

N° 9

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2013-2014

Enregistré à la Présidence du Sénat le 2 octobre 2013

RAPPORT

FAIT

au nom de la commission des finances (1) sur la proposition de loi organique relative à la nomination du président de l'Autorité de régulation des jeux en ligne,

Par M. François MARC,

Sénateur

(1) Cette commission est composée de : M. Philippe Marini, *président* ; M. François Marc, *rapporteur général* ; Mme Michèle André, *première vice-présidente* ; Mme Marie-France Beaufils, MM. Jean-Pierre Caffet, Yvon Collin, Jean-Claude Frécon, Mmes Fabienne Keller, Frédérique Espagnac, MM. Albéric de Montgolfier, Aymeri de Montesquiou, Roland du Luart, *vice-présidents* ; MM. Philippe Dallier, Jean Germain, Claude Haut, François Trucy, *secrétaires* ; MM. Philippe Adnot, Jean Arthuis, Claude Belot, Michel Berson, Éric Bocquet, Yannick Botrel, Joël Bourdin, Christian Bourquin, Serge Dassault, Vincent Delahaye, Francis Delattre, Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, MM. Éric Doligé, Philippe Dominati, Jean-Paul Emorine, André Ferrand, François Fortassin, Thierry Foucaud, Yann Gaillard, Charles Guené, Edmond Hervé, Pierre Jarlier, Roger Karoutchi, Yves Krattinger, Dominique de Legge, Marc Massion, Gérard Miquel, Georges Patient, François Patriat, Jean-Vincent Placé, François Rebsamen, Jean-Marc Todeschini, Richard Yung.

Voir le(s) numéro(s) :

Sénat : 812 (2012-2013) et 10 (2013-2014)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
AVANT-PROPOS	5
EXPOSÉ GÉNÉRAL	7
I. LES JEUX D'ARGENT ET DE HASARD EN LIGNE, UN SECTEUR LIBÉRALISÉ QUI DOIT FAIRE L'OBJET D'UN ENCADREMENT ÉTROIT	7
A. LE CHANGEMENT DE LOGIQUE DE LA LOI DU 12 MAI 2010 POUR UN SECTEUR TRADITIONNELLEMENT SOUS TUTELLE PUBLIQUE	7
1. <i>Un secteur économique « pas comme les autres »</i>	7
2. <i>Le changement de logique opéré par la loi de 2010</i>	9
a) <i>Le principe de l'ouverture à la concurrence</i>	9
b) <i>La mise en place de l'ARJEL</i>	10
B. UN SECTEUR EN VOIE DE CONSOLIDATION	11
1. <i>La diminution du nombre d'opérateurs</i>	11
2. <i>L'évolution contrastée des différents types de jeux ou paris</i>	11
3. <i>Une majorité de joueurs responsables</i>	12
II. LA NÉCESSITÉ DE SOUMETTRE LA NOMINATION DU PRÉSIDENT DE L'ARJEL À UN AVIS PUBLIC PRÉALABLE DES COMMISSIONS PARLEMENTAIRES COMPÉTENTES	13
A. UNE PROCÉDURE DÉFINIE AU CINQUIÈME ALINÉA DE L'ARTICLE 13 DE LA CONSTITUTION	14
B. UNE PROCÉDURE QUI GAGNERAIT À S'APPLIQUER ÉGALEMENT À LA PRÉSIDENTE DE L'ARJEL	17
EXAMEN DES ARTICLES	19
• <i>ARTICLE UNIQUE (Tableau annexé à la loi organique n° 2010-837 du 23 juillet 2010) Création d'un avis public des commissions parlementaires sur la nomination du président de l'Autorité de régulation des jeux en ligne</i>	19
EXAMEN EN COMMISSION	21

AVANT-PROPOS

Mesdames, Messieurs,

Lorsque le Sénat a examiné 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 en février 2010, votre rapporteur s'est attaché à faire valoir les nombreux risques que comportait le choix du gouvernement de l'époque de libéraliser cette activité. Il a alors défendu le maintien des monopoles traditionnels, dont la Cour de justice des communautés européennes (CJCE) avait reconnu la légitimité pour des questions d'ordre public dans son arrêt *Departamento de Jogos da Santa Casa da Misericórdia de Lisboa* du 8 septembre 2009¹.

Néanmoins, ce texte a été adopté par le Parlement et est devenu la loi, ce qui a créé **une situation de fait**. Une filière s'est développée, des acteurs participent à ce marché, des emplois en dépendent. Sans renier son analyse d'il y a trois ans, votre rapporteur, comme l'ensemble des pouvoirs publics, doit évidemment tenir compte de ce nouvel environnement.

Il importe donc aujourd'hui d'assurer la plus grande maîtrise possible des risques entourant les jeux d'argent et de hasard, aux premiers rangs desquels se trouvent le blanchiment d'argent sale, l'addiction au jeu et la corruption sportive – risques encore plus prégnants dans l'univers dématérialisé d'internet.

De ce point de vue, **l'action de l'Autorité de régulation des jeux en ligne (ARJEL), régulateur sectoriel créé par la loi de 2010, est évidemment déterminante**. C'est elle qui accorde des agréments aux sociétés souhaitant opérer en France. C'est elle qui s'assure que chaque opérateur agréé respecte ses obligations. C'est elle qui est chargée de la lutte contre les sites illégaux et, de manière générale, de la surveillance de ce marché sensible.

C'est pourquoi votre rapporteur considère qu'**il est nécessaire que les commissions compétentes du Parlement puissent exprimer un avis public sur la nomination du président de l'ARJEL**, conformément aux dispositions du cinquième alinéa de l'article 13 de la Constitution. L'inclusion par l'Assemblée nationale d'un volet « jeux » au sein du projet de loi relatif à la consommation, en cours d'examen par le Parlement, offre une opportunité de traiter cette question. La présente proposition de loi organique devrait donc suivre un chemin parallèle à ce projet de loi, la **procédure de nomination** du dernier alinéa de l'article 13 **devant, pour des raisons juridiques, être traitée à deux niveaux** :

¹ *Affaire C-42/07.*

- au niveau **organique**, afin de poser le principe selon lequel un emploi ou une fonction relève de ladite procédure ;

- au niveau **législatif « ordinaire »**, afin de déterminer quelles commissions des deux assemblées ont à se prononcer sur la nomination.

EXPOSÉ GÉNÉRAL

I. LES JEUX D'ARGENT ET DE HASARD EN LIGNE, UN SECTEUR LIBÉRALISÉ QUI DOIT FAIRE L'OBJET D'UN ENCADREMENT ÉTROIT

A. LE CHANGEMENT DE LOGIQUE DE LA LOI DU 12 MAI 2010 POUR UN SECTEUR TRADITIONNELLEMENT SOUS TUTELLE PUBLIQUE

1. Un secteur économique « pas comme les autres »

La puissance publique s'est toujours intéressée de près au secteur des jeux. Notre collègue François Trucy a ainsi montré, dans son rapport sur le projet de loi de libéralisation de 2010¹, comment notre pays était passé, au fil des siècles, « *de l'interdit moral et religieux à la tutelle publique* ».

Sans remonter jusqu'à la « Grande ordonnance » pour la réforme du royaume de 1254, l'un des premiers textes applicables sur l'ensemble du territoire dans lequel Louis IX a notamment interdit en France le jeu de dés, la fabrication même des dés ainsi que les jeux de « table » (trictrac ou dames) et d'échecs « *doublement condamnables en tant que jeux d'argent et de hasard* »², les lois suivantes, datant pour certaines du XIX^e siècle, ont façonné les principes sur lesquels a reposé la réglementation des jeux jusqu'à nos jours :

- pour les loteries, les **lois du 21 mai 1836** relative à la prohibition des loteries **et du 12 juillet 1983** relative aux jeux de hasard, ont été immédiatement assorties de **dérogations** spécifiques, enrichies au fil du temps. L'interdiction porte sur l'exploitation des jeux et **n'emporte donc pas pénalisation du joueur en cas d'usage d'une offre illégale.**

- pour le secteur hippique, la **loi du 2 juin 1891**, qui **règlemente l'autorisation et le fonctionnement des courses de chevaux**, la distinction entre pari mutuel sur les hippodromes (PMH) et pari mutuel urbain (PMU) ayant ensuite été établie par la loi du 16 avril 1930.

¹ Rapport Sénat n° 209 (2009-2010), Tome I.

² Jacques Le Goff, Saint Louis.

Le dispositif applicable au secteur des jeux a également été enrichi par de nombreuses dispositions réglementaires et forme ainsi un ensemble complexe.

Par suite, les jeux et paris ont été organisés et exploités par deux monopoles, sur les paris hippiques et sur les loteries, jeux de grattage et paris sportifs. Le groupement d'intérêt économique Pari mutuel urbain (**PMU**) a ainsi été constitué en 1983 par les sociétés de courses, et la **Française des jeux (FdJ)** a succédé à France Loto en 1990, sous la forme d'une société anonyme publique détenue à 72 % par l'Etat.

De fait, les jeux se trouvent au carrefour de **préoccupations multiples de grande importance pour l'Etat**, en particulier :

- la lutte contre le blanchiment d'argent ;
- la prévention de l'addiction ;
- la préservation de l'intégrité des compétitions ;
- mais aussi la préservation des recettes publiques et du financement de certaines filières – notamment la filière hippique et le sport amateur (au travers du Centre national pour le développement du sport – CNDS).

Sur ce dernier point, auquel votre commission des finances ne saurait être indifférente, le tableau suivant récapitule les divers prélèvements opérés sur le secteur des jeux au cours des trois dernières années.

Recettes engendrées par les jeux en France de 2010 à 2012

(en milliards d'euros)

	2010	2011	2012
Prélèvements Etat	3,21	3,57	3,47
Française des jeux (FdJ)	1,84	2,10	2,02
Casinos	0,75	0,76	0,74
Paris hippiques	0,63	0,45	0,43
Paris sportifs	-	0,09	0,12
Jeux de cercle en ligne	-	0,07	0,07
Redevance hippique	-	0,09	0,09
Prélèvements sociaux	0,67	0,71	0,72
CSG	0,41	0,35	0,35
CRDS	0,13	0,14	0,14
Prélèvement sociaux paris et poker	0,13	0,22	0,22
Prélèvement sociaux jeux télévisés	0,002	0,002	0,003
Prélèvements en faveur des collectivités territoriales	0,26	0,29	0,28
Prélèvement sur les casinos en faveur des communes et des EPCI	0,26	0,27	0,26
Prélèvement sur les jeux de cercle en ligne	-	0,005	0,010
Prélèvement sur les paris hippiques	-	0,010	0,010
Autres bénéficiaires de taxes affectées :	0,18	0,23	0,24
Centre des monuments nationaux (CMN)	0,004	0,010	0,008
Prélèvement de 1,78% sur les mises de la Française des jeux en faveur du CNDS	0,17	0,17	0,17
Prélèvement sur les mises de la FdJ en faveur des « Grands stades » de 2012 à 2016	-	0,02	0,02
Prélèvement sur les paris sportifs en ligne en faveur du CNDS	0,01	0,02	0,03
Institut national de prévention et d'éducation pour la santé (INPES)	0,005	0,005	0,005
Total des prélèvements fiscaux et sociaux	4,34	4,80	4,70
Retour à la filière hippique du PMU (résultat du PMU)	0,73	0,88	0,87

Source : ministère du budget

2. Le changement de logique opéré par la loi de 2010

a) Le principe de l'ouverture à la concurrence

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 a procédé à un véritable **changement de logique** pour ce qui concerne

les jeux d'argent et de hasard en ligne en posant le **principe de l'ouverture à la concurrence**.

Le jeu en ligne n'est pas à l'abri des dangers énumérés précédemment et peut, au contraire, accroître les risques. Par exemple, le fait de jouer à domicile peut accroître les phénomènes addictifs ; la multiplication de l'offre peut faciliter le blanchiment, notamment autour de tables de poker dont les joueurs se seraient arrangés à l'avance ; elle peut aussi menacer l'intégrité des compétitions sportives, des organisations criminelles pouvant être tentées de truquer des paris.

Pour ces raisons, une régulation du secteur était indispensable.

b) La mise en place de l'ARJEL

Tout en libéralisant les jeux en ligne, le législateur de 2010 a donc souhaité maintenir **un encadrement adéquat**, d'une part en posant un certain nombre de règles strictes (en matière de conflits d'intérêts, de limitation de la publicité, de conditions d'enregistrement des joueurs, etc.), d'autre part en créant **un régulateur sectoriel** chargé de les faire appliquer, **l'Autorité de régulation des jeux en ligne (ARJEL)**.

Aux termes des articles 35 et 41 de la loi précitée du 12 mai 2010, l'ARJEL comprend :

- un collège de sept membres nommés à raison de leur compétence économique, juridique ou technique. Trois membres, dont le président, sont nommés par décret. Deux membres sont nommés par le président de l'Assemblée nationale et deux par le président du Sénat ;

- et une commission des sanctions de six membres : deux membres du Conseil d'Etat désignés par son vice-président, deux conseillers à la Cour de cassation désignés par son premier président et deux magistrats de la Cour des comptes désignés par son premier président. Le président de la commission des sanctions est désigné par décret pour la durée de son mandat parmi les membres de la commission.

Le rôle de l'ARJEL est d'une grande importance puisqu'il lui revient notamment de :

- définir les catégories de compétition et les phases de jeu pouvant faire l'objet de paris sportifs en ligne ;

- octroyer les agréments aux opérateurs qui les sollicitent ;

- contrôler le respect de leurs obligations par les opérateurs agréés et, le cas échéant, enclencher le processus de sanction ;

- évaluer les résultats des actions menées par les opérateurs agréés en matière de prévention du jeu excessif ou pathologique ;

- effectuer les contrôles nécessaires en matière de lutte contre les conflits d'intérêts ;

- lutter contre les sites illégaux ;
- proposer aux pouvoirs publics les évolutions législatives et réglementaires qui lui semblent nécessaires.

B. UN SECTEUR EN VOIE DE CONSOLIDATION

La loi du 12 mai 2010 a été appliquée de manière particulièrement rapide, la plupart de ses décrets d'application ayant été publiés en même temps que la loi elle-même. L'imminence de la Coupe du monde de football de 2010, qui devait marquer les véritables débuts des paris sportifs en ligne, explique en grande partie cette célérité inhabituelle.

Trois ans après, le secteur semble en voie de consolidation, comme l'a montré la table ronde que votre commission des finances a organisée sur ce sujet au printemps dernier¹.

1. La diminution du nombre d'opérateurs

L'année dernière a été la première qui a vu diminuer le nombre d'opérateurs agréés en France.

Cette baisse a été significative : alors que 35 opérateurs détenaient 48 agréments fin 2011, une année plus tard, seulement **22 opérateurs étaient titulaires de 33 agréments** : 9 sur les paris sportifs, 8 sur les paris hippiques et 16 sur le poker.

Sur le fond, un tel mouvement était prévisible : suite à l'engouement des débuts sur un marché qui s'ouvre, tout le monde n'a pas pu trouver sa place, certains acteurs préférant alors abandonner, tandis que s'opèrent également des rapprochements.

2. L'évolution contrastée des différents types de jeux ou paris

L'année 2012, deuxième année « pleine » de l'ouverture des jeux et paris en ligne, s'est révélée contrastée selon les secteurs.

Les paris sportifs ont connu une croissance significative avec un total de mises de 705 millions d'euros (+ 19 %). Cela s'explique probablement en partie par l'organisation de deux événements majeurs : l'Euro de football et les Jeux olympiques de Londres ; il est donc possible que l'année 2013 soit moins favorable de ce point de vue.

Les paris hippiques ont enregistré une croissance de 9 % du montant de leurs mises, à 1,1 milliard d'euros. Comme le relève l'ARJEL dans son rapport annuel, cette évolution du marché tient pour partie à

¹ *Compte-rendu des commissions du Sénat, semaine du 15 avril 2013, disponible à l'adresse suivante : <http://www.senat.fr/compte-rendu-commissions/20130415/fin.html>*

l'enrichissement des supports et des types de paris ainsi qu'à l'accroissement du nombre de courses étrangères ouvertes aux paris.

En revanche, **le poker**, qui est actuellement le jeu le plus développé sur internet, **a reculé l'année dernière**, au moins pour ce qui concerne les mises « simples » (« *cash game* »), passées de plus de 6,5 milliards d'euros en 2011 à un peu moins de 6,2 milliards d'euros en 2012 (- 5 %). La croissance des tournois (de 1,2 milliard d'euros à 1,4 milliard d'euros) n'a pas complètement compensé cette évolution.

En termes de résultats, **l'activité reste globalement déficitaire** selon les données consolidées par l'ARJEL. Les pertes d'exploitation se sont ainsi élevées à 40 millions d'euros pour les paris sportifs, à 36 millions d'euros pour les jeux de cercle et à 10 millions d'euros pour les paris hippiques. Néanmoins, on constate une **amélioration significative par rapport à 2011**, exercice marqué notamment par de très importantes dépenses de marketing-communication d'opérateurs qui devaient se faire connaître du grand public.

3. Une majorité de joueurs responsables

D'après les statistiques de l'ARJEL, quelque **2,2 millions de comptes joueurs ont été actifs en 2012**, ce qui signifie que ces comptes ont enregistré au moins une opération de jeu payante en cours d'année. Chaque joueur détient en moyenne 1,3 compte, certains ayant ouvert des comptes auprès de plusieurs opérateurs ; le nombre de joueurs actifs en ligne s'établirait donc à environ 1,7 million.

En fin d'année, **89 millions d'euros étaient disponibles** sur les comptes joueurs de l'ensemble des opérateurs. En termes de mouvements, 988 millions d'euros ont été déposés par les joueurs sur leurs comptes au cours de l'année 2012 et 435 millions d'euros ont été retirés de ces mêmes comptes – soit un solde net (dépôts moins retraits) en faveur des opérateurs de 553 millions d'euros.

Les études menées jusqu'à présent montrent un comportement plutôt raisonnable de la plupart des joueurs. Lors de la table ronde organisée par la commission des finances le 17 avril 2013, Jean-François Vilotte, président de l'ARJEL, a ainsi précisé que **la mise moyenne de chaque joueur était de 50 euros par mois**.

Il a également mis en lumière l'existence d'une petite population de gros parieurs, **50 % des mises étant le fait de 1 % des joueurs**, ce qui nécessite une certaine attention afin de prévenir les conduites addictives. Selon un document conjoint de l'Observatoire des jeux et de l'Observatoire français des drogues et des toxicomanies, intitulé « *Enquêtes sur les pratiques de jeux d'argent et de hasard en ligne* »¹, la proportion des « joueurs excessifs » chez

¹ Enquête sur les pratiques de jeux d'argent et de hasard en ligne, par Jean-Michel Costes, Marie-Line Tovar et Vincent Eroukmanoff (mai 2013).

les joueurs en ligne s'élevait à 6,6 % en 2012 (contre 8,3 % en 2010), celle des joueurs « à risque modéré » s'élevant quant à elle à 10,4%.

Dans cette optique, les résultats des études de grande envergure récemment lancées par l'ARJEL dans le but de mieux connaître la sociologie et le comportement des joueurs seront probablement d'un grand intérêt. Ils devraient être connus avant la fin de l'année.

Le profil des joueurs en ligne

Selon une précédente étude d'envergure limitée (400 répondants) réalisée à la demande de l'ARJEL au cours du premier semestre 2012, le joueur en ligne est principalement un homme (90 % des répondants), âgé en moyenne de 36 ans, et le plus souvent employé de niveau « bac + 2 ».

La plupart du temps, le joueur en ligne vit en concubinage, n'a pas d'enfant et est locataire de son logement. Par ailleurs, il dispose, dans 64 % des cas, d'un niveau de revenu net mensuel supérieur à 1 500 euros (compris entre 1500 euros et 2000 euros dans 22 % des cas).

Il est généralement lucide quant à son activité de jeu et a conscience d'être globalement perdant lorsqu'il joue. Il dépense majoritairement moins de 50 euros par mois en ligne et considère cette activité comme un loisir de second plan. Dans 8 cas sur 10, il s'est fixé un budget de jeu qu'il affirme ne pas dépasser.

Il joue le plus souvent plusieurs fois par semaine, le soir ou le weekend, principalement seul et depuis son domicile.

Il jouait déjà en ligne avant l'ouverture du marché et se déplace parfois dans les réseaux physiques pour jouer à la loterie, aux jeux de grattage ou dans les casinos.

En ligne, il recherche le plus souvent des sites dans lesquels il a confiance, lui offrant des bonus intéressants, mais lui permettant aussi une navigation facile, rapide et fiable. Il a d'ailleurs comparé différentes offres avant de faire son choix.

Source : ARJEL

II. LA NÉCESSITÉ DE SOUMETTRE LA NOMINATION DU PRÉSIDENT DE L'ARJEL À UN AVIS PUBLIC PRÉALABLE DES COMMISSIONS PARLEMENTAIRES COMPÉTENTES

A ce jour, il faut reconnaître que peu d'incidents majeurs sont à signaler sur le secteur régulé en France, à l'exception notable de la défaillance de l'opérateur *Full Tilt poker* en 2011, qui a concerné quelque 13 000 joueurs français¹. Néanmoins, l'actualité (par exemple autour des paris sportifs) rappelle régulièrement à quel point ce secteur doit demeurer sous surveillance étroite.

¹ Voir l'avis n° 795 (2012-2013) de Mme Michèle André sur le projet de loi relatif à la consommation pour plus de détails sur dossier ainsi que sur les mesures proposées par ce projet de loi afin de renforcer la protection des avoirs des joueurs.

L'ARJEL, en première ligne, doit répondre de son action devant l'ensemble des pouvoirs publics, le législatif comme l'exécutif ; il serait donc légitime qu'ils soient associés tous les deux à la nomination de son président.

A. UNE PROCÉDURE DÉFINIE AU CINQUIÈME ALINÉA DE L'ARTICLE 13 DE LA CONSTITUTION

Depuis la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008, le pouvoir de nomination du Président de la République à certains emplois publics est encadré.

En effet, aux termes du cinquième alinéa de l'article 13 de la Constitution, « *une loi organique détermine les emplois ou fonctions, autres que ceux mentionnés au troisième alinéa, pour lesquels, en raison de leur importance pour la garantie des droits et libertés ou la vie économique et sociale de la Nation, le pouvoir de nomination du Président de la République s'exerce après avis public de la commission permanente compétente de chaque assemblée. Le Président de la République ne peut procéder à une nomination lorsque l'addition des votes négatifs dans chaque commission représente au moins trois cinquièmes des suffrages exprimés au sein des deux commissions. La loi détermine les commissions permanentes compétentes selon les emplois ou fonctions concernés* ».

Deux textes ont mis en œuvre ces dispositions :

- la loi organique n° 2010-837 du 23 juillet 2010 relative à l'application du cinquième alinéa de l'article 13 de la Constitution, qui a fixé la liste des emplois concernés, actuellement au nombre de quarante-sept ;

- et la loi n° 2010-838 du 23 juillet 2010 relative à l'application du cinquième alinéa de l'article 13 de la Constitution, qui a désigné les commissions permanentes compétentes.

Le tableau suivant retrace les emplois et fonctions relevant de ce processus de nomination encadré.

Fonctions et emplois relevant de la procédure de nomination prévue par le cinquième alinéa de l'article 13 de la Constitution

Institution, organisme, établissement ou entreprise	Emploi ou fonction
Aéroports de Paris	Président-directeur général
Agence d'évaluation de la recherche et de l'enseignement supérieur	Président du conseil
Agence de financement des infrastructures de transport de France	Président du conseil d'administration
Agence française de développement	Directeur général

Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie	Président du conseil d'administration
Agence nationale pour la gestion des déchets radioactifs	Directeur général
Agence nationale pour la rénovation urbaine	Directeur général
Autorité de la concurrence	Président
Autorité de contrôle des nuisances sonores aéroportuaires	Président
Autorité des marchés financiers	Président
Autorité des normes comptables	Président
Autorité de régulation des activités ferroviaires	Président
Autorité de régulation des communications électroniques et des postes	Président
Autorité de sûreté nucléaire	Président
Banque de France	Gouverneur
Caisse des dépôts et consignations	Directeur général
Centre national d'études spatiales	Président du conseil d'administration
Centre national de la recherche scientifique	Président
Comité consultatif national d'éthique pour les sciences de la vie et de la santé	Président
Commissariat à l'énergie atomique	Administrateur général
Commission de régulation de l'énergie	Président du collège
Commission de la sécurité des consommateurs	Président
Commission nationale du débat public	Président
Commission prévue au dernier alinéa de l'article 25 de la Constitution	Président
Compagnie nationale du Rhône	Président du directoire
Conseil supérieur de l'audiovisuel	Président
Contrôleur général des lieux de privation de liberté	Contrôleur général

Electricité de France	Président-directeur général
La Française des jeux	Président-directeur général
France Télévisions	Président
Haut conseil des biotechnologies	Président
Haute Autorité de santé	Président du collège
Institut national de la recherche agronomique	Président
Institut national de la santé et de la recherche médicale	Président
Institut de radioprotection et de sûreté nucléaire	Directeur général
Institution nationale publique mentionnée à l'article L. 5312-1 du code du travail (Pôle emploi)	Directeur général
Météo-France	Président-directeur général
Office français de protection des réfugiés et apatrides	Directeur général
Office national des forêts	Directeur général
Société anonyme BPI-Groupe	Directeur général
La Poste	Président du conseil d'administration
Radio France	Président
Régie autonome des transports parisiens	Président-directeur général
Réseau ferré de France	Président du conseil d'administration
Société en charge de l'audiovisuel extérieur de la France	Président
Société nationale des chemins de fer français	Président du conseil d'administration
Voies navigables de France	Président du conseil d'administration

Source : loi organique n° 2010-837 du 23 juillet 2010 relative à l'application du cinquième alinéa de l'article 13 de la Constitution

B. UNE PROCÉDURE QUI GAGNERAIT À S'APPLIQUER ÉGALEMENT À LA PRÉSIDENTE DE L'ARJEL

A ce jour, **la présidence de l'ARJEL ne fait donc pas partie des emplois soumis à cette procédure spécifique de nomination**, à l'inverse de ses homologues de nombreuses autres autorités de régulation¹.

Un tel « oubli » du législateur organique paraît devoir être corrigé au regard des risques associés à l'ouverture du marché des jeux en ligne.

En effet, l'audition du candidat pressenti à la présidence de l'ARJEL doit permettre aux commissions compétentes des deux assemblées (en l'occurrence les commissions des finances) de l'interroger sur ses priorités en matière d'encadrement des jeux, sur sa volonté de faire évoluer le secteur ouvert et sur ses objectifs. Elle pourrait également permettre de vérifier l'absence de conflits d'intérêts de cette personnalité qui doit apparaître aux yeux de toutes les parties prenantes comme un arbitre incontestable.

C'est donc à raison que votre commission des finances et sa rapporteure pour avis Michèle André, co-signataire de la présente proposition de loi, ont proposé d'insérer dans le volet « jeux » du **projet de loi relatif à la consommation** un article additionnel octroyant cette compétence aux commissions des finances de l'Assemblée nationale et du Sénat². Le Sénat a soutenu cette initiative, que traduit donc le nouvel **article 72 quinquies A de ce projet de loi**³.

Néanmoins, ce dispositif serait inopérant si une disposition de niveau organique n'établissait pas le principe de la nomination du président de l'ARJEL dans les conditions prévues par le cinquième alinéa de l'article 13 de la Constitution.

L'adoption de la présente proposition de loi organique par le Sénat est donc indispensable. Elle pourra alors être envoyée à l'Assemblée nationale, qui pourra se prononcer avant l'adoption définitive du projet de loi relatif à la consommation.

¹ Sont ainsi déjà désignés au moyen de cette procédure les présidents de l'Autorité de la concurrence, de l'Autorité de contrôle des nuisances sonores aéroportuaires, de l'Autorité des marchés financiers, de l'Autorité des normes comptables, de l'Autorité de régulation des activités ferroviaires, de l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes, de l'Autorité de sûreté nucléaire, de la Commission de régulation de l'énergie, de la Commission de la sécurité des consommateurs, du Conseil supérieur de l'audiovisuel et du collège de la Haute Autorité de santé.

² Voir l'avis n° 795 (2012-2013).

³ Texte n° 213 (2012-2013) modifié par le Sénat le 13 septembre 2013.

EXAMEN DES ARTICLES

ARTICLE UNIQUE

(Tableau annexé à la loi organique n° 2010-837 du 23 juillet 2010)

Création d'un avis public des commissions parlementaires sur la nomination du président de l'Autorité de régulation des jeux en ligne

Commentaire : le présent article a pour objet de prévoir un avis public des commissions parlementaires sur la nomination du président de l'Autorité de régulation des jeux en ligne, conformément à la procédure définie au cinquième alinéa de l'article 13 de la Constitution.

Le présent article prévoit un avis public préalable des commissions compétentes de l'Assemblée nationale et du Sénat sur la nomination du président de l'ARJEL.

A cette fin, il propose d'insérer une ligne au sein du tableau annexé à la loi organique n° 2010-837 du 23 juillet 2010 relative à l'application du cinquième alinéa de l'article 13 de la Constitution, citant la présidence de l'ARJEL parmi les emplois ou fonctions faisant l'objet de la procédure de nomination décrite par cet alinéa.

Comme cela a été expliqué dans l'exposé général du présent rapport, il serait approprié que les commissions compétentes du Parlement soient associées à la nomination du président de l'ARJEL.

C'est pourquoi votre commission a adopté cet article.

Décision de votre commission : votre commission a adopté cet article sans modification.

EXAMEN EN COMMISSION

Au cours d'une réunion tenue le mercredi 2 octobre 2013, sous la présidence de Michèle André, vice-présidente, puis de Philippe Marini, président, la commission a procédé à l'examen du rapport de François Marc, rapporteur, sur la proposition de loi organique n° 812 (2012-2013) relative à la nomination du président de l'Autorité de régulation des jeux en ligne.

Mme Michèle André, vice-présidente. – Nous examinons aujourd'hui la proposition de loi organique relative à la nomination du président de l'Autorité de régulation des jeux en ligne que j'ai co-signée avec le rapporteur général François Marc, à qui il revient également de rapporter ce texte.

M. François Marc, rapporteur. – Je ne vais pas prolonger trop longtemps le suspense : je vous propose d'adopter sans modification cette proposition de loi organique, dont Michèle André et moi sommes les auteurs, comme elle vient de le rappeler.

Naturellement, il convient d'étayer cette position, même si Michèle André l'a déjà fait en grande partie quand elle a défendu, en juillet dernier, un amendement « miroir » dans le cadre du projet de loi relatif à la consommation – d'ailleurs adopté par le Sénat et devenu l'article 72 *quinquies* A de ce projet de loi.

En France, l'Etat considère que les jeux sont son affaire. Cela vient de loin puisque ce sont deux lois du XIX^e siècle qui ont établi les grands principes sur lesquels reposent encore aujourd'hui notre droit en la matière :

- pour les loteries, une loi de la Monarchie de juillet (loi du 21 mai 1836), complétée en 1983 et abrogée seulement l'année dernière afin d'être codifiée au sein du code de la sécurité intérieure ;

- pour les courses hippiques, une loi de la III^e République (loi du 2 juin 1891), la distinction entre pari mutuel sur les hippodromes (PMH) et pari mutuel urbain (PMU) ayant été établie ultérieurement par la loi du 16 avril 1930.

Les jeux et paris ont été organisés et exploités par deux monopoles, sur les paris hippiques d'une part, et sur les loteries, jeux de grattage et paris sportifs d'autre part. Le groupement d'intérêt économique PMU a ainsi été constitué en 1983 par les sociétés de courses, et la Française des jeux (FdJ) a succédé à France Loto en 1990, sous la forme d'une société anonyme publique détenue à 72 % par l'Etat.

C'est dire si la loi 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 (loi n° 2010-476) a bousculé des principes plus que séculaires pour ce qui concerne les jeux d'argent et de hasard en posant le principe de l'ouverture à la concurrence des jeux en ligne.

Pour autant, chacun le sait, les jeux se trouvent au carrefour de préoccupations multiples de grande importance pour l'Etat, en particulier la lutte contre le blanchiment d'argent, la prévention de l'addiction, la préservation de l'intégrité des compétitions, mais aussi la préservation des recettes publiques et du financement de certaines filières. Le montant total de ces prélèvements était de l'ordre de 5,6 milliards d'euros en 2012. Avec François Trucy, nous nous étions d'ailleurs interrogés, en 2010, sur la possible érosion de ces recettes publiques. Fort heureusement, pour l'instant, elles font mieux que se maintenir.

Les jeux en ligne ne sont pas épargnés *a priori* par les risques associés aux jeux, bien au contraire. Le fait de pouvoir jouer chez soi sur des supports dématérialisés peut, au contraire, accentuer certains de ces risques. Le législateur de 2010 a donc dû pallier l'absence de contrôle direct des opérateurs par l'Etat par l'établissement de règles strictes.

Un régulateur sectoriel a donc été chargé de veiller à la bonne application de ces règles par chacun : l'Autorité de régulation des jeux en ligne (ARJEL).

Le rôle de l'ARJEL est évidemment d'une grande importance. Elle doit définir les catégories de compétition et les phases de jeu pouvant faire l'objet de paris sportifs en ligne. Elle octroie les agréments aux opérateurs qui les sollicitent. Elle contrôle le respect de leurs obligations par les opérateurs agréés et, le cas échéant, enclenche le processus de sanction. Elle évalue les résultats des actions menées par les opérateurs agréés en matière de prévention du jeu excessif ou pathologique. Elle effectue les contrôles nécessaires en matière de lutte contre les conflits d'intérêts. Elle lutte contre les sites illégaux. Elle propose également aux pouvoirs publics les évolutions législatives et réglementaires qui lui semblent nécessaires.

Il nous a donc semblé, à Michèle André et moi, que la présidence de l'ARJEL gagnerait à faire partie des emplois et fonctions pour lesquels le pouvoir de nomination du Président de la République s'exerce après avis public de la commission permanente compétente de chaque assemblée, conformément aux dispositions du cinquième alinéa de l'article 13 de la Constitution. Pour mémoire, un grand nombre de présidents d'autorités de régulation relève déjà de ce régime, comme l'Autorité de la concurrence, l'Autorité de contrôle des nuisances sonores aéroportuaires, l'Autorité des marchés financiers, l'Autorité des normes comptables, etc.

C'est pourquoi je vous propose d'adopter cette proposition de loi organique. Son dispositif sera complété par l'article que nous avons inséré dans le projet de loi relatif à la consommation, qui précise que ce sont les

commissions des finances des deux assemblées qui seront compétentes pour se prononcer sur la nomination du président de l'ARJEL.

Présidence de M. Philippe Marini, président

M. Philippe Marini, président. – Je remercie le rapporteur général de cette présentation. Cette proposition de loi organique n'est effectivement pas une surprise après nos débats du mois de juillet sur le projet de loi relatif à la consommation.

M. François Trucy. – Je suis très satisfait du dépôt de cette proposition de loi organique. Elle est très opportune et je soutiendrai donc son adoption. Je considère qu'il s'agit de la première évolution significative de la loi du 12 mai 2010 après une « revoyure », prévue par la loi elle-même, un peu décevante.

Vous vous souvenez à quel point nous avons lutté, il y a trois ans, afin d'obtenir la création dans la loi d'un Comité consultatif des jeux (CCJ) qui a pu mettre de l'ordre dans les interventions disparates des différents ministères – pas moins de sept étaient concernés – et d'appréhender le phénomène des jeux dans sa globalité, notamment au travers de l'Observatoire des jeux. Seule la menace d'une navette prolongée, incompatible avec une entrée en vigueur de la loi avant la Coupe du monde de football de 2010, avait pu débloquer le dossier.

Quant à l'ARJEL, créée elle aussi par la loi du 12 mai 2010, elle a su pour l'instant répondre aux défis de la libéralisation.

En conclusion, ce texte me convient très bien et je remercie leurs auteurs de l'avoir déposé.

M. Jean Germain. – Je n'ai pas d'observation particulière à formuler sur la proposition de loi organique, mais je tiens à remercier le rapporteur général pour son rappel historique. Il est vrai que le sujet des jeux a des racines lointaines.

Ainsi, souvenons-nous que le 16 juillet 1789, deux jours après la prise de la Bastille, le peuple se pressait au tirage de la Loterie royale, à l'Hôtel de Ville de Paris. Des débats passionnés ont eu lieu au sein de la Convention afin de savoir s'il fallait supprimer cette loterie. Robespierre souhaitait d'ailleurs plutôt son maintien, à l'inverse de Mirabeau. Finalement, la loterie, supprimée par la Convention, a été rapidement rétablie sous le Directoire puis fortement développée par Napoléon Bonaparte, essentiellement pour des raisons budgétaires, en l'occurrence plus fortes que celles de la morale...

Mme Michèle André. – Comme l'a rappelé François Marc, nous avons déjà examiné le principe de la nomination du président de l'ARJEL après avis public des commissions des finances dans le cadre de l'examen du projet de loi relatif à la consommation, porté par Benoît Hamon, dont j'étais

rapporteuse pour avis. Ce texte comprenait d'ailleurs un véritable volet sur la régulation des jeux. C'est à cette occasion que j'ai constaté que de nombreux acteurs du monde des jeux, aux points de vue divers par ailleurs, se rejoignent pour se féliciter de l'action de l'ARJEL. Et la presse, qui se fait parfois l'écho de scandales liés à des paris truqués, souligne que la France est peut-être moins exposée que d'autres pays du fait de sa réglementation et grâce à son régulateur sectoriel.

M. Philippe Marini, président. – J'ajouterai que la loi du 12 mai 2010 montre bien qu'il est techniquement possible de taxer un secteur économique en ligne sur lequel opèrent des groupes internationaux. Plus de 600 millions d'euros ont été ainsi prélevés sur les mises encaissées par les opérateurs en 2011 et en 2012, les deux premières années pleines de la réforme. Il est vrai que des impératifs d'ordre public justifient, pour le secteur des jeux, une procédure d'agrément nationale qui permet notamment d'assurer l'effectivité des prélèvements.

M. François Trucy. – Restons quand même prudents : le combat n'est jamais gagné. Certes, aujourd'hui, le jeu légal, correctement encadré, capte une très forte part du marché global des jeux en ligne.

Mais les opérateurs souffrent sur le plan économique. Cela ne saurait durer trop longtemps sans avoir des conséquences. Personne n'a intérêt à voir apparaître certaines dérives.

M. François Marc, rapporteur. – Je remercie l'ensemble des intervenants. Je pense que le dispositif proposé par le texte que nous examinons sera utile et que nous pouvons nous retrouver pour l'adopter.

M. Philippe Marini, président. – Je vais donc mettre aux voix la proposition de loi organique relative à la nomination du président de l'Autorité de régulation des jeux en ligne.

La proposition de loi organique est adoptée sans modification.