

# Décrets, arrêtés, circulaires

## TEXTES GÉNÉRAUX

### MINISTÈRE DE L'ACTION ET DES COMPTES PUBLICS

#### Rapport au Président de la République relatif à l'ordonnance n° 2019-1015 du 2 octobre 2019 réformant la régulation des jeux d'argent et de hasard

NOR : CPAB1915539P

Monsieur le Président de la République,

La présente ordonnance est 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 relative à la croissance et la transformation des entreprises.

L'article 137 susmentionné confie pour une durée limitée à la société La Française des jeux l'exploitation des jeux de loterie commercialisés en réseau physique de distribution et en ligne ainsi que des jeux de pronostics sportifs commercialisés en réseau physique de distribution. Cet article prévoit que l'Etat exerce un contrôle étroit sur cette société. Il autorise le transfert au secteur privé de la majorité du capital de cette société. Il autorise le Gouvernement à prendre par ordonnance, dans un délai de six mois à compter de la promulgation de la loi, intervenue le 22 mai 2019, toute mesure relevant du domaine de la loi ayant pour objet de :

1° De préciser le périmètre des droits exclusifs mentionnés au I, avec une définition juridique des catégories de jeux autorisés, et les contreparties dues par la personne morale unique mentionnée au même I au titre de leur octroi ;

2° De définir les conditions dans lesquelles sont exercés les droits exclusifs mentionnés au I, notamment la durée limitée d'exercice de ces droits, qui ne pourra excéder vingt-cinq ans ;

3° De définir les conditions d'organisation et d'exploitation des droits exclusifs mentionnés au I ainsi que les modalités du contrôle étroit sur la personne morale unique mentionnée au même I en prévoyant la conclusion d'une convention entre l'Etat et la personne morale unique mentionnée audit I ou le respect par cette même personne d'un cahier des charges défini par l'Etat ;

4° De définir les modalités de l'agrément de l'Etat requis en cas de franchissement de seuils du capital ou des droits de vote de la société mentionnée au II ;

5° De redéfinir et préciser les modalités d'exercice du pouvoir de contrôle et de police administrative de l'Etat sur l'ensemble du secteur des jeux d'argent et de hasard ainsi que les modalités de régulation de ce secteur, notamment les dispositions applicables à l'autorité mentionnée à l'article 34 de 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, dans l'optique de la mise en place d'une autorité administrative indépendante de surveillance et de régulation présentant des garanties d'indépendance adaptées à ses missions. Ces modalités de régulation incluent le contrôle des engagements pris par les opérateurs pour répondre aux objectifs définis aux 1° à 3° du I de l'article 3 de la même loi, notamment en ce qui concerne les communications commerciales en faveur des jeux d'argent et de hasard, les messages de prévention à destination des joueurs, et le renforcement de la protection des mineurs ainsi que le renforcement des moyens de lutte contre les activités illégales, notamment les offres illégales de jeux d'argent ;

6° De modifier ou renforcer les sanctions administratives et pénales existantes et prévoir de nouvelles sanctions en cas de méconnaissance des règles applicables au secteur des jeux d'argent et de hasard, notamment par la mise en place d'une amende sanctionnant la vente ou l'offre à titre gratuit de jeux d'argent et de hasard aux mineurs ;

7° De rendre applicables en Nouvelle-Calédonie, en Polynésie française, dans les îles Wallis et Futuna et dans les Terres australes et antarctiques françaises, avec les adaptations nécessaires, les dispositions résultant des 1° à 6°, pour celles qui relèvent de la compétence de l'Etat, d'une part, et de procéder aux adaptations nécessaires de ces dispositions en ce qui concerne les collectivités de Saint-Barthélemy, de Saint-Martin et de Saint-Pierre-et-Miquelon, d'autre part ;

8° D'abroger les dispositions obsolètes, inadaptées ou devenues sans objet et d'apporter aux autres dispositions législatives en vigueur toutes autres modifications rendues nécessaires pour la mise en œuvre des dispositions résultant des 1° à 7°.

La réforme de la régulation du secteur des jeux d'argent et de hasard est rendue nécessaire par les limites du cadre actuel. La régulation actuelle du secteur des jeux d'argent et de hasard relève de plusieurs entités, ce qui constitue parfois un frein à son efficacité et à sa lisibilité. En effet, les services du ministre de l'intérieur, du ministre chargé du budget et du ministre de l'agriculture interviennent sur le périmètre des casinos, clubs de jeux et jeux sous droits exclusifs alors que la régulation du secteur en ligne ouvert à la concurrence est assurée par une

autorité administrative indépendante. En outre, les normes applicables à ces activités diffèrent et ne permettent pas toujours d'assurer la cohérence des différentes régulations exercées.

A l'occasion du transfert de la majorité du capital de La Française des jeux au secteur privé, le Gouvernement souhaite renforcer la régulation actuelle afin de garantir le respect des objectifs de la politique de l'Etat. Ces objectifs, confirmés dans la présente ordonnance, consistent dans la lutte contre le jeu excessif et des mineurs, l'intégrité des opérations de jeu, la lutte contre la fraude ainsi que le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme ainsi que l'exploitation équilibrée des différents types de jeu afin d'éviter toute déstabilisation économique des filières concernées. Il est ainsi apparu nécessaire de procéder à une réforme d'ensemble de la régulation du secteur de l'ensemble des jeux d'argent et de hasard. Cette réforme vise au renforcement de la régulation du secteur des jeux d'argent et de hasard, en confirmant les objectifs essentiels de la politique de l'Etat et en créant de nouvelles garanties de respect des objectifs ; elle vise à une plus grande efficacité de la régulation du secteur, en regroupant, dans le respect des spécificités de chaque secteur, les différentes missions de régulation : ceci se traduit notamment par la mise en place d'une Autorité nationale des jeux (ANJ) ; elle poursuit enfin un objectif de lisibilité et de simplification du droit par une codification partielle et par la précision des dispositions législatives applicables au secteur.

En premier lieu, la présente ordonnance confirme, précise et enrichit les dispositions applicables au secteur des jeux d'argent et de hasard contenues dans le code de la sécurité intérieure. Elle réaffirme le principe de prohibition des jeux d'argent et de hasard et précise les dérogations à ce principe. Elle définit les types de jeux et paris autorisés. Elle confirme les objectifs de la politique de l'Etat en matière de jeu d'argent et de hasard et soumet les opérateurs autorisés au respect de ces objectifs. Elle confirme l'interdiction du jeu des mineurs, du jeu des personnes morales et du jeu à crédit. Elle encadre la communication commerciale en faveur d'un opérateur de jeux d'argent et de hasard. Elle impose, dans les points de vente physiques, de nouvelles obligations en matière d'identification aux bornes de jeu sans intermédiation humaine ; elle limite l'implantation de nouveaux points de vente et la publicité autour d'établissements scolaires. Aussi, la présente ordonnance renforce les sanctions administratives et pénales existantes afin de garantir l'efficacité de la réglementation de l'ensemble du secteur, notamment en matière de lutte contre le jeu excessif ou pathologique, de protection des mineurs ou de lutte contre le blanchiment de capitaux. En particulier, l'ordonnance instaure une amende sanctionnant la vente ou l'offre à titre gratuit de jeux d'argent et de hasard aux mineurs.

Par ailleurs, la présente ordonnance définit les modalités du contrôle étroit de l'Etat sur La Française des jeux. Elle fixe à 25 ans la durée de l'octroi par l'Etat des droits exclusifs confiés à la société. Elle prévoit qu'une convention et un cahier des charges approuvés par décret en Conseil d'Etat préciseront les modalités d'exploitation de ces droits exclusifs. Elle définit le rôle du commissaire du Gouvernement au sein des instances de gouvernance de la société ainsi que les modalités d'octroi et de retrait de l'agrément auxquels seront soumis le président, le directeur général et les directeurs généraux délégués de la société.

Enfin, la présente ordonnance met en place une Autorité nationale des jeux (ANJ), qui aura pour mission de surveiller et de réguler le secteur des jeux d'argent et de hasard. Cette autorité sera compétente pour garantir le respect des quatre objectifs de la politique de l'Etat sur l'ensemble du secteur des jeux d'argent et de hasard, à l'exception de la compétence du ministère de l'intérieur pour le respect des objectifs d'intégrité, de fiabilité et de transparence des opérations de jeux, ainsi que de lutte contre la fraude et le blanchiment des établissements de jeux. La présente ordonnance définit les modalités d'organisation et de fonctionnement de l'autorité ainsi que ses pouvoirs vis-à-vis des opérateurs de jeux.

Dans sa structure, la présente ordonnance comporte cinquante et un articles, répartis en trois titres. Le titre I<sup>er</sup> contient la grande majorité des dispositions relatives aux jeux d'argent et de hasard ; le deuxième titre concerne les dispositions relatives aux outre-mer ; et le troisième concerne les dispositions transitoires et finales.

Les **articles 1<sup>er</sup> à 6** sont relatifs aux grands principes applicables au secteur des jeux d'argent et de hasard. Ils codifient au sein du code de sécurité intérieure les principes généraux relatifs aux jeux d'argent et de hasard. En particulier, l'article 2 confirme le principe de prohibition des jeux d'argent et de hasard. Il définit les jeux d'argent et de hasard. Il confirme les objectifs de la politique de l'Etat dans le secteur. Il soumet au régime de l'agrément ou des droits exclusifs les jeux d'argent et de hasard autorisés. Il établit la distinction entre jeux d'argent et de hasard en ligne et en réseau physique de distribution. Il définit les jeux d'argent et de hasard qui peuvent être autorisés. Il confirme l'interdiction du jeu des mineurs et les obligations des opérateurs de jeux ou de paris en ligne et les opérateurs titulaires de droits exclusifs qui en découlent. Il interdit le jeu à crédit et encadre la communication commerciale en faveur d'un opérateur de jeux d'argent et de hasard. Il définit les obligations en matière d'identification sur les dispositifs de jeu sans intermédiation humaine et encadre la publicité et l'installation de nouveaux points de vente près des établissements scolaires.

Les **articles 7 à 9** définissent les jeux, catégories de jeux et gammes de jeux sous droits exclusifs confiés à La Française des jeux.

L'**article 10** définit le régime de sanctions pénales applicables.

L'**article 11** adapte la régulation applicable aux expérimentations en cours d'exploitation de clubs de jeu dans le cadre de la loi n° 2017-257 du 28 février 2017.

L'**article 12** définit et précise les modalités d'exercice du pouvoir de contrôle et de police administrative de l'Etat sur l'ensemble du secteur des jeux d'argent et de hasard. En particulier, il définit l'organisation, les missions et les pouvoirs de l'Autorité nationale des jeux (ANJ), qui reprend notamment les compétences de l'Autorité de régulation des jeux en ligne (ARJEL). L'Autorité comprendra un collège unique de neuf membres, une commission de prévention du jeu excessif ou pathologique, une commission du contrôle des opérations de jeux, une commission de la lutte contre la fraude et le blanchiment des capitaux, une commission des sanctions et un médiateur.

L'Autorité conserve la mission de délivrer les agréments aux opérateurs de jeux et paris sportifs en ligne qu'exerce aujourd'hui l'Autorité de régulation des jeux en ligne (ARJEL). Son périmètre est élargi aux opérateurs titulaires de droits exclusifs qui devront soumettre chaque année à l'ANJ les documents suivants : leur programme des jeux annuel et pluriannuel, leur stratégie promotionnelle sur tout support, leur plan d'actions en vue de prévenir le jeu excessif et le jeu des mineurs, leur plan d'actions en matière de lutte contre la fraude et contre le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme.

L'exploitation des jeux sous droits exclusifs sera soumise à une autorisation préalable de l'ANJ, elle fera l'objet d'une décision sur la base d'une demande individuelle reposant sur un dossier de demande dont le contenu sera encadré. A ce titre, l'ANJ pourra suspendre ou retirer, par décision motivée et après échange contradictoire, l'autorisation d'un jeu à tout moment si les conditions dans lesquelles son exploitation a été autorisée ne sont plus réunies. Aussi, l'ANJ pourra exiger le retrait de toute communication commerciale comportant une incitation excessive au jeu, et ce pour La Française des jeux [FDJ], le PMU ou les opérateurs agréés de jeux et paris sportifs en ligne.

A l'encontre des opérateurs titulaires de droits exclusifs, la commission des sanctions de l'ANJ pourra prononcer des sanctions incluant l'avertissement, la suspension d'exploitation de jeux, le retrait d'agrément d'un dirigeant ou encore des sanctions pécuniaires ne pouvant excéder 5 % du chiffre d'affaires.

Enfin, le ministre chargé du budget disposera de certaines compétences à l'endroit des décisions rendues par l'ANJ : il pourra à tout moment suspendre ou interdire l'exploitation d'un jeu sous droits exclusifs pour des motifs tirés de la sauvegarde de l'ordre public, et ce après décision motivée et à l'issue d'une procédure contradictoire et après avis de l'ANJ. Il nommera le commissaire du gouvernement au sein de l'ANJ, qui pourra le cas échéant demander une seconde délibération pour les questions transversales et les questions relatives aux droits exclusifs, notamment les autorisations de jeux.

L'article 13 adapte le code du sport aux évolutions du contrôle de l'Autorité nationale des jeux sur les paris sportifs.

L'article 14 adapte la loi du 2 juin 1891 aux évolutions du contrôle de l'Autorité nationale des jeux sur les paris hippiques.

Les articles 15 à 24 sont relatifs au contrôle étroit exercé par l'Etat sur La Française des jeux.

L'article 15 confie à La Française des jeux pour une durée de 25 ans les droits exclusifs pour l'exploitation des jeux de loterie commercialisés en réseau physique de distribution et en ligne ainsi que des jeux de pronostics sportifs commercialisés en réseau physique de distribution.

L'article 16 dispose qu'une convention conclue entre l'Etat et FDJ et un cahier des charges défini par l'Etat précisent les modalités d'exploitation des droits exclusifs et notamment celles relatives à la fin d'exercice de ces droits.

L'article 17 précise que la FDJ doit s'acquitter d'un versement à l'Etat en contrepartie de l'octroi des droits exclusifs. Le montant de ce versement est déterminé dans le cahier des charges défini à l'article 16.

L'article 18 précise que les statuts de FDJ et ses modifications sont approuvés par décret.

L'article 19 dispose qu'un commissaire du Gouvernement est placé auprès de La Française des jeux. Sa mission est de s'assurer que les activités de la société sont conformes aux objectifs de la politique de l'Etat.

Pour assurer ses missions, le commissaire du Gouvernement peut, d'une part, se faire communiquer toute information et faire procéder à toutes vérifications ; d'autre part, il siège avec voix consultative au sein du conseil d'administration et autres organes de gouvernance et dispose d'un ensemble de compétences spécifiques, notamment le pouvoir de s'opposer à une délibération pour des motifs tirés des objectifs mentionnés à l'alinéa précédent.

L'article 20 précise que l'entrée en fonction du président, du directeur général et des directeurs généraux délégués de FDJ est soumise à agrément préalable des ministres chargés de l'économie et du budget, après consultation de l'Autorité nationale des jeux. Inversement, cet agrément peut être retiré par les ministres chargés de l'économie et du budget sous certaines conditions précisées.

L'article 21 définit la liste des condamnations exclusives qui empêchent quiconque de diriger, gérer, administrer ou être membre d'un organe collégial de contrôle de La Française des jeux.

L'article 22 soumet au contrôle économique et financier de l'Etat La Française des jeux.

L'article 23 encadre la possession directe ou indirecte, d'actions représentant plus du dixième ou plus d'un multiple du dixième du capital ou des droits de vote de la Française des jeux.

L'article 24 abroge diverses dispositions législatives.

Les articles 25 à 39 accueillent des mesures de coordination.

Les articles 40 à 43 comprennent les dispositions relatives à l'outre-mer.

Les articles 44 à 51 traitent des mesures transitoires et finales. L'article 44 prévoit un délai de douze mois à compter de la publication de l'ordonnance pour que la FDJ et le PMU se mettent en conformité avec les obligations en matière d'information et de contrôle des interdits de jeu.

En particulier, l'article 49 définit les modalités de transition entre l'Autorité de régulation des jeux en ligne et l'Autorité nationale des jeux.

Tel est l'objet de la présente ordonnance, que nous avons l'honneur de soumettre à votre approbation.

Veillez agréer, Monsieur le Président, l'assurance de notre profond respect.