

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

Autorité nationale des jeux

DÉCISION N° 2022-178 DU 19 MAI 2022 RELATIVE A L'EXPLOITATION EN RÉSEAU PHYSIQUE DE DISTRIBUTION DES TIRAGES DU JEU DE LOTERIE SOUS DROITS EXCLUSIFS DÉNOMMÉ « LOTO® » DEDIÉS AU PATRIMOINE (CINQUIÈME ÉDITION)

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 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 V de son article 34 ;

Vu la loi n° 2017-1775 du 28 décembre 2017 de finances rectificative pour 2017, notamment son article 90 ;

Vu le décret n° 2019-1060 du 17 octobre 2019 relatif aux modalités d'application du contrôle étroit de l'Etat sur la société La Française des jeux, notamment l'article 9 de son annexe I ;

Vu le décret n° 2019-1061 du 17 octobre 2019 modifié relatif à l'encadrement de l'offre de jeux de LA FRANÇAISE DES JEUX et du PARI MUTUEL URBAIN ;

Vu le décret n° 2020-199 du 4 mars 2020 relatif à l'organisation et au fonctionnement de l'Autorité nationale des jeux, notamment ses articles 4 et 31 ;

Vu la décision n° 2020-024 du collège de l'Autorité nationale des jeux du 8 septembre 2020 relative aux dossiers de demande d'autorisation de jeux des opérateurs titulaires de droits exclusifs, notamment son annexe II ;

Vu la décision n° 2021-145 du collège de l'Autorité nationale des jeux du 19 mai 2021 relative à l'exploitation en réseau physique de distribution du jeu de loterie sous droits exclusifs dénommé « *Mission Patrimoine* » ;

Vu la décision n° 2021-186 du collège de l'Autorité nationale des jeux du 22 juillet 2021 relative à l'exploitation en réseau physique de distribution et en ligne des tirages dédiés au patrimoine du jeu de loterie sous droits exclusifs dénommé « *Loto* » ;

Vu la décision n° 2021-225 du collège de l'Autorité nationale des jeux du 25 novembre 2021 portant approbation du programme annuel des jeux et paris de la société LA FRANÇAISE DES JEUX pour l'année 2022 ;

Vu la décision n° 2022-056 du collège de l'Autorité nationale des jeux du 17 mars 2022 relative à l'approbation de la stratégie promotionnelle de la société LA FRANÇAISE DES JEUX pour son activité sous droits exclusifs pour l'année 2022 ;

Vu la décision du ministre chargé des comptes publics du 8 avril 2022 approuvant la cinquième édition des jeux dédiés au patrimoine de LA FRANÇAISE DES JEUX ;

Vu le dossier d'information préalable en vue de l'exploitation en réseau physique de distribution des tirages du jeu de loterie sous droits exclusifs dénommé « *Loto*[®] » dédiés au patrimoine, déposé par la société LA FRANÇAISE DES JEUX le 13 avril 2022, enregistré sous le numéro LFDJ-IP-2022-127-Mission Patrimoine-PDV devenu LFDJ-IP-2022-127-Loto-Mission Patrimoine-PDV ;

Vu les autres pièces du dossier ;

Après avoir entendu le commissaire du Gouvernement, en ses observations, et en avoir délibéré le 19 mai 2022,

Considérant ce qui suit :

1. Le 13 avril 2022, la société LA FRANÇAISE DES JEUX a déposé, sur le fondement de l'article 9 de l'annexe I du décret n° 2019-1060 du 17 octobre 2019 susvisé, un dossier d'information préalable en vue de l'exploitation, en réseau physique de distribution, de sept tirages du jeu de loterie sous droits exclusifs dénommé « *Loto*[®] » dédiés au patrimoine : 6 tirages « *classiques* » prévus les 5, 7, 10, 12, 14, 17 septembre 2022 et un tirage « *Super Loto*[®] » prévu le 16 septembre 2022, la veille du week-end consacré aux « *journées européennes du patrimoine* ». Le jeu dénommé « *Loto*[®] » dont relèvent les sept tirages dédiés relève de la catégorie des jeux de tirage et, au sein de celle-ci, de la gamme des jeux de tirage traditionnels que la société LA FRANÇAISE DES JEUX est autorisée à proposer en vertu de ses droits exclusifs en application du 1° de l'article L. 322-9-1 du code de la sécurité intérieure. La participation à ce jeu suppose le versement d'une mise unitaire de 2,2 euros par grille (3 euros pour le « *Super Loto* »), la part des mises affectées aux gagnants étant fixée à 55,35 %. Outre les tirages du « *Loto*[®] » dédiés au patrimoine examinés dans la présente décision, le dispositif envisagé inclut également un jeu de grattage dénommé « *Mission Patrimoine* », objet de la décision du collège du même jour n° 2022-177.

2. Aux termes des dispositions du cinquième alinéa du V de l'article 34 de la loi n° 2010-476 du 12 mai 2010 susvisée : « *Dans le cas où l'opérateur souhaite exploiter un jeu précédemment autorisé, un jeu relevant d'un ensemble de jeux ayant fait l'objet d'une autorisation ou un jeu ne différant d'un jeu précédemment autorisé que par la maquette de visuel du ou des supports de jeu ou par la répartition des lots entre les différents rangs de gains, il en informe l'Autorité au plus tard un mois avant le début de l'exploitation du jeu. L'Autorité peut s'opposer à cette exploitation dans un délai d'un mois.* ». L'examen de ce jeu par le collège de l'Autorité au titre de la procédure d'information préalable prévue par ces dispositions se justifie par le fait qu'il a été « *précédemment autorisé* » par le collège de l'Autorité aux termes de sa décision n° 2021-186 susvisée.

I. Sur le cadre juridique de la demande

3. Aux termes des premier et deuxième alinéas du V de l'article 34 de la loi n° 2010-476 du 12 mai 2010 modifiée susvisée : « *L'exploitation de jeux sous droits exclusifs est soumise à une autorisation préalable de l'Autorité nationale des jeux. (...) / Elle s'assure [que les demandes d'autorisation déposées dans ce cadre] respectent les objectifs mentionnés à l'article L. 320-3 du code de la sécurité intérieure et sont conformes au cadre législatif et réglementaire applicable ainsi qu'au programme des jeux et paris de l'année concernée tel qu'approuvé par elle, notamment s'agissant du taux de retour aux joueurs (...). L'Autorité peut à tout moment suspendre ou retirer, par décision motivée et à l'issue d'une procédure contradictoire, l'autorisation d'un jeu si les conditions dans lesquelles son exploitation a été autorisée ne sont plus réunies. Les*

décisions prises par l'Autorité dans le cadre du présent V sont notifiées à l'opérateur et au ministre chargé du budget. Elles précisent, le cas échéant, les conditions sous réserve desquelles l'exploitation d'un jeu ou d'un ensemble de jeux est autorisée ». Il incombe ainsi à l'Autorité, eu égard au contrôle étroit auquel est soumis un opérateur titulaire de droits exclusifs, de vérifier, dans le cadre du pouvoir d'autorisation qu'elle tient des dispositions précitées, que la demande d'exploitation par cet opérateur d'un nouveau jeu, d'un ensemble de jeux ou d'un jeu précédemment autorisé permet la réalisation simultanée des objectifs poursuivis par l'Etat en matière de jeux d'argent et de hasard mentionnés à l'article L. 320-3 du code de la sécurité intérieure et de celui relatif à la canalisation de la demande de jeux dans un circuit contrôlé par l'autorité publique et à la prévention du développement d'une offre illégale de jeux d'argent énoncé à l'article L. 320-4 du même code.

4. Ces règles nationales doivent être mises en œuvre à la lumière des dispositions du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) au regard desquelles elles ont été élaborées. Il ressort à cet égard d'une jurisprudence constante de la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) que l'institution d'un monopole constitue une mesure particulièrement restrictive des libertés garanties aux articles 49 (liberté d'établissement) et 56 (libre prestation des services) du TFUE, qui ne peut être justifiée qu'en vue d'assurer un niveau de protection des consommateurs de jeux d'argent et de hasard particulièrement élevé, de nature à permettre de maîtriser les risques propres à cette activité et, en particulier, de poursuivre une politique efficace de lutte contre le jeu excessif. La Cour estime notamment que le financement d'activités d'utilité publique au moyen de recettes provenant des jeux de hasard ne doit pas constituer l'objectif réel d'une politique restrictive mise en place dans ce secteur mais peut seulement être considérée comme une conséquence bénéfique accessoire. Afin d'atteindre l'objectif de canalisation vers les circuits de jeux contrôlés, le titulaire du monopole doit pouvoir constituer une alternative fiable et attrayante aux activités illégales, ce qui peut en soi impliquer l'offre d'une gamme de jeux étendue, une publicité d'une certaine envergure et le recours à de nouvelles techniques de distribution. Toutefois, la politique commerciale du monopole doit strictement s'inscrire dans le cadre d'une politique d'expansion contrôlée, au moyen d'une offre quantitativement mesurée et qualitativement aménagée permettant la réalisation effective de l'objectif de protection des joueurs susmentionné.

5. Par ailleurs, ainsi qu'il ressort d'une jurisprudence constante de la CJUE, la publicité mise en œuvre par le titulaire d'un monopole public doit demeurer mesurée et limitée à ce qui est nécessaire pour canaliser ainsi les consommateurs vers les réseaux de jeu contrôlés. Une telle publicité ne saurait, en tout état de cause, viser à encourager la propension naturelle au jeu des consommateurs en stimulant leur participation active à celui-ci, notamment en banalisant le jeu ou en donnant une image positive liée au fait que les recettes récoltées sont affectées à des activités d'intérêt général ou encore en augmentant la force attractive du jeu au moyen de messages publicitaires accrocheurs faisant miroiter d'importants gains. A ce titre, la CJUE appelle à distinguer les stratégies du bénéficiaire d'un monopole qui ont seulement pour but d'informer les clients potentiels de l'existence de produits et qui servent à garantir un accès régulier aux jeux de hasard en canalisant les joueurs vers les circuits contrôlés et celles qui invitent à une participation active à de tels jeux et stimulent celle-ci. Une distinction doit donc être opérée entre une politique commerciale restreinte, qui cherche seulement à capter ou à fidéliser le marché existant au profit de l'organisme bénéficiant d'un monopole, et une politique commerciale expansionniste, dont l'objectif est l'accroissement du marché global des activités de jeux. Aussi appartient-il à l'Autorité nationale des jeux, en sa qualité autorité administrative d'un Etat membre, de prévenir toute atteinte éventuelle au droit de l'Union européenne, dans l'exercice de son pouvoir d'autorisation des jeux

d'un opérateur titulaire de droits exclusifs, y compris en assortissant, le cas échéant, leur exploitation de conditions.

II. Sur la demande de la société LA FRANÇAISE DES JEUX

6. En premier lieu, il ressort de l'instruction que le jeu « *Loto*[®] », composé de sept tirages dédiés au patrimoine, est conforme au programme des jeux et paris de LA FRANÇAISE DES JEUX pour l'année 2022 tel qu'approuvé par l'Autorité et qu'il ne porte pas atteinte aux objectifs mentionnés à l'article L. 320-3 du code de la sécurité intérieure. Par ailleurs, le jeu respecte les dispositions des articles D. 322-10 et D. 322-14 du code de la sécurité intérieure tant en ce qui concerne la part des sommes mises affectées aux gains pour la gamme des jeux de tirage traditionnel que le plafond de gains autorisé.

7. En deuxième lieu, il ressort de l'instruction qu'en dépit des restrictions que l'opérateur a mis en œuvre dans le prolongement de la décision n° 2021-186 de l'Autorité susvisée du 22 juillet 2021, la politique promotionnelle associée à ces tirages dédiés au patrimoine continue de mobiliser, notamment sur les bulletins de jeu permettant d'y participer, des messages incitatifs relevant du registre de l'intérêt général et de l'œuvre de bienfaisance (par exemple : « *aidez à restaurer le patrimoine français* »). De tels messages, qui installent un lien direct entre l'activité de jeu et la contribution à la rénovation du patrimoine français et ont vocation à encourager la propension naturelle au jeu des consommateurs, doivent être regardés comme excédant ce qui est nécessaire pour informer les clients potentiels de l'existence de ces tirages.

8. Par ailleurs, si l'Autorité relève la volonté de la société LA FRANÇAISE DES JEUX de modérer la politique promotionnelle consacrée à l'ensemble du dispositif (tirages dédiés au patrimoine et jeu de grattage « *Mission Patrimoine* »), à travers une baisse notable du budget alloué à celle-ci en 2022 par rapport à 2021 et une diminution relative de la pression publicitaire (indicateurs GRP), cette politique promotionnelle se situe encore à un niveau de stimulation très élevé. L'Autorité note en particulier le recours à des leviers particulièrement incitatifs, [...]. De plus, s'agissant de la promotion consacrée aux tirages dédiés, la fréquence d'exposition des clients potentiels, [...], demeure encore trop importante. Ces éléments, conjugués à la mise en valeur d'un jackpot élevé, sont de nature à exercer sur les consommateurs une pression publicitaire susceptible de stimuler encore davantage leur participation aux jeux en cause (tirages dédiés et jeu de grattage), à l'image des campagnes déployées à l'occasion des précédentes éditions de ces jeux qui ont permis de recruter un nombre élevé de nouveaux joueurs.

9. Il résulte ainsi de ce qui précède qu'il n'y a pas lieu, pour l'Autorité, de s'opposer à l'exploitation, en réseau physique de distribution, des sept tirages du jeu de loterie sous droits exclusifs dénommé « *Loto*[®] » dédiés au patrimoine tels que décrits dans le dossier d'information préalable susvisé, sous réserve des conditions prescrites aux articles 2 et 3.

DÉCIDE :

Article 1^{er} : L'Autorité nationale des jeux ne s'oppose pas à l'exploitation, en réseau physique de distribution, des sept tirages du jeu de loterie sous droits exclusifs dénommé « *Loto*[®] » dédiés au patrimoine prévus les 5, 7, 10, 12, 14, 16 et 17 septembre 2022 tels que décrits dans le dossier d'information préalable susvisé enregistré sous le numéro LFDJ-IP-2022-127-Loto-Mission Patrimoine-PDV, sous réserve des conditions prescrites aux articles 2 et 3.

Article 2 : La promotion associée aux sept tirages du « *Loto*[®] » dédiés au patrimoine est assortie des conditions suivantes :

2.1. La société LA FRANÇAISE DES JEUX veille, dans les messages qu'elle choisit pour incarner les communications commerciales associées à ces tirages, à ne pas encourager la propension au jeu en donnant une image positive de celui-ci liée au fait qu'il participe directement au financement de la rénovation du patrimoine. A cet égard, elle s'abstient de mettre en avant, dans les supports de promotion de ces tirages, y compris sur les bulletins de jeu permettant d'y participer, des messages présentant ces tirages comme un vecteur de financement de programmes dédiés à la préservation du patrimoine français. En conséquence, elle devra supprimer la mention « *aidez à restaurer le patrimoine français* » présente notamment au recto des bulletins de jeu de cette offre.

2.2. La société LA FRANÇAISE DES JEUX veille à ce que la promotion consacrée à l'ensemble du dispositif (tirages dédiés au patrimoine et jeu de grattage « *Mission Patrimoine* ») reste mesurée et limitée, notamment pour ce qui est du recours aux leviers les plus incitatifs pour les consommateurs. A ce titre, les communications commerciales adressées aux joueurs mobilisant les techniques du marketing direct (mail, notification sur mobile...) devront être limitées à une seule communication par joueur, par type d'offre et par semaine. Par ailleurs, les offres promotionnelles telles que les bons à valoir ou les animations en centre commercial doivent être proscrites. Enfin, la fréquence de répétition des publicités doit être limitée à trois expositions par semaine et par support média.

Article 3 : La société LA FRANÇAISE DES JEUX transmet à l'Autorité, selon une méthodologie validée par cette dernière, un bilan quantitatif et qualitatif détaillé de l'exploitation du jeu, incluant son résultat commercial, une estimation du nombre de joueurs recrutés, une évaluation des facteurs d'attractivité de l'offre ainsi que la part des joueurs recrutés via ce jeu qui ont continué à pratiquer des jeux de loterie en-dehors de cette offre. Ce bilan pourra utilement intégrer une étude de type « *post test* » réalisée auprès d'un panel d'individus permettant d'évaluer l'attractivité de la publicité auprès des consommateurs et le bénéfice d'image recueilli par la société LA FRANÇAISE DES JEUX à cette occasion.

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 LA FRANÇAISE DES JEUX et au ministre chargé des comptes publics et publiée sur le site Internet de l'Autorité.

Fait à Paris, le 19 mai 2022.

La Présidente de l'Autorité nationale des jeux

Isabelle FALQUE-PIERROTIN

Décision publiée sur le site de l'ANJ le 25 mai 2022