Jeux d'argent et de hasard en ligne dans le marché intérieur

2012/2322(INI) - 23/10/2012 - Document de base non législatif

OBJECTIF : présentation d'une stratégie d'ensemble en vue de la création d'un cadre européen global pour les jeux de hasard en ligne.

CONTEXTE : les jeux de hasard en ligne sont une activité de service en plein essor dans l'UE, affichant un taux de croissance annuel proche de 15% et un chiffre d'affaires annuel estimé de 13 milliards EUR pour 2015, contre 9,3 milliards EUR en 2011, ce qui représente un taux de croissance total de près de 40%. Selon les estimations en outre, quelque 6,84 millions de consommateurs européens joueraient à des jeux de hasard en ligne.

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. C'est la raison pour laquelle, à la suite du Livre vert de 2011 sur les jeux d'argent et de hasard en ligne dans le marché intérieur et de la résolution du Parlement européen portant sur le même thème, la Commission 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.

CONTENU : la communication précise que 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. C'est pourquoi, la Commission propose un ensemble d'initiatives et de mesures adaptées portant sur différents aspects, afin d'apporter une plus grande clarté juridique et 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 5 grandes priorités définies ci-après :

1) **conformité des cadres réglementaires nationaux au droit de l'UE** : 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). Celle-ci a confirmé que les règles nationales interdisant la prestation de services de jeux de hasard autorisés dans d'autres États membres étaient 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. Ces règles **restreignent également la liberté des prestataires** établis dans d'autres États membres de fournir des services de jeux de hasard. La communication précise en outre que les règles nationales sont principalement centrées 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 cependant 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. Dans la foulée, la Commission a engagé des **procédures d'infraction** contre un nombre non négligeable d'États membres. Elle indique qu'accélérera, dans le cadre des procédures d'infraction et des plaintes pendantes, la réalisation de son examen des dispositions nationales et prendra des mesures pour assurer le respect de la législation.

2) **amélioration de la coopération administrative et du respect concret des règles** : le 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. 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. Dans ce contexte, la Commission entend :

- favoriser la coopération administrative entre autorités de réglementation du secteur ;
- renforcer l'échange d'informations et de bonnes pratiques sur les mesures de mise en application et étudier 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,
- clarifier les procédures de «notification et d'action» relatives aux contenus non autorisés hébergés dans l'UE par des intermédiaires en ligne,
- établir un dialogue avec les pays tiers sur les questions de réglementation.

Les États membres sont également 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.

3) **protection des consommateurs et des citoyens, des mineurs et des groupes vulnérables** : des mesures appropriées doivent être prises dans l'UE pour: i) détourner les consommateurs des offres non réglementées et potentiellement nocives, ii) empêcher les mineurs d'avoir accès à des services de jeux de hasard, non sans rappeler que la protection des mineurs constitue une priorité, ne serait-ce que parce qu'en Europe, 75% des 6-17 ans utilisent Internet, iii) protéger les autres groupes vulnérables et iv) prévenir l'apparition de troubles associés aux jeux de hasard sachant 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. La communication précise par ailleurs que des pratiques publicitaires responsables sont indispensables pour que les citoyens soient conscients que:

- des limites d'âge sont en vigueur,

- les jeux de hasard peuvent être nocifs lorsqu'ils ne sont pas pratiqués de manière responsable,

- les risques peuvent être d'ordre financier, social ou sanitaire.

La Commission adoptera dès lors des **recommandations pour la protection des consommateurs** de jeux de hasard en ligne. Ces recommandations incluront 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'auto-restriction (limites de temps ou financières, interdiction volontaire de jeu), ainsi qu'une assistance aux utilisateurs et un traitement efficace des plaintes. La Commission adoptera en outre en 2013 des **recommandations pour la publicité responsable pour les jeux de hasard en ligne**, 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.

La Commission est décidée entre autre à :

- soutenir l'évaluation comparative et l'expérimentation d'outils de contrôle parental grâce au programme pour un Internet plus sûr et au mécanisme pour l'interconnexion en Europe,

- évaluer 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 ADB.

Les États membres sont également 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.

4) prévention de la fraude et du 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 servir à blanchir des capitaux provenant d'activités illégales. Ces infractions pénales sont souvent commises de manière transfrontière et relèvent de la criminalité organisée. Dans ce contexte, 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,

- étudiera en 2013 la possibilité d'introduire une norme de l'UE pour les équipements de jeux de hasard, notamment les logiciels.

5) préservation de l'intégrité du sport et lutte contre le trucage des matchs : le trucage 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. C'est pourquoi, la Commission a l'intention d'élaborer une **recommandation sur les mesures de lutte contre le trucage des matchs** en vue de :

- promouvoir un meilleur échange des bonnes pratiques en matière de prévention du trucage des matchs lié à des paris, notamment via des initiatives de sensibilisation et de formation des acteurs du monde du sport,

- assurer le signalement mutuel et le suivi des activités suspectes par les organismes sportifs, les prestataires et les autorités de réglementation, notamment par l'établissement de statistiques fiables sur l'ampleur du phénomène,

- 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,

- mettre en place des lignes téléphoniques spéciales ainsi que d'autres mécanismes de signalement ou de dénonciation des dysfonctionnements.

La Commission a également l'intention de :

- participer aux travaux du Conseil de l'Europe sur une éventuelle convention contre la manipulation des résultats sportifs,

- favoriser la coopération et le dialogue internationaux dans le cadre de la lutte contre le trucage de matchs.

Les États membres sont en outre invités à:

- créer des points de contact nationaux qui rassembleront 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,

- étudier un financement durable des mesures en faveur de l'intégrité du sport.

Enfin, la Commission indique qu'elle publiera un rapport sur les progrès accomplis dans le cadre de la mise en œuvre de la présente communication dans un délai de 2 ans à compter de son adoption. Dans ce rapport, elle déterminera si les actions, telles qu'elles ont été 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.