

Regulating Gambling, the role of the authority¹

I. Introduction

Cette journée, qui je l'espère, convaincra le monde politique de relancer l'idée européenne en matière de jeux de hasard transfrontaliers, est organisée en collaboration avec Monsieur Barnier, la Commission européenne, la Présidence belge de l'Union européenne, et de nombreux autres intervenants de grande qualité.

Je les remercie vivement pour leurs interventions.

II. Analyse de la question de la régulation

A l'heure où se multiplient les recours devant la CJUE, il est temps de s'interroger sur ces procédures qui ont retardé la mise en place d'un travail sérieux.

J'aborderai trois points : - Analyse de la question de la régulation
- Les perspectives d'avenir
- Le contenu et les conditions de la régulation

Plus de 20 procédures² ont été soumises, à ce jour, à la Cour de Justice de l'Union européenne, dont la toile de fond s'inspire de légitimes aspirations, notamment : protéger les joueurs, respecter l'ordre public national et la Justice, lutter contre la fraude (le jeu doit être régulier), respecter les normes anti-blanchiment en valorisant le principe de proportionnalité.

La jurisprudence de la Cour a toujours été claire. Des constructions juridiques hasardeuses ont été plaidées en vue de créer la confusion qui justifiait la prolongation d'une exploitation illégale des jeux de hasard dans les pays qui n'en voulaient pas.

¹ Le régulateur de la machine à vapeur de James Watt a été choisi comme symbole de cette journée en affichant les principaux facteurs de la régulation. La présente introduction est exprimée à titre personnel.

² DAWES (A. Struckmann (K), Rien ne va plus ? Mutual recognition and the free movement of services in the gambling sector after the Santa Casa Judgment, European Law Review, 2010, 35 (2), 236-262.

Des mécanismes de coopération entre les autorités nationales et l'Union européenne visant à garantir une application cohérente du droit doivent être organisés³. Aujourd'hui, j'adresse un appel solennel pour que la Commission européenne, qui a l'initiative dans ce domaine, assume une nouvelle compétence en collaboration avec les Etats-membres.

Une journée de l'autorité : pourquoi faire ?

Il s'agit de forger un ouvrage ambitieux qui dépasse la normalisation technique,⁴ qui fait l'objet d'une politique active de la Commission européenne et qui entend la promouvoir pour tous les secteurs y compris les services⁵.

Si les notifications des réglementations nationales sur les jeux relèvent de la notion de « règles techniques » et entraînent certes des réflexions à propos de solutions alternatives tout en préservant la souveraineté des Etats, cette voie est cependant trop faible et trop longue pour un domaine très actif de l'économie qui exige une prise de position rapide au moment où les questions sont encore dans l'œuf. On ne peut attendre que l'œuf ait éclos et ait donné naissance à un Tyrannosaurus Rex géant indomptable⁶ pour apporter une réponse adéquate.

En matière de jeux, ce monstre s'appelle l'exploitation frauduleuse ou encore offre disponible à tout moment sans déplacement sans barrière spatiale ou temporelle entre le joueur et l'offre de jeu : l'aliénation du joueur, la gamme de jeux très étendue et démultipliée par rapport à l'offre de jeu traditionnelle, possibilité de rejouer un grand nombre de fois dans un court laps de temps, l'absence de contrôle sérieux d'identité. Les mesures destinées à protéger les mineurs ou les personnes vulnérables peuvent être contournées, le crédit est possible, les paiements par internet sont aisés⁷. Les risques de compromettre la situation familiale et sociale, l'addiction, la manipulation, la blanchiment sont prévisibles et mesurables⁸. Il faut apporter une réponse à un problème lorsque celui-ci est encore maîtrisable⁹.

Devant l'immense défi auquel le monde économique du jeu est confronté, il n'y a pas d'optimisme sans réformer le rôle de l'Etat : son vrai rôle n'est pas de réglementer mais de réguler, c'est-à-dire faire en sorte que le système fonctionne mieux que le système existant.

³ TATON (X.) Les recours juridictionnels en matière de régulation, Energie, Communications électroniques, audiovisuel, transports, finances et concurrence, Unité du droit judiciaire, Centre de droit privé de l'U.L.B., Larcier 2010, n°80.

⁴ Résolution du parlement européen du 10 mars 2009 sur l'intégrité des jeux d'argent en ligne [2008/2215(INT)], p6-TA (2009,0097). Elle soutient l'élaboration de normes sur les jeux d'argent en ligne, quant aux limites d'âge, à l'interdiction du crédit et des systèmes de primes afin de protéger les joueurs vulnérables, aux informations sur les conséquences possibles des jeux d'argent, aux informations sur les possibilités d'obtenir de l'aide en cas de dépendance, et au risque de dépendance inhérent à certains jeux.

⁵ Communication de la Commission au Parlement européen et au Conseil sur le rôle de la nomination européenne dans le cadre des politiques et de la législation européenne, COM (2004) 067 final.

⁶ C.J.C.E., 21 févr. 1999, Läära, c-124/97, *Rec.*, I-6067, point 70.

⁷ Conclusions av.gén. BOT (Y.) C.J.C.E., 8 sept ; 2009, Liga Portuguesa de Futebol Profissional et Bwin international, C-42/07.

⁸ COT (J-P), La prévention et la protection dans la société du risque : le principe de précaution, Editions scientifiques et médicales Elsevier, 2001 cité par PERALDI LENEUF (F.), La Cour de Justice et la libéralisation des jeux en ligne : l'exigence de la cohérence, *R.T.D.E.*, 2010 p.10.

⁹ Notamment le jeu présenté dans la réalité augmentée qui est un système qui rend possible la superposition d'un modèle virtuel 3D ou 2D à la perception visuelle (superposition d'image virtuelle aux images réelles) qu'aux perceptions tactiles ou auditives. Le nouveau type de support présente l'intérêt de permettre au joueur de mesurer à une intelligence artificielle tout en manipulant physiquement ses propres pièces. Voir « serious game ».

L'évolution qui nous entoure est une source d'opportunités. Il faut les saisir¹⁰.

III. Perspectives d'avenir :

Etendue de la problématique :

Aujourd'hui, l'ordre public est confronté à internet qui diffuse des jeux illégaux, pénalement sanctionnés. Demain, avec l'évolution de la science, il sera confronté à de nouvelles technologies encore plus agressives. Le professeur Peraldi -Leneuf craint que les autorités publiques n'étant pas en mesure de prendre des dispositifs de blocage, de filtrage pour les «provider », il n'y ait lieu de déplorer que « la technique dépasse le droit ». Embrayer dans cette voie constitue un déni de Justice à l'égard de la constatation des infractions pénales eu égard à l'imbroglie créée par les prétentions déraisonnables de certains opérateurs.

Devons-nous nous résigner à livrer nos enfants en pâture au rouleau compresseur qu'est Internet ?

La compétence nationale large qui appartient aux Etats- membres de l'Union européenne connaît des limites importantes : la proportionnalité, la non-discrimination qui agissent comme « des principes généraux d'une bonne gestion des risques »¹¹. Il faut néanmoins une politique communautaire qui n'a rien à voir avec la réalisation du marché commun et la libéralisation de ce genre de marché. Cet encadrement a pour but de prohiber les cas où les mesures restrictives (qui ont pour objet de protéger le joueur) sont manifestement détournées de leur objet. Ce cadre doit favoriser des législations qui répondent d'une manière « cohérente et systématique » aux objectifs invoqués, proportionnels et non discriminatoires. Le principe de précaution peut s'appliquer aux jeux en ligne d'une manière transversale ou apte à mobiliser les actions ou les politiques de la Communauté. Le principe de « précaution vise la sécurité et la lutte contre la criminalité (art 67 TFUE) ».

Les objectifs à atteindre sont toujours une meilleure protection du joueur et toujours le respect de l'ordre public national. Pour les réaliser, il faudrait une double action, l'une au niveau européen et l'autre au niveau de chacun des Etats membres. Si le principe de la subsidiarité constitue l'objection juridique majeure, il existe de nombreux arguments en faveur de ce double système.

En effet, il est important qu'au plan européen, les règles de jeux, les modalités de publicité et de sponsoring soient cohérentes.

Au plan national, il faudrait des compétences identiques pour les régulateurs qui doivent cultiver une confiance réciproque.

La piste des recettes fiscales à destination de l'Europe pourrait être envisagée.

¹⁰ DURRE (J-L), Luc de Brabandere « Dans le doute, agissons », *L'Echo*, 3 juillet 2010, p.38.

¹¹ COM (2000) 1 final cf. PERALDI-LENEUF, (F.), la Cour de justice et la libéralisation des jeux en ligne : exigence de cohérence. A propos de l'arrêt *Santa casa R.T.D. eur*, 46, janv.-mars, 2010.

La canalisation des jeux et la protection des personnes vulnérables constituent un impératif qui ne s'accommode pas du principe de subsidiarité. Cette double action européenne et nationale joue en faveur de la liberté des citoyens et oblige à une meilleure définition de cette liberté et des monopoles qui peuvent simplifier parfois la canalisation.

Ces domaines font l'objet d'atteintes graves pour l'Homme et nécessitent l'adoption de mesures de protection à titre de précaution. Une régulation forte se justifie encore davantage que pour les activités bancaires ou d'assurance dès lors que, contrairement au jeu, ces dernières ne se situent pas dans le champ d'application des incertitudes de dommages graves pour l'Homme.

Pour la banque, les risques sont plus limités et plus balisés car plus rationnels et plus techniquement prévisibles qu'en matière de jeux où la crédulité est la règle.

La Cour de Justice en tire les conséquences en accordant aux jeux en ligne un traitement spécifique légitimant l'inapplication du principe de reconnaissance mutuelle¹². Il va de soi que ce régime s'étendra, demain, à leur publicité et à leur sponsoring car il participe à « la lutte contre la criminalité, plus spécifiquement la protection des consommateurs contre les fraudes »¹³. S'il existe des limites possibles à la compétence pénale des Etats-membres, notamment en matière de libertés fondamentales¹⁴, les Etats-membres gardent leur autonomie procédurale sous réserve des principes d'effectivités et d'équivalence¹⁵. Contrairement au monde de la banque qui se focalise sur l'économique, la régulation du jeu participe aux fonctions essentielles de l'Etat au même titre que la Justice, la Défense nationale ou la diplomatie. Car elle est le reflet de la culture d'un pays, d'une région ou d'une ville, le jeu étant d'ailleurs un phénomène né avant l'apparition de la culture¹⁶. L'éthique et la morale chevillent le jeu qui est le fondement relationnel des citoyens entre eux et des citoyens à l'égard du pouvoir¹⁷. Il s'agit ici du jeu au sens large qui nourrit les relations entre les hommes. Les jeux d'argent ne sont que l'expression la plus caractérisée d'un phénomène aux facettes multiples qu'il faut éviter de saucissonner. Une position claire abolit la banalisation ou l'indifférence à l'égard du jeu, surtout s'il emprunte les canaux des médias qui sont le support de la culture moderne et qui génèrent l'ordre en supprimant l'anarchie et le relativisme généralisé. Les modalités de coopération entre les Etats n'ont pas du tout été définies et il importe de leur donner un véritable contenu.

¹² C.J.C.E. 20 fév. 1979, « Cassis de Dijon », 120/78, Rec.649, *JOCE*, C 256,3 nov. 1980, p.2-8.

¹³ Arrêt Santa Casa, Fabienne PERALDI-LENEUF, *Revue trimestrielle de droit européen*, ISSN 0035-4317, Vol. 46, N° 1, 2010, pages 7-29.

¹⁴ C.J.C.E. 19 janv. Calfa, C – 348/96, Rec. 1-11.

¹⁵ C.J.C.E. 6 mars 2007, Placanica, c-338/04, Rec. 1 – 1891, point 63.

¹⁶ J. Huizinga, *Homo ludens*, A study of the play-elementair culture

¹⁷ Si l'on se réfère à l'exposition actuelle présentée à Rome, on peut constater que, majestueusement, le Colisée est érigé juste à côté du cœur du pouvoir : le forum alors que les troupes devaient se maintenir loin de la Ville Eternelle. L'armée devait se trouver au-delà du Rubicon. Les cirques, pour l'organisation des jeux, étaient construits sur le même plan dans chaque ville romaine démontrant ainsi que les « circences » (voir Juvénal (Satire X, 81)) sont le pôle d'attraction essentiel dans la vie du Sénat de la cité. SAUER (D.R.) 1998, « The Economics of wafering markets », *Journal of Economic Literature*, 36 (4), 2021-2060; SAUER (E.D.) 2001, "The Political Economy of Gambling Regulation" *Managerial and Decision Economics*, 22, 5-15. Le jeu est une facette du choc des civilisations cf. HUNTINGTON (S.P.) 1996, *Le choc des civilisations*, trad. Fidel (J.L.), Odile Jacob Poche, Paris, 2000

IV. Le contenu et les conditions de la régulation

1. Etat et régulation¹⁸ :

Le titre vise le rôle de l'état : Aujourd'hui, il n'est plus question de l'Etat-gendarme, Etat-Jupiter qui assure la Liberté, ni de l'Etat-producteur (entreprise publique), ni de l'Etat redistributeur, c'est-à-dire de l'Etat Hermès qui assure la fraternité, ni de l'Etat Hercule c'est-à-dire l'Etat providence qui assure l'égalité.¹⁹

Ce qui importe aujourd'hui, c'est que l'autorité au niveau de l'Etat national et /ou au niveau européen :

- décuple l'efficacité et la pertinence de la décision ;
- équilibre les intérêts antagonistes dans un système complexe ;
- lutte contre l'économie souterraine et donne des modèles économétriques exacts
- assure une meilleure cohésion et cohérence des législations et de leur exécution ;
- vise à améliorer le fonctionnement d'une manière radicale et d'une manière structurelle ;
- garantit immédiatement la transparence financière²⁰, la sincérité du jeu, la rentabilité et la solvabilité des opérateurs et des régulateurs²¹
- vise à garantir les populations vulnérables (jeunes et malades du jeu) contre les effets pervers du jeu.

Il est important d'identifier les autorités nationales (régionales) et européennes, de répertorier leurs compétences, de définir les matières qui dépassent les frontières (jeux faisant appel aux services des instruments de la société de l'information, publicité, sponsoring, ...), de détecter les contrariétés de législations et d'institutions, de définir une méthode pour trancher, sans retard, les questions de principes, ou techniques propres au domaine des jeux transfrontaliers. Il importe de fixer l'étendue du marché pertinent²² pour les jeux transfrontaliers, en d'autres termes

¹⁸ Le droit de la régulation transcende la distinction classique du droit privé et du droit public FRISON-ROCHE (M-A.), *Le droit de la régulation*, *Rec. Dalloz*, 2001, n°7. Sa mise en œuvre exige le respect de l'impartialité, la transparence et la proportionnalité mais dispose de plusieurs types de pouvoirs. CHEVALLIER (J.), *L'Etat régulateur*, http://www.cairn.info/article.php?ID_article=RFAP_111_0473 (29/08/2010).

¹⁹ OST (F.), « Jupiter, Hercule, Hermès : trois modèles du juge » in BOURETZ (P.), *La force du droit- Panorama des débats contemporains*, éd. Esprit, 1991, p.241 sq.

²⁰ L'article 56 FTUE impose, en tous cas, une obligation de transparence dérivant du principe de non-discrimination à raison de la nationalité, pour les activités qui présentent potentiellement un caractère transfrontalier ainsi que l'impartialité des procédures d'octroi.

²¹ La régulation par l'Etat, in *Economie Générale – 3^{ème} partie : la Régulation – Chap. II*, www.zone-ttp.com/cours/pdf/1.

²² GLAIS (M.) « Analyse économique de la définition du marché pertinent : son apport au droit de la concurrence », *Economie Rurale*, 2003, 277-278. PHILIPPE (J.) « La mesure du marché pertinent », *Revue Française d'Economie*, 1998, vol. XIII, pp.125.

d'en fixer la nature de services (poker, jeux de casino, paris, loterie) et l'étendue territoriale. Sous cet angle, si une étude révélait que ce marché pertinent couvre l'Union européenne, l'analyse (peut-être réalisée sous forme de consultation) devrait être précisée. Le citoyen attend que l'autorité assume ses responsabilités sans que ce soit d'ailleurs nécessairement l'Etat qui assume cette responsabilité. Le régulateur peut être indépendant de l'Etat sur le plan de personnalité juridique. Le citoyen veut pouvoir pointer l'organe qui assume la politique publique des jeux qui pourrait faillir. En d'autres termes, il faut mettre un terme au flou des responsabilités. Sous l'angle belge, un organe neutre par rapport au régulateur de jeux créé par l'Etat est le mieux indiqué pour répondre à cette attente.

2. Contenu de la régulation :

Le tâtonnement n'est plus de mise : il faut une politique et une vision. Il faut créer la confiance sur des bases éthiques en faveur des citoyens. Les pratiques qui ont compromis la sécurité juridique et l'économie des jeux de hasard doivent être proscrites. Il faut réorienter le système vers ses fonctions initiales : honnêteté des jeux, transparence financière de l'actionnariat, solvabilité, rentabilité, information complète, absence de crédit et de banalisation des jeux de hasard, protection des joueurs, et enfin une exacte perception de l'impôt. La nature des décisions (de pleine juridiction ou non) doit être définie. L'enchevêtrement des voies de recours éventuelles (judiciaires, administratives, *sui generis*) devrait être évité. En un mot, la place de l'autorité de régulation au sein des autres autorités devrait être fixée en ayant à l'esprit que la régulation du jeu constitue une régulation à part entière. Une très grande marge de manœuvre des Etats subsiste pour définir leur politique et adopter des mesures restrictives sanctionnées pénalement. Le champ est libre pour une régulation sérieuse qui ne peut pas être minimisée sous le prétexte que ce ne serait 'que' du jeu. Une situation juridique à un moment donné ne doit pas rester immuable. Elle doit évoluer lorsque des circonstances nouvelles apparaissent. La forme de la régulation ne doit pas être affaiblie en recourant à du 'self regulating' ou à de la co-régulation. Ces dernières formes de pseudo-régulation sont synonymes d'une absence de véritable contrôle et de prise en charge de la responsabilité qui incombe en premier lieu aux Etats et /ou à l'Union européenne. Le manque de professionnalisme des pseudo-régulateurs est patent : jeux irréguliers, tromperie des joueurs, non-respect de l'âge ne sont pas sanctionnés. Le pire serait que l'autorité consacre les pseudo-règles proclamées des groupes d'opérateurs et les érige en règles de droit. Ces recommandations qui constituent un " droit mou »²³, ne valent que contre les opérateurs qui les invoquent. Elles ne leur octroient aucune possibilité de faire réellement respecter la transparence financière et la sincérité du jeu. L'intervention de l'autorité est légitime en raison de l'insuffisance des mécanismes d'autorégulation sociale et économique.

²³ THIBIERGE (C.), « le droit souple. Réflexion sur la texture du droit », *Rev. trim. dr. civ.*, 2003, p.599. MONTELS (B.) La régulation dans les médias : les exemples de la salle de cinéma (approche juridique) et de la presse écrite (approche économique) in *Libéralisations, privatisations, régulations*, Coll. Droit/ Economie/ International, Larcier p. 125

Si le droit dérivé de l'Union Européenne ne contient pas (encore) de normes régissant les conditions dans lesquelles les jeux de hasard peuvent être offerts que ce soit en ligne ou non, l'absence de règles les régissant²⁴, démontre seulement que l'Union européenne n'a pas exercé cette compétence et non qu'elle n'est pas compétente pour réglementer les jeux de hasard.

Parce qu'elle persuade par sa maîtrise du savoir faire, la régulation organisée par l'autorité de l'Etat est d'autant plus légitime que d'une manière pragmatique, elle privilégie les solutions les plus proches des questions soulevées par les citoyens.

3. Ingrédients de la régulation

Le phénomène des jeux de hasard contient tous les ingrédients de la régulation classique²⁵, à savoir :

- Détermination des priorités retenues par la collectivité ;
- Régulation de la libre concurrence sur des marchés en constante évolution avec une implication sur les normes techniques dans un domaine pertinent ;
- Rôle d'avis à l'égard des gouvernements et des parlements fédéral ou régional,
- Prise de décision dans une instance indépendante de l'administration et des entreprises publiques ou privées ;
- Contrôle et de sanctions ;
- Information des consommateurs potentiels du jeu ;
- Pouvoir juridictionnel conférant une autorité propre faisant passer le régulateur du rôle d'expert à celui d'arbitre des conflits relevant de sa compétence,
- Application à un large éventail de services qui ne sont pas des services publics même si parfois abusivement, ils ont été baptisés de cette manière.

4. Conditions de réussite de la régulation :

²⁴ LITTLER (A.), « Regulatory perspectives on the future of interactive gambling in the internal market », *European Law Review*, 2008, p.217 ; VANGHAMMAR (E.B), " The proper functioning of the internal market: observations from Brussels" in FIJNAUT (C.), LITTLER (A.) et SPAPENS (R.), *Crime, Addiction and the Regulation of gambling*, (Leiden): Martinus Nijhoff Publishers, 2008, pp.57-63

²⁵ CHAMPAUD (Cl.), « Le juge, l'arbitre, l'expert et le régulateur, au regard de la juridiction » in *Mélanges Béguin*, Paris, Ed Nexis, 2005. La régulation réduit sensiblement le contentieux administratif et judiciaire relevant en principe du juge. CHAMPAUD (Cl.), Conclusions générales, Recherche et observations sur la mise en oeuvre des institutions régulatrices en France, in *Libéralisations, privatisations, régulations*. Sous la direction de Nicolas Thiron Droit/Economie/International, Larcier 2007, p. 262.

Pour réussir une bonne régulation, il faut réunir plusieurs conditions que je me permets d'énoncer sommairement et d'une manière non exhaustive.

a. La première condition essentielle est d'utiliser des règles simples, harmonieuses et des principes de bon sens sans complexités. En un mot, se fixer une philosophie : par exemple, les principes applicables aux jeux réels doivent autant que possible être transposés aux jeux virtuels. Cette même approche devrait pouvoir être utilisée dans de nouveaux concepts qui apparaîtraient ou simplement utiliser les méthodes éprouvées pour analyser et régler les nouveaux jeux qui sont par essence nombreux. Une méthode est de partir de contrôles existant pour les appliquer aux nouvelles technologies afin d'éviter des aventures et conserver la cohérence du système des licences. Chaque jour, quelqu'un pense avoir inventé un jeu qui va révolutionner le monde mais, en réalité, il flirte avec l'escroquerie. D'une manière concrète, la meilleure manière de contrôler est d'avoir les éléments concrets sous la main : serveurs, dossiers, comptabilité, contrats, extraits de compte ...

b. Une deuxième condition essentielle pour la réussite de telles ambitions est de donner aux régulateurs de cette politique et de cette vision une véritable indépendance dans ses choix et dans ses moyens financiers et humains. L'intérêt général doit prendre le dessus sur les intérêts particuliers, et les forces démocratiques sur les lobbies rémunérés²⁶. Ces lobbies qui n'ont aucune légitimité, se camouflent dans des groupements privés qui affichent un souci factice à l'égard des populations vulnérables aux jeux en utilisant le principe de l'autorégulation. En réalité, ces soi-disant mesures fonctionnent à géométrie variable à l'aune d'intérêts financiers directs et immédiats. Le financement du contrôle doit être abordé en toute clarté :

- Applique-t-on le principe du pollueur-payeur ?
- Le secteur finance-t-il ou non sa régulation ?
- Le secteur doit-il être représenté au sein de l'organe de régulation ?

Ma réponse à ce sujet est claire : c'est le secteur qui finance suivant les besoins du régulateur mais les opérateurs ne font pas partie ni directement ni indirectement de l'organe de contrôle. Ils sont néanmoins informés annuellement de l'usage des fonds levés pour assurer la régulation.

Tous ceux qui peuvent prendre une initiative (Commission européenne, tout comme les gouvernements et législateurs nationaux) doivent exercer pleinement leurs compétences en ayant à l'esprit que le jeu de hasard est un phénomène unique, universel profondément lié à la nature humaine et cohérent dans le monde culturel. Certes, le jeu de hasard présente de nombreuses facettes (jeux de casino, paris, loteries, jeux promotionnels...). Il est offert par les entreprises privées ou publiques avec ou sans monopole. Ils peuvent être virtuels ou réels. Mais la *ratio legis* est la conclusion ou l'adhésion à un contrat qui peut déboucher sur une perte du libre arbitre du joueur. Les conséquences peuvent en être funestes :

- criminalité (caractérisée, régulière, violente) pour avoir de l'argent pour jouer,

²⁶ STIGLITZ (J.), Re-régulation financière et démocratie ... Projet Syndicate, 2010, www.Project-syndicate.org, L'Echo, 8 juin 2010 p.13.

- surendettement,
- traitement médical.

Au risque de paraître rabat-joie, j'ajouterais que le jeu est l'action première des jeunes et des jeunes adultes. Lorsque ceux-ci commencent à prendre en charge leur vie, croire que le monde des adultes : » c'est gagner sa vie en jouant » entraîne une dévalorisation des bases de notre société. Pour garder le goût de l'effort et la sauvegarde des valeurs du travail, cette représentation mentale du jeu ne peut pas subsister. Une information adéquate de grande envergure et répétée s'impose pour éviter de tomber dans ce travers.

L'information et la publicité à l'égard des joueurs doivent être structurantes pour ces derniers. Le travail éducatif doit être permanent et ciblé sur toutes les couches d'âge de la population. Les mesures de protection doivent être diffusées largement.

c. Une troisième condition essentielle, c'est la possibilité de se faire interdire d'accès aux jeux réels ou virtuels. Les méthodes d'enregistrement de l'âge des joueurs, les listes d'interdits volontaires, judiciaires et légaux devraient être échangées entre les pays de l'Union européenne afin de donner une véritable effectivité à cette interdiction. En effet, les passionnés du jeu sont enclins à se déplacer et à franchir les frontières pour satisfaire leurs pulsions et ainsi détourner la mesure qu'ils ont presque toujours sollicités eux-mêmes lorsqu'ils ont atteint le 'fond'.

d. Une quatrième condition est que le régulateur maîtrise le métier particulier des jeux aussi bien en matière de règles de jeux qu'à propos des normes techniques. Les régulateurs de l'Etat doivent disposer d'outils sérieux au plan technique mais également informatique en apportant une réponse aux questions de jeux dès leur conception et donc traiter les projets de jeux avant qu'il ne soit une réalité économique quasi incontournable et devoir céder devant le fait accompli.

L'externalisation de ces compétences prive le régulateur du savoir-faire dans ce domaine. On peut constater que les opérateurs - même importants et bénéficiant d'un cadre juridique favorable mais qui n'ont pas leur métier en main et qui banalisent le jeu en le considérant comme un business comme un autre, doivent se reconvertir ou disparaître. Pour les régulateurs, le dynamisme doit être également au rendez-vous. La bureaucratie doit être proscrite mais la maîtrise technique par le régulateur est une *conditio sine qua non* de sérieux en vue d'acquérir le crédit juridique et la légitimité qui lui sont nécessaires pour mener une politique publique qui rencontre l'adhésion de la majorité des opérateurs. La régulation européenne doit donner le signal pour faire prévaloir les intérêts essentiels de l'ordre public et de la protection des joueurs en connaissance de cause. Idéalement, cette expertise technique des régulateurs nationaux devrait être mise en commun au sein de l'Union européenne pour éviter les double-emplois ou la dispersion des moyens techniques et financiers.

Une information coordonnée et régulière à l'égard des joueurs doit être organisée sur l'ensemble du territoire européen aux moyens des instruments modernes (TV, internet, message, affichage, radio) mais également au moyen de publications scientifiques qui indiquent l'impact des régulateurs sur la protection du joueur lorsque cet aspect figure parmi les priorités des régulateurs. Des actions concrètes, simultanées dans le bloc des pays européens sont de nature à faire mieux

prendre conscience des véritables enjeux de la politique publique des jeux et décomplexant l'approche des jeux de hasard. La matière reste taboue dans de nombreux milieux. Ces derniers sont simplement indifférents au phénomène en raison d'une absence d'une information précise et pertinente ce qui banalise et encourage les jeux de hasard. Ainsi, une journée annuelle de protection des joueurs sur l'ensemble du territoire garderait éveillée l'attention des autorités et des responsables de la Justice et de la santé publique qui se laissent endormir par le discours du marché. Lorsque le filtre du contrôle de nécessité²⁷ est réussi, les sanctions applicables par les autorités nationales en cas de violation des règles des opérateurs non agréés sortent tous leurs effets.

L'équilibre entre ces paramètres est possible car les éléments ne sont pas nécessairement contradictoires. Ils sont plutôt complémentaires.

V. CONCLUSIONS :

La régulation européenne est le chemin qui balisera le domaine de jeux en donnant un contour européen à un phénomène qui s'est cyniquement développé grâce à la globalisation - sans, hélas d'éthique, de respect de la sincérité du jeu, de transparence et sans tenir compte des franges vulnérables de la population. Pour la recherche de l'intérêt public, les organes de contrôles indépendants (nationaux voire à compétence internationale ou européenne) doivent partager entre eux des objectifs communs en partenariat. Une européanisation à défaut d'une mondialisation requiert une régulation forte pour assurer à la fois une concurrence effective, le respect des obligations morales et légales²⁸ dues au public et une gestion publique efficace.

En un mot, il faut que la Commission européenne intègre la compétence des jeux et très certainement les jeux transfrontaliers (internet, GSM, télévisés) et donne naissance à l'autorité européenne d'une part²⁹ et nationale d'autre part de régulation par le biais des instruments juridiques qui lui sont propres. Appliquer un pouvoir délégué de la Commission est tout à fait insuffisant. La régulation européenne doit être ambitieuse et ne peut donc pas être minimale. Elle doit résoudre d'une manière urgente les aspects transfrontaliers (Internet, TV) que les Etats ne peuvent résoudre seuls et ensuite les jeux réels car les jeux internet influenceront à l'avenir les jeux réels inversant ainsi le processus suivi jusque maintenant.

Ce défi, les Etats, les régulateurs, les opérateurs et les consommateurs peuvent le relever ensemble.

²⁷ L'importance des risques et leur incertitude dus à l'utilisation des services de la société de l'information.

²⁸ DUMONT (H.) « La régulation en droit public », *Elaborer la loi aujourd'hui, mission impossible ?*, Brux., 1999, p.70 et sq.

²⁹ L'organisation au niveau européen doit impliquer une ressource fiscale (notamment TVA) en faveur de l'Union Européenne au moins sur tous les jeux transfrontaliers. Le taux serait ainsi égal pour tous et dans tous les pays.

E. Marique

Magistrat

Président de la Commission des jeux de hasard

Bruxelles, le 12 octobre 2010