



Strasbourg, le 23.10.2012
COM(2012) 596 final

**COMMUNICATION DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN, AU
CONSEIL, AU COMITÉ ÉCONOMIQUE ET SOCIAL ET AU COMITÉ DES
RÉGIONS**

Vers un cadre européen global pour les jeux de hasard en ligne

{SWD(2012) 345 final}

TABLE DES MATIÈRES

1.	Introduction	3
2.	Principaux défis et réponses proposées	5
2.1.	Conformité des cadres réglementaires nationaux au droit de l'UE	6
2.2.	Améliorer la surveillance, la coopération administrative et la mise en application effective des règles	8
2.2.1.	Mettre en place une surveillance et un contrôle adéquats dans les États membres	8
2.2.2.	Promouvoir une coopération administrative transfrontière.....	9
2.2.3.	Assurer une mise en application effective des règles au niveau national	10
2.3.	Protéger les consommateurs et les citoyens	11
2.3.1.	Œuvrer en faveur d'un niveau élevé de protection dans l'ensemble de l'UE....	11
2.3.2.	Assurer la protection des mineurs	12
2.3.3.	Encourager les pratiques publicitaires responsables	13
2.3.4.	Prévenir le jeu pathologique ou l'addiction au jeu	13
2.4.	Prévenir la fraude et le blanchiment d'argent	14
2.4.1.	Étendre l'application des mesures de lutte contre le blanchiment d'argent	15
2.4.2.	Lutter contre l'usurpation d'identité et d'autres formes de cybercriminalité	15
2.4.3.	Protéger la sécurité des équipements de jeux de hasard.....	16
2.5.	Sauvegarder l'intégrité des sports et lutter contre le trucage des matchs	16
2.5.1.	Promouvoir la coopération entre les parties prenantes.....	17
2.5.2.	Mettre au point des mesures de lutte contre le trucage des matchs.....	17
2.5.3.	Mettre en place des mesures de dissuasion efficaces	18
2.5.4.	Promouvoir la coopération internationale	18
3.	CONCLUSIONS	19

1. INTRODUCTION

Les jeux de hasard en ligne¹ sont une activité de service en plein essor dans l'Union européenne, affichant un taux de croissance annuel proche de 15 %². Leur chiffre d'affaires annuel est attendu aux alentours de 13 milliards d'EUR en 2015, contre 9,3 milliards d'EUR en 2011, ce qui représente un taux de croissance total de près de 40 %³. Le niveau élevé d'innovation qui caractérise ce secteur dans l'Union européenne et le montant croissant des recettes fiscales qu'il génère dans les États membres témoignent également de son importance économique.

Le progrès rapide des technologies en ligne ces dernières années a facilité la prestation de services de jeux de hasard à travers divers canaux de distribution à distance, comme l'Internet et d'autres moyens de communication électronique ou à distance, tels que la téléphonie mobile ou la télévision numérique. De par sa nature, l'environnement en ligne permet aux sites de jeux de hasard d'exercer leurs activités dans l'UE en échappant à toute forme de contrôle de la part des autorités de réglementation au sein de l'UE. Les consommateurs européens se tournent également vers l'étranger pour trouver des services de jeux de hasard en ligne, qui, s'ils ne sont pas correctement réglementés, peuvent les exposer à des risques importants. La diversité de l'offre et l'augmentation de la demande posent un certain nombre de problèmes en ce qui concerne la réalisation des objectifs des politiques publiques aux niveaux national, européen et international.

En 2011, la Commission a adopté un livre vert sur les jeux d'argent et de hasard en ligne dans le marché intérieur⁴. Au moyen de cette consultation publique, elle s'est efforcée de dresser un tableau complet de la situation, de favoriser l'échange de bonnes pratiques entre États membres et de déterminer comment, compte tenu de leurs objectifs de politique publique et sans porter atteinte au marché intérieur, les différents modèles nationaux de réglementation des jeux de hasard pouvaient coexister et s'il était nécessaire d'engager une action spécifique au niveau de l'UE pour assurer une plus grande cohérence. Cette consultation a suscité des réponses différentes, tant pour ce qui est du contenu que des instruments à utiliser pour des initiatives de l'UE. Dans l'ensemble, il ne semble pas opportun, à ce stade, de proposer une législation de l'UE spécifique au secteur. Toutefois, la nécessité de prendre des mesures au niveau de l'UE a quasiment fait l'unanimité et les réponses ont permis de recenser les principaux domaines prioritaires dans lesquels des actions s'imposent.

¹ Le terme «jeux de hasard en ligne» recouvre divers services et canaux de distribution de jeux de hasard. Un aperçu général et une discussion des définitions figurent dans la section 2 du document de travail des services de la Commission.

² En 2011, le chiffre d'affaires annuel de l'ensemble du marché des jeux de hasard de l'UE a été estimé à quelque 84,9 milliards d'EUR, en croissance annuelle d'environ 3 %. Entre 2008 et 2011, le marché des jeux de hasard en présentiel a enregistré une expansion de l'ordre de 8,3 %.

³ H2 Gambling Capital (cabinet de conseil spécialisé dans l'industrie des jeux de hasard et des paris)

⁴ Livre vert sur les jeux d'argent et de hasard en ligne dans le marché intérieur (COM(2011) 128 final)

La présente communication, accompagnée du document de travail des services de la Commission⁵, recense les principales difficultés liées à la coexistence de différents cadres réglementaires nationaux au sein du marché intérieur. Elle entend également proposer des réponses à ces défis, sous la forme d'actions à entreprendre, tant au niveau national qu'à celui de l'UE. Le document de travail des services de la Commission apporte des informations plus détaillées, issues de l'analyse des réponses au livre vert, des initiatives proposées dans le présent plan d'action ainsi que de données pertinentes. La Commission s'est appuyée sur les bonnes pratiques dans l'UE et dans les États membres pour proposer des réponses aux divers problèmes posés par les jeux de hasard en ligne.

Compte tenu des évolutions que connaissent dans l'UE l'offre de jeux de hasard en ligne et la publicité pour ces derniers, une plus grande clarté s'impose. La présente communication propose un ensemble d'initiatives et de mesures adaptées portant sur différents aspects, afin d'apporter une plus grande clarté juridique et d'établir des politiques fondées sur des éléments d'appréciation concrets. Ces actions, qui prennent pleinement en compte les principes de subsidiarité et de proportionnalité, s'organisent selon cinq grandes priorités pour répondre aux défis qui se posent dans l'UE:

- conformité des cadres réglementaires nationaux au droit de l'UE
- amélioration de la coopération administrative et du respect concret des règles
- protection des consommateurs et des citoyens, des mineurs⁶ et des groupes vulnérables
- prévention de la fraude et du blanchiment d'argent
- préservation de l'intégrité du sport et lutte contre le truchage des matchs

Les actions prévues se concentrent sur les services de jeux de hasard en ligne et sur les questions relatives à la libre circulation des services (article 56 du TFUE) et à la liberté d'établissement (article 49 du TFUE), au vu de l'expansion des jeux de hasard en ligne dans l'UE et de l'offre transfrontière très développée de ces services. Certaines d'entre elles concernent néanmoins à la fois les services de jeux de hasard en ligne et ceux hors ligne⁷.

⁵ Document de travail des services de la Commission, référence n°

⁶ Aux fins de la présente communication, le terme «mineurs» englobe les «enfants». Selon l'article 1^{er} de la Convention des Nations unies relative aux droits de l'enfant, un enfant s'entend de tout être humain âgé de moins de dix-huit ans. Dans certains États membres, les jeunes adultes sont couverts par le régime applicable aux enfants.

⁷ Toutes les actions à entreprendre proposées par la Commission dans le présent document sont en conformité et compatibles avec l'actuel cadre financier pluriannuel.

Enfin, la présente communication répond aux conclusions du Conseil sur le cadre relatif aux jeux de hasard et aux paris dans les États membres de l'UE⁸, à une série de rapports d'avancement des présidences⁹, à la résolution du Parlement européen sur les jeux d'argent et de hasard en ligne¹⁰ et à l'avis du Comité économique et social européen¹¹.

2. PRINCIPAUX DÉFIS ET RÉPONSES PROPOSÉES

Les États membres sont en principe libres de fixer les objectifs de leur politique relative aux jeux de hasard et de déterminer le niveau de protection recherché, mais les réglementations nationales doivent néanmoins respecter le droit de l'UE et les principes et règles du marché intérieur. La conformité des législations nationales au traité constitue donc une condition préalable à la mise en œuvre d'une politique efficace de l'UE en matière de jeux de hasard en ligne.

Face au type de défis que pose l'expansion des jeux de hasard en ligne et à leurs implications pour chaque État membre, les États membres ne peuvent pas isolément apporter de réponse efficace, ni garantir chacun de leur côté une offre de services de jeux de hasard en ligne convenablement réglementée et suffisamment sûre. Les actions de la Commission en matière de coopération administrative permettront à chaque État membre de mieux comprendre les réglementations des autres, de partager des bonnes pratiques et d'améliorer la convergence des mesures prises pour résoudre les problèmes communs. Collaborer de façon plus étroite et sur le long terme permettrait en outre aux États membres de renforcer la capacité de l'UE à faire face à la dimension internationale des jeux de hasard en ligne.

Une meilleure protection des consommateurs et un meilleur environnement réglementaire sont dans l'intérêt de tous les États membres et de toutes les parties prenantes. Il est également essentiel, pour dissuader les consommateurs de visiter des sites non réglementés, qu'une gamme attrayante de jeux de hasard légaux leur soit proposée. Par conséquent, toute action au niveau de l'UE doit viser à assurer une protection adéquate à tous les citoyens d'Europe dans un environnement réglementaire équilibré. À la lumière de ce qui précède, la Commission envisage d'entreprendre, avec les États membres, des actions destinées à assurer le même haut niveau de protection à tous les consommateurs et citoyens européens, notamment aux mineurs et aux groupes vulnérables. Les actions prévues visent à réduire les risques découlant de marchés non réglementés et de la criminalité organisée, notamment de la fraude et du truchage d'événements sportifs.

⁸ Conclusions du 3 057^{ème} Conseil Compétitivité sur le cadre relatif aux jeux de hasard et aux paris dans les États membres de l'UE, 10 décembre 2010.

⁹ Rapports d'avancement des présidences du Conseil sur le cadre relatif aux jeux de hasard et aux paris dans les États membres de l'UE (2008-2011).

¹⁰ 2011/2084(INI).

¹¹ CESE 1581/2011 - (INT/579).

Dans l'ensemble, ces initiatives devraient contribuer à améliorer l'encadrement des jeux de hasard en ligne dans l'UE et ouvrir la voie à une coopération plus étroite entre les autorités de réglementation des États membres.

La Commission:

- créera en 2012 un groupe d'experts, composé de représentants des États membres, afin de partager les expériences et les bonnes pratiques et d'apporter conseils et expertise pour la préparation des initiatives de l'UE.

2.1. Conformité des cadres réglementaires nationaux au droit de l'UE

La réglementation des jeux de hasard en ligne dans les États membres se caractérise par la coexistence de différents systèmes réglementaires. Peu d'États membres interdisent de proposer des jeux de hasard sur Internet, que cette interdiction porte sur tous les jeux ou seulement sur certains d'entre eux, comme le poker et les jeux de casino. Dans certains pays européens, des monopoles (proposant des jeux de hasard en ligne) ont été établis. Ils sont dirigés soit par un opérateur public contrôlé par l'État, soit par un opérateur privé détenteur d'un droit exclusif. Toutefois, les États membres sont de plus en plus nombreux à avoir mis en place des systèmes de licences, de sorte qu'il puisse y avoir plusieurs prestataires sur le marché.

Face aux défis sociétaux, technologiques et réglementaires posés par les jeux de hasard, un nombre important d'États membres ont récemment revu leur législation afin de prendre en compte l'apparition de nouvelles formes de services de jeux. Ces changements réglementaires ont conduit à une augmentation, ces dernières années, de l'offre émanant de prestataires agréés dans un État membre ainsi qu'à des différences considérables entre les réglementations nationales. Une offre transfrontière, souvent non autorisée par les règles nationales de l'État membre destinataire, s'est également développée. La conformité au Traité de ces règles nationales a été contestée devant des tribunaux nationaux et des questions sur l'interprétation du droit de l'UE ont été soumises à la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE).

Les systèmes de réglementation nationaux doivent respecter le droit de l'UE. Dans une série d'arrêts, la CJUE a donné des indications générales pour l'interprétation des libertés fondamentales du marché intérieur dans le domaine des jeux de hasard (en ligne), en tenant compte de la nature spécifique des activités de jeux de hasard, afin de permettre aux tribunaux nationaux de déterminer les circonstances dans lesquelles des lois nationales restrictives en matière de jeux de hasard sont justifiées pour des raisons relevant de l'intérêt général.

La CJUE a confirmé que la prestation et l'utilisation de services transfrontières de jeux de hasard correspondaient à une activité économique relevant des libertés fondamentales du TFUE. L'article 56 du TFUE, en particulier, interdit les restrictions à la liberté de fournir des services à des destinataires se trouvant dans d'autres États membres. Les règles nationales interdisant la prestation de services de jeux de hasard autorisés dans d'autres États membres ont été considérées comme une restriction à la liberté des ressortissants nationaux de recevoir,

par l'intermédiaire d'Internet, des services proposés dans d'autres États membres. Elles restreignent également la liberté des prestataires établis dans d'autres États membres de fournir des services de jeux de hasard.

Les États membres peuvent restreindre ou limiter l'offre transfrontière de tous les types de jeux de hasard en ligne ou d'une partie d'entre eux en raison d'objectifs d'intérêt général qu'ils cherchent à préserver. Les règles nationales sont centrées principalement sur des objectifs de protection des consommateurs, notamment sur la prévention de la dépendance au jeu et sur la protection des mineurs, ainsi que sur la lutte contre la criminalité et la fraude. Les États membres avancent généralement des raisons légitimes de restreindre les jeux de hasard transfrontières, mais ils doivent néanmoins démontrer le caractère adéquat et nécessaire d'une telle mesure, notamment l'existence d'un problème compromettant l'objectif d'intérêt général en jeu et la cohérence du système réglementaire. Les États membres doivent démontrer que les objectifs d'intérêt général qu'ils se sont librement fixés sont poursuivis de manière cohérente et systématique, et ils ne doivent pas entreprendre, faciliter ou tolérer des mesures qui entraveraient leur réalisation.

Ces dernières années, la Commission a engagé des procédures d'infraction contre un nombre non négligeable d'États membres, qui sont à ce jour encore ouvertes. De nombreuses plaintes dans le domaine des jeux de hasard, basées sur les articles 49 et/ou 56 du TFUE, ont également été enregistrées. La Commission s'appuie, pour son examen en cours des législations nationales dans le cadre des procédures d'infraction et des plaintes pendantes, sur les informations factuelles détaillées réunies lors de la consultation ouverte par le livre vert, ainsi que sur la jurisprudence la plus récente de la CJUE. Son examen s'attache en particulier à déterminer si les politiques nationales en matière de jeux de hasard sont cohérentes, notamment eu égard au traitement réglementaire des offres d'un même type de jeu selon qu'elles sont en ligne ou hors ligne, ainsi que des jeux dont le degré de risque est manifestement comparable en ce qui concerne la fraude et/ou la protection des consommateurs. Cet examen porte également sur la transparence et le caractère non discriminatoire des systèmes de licences ainsi que sur le caractère proportionné des conditions d'octroi de licences.

Parallèlement à l'adoption de la présente Communication, la Commission invite les États membres concernés à fournir des informations sur les dernières modifications apportées à leur législation sur les jeux de hasard. Les États membres contre lesquels des procédures d'infraction ont été lancées ou des plaintes ont été enregistrées seront invités à fournir des informations juridiques et factuelles (à jour) pour permettre à la Commission de parachever son examen de la compatibilité avec le droit de l'UE.

Chaque fois que nécessaire, la Commission prendra des mesures pour assurer le respect des dispositions applicables du Traité à l'égard de toute règle nationale qui ne serait pas conforme au droit de l'UE, en tenant compte de la jurisprudence la plus récente de la CJUE. Par ailleurs,

la conformité au droit de l'UE des projets de loi nationaux sur les jeux de hasard en ligne continuera d'être évaluée selon la procédure dite de notification¹².

La Commission:

- accélérera, dans le cadre des procédures d'infraction et des plaintes pendantes, la réalisation de son examen des dispositions nationales et prendra, chaque fois que nécessaire, des mesures pour assurer le respect de la législation.

2.2. Améliorer la surveillance, la coopération administrative et la mise en application effective des règles

Afin d'assurer la mise en œuvre et l'application effectives d'une politique en matière de jeux de hasard au niveau national et à celui de l'UE, les États membres ont besoin d'autorités de réglementation compétentes, qui coopèrent avec les autorités des autres États membres et utilisent tous les moyens efficaces à leur disposition pour faire appliquer les règles.

Plusieurs des initiatives annoncées dans la présente communication impliqueront le traitement de données personnelles. À cet égard, le respect de l'acquis de l'UE en matière de protection des données doit être assuré¹³. Il sera pour cela nécessaire de clairement définir les fins spécifiques du traitement des données pour garantir la qualité et la minimisation des données et le respect d'autres exigences relatives à la protection des données.

2.2.1. Mettre en place une surveillance et un contrôle adéquats dans les États membres

Pour assurer la mise en œuvre et le respect effectifs des règles relatives aux jeux de hasard et garantir une coopération administrative transfrontière efficace, il faut des autorités de réglementation dotées de moyens suffisants dans chaque État membre. Il est nécessaire que les autorités de réglementation nationales disposent des compétences et du savoir-faire adéquats pour faire face aux défis que pose la réglementation dans un marché en plein essor et fondé sur les technologies. Les autorités de réglementation n'étant pas toujours pleinement compétentes pour la surveillance du marché des jeux de hasard, il peut être nécessaire qu'elles coopèrent avec d'autres autorités au niveau régional ou national afin de répondre aux demandes de coopération de la part de leurs homologues d'autres États membres et de satisfaire les attentes de ces derniers.

¹² Directive 98/34/CE prévoyant une procédure d'information dans le domaine des normes et des réglementations techniques, telle que modifiée par la directive 98/48/CE.

¹³ Directive 95/46/CE relative à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données. À propos de la réforme de la protection des données et du paquet de réformes adopté par la Commission le 25 janvier 2012, cf.: http://ec.europa.eu/justice/newsroom/data-protection/news/120125_en.htm.

2.2.2. Promouvoir une coopération administrative transfrontière

Il est impératif de renforcer la coopération administrative pour pouvoir répondre aux défis actuels en matière de réglementation. Ce renforcement de la coopération administrative aidera les États membres et les autorités de réglementation du secteur à exercer leur rôle de réglementation et de surveillance et permettra d'améliorer la qualité de leur travail. Une coopération concrète permettra à chaque État membre de se familiariser avec les systèmes et les pratiques des autres et d'établir avec eux des relations de travail plus étroites au niveau opérationnel. Il faut également que les actions visant à encourager la coopération administrative entraînent une diminution des charges administratives inutiles, notamment dans le cadre du processus d'agrément et de la surveillance des prestataires agréés dans plus d'un pays. La certification et la normalisation des équipements de jeux de hasard en ligne peuvent également jouer un rôle important à cet égard.

Pour une coopération administrative efficace, il est nécessaire de clairement définir les domaines dans lesquels les États membres peuvent demander et échanger des informations et mettre sur pied des actions et initiatives communes. Il faut en outre qu'il y ait en place une structure idoine dotée d'un mandat clair de coopération, permettant de répondre aux besoins opérationnels des autorités de réglementation. La forme exacte de la coopération entre autorités nationales est fonction du type d'informations et de données qu'elles peuvent s'échanger.

Dans l'immédiat, la première étape en matière de coopération consiste à mettre l'accent sur l'échange d'informations générales et de bonnes pratiques, afin de partager renseignements et expérience et d'instaurer, entre les autorités compétentes, des relations de confiance et un sentiment d'intérêt commun. Dans un second temps, la Commission examinera, en dialoguant avec les États membres, la possibilité que des données personnelles soient échangées, dans le respect des règles nationales et de l'UE en matière de protection des données. À cet égard, la coopération administrative entre États membres pourrait être facilitée par le recours au système d'information du marché intérieur (IMI)¹⁴. La coopération au sein de l'UE ne permettra pas de répondre à tous les défis que pose le marché des jeux de hasard en ligne. Nombre de ces défis revêtent un caractère transfrontière et trouvent leur source en dehors de l'UE. Pour coordonner les actions et promouvoir des initiatives ciblant des pays en dehors de l'UE, la Commission recensera, avec les États membres, les questions à soulever auprès des pays tiers et s'efforcera de renforcer le dialogue avec ces derniers.

¹⁴ Le Parlement européen et le Conseil devraient officiellement adopter en septembre ou octobre 2012 un règlement concernant la coopération administrative par l'intermédiaire du système IMI (basé sur la proposition de la Commission COM(2011) 522 final). Ce règlement introduira la possibilité de lancer des projets pilotes IMI afin de tester l'utilisation de l'IMI pour la coopération administrative, notamment l'échange de données personnelles, dans toute partie du marché unique, sous réserve que cet échange de données soit juridiquement fondé.

2.2.3. Assurer une mise en application effective des règles au niveau national

Pour que les États membres réalisent les objectifs d'intérêt général de leur politique en matière de jeux de hasard, il est essentiel qu'ils veillent à l'application effective de leur législation nationale, le respect du droit de l'UE constituant à cet égard un préalable fondamental. Cette mise en application effective nécessite, entre autres, une autorité nationale de réglementation dotée d'une solide structure organisationnelle et pleinement compétente, une coopération administrative adéquate avec les autres autorités de réglementation et des instruments appropriés pour faire respecter les règles.

Les mesures d'application *préventives* visent à réduire le contact initial des citoyens avec l'offre de services de jeux de hasard transfrontières ne respectant pas la législation en vigueur dans l'État membre destinataire («non autorisés»)¹⁵ et à assurer le respect des règles nationales et des principes communs en matière de jeux de hasard, comme la sensibilisation et l'information des joueurs, à comprendre les choix et le comportement des joueurs et à encourager des pratiques responsables de la part des prestataires. Les mesures d'application *réactives*, consistant par exemple à limiter l'accès aux sites de jeux de hasard non autorisés ou à bloquer les paiements entre joueurs et prestataires non agréés, présentent des aspects bénéfiques mais peuvent également comporter des inconvénients. De telles mesures doivent en outre être envisagées avec prudence eu égard au respect des droits fondamentaux et des libertés fondamentales du TFUE. En ce qui concerne les mesures réactives qui exigent de la part des intermédiaires en ligne hébergeant des jeux de hasard illégaux qu'ils prennent des mesures (en retirant ces jeux ou en empêchant les clients de certains États membres d'y accéder), une clarification des procédures à suivre pourrait être bénéfique. La Commission prépare une initiative horizontale concernant les procédures de «notification et action» qui devrait apporter les clarifications nécessaires. En outre, la coopération pourrait être renforcée par l'intermédiaire du réseau créé par le règlement relatif à la coopération en matière de protection des consommateurs, qui permet des actions transfrontières en matière d'application de la législation¹⁶

PRINCIPALES ACTIONS

La Commission:

- favorisera la coopération administrative entre autorités de réglementation du secteur des jeux de hasard et examinera d'ici 2013 les possibilités offertes par le règlement IMI en ce qui concerne l'échange d'informations et la coopération entre États membres,

¹⁵ Le fait que des services de jeux de hasard ne soient pas autorisés dans l'État membre destinataire ne signifie pas que ces services ne sont pas réglementés dans l'État membre d'origine. Cela ne signifie pas non plus qu'ils ne sont pas autorisés dans d'autres États membres destinataires.

¹⁶ Règlement (CE) n° 2006/2004 relatif à la coopération entre les autorités nationales chargées de veiller à l'application de la législation en matière de protection des consommateurs («Règlement relatif à la coopération en matière de protection des consommateurs»)

- renforcera l'échange d'informations et de bonnes pratiques sur les mesures de mise en application et étudiera les bénéfices et les éventuelles limites des mesures réactives, comme bloquer les paiements et empêcher l'accès à des sites web, à l'échelle de l'UE,
- clarifiera les procédures de «notification et d'action» relatives aux contenus non autorisés hébergés dans l'UE par des intermédiaires en ligne¹⁷,
- établira un dialogue avec les pays tiers sur les questions de réglementation.

Les États membres sont invités à:

- mettre en place des autorités de réglementation du secteur des jeux de hasard dotées de compétences bien définies et assurer leur coopération avec les autres autorités compétentes,
- étudier les moyens d'informer les consommateurs des offres autorisées disponibles afin d'orienter la demande vers le marché légal.

2.3. Protéger les consommateurs et les citoyens

Tous les États membres de l'Union européenne partagent l'objectif de protéger les citoyens, mais les moyens réglementaires et techniques employés pour atteindre cet objectif divergent. Des mesures appropriées doivent être prises dans l'UE pour: 1) détourner les consommateurs des offres non réglementées et potentiellement nocives, 2) empêcher les mineurs d'avoir accès à des services de jeux de hasard, 3) protéger les autres groupes vulnérables et 4) prévenir l'apparition de troubles associés aux jeux de hasard¹⁸. Tous les citoyens doivent bénéficier d'un niveau élevé de protection commune dans l'ensemble du marché intérieur.

Tout en respectant pleinement le droit de chaque État membre à définir son cadre réglementaire, la Commission estime qu'il serait très bénéfique de développer un éventail de possibilités de jeux légaux afin de dissuader efficacement les consommateurs de recourir à d'autres offres. Il importe que les prestataires agréés soient en mesure de proposer des produits suffisamment attrayants, car en l'absence d'offres crédibles et durables, les consommateurs continueront de se tourner vers des sites de jeux non réglementés, avec les risques d'effets préjudiciables que cela comporte.

2.3.1. Œuvrer en faveur d'un niveau élevé de protection dans l'ensemble de l'UE

Selon les estimations, quelque 6,84 millions de consommateurs européens joueraient à des jeux de hasard en ligne¹⁹. Dans un environnement fondamentalement transfrontière, les consommateurs doivent pouvoir faire des choix en connaissance de cause et être en mesure de reconnaître une offre de jeux de hasard légale. Face à une surabondance d'informations, les

¹⁷ Pour plus de détails, cf. http://ec.europa.eu/internal_market/e-commerce/notice-and-action/index_fr.htm

¹⁸ On parle de jeu problématique, de jeu pathologique ou de jeu excessif.

¹⁹ H2 Gambling Capital

consommateurs se fient aux étiquettes²⁰. La Commission préconise donc que les coordonnées de l'autorité de réglementation compétente figurent bien en évidence sur le site web des prestataires et que les consommateurs soient mieux informés.

De nombreux États membres ont de l'expérience en matière de protection des consommateurs dans l'environnement en ligne. L'industrie des jeux de hasard a elle aussi acquis un précieux savoir-faire technique et a mis au point des approches autorégulatrices favorisant des jeux de hasard socialement responsables. Toutes les parties intéressées doivent contribuer à l'effort entrepris. Il convient de trouver un juste milieu, les mesures visant à protéger les consommateurs ne devant pas avoir pour effet indésirable d'inciter les joueurs à se mettre en quête d'offres plus attrayantes sur des sites non réglementés.

L'objectif d'un ensemble commun de principes élaboré au niveau de l'UE doit être d'assurer un niveau élevé de protection des consommateurs. Ces principes doivent inclure des procédures effectives et fiables d'enregistrement des joueurs, de vérification de leur âge et de contrôle de leur identité, en particulier dans le contexte de transactions financières, des rappels à la réalité (activité des comptes, mises en garde, renvoi vers des lignes d'assistance téléphonique), une politique de non-octroi de crédit, la protection des fonds misés par les joueurs, des possibilités d'autorestriction (limites de temps ou financières, interdiction volontaire de jeu), ainsi qu'une assistance aux utilisateurs et un traitement efficace des plaintes²¹.

Dans un premier temps, la Commission préparera une recommandation sur la protection commune des consommateurs.

2.3.2. Assurer la protection des mineurs

La protection des mineurs constitue une priorité, ne serait-ce que parce qu'en Europe, 75 % des 6-17 ans utilisent Internet²². Les mesures de protection préventives doivent viser à empêcher les mineurs d'avoir accès à des jeux de hasard en ligne. La recommandation de la Commission doit donc préconiser que les systèmes de réglementation prévoient des outils satisfaisants de vérification de l'âge et garantissent des contrôles de la part des prestataires. En outre, les sites de jeux de hasard doivent être incités à afficher clairement l'avertissement «*jeu de hasard réservé aux utilisateurs de plus de 18 ans*» et à fournir des informations sur la mise en œuvre de mesures de vérification de l'âge. Ce type de mesures doit s'accompagner d'une action plus générale, comme de sensibiliser les parents aux risques associés et d'améliorer le contrôle parental. Il convient de plus que tous les prestataires exercent leurs activités de manière responsable.

²⁰ Un agenda du consommateur européen - Favoriser la confiance et la croissance (COM(2012) 225 final)

²¹ Ainsi que le suggèrent les propositions de directive relative au règlement extrajudiciaire des litiges (REL) et de règlement relatif au règlement en ligne des litiges de consommation (RLLC) consultables à l'adresse http://ec.europa.eu/consumers/redress_cons/adr_policy_work_en.htm

²² Stratégie européenne pour un Internet mieux adapté aux enfants (COM(2012) 196 final)

2.3.3. Encourager les pratiques publicitaires responsables

Des pratiques publicitaires responsables sont indispensables pour que les citoyens soient conscients que: 1) des limites d'âge sont en vigueur, 2) les jeux de hasard peuvent être nocifs lorsqu'ils ne sont pas pratiqués de manière responsable et 3) les risques peuvent être d'ordre financier, social ou sanitaire. Les États membres de l'UE n'ont pas tous adopté des règles en matière de publicité s'appliquant spécifiquement aux jeux de hasard. Des codes de conduite spécifiques existent dans certains États membres. Des approches autorégulatrices ont par ailleurs été adoptées par l'industrie des jeux de hasard et le secteur publicitaire. Il est nécessaire que tous les citoyens de l'UE soient suffisamment informés quant aux choix qu'ils font et aux risques associés au jeu.

La Commission préparera une recommandation sur la publicité responsable pour les jeux de hasard, afin que les prestataires agréés dans un État membre qui font de la publicité pour des jeux de hasard le fassent de manière socialement responsable et fournissent les informations essentielles aux consommateurs. Pour que cette recommandation soit pleinement efficace, les États membres ainsi que les acteurs du secteur seront conviés à contribuer à la définition de sa portée et de son contenu. Les États membres seront invités à prévoir des sanctions adéquates pour les infractions ou le non-respect des règles. Cette recommandation viendra compléter la directive relative aux pratiques commerciales déloyales²³.

2.3.4. Prévenir le jeu pathologique ou l'addiction au jeu

D'après les réponses au livre vert, l'on peut estimer qu'entre 0,5 % et 3 % de la population de l'UE souffre d'une forme ou d'une autre de trouble associé aux jeux de hasard. L'ampleur et la diversité de ces troubles sont encore mal connues. En outre, les études et les enquêtes qui ont été réalisées jusqu'ici ne permettent pas de tirer des conclusions incontestables. Il est nécessaire de mieux cerner 1) les définitions utilisées, 2) les déterminants de ces troubles (par exemple: tentatives de «se refaire», messages commerciaux, accessibilité, fréquence), 3) les liens causaux des types de jeux/paris, 4) l'adéquation des instruments de prévention (par exemple: mises en garde, autolimitation, restriction de certains jeux/paris) et 5) le type de traitement requis.

La Commission s'efforce actuellement de recueillir des informations sur le sujet grâce au projet de recherche ALICE RAP²⁴ cofinancé par l'UE, qui a entre autres pour objet de rassembler des données, d'établir une classification des addictions, d'analyser les déterminants de la dépendance et le passage à la dépendance, de présenter les mesures prises en matière d'addiction et de chiffrer l'ampleur totale du phénomène dans l'UE. En se fondant sur les

²³ Directive 2005/29/CE relative aux pratiques commerciales déloyales des entreprises vis-à-vis des consommateurs et modifiant la directive 84/450/CEE et les directives 97/7/CE, 98/27/CE et 2002/65/CE et le règlement (CE) n° 2006/2004

²⁴ ALICE RAP est un projet transdisciplinaire, financé dans le cadre du 7ème programme-cadre pour la recherche et le développement technologique. Axé sur l'étude des addictions et des modes de vie en Europe, il s'étend sur une période de 5 ans (2011-2015). Pour plus d'informations: http://ec.europa.eu/research/social-sciences/projects/486_en.html

rapports intermédiaires qui seront établis dans le cadre de ce projet, la Commission envisagera des initiatives pour une politique de recherche sur les troubles associés aux jeux de hasard, portant notamment sur leur dépistage et leur traitement.

PRINCIPALES ACTIONS

La Commission:

- adoptera en 2013 des recommandations pour la protection des consommateurs et pour la publicité responsable pour les jeux de hasard en ligne,
- soutiendra l'évaluation comparative et l'expérimentation d'outils de contrôle parental grâce au programme pour un Internet plus sûr²⁵ et au mécanisme pour l'interconnexion en Europe²⁶, afin d'améliorer les systèmes de classification par catégorie d'âge et de classement des contenus,
- évaluera en 2012 les recommandations faites sur les addictions à Internet liées aux jeux de hasard chez les adolescents dans le cadre du projet EU NET ADB²⁷, établira un rapport en 2014 sur les groupes de travail concernés du projet ALICE RAP et effectuera une évaluation de ces résultats de recherche,
- évaluera à partir de 2013 la performance du marché des services de jeux de hasard en ligne dans le cadre de l'enquête de suivi des marchés de consommation.

Les États membres sont invités à:

- renforcer les initiatives d'information et de sensibilisation aux risques associés aux jeux de hasard et aux offres non réglementées de jeux de hasard,
- améliorer la coopération entre les autorités de réglementation du secteur et les organisations de consommateurs
- encourager la mise à disposition et l'utilisation de systèmes de protection en ligne des enfants et des adolescents, afin de les empêcher d'accéder aux sites de jeux de hasard,
- mener des enquêtes et recueillir des données sur les troubles associés aux jeux de hasard.

2.4. Prévenir la fraude et le blanchiment d'argent

La prévention de la fraude et du blanchiment d'argent dans le contexte des jeux de hasard constitue le principal objectif d'intérêt général des États membres en matière d'ordre public. L'escroquerie à la carte de crédit et le vol de coordonnées bancaires sont présentés comme les infractions les plus courantes dans ce contexte. Les jeux de hasard en ligne peuvent aussi

²⁵ Décision n° 1351/2008/CE instituant un programme communautaire pluriannuel visant à protéger les enfants lors de l'utilisation de l'internet et d'autres technologies de communication

²⁶ Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant le mécanisme pour l'interconnexion en Europe [COM (2011) 665]

²⁷ Projet qui vise à évaluer la prévalence et les déterminants de l'utilisation quasi addictive d'Internet et de l'addiction à Internet chez les adolescents européens.

servir à blanchir des capitaux provenant d'activités illégales. Ces infractions pénales sont souvent commises de manière transfrontière et relèvent de la criminalité organisée.

Les autorités des États membres ainsi que les opérateurs réglementés sont confrontés à de nombreux défis concernant l'application effective des mécanismes de lutte contre la fraude et le blanchiment d'argent. La manière la plus efficace d'y remédier passe par une coopération et une coordination internationales, par exemple au moyen d'une coopération structurée entre les autorités nationales de réglementation des jeux de hasard, les polices nationales et les autorités de répression internationales. Des mesures de prévention et de protection pertinentes également dans le cadre de la lutte contre le blanchiment d'argent (telles que, par exemple, l'interdiction de subir une perte de façon anonyme) doivent aussi être envisagées, selon qu'il convient, dans le contexte de la recommandation sur la protection commune des consommateurs. Il est également nécessaire de former les professions judiciaires sur les questions touchant à la fraude et au blanchiment d'argent associés aux jeux de hasard.

2.4.1. Étendre l'application des mesures de lutte contre le blanchiment d'argent

En ce qui concerne les activités de jeux de hasard, la directive sur la lutte contre le blanchiment d'argent²⁸ ne s'applique actuellement qu'aux casinos. Certains États membres ont d'ores et déjà étendu le champ d'application de cette directive à d'autres formes de jeux de hasard et un certain nombre d'opérateurs réglementés recourent à des outils tels que des procédures de vérification de l'identité des clients, l'établissement de profils des clients et le suivi des paiements. Afin de placer tous les prestataires du secteur des jeux de hasard sur un pied d'égalité et d'assurer un niveau comparable de protection dans tous les États membres, une application plus large de la directive à tous les jeux de hasard est nécessaire.

Dans le cadre du réexamen de ladite directive, la Commission étudiera la possibilité d'étendre son champ d'application à toutes les formes de jeux de hasard, tout en veillant au respect du principe de proportionnalité.

2.4.2. Lutter contre l'usurpation d'identité et d'autres formes de cybercriminalité

La consultation publique a montré que l'usurpation d'identité constituait le type le plus fréquent de fraude dans le contexte des jeux de hasard. Il semble cependant que cela reflète une situation plus générale, à savoir les problèmes croissants que l'usurpation d'identité et d'autres formes de cybercriminalité posent à la fourniture de services en ligne. La Commission s'attaque actuellement à ces problèmes dans le cadre de sa politique en matière de cybercriminalité, notamment au travers de sa récente proposition d'établir un Centre européen de lutte contre la cybercriminalité²⁹. Pour que les solutions recensées dans ce

²⁸ Directive 2005/60/CE relative à la prévention de l'utilisation du système financier aux fins du blanchiment de capitaux et du financement du terrorisme

²⁹ Combattre la criminalité à l'ère numérique: établissement d'un Centre européen de lutte contre la cybercriminalité [COM(2012) 140 final]

contexte contribuent également à rendre les services de jeux de hasard en ligne plus sûrs, la Commission encouragera l'échange d'expériences et de bonnes pratiques en matière de la lutte contre la cybercriminalité au sein du groupe d'experts sur les jeux de hasard, ainsi que les échanges avec le Centre européen de lutte contre la cybercriminalité, le cas échéant.

2.4.3. Protéger la sécurité des équipements de jeux de hasard

La certification des équipements de jeux de hasard en ligne, notamment des logiciels, est souvent exigée par les autorités compétentes des États membres lors de l'examen des demandes de licence de jeux de hasard. Afin de garantir un niveau comparable de sécurité des jeux de hasard en ligne dans l'ensemble de l'UE, de réduire les charges administratives liées aux différentes procédures nationales de certification et de prévoir, le cas échéant, une possibilité d'interopérabilité, la Commission examinera l'opportunité d'introduire une norme européenne en matière de certification des équipements de jeux de hasard.

PRINCIPALES ACTIONS

La Commission:

- envisagera en 2012 la possibilité d'étendre à toutes les formes de jeux de hasard le champ d'application de la directive sur la lutte contre le blanchiment d'argent,
- encouragera, dans le cadre de sa politique en matière de cybercriminalité, les échanges d'expériences et de bonnes pratiques au sein du groupe d'experts sur les jeux de hasard, ainsi que les échanges avec le Centre européen de lutte contre la cybercriminalité, le cas échéant,
- étudiera en 2013 la possibilité d'introduire une norme de l'UE pour les équipements de jeux de hasard, notamment les logiciels.

Les États membres sont invités à:

- promouvoir la formation des professions judiciaires sur les questions touchant à la fraude et au blanchiment d'argent associés aux jeux de hasard.

2.5. Sauvegarder l'intégrité des sports et lutter contre le truchage des matchs

Le truchage de matchs lié à des paris est un genre particulier de fraude qui va à l'encontre des intérêts des organisations sportives, des sportifs, des joueurs (consommateurs) et des opérateurs réglementés de jeux de hasard. Le truchage de matchs est contraire au principe d'équité des compétitions sportives, qui constitue l'un des objectifs de l'action de l'UE dans le domaine du sport (article 165 du TFUE). Pour s'attaquer à ce problème, des efforts concertés et coordonnés de la part des autorités publiques, des organisations sportives et des opérateurs de jeux³⁰ sont nécessaires. Un certain nombre de mécanismes de réglementation (conditions

³⁰ Voir la déclaration sur la lutte contre les matchs truqués adoptée à Nicosie le 20 septembre 2012

d'octroi de licences de jeux de hasard, statuts des fédérations sportives) et d'autorégulation (codes de conduite) ont été mis en œuvre dans l'UE, de même que des campagnes de sensibilisation, des règles relatives aux conflits d'intérêts, des systèmes de surveillance des paris et des outils d'alerte (dénonciation des dysfonctionnements, lignes téléphoniques spéciales, etc.). Une coopération existe entre les parties prenantes, mais elle est limitée. Il y a un besoin manifeste de renforcer la coopération entre les opérateurs de paris, les organismes sportifs et les autorités compétentes, notamment les autorités de réglementation du secteur des jeux de hasard, tant au niveau national qu'international.

2.5.1. Promouvoir la coopération entre les parties prenantes

Les accords de coopération sont dans ce domaine un instrument utile, que la Commission préconise de développer, en y faisant participer toutes les parties concernées (prestataires de jeux de hasard, organisations sportives, autorités de réglementation). Ces accords contribuent efficacement à la création de points de contact nationaux permettant à tous les acteurs participant au niveau national à la lutte contre les matchs truqués de se réunir, d'échanger des informations et de coordonner leurs actions. Ces points de contact nationaux sont essentiels à une coopération efficace en vue de lutter contre les matchs truqués à l'échelle européenne et mondiale.

2.5.2. Mettre au point des mesures de lutte contre le truchage des matchs

Les États membres ont adopté des approches très variées concernant le financement des mesures de lutte contre les matchs truqués, sans qu'aucun des modèles de financement actuellement utilisés ne semble se distinguer des autres par son efficacité.

La Commission entend élaborer dans une recommandation, en coopération avec les parties intéressées, des mesures de lutte contre le truchage des matchs applicables dans tous les États membres et pour toutes les disciplines sportives en vue de 1) promouvoir un meilleur échange des bonnes pratiques en matière de prévention du truchage des matchs lié à des paris, notamment des initiatives de sensibilisation et de formation des acteurs du monde du sport, 2) assurer le signalement mutuel et le suivi des activités suspectes par les organismes sportifs, les prestataires et les autorités de réglementation, notamment l'établissement de statistiques fiables sur l'ampleur du phénomène, 3) établir des dispositions minimales relatives aux conflits d'intérêts, telles qu'interdire aux sportifs et aux responsables sportifs de parier et exclure les manifestations destinées à la jeunesse des activités de pari et 4) mettre en place des lignes téléphoniques spéciales ainsi que d'autres mécanismes de signalement ou de dénonciation des dysfonctionnements. Des ateliers spécifiques auxquels participeront des spécialistes des jeux de hasard seront organisés à cette fin.

2.5.3. Mettre en place des mesures de dissuasion efficaces

D'après les résultats de l'étude sur le trucage des matchs dans le sport³¹, celui-ci constitue une infraction pénale dans tous les États membres. Cette étude a également montré qu'une incrimination spécifique des infractions dans le domaine du sport n'entraînait pas nécessairement une meilleure application des règles ou une diminution des affaires suspectes. Les principaux obstacles aux poursuites dans les affaires de trucage de matchs sont d'ordre opérationnel et les initiatives prises au niveau de l'UE devraient viser à améliorer la mise en application des règles contre le trucage.

La Commission participe aux travaux du Conseil de l'Europe, qui étudie la possibilité d'une convention contre la manipulation des résultats sportifs. Le but est de munir les systèmes nationaux des outils, de l'expertise et des ressources nécessaires pour combattre cette menace.

2.5.4. Promouvoir la coopération internationale

En puisant dans les fonds disponibles au titre de l'action préparatoire 2012 «Partenariats européens dans le domaine du sport»³², la Commission lancera des projets pilotes destinés à promouvoir la coopération internationale dans le cadre de la lutte contre le trucage des matchs. Elle poursuivra également sa coopération avec le comité international olympique (CIO) et le Conseil de l'Europe, qui ont tous deux proposé et mis au point des mesures pour s'attaquer au problème au niveau mondial³³. La Commission étudiera la possibilité d'inclure la protection de l'intégrité du sport et la lutte contre le trucage de matchs dans les discussions avec les pays tiers et les organisations internationales compétentes dans le domaine du sport.

PRINCIPALES ACTIONS

La Commission:

- adoptera en 2014 une recommandation sur les bonnes pratiques dans le domaine de la prévention et de la lutte contre le trucage de matchs lié aux paris,
- participera aux travaux du Conseil de l'Europe sur une éventuelle convention contre la manipulation des résultats sportifs,
- favorisera la coopération et le dialogue internationaux dans le cadre de la lutte contre le trucage de matchs.

Les États membres sont invités à:

- créer des points de contact nationaux qui rassemblent tous les acteurs concernés participant à la lutte contre le trucage de matchs,
- munir les systèmes juridiques et administratifs nationaux des outils, de l'expertise et des ressources nécessaires pour lutter contre le trucage des matchs,

³¹ http://ec.europa.eu/sport/news/20120410-study-on-match-fixing_en.htm

³² http://ec.europa.eu/sport/news/20120417-2012-call-for-proposals_en.htm

³³ CM/Rec(2011)10, recommandations du CIO du 2 février 2012 contre le trucage des matchs

- | |
|---|
| <ul style="list-style-type: none">• étudier un financement durable des mesures en faveur de l'intégrité du sport. |
|---|

3. CONCLUSIONS

Face aux divers défis réglementaires et techniques que pose le secteur des jeux de hasard en ligne, des mesures vigoureuses et efficaces s'imposent. Les actions annoncées dans la présente communication composent une stratégie globale pour y répondre.

La Commission européenne travaillera de concert avec le Parlement européen, les États membres et toutes les parties intéressées pour que la présente communication soit mise en œuvre rapidement. Elle convoquera en 2012 une première réunion du groupe d'experts sur les jeux de hasard et lancera un dialogue avec toutes les parties prenantes. Une conférence des parties prenantes sera organisée en 2013.

La Commission européenne évaluera la mise en œuvre de la présente communication et l'application des mesures qu'elle propose par les États membres et les parties prenantes. Elle publiera un rapport sur les progrès accomplis dans un délai de deux ans à compter de son adoption. Dans ce rapport, elle déterminera si les actions, telles qu'elles sont mises en œuvre, sont suffisantes, notamment au regard des objectifs consistant à protéger plus efficacement les consommateurs et à décourager le trucage des matchs. Elle évaluera également si ces actions fournissent un cadre suffisant au niveau européen pour les jeux de hasard en ligne ou s'il convient de prendre des mesures supplémentaires, éventuellement législatives, au niveau de l'UE.