

**DÉCISION N°2022-071 DU 17 MARS 2022
RELATIVE À LA STRATÉGIE PROMOTIONNELLE
DE LA SOCIÉTÉ WINAMAX**

Le collège de l'Autorité nationale des jeux ;

Vu le Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, notamment ses articles 49 et 56 ;

Vu le code de la sécurité intérieure, notamment le Titre II de son Livre III ;

Vu le code de la consommation, notamment ses articles L. 121-1 et L. 121-20 ;

Vu la loi n°2010-476 du 12 mai 2010 modifiée relative à l'ouverture à la concurrence et à la régulation du secteur des jeux d'argent et de hasard en ligne, notamment le IV de son article 34 ;

Vu l'ordonnance n°2019-1015 du 2 octobre 2019 réformant la régulation des jeux d'argent et de hasard ;

Vu le décret n°2020-1349 du 4 novembre 2020 relatif aux modalités de régulation de l'Autorité nationale des jeux, notamment ses articles 6 à 10 ;

Vu l'arrêté du 9 avril 2021 définissant le cadre de référence pour la prévention du jeu excessif ou pathologique et la protection des mineurs ;

Vu la décision n°2022-014 du 20 janvier 2022 de l'Autorité nationale des jeux portant approbation du plan d'actions en vue de prévenir le jeu excessif ou pathologique et le jeu des mineurs pour 2022 de la société WINAMAX ;

Vu la communication n°2022-C-001 du 17 février 2022 de l'Autorité nationale des jeux portant adoption de lignes directrices relatives aux contenus des communications commerciales des opérateurs de jeux d'argent et de hasard ;

Vu la communication n°2022-C-002 du 17 février 2022 portant adoption de recommandations relatives aux communications commerciales des opérateurs de jeux agréés ou titulaires de droits exclusifs ;

Vu la décision n° 21021-013 du 21 janvier 2021 relative à l'approbation de la stratégie promotionnelle de la société WINAMAX ;

Vu la demande de la société WINAMAX du 24 janvier 2022 tendant à l'approbation de la stratégie promotionnelle pour l'année 2022 ;

Vu les autres pièces du dossier ;

Après en avoir délibéré le 17 mars 2022,

Considérant ce qui suit :

1. L'article L. 320-2 du code de la sécurité intérieure dispose que les jeux d'argent et de hasard qui, à titre dérogatoire, sont autorisés en application de l'article L. 320-6 ne sont « *ni un commerce ordinaire, ni un service ordinaire* ». Ainsi, l'exploitation de ces jeux, placée sous un régime de droits exclusifs ou d'agrément, fait l'objet d'un encadrement strict afin de prévenir les risques d'atteinte à l'ordre public, particulièrement en matière de prévention contre l'assuétude au jeu et la protection des mineurs, contribuant ainsi à la préservation de l'objectif à valeur constitutionnelle du droit à la protection de la santé que garantit le onzième alinéa du Préambule de la Constitution de 1946. Ces éléments ont justifié la mise en place d'une régulation exigeante de la publicité relative aux jeux d'argent.

2. Si la loi n° 2010-476 du 12 mai 2010 qui a ouvert le secteur des jeux d'argent et de hasard à la concurrence n'a pas exclu le droit pour les opérateurs légalement autorisés de promouvoir leur offre de jeux auprès du public, la lecture des travaux parlementaires montre que cette promotion devait seulement permettre de rendre publique l'offre de jeux légalement autorisée en la distinguant ainsi de l'offre de jeux illégale et elle n'avait pas vocation à servir d'instrument pour qu'ils se livrent entre eux à une concurrence exacerbée, susceptible de conduire à une augmentation de la pression publicitaire et une intensification potentielle des pratiques de jeu.

3. Un développement excessif de la publicité serait au surplus incompatible avec la raison impérieuse d'intérêt général tenant à la protection des consommateurs contre l'assuétude aux jeux d'argent et de hasard qui justifiait les restrictions apportées par le législateur français aux libertés d'établissement et de prestation de services, protégées respectivement par les articles 49 et 56 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE). La Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) indique en effet, selon une jurisprudence constante, qu'un Etat ne peut restreindre les libertés d'établissement et de prestation de services que s'il justifie de raisons impérieuses d'intérêt général, parmi lesquelles figurent en particulier la lutte contre la dépendance aux jeux d'argent et de hasard et la canalisation de l'offre de jeu dans un circuit contrôlé. L'Etat membre qui agit de la sorte doit toutefois mener une politique cohérente et systématique, ce qui implique qu'il exerce un contrôle continu et concret sur les opérateurs qu'il autorise à prester sur son territoire, en vérifiant que l'offre de jeux proposée par ces opérateurs, et la politique commerciale qui lui est adossée, ne soit pas à ce point attractive qu'elle revient, dans les faits, à empêcher la réalisation de l'objectif que l'Etat membre prétend poursuivre. C'est pourquoi il revient à l'Etat de veiller à ce que la stratégie promotionnelle de ces opérateurs auxquels il a délivré un agrément, pour dynamique qu'elle puisse être, ne suscite pas une pratique excessive des jeux d'argent ou du jeu des mineurs qu'elle doit par ailleurs contribuer à prévenir.

4. L'ordonnance du 2 octobre 2019 s'inscrit pleinement dans cette perspective de protection qu'elle vise à asseoir et renforcer. Ainsi, la politique de l'Etat en matière de jeux d'argent énoncée à l'article L. 320-3 du code de sécurité intérieure « *a pour objectif de limiter et d'encadrer l'offre et la consommation des jeux et d'en contrôler l'exploitation afin de [notamment] : 1° prévenir le jeu excessif ou pathologique et protéger les mineurs (...)* », les opérateurs étant tenus de concourir à la réalisation de celui-ci en application de l'article L. 320-4 du même code. L'objectif de prévention du jeu excessif ou pathologique et de protection des mineurs constitue désormais le premier des objectifs de la politique de l'Etat en matière de jeux d'argent énoncé à l'article L. 320-3 du code de sécurité intérieure, les opérateurs étant tenus de concourir à la réalisation de celui-ci en application de l'article L. 320-4 du même code. Plus spécifiquement, selon les dispositions du IV de l'article 34 de la loi du 12 mai 2010, les opérateurs titulaires de droits exclusifs et les

opérateurs de jeux ou de paris en ligne soumettent, chaque année, à l'approbation de l'Autorité, dans des conditions fixées par le décret n°2020-1349 du 4 novembre 2020 susvisé, un document présentant leur stratégie promotionnelle sur tout support. Au terme de son examen, l'Autorité définit, le cas échéant, les conditions sous réserve desquelles la stratégie promotionnelle est approuvée et peut, par une décision motivée, limiter les offres commerciales comportant une gratification financière des joueurs. Le non-respect de ces conditions peut conduire l'Autorité, le cas échéant, à saisir sa commission des sanctions sur le fondement de l'article 43 de la loi du 12 mai 2010 susvisée.

5. Il résulte de ces dispositions que l'Autorité doit s'assurer que la stratégie promotionnelle présentée chaque année par les opérateurs qu'elle a agréés permet de concilier, d'une part, leur objectif légitime de faire connaître leur offre de jeux au public et de se différencier de l'offre illégale, et, de l'autre, qu'elle n'excède pas ce qu'impose la satisfaction des objectifs légaux dont elle a la charge, en particulier celui consistant à agir pour prévenir le jeu excessif ou pathologique et à protéger les mineurs.

6. Par ailleurs, l'approbation des stratégies promotionnelles pour 2022 intervient dans un contexte spécifique, marqué par la tenue de la Coupe du Monde de football en novembre prochain, qui constitue à la fois un événement de premier plan qui va structurer l'activité du marché des paris sportifs en 2022 et un point de vigilance majeur pour l'Autorité, compte tenu des excès qui ont pu être observés lors de l'Euro 2021 de football. Ces circonstances ont justifié, dans le prolongement de l'arrêté du 9 avril 2021 définissant le cadre de référence pour la prévention du jeu excessif ou pathologique et la protection des mineurs, l'adoption par l'Autorité, le 17 mars 2021, d'une part, de lignes directrices par lesquelles elle a livré son interprétation des dispositions du décret du 4 novembre 2020 relatives au contenu des communications commerciales en matière de jeux d'agent et, d'autre part, de recommandations proposant aux opérateurs des solutions concrètes et des bonnes pratiques afin de parvenir à une diminution de la pression publicitaire et promouvoir une pratique récréative du jeu d'argent.

7. C'est à la lumière de l'ensemble de ces éléments qu'il incombe à l'Autorité d'examiner la demande d'approbation de la stratégie promotionnelle pour 2022 de la société WINAMAX.

8. En premier lieu, s'agissant de la protection des mineurs et des jeunes adultes, l'Autorité relève, comme elle l'a déjà souligné l'année précédente, que la stratégie promotionnelle de la société WINAMAX est focalisée sur un ciblage des jeunes adultes par le cumul de différents vecteurs. Ainsi, l'opérateur indique : « *En 2022, les réseaux sociaux seront utilisés sur une base similaire à 2021 [...]. Ce développement et cette production plus importante sur des plateformes majoritairement fréquentées par les mineurs va à l'encontre de l'objectif légal de protection des mineurs que l'opérateur ne peut légitimement ignorer. Le sérieux de ce constat est renforcé par la présence des nombreux ambassadeurs et influenceurs de l'opérateur sur les plateformes auxquels de très nombreux jeunes sont abonnés, [...]. Enfin, l'Autorité relève l'existence d'un partenariat de l'opérateur avec la radio musicale [...], qui est très prisée par un public jeune, y compris mineur (la tranche des 13-24 ans pèse pour près de 44% dans l'audience de cette radio en décembre 2021).*

9. S'il n'est pas interdit par principe, un tel ciblage peut susciter des interrogations dès lors que celui-ci vise une catégorie de la population qui présente un risque élevé de développer un jeu problématique. Cette focalisation s'avère d'autant plus préjudiciable que les jeunes adultes partagent souvent les mêmes centres d'intérêts, références culturelles et espaces de communication que les « mineurs adolescents », qui peuvent se voir ainsi directement et largement affectés par la

stratégie promotionnelle de l'opérateur. Ce n'est donc qu'avec la plus extrême prudence que l'opérateur doit s'adresser à ce public vulnérable, en prenant toutes les mesures utiles pour prévenir le risque de jeu des mineurs et de jeu excessif qu'il suscite lorsqu'il lui adresse des communications commerciales. Or, dans son dossier, alors que sa stratégie comporte un risque réel de jeu des mineurs et de jeu excessif des jeunes adultes, l'opérateur ne décrit pas précisément les mesures spécifiques de sa politique promotionnelle destinées à prévenir et neutraliser de tels risques.

10. En deuxième lieu, s'agissant des pratiques promotionnelles mobilisées et du niveau de sollicitation des joueurs qu'elles induisent, l'Autorité relève que, pour fidéliser sa clientèle existante et recruter de nouveaux joueurs, la société WINAMAX entend recourir à une large gamme de techniques promotionnelles. Celle-ci est fondée sur l'appartenance à une communauté construite autour des valeurs de sa marque et le recours de plus en plus prégnant au marketing digital et au ciblage publicitaire *via* la diffusion régulière de notifications commerciales et une politique très incitative de gratifications financières. Une telle stratégie conduit à une stimulation quasi permanente des joueurs et apparaît ainsi problématique en ce que, d'une part, elle tend à favoriser une incitation excessive au jeu et une intensification des pratiques de jeu et que, d'autre part, elle s'avère propice à vulnérabiliser davantage les consommateurs les plus fragiles, en particulier lorsqu'elle est liée à une offre de jeu présentant un risque élevé de jeu excessif. Aussi, il appartient à la société WINAMAX de limiter le recours à ces pratiques promotionnelles. Il en va de même de la campagne d'affichage d'envergure projetée par l'opérateur, qui peut présenter un risque de saturation de l'espace public et qui appelle dès lors une pondération dans son emploi.

11. En outre, il ressort de l'instruction que de la société WINAMAX entend couvrir, jusqu'à la prochaine coupe du monde de football, [...]. Or, l'Autorité considère que cette communication commerciale véhicule le message selon lequel les jeux d'argent et de hasard participeraient à l'ascension sociale ou à un changement de statut social et que, dès lors, elle méconnaît les dispositions du 2° de l'article D. 320-9 du code de la sécurité intérieure telles que l'Autorité les interprète dans les lignes directrices susvisées.

12. Par ailleurs, l'Autorité observe que la société WINAMAX fait état de projets de partenariats avec les sociétés exploitant des chaînes de télévision [...], afin d'encourager le public de programmes télévisés particulièrement populaires, [...], de parier sur le déroulement de ces émissions au moyen de la création d'un compte auprès de l'opérateur en vue de faire la promotion de ses services de jeux d'argent et de recruter ainsi de nouveaux joueurs. Si aucune règle ne s'oppose à ce qu'un opérateur légalement autorisé fasse la promotion de son offre au moyen de loterie publicitaire, encore est-ce à la condition que cette pratique, d'une part, soit conforme aux dispositions du 1° de l'article L. 320-3 du code de la sécurité, et, d'autre part, s'exerce dans le respect des dispositions de l'article L. 121-20 du code de la consommation, et donc qu'elle ne soit pas déloyale au sens de l'article L. 121-1 du même code. En l'espèce, l'Autorité, à laquelle il revient d'apprécier au cas par cas la légalité de ces pratiques, estime que les projets [...], tant au regard de l'audience de ces programmes notamment auprès des mineurs que de l'incitation au jeu d'argent qu'ils peuvent produire, ne sont pas compatibles avec l'objectif de prévention du jeu excessif et de protection des mineurs visé au 1° de l'article L. 320-3 du code de la sécurité intérieure. L'Autorité met également en garde l'opérateur sur les placements de produits qu'il entend réaliser, notamment sur celui conclu avec [...], compte tenu de l'audience de cette série et du fait qu'un mineur figurait dans un précédent placement de produit réalisé pour le compte de l'opérateur dans cette série en 2021.

13. En troisième lieu, s'agissant du contenu de son offre de jeu proposée à des fins promotionnelles et conduisant à l'octroi de gratifications financières, l'opérateur indique vouloir l'enrichir plus encore, notamment par le biais de petits jeux intégrés à ceux déjà proposés, tels que les « Espresso Saloon », « Espresso Mundo », « Objectif 7 » et « Tableau Parfait », ce dernier notamment lors de la Coupe du monde.

14. S'il est loisible à un opérateur exerçant sur un marché concurrentiel de développer de nouveaux jeux pour attirer des clients et pérenniser sa clientèle, c'est à la condition qu'il prenne en compte les particularités du marché des jeux d'argent et de hasard, et plus particulièrement les risques spécifiques pour la santé publique qu'ils présentent, qu'il évalue ces risques et qu'il mette en place des mesures de prévention et de modération adaptées à ces nouveaux jeux. Or, il ne ressort pas de l'instruction que l'opérateur prévoirait l'adoption de telles mesures qui est d'autant plus nécessaire que cette offre promotionnelle est étendue.

15. En dernier lieu, s'agissant du risque global de pression publicitaire généré par la stratégie présentée, il ressort de l'instruction que la société WINAMAX entend conduire en 2022 une promotion très offensive de son offre, assise sur un budget très élevé et en nette augmentation par rapport à l'année précédente. Une telle stratégie promotionnelle, du fait de sa forte envergure et de la variété des vecteurs actionnés, implique un niveau très élevé d'exposition médiatique et, partant, un risque majeur en termes d'intensification de la pression publicitaire, particulièrement à l'approche de la Coupe du Monde de football. A cet égard, l'opérateur indique que [...]. La société WINAMAX précise par ailleurs, s'agissant de son « *bonus de bienvenue* », qu'elle [...]. Les contrats de partenariat avec des clubs de football français seront maintenus, l'opérateur indiquant vouloir en conclure de nouveaux et dégager à cette fin un budget [...].

16. Aussi, et ainsi qu'il a été dit précédemment, s'il lui est loisible de mener une politique promotionnelle attractive de son offre de jeu, l'opérateur n'en doit pas moins veiller à ce qu'elle demeure mesurée et limitée à ce qui est nécessaire pour faire connaître son offre au public et pour canaliser les consommateurs vers les réseaux de jeux contrôlés. Or, il ressort de ce qui a été dit précédemment que l'opérateur entend, parfois, en se dispensant de toute indication précise, renforcer sa visibilité qui est déjà extrêmement forte, notamment sur les événements sportifs les plus importants, alors qu'il lui incombe de faire montre de modération.

17. Il résulte ainsi de tout ce qui précède que la stratégie promotionnelle pour l'année 2022 de la société WINAMAX ne saurait être regardée, en l'état, comme mesurée et limitée à ce qui est nécessaire pour canaliser les consommateurs vers les réseaux de jeux contrôlés et pleinement respecter l'objectif de prévenir le jeu excessif ou pathologique et de protéger les mineurs que doit poursuivre l'opérateur en application des dispositions combinées du 1° de l'article L. 320-3 du code de la sécurité intérieure et de l'article L. 320-4 du même code. Il suit de là que la demande d'approbation de cette stratégie promotionnelle ne peut qu'être rejetée, les conséquences de ce rejet étant définies dans le dispositif de la présente décision.

DÉCIDE :

Article 1^{er} : L'Autorité nationale des jeux rejette la demande d'approbation de la stratégie promotionnelle pour l'année 2022 de la société WINAMAX.

Article 2 : La société WINAMAX déposera, au plus tard dans un délai d'un mois à compter de la réception de la présente décision, un nouveau dossier de demande d'approbation de sa stratégie promotionnelle pour l'année 2022.

Article 3 : Dans l'intervalle du prononcé de la décision que l'Autorité sera amenée à rendre sur cette nouvelle demande, la stratégie promotionnelle de l'opérateur sera mise en œuvre, sous le contrôle de l'Autorité, dans le respect de la décision n° 21021-013 du 21 janvier 2021 relative à l'approbation de la stratégie promotionnelle de la société WINAMAX.

Article 4 : Le directeur général de l'Autorité nationale des jeux est chargé de l'exécution de la présente décision qui sera notifiée à la société WINAMAX et publiée sur le site Internet de l'Autorité.

Fait à Paris, le 17 mars 2022.

La Présidente de l'Autorité nationale des jeux

Isabelle FALQUE-PIERROTIN

Décision publiée sur le site de l'ANJ le 18 mars 2022