

DÉCISION N° 2023-158 DU 25 MAI 2023
RELATIVE À L'EXPLOITATION EN RÉSEAU PHYSIQUE DE DISTRIBUTION DU
JEU DE LOTERIE SOUS DROITS EXCLUSIFS DÉNOMMÉ
« MISSION PATRIMOINE » AINSI QUE DES TIRAGES DU JEU DE LOTERIE SOUS
DROITS EXCLUSIFS DÉNOMMÉ « LOTO® » DEDIÉS AU PATRIMOINE
(SIXIÈME 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° 2022-177 du collège de l'Autorité nationale des jeux du 19 mai 2022 relative à l'exploitation en réseau physique de distribution du jeu de loterie sous droits exclusifs dénommé « *Mission Patrimoine* » (cinquième édition) ;

Vu la décision n° 2022-178 du collège de l'Autorité nationale des jeux du 19 mai 2022 relative à l'exploitation en réseau physique de distribution des tirages du jeu de loterie sous droits exclusifs dénommé « *Loto®* » dédiés au patrimoine (cinquième édition) ;

Vu la décision n° 2022-187 du collège de l'Autorité nationale des jeux du 7 juillet 2022 portant approbation du programme annuel des jeux et paris de la société LA FRANÇAISE DES JEUX pour l'année 2023 ;

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 n° 2023-163 du collège de l'Autorité nationale des jeux du 25 mai 2023 relative à l'approbation de la stratégie promotionnelle de la société LA FRANÇAISE DES JEUX pour son activité sous droits exclusifs pour l'année 2023 ;

Vu la décision du ministre chargé des comptes publics du 15 mars 2023 approuvant la sixième 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 du jeu de loterie sous droits exclusifs dénommé « *Mission Patrimoine* » ainsi que des tirages du jeu de loterie sous droits exclusifs dénommé « *Loto*[®] » dédiés au patrimoine, déposé par la société LA FRANÇAISE DES JEUX le 27 mars 2023, enregistré sous le numéro LFDJ-IP-2023-179-MissionPatrimoine-PDV ;

Vu les autres pièces du dossier ;

Après avoir entendu le commissaire du Gouvernement, en ses observations, et en avoir délibéré le 25 mai 2023,

Considérant ce qui suit :

1. Le 27 mars 2023, 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, d'un dispositif (ci-après : « *dispositif Mission Patrimoine* ») composé d'une part, d'un jeu de loterie sous droits exclusifs dénommé « *Mission Patrimoine* » et, d'autre part, de tirages du jeu de loterie sous droits exclusifs dénommé « *Loto*[®] » dédiés au patrimoine.

2. Le jeu de loterie sous droits exclusifs dénommé « *Mission Patrimoine* », dont la commercialisation est prévue le 4 septembre 2023, relève de la catégorie des jeux instantanés et, au sein de celle-ci, de la gamme des jeux de grattage définie au 1° de l'article L. 322-9-2 du code de la sécurité intérieure. La participation à ce jeu suppose le versement d'une mise unitaire de 15 euros par ticket, la part des mises affectées aux gagnants étant fixée à 71 %.

3. Les sept tirages du jeu de loterie sous droits exclusifs dénommé « *Loto*[®] » dédiés au patrimoine objet de la demande comportent : 6 tirages « *classiques* » prévus les 4, 6, 9, 11, 13 et 16 septembre 2023 et un tirage évènementiel « *Super Loto*[®] » prévu le 15 septembre 2023, 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 %.

4. 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 du dispositif « Mission Patrimoine » 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 ses décisions n° 2022-177 et 2022-178 susvisées.

I. Sur le cadre juridique de la demande

5. 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.

6. 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.

7. 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

En ce qui concerne le jeu de grattage « Mission Patrimoine »

8. En premier lieu, il ressort de l'instruction que le jeu de grattage « *Mission Patrimoine* » objet de la présente décision est conforme au programme des jeux et paris de la société LA FRANÇAISE DES JEUX pour l'année 2023 et 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 grattage que le plafond de gains autorisé.

9. En deuxième lieu, concernant, le respect des objectifs mentionnés à l'article L. 320-3 du code de la sécurité intérieure, et en particulier celui de prévention du jeu excessif ou pathologique, il y a lieu tout d'abord de relever que ce jeu de grattage concentre de nombreux facteurs de risque, cumulant ainsi un niveau particulièrement élevé de mises (15 euros) et de gain maximal (1,5 million d'euros) avec une fréquence de gain augmentée par rapport à l'édition 2022 (36 % contre 31 % pour l'édition 2022), la présence de faux-gains, avec un gain minimum à 15 euros (ce qui n'était pas le cas dans l'édition précédente où le gain minimum s'élevait à 20 euros) et un taux de retour aux joueurs (71%) attractif. La réunion, dans un même jeu, de tels facteurs de risques, assortie à sa forte capacité à recruter de nouveaux joueurs – en augmentation de 11 % par rapport à l'édition 2021 – exige, ainsi que l'Autorité l'avait déjà indiqué dans sa décision n° 2022-177 du 19 mai 2022 susvisée, une surveillance renforcée de celui-ci qui ne peut s'exercer que sur la base d'une évaluation objective et approfondie des effets qu'il produit, sur un temps long, en termes de jeu excessif et pathologique. A ce titre, si le bilan d'exploitation pour l'édition 2022 affiche une baisse du montant des mises générées par le jeu [...] ainsi qu'une diminution [...] de la part des joueurs à risque et pathologiques, les données relatives à la commercialisation en ligne du jeu mettent en évidence une augmentation [...] de cette part. Un tel constat est de nature à conforter la préoccupation de l'Autorité quant à l'attractivité de ce jeu, sur une période d'exploitation prolongée, pour cette population spécifique de joueurs.

10. Ces éléments justifient que, en l'état des informations dont dispose l'Autorité, la durée d'exploitation du jeu de grattage « *Mission Patrimoine* » soit limitée à une période de trois mois et qu'un bilan quantitatif et qualitatif détaillé de son exploitation soit transmis à l'Autorité.

En ce qui concerne les tirages du « Loto® » dédiés au patrimoine

11. 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 2023 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.

En ce qui concerne la politique promotionnelle du dispositif « Mission Patrimoine »

12. Il ressort de l'instruction qu'en dépit des restrictions que l'opérateur a mis en œuvre à la suite des décisions n° 2022-177 et 2022-178 du 19 mai 2022 susvisées, la politique promotionnelle associée au dispositif « *Mission Patrimoine* » continue de mobiliser, notamment sur les liens de référencement du dispositif ou sur les visuels des tickets de grattage ou des bulletins de jeu permettant de participer aux tirages dédiés au patrimoine, des messages présentant le dispositif comme un vecteur pour financer la restauration du patrimoine (par exemple, au recto des tickets de grattage « *Mission Patrimoine* » : « *plus de 500 sites restaurés ou en cours de restauration* »). 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 dudit jeu.

13. Par ailleurs, si une baisse du budget alloué à la politique promotionnelle consacrée au dispositif « *Mission Patrimoine* » a été consentie par la société LA FRANÇAISE DES JEUX dans le cadre de sa nouvelle stratégie promotionnelle pour 2023 approuvée par le collège de l'Autorité dans sa décision n° 2023-163 du 25 mai 2023 susvisée, cette politique promotionnelle se situe encore à un niveau de stimulation bien supérieur aux dispositifs habituellement mis en place pour ce type d'offre [...]. Ces éléments, conjugués à la mise en valeur d'un jackpot important, sont de nature à exercer sur les consommateurs une pression publicitaire susceptible de stimuler encore davantage leur participation aux jeux en cause (jeu de grattage et tirages dédiés), 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.

14. Or, dans sa décision n° 2023-163 du 25 mai 2023 susvisée, le collège de l'Autorité a demandé à la société LA FRANÇAISE DES JEUX de se limiter, dans les communications commerciales qu'elle consacre aux jeux dont une partie des recettes est affectée à l'intérêt général, à la délivrance de messages purement informatifs, en s'abstenant d'établir un lien direct entre l'acte de jeu et la cause d'intérêt général poursuivie et de ne les diffuser qu'en points de vente du réseau physique de distribution et sur les sites internet et applications mobiles (pour autant que ces applications ne génèrent pas de notification relative à ces jeux), ainsi qu'en tête des pages de l'opérateur sur les réseaux sociaux (emplacement appelé « *photographie de couverture* » ou encore « *bannière* ») à condition que cela ne puisse pas faire l'objet de partage.

15. Ces éléments justifient que la promotion associée au dispositif « *Mission Patrimoine* » soit assortie des conditions prescrites à l'article 3.

16. 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 du dispositif composé d'une part, d'un jeu de loterie sous droits exclusifs dénommé « *Mission Patrimoine* » et, d'autre part, de tirages du jeu de loterie sous droits exclusifs dénommé « *Loto*[®] » dédiés au patrimoine tel que décrit dans le dossier d'information préalable enregistré sous le numéro LFDJ-IP-2023-179-MissionPatrimoine-PDV, sous réserve des conditions prescrites aux articles 2 à 4.

DÉCIDE :

Article 1^{er} : L'Autorité nationale des jeux ne s'oppose pas à l'exploitation, en réseau physique de distribution, du dispositif composé d'une part, d'un jeu de loterie sous droits exclusifs dénommé « *Mission Patrimoine* » et, d'autre part, de tirages du jeu de loterie sous droits exclusifs dénommé « *Loto*[®] » dédiés au patrimoine tel que décrit dans le dossier d'information préalable enregistré sous le numéro LFDJ-IP-2023-179-MissionPatrimoine-PDV, sous réserve des conditions prescrites aux articles 2 à 4.

Article 2 : L'exploitation du jeu de grattage « *Mission Patrimoine* » tel que décrit dans le dossier d'information préalable susvisé enregistré sous le numéro LFDJ-IP-2023-179-MissionPatrimoine-PDV se limitera à une période de trois mois à compter de la date de son lancement.

Article 3 : Dans le prolongement de l'article 2.3 de la décision n° 2023-163 du collège de l'Autorité du 25 mai 2023 susvisée, la promotion associée au dispositif « *Mission Patrimoine* » (jeu de grattage « *Mission Patrimoine* » et tirages du « *Loto*[®] » dédiés au patrimoine) est assortie des conditions suivantes :

3.1. Dans les communications commerciales qu'elle consacre à la promotion du dispositif « *Mission Patrimoine* », la société LA FRANÇAISE DES JEUX se limite à la délivrance de messages purement informatifs, en s'abstenant d'établir un lien direct entre l'acte de jeu et la cause d'intérêt général poursuivie. A cet égard, elle s'abstient de mettre en avant, dans l'ensemble des supports de promotion du dispositif, y compris sur les tickets ou bulletins de jeu permettant d'y participer ainsi que sur les contenus informatifs de son site Internet et les liens de référencement, des messages présentant ce jeu comme un vecteur de financement de programmes dédiés à la préservation du patrimoine français. En conséquence, elle devra notamment supprimer la mention « *plus de 500 sites restaurés ou en cours de restauration* » figurant au recto des tickets du jeu de grattage « *Mission Patrimoine* ».

3.2. La société LA FRANÇAISE DES JEUX veille à ce que la promotion consacrée au dispositif « *Mission Patrimoine* » reste mesurée et limitée à ce qui est nécessaire pour canaliser les consommateurs vers les réseaux de jeu contrôlés. A ce titre, les communications commerciales consacrées à la promotion du dispositif « *Mission Patrimoine* » ne pourront être diffusées qu'en points de vente du réseau physique de distribution et sur les sites internet et applications mobiles de l'opérateur (pour autant que ces applications ne génèrent pas de notification relative à ces jeux), ainsi qu'en tête des pages de l'opérateur sur les réseaux sociaux (emplacement appelé « *photographie de couverture* » ou encore « *bannière* ») à condition que cela ne puisse pas faire l'objet de partage.

Article 4 : La société LA FRANÇAISE DES JEUX transmet à l’Autorité un bilan quantitatif et qualitatif détaillé de l’exploitation du dispositif « *Mission Patrimoine* » incluant, d’une part, 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, et, d’autre part, une évaluation du risque d’addiction du jeu, incluant notamment une répartition du bassin de joueurs selon les critères de l’Indice Canadien du Jeu Excessif (ICJE). 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 5 : 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 Issy-les-Moulineaux, le 25 mai 2023.

La Présidente de l’Autorité nationale des jeux

Isabelle FALQUE-PIERROTIN

Décision publiée sur le site de l’ANJ le 31 mai 2023