

DÉCISION N° 2024-140 DU 25 JUILLET 2024
RELATIVE À UN « DISPOSITIF D'EXPÉRIMENTATION EN CAMPING
AUTOUR DU COMPTE PMU + »

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 ses articles L. 320-2 à L. 320-4 ;

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 les IV de son article 34 ;

Vu le décret n° 2020-1349 du 4 novembre 2020 relatif aux modalités de régulation de l'Autorité nationale des jeux, notamment son article 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° 2023-209 du 23 novembre 2023 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 2024 du groupement d'intérêt économique PARI MUTUEL URBAIN ;

Vu la décision n° 2023-217 du 21 décembre 2023 relative à la stratégie promotionnelle du groupement d'intérêt économique PARI MUTUEL URBAIN pour son activité sous droits exclusifs pour l'année 2024 ;

Vu la décision n° 2024-102 du 9 avril 2024 relatif au dispositif d'identification et d'accompagnement des joueurs excessifs ou pathologiques mis en place par le groupement d'intérêt économique PARI MUTUEL URBAIN en réseau physique de distribution ;

Vu les courriers électroniques du groupement d'intérêt économique PARI MUTUEL URBAIN en date des 21 juin, 1^{er} et 10 juillet 2024 ;

Vu les autres pièces du dossier ;

Après avoir entendu le commissaire du Gouvernement en ses observations, et en avoir délibéré le 25 juillet 2024,

Considérant ce qui suit :

1. Par courriers électroniques des 21 juin et 1^{er} juillet 2024, le groupement d'intérêt économique PARI MUTUEL URBAIN (GIE PMU) a transmis à l'Autorité nationale des jeux un dossier relatif à un dispositif d'expérimentation en camping autour du compte PMU +. Prévue pour se dérouler du 15 juillet au 4 octobre 2024, cette expérimentation concernerait 15 campings en France. Un espace fermé de 8 mètres carrés situé à proximité du comptoir du bar du camping serait dédié à la diffusion des courses hippiques retransmises par la chaîne *Equidia*. Y seraient installés une table et des chaises ainsi qu'un kakemono, un totem et une affiche promouvant l'application PMU +. En outre, du 15 juillet au 23 août, soit durant six semaines, une animation hebdomadaire serait assurée par trois personnes formées au fonctionnement de l'application PMU + et chargées d'empêcher les mineurs de pénétrer dans l'espace où elle se tiendrait. La « publicité sur le lieu de vente (PVL) » comprendrait, durant cette période spécifique, un stand composé d'une oriflamme, d'un kiosque ou d'un comptoir ; des articles promotionnels (*goodies*) seraient également distribués par les animateurs aux personnes ouvrant un compte. Aucune gratification financière autre que celles attachées à la création du compte PMU + ne serait attribuée aux nouveaux titulaires d'un compte. La rémunération des exploitants des campings serait fonction de la catégorie de laquelle il relève [...], étant précisé que les comptes donnant droit à cette rémunération sont ceux qui comptabilisent une somme d'au moins un euro d'enjeux.

2. Par courrier électronique du 10 juillet 2024 portant saisine rectificative, le GIE PMU a informé l'Autorité nationale des jeux de sa volonté de limiter sa « PLV ». Ainsi, certains supports de communications, à savoir les kakemonos, totems et affiches, cesseraient d'être présents de manière pérenne, pour ne l'être désormais que lors des animations prévues pour se dérouler une fois par semaine entre le 15 juillet au 23 août. Le stand d'animation, l'oriflamme, le kiosque ou comptoir et la distribution de *goodies* auraient également lieu durant cette journée. Les écrans de diffusion de la chaîne *Equidia* seraient en place durant toute l'expérimentation, y compris entre le 24 août et 4 octobre, sans présence du logo PMU.

Sur la procédure applicable à l'expérimentation :

3. Le premier alinéa du IV de l'article 34 de la loi du 12 mai 2010 visée plus haut prévoit : « *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 nationale des jeux, dans des conditions fixées par décret, un document présentant leur stratégie promotionnelle sur tout support* ». Aux termes de l'article 10 du décret du 4 novembre 2020 visé plus haut : « *Dans le cas où l'opérateur souhaite modifier sa stratégie promotionnelle en cours d'année, il en informe l'Autorité nationale des jeux selon les mêmes modalités qu'à l'article 7 et au plus tard deux mois avant la mise en œuvre des actions ou mesures correspondant à cette modification. Sous réserve des dispositions de l'article 8, l'Autorité se prononce sur la modification projetée dans les deux mois suivant la réception de cette information* ». L'article III 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 dispose : « *Toute modification de cette stratégie implique une nouvelle présentation à l'Autorité au moins 2 mois avant mise en œuvre. Ces modifications s'entendent comme une évolution substantielle de la*

manière dont l'opérateur effectue la promotion de son offre, susceptible de créer ou de renforcer des risques nouveaux relatifs au jeu excessif ou au jeu des mineurs ».

4. En ce qu'elle tend à la promotion de l'offre de paris hippiques dans des campings, c'est-à-dire dans des lieux de loisir et vacances fréquentés pour une partie importante par des familles avec leurs enfants mineurs, et bien qu'elle se déroule dans un nombre de campings restreint et pour une période limitée, l'expérimentation projetée doit être regardée comme une modification substantielle de la stratégie promotionnelle du GIE PMU pour l'année 2024. A cet égard, il sera relevé que ni dans son dossier d'approbation de sa stratégie promotionnelle pour l'année 2024 approuvée sous conditions par le collège dans sa décision visée plus haut du 21 décembre 2023, ni dans son dossier relatif à son dispositif d'identification des joueurs excessifs ou pathologiques en points de vente approuvés lui aussi sous conditions par le collège dans sa décision visée plus haut du 21 avril 2024, l'opérateur n'a porté à la connaissance de l'Autorité son intention de conduire une telle expérimentation. Par ailleurs, le collège ne peut que constater que l'opérateur ne l'a informé que le 21 juin 2024 de son souhait de procéder à celle-ci prévue pour le 15 juillet suivant, et ce alors que les dispositions reproduites au point 3 ménagent à l'Autorité un délai de deux mois pour se prononcer sur les modifications apportées à une stratégie promotionnelle qu'elle a approuvée.

Sur le contenu de l'expérimentation :

Sur le cadre juridique applicable de l'expérimentation :

5. Il résulte d'une jurisprudence constante de la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) que l'institution d'un monopole, qui constitue une mesure particulièrement restrictive des libertés garanties aux articles 49 (liberté d'établissement) et 56 (liberté de prestation des services) du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, 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. Si la maîtrise de ces risques n'exclut pas, voire justifie, que la publicité que l'opérateur fait de ses services présente une certaine envergure, encore importe-t-il, toujours selon la Cour, qu'elle demeure mesurée et strictement limitée à ce qui est nécessaire pour canaliser les consommateurs vers les réseaux de jeu autorisés. A cet égard, il convient d'opérer une distinction entre, d'une part, 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, d'autre part, celles qui invitent à une participation active à de tels jeux et stimulent celle-ci. Autrement dit, une distinction doit être faite entre, d'un côté, une politique commerciale restreinte, qui cherche seulement à capter ou à fidéliser le marché existant au profit de l'organisme bénéficiaire d'un monopole, et, de l'autre, une politique commerciale expansionniste, dont l'objectif est en vérité l'accroissement du marché global des activités de jeux. En tout état de cause, précise la Cour, la publicité faite par le monopole de ses services ne saurait viser à encourager la propension naturelle au jeu des consommateurs en stimulant leur participation active à celui-ci, notamment en le banalisant.

6. Aux termes de l'article L. 320-2 du code de la sécurité intérieure : « *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.* ». Selon 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* ». L'article L. 320-3 auquel il est ainsi renvoyé dispose notamment : « *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* ». Dans la Section III-2 Communications commerciales de son article III, l'arrêté du 9 avril 2021 visé plus haut énonce : « *Les communications commerciales ne doivent pas inciter excessivement au jeu, ni favoriser le développement, le maintien ou la reprise de pratiques de jeu excessives, ni encourager les perceptions positives et la pratique de jeu auprès des mineurs* ».

7. Il résulte de ce qui a été dit aux points 5 et 6 que, si les circonstances peuvent justifier qu'elle revête une certaine envergure, la politique promotionnelle d'un opérateur en monopole ne saurait en tout état de cause excéder ce qui est nécessaire pour diriger le public vers les circuits autorisés par l'Etat, sauf à nourrir le jeu excessif ou pathologique qu'elle est censée prévenir, et doit présenter un caractère essentiellement informatif, de sorte qu'elle ne doit pas encourager la propension naturelle au jeu des consommateurs en stimulant leur participation active à celui-ci, notamment en le banalisant, c'est-à-dire en laissant accroire qu'il serait un service ordinaire.

8. Il résulte de l'instruction (i) que l'expérimentation souhaitée par l'opérateur a vocation à se dérouler en période estivale, y compris durant les vacances scolaires, dans des campings qui constituent des lieux de détente et de loisirs fréquentés pour une large part par les familles avec leurs enfants mineurs, (ii) que les équipements, dont une oriflamme sur laquelle figure le slogan « [...] », et, le cas échéant, les animations servant à la promotion de l'application PMU +, seront présents à proximité du bar du camping, endroit où circulent et stationnent fréquemment les campeurs, notamment les enfants, (iii) et que l'ouverture des comptes PMU +, qui conditionnerait l'attribution d'articles promotionnels (*goodies*), interviendrait dans ce même lieu et serait potentiellement réalisée à la vue de mineurs venant au bar, voire par des parents pouvant être accompagnés de leurs enfants mineurs. Ces circonstances sont de nature à entretenir la croyance erronée que les jeux d'argent et de hasard constituent un service ordinaire et font partie de la vie quotidienne et ordinaire, non seulement des adultes, mais aussi des mineurs, étant au surplus rappelé que, dans sa décision du 23 novembre 2023 visée plus haut, l'Autorité avait demandé à l'opérateur de protéger davantage cette dernière catégorie de la population particulièrement vulnérable. A cet égard, il importe une fois encore de souligner qu'une étude nationale sur les jeux d'argent et de hasard des mineurs en 2021 (ENJEU-Mineurs) réalisée par la Société d'Entraide et d'Action Psychologique (SEDAP) et publiée en février 2022 a mis en évidence que plus d'un tiers des jeunes mineurs interrogés pratiquent les jeux d'argent et de hasard, notamment les paris hippiques (17 % des mineurs déclarent être joueurs), que leur initiation a souvent lieu avec leurs parents (autour de 13,3 ans en moyenne), avec lesquels ils jouent par la suite (70,9 % des jeunes

déclarant pratiquer cette activité avec un de ses parents). Par suite, la réalisation de cette expérimentation conduirait l'opérateur à méconnaître, d'une part, l'interdiction qui lui faite par la jurisprudence européenne et l'article L. 320-2 du code de la sécurité intérieure de présenter le jeu comme un service ordinaire, et, d'autre part, l'obligation qui pèse sur lui en application des dispositions combinées des articles L. 320-3, 1° et L. 320-4 du même code de concourir à la prévention du jeu excessif ou pathologique et à la protection des mineurs. La circonstance évoquée au point 2 que la « PLV » n'aurait finalement lieu qu'un jour par semaine est sans incidence sur cette conclusion.

9. Il résulte également de l'instruction que les exploitants des campings qui relèvent des catégories [...] mentionnées au point 2 [...] percevraient une rémunération fonction du nombre de comptes ouverts, nombre qui pourrait être supérieur à [...], étant précisé que les comptes considérés ici s'entendent de comptes alimentés à hauteur d'un euro au moins. Ces exploitants seront donc naturellement incités à persuader leurs clients d'ouvrir et d'alimenter un compte. Il ressort aussi des pièces du dossier que s'il affirme vouloir ainsi faire connaître son offre auprès du public et favoriser le jeu identifié, ce qu'il lui est loisible de faire ailleurs que dans les campings, l'opérateur entend plus certainement stimuler la participation au jeu en créant des quasi-points de vente, au moins lors des animations, dont l'ouverture échapperait au respect de la procédure prévue à l'article R. 322-22-5 du code de la sécurité intérieure, l'utilisation de l'application PMU + pouvant être associée à une prise de pari par SMS. La mention « [...] » présente sur l'oriflamme déployée lors des animations révèle d'ailleurs cette ambition. Enfin, il convient de relever que l'opérateur ne démontre ni même n'allègue l'existence d'une offre illégale de paris hippiques au sein des campings qui justifierait qu'il y fasse la promotion de ses jeux. Par suite, en ce qu'elle excède les besoins, non établis ni même prétendus, de la canalisation des parieurs dans les circuits autorisés et apparaît principalement motivée par la volonté d'accroître, et non de limiter, la consommation du jeu, l'expérimentation envisagée ne paraît pas compatible avec le respect par l'opérateur des obligations qui pèsent sur lui en vertu selon la Cour de justice de l'Union européenne et la législation nationale et dont le contenu a été rappelé aux points 5 et 6 de la présente décision.

10. La circonstance que quatre personnes privées ont été autorisées à exploiter des postes d'enregistrement de paris hippiques dans des campings après l'avis conforme du ministre de l'intérieur est sans incidence sur la compétence que l'Autorité nationale des jeux tire des dispositions citées au point 3 de s'opposer à la stratégie promotionnelle de l'opérateur dans une telle enceinte.

11. Il résulte de tout ce qui précède que la demande de l'opérateur tendant à l'approbation de la stratégie promotionnelle modifiée pour l'année 2024 ne peut être que rejetée.

DÉCIDE :

Article 1^{er} : La demande du groupement d'intérêt économique PARI MUTUEL URBAIN de modification de sa stratégie promotionnelle pour l'année 2024 à travers le déploiement d'un dispositif d'expérimentation en camping autour du compte PMU + est rejetée.

Article 2 : Le directeur général de l'Autorité nationale des jeux est chargé de l'exécution de la présente décision qui sera notifiée au groupement d'intérêt économique PARI MUTUEL URBAIN et publiée sur le site Internet de l'Autorité.

Fait à Issy-les-Moulineaux, le 25 juillet 2024.

La Présidente de l'Autorité nationale des jeux

Isabelle FALQUE-PIERROTIN

Décision publiée sur le site de l'ANJ le 31 juillet 2024