

REGULATION DU SECTEUR DES JEUX D'ARGENT ET DE HASARD

COMMISSION DES SANCTIONS

instituée par l'article 35 de 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

Affaire n° 2022/021

Vu la procédure suivante :

Par un courrier du 26 janvier 2022, la présidente de l'Autorité Nationale des Jeux (ci-après « ANJ » ou « l'Autorité ») a informé la société X qu'elle était susceptible d'être sanctionnée à raison du manquement à son obligation d'identifier les personnes dont le jeu est excessif ou pathologique et de les accompagner en vue de modérer leur pratique.

Par un courrier du 25 mars 2022, la société X a présenté des observations en réponse.

Par une décision du 22 septembre 2022 portant notification de grief, le collège de l'ANJ a ouvert une procédure de sanction à l'encontre de la société X et en a saisi la commission des sanctions.

Par un mémoire du 27 octobre 2022, la société X a présenté des observations en défense.

Elle fait valoir que l'enquête préalable à la saisine de la commission des sanctions de l'ANJ est irrégulière ; que le grief allégué par l'ANJ ne peut être retenu dès lors que la quasi-totalité des faits mentionnés dans le procès-verbal de constat de manquements du 17 janvier 2022, et repris dans la notification des griefs, est antérieure au cadre de référence entré en vigueur le 16 avril 2021 ; qu'elle a transmis le 9 décembre 2020 un plan d'actions 2021 pour la prévention du jeu excessif ou pathologique et la protection des mineurs, alors que le cadre juridique relatif aux obligations des opérateurs agréés était en cours de construction et que l'arrêté du 9 avril 2021 n'était pas encore entré en vigueur ; que ce plan d'action 2021 n'ayant pas de base légale, aucun manquement au regard de son contenu ne pouvait lui être opposé ; qu'enfin, l'ANJ a systématiquement qualifié l'année 2021 d'« année de transition », démontrant par-là qu'il n'existait pas de norme juridique établie s'imposant aux opérateurs pour la mise en place d'un plan d'action contre le jeu excessif et que l'adoption du cadre de référence en avril 2021, soit plus de quatre mois après le dépôt par les opérateurs de leurs plans d'actions, ne constituait qu'une première étape pour clarifier les obligations d'identification et d'accompagnement des opérateurs en matière de jeu responsable.

Le rapport d'instruction du 6 février 2023 a été communiqué à la société X et à l'ANJ.

Par un mémoire du 27 février 2023, la société X a présenté de nouvelles observations en défense reprenant l'argumentation développée dans son précédent mémoire.

Par un mémoire du 13 mars 2023, l'ANJ demande à la commission des sanctions, à titre principal, de constater que le grief tiré de la violation des dispositions du troisième alinéa du IX de l'article 34 de la loi du 12 mai 2010 modifiée est caractérisé pour les faits aussi bien antérieurs que postérieurs à l'entrée en vigueur du cadre de référence défini par l'arrêté du 9 avril 2021 ; à titre subsidiaire, de constater qu'il l'est au moins pour les faits postérieurs à cette entrée en vigueur ; en tout état de cause, d'infliger à la société X une sanction proportionnée à la gravité du manquement qu'elle a commis, en application de l'article 43 de la loi du 12 mai 2010.

Par un courrier du 14 avril 2023, les parties ont été convoquées à l'audience et informées de la composition de la commission des sanctions.

Vu les autres pièces du dossier ;

Vu :

- le code de la sécurité intérieure ;
- 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 ;
- le décret n° 2010-495 du 14 mai 2010 relatif à la procédure de sanction applicable aux opérateurs agréés de jeux ou de paris en ligne ;
- l'arrêté du 9 avril 2021 définissant le cadre de référence pour la prévention du jeu excessif ou pathologique et la protection des mineurs ;
- le règlement intérieur de la commission des sanctions ;

Après avoir entendu au cours de la séance non publique du vendredi 2 juin 2023 :

- Mme Austruy, en qualité d'experte ;
- M. Delbano, en son rapport ;
- M. Labarbe, représentant le collège de l'ANJ ;
- Les représentants de la société X ;

La mise en cause ayant eu la parole en dernier.

Après en avoir délibéré sous la présidence de M. Frédéric Dieu, par Mmes Véronique Boisselet et Maud Choquet et M. Nicolas Brunner, membres de la commission des sanctions, en présence de Mme Alexandra Sampoux, secrétaire de séance.

MOTIFS DE LA DÉCISION

1. La société X est titulaire de trois agréments en paris sportifs, en jeux de cercle et en paris hippiques en ligne délivrés le jj/mm/2010 par le collège de l'Autorité de régulation des jeux en ligne (ARJEL) et renouvelés le jj/mm/2015 par le même collège puis le jj/mm/2020 par le collège de l'ANJ..

2. Il résulte de l'instruction que l'ANJ a ouvert une enquête administrative pour contrôler l'exécution par la société X de son obligation d'identification et d'accompagnement des personnes dont le jeu est excessif ou pathologique. Après avoir défini un faisceau d'indices ou indicateurs susceptibles de caractériser une pratique de jeu excessive ou pathologique, les enquêteurs de l'ANJ ont examiné, à partir des données contenues dans le « coffre-fort » (réceptacle numérique enregistrant toutes les opérations des joueurs) de la société X, la situation de seize joueurs, à savoir le joueur « ID 15358208 » ayant effectué un signalement à l'Autorité et quinze joueurs désignés dans le courrier du 24 juin 2021 que l'Autorité a adressé à l'opérateur et qui présentaient selon elle une activité de jeu potentiellement excessive ou pathologique.

Le faisceau d'indices utilisé par les enquêteurs de l'ANJ comprenait les six éléments suivants : fréquence des dépôts (alimentations de compte journalières ou plus, recherche de compensation de pertes) ; nombre élevé d'alimentations perdues (dépenses de jeu élevées par rapport aux moyens du joueur) ; prise de paris risqués ou combinés (prise de risque importante par rapport aux faibles probabilités de gains) ; fréquence de jeu et nombre élevé de mises ; activation des dispositifs légaux de modération de jeu ; activation du dispositif d'auto-exclusion.

Au terme de cette enquête, l'ANJ a estimé que huit joueurs présentant une activité de jeu excessive ou pathologique n'avaient pas été correctement identifiés et accompagnés et qu'en conséquence la société X avait manqué à son obligation d'identifier les personnes dont le jeu est excessif ou pathologique et de les accompagner en vue de modérer leur pratique.

3. Aux termes de l'article L. 320-1 du code de la sécurité intérieure : « *Sous réserve des dispositions de l'article L. 320-6, les jeux d'argent et de hasard sont prohibés.* ». Aux termes de l'article L. 320-2 du même code : « *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 ; ils font l'objet d'un encadrement strict aux fins de prévenir les risques d'atteinte à l'ordre public et à l'ordre social, notamment en matière de protection de la santé et des mineurs. / A cet effet, leur exploitation est placée sous un régime de droits exclusifs, d'autorisation ou d'agrément, délivrés par l'Etat...* ».

Aux termes de l'article L. 320-3 du même code : « *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 à l'exploitation équilibrée des différents types de jeu afin d'éviter toute déstabilisation économique des filières concernées... ».

Aux termes enfin de l'article L. 320-4 du même code : *« Les opérateurs de jeux d'argent et de hasard définis à l'article L. 320-6 concourent aux objectifs mentionnés aux 1°, 2° et 3° de l'article L. 320-3. Leur offre de jeu contribue à canaliser la demande de jeux dans un circuit contrôlé par l'autorité publique et à prévenir le développement d'une offre illégale de jeux d'argent. »*

4. Dans ce cadre, l'obligation faite aux opérateurs de jeux ou paris en ligne d'identifier les personnes dont le jeu est excessif ou pathologique et de les accompagner en vue de modérer leur pratique est énoncée par le IX de l'article 34 de la loi 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, dans sa rédaction issue du 15° de l'article 12 de l'ordonnance du 2 octobre 2019 réformant la régulation des jeux d'argent et de hasard.

Aux termes du IX de cet article 34 : *« Un arrêté du ministre chargé de la santé, pris sur proposition de l'Autorité nationale des jeux, définit, à l'adresse des opérateurs titulaires de droits exclusifs, des opérateurs de jeux ou de paris en ligne, des casinos et des clubs de jeux, un cadre de référence pour la prévention du jeu excessif ou pathologique et la protection des mineurs. Ce cadre de référence prévoit des obligations renforcées pour les opérateurs titulaires de droits exclusifs. / Les opérateurs, casinos et clubs de jeux soumettent chaque année à l'approbation de l'Autorité leur plan d'actions en vue de prévenir le jeu excessif et le jeu des mineurs et de favoriser une pratique raisonnable du jeu. Ils rendent compte, à cette occasion, de la mise en œuvre du plan de l'année précédente. Le plan est établi dans le respect du cadre de référence prévu à l'alinéa ci-dessus. / Les opérateurs, casinos et clubs de jeux identifient les personnes dont le jeu est excessif ou pathologique et les accompagnent en vue de modérer leur pratique, dans le respect du cadre de référence. / L'Autorité évalue les résultats des actions menées par les opérateurs, casinos et clubs de jeux pour prévenir le jeu excessif ou pathologique et protéger les mineurs. Elle peut, sur le fondement de cette évaluation, leur adresser des prescriptions à ce sujet. »*

Il résulte des termes mêmes de ces dispositions que les opérateurs de jeux ou paris en ligne sont tenus de se conformer au cadre de référence qu'elles prévoient. Ce cadre de référence est défini en annexe de l'arrêté susvisé du 9 avril 2021 du ministre chargé de la santé, pris sur proposition de l'ANJ et entré en vigueur le 16 avril 2021. La section VII de ce cadre de référence précise la teneur de l'obligation d'identification et d'accompagnement précédemment mentionnée ainsi que ses modalités de mise en œuvre et d'évaluation.

Selon le a) du 1 de cette section, l'obligation d'identification *« s'entend comme la détection et l'évaluation d'une perte de contrôle manifeste ou d'un niveau caractérisé de risque de jeu excessif ou pathologique. Pour mettre en œuvre cette obligation, l'opérateur déploie une approche et des outils d'identification et d'analyse adaptés en fonction du canal de distribution de son offre de jeu et des types de signaux relevés »*. Le b) précise à cet égard que *« les*

opérateurs fondent leur analyse sur un faisceau d'indices et de signaux permettant l'identification des pratiques de jeu excessif ou pathologique » et énumère, parmi une liste d'indicateurs qui n'est pas exhaustive et peut être complétée par les opérateurs en fonction notamment des spécificités de leurs offres de jeux et de leur clientèle, « *la fréquence de jeu et le temps passé à jouer ; les dépenses de jeu (niveau de mises ou de pertes) ou les indices témoignant d'un niveau d'engagement du joueurs incompatible avec ses moyens financiers ; les caractéristiques de l'activité de jeu, en particulier lorsqu'elles traduisent une intensité de jeu, une prise de risque, une impulsivité ou des choix irrationnels ; les tentatives de compensation des pertes, notamment en termes de persistance ou d'intensification des dépenses après des pertes ; l'utilisation des dispositifs de modération ou d'auto-exclusion, pour le jeu sur compte, ou de la LVA (limitation volontaire d'accès), pour les casinos ou clubs de jeux* ».

Enfin, le a) du 2 de la même section prévoit que l'obligation d'accompagnement du joueur : « *vise tout autant les joueurs affichant un problème de jeu manifeste que ceux présentant un risque caractérisé de jeu excessif [et] consiste principalement à (i) l'informer sur les risques liés au jeu excessif et les outils existants permettant de modérer ou de retrouver la maîtrise de sa pratique de jeu ; (ii) l'orienter vers des solutions d'accompagnement appropriées, qu'il s'agisse d'organismes spécialisés d'aide aux joueurs ou, dans les cas les plus graves, de professionnels médico-psycho-sociaux ; (iii) le cas échéant, limiter ou neutraliser la capacité de jeu du joueur* ».

5. Si, dans sa rédaction initiale, la loi du 12 mai 2010 imposait déjà aux opérateurs de jeux ou paris en ligne de prévenir les comportements de jeu excessif ou pathologique, l'obligation qui leur est faite d'identifier l'ensemble des joueurs concernés et de les accompagner en vue de modérer leur pratique résulte des dispositions précitées du IX de l'article 34 de cette loi dans leur rédaction issue de l'ordonnance du 2 octobre 2019.

Il résulte en outre des termes mêmes de ces dispositions que le législateur a entendu, d'une part, renvoyer la définition de la teneur de cette obligation ainsi que des modalités de sa mise en œuvre et de son évaluation, au cadre de référence arrêté par le ministre chargé de la santé sur proposition de l'Autorité nationale des jeux, d'autre part, soumettre les opérateurs au respect de ce cadre, lequel régit tant l'élaboration de leur « *plan d'actions en vue de prévenir le jeu excessif et le jeu des mineurs et de favoriser une pratique raisonnable du jeu* », que la mise en œuvre de leur obligation d'identification et d'accompagnement des personnes dont le jeu est excessif ou pathologique.

L'arrêté définissant ce cadre étant entré en vigueur le 16 avril 2021, ce n'est qu'au titre d'une période postérieure à cette date que l'opérateur peut être sanctionné pour avoir méconnu cette obligation, la réalité et l'ampleur de cette méconnaissance devant être examinées en tenant compte des différents indicateurs mentionnés par la section VII du cadre de référence, en particulier de ceux énumérés par le 1 de cette section en ce qui concerne l'obligation d'identification.

6. En l'espèce, selon le grief, l'ANJ reproche à la société X d'avoir manqué à son obligation d'identifier huit personnes dont le jeu était excessif ou pathologique et de les accompagner en vue de modérer leur pratique.

Il résulte toutefois de l'instruction, en particulier du procès-verbal de constat de

manquements du 17 janvier 2022, que les pratiques de jeu excessif ou pathologique reprochées à la société X dans le grief allégué sont tous afférents à une période antérieure au 16 avril 2021 et donc à l'entrée en vigueur du cadre de référence défini par l'arrêté du 9 avril 2021.

Or, ainsi qu'il a été dit au point précédent, l'opérateur, qui, en vertu du principe de légalité des délits et des peines, ne peut être tenu au respect d'une obligation dont la teneur n'a pas été précisée par un texte entré en vigueur, ne saurait être sanctionné au titre d'une période antérieure à cette entrée en vigueur. Il en résulte qu'il ne peut être reproché en l'espèce à la société X d'avoir manqué à son obligation d'identifier les personnes dont le jeu est excessif ou pathologique et de les accompagner en vue de modérer leur pratique.

Par suite, et sans qu'il soit besoin d'examiner les moyens de la société X mettant en cause la régularité de l'enquête préalable menée par l'ANJ, le grief allégué doit être rejeté.

DÉCIDE :

Article 1^{er} : Le grief allégué ne peut donner lieu au prononcé d'une sanction.

Article 2 : La présente décision sera notifiée à la société X et à la présidente de l'Autorité Nationale des Jeux.

Article 3 : La présente décision sera publiée, dans un délai de quinze jours à compter de son prononcé, sur le site internet de l'Autorité Nationale des Jeux.

Fait à Paris, le 2 juillet 2023

La Secrétaire de séance

Le Président

Alexandra Sampoux

Frédéric Dieu

Cette décision peut faire l'objet d'un recours dans un délai de deux mois à compter de sa notification et dans les conditions prévues par le II de l'article 44 de la loi n° 2010-476 du 12 mai 2010.