchement des normes de transposition).

⁶ Est un professionnel « *toute personne physique ou morale, publique ou privée, qui agit à des fins entrant dans le cadre de son activité commerciale, industrielle, artisanale, libérale ou agricole, y compris lorsqu'elle agit au nom ou pour le compte d'un autre professionnel* » (C. consom., art. liminaire). Le 2° de l'article 10 de la loi du 12 mai 2010 le définit comme « *toute personne qui, de manière habituelle, propose au public des services de jeux ou de paris en ligne comportant des enjeux en valeur monétaire et dont les modalités sont définies par un règlement constitutif d'un contrat d'adhésion au jeu soumis à l'acceptation des joueurs* ». Cette référence à un contrat d'adhésion en 2010 est significative de l'optique consumériste dans laquelle le législateur s'est alors placé.

⁷ C. consom., art. liminaire.

abusives⁸ et de pratiques commerciales déloyales⁹. C'est l'occasion de souligner que le refus par les autorités judiciaires et administratives françaises de mettre en œuvre les règles du code de la consommation d'origine européenne est de nature à constituer un manquement de l'Etat français à ses propres obligations. Le risque est d'autant plus grand que la Cour de justice exige du juge national qu'il fasse application d'office de certaines règles européennes, notamment de celles relatives aux clauses abusives¹⁰.

5. En tout état de cause, il n'existe aucune raison juridique pertinente de ne pas qualifier de consommateur un joueur qui répond aux critères retenus dans ces dispositions nationales et européennes¹¹.

Il ne faut pas oublier qu'un même individu peut revêtir différentes qualités juridiques dès lors qu'aucun texte n'exclut cette juxtaposition (un même individu peut être un emprunteur et un constructeur)¹².

6. Le droit de l'Union européenne et la loi du 12 mai 2010 confortent cette lecture, au demeurant littérale, du code de la consommation. Il n'est guère utile de rappeler que les Etats membres doivent justifier les restrictions qu'ils apportent à la libre prestation de services par des raisons impérieuses d'intérêt général. Au nombre de celles-ci figure la protection de ceux que la Cour de Justice appellent constamment et significativement les « **consommateurs** »¹³. La discussion sur la notion de consommateur retentit donc plus généralement sur la conformité au droit de l'Union des restrictions que l'Etat français apporte à la libre prestation de services¹⁴.

C'est logiquement ce même vocable « *consommateur* » que les juridictions françaises utilisent lorsqu'elles se prononcent sur la conformité du droit français des jeux au droit de l'Union¹⁵. Sans surprise, les autres institutions européennes retiennent ce qualificatif. C'est le cas de la Commission, comme le montre sa *Recommandation du 14 juillet 2014 relative à des principes pour la protection des consommateurs et des joueurs dans le cadre des services de jeux d'argent et de hasard en ligne et pour la prévention des jeux d'argent et de hasard en*

⁸ La directive 93/13/CEE DU CONSEIL du 5 avril 1993 *concernant les clauses abusives dans les contrats conclus avec les consommateurs* définit le consommateur qu'elle vise comme « toute personne qui, dans les contrats relevant de la présente directive, agit à des fins qui n'entrent pas dans le cadre de son activité professionnelle ». Pour une interprétation de ces dispositions, v. CJUE, 3 septembre 2015, *Costea*, C-110/14, point 21 : « La notion de « consommateur », au sens de l'article 2, sous b), de la directive 93/13, a, ainsi que l'a relevé M. l'avocat général aux points 28 à 33 de ses conclusions, un caractère objectif et est indépendante des connaissances concrètes que la personne concernée peut avoir, ou des informations dont cette personne dispose réellement ».

⁹ La directive de 2005 sur les pratiques commerciales déloyales entend par consommateur « toute personne physique qui, pour les pratiques commerciales relevant de la présente directive, agit à des fins qui n'entrent pas dans le cadre de son activité commerciale, industrielle, artisanale » (art. 2, sous a).

¹⁰ CJCE, 4 juin 2009, *Pannon*, 243/08 – sur l'office du juge français, v. : Civ. 1^{re}, 10 oct. 2018, n° 17-20.441.

¹¹ H. Barbier, obs. Civ. 3^e, 26 oct. 2017, n° 16-13.591, Com. 18 oct. 2017, n° 16-10.271 et CA Aix-en-Provence, 20 juill. 2017, RTD civ. 2018.96 : « En réalité, le droit de la consommation est bien, à l'égard du droit de la vente en l'état futur d'achèvement comme à l'égard d'autres droits spéciaux, un droit spécial qui s'applique lorsque ses propres conditions d'application sont remplies (V. refusant justement l'application à un cautionnement de ce même, article L. 218-2 du code de la consommation, qui suppose un service du professionnel au consommateur, car la banque ne fournit aucun service à la caution, Civ. 1^{re}, 6 sept. 2017, n° 16-15.331, D. 2017. 1756 ; *ibid.* 2018. 371, obs. M. Mekki ; AJ Contrat 2017. 496, obs. F. Jacomino). / Un tel repositionnement du droit de la consommation, en tant que droit spécial plutôt que droit commun, n'est pas sans conséquences concrètes. De ce statut de simple droit spécial si l'on peut dire, il résulte en réalité une place paradoxalement renforcée du droit de la consommation, beaucoup plus rebelle à l'éviction issue de l'adage *specialia generalibus derogant*, que lui promettait sa pompeuse promotion, aux allures de placard doré, en droit commun. Le droit de la consommation n'est plus alors applicable seulement en l'absence de droit spécial, mais aussi en concurrence d'un autre droit spécial qui aurait légiféré sur la même question (quitte alors à départager les deux par les normes régissant les conflits de droits spéciaux, sur lesquelles, RTD civ. 2016. 837) ».

¹² ¹² C. Aubert de Vincelles : « Dès lors, un locataire personne physique est incontestablement un consommateur dès lors qu'il contracte à des fins qui n'entrent pas dans une activité professionnelle, et le contrat conclu est un contrat de consommation dès lors qu'il contracte avec une personne qui, elle, agit à des fins professionnelles », art. préc. n° 2.

¹³ V. CJCE, 24 mars 1994, *Schindler*, C-275/92, spéc., point 54 et point. 58 – en ce qui concerne le droit français, v. : CJUE, 30 juin 2011, C-212/08, *Zeturf*, point 12 : « L'article 49 CE doit être interprété dans ce sens [...] un État membre cherchant à assurer un niveau de protection particulièrement élevé des consommateurs dans le secteur des jeux de hasard peut être fondé à considérer que seul l'octroi de droits exclusifs à un organisme unique soumis à un contrôle étroit des pouvoirs publics est de nature à permettre de maîtriser les risques liés audit secteur et de poursuivre l'objectif de prévention de l'incitation à des dépenses excessives liées aux jeux et de lutte contre l'assuétude au jeu d'une façon suffisamment efficace ». V. plus récemment : CJUE (ord.), 6 sept. 2018, *Gmalieva*, C-79/17, points 27 et 28 – 19 oct. 2017, *Sportingbet PLC*, C-166/17, point. 36.

¹⁴ L'exigence d'une autorisation administrative et l'attribution d'un monopole sont des exemples de telles restrictions.

¹⁵ CE, 9 déc. 2016, n° 385934 – Cass. crim., 20 juill. 2011, n° 10-85.572.

ligne chez les mineurs¹⁶. La « gardienne des traités » a d'ailleurs toujours pris soin de rappeler que l'absence de droit dérivé dans le secteur spécifique des jeux d'argent ne devait pas être comprise comment entraînant l'inapplicabilité des directives qui n'excluent pas ces jeux de leur champ d'application. Le Parlement européen emploie naturellement le vocable « **consommateur** »¹⁷.

7. La loi du 12 mai 2010 modifiée est également éclairante. Le I de son article 3 souligne que la politique de l'Etat est, en ce domaine, « *de limiter et d'encadrer l'offre et la consommation des jeux* », consommation qui est naturellement le fait d'un consommateur¹⁸. Son article 9 prévoit la possibilité pour les « *associations de consommateurs mentionnées à l'article L. 421-1 du code de la consommation* » d'exercer les droits de la partie civile en cas de publicité réalisée en violation de son article 7. Le I de l'article 39 renvoie à l'article L. 420-5 du code commerce selon lequel : « *Sont prohibées les offres de prix ou pratiques de prix de vente aux consommateurs abusivement bas par rapport aux coûts de production, de transformation et de commercialisation, dès lors que ces offres ou pratiques ont pour objet ou peuvent avoir pour effet d'éliminer d'un marché ou d'empêcher d'accéder à un marché une entreprise ou l'un de ses produits* ». Mieux, le premier alinéa de l'article 45-2 dispose : « *Le médiateur est chargé de recommander des solutions aux litiges nés entre un consommateur et un opérateur de jeux ou de paris en ligne titulaire de l'agrément prévu à l'article 21 à l'occasion de la formation ou de l'exécution du contrat mentionné au 3° de l'article 10* ». La loi impose ici une qualification. Enfin, il est intéressant de relever que plusieurs des modifications apportées à la loi du 12 mai 2010 découlent de la loi n° 2010-344 du 17 mars 2014 relative à la **consommation**.

8. Evidemment, toutes les règles du code de la consommation n'ont pas vocation à régir les relations entre le joueur-consommateur et l'opérateur-professionnel. Il suffit de songer à celles relatives au crédit à la consommation et à celles concernant le prêt viager hypothécaire par exemple, dont la mise en œuvre serait ici pour le moins curieuse. Sont également inapplicables les dispositions du *Chapitre 1^{er} : Contrats conclus à distance et hors établissement* du *Titre II : Règles de formation et d'exécution de certains contrats* du *Livre II : Formation et exécution des contrats* de ce code, mais seulement parce que le 3° de son article L. 221-2 énonce expressément cette exclusion¹⁹. Cette éviction législative confirme, si besoin était, la vocation naturelle du code à s'appliquer dans le secteur des jeux. En revanche, rien ne s'oppose à l'application des règles relatives aux clauses abusives et aux pratiques commerciales déloyales. Ce sont d'ailleurs elles qui sont le plus susceptibles d'être mobilisées.

¹⁶ Après avoir indiqué, au titre des définitions, qu'un consommateur est « *toute personne physique qui agit à des fins étrangères à ses activités commerciales ou professionnelles* » (art. II, parag. 3, sous b), la Commission recommande que les « *clauses de la relation contractuelle entre l'opérateur et le consommateur devraient être communiquées sous une forme concise et lisible* » (art. III, parag. 5).

¹⁷ V. Résolution du Parlement européen du 10 septembre 2013 sur les jeux d'argent et de hasard en ligne dans le marché intérieur, où il est indiqué notamment que « *pour garantir un niveau élevé de protection des consommateurs, notamment pour les consommateurs les plus vulnérables, une offre équitable et licite de services de jeux d'argent et de hasard définie par chaque État membre, dans le respect du droit de l'Union, pourrait réduire les coûts sociaux et les effets néfastes des activités de jeux d'argent et de hasard* ».

¹⁸ D. Fasquelle : « *Il est essentiel d'accompagner l'ouverture à la concurrence du secteur des jeux en ligne par des mesures de protection des consommateurs adaptées* », 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), p. 27. V. aussi : Rapport d'évaluation du gouvernement, octobre 2011 : « *L'ouverture du marché des jeux en ligne a donc eu pour objectif de faire entrer « dans le champ de la régulation et de la légalité » une offre qui existait déjà avant mai 2010 et exposait la société et les consommateurs français à des risques d'ordre public et d'ordre social* », p. 3.

¹⁹ C. consom., art. L. 221-2 : « *Sont exclus du champ d'application du présent chapitre : 3° Les contrats portant sur les jeux d'argent mentionnés à l'article L. 320-1 du code de la sécurité intérieure, y compris les loteries, les jeux de casino et les transactions portant sur des paris* ». Ces dispositions procèdent de la transposition de la Directive 2011/83/UE du Parlement européen et du Conseil du 25 octobre 2011 relative aux droits des consommateurs qui, sous le c) du paragraphe 3 de son article 3, écarte de son domaine les contrats « *portant sur les jeux d'argent, qui impliquent des mises ayant une valeur monétaire dans les jeux de hasard, y compris les loteries, les jeux de casino et les transactions portant sur des paris* ».

3. *Les services fournis au joueur par l'opérateur*

9. Un dernier obstacle pourrait s'opposer à l'application des dispositions pertinentes du code de la consommation : les règles sur les clauses abusives et celles sur les pratiques commerciales déloyales ne concerneraient que les contrats donnant lieu à une prestation de services, prestation qui ferait défaut en présence d'un contrat de jeux (ou de paris). Cette objection ne convainc pas, pour deux séries de raisons.

La première tient à ce que la directive de 1993 indique s'appliquer généralement aux contrats conclus entre un professionnel et un consommateur, sans exiger la caractérisation d'un service²⁰. Il en va de même s'agissant de la directive de 2005²¹. La Commission européenne ne dit rien d'autre lorsqu'elle affirme l'applicabilité dans le domaine des jeux d'argent de certains actes de droit dérivé²².

La seconde découle de ce que le contrat qui unit l'opérateur et le joueur conduit à la fourniture d'un sinon de plusieurs services. La loi du 12 mai 2010 n'en fait pas mystère, puisque son article 1^{er} dispose que « *les jeux d'argent et de hasard ne sont ni un commerce ordinaire, ni un service ordinaire* » : les jeux d'argent forment un sous-ensemble de la catégorie plus générale que constituent les services. Autrement dit, les jeux sont des services qui, à la différence d'autres, ordinaires ceux-là, portent en germe des risques d'atteinte aux ordres public et social. Plus radicalement, le 2^o de l'article 10 impose la qualification de services lorsqu'il dit qu'est « *un opérateur de jeux ou de paris en ligne toute personne qui, de manière habituelle, propose au public des services de jeux ou de paris en ligne* »²³.

10. En matière de jeux d'argent, la Cour de justice de l'Union européenne définit la compétence normative des Etats membres au regard des atteintes portées à libre prestation de services²⁴.

La fourniture de jeux d'argent étant considérée comme un service, ces jeux auraient dû relever de la « directive services » de 2006. Il a fallu les en exclure expressément pour que ne s'applique pas le principe de reconnaissance mutuelle que cette directive met en place²⁵. L'intitulé de la recommandation de la Commission européenne du 14 juillet 2014 *relative à des principes pour la protection des consommateurs et des joueurs dans le cadre des services de jeux d'argent et de hasard en ligne et pour la prévention des jeux d'argent et de hasard en ligne chez les mineurs* est aussi révélateur de la nature des prestations fournies par l'opérateur²⁶. Celui qui tient un compte joueur, le gère, propose des abondements, reçoit des approvisionnements par le biais de services de paiement qu'il sélectionne, procède à des paiements, prélève des frais, propose des formules de jeu originales au moyen d'une interface spécifique, fournit toujours plusieurs services. C'est d'ailleurs ce qui permet de différencier un opérateur d'un autre et d'expliquer les phénomènes de fidélisation, notamment en paris sportifs. L'Autorité de la concurrence l'a aussi relevé : « *« Les opérateurs sont également*

²⁰ Art. 1 § 1.

²¹ Art. 3.

²² Livre vert sur les jeux d'argent et de hasard en ligne du 24 mars 2011.

²³ DGFPI, 13 mars 2019, Rescrit -TVA - Assujettissement et base d'imposition des paris à cote fixe : « *Si ce type de paris présente des particularités par rapport aux autres formes de paris mentionnés au paragraphe précédent, il existe bien entre chaque joueur et l'opérateur de jeux un rapport juridique synallagmatique dans lequel les deux parties à l'opération s'engagent réciproquement à se remettre une somme en fonction d'une cote définie. /En outre, si aucun frais ou aucune commission n'est facturé de manière apparente et si l'opérateur peut réaliser une perte au titre d'un pari en particulier, il n'en demeure pas moins qu'il existe bien une rémunération de sa prestation de service qui est intégrée dans la détermination des cotes qu'il fixe unilatéralement et librement* » (BOI-RES-000033-20190313).

²⁴ CJCE, 21 septembre 1999, C-124/97, *Lääriä*. V. déjà, CJCE, 24 mars 1994, C-275-92, *Schindler*. V. égal. CJUE, 4 février 2016, C-336/14, *Sebat Ince* – 3 juin 2010, C-203/08, *Sporting Exchange Ltd*. Les juridictions françaises retiennent elles aussi cette qualification de service lorsqu'elles apprécient la conformité du droit français au droit européen. V. par exemple : CE, 10 juillet 2013, req. n°357359, *Sté Stanley Betting Limited* - Crim., 18 mai 2011, n°10-87.542.

²⁵ Article 2, point 2, sous h) de la directive 2006/123/CE susvisée.

²⁶ Dans son livre vert du 24 mars 2011 sur les *jeux d'argent et de hasard en ligne dans le marché intérieur*, la commission indiquait déjà au point 2.1 ayant pour titre « *définition et organisation des services de jeux d'argent et de hasard en ligne* » que : « *L'expression « jeux d'argent et de hasard en ligne » recouvre beaucoup de services différents, tels que la prestation de service de paris sportifs en ligne (y compris les courses de chevaux, les jeux de casino, le pari à la fourchette (« spread betting »), les jeux de médias, les jeux promotionnels, les services de jeux d'argent et de hasard exploités par et pour des associations caritatives reconnues et des organisations à but non lucratif et les loteries* ». Dans son avis motivé en 2007, la Commission a officiellement demandé à la France de prendre des mesures afin de mettre un terme à certaines entraves à la libre prestation des services de paris sportifs sur le territoire national (Communiqué de presse du 19 juin 2007, IP/07/909).

amenés à se différencier à travers **la qualité du service proposé aux consommateurs**, notamment en termes de simplicité et d'accessibilité du service (qualité de l'interface informatique), de richesse de l'information disponible en ligne, et de sécurité de navigation (utilisation de moyens de paiement en ligne) »²⁷.

4. **La compétence de l'ARJEL**

11. Le collège de l'ARJEL peut-il saisir la commission des sanctions de l'Autorité d'un manquement d'un opérateur agréé à des obligations issues du code de la consommation ?

12. Il est certain que l'Autorité n'a pas vocation – au demeurant, elle n'en a pas l'ambition – à se substituer au juge judiciaire pour trancher les litiges entre joueurs et opérateurs. Au surplus, elle sera impuissante à rendre une décision déterminant leurs droits et obligations et de nature à donner lieu à une exécution forcée au profit de l'un d'eux.

Son intervention se justifie essentiellement lorsque le comportement des opérateurs qu'elle a agréés affecte ou est susceptible d'affecter les équilibres du secteur des jeux d'argent qu'elle doit maintenir. Son rôle est alors différent de celui du juge : réguler un marché et non résoudre des litiges dans les limites du principe dispositif. C'est d'ailleurs ce qui explique la marge de manœuvre que le juge administratif reconnaît aux autorités administratives dans l'exercice de leur pouvoir de sanction²⁸.

13. Aux termes du I de l'article 3 de la loi du 12 mai 2010 : « *La politique de l'Etat en matière de jeux d'argent et de hasard a pour objectif de limiter et d'encadrer l'offre et la consommation des jeux et d'en contrôler l'exploitation afin de : 1° Prévenir le jeu excessif ou pathologique et protéger les mineurs ; 2° Assurer l'intégrité, la fiabilité et la transparence des opérations de jeu ; 3° Prévenir les activités frauduleuses ou criminelles ainsi que le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme ; 4° Veiller au développement équilibré et équitable des différents types de jeu afin d'éviter toute déstabilisation économique des filières concernées* »²⁹. Il résulte de ces dispositions que l'Etat entend, entre autres, que les joueurs reçoivent effectivement leurs gains (fiabilité des opérateurs de jeu), qu'ils soient pleinement et loyalement informés sur les règles du jeu auxquels ils participent (transparence des opérations de jeux), que soient anticipées et contrecarrées les pratiques illicites liées aux jeux, et que le marché global des jeux et, au sein de celui-ci, les segments qui le composent (paris sportifs, paris hippiques, jeux de cercle etc.), fonctionnent harmonieusement, chacun des opérateurs devant s'abstenir d'adopter un comportement qui le déséquilibrerait.

Il appartient aux opérateurs de ne pas méconnaître ces objectifs, ce que l'Autorité doit vérifier puisque, comme le dit le I de l'article 34 : « *Elle veille au respect des objectifs de la politique des jeux et des paris en ligne soumis à agrément sur le fondement des articles 11, 12 et 14* ».

14. La violation par un opérateur des règles (pertinentes) du code de la consommation porte nécessairement atteinte aux objectifs de la politique de l'Etat en matière de jeux. L'insertion dans un règlement de jeu de clauses abusives ou autorisant ou caractérisant des pratiques commerciales interdites est toujours de nature à porter atteinte au droit du joueur au

²⁷ Autorité de la concurrence, avis n° 11-A-02 du 20 janvier 2011 relatif au secteur des jeux d'argent et de hasard en ligne, n° 105.

²⁸ CE, 30 nov. 2007, Aviva Vie, req. n° 293952 : « *Considérant qu'il appartient à une autorité administrative indépendante qui dispose en vertu de la loi d'un pouvoir de sanction qu'elle exerce de sa propre initiative et dont l'objet ne se borne pas à punir certains comportements mais consiste, eu égard notamment à la nature des mesures susceptibles d'être prononcées, à assurer la sécurité d'un marché, de décider, lorsqu'elle est saisie par un tiers de faits de nature à motiver la mise en œuvre de ce pouvoir, et après avoir procédé à leur examen, des suites à donner à la plainte ; qu'elle dispose, à cet effet, d'un large pouvoir d'appréciation et peut tenir compte de la gravité des manquements allégués au regard de la législation ou de la réglementation qu'elle est chargée de faire appliquer, du sérieux des indices relatifs à ces faits, de la date à laquelle ils ont été commis, du contexte dans lequel ils l'ont été et, plus généralement, de l'ensemble des intérêts généraux dont elle a la charge ; que la décision qu'elle prend, lorsqu'elle refuse de donner suite à la plainte, a le caractère d'une décision administrative qui peut être déférée au juge de l'excès de pouvoir ; que les personnes qui interviennent sur le marché soumis au contrôle de l'autorité justifient d'un intérêt leur donnant qualité pour contester cette décision ; qu'il appartient au juge de censurer celle-ci en cas d'erreur de fait ou de droit, d'erreur manifeste d'appréciation ou de détournement de pouvoir* ».

²⁹ Sur la signification de ces objectifs, v. F. Trucy, rapport préc., p. 60 – J.- F. Lamour, Rapport préc., p. 99.

versement de son gain, à altérer sa perception des modalités du jeu et du contenu de ses droits, à fausser la concurrence entre celui qui y procède (à cette insertion) et celui qui s'y refuse, à décevoir les joueurs qui en sont victimes et qui, dès lors, sont incités à fréquenter les sites illégaux³⁰.

15. D'autres textes permettent de déduire la compétence de l'ARJEL. Ainsi, selon l'alinéa 5 de l'article 16 : « Elle [la personne qui demande l'agrément] justifie de sa capacité à maintenir la conformité des jeux qu'elle propose à la réglementation qui leur est applicable ». Le I de l'article 23 précise : « Toute entreprise titulaire de l'agrément d'opérateur de jeux et paris en ligne prévu à l'article 21 respecte les obligations prévues aux articles 15 à 19 », ce qui inclut l'alinéa 5 de l'article 16. L'opérateur qui ne respecte pas le code de la consommation n'est pas en mesure de justifier auprès de l'Autorité qu'il respecte la réglementation qui s'applique à son offre de jeu.

16. Enfin, le II de l'article 43 dispose : « II. — Le collège de l'Autorité de régulation des jeux en ligne peut décider l'ouverture d'une procédure de sanction à l'encontre d'un opérateur de jeux ou de paris en ligne agréé ayant manqué ou manquant **aux obligations législatives et réglementaires applicables à son activité**, sous réserve des articles L. 561-37 et L. 561-38 du code monétaire et financier ». L'Autorité est ainsi compétente pour poursuivre devant sa commission des sanctions l'opérateur agréé qui ne respecte pas une obligation légale et réglementaire, dès lors que celle-ci se rattache à son activité.

Or, les règles du code de la consommation ont vocation à s'appliquer aux conditions de formation, d'exécution et d'extinction du contrat de jeu, lequel constitue le cœur de l'activité de l'opérateur, activité sur laquelle l'Autorité exerce « un contrôle permanent », comme le souligne le premier alinéa de l'article 38.

Fait à Paris, le 18 avril 2019 ;

**Le président de l'Autorité
de régulation des jeux en ligne**

C. COPPOLANI

Décision mise en ligne sur le site officiel de l'ARJEL le 19 avril 2019

³⁰ L'ARJEL « participe à la lutte contre les sites illégaux » (L. 12 mai 2010, art. 34-I), ce qu'elle fait aussi en préservant l'attractivité de l'offre des opérateurs agréés, attractivité qui résulte notamment de ce qu'ils respectent la loi. A titre d'illustration, l'opérateur qui refuserait ou limiterait les mises de parieurs sportifs de manière discriminatoire et sans motif légitime parce que ceux-ci auraient des gains très importants en paris sportifs, perturberait, en méconnaissance de l'article L. 121-11 du code de la consommation, l'équilibre du secteur des paris sportifs, en les dirigeant indirectement vers d'autres opérateurs, lesquels, potentiellement enclins à faire de même, contraindraient ces parieurs à accepter la seule offre de paris finalement disponible pour eux, à savoir celle provenant des opérateurs illégaux que l'Etat combat.