

RÉGULATION ET JEUX D'ARGENT ET DE HASARD

SOUS LA DIRECTION DE

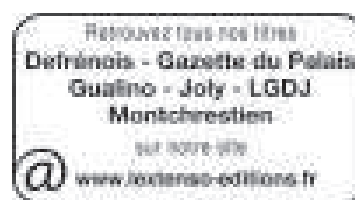
JEAN-BAPTISTE VILA

**Sous la direction de
Jean-Baptiste Vila**

*Maître de conférences en droit public, Université de Bordeaux,
Institut Léon Duguit,
Directeur scientifique de la Chaire
« Régulation et Jeux d'argent et de hasard »,
Fondation de l'Université de Bordeaux*

Régulation et jeux d'argent et de hasard

© 2018, LGDJ, Lextenso éditions
70, rue du Gouverneur Général Éboué
92131 Issy-les-Moulineaux Cedex
ISBN : 978-2-275-05607-4



L'Université de Bordeaux, par l'intermédiaire du Forum Montesquieu (rattaché à l'IDEX de l'Université de Bordeaux) et l'Institut Léon Duguit (EA 7439), a organisé les 17 et 18 novembre 2016 un colloque sur la « Régulation et Jeux – Vers de nouveaux modes de régulation en matière de jeux d'argent et de hasard ». Les organisateurs souhaitent adresser ici leurs plus vifs remerciements à l'ensemble des partenaires de l'opération et notamment aux éditions Lextenso/LGDJ, et la collection Droit et Économie dirigée par Madame le Professeur Marie-Anne Frison-Roche, pour avoir apporté leur soutien à cette manifestation et à la publication des actes du colloque.



université
BORDEAUX

université
BORDEAUX

ILD
Institut Léon Duguit

université
BORDEAUX

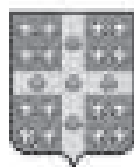


RÉGION
Nouvelle-
Aquitaine



AGENCE
UNIVERSITAIRE
DE LA FRANCOPHONIE

Bureau Europe de l'Ouest
Pôle de développement



UNIVERSITÉ
LAVAL

Faculté de droit



CÉDÉ
CENTRE D'ÉTUDES
EN DROIT ÉCONOMIQUE



arjel

Autorité de régulation
des jeux en ligne

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE



Sommaire

Cadrage scientifique	9
Propos introductifs	13

PREMIÈRE PARTIE

VERS UNE DÉFINITION/REDÉFINITION DE LA RÉGULATION

Introduction aux réflexions sur la notion de la régulation	17
Le concept de régulation en droit	21
Modèles et perspectives de la régulation des jeux d'argent et de hasard	39

DEUXIÈME PARTIE

LES BILANS NORMATIFS

Titre 1. Bilan législatif national	53
La régulation des jeux d'argent et de hasard : des circonstances de 2010 aux nécessités d'un monde numérique	55
Un bilan national justifiant une réforme ambitieuse des régimes juridiques	65
Titre 2. Bilan à l'extérieur des frontières nationales	81
La nécessaire reconnaissance d'un ordre public européen et la prise en compte d'une régulation dynamique en matière de jeux d'argent	83
La régulation des jeux au Québec.....	95
Le jeu public en Italie	105

TROISIÈME PARTIE
L'ANALYSE FONCTIONNELLE DE LA RÉGULATION
APPLIQUÉE AUX JEUX

Titre 1. Régulation et économie des jeux	117
Régulation et économie des jeux – Le cas particulier de la Belgique	119
Les enjeux économiques et de régulation du marché des jeux d'argent et de hasard au Québec et en Ontario (Canada)	125
La relation entre la régulation et la performance organisationnelle ..	133
La régulation du secteur des jeux entre Charybde et Scylla	141
Titre 2. Régulation et santé publique	153
Réseau traditionnel et jeu en ligne : pour une harmonisation de la réglementation	155
Comment prévenir le jeu excessif sur Internet ? Focus sur les modérateurs de jeux en ligne	161
Pratique excessive des jeux de hasard et d'argent : Quel est le problème ?... et comment réduire les dommages	171
Régulation des jeux et santé publique : le mobile de Calder	177
Titre 3. Régulation des jeux 2.0 et paris sportifs	195
Réguler les paris sportifs modernes : quel équilibre entre demande, attractivité de l'offre et maîtrise des risques ?	197
Les enjeux des paris sportifs et jeux 2.0 – Le point de vue du SCCJ ..	213
Les hypothèses de rapprochement des législations nationales européennes	219
Titre 4. Propositions de réforme	231
Bilan et perspectives de la régulation des jeux d'argent et de hasard – Le point de vue du PMU	233
Vers un nouveau modèle de régulation des jeux d'argent et de hasard en France ?	239
Pour une régulation nationale globale et indépendante	241
Régulation des jeux : maintenir l'équilibre entre les différents objectifs fixés par la loi	247
Propos conclusifs	253
Décider aujourd'hui de la régulation des jeux pour qu'ils aient un avenir	255
Table des matières	273

Cadrage scientifique

Au cours de l'année 2013, l'Université de Bordeaux et son laboratoire l'Institut Léon Duguit ont organisé un colloque sur « État et jeux d'argent et de hasard : les jeux sont-ils faits ? ». Cette manifestation, en réunissant les spécialistes universitaires, institutionnels et professionnels des jeux d'argent et de hasard, avait permis d'établir un premier bilan législatif et réglementaire pour ce secteur économique.

Dans le prolongement de cette manifestation scientifique, l'Université de Bordeaux a souhaité élargir l'analyse en s'intéressant à la question fondamentale de la régulation appliquée aux jeux d'argent et de hasard. L'Institut Léon Duguit et le Forum Montesquieu ont organisé un colloque sur la question les 17 et 18 novembre 2016. L'ambition poursuivie était de réunir tous les spécialistes, qu'ils soient chercheurs universitaires, représentants institutionnels (autorités de régulation, de la concurrence...), professionnels concernés sur le territoire national (opérateurs, consultants), mais aussi les opérateurs et représentants des autorités de régulation étrangères.

En se fondant sur leurs expériences de recherches et/ou professionnelles ainsi que leurs diverses réflexions, l'objectif a été ainsi de tenter d'apporter des réponses aux préoccupations des acteurs concernés. Ces dernières se concentrent aujourd'hui sur les réformes qui sont en cours d'élaboration et qui ambitionnent de répondre aux carences de celles déjà intervenues (en particulier par l'ouverture à la concurrence des jeux en ligne par la loi du 12 mai 2010) tout en modifiant l'offre des jeux. Mais ce colloque ambitionnait aussi de dépasser ce cadre pour permettre une/des réflexion(s) sur l'ensemble des problématiques soulevées par le sujet de la régulation appliquée aux jeux d'argent et de hasard. La première question posée semble ainsi être celle d'une définition, ou plus exactement du besoin d'une nouvelle définition de la régulation appliquée aux jeux d'argent et de hasard. De ce point de vue, un bilan législatif et réglementaire, aussi bien national que comparé, semble démontrer qu'il existe encore différents problèmes auxquels il convient de remédier. Ces derniers apparaissent comme autant de défis à relever pour donner à la régulation, appliquée au secteur marchand des jeux d'argent et de hasard, sa dimension post moderne du

xxi^e siècle. Deux enjeux contemporains, en sus de la dimension économique des jeux, en témoignent : les considérations de santé publique et celles relatives aux jeux d'argent sur internet (jeux 2.0) en lien avec les paris sportifs. Les besoins sont nombreux en la matière et les réponses apportées à ce jour ne constituent que les prémices d'une nouvelle forme de régulation.

Ce colloque a ainsi conduit les intervenants à formuler des propositions afin d'envisager plus globalement une/de nouvelle(s) forme(s) de régulation en matière de jeux d'argent et de hasard qui reposera(en)t à la fois sur une forme de subsidiarité active, mais aussi à partir de ce qu'il convient d'appeler l'inter-régulation. Le premier cadre de l'analyse contextuelle (qui fut en son temps l'objet du premier colloque de 2013 organisé à l'Université de Bordeaux) est donc dépassé pour proposer une étude plus prospective des caractéristiques de cette régulation, et ce, avant de nouvelles réformes législatives et réglementaires à venir.

Sous son angle postmoderne, la régulation constitue effectivement un champ de recherches en pleine mutation qui révèle des problématiques tant en matière de définition que de modalités de mise en œuvre ou d'encadrement de ses conséquences. Son application aux jeux d'argent et de hasard en témoigne. Il apparaît cependant que le champ de recherches peut être aussi élargi pour s'intéresser à l'ensemble des secteurs économiques concernés. C'est pourquoi les organisateurs du colloque, pour étudier cette question majeure dans les relations entre la sphère publique et les opérateurs privés, tenteront de développer quatre actions dans le prolongement de ce colloque : la recherche ; la valorisation de la recherche et du savoir ; la diffusion du savoir ; l'internationalisation du savoir. Ce projet, structuré autour d'un comité de pilotage et scientifique, devrait permettre de créer des synergies entre le monde universitaire et les secteurs professionnels en vue de développer de nombreuses opérations (séminaires, conférences, travaux de recherches, accueil d'experts et de professionnels, attribution de bourses ou prix, partenariats internationaux...) ayant vocation à prolonger les réflexions relatives à la régulation des jeux qui ont été initiées lors de ce colloque.

*

* *

In 2013, the University of Bordeaux and the Léon Duit Institute organized a symposium on « *State and gambling: is the die cast?* ». While gathering academics, institutional representatives and gambling professionals, this event enabled to draw a first legislative and regulatory overview of this economic sector.

Pursuant to this scientific event, the University of Bordeaux now wishes to widen the analysis with a focus on the fundamental question of gambling regulation. To this end, Léon Duguit Institute and Forum Montesquieu organized a new symposium in Bordeaux on 17 and 18 November 2016.

The aim is to gather together all experts, whether academics (namely from the University of Bordeaux), institutional representatives (regulatory authorities, competition authorities...), relevant national professionals (operators, consultants) but also foreign regulatory authorities and operators' representatives.

On the basis of their research and/or professional experiences and various reflections, the objective is to attempt answering the concerns of the relevant actors. Those concerns nowadays focus on the current ongoing reforms which aim at compensating the deficiencies of the previously implemented ones (namely the opening up to competition of the online gambling by Law n° 2010-476 of 12 May 2010) while modifying the gambling offer.

But this symposium also pursues collective thinking on the issues raised by gambling regulation. The first question raised seems to be the definition, or more precisely the need for a new definition of gambling regulation. From this point of view, a national and comparative legislative and regulatory overview tends to demonstrate that several difficulties still need to be dealt with. Those difficulties are challenges to address in order to give regulation of the economic activity which is gambling a 21st century postmodern dimension. Beyond gambling economical nature, the contemporary considerations of public health and online sports betting illustrate this. Needs are numerous and the answers given today are only the foundations of a new form of regulation.

This symposium should thus lead the participants to formulate proposals in order to consider more globally one or several new gambling regulation forms which would be grounded on both active subsidiarity and "interrégulation".

Beyond the contextual analysis (which was the topic of the first seminar held in 2013), what is proposed is a prospective study of the regulation characteristics before legislative and regulatory reforms to come.

In the light of those elements, the University of Bordeaux, via the Léon Duguit Institute and Forum Montesquieu, wish to give an ambitious positioning to this scientific event, aiming at rethinking the regulation in this economic sector.

In the course of its research missions, Léon Duguit Institute and Forum Montesquieu wishes to provide answers to the general interest need linked to the issue of regulation. From a postmodern perspective, regulation is constitutive of a research field in mutation which raises issues both in terms of definition, implementation and consequences. Regulation applied

to gambling is a topic example. The research field may also be extended to all relevant economic sectors.

Bordeaux University therefore wishes to present 4 actions which will follow this seminar in order to study the key issue of the relationship between the public sphere and private operators: research; knowledge and research valuation; knowledge dissemination; knowledge internationalization. Organized around a scientific pilot committee, this project shall enable to create synergies between the academic world and professional sectors in order to develop several actions (workshops, conferences, research works, hosting of professionals and experts, scholarships and prizes awards, international partnerships, etc....) aiming at following up the reflections on regulation initiated in the course of this symposium.

Propos introductifs

Le présent ouvrage reprend certaines interventions d'universitaires et de professionnels du secteur des jeux d'argent et de hasard, en France ou à l'étranger, qui ont été exprimées lors du colloque, organisé par l'Université de Bordeaux les 17 et 18 novembre 2016, portant sur le thème « Régulation et Jeux – Vers de nouveaux modes de régulation matière de jeux d'argent et de hasard ».

Le nombre d'intervenants de ce colloque international (France, Belgique, Suisse, Italie, Portugal, Royaume-Uni, Canada, Danemark, Maroc) n'a pas permis de retracer ici l'ensemble des contributions. Pour autant, cet ouvrage tente de présenter la substantifique moelle des nombreuses problématiques identifiées par les participants et les propositions qu'ils ont pu formuler à cette occasion. Celles-ci dessinent les contours d'une réforme en devenir.

Il apparaît effectivement que ce secteur économique se trouve aujourd'hui à un carrefour lorsqu'est étudiée la régulation qui y est mise en œuvre par la personne publique. Il serait d'ailleurs plus juste sur un plan scientifique d'évoquer non pas « une régulation des jeux d'argent et de hasard », mais « des formes multiples de régulation » appliquées à ce secteur économique. Car voilà la problématique essentielle du droit public des jeux d'argent et de hasard en ce début du *xxi*^e siècle. Le rapport de la Cour des comptes, réalisé à la demande de la représentation nationale et rendu public le 17 octobre 2016, s'en est largement fait l'écho. Répertoriant près d'une dizaine d'administrations compétentes pour l'ensemble des formes de jeux d'argent (casinos, paris sportifs, poker en ligne, courses de chevaux, loto, tickets de grattage, cercles), la Cour a réalisé une synthèse de la situation. Cette situation explique d'ailleurs que le Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques en ait fait de même, après avoir réalisé de nombreuses auditions, en déposant un rapport d'information (n° 4456) le 8 février 2017, puis un rapport de suivi dès le mois de décembre 2017¹.

1. Pour une analyse des documents, v. J.-B. VILA, « Vers une refonte des modes de régulation des jeux d'argent et de hasard », *AJDA* 2017, p. 1155.

Trois points centraux permettraient, selon ces documents, de repenser les modalités de la régulation appliquée aux jeux d'argent et de hasard en France : la fusion des autorités administratives compétentes autour d'une autorité de régulation unique ; la refonte de la fiscalité appliquée aux différentes formes de jeux d'argent et de hasard ; une révision des procédés de régulation. Pour les mettre en œuvre, différentes propositions ont été formulées par les membres du CEC de l'Assemblée nationale.

Ces travaux représentent un premier état des lieux depuis l'entrée en vigueur de la loi du 12 mai 2010 (n° 2010-476 : *JO* 13 mai 2010, p. 8881)². Ils montrent que, contrairement aux apparences (plusieurs années de silence depuis l'entrée en vigueur de la réforme de 2010), « le législateur se préoccupe à toute époque et dans tous les pays de la situation juridique des jeux »³. Mais les réflexions ainsi menées méritent d'être éprouvées, analysées et éventuellement contredites sur certains points. C'est ce à quoi les universitaires et professionnels du secteur des jeux d'argent et de hasard se sont employés durant ces deux jours de colloque. Le bilan des régimes juridiques, l'essor de la coopération internationale, les méthodes employées dans d'autres pays, les défis de certains supports de jeux, les questions de société qui résultent de cette activité, les enjeux économiques spécifiques à chaque secteur, la mobilisation des différents acteurs de l'administration, la prise en compte du jeu problématique, l'articulation des différentes administrations... Voilà autant de sujets qui ont été traités dans les analyses et présentés aux auditeurs par les intervenants. L'ambition du présent ouvrage est de les retranscrire aussi fidèlement que possible pour que le lecteur puisse y trouver (s'il n'était pas présent) ou y retrouver (dans le cas contraire) les réflexions passionnantes menées par ces spécialistes de la question. À charge pour chacun d'entre nous d'imaginer ou de repenser les modes de régulation appliqués aux jeux d'argent et de hasard.

Bordeaux, le 15 janvier 2018

Jean-Baptiste VILA

2. V. D. ALLAND, « Droit de l'Union européenne et droit français des jeux d'argent et de hasard en ligne », *AJDA* 2010, p. 1970.

3. M.-C. ROUAULT, « Les jeux de hasard, un service public atypique », in *Mélanges en l'honneur du Professeur P. Sandevioir, Service public, services publics*, Dalloz, 2000, p. 76.