FONDATION BORDEAUX UNIVERSITÉ

CHAIRE
REGULATION DES JEUX

CHRONIQUE

N°2 / Juillet 2020

DE L'AUTORITÉ DE RÉGULATION DES JEUX EN LIGNE (ARJEL) À L'AUTORITÉ NATIONALE DES JEUX (ANJ)

DIRECTION SCIENTIFIQUE :

Aude ROUYERE, Professeur de droit public

Sébastien MARTIN, Maître de conférences en droit public,

Jean-Baptiste VILA, Maître de conférences, HDR en droit public

MÉCÈNES :

FONDATION BORDEAUX UNIVERSITÉ
166 cours de l'Argonne - 33000 Bordeaux – France
T 33 (0)5 64 31 14 75
fondation.univ-bordeaux.fr

avec le concours de M. Clément Frezet
Titulaire du Master 2 Droit public fondamental
Université de Bordeaux

ÉDITORIAL

Isabelle FALQUE-PIERROTIN

Comme cette chronique le mentionne en introduction, l'ANJ n'est pas une « ARJEL bis », mais bien un régulateur nouveau qui va progressivement s'installer et apprivoiser ses nouveaux pouvoirs pour donner au jeu d'argent en France une cohérence globale alors que la régulation était jusqu'alors fragmentée.

La charge de la régulation ne doit cependant pas être concentrée sur le seul régulateur mais elle doit être répartie sur l'ensemble des acteurs, sous le contrôle du régulateur, qui articule son action autour de l'accompagnement à la mise en conformité et du contrôle. L'ANJ doit pouvoir apporter de la valeur, aux opérateurs et aux joueurs, en mettant en œuvre une boîte à outil complète qui comprend des actions préventives, prescriptives, de contrôle, voire de sanction si nécessaire ; le tout, dans un continuum, au service d'un marché durable du jeu d'argent, suscitant la confiance des joueurs.

Cette démarche est dans l'intérêt de tous, au service de tous. Elle vise également, comme la loi nous y oblige, à veiller à l'équilibre entre les différentes filières de jeu. Cette dimension nouvelle de la régulation doit être approfondie et la Chaire pourrait utilement enrichir notre réflexion en la matière.

Le jeu d'argent est un loisir clé des français. Il revient à l'ANJ de bâtir un régulateur crédible, utile, ouvert sur tous les univers de jeux. Et protégeant les joueurs. Son collège s'est déjà réuni plusieurs fois depuis sa mise en place mi-juin et ses équipes sont à l'œuvre pour relever ces nouveaux défis.

ÉTUDE

Le domaine des jeux d'argent et de hasard connait d'importantes évolutions. Près de dix ans après la fameuse loi n° 2010-476 du 12 mai 2010 relative à l'ouverture à la concurrence et à la régulation du secteur des jeux d'argent et de hasard en ligne, projet « novateur » visant à procéder à l'ouverture à la concurrence des paris sportifs et hippiques et des pokers en ligne et organiser la régulation de ce secteur[1], l'ordonnance n° 2019-1015 du 2 octobre 2019 réformant la régulation des jeux d'argent et de hasard marque une nouvelle étape. Prise sur le fondement de l'habilitation donnée au gouvernement en application de l'article 137 de la loi n° 2019-486 du 22 mai 2019, dite loi Pacte, cette ordonnance a pour ambition de « clarifier l'organisation de la régulation des jeux d'argent et de hasard, afin de la rendre plus efficace »[2]. Comme le précise Gérald Darmanin dans l'exposé des motifs du projet de loi de ratification de cette ordonnance (jusqu'alors déposé mais non ratifié), celle-ci contient trois versants : elle précise et enrichit les dispositions applicables au secteur des jeux d'argent et de hasard contenues dans le code de la sécurité intérieure[3] ; elle définit les modalités du contrôle étroit de l'État sur La Française des jeux et elle met en place une Autorité nationale des jeux (ANJ), autorité administrative indépendante, ayant pour mission de surveiller et de réguler le secteur des jeux d'argent et de hasard. Cette nouvelle entité, dont les prochaines lignes ont pour objet de décrire ses principales caractéristiques, est censée devenir « l'acteur principal de la régulation des jeux d'argent et de hasard en France » et se voit pour cela « dotée de pouvoirs renforcés, sur un périmètre de compétences élargi »[4].

[1] Par M. Jean François Lamour, *Rapport fait au nom de la Commission des finances, de l'économie et du contrôle budgétaire sur le projet de loi relatif à l'ouverture à la concurrence et à la régulation du secteur des jeux d'argent et de hasard en ligne*, n° 1549, enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 22 juillet 2009.

[2] Compte rendu conseil des ministres, 2 octobre 2019.

[3] Elle réaffirme notamment le principe de prohibition, confirme les objectifs de la politique de l'Etat dans le secteur, encadre la communication commerciale, clarifie ou renforce les sanctions administratives et pénale.

[4] Compte rendu conseil des ministres, 2 octobre 2019.

FONDATION BORDEAUX UNIVERSITÉ
166 cours de l'Argonne - 33000 Bordeaux - FRANCE
T 33 (0)5 64 31 14 75
fondation.univ-bordeaux.fr

L'ANJ vient finalement remettre au goût du jour la proposition de l'Inspection générale des finances (IGF) de créer « une autorité administrative indépendante de régulation et de surveillance des jeux d'argent et de hasard dotée d'une compétente générale sur les jeux en ligne, les jeux sous droits exclusifs de la FDJ et du PMU, et d'une compétence limitée à la lutte contre l'addiction et contre le blanchiment de capitaux pour les casinos et clubs de jeux »[5]. L'ANJ s'inscrit donc à la fois dans la continuité mais également dans la rupture car, comme a pu l'exprimer Isabelle Falque-Pierrotin, fraichement nommée présidente de cette nouvelle autorité, si l'ANJ « s'inscrit dans la continuité de l'ARJEL, elle n'est pas une ARJEL élargie. C'est un projet nouveau qui nécessite de changer d'échelle et de repenser la régulation »[6]. Le périmètre de régulation est multiplié par sept pour atteindre 78% du produit brut des jeux[7].

Venant parachever ces dernières évolutions législatives et afin de permettre la mise en œuvre effective de cette nouvelle autorité de régulation, un décret n°2020-199 du 4 mars 2020 relatif à l'organisation et au fonctionnement de l'Autorité nationale des jeux vient d'être publié et le règlement intérieur de l'Autorité nationale des jeux vient d'être adopté par une décision n°2020-010 du 23 juin 2020. Plus récemment encore, l'ANJ vient de prendre une décision n°2020-P-007 du 1er juillet 2020 relative à l'organisation des services de l'Autorité nationale des jeux, qui porte en particulier sur les différentes directions qu'elle comprend.

Sur le plan juridique, si l'on regarde en détail la loi n°2010-476 du 12 mai 2010 relative à l'ouverture à la concurrence et à la régulation du secteur des jeux d'argent et de hasard en ligne nouvellement rédigée, ainsi que le décret d'application du même jour, on observe d'une part un élargissement du champ d'action (1) et d'autre part un renforcement des pouvoirs (2) de la nouvelle autorité de régulation. Ces deux évolutions ont également conduit à un réétudier les aspects organisationnels de cette nouvelle autorité (3).

Un élargissement du champ d'action de la nouvelle autorité de régulation

Concernant le périmètre de l'ANJ, on observe qu'il est plus étendu que ne l'était auparavant celui de l'ARJEL. Alors que cette dernière veillait au respect des objectifs de la politique des jeux et des paris en ligne soumis à agrément, la nouvelle autorité veille au respect des objectifs de la politique des jeux pour les jeux et paris sous droits exclusifs, les jeux et paris en ligne soumis à agrément et, à l'exception de deux d'entre eux, pour les jeux des casinos et des clubs de jeu.

Ces objectifs, au nombre de quatre, figurent depuis l'ordonnance du 2 octobre 2019 à l'article L.320-3 du code de la sécurité intérieur : il s'agit de prévenir le jeu excessif ou pathologique et protéger les mineurs ; assurer l'intégrité, la fiabilité et la transparence des opérations de jeu ; prévenir les activités frauduleuses ou criminelles ainsi que le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme ; veiller à l'exploitation équilibrée des différents types de jeu afin d'éviter toute déstabilisation économique des filières concernées.

Ainsi, l'ANJ exerce la surveillance des opérations de jeu ou de pari en ligne mais également celle des opérations des jeux d'argent et de hasard sous droits exclusifs exploités en point de vente ou en ligne. Aussi,

[5] Olivier Le Gall, Olivier Japiot, Hadrien Haddak, *Évolution de la régulation du secteur des jeux d'argent et de hasard en lien avec le projet d'ouverture du capital de La Française des jeux à des investisseurs privés*, Septembre 2018. La réforme n'a laissé à l'ANJ, dans le cadre de la régulation des casinos terrestres, que la lutte contre l'addiction et l'équilibre des filières. Les autres aspects sont restés dans le champ de compétence du ministère de l'Intérieur.

[6] Isabelle Falque-Pierrotin, Audition devant la Commission des finances du Sénat, 3 juin 2020.

[7] Isabelle Falque-Pierrotin, Interview BFM Business, 29 juin 2020.

FONDATION BORDEAUX UNIVERSITÉ
166 cours de l'Argonne - 33000 Bordeaux - FRANCE
T 33 (0)5 64 31 14 75
fondation.univ-bordeaux.fr

elle ne participe plus uniquement, outre la lutte contre la fraude, à la lutte contre les sites illégaux mais, plus largement, à la lutte contre les offres illégales de jeu.

On observe que, nonobstant la volonté d'unifier et d'harmoniser la régulation, un certain éparpillement persiste puisque certaines compétences ministérielles sont maintenues. On notera ainsi que le ministre de l'intérieur conserve de nombreux pouvoirs en ce qui concerne la régulation des casinos et des clubs de jeux. Cette dualité dans la régulation des casinos risque d'être source d'enchevêtrement et pourra déboucher sur des difficultés d'articulation, comme c'était le cas avec la régulation antérieure.

Un renforcement des pouvoirs de la nouvelle autorité de régulation

Cette extension du périmètre se traduit corrélativement par un accroissement des pouvoirs de l'ANJ. Cela se manifeste avant, pendant et après l'exercice par les opérateurs de jeux de leurs activités.

» Une régulation ex ante étendue : la délivrance d'autorisations préalables

L'ANJ se voit confiée un contrôle préalable de certaines activités de jeux, exerçant ainsi une régulation en amont. Cela se traduit par la délivrance d'autorisations préalables à l'exploitation de certains jeux. Ces autorisations peuvent être de deux types et concernent deux secteurs du domaine des jeux d'argent et de hasard : les jeux en ligne et les jeux sous droits exclusifs (c'est-à-dire aujourd'hui la Française des Jeux (FDJ) et le Pari Mutuel Urbain (PMU)).

S'agissant du premier segment de jeux, comme la loi du 12 mai 2010 dans sa version initiale le prévoyait déjà pour l'ARJEL, l'ANJ peut délivrer un agrément aux opérateurs de jeux ou de paris en ligne. Son contrôle est alors basé sur une demande dont les éléments constitutifs sont établis par un cahier des charges approuvé par différents ministres, sur proposition de l'autorité de régulation. Les autorités administratives qui élaborent ce cahier des charges ont une lourde mission puisque ce cahier des charges va déterminer la délivrance de l'autorisation à l'opérateur et son contrôle ultérieur lors de l'exercice de son activité de jeux par l'opérateur. L'ANJ exerce également un contrôle *a priori* sur l'offre de jeux des opérateurs à l'occasion de l'homologation des logiciels utilisés pour la proposer.

Concernant le second segment de jeux, qui est un champ de régulation nouveau pour l'autorité indépendante récemment créée, l'exploitation des jeux est soumise à la délivrance d'une autorisation. Celle-ci s'effectue à la suite de l'étude, par l'ANJ, du dossier soumis par l'opérateur pour chaque nouveau jeu. Il est important de noter que cette fois-ci, c'est cette même autorité qui définit le contenu des dossiers de demande individuelle d'autorisation. L'ANJ bénéficie alors d'un large contrôle sur le secteur et d'une connaissance approfondie des opérateurs.
De manière assez innovante et toujours pour les opérateurs sous droits exclusifs, l'ordonnance du 2 octobre 2019 est venue ajouter une nouvelle compétence à l'ANJ qui peut délivrer des formes d'« autorisation expérimentale » pour un opérateur titulaire de droits exclusifs afin qu'il exploite un nouveau jeu. Cette démarche s'inscrit dans le respect des conseils prodigués par la récente étude du Conseil d'Etat[8] puisqu'il est prévu un cadre méthodologique rigoureux : objet et durée limités, le cas échéant sur une partie du territoire seulement, finalité déterminée (il s'agit notamment d'apprécier les garanties que l'opérateur présente en matière de préservation de l'ordre public et de respect des objectifs mentionnés à l'article L. 320-3 du code de la sécurité intérieure),

[8] Conseil d'Etat, *Les expérimentations : comment innover dans la conduite des politiques publiques ?*, Les études du Conseil d'Etat, La Documentation française.

FONDATION BORDEAUX UNIVERSITÉ
166 cours de l'Argonne - 33000 Bordeaux - FRANCE
T 33 (0)5 64 31 14 75
fondation.univ-bordeaux.fr

obligation d'effectuer une évaluation au terme de l'expérimentation.

En revanche, les casinos municipaux et les clubs de jeux demeurent soumis à un agrément ministériel et ne relèvent ainsi pas, pour ce qui concerne la régulation ex ante, du contrôle de l'ANJ. On constate dès lors que malgré la volonté d'unifier et d'harmoniser la régulation du secteur des jeux, l'éclatement demeure encore.

» Une régulation continue : le contrôle et la surveillance de certains opérateurs

La mission sans doute première de l'autorité de régulation est, rappelons-le, de veiller à ce que les objectifs de la réglementation des jeux, rappelés dans le code de la sécurité intérieure, soient respectés par les opérateurs soumis à sa surveillance. Elle exerce à ce titre une mission de surveillance des opérations de jeux dans le domaine des jeux et paris sous droits exclusifs et pour les jeux et paris en ligne sous agrément. Elle bénéficie pour se faire d'un ensemble de prérogatives qui lui permet de s'assurer, régulièrement, de la bonne régulation du secteur. L'article 34 de la loi du 12 mai 2010 tel que modifié par l'ordonnance du 2 octobre 2019 énumère un ensemble d'éléments venant prouver qu'au-delà du contrôle effectué en amont, l'Autorité exerce un regard fréquent et régulier sur le secteur.

Cela se constate à travers notamment un large pouvoir d'approbation. Ainsi, les opérateurs titulaires de droits exclusifs et les opérateurs de jeux ou de paris en ligne agréés soumettent chaque année à l'approbation de l'ANJ, un document présentant leur stratégie promotionnelle sur tout support. L'Autorité peut même, par une décision motivée, limiter les offres commerciales comportant une gratification financière des joueurs. Les opérateurs soumettent également chaque année à l'approbation de l'Autorité leur plan d'actions en matière de lutte contre la fraude et contre le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme. Par ailleurs, les casinos et clubs de jeux soumettent chaque année à l'approbation de l'Autorité leur plan d'actions en vue de prévenir le jeu excessif et le jeu des mineurs et de favoriser une pratique raisonnable du jeu. Concernant plus spécifiquement les opérateurs titulaires de droits exclusifs, ceux-ci soumettent chaque année à l'approbation de l'ANJ leur programme des jeux et paris. Le régulateur est également compétent pour homologuer les règlements des jeux autorisés par ces opérateurs.
Ce qui est important, c'est que tous ces moments d'approbation sont aussi des moments d'évaluation où l'autorité contrôle et dresse un bilan sur les actions déjà menées, inscrivant ainsi son action sur le moyen et long terme.

L'Autorité fixe aussi, comme cela existait avant l'ordonnance du 2 octobre 2019, les caractéristiques techniques des plates-formes et des logiciels de jeux et de paris en ligne des opérateurs soumis à un régime d'agrément et des opérateurs titulaires de droits exclusifs et en évalue périodiquement le niveau de sécurité. Elle homologue, en vue notamment de s'assurer de leur conformité aux règlements de jeux et paris concernés, les logiciels de jeux et de paris utilisés par les opérateurs.

C'est grâce à toutes ces données qui lui sont fournies et à son implication dans la détermination du cadre juridique des opérateurs de jeux que l'ANJ peut exercer un contrôle et une surveillance efficace du secteur. Mais au-delà de ces remontées d'informations périodiques et qui permettent des contrôles réguliers, l'ANJ peut pratiquer des contrôles à tout moment sur pièces et sur place. La législation indique très clairement que des enquêtes administratives nécessaires au contrôle du respect de leurs obligations par les opérateurs de jeux ou de paris en ligne et les opérateurs titulaires de droits exclusifs peuvent être opérées, dans le cadre du contrôle permanent qui revient à l'ANJ. Les agents assermentés à cet effet peuvent demander aux opérateurs tout renseignement, se faire communiquer tout document utile et le cas échéant accéder aux locaux utilisés. Ces enquêtes administratives, qui reposent donc sur un large éventail d'outils, donnent lieu à l'établissement d'un procès-verbal. Cette combinaison complémentaire entre

FONDATION BORDEAUX UNIVERSITÉ
166 cours de l'Argonne - 33000 Bordeaux - FRANCE
T 33 (0)5 64 31 14 75
fondation.univ-bordeaux.fr

l'émission d'informations par les opérateurs auprès du régulateur et la possibilité pour ce dernier de venir s'immiscer, spontanément, afin de vérifier la pratique des opérateurs ouvre sans doute un puissant modèle de régulation.

» Une régulation ex post renforcée mais complexifiée : l'édiction des sanctions

Là encore, l'élargissement des compétences de la nouvelle autorité indépendante a conduit à un renforcement de ses pouvoirs, et en l'occurrence des sanctions qu'elle peut prononcer. Outre les sanctions prononcées dans le cadre de la lutte contre le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme, lesquelles relèvent de la Commission nationale des sanctions, l'ANJ peut prononcer, par le biais de la commission indépendante spécialement dédiée à cette activité, des sanctions à l'encontre des opérateurs de jeux ou de paris en ligne ou des opérateurs titulaires de droits exclusifs. Lorsque le titulaire d'un agrément (pour le cas des jeux en ligne) ou d'une autorisation (pour le cas des droits exclusifs) manque à ses obligations législatives ou réglementaires ou méconnait une prescription qu'il lui a été adressée, le collège de l'ANJ peut alors décider de l'ouverture d'une procédure de sanction. L'article 12 de l'ordonnance du 2 octobre 2019 prévoit même que le collège peut décider l'ouverture d'une procédure de sanction à l'encontre d'un casino ou d'un club de jeu, dans l'hypothèse où ceux-ci méconnaissent leurs obligations en matière de prévention du jeu excessif ou pathologique.

Il est remarquable que les sanctions que cette commission peut prononcer varient suivant la qualité de ceux qu'elles peuvent frapper. Ainsi, peut-elle décider du « retrait » de l'agrément d'un opérateur (agréé), alors qu'une telle sanction ne peut être infligée à un opérateur dont les droits exclusifs procèdent de la loi. En revanche, pour ces derniers, l'autorisation de proposer certains jeux peut être suspendue à titre provisoire et interdiction peut être faite à l'opérateur de les proposer. La commission des sanctions de l'ANJ ne peut retirer l'autorisation d'exercer d'un casino ou d'un club. Il lui est toutefois possible de prononcer une amende à son encontre, sans préjudice de la compétence que le ministre de l'intérieur conserve de sanctionner la violation de manquements qui ne relèvent pas du jeu excessif ou pathologique.

Une convention, en passe d'être signée, organisera d'ailleurs l''articulation des compétences et la coopération entre les services du ministère de l'intérieur et ceux de l'ANJ.

Le pouvoir de sanction de l'ANJ ne doit pas être confondu avec une autre prérogative qui, déjà admise en jurisprudence, lui est désormais expressément conférée. Il est ainsi prévu que, si l'opérateur ne remplit plus les conditions ou les engagements auxquels étaient subordonnés son agrément, le collège de l'Autorité, et non sa commission des sanctions, peut abroger d'office cet agrément, par une décision motivée prise dans le respect du contradictoire, l'opérateur ayant donc été en mesure de faire valoir ses observations sur la mesure envisagée. Il ne s'agit pas ici de prononcer une mesure ayant le caractère d'une sanction. La décision d'abrogation tend uniquement à la préservation de l'ordre public et participe de la mission de police administrative confiée à l'Autorité. Suivant la même logique, le collège de l'Autorité peut, à tout moment, suspendre ou retirer, par décision motivée et à l'issue d'une procédure contradictoire, l'autorisation d'un jeu si les conditions dans lesquelles son exploitation a été autorisée ne sont plus réunies. Cette décision de suspension ou de "retrait" prise par le collège diffère, quant à ses fondement, objet et régime, de la suspension ou de l'interdiction que la commission des sanctions peut prononcer.

» Un pouvoir d'influence à entretenir : la formulation des avis

On remarquera que la force de proposition de la nouvelle autorité est aussi étendue avec, lorsqu'elle en est saisie, la possibilité de rendre un avis sur les projets de texte relatifs au secteur des jeux dans son ensemble, et plus uniquement les jeux en ligne soumis à

FONDATION BORDEAUX UNIVERSITÉ
166 cours de l'Argonne - 33000 Bordeaux - FRANCE
T 33 (0)5 64 31 14 75
fondation.univ-bordeaux.fr

agrément. Elle peut aussi proposer les modifications qui lui paraissent s'imposer dans les régimes juridiques existant dans le but d'améliorer la réalisation des objectifs de la politique des jeux d'argent et de hasard. L'avenir révélera la force de persuasion de la nouvelle autorité.

Au regard de ces différents pouvoirs, on constate que l'ANJ est omniprésente dans le secteur des opérateurs titulaires de droits exclusifs (autorisation préalable pour l'exploitation de jeux, homologation des règlements des jeux autorisés, autorisation de leur programme des jeux et paris, avis sur les suspensions ou interdictions d'exploitation pris par le ministre du budget, autorisation à titre expérimental à exploiter un nouveau jeu, etc.). Elle s'affermit à l'égard des opérateurs agréés soumis désormais à l'obligation d'identifier et d'accompagner les personnes souffrant d'une assuétude au jeu. Elle s'étend enfin à l'égard des casinos dans ce domaine du jeu excessif ou pathologique.

Toutes ces évolutions conduisent inévitablement à interroger la structure même de cette nouvelle autorité de régulation.

Un changement organisationnel de la nouvelle autorité de régulation

» **D'un point de vue général, on observe que malgré l'élargissement du champ d'action de l'ANJ et le renforcement de ses pouvoirs, ses capacités d'action ne sont pas optimales et les moyens dont elle dispose ne semblent pas encore ajustés à ses nouvelles missions. Cette question des moyens nécessaires pour mener à bien son action demeure donc un sujet de préoccupation, que ce soit en termes humains ou financiers.**

- ***DES MOYENS HUMAINS INSUFFISANTS***

S'agissant des moyens humains d'abord, l'avancée demeure pour l'instant faible. Dans son rapport d'activité 2019 publié le 11 juin 2020, l'ARJEL indiquait un plafond d'emploi autorisé de 54. Dans son rapport d'activité 2018-2019, elle avait averti, à propos de la future ANJ, que la « révision des méthodes, la restructuration des effectifs en interne et l'intensification de la mutualisation en cours ne pourront toutefois garantir un niveau de contrôle suffisant, sans une légère croissance des effectifs et des crédits ». Les rapporteurs de l'IGF avaient estimé à 62, l'effectif nécessaire, dans un scénario de compétences où la future Autorité n'intervenait pas du tout dans le secteur des casinos terrestres. Si le site de l'ANJ indique qu'au 1er janvier 2020, l'autorité disposait de 53 collaborateurs et collaboratrices, dont 24 ont la qualité d'enquêteurs, la présidente a récemment déclaré dans une interview accordée à BFM Business, le 29 juin 2020, que l'ANJ disposait de 59 membres (contre 55 pour l'ARJEL). Elle-même reconnait dans cette même interview que l'ANJ dispose de moyens qui ne sont pas encore complètement ajustés à ses nouvelles missions et que pour être crédible, il fallait une hausse des moyens. Dans son audition du 3 juin 2020 devant la Commission des finances du Sénat, elle a indiqué la nécessité d'amener l'ANJ aux alentours de 80 postes pour avoir les ressources suffisantes pour faire face aux exigences de la régulation, avec un renfort de 10 équivalents temps plein en 2021 puis en 2022.

- ***DES MOYENS FINANCIERS FAIBLES***

Concernant les moyens financiers ensuite, le site de l'ANJ évoque un budget de 8 M€ au 1er janvier 2020[9]. Là encore, une

[9] Le rapport sur les autorités administratives et publiques indépendantes, qui figure en annexe du projet de loi de finances pour 2020, liste le budget de ces autorités. À titre de comparaison, l'ART avait en 2018 un budget de plus de 11 millions d'euros, le CSA plus de 37 millions, l'AFLD plus de 10 millions et le H3C plus de 14 millions. Autre élément de comparaison, ce même rapport prévoit des autorisations d'engagement pour

FONDATION BORDEAUX UNIVERSITÉ
166 cours de l'Argonne - 33000 Bordeaux - FRANCE
T 33 (0)5 64 31 14 75
fondation.univ-bordeaux.fr

progression sera sans doute nécessaire pour mener des enquêtes effectives et couvrir l'ensemble des missions qui lui incombe avec efficacité. Cette question du budget de l'autorité de régulation est cruciale. Bruno Lasserre, lorsqu'il présidait l'Autorité de la concurrence, évoquait déjà avec inquiétude la question des moyens alloués, affirmant que les entreprises « sont prêtes à engager des moyens considérables pour assurer légitimement leur défense »[10] et estimant ainsi que le rapport de force entre elles et l'Autorité sont de plus en plus déséquilibré. Prenant l'exemple d'une affaire concernant le secteur bancaire, Bruno Lasserre nous apprenait que les entreprises visées ont déboursé pour leur défense « l'équivalent du budget annuel de l'Autorité, soit 20 millions d'euros ». La nouvelle ANJ pourrait se trouver confrontée à cette difficulté.

» Plus précisément, sur certains points organiques, quelques changements relatifs aux structures qui composent l'Autorité doivent également être mentionnés.

- ***UN PRESIDENT DE L'AUTORITE CLE DE VOUTE DE L'INSTITUTION***

L'Autorité nationale des jeux est véritablement portée par son président. Il décide de l'organisation des services de l'Autorité et est ordonnateur des dépenses. Il est également habilité à signer des conventions. Outre ces importants pouvoirs qui lui sont propres, il demeure la pièce centrale de l'ANJ avec une présence dans les différentes instances qui la compose. C'est lui qui convoque le collège, fixe l'ordre du jour de la séance et a voix prépondérante en cas de partage égal des voix. C'est également lui qui convoque les commissions consultatives permanentes et en fixe l'ordre du jour. Seule la commission des sanctions échappe au regard du président de l'ANJ, celle-ci bénéficiant d'un propre président.

- ***UNE COMMISSION DES SANCTIONS QUASIMENT INCHANGEE***

Comme pour l'ARJEL, la commission des sanctions de l'ANJ est composée de six membres, bénéficiant d'un mandat d'une durée de six ans et renouvelable une fois. La loi du 12 mai 2010 nouvellement rédigée maintient que les personnalités qui composent cette commission sont issues, par paires, du Conseil d'Etat, de la Cour de cassation et de la Cour des comptes. L'ordonnance du 2 octobre 2019 a toutefois ajouté une exigence de parité pour la désignation de ces membres. Elle a en revanche supprimé, sur le plan formel, l'incompatibilité entre les fonctions de membre de la commission des sanctions et celles de membre du collège, celle-ci ayant été plus généralement prévue par la loi du 20 janvier 2017 relative aux autorités administratives ou publiques indépendantes.

Au niveau réglementaire, hormis la disparition de l'article 31 du décret n°2010-481 du 12 mai 2010 qui concernait les vacations de ses membres, les dispositions relatives à la commission des sanctions demeurent inchangées. Celle-ci se réunit sur convocation de son président. L'obligation de présence pour les membres est maintenue avec la démission d'office pour celui qui n'aurait pas assisté à trois séances consécutives. Demeure aussi en vigueur l'exigence minimale de trois membres pour pouvoir délibérer.

- ***UN COLLEGE LEGEREMENT MODIFIE***

Le collège de l'ANJ connait quelques évolutions. Celui-ci se compose désormais de neuf membres, contre sept pour l'ARJEL. Est également créé un poste de commissaire du gouvernement, qui aura pour mission d'assister, en principe, aux séances du collège afin de faire connaitre les positions du gouvernement.

2020 à hauteur de 21 063 000 euros pour l'ARCEP et de 9 330 000 euros pour l'ANJ.

[10] Sophie d'Auzon, « Le président de l'Autorité de la concurrence prône l'intensification de l'allotissement », *Le Moniteur*, 4 mars 2014.

FONDATION BORDEAUX UNIVERSITÉ
166 cours de l'Argonne - 33000 Bordeaux - FRANCE
T 33 (0)5 64 31 14 75
fondation.univ-bordeaux.fr

En revanche, aucune règle n'est changée concernant la convocation aux séances, le déroulement de celles-ci et les délibérations qui en découlent. Le règlement intérieur de l'ANJ, adopté le 23 juin 2020, détaille ensuite l'ensemble des dispositions avec tout un titre consacré au collège.

- ***DES COMMISSIONS CONSULTATIVES PERENNISEES***

Alors que le cadre normatif prévoyait initialement la possibilité, sur proposition du président de l'ARJEL, de constituer des commissions consultatives spécialisées, les récentes modifications législatives sont venues reconnaître l'importance et le rôle de ces commissions en leur conférant dorénavant un caractère obligatoire. C'est ainsi que les commissions facultatives cèdent leur place à des commissions consultatives spécialisées permanentes qui, au nombre de trois, sont chacune respectivement compétentes pour la prévention du jeu excessif ou pathologique, pour le contrôle des opérations de jeux et, enfin, pour la lutte contre la fraude et contre le blanchiment des capitaux.

Le décret et la loi étant plutôt concis à leur sujet, c'est la décision n° 2020-010 du 23 juin 2020 portant adoption du règlement intérieur de l'Autorité nationale des jeux qui vient consacrer un chapitre entier à ces commission consultatives permanentes et détaille leur fonctionnement. Celles-ci sont consultées en tant que de besoin par le collège, dans leur domaine de compétence respectif. Elles sont convoquées par le président de l'Autorité qui d'ailleurs préside les séances.

- ***LE MAINTIEN DU MEDIATEUR DES JEUX***

La loi n° 2016-1321 du 7 octobre 2016 pour une République numérique avait prévu la création d'un médiateur. Ce dernier est maintenu et sa compétence étendue, puisqu'il peut désormais être saisi d'un différend opposant un joueur à un opérateur titulaire de droits exclusifs. Le médiateur exerce sa mission dans le respect des règles du code de la consommation relatives à la médiation, règles issues du droit de l'Union européenne. Dans un contexte de développement et de promotion des modes alternatifs de règlement des litiges et à l'heure où la nouvelle autorité voit son périmètre d'intervention élargi, cette extension est heureuse.

ACTUALITÉS

» Textes

On notera l'adoption de quelques textes intervenue juste avant la période estivale. Trois retiennent particulièrement l'attention :

- L'arrêté du 11 juin 2020 portant nomination du commissaire du Gouvernement auprès de l'Autorité nationale des jeux, en l'espèce Mme Sophie Mantel du Ministère de l'Economie et des finances.
- Le décret du 15 juin 2020 portant nomination des membres du Collège de l'Autorité nationale des jeux
- Le décret n°2020-010 du 23 juin 2020 permet quant à lui d'adopter, sur proposition de son Collège, le règlement intérieur de l'Autorité nationale des jeux.

JURISPRUDENCE

Une décision du Conseil d'Etat rendue le 23 janvier 2020 (n°426421) et opposant la Commune de la Trinité sur Mer au Groupe Partouche retiendra l'attention.

Le Conseil d'Etat rappelle ici que les biens meubles ou immeubles nécessaires au fonctionnement d'un service public appartiennent ab initio (dès leur mise en service) à la personne publique et constituent

FONDATION BORDEAUX UNIVERSITÉ
166 cours de l'Argonne - 33000 Bordeaux - FRANCE
T 33 (0)5 64 31 14 75
fondation.univ-bordeaux.fr

des biens de retour. Par ailleurs, ils lui reviennent gratuitement à la fin du contrat dès lors que ces biens ont été complètement amortis (comptablement) ou sont susceptibles d'être indemnisés à hauteur de leur valeur nette comptable (aussi bien lorsque le contrat prend fin de manière anticipée ou intervient normalement à l'échéance contractuelle initialement définie).

Partant, la Haute juridiction administrative conclut que les immeubles accueillant les activités de jeux d'argent, de restauration / hôtellerie et spectacles formant conjointement un casino municipal constituent des biens de retour (et non des biens propres qui appartiendrait à la société cocontractante).

Si le doute pouvait demeurer à la lecture des disposition du Code de la Sécurité Intérieure, tel n'est plus le cas avec cette décision qui se veut sans ambiguïté et fondée sur une jurisprudence constante du Conseil d'Etat en matière de service public.

BIBLIOGRAPHIE

Un ouvrage dédié au « *Droit de la régulation des jeux d'argent* » réalisé par Jean-Baptiste Vila est publié dès le mois de septembre 2020 aux éditions LGDJ, dans la collection Systèmes. Découvrez ci-dessous la 4ème de couverture.

FOCUS

par Jean-Baptiste VILA

Contrairement aux apparences, il n'existe pas de frontière entre la puissance publique et les jeux d'argent. Leurs relations ne se limitent pas un principe général d'interdiction et ses dérogations.

Ce principe existe bien évidemment. Mais, à partir d'un déploiement historique, il peut être constaté que l'État a organisé et institutionnalisé de nombreux régimes juridiques dédiés à ses activités aléatoires. Le principe ne serait-il pas devenu l'exception ?

La question peut paraître légitime. A l'origine son intervention se limitait à l'autorisation de certains jeux pour financer d'autres besoins d'intérêt général. Mais, l'ouverture à la concurrence des jeux en ligne en 2010 a marqué une nouvelle étape. L'adoption de la loi Pacte du 22 mai 2019 et de l'ordonnance du 12 octobre 2019 ont quant à elles permis de franchir un nouveau palier.

Non seulement le capital de l'opérateur exclusif des jeux de loterie en France s'en trouve substantiellement modifié, mais l'ensemble du droit de la régulation sectorielle des jeux connaît une profonde mutation. Le point d'orgue de cette réforme est bien entendu la création de l'Autorité nationale des jeux, l'introduction d'une nouvelle notion (les jeux de loterie) tout en maintenant des droits sectoriels.

Toutes les problématiques ne sont pas pour autant réglées. Certaines questions sociales et sociétales, comme la consommation et l'addiction, demeurent. Les évolutions technologiques (intelligence artificielle et algorithme, jeux vidéo) laissent quant à elles présager de nouveaux changements.

Cet ouvrage se propose d'étudier les règles applicables à ce secteur et les problématiques toujours pendantes en retenant deux axes : d'une part, le droit de la régulation sectorielle des jeux d'argent et de hasard qui consiste à étudier comment ce secteur fait l'objet d'un encadrement et d'un accompagnement (les deux facettes de la régulation) ; d'autre part, les droits sectoriels applicables à chaque branche du secteur qui se caractérisent par des opérateurs disposant soit de droits exclusifs, soit d'une concurrence fermée, c'est-à-dire sous agrément.

Jean-Baptiste VILA.

FONDATION BORDEAUX UNIVERSITÉ
166 cours de l'Argonne - 33000 Bordeaux - FRANCE
T 33 (0)5 64 31 14 75
fondation.univ-bordeaux.fr

SAVE THE DATE !!!!

Plusieurs évènements liés aux travaux de la Chaire doivent être notés dans vos agendas.

» Colloque « Réforme de la Régulation des jeux »

Le colloque organisé par la Chaire et portant sur la **Réforme de la régulation des jeux** qui a été reporté se tiendra à la Maison de la Radio les **matinées des 21 et 23 octobre 2020**. En raison de la situation sanitaire, une diffusion en live streaming sera organisée ainsi qu'un chat permettant aux spectateurs de poser leurs questions en direct aux intervenants. Une communication dédiée va être organisée en ce sens. A vos agendas…

» Séminaires Droit/ Economie JEUX

Les séminaires Droit / Economie des jeux organisés en partenariat avec M. Frédéric Marty, économiste, Chercheur au CNRS de Nice sont en cours d'organisation pour l'automne/ hiver 2020/2021.

» Ouvrage de la Chaire « Notion de jeux d'argent ».

La direction scientifique est fière de vous annoncer la publication chez LEXIS NEXIS de l'**ouvrage Notion de Jeux d'argent** issu du colloque organisé à Bordeaux et d'un séminaire qui s'est tenu au Sénat. Cet ouvrage, présentant de nombreuses contributions, sera commercialisé à compter de septembre 2020.

CONTACTS

Site internet de la Chaire (informations) :

http://www.fondation.univ-bordeaux.fr/projet/chaire-regulation-jeux

Contact Fondation Bordeaux Université

166 cours de l'Argonne - 33000 Bordeaux – France ; T 33 (0)5 64 31 14 75

FONDATION BORDEAUX UNIVERSITÉ
166 cours de l'Argonne - 33000 Bordeaux - FRANCE
T 33 (0)5 64 31 14 75
fondation.univ-bordeaux.fr