



LES MINEURS ET L'ADDICTION AUX JEUX D'ARGENT ET DE HASARD

*YOUTH AND GAMBLING: THE "FRENCH GAMBLING ACT"
(LAW N°2010-476 OF MAY 12TH 2010)*

par Isabelle POIROT-MAZÈRES*

MINEURS, SANTÉ, COMPORTEMENT
ET PSYCHOLOGIE

RÉSUMÉ

Longtemps, la dépendance aux jeux d'argent et de hasard est restée un phénomène méconnu, peu étudié et loin des préoccupations de santé publique. Depuis quelques années, différentes recherches et enquêtes ont permis de mieux cerner les comportements problématiques et les risques d'addiction en lien notamment avec le développement rapide de nouvelles formes et de nouveaux lieux de jeu, singulièrement sur internet. Mal appréhendés de façon générale, ces phénomènes le sont encore davantage lorsque sont concernées des populations singulières, comme le sont les mineurs. A cela une raison, la pratique leur étant interdite, l'addiction n'a pas été envisagée d'emblée. Les évolutions dans les pratiques de jeux et les transformations des supports ont conduit les experts comme les autorités à se saisir de la question. Ainsi, la protection des mineurs est devenue l'un des principaux objectifs de la législation français et notamment de 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. Il s'agit dans cette étude d'analyser les mesures prises en ce sens, centrées pour l'essentiel sur la prohibition conçue comme le meilleur moyen de prévention, mais aussi d'insister sur la nécessaire adaptation de ce cadre juridique aux évolutions technologiques des pratiques de jeux.

MOTS-CLÉS

Jeux d'argent et de hasard. Addiction. Mineurs. Enfants et adolescents. Jeux en ligne. 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.

SUMMARY

Until recently, the gambling addiction have not been viewed as a public health problem or as a public policy issue. A new surge of research has expanded our knowledge of gambling problem and its societal impact in relation with new gaming venues and new forms of gambling, with particular focus on the risks such activity poses in respect of children and young people. One of the main objectives of the french laws, in particular the law n°2010-476, is to ensure that minors are neither encouraged to gamble nor allowed to do so. The article explores certain key issues and specific regulatory challenges posed by internet and young people from the potential risks of gambling addiction.

KEYWORDS

Gambling. Children and young people. Internet. Regulation. "French Gambling Act": Law n° 2010-476 of 12 may 2010 on the introduction of competition and sector regulation of gambling and online gambling.

* Professeur de droit public, Institut Maurice Hauriou,
Université Toulouse 1 Capitole
Isabelle.Poirot-Mazeres@univ-tlse1.fr



Phénomène méconnu, ayant pour l'instant été peu analysé, la dépendance des mineurs et singulièrement des adolescents aux jeux d'argent et de hasard ne saurait pourtant étonner tant elle est révélatrice ces comportements et des emportements de cette période de la vie comme des dommages afférents aux assuétudes. Si la pratique du jeu chez l'enfant est intégration collective ou espace d'imaginaire, celle de l'adolescent revêt souvent une dimension ordinaire (1). Les pouvoirs publics et les autorités sanitaires, s'ils s'intéressent depuis plusieurs décennies aux consommations problématiques et pathogènes (alcool, tabac, drogues, médicaments), commencent à envisager les effets délétères de certains comportements excessifs de jeu, souvent décrits dans la littérature mais tardivement considérés comme pathologiques. Mal appréhendés de façon générale, ces phénomènes le sont encore davantage lorsque sont concernées des populations singulières, comme le sont les mineurs. A cela une raison, la pratique leur étant interdite, l'addiction n'a pas été envisagée d'emblée. Les évolutions dans les pratiques de jeux, celles des supports via internet ou les applications mobiles – toutes modalités largement utilisés par les plus jeunes – ont conduit les experts comme les autorités à se saisir de la question. Portée notamment par les études faites au Québec, dont les centres de recherches sont mobilisés sur le sujet depuis vingt ans, la prise de conscience a conduit le gouvernement et spécifiquement la Mission Interministérielle de Lutte contre les Drogues et Conduites Addictives à saisir l'INSERM dans la perspective de l'élaboration du Plan gouvernemental de lutte contre les drogues et les conduites addictives 2013-2017. L'objectif était de dresser un bilan des connaissances scientifiques sur les vulnérabilités des adolescents (âgés de 10 à 18 ans) face à la consommation de substances psycho actives mais aussi face à certaines pratiques ordinaires de nature à devenir problématiques (jeux vidéo/Internet, jeux de hasard et d'argent). Peu après, était publiée une étude de l'Observatoire des jeux livrant un constat similaire (2). L'attention à ces risques a été aiguisée en France par les avertissements formulés lors de l'élaboration 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

(1) INSERM, *Conduites addictives chez les adolescents. Usages, prévention et accompagnement*, 2014, « Introduction », p. XV et Ch.12. « Jeux d'argent et de hasard », p. 382. *Jeunes et addictions : évolution des comportements et des pratiques professionnelles*, La santé en question, Dossier spécial, n°429, INPES, sept.2014.

(2) J.-M.COSTES, V.EROUKMANOFF, J.-B. RICHARD, M.-L. TOVAR, « Les jeux d'argent et de hasard en France en 2014 », Les notes de l'Observatoire des jeux, n°6, avril 2015.

en ligne, d'aucuns signalant que si le jeu en soi n'est pas dangereux, son accessibilité facilité, sa disponibilité en tous lieux et temps, risquaient d'attirer puis d'y attacher des publics traditionnellement exclus. Or l'on sait que les publics jeunes sont plus vulnérables psychologiquement et que les dommages subis dans ces classes d'âge le sont plus intensément. A cet égard, nous le redirons, la réglementation des jeu d'argent et de hasard en France (3) et en particulier la loi du 12 mai 2010, s'efforcent de trouver un équilibre, délicat, entre les intérêts économiques des acteurs du marché des jeux et l'intérêt public, en inscrivant la protection des mineurs et la lutte contre le jeu excessif ou pathologique dans la liste de ses objectifs prioritaires dans la foulée de la consultation publique menée par la Commission en 2011 (4). Récemment, la recommandation 2014/478/UE du 14 juillet 2014 relative à des « principes pour la protection des consommateurs et des joueurs dans le cadre des services de jeux d'argent et de hasard en ligne et pour la prévention des jeux d'argent et de hasard en ligne chez les mineurs » détermine la finalité à poursuivre (5), et pose certaines règles générales dans un point IV consacré aux mineurs. Restait une lacune en droit français, comblée par le législateur sous la pression de la jurisprudence judiciaire à propos du poker, celle de la définition, aux côtés de jeux d'argent aisément identifiables, du *jeu de hasard*, de ce fait interdit aux mineurs : depuis la loi n°2014-344 du 17 mars 2014 sont interdites « toutes opérations offertes au public, sous quelque dénomination que ce soit, pour faire naître l'espérance d'un gain qui serait dû, même partiellement, au hasard et pour lesquelles un sacrifice financier est exigé par l'opérateur de la part des participants», interdiction qui « recouvre les jeux dont le fonctionnement repose sur le savoir-faire du joueur » (6).

(3) Cf le Code de la sécurité intérieure (articles 320-1 et s.) et le chapitre I^e 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.

(4) *Livre vert sur les jeux d'argent et de hasard en ligne dans le marché intérieur*. Cf dans le même sens Communication de la Commission, « Vers un cadre européen global pour les jeux de hasard en ligne », 23 octobre 2012 ; résolution du Parlement européen, 10 septembre 2013 sur les jeux d'argent et de hasard en ligne dans le marché intérieur (2012/2322, INT).

(5) « Il est recommandé aux États membres d'adopter des principes sur les services de jeux d'argent et de hasard en ligne et pour des communications commerciales responsables sur ces services, afin de garantir aux consommateurs, aux joueurs et aux mineurs un niveau élevé de protection, visant à protéger la santé et à réduire autant que possible le préjudice économique que peut entraîner un comportement de jeu excessif ou compulsif ».

(6) L.322-2 et L.322-2-1 du Code de la sécurité intérieure. Sont intégrées dans cette définition deux sortes de jeux contestés, les jeux d'adresse type poker et les jeux faussement gratuits.



Les mineurs font ainsi l'objet de mesures particulières, centrées sur la prohibition conçue comme meilleur moyen de prévention (I), mais aussi d'une attention constante, afin que les cadres juridiques censés les protéger soient toujours en phase avec des pratiques fondamentalement évolutives et des supports technologiques toujours nouveaux (II).

I. LA PROTECTION DES MINEURS, CONSTANTE DE LA RÉGLEMENTATION DES JEUX

L'expertise livrée en 2014 par l'Inserm part du constat largement partagé que « si l'adolescence s'accompagne de nombreux changements physiologiques et physiques, c'est aussi une période de maturation et d'évolution psychologique complexe et qui, dans le souci d'émancipation et de recherche de la reconnaissance des pairs, « constitue également une phase de curiosité, de prises de risque et de défi » (7). Très tôt, les réglementations encadrant les jeux ont intégré ces données, d'abord pour des raisons d'ordre public, puis d'ordre social, enfin de santé publique (A), le mode de préservation jugé le plus pertinent, ici comme presque partout en Europe, étant l'interdiction (B).

A. La prise en considération de la vulnérabilité des mineurs face aux jeux d'argent et de hasard

Bien que les jeux d'argent soient destinés à une clientèle adulte, un grand nombre de jeunes mineurs y sont exposés et y participent, notamment en raison de leur disponibilité, de leur accessibilité et de leur attrait. Cette addiction comportementale concerne très particulièrement les adolescents et elle est devenue un véritable enjeu de santé publique.

1. Données cliniques : une situation à surveiller

Les spécialistes le soulignent, il n'est pas aisément de cerner l'ampleur du phénomène d'addiction aux jeux chez les mineurs, d'autant que la pratique étant interdite par la loi, rares sont les recherches qui y ont été consacrées. L'approche prend souvent le biais d'études faites en population générale. Selon les éléments fournis à la fois par l'INSERM en 2014 et l'Observatoire des jeux en 2015 (8), alors que la pratique est illégale avant 18 ans en France comme dans la plupart des

(7) Préc. p.11.

(8) Avis de l'ODJ sur les résultats de l'enquête nationale 2014 sur les jeux d'argent et de hasard, 16 avril 2015.

pays occidentaux, 80% des adolescents ont déjà joué au cours de la vie et 10-20 % ont une pratique hebdomadaire. Un jeune mineur de 15 à 17 ans sur trois (32,9 %) déclare avoir joué au moins une fois à un jeu d'argent et de hasard au cours de l'année écoulée, parmi lesquels 25,4 % sont classés « à faible risque » et 11 % à « risque modéré » ou « excessif » (9). Dès lors qu'il est établi que la jeunesse est un facteur de vulnérabilité (la proportion de joueurs « problématiques » (10) parmi les mineurs est deux fois plus élevée que chez les joueurs adultes), elle doit être prise en considération par les politiques publiques (11). En particulier, la précocité de l'initiation, notamment dans le cercle familial par la pratique des cadeaux constitués de jeux de grattage, est à considérer dès lors qu'elle accroît un risque de passage au jeu problématique (12). Aux activités pratiquées « dans le réseau physique », s'ajoute désormais la pratique, encore plus fréquente

(9) Sur les critères de qualification : l'addiction aux jeux d'argent se décline en deux grandes définitions internationales chacune s'appuyant sur des référentiels distincts quoique proches : on évoque ainsi le jeu pathologique (définition américaine) ou le jeu excessif (définition canadienne). Le jeu pathologique a été défini par l'Association Américaine de Psychiatrie en référence au DSM IV (Manuel diagnostique et statistique des troubles mentaux) et il est appréhendé à partir d'un questionnaire de 20 items (South Oachs Gambling Screen-SOGS). Le jeu excessif a été défini par le Centre canadien sur les Abus de Substances (CCAS) sous la forme d'un questionnaire de 31 items (Indice Canadien du Jeu Excessif-ICJE). Il en existe une version courte qui permet d'évaluer en 9 items un niveau de risque et un diagnostic (jeu à faible risque, jeu à risque modéré, jeu excessif). Toutefois, comme le relève l'Autorité de régulation des jeux en ligne (ARJEL), « Au-delà d'une absence de consensus international sur une unique définition de l'addiction aux jeux d'argent, l'essentiel est de retenir que celle-ci ne se définit pas par la fréquence de jeu ou par les sommes dépensées, mais par la notion de perte de contrôle et par les conséquences de la pratique de jeu sur la vie de l'individu. Ces conséquences pourront être financières, relationnelles, sociales et psychologiques », *Lutter contre le jeu excessif ou pathologique. Recommandations trois ans après l'adoption de la loi d'ouverture du marché des jeux en ligne*, avril 2013, p.7. Voir, s'agissant des référentiels, <http://www.joueurs-info-service.fr/grand-public/le-jeu-problematique/les-outils-devaluation-du-jeu-problematique/>

(10) Ce sont, selon l'ARJEL : « des joueurs dont la pathologie est déjà avérée (c'est-à-dire joueurs excessifs ou joueurs pathologiques) ou des joueurs à risques », préc. p.7.

(11) INSERM, préc. p.374.

(12) INSERM, préc. : « Certains travaux indiquent que les adolescents joueurs pathologiques ont expérimenté la pratique des jeux de hasard et d'argent très jeunes, vers l'âge de 10 ans environ (Shead et coll., 2011a). Il s'agit là d'un facteur de mauvais pronostic, en ce sens que la précocité de la pratique des jeux de hasard et d'argent est aussi associée à la sévérité des symptômes psychiatriques (dépression, tentative de suicide et troubles oppositionnels) à l'adolescence et à l'abus/dépendance à l'alcool et aux substances illicites chez l'adulte jeune (Desai et coll., 2005). Une étude menée auprès d'un échantillon de joueurs pathologiques adultes en soins a indiqué que ceux dont l'âge de début de la pratique des jeux de hasard et d'argent se situait dans le premier quartile (âge moyen=10,5 ans) avaient au moment de l'évaluation les problèmes familiaux et sociaux et les troubles psychiatriques et liés à l'usage de substances les plus sévères (Burge et coll., 2006) », p.376.



chez les jeunes, des jeux en ligne. Ainsi, en France, près de 14 % des adolescents de 17 ans ont déclaré avoir joué à un jeu de hasard et d'argent sur Internet au moins une fois dans l'année écoulée; parmi eux, 3% seraient des joueurs pathologiques (en Europe : 2 à 7 % des adolescents sont des joueurs problématiques ou pathologiques probables). Si la prise en considération par les professionnels de la santé a conduit les pouvoirs publics à appréhender ces addictions sans drogue comme de vraies pathologies, objets de nécessaires politiques publique de prévention, de soins et de prise en charge, le sujet des mineurs a de longue date été traité de manière spécifique, sous l'angle de l'interdiction.

2. De la préservation l'ordre social à l'enjeu de santé publique

La réglementation des jeux d'argent et de hasard a dès l'origine été inspirée par des préoccupations diverses, d'abord par le maintien de la sécurité publique au XI-X^{ème} siècle, puis très vite par l'invocation de la salubrité et de l'hygiène publiques. Mais déjà, l'absence de maîtrise de soi est assimilée à l'aliénation psychiatrique, point de départ d'une lecture « médicalisante » de la dépendance. D'emblée les mineurs sont happés par ces régimes qui doivent les mettre à l'abri de la délinquance, des trafics de toutes sortes, des fréquentations malsaines et des habitudes délétères. Aujourd'hui, la cause est entendue, le joueur n'est plus un incapable, il est simplement un patient qui a besoin de soins, un toxicomane, victime d'assuétude. Son sort dépend des médecins, mais aussi de l'Etat, non plus au titre de l'ordre ou de la moralité publique, mais au titre de la santé publique. Cela vaut a fortiori pour les mineurs, que le préambule de la Constitution place directement sous la protection de la Nation qui leur doit, comme à la femme et aux vieux travailleurs, « la protection de la santé » (13). Ainsi, au-delà de la préservation de « l'ordre public et social », toujours actuelle quand on évoque les jeux d'argent et de hasard, c'est bien à un enjeu sanitaire qu'est confronté l'Etat.

La loi n° 2010-476 du 12 mai 2010 intègre cette responsabilité publique en rappelant dans son article 1er que « les jeux d'argent et de hasard ne sont ni un commerce ordinaire, ni un service ordinaire ; dans le respect du principe de subsidiarité, ils font l'objet d'un encadrement strict au regard des enjeux d'ordre public, et de protection de la santé et des mineurs ». L'impératif est d'autant plus aigu que les mineurs sont bien plus exposés, d'une part, en raison d'une vulnérabilité psychologique

accrue et attestée, et d'autre part, du fait de leur mode de consommation des médias et donc de la publicité. En ce sens, la loi de 2010 dans son article 3 précise que « La politique de l'Etat en matière de jeux d'argent et de hasard a pour objectif de limiter et d'encadrer l'offre et la consommation des jeux et d'en contrôler l'exploitation » afin notamment de : « 1° Prévenir le jeu excessif ou pathologique et protéger les mineurs »... La mobilisation des pouvoirs publics est d'autant plus nécessaire que la pratique excessive des jeux d'argent et de hasard peut n'être qu'un aspect d'un tableau clinique plus lourd de multiples conduites addictives associées, avec usage de tabac, d'alcool ou de substances psychoactives illicites.

B. La réaffirmation du principe de l'interdiction

La France a très tôt retenu un principe d'interdiction assorti de quelques dérogations, que reprennent les textes et la jurisprudence tant au plan national qu'europeen.

1. Un principe systématiquement repris par les textes

Qu'il s'agisse de la prohibition générale des loteries en 1836, de la réglementation des courses de chevaux et des paris hippiques en 1891, la réglementation des casinos en 1907, la naissance du Pari Mutuel Urbain (PMU) en 1930, ou enfin, celle de la Loterie nationale en 1933, les règles sont réunies, depuis l'ordonnance n° 2012-351 du 12 mars 2012, au sein du code de la sécurité intérieure (L.320-1 à L324-10), qui encadre de manière générale les jeux d'argent et de hasard et renvoie pour les jeux en ligne aux dispositions de la loi de 2010. L'ensemble est construit sur un principe de prohibition, assorti d'exceptions, très réglementées et contrôlées par la puissance publique qui visent les casinos et les cercles de jeux, les paris hippiques et la loterie d'Etat. La protection des mineurs passe par un resserrement de cette interdiction qui couvre quasiment tous les jeux d'argent et de hasard, réserve faite de quelques dérogations comme les lots et autres tombolas traditionnelles avec faible mise ou les loteries proposées au public lors des fêtes foraines (14).

(14) « Sont exceptées des dispositions des articles L. 322-1 et L. 322-2 les loteries d'objets mobiliers exclusivement destinées à des actes de bienfaisance, à l'encouragement des arts ou au financement d'activités sportives à but non lucratif, lorsqu'elles ont été autorisées par le maire de la commune où est situé le siège social de l'organisme bénéficiaire et, à Paris, par le préfet de police » (L.322-3 Code de la sécurité intérieure) ; « les lots traditionnels, également appelés « poules au gibier », « rifles » ou « quines », lorsqu'ils sont organisés dans un cercle restreint et uniquement dans un but social, culturel, scientifique, éducatif, sportif ou d'animation sociale et se caractérisent par des mises de faible valeur, inférieures à 20 euros » (L.322-4) et « les loteries proposées au public à l'occasion, pendant la durée et dans l'enceinte des fêtes foraines » (L.322-5).

(13) Alinéa 11 du Préambule de la Constitution du 27 octobre 1946.



On en retrouve le principe au cœur de la jurisprudence de la CJUE appelée à se prononcer à diverses reprises sur les restrictions apportées par les Etats aux activités des jeux de hasard. Elle juge de manière constante d'abord qu'en l'absence d'une législation harmonisée au niveau européen dans le domaine des jeux de hasard, il appartient à chaque État membre de définir le niveau de protection des joueurs qu'il entend assurer ; ensuite que les limitations doivent être justifiées par « d'impérieuses raisons d'intérêt général », nécessaires et proportionnées (15). On peut aisément considérer à cet égard que si, selon la Cour, « la réglementation des jeux de hasard fait partie des domaines dans lesquels des divergences considérables d'ordre moral, religieux et culturel existent entre les États membres » et qu'en « l'absence d'une harmonisation en la matière, il appartient à chaque État membre d'apprécier, dans ces domaines, selon sa propre échelle de valeurs, les exigences que comporte la protection des intérêts concernés » (16), l'interdiction de jeux faite aux mineurs répond de manière adéquate aux objectifs de santé publique et de lutte contre la dépendance poursuivis notamment par les lois françaises (17). Autant de règles d'évidence, reprises par le Conseil d'Etat (18).

2. Un principe réitéré lors de l'ouverture des jeux en ligne

La protection des mineurs, et de façon plus générale, a fait consensus lors des débats relatifs à l'ouverture des jeux en ligne par la loi. Elle avait été rappelée dans sa nécessité et organisée dans ses modalités par des rapports successifs. Le principe a été posé d'emblée, reprenant l'ensemble des prohibitions prévues par les textes, dans l'article 5 de la loi 2010-476, accédant par

(15) CJUE, C-42/07, 8 septembre 2009, *Liga Portuguesa de Futebol profissional et Bwin International Ltd c/ Departamento de Jogos da Santa Casa de Misericordia de Lisboa*, AJDA 2009.1584 ; ibid.2184, note M.Le Roy ; ibid.2276, chron. M.Aubert, E.Broussy et F.Donnat; D.2009.2585, note J.-L.Clergerie; ibid.2218, obs.S.Lavric ; RTD eur.2010.7, étude F.Péraldi Leneuf ; ibid.129, chron.A.-L.Sibony et A.Defossez. CJUE, C-212/08 30 juin 2011, *Zeturf*; C-186/11 et C-209/11, 24 janvier 2013, *Stanleybet et Sportingbet*.

(16) CJUE, C-42/07, 8 septembre 2009, *Liga Portuguesa de Futebol profissional et Bwin International Ltd*, point 57.

(17) Mais aussi partout en Europe, Cf. *L'organisation des jeux d'argent*, Les documents de travail du Sénat, n°LC 171, avril 2007; *La lutte contre la dépendance aux jeux*, n°LC 175, septembre 2007; P.Allizard et D. Marie, Rapport d'information fait au nom de la commission des affaires européennes sur l'organisation et l'exploitation des jeux dans l'Union européenne, Sénat, 18 février 2016.

(18) CE, 30 décembre 2011, *Société Bwin Interactive Entertainment AG*, n°321.920, RLDI 2012.81, note L.Grynabaum.

là au niveau législatif: « Les mineurs, même émancipés, ne peuvent prendre part à des jeux d'argent et de hasard dont l'offre publique est autorisée par la loi, à l'exception des jeux de loterie de loterie mentionnés aux articles L. 322-3, L. 322-4, L. 322-5 du code de la sécurité intérieure » (19). Le principe, classique en ce qui concerne les jeux « en dur » est ici étendu de facto aux jeux en ligne. Le respect de cette interdiction incombe aux opérateurs de jeux légalement autorisés, qui « sont tenus de faire obstacle à la participation de mineurs, même émancipés, aux activités de jeu ou de pari qu'ils proposent ». D'ailleurs la protection des mineurs a constitué, avec la limitation et le contrôle de l'offre de jeu et avec la prise en charge des joueurs excessifs, une des conditions à de l'ouverture à la concurrence des jeux en ligne. Ce souci de protection est entériné par la jurisprudence comme par les textes de l'Union européenne, la recommandation 2014/478/UE du 14 juillet 2014 rappelant à cet égard que « (7) La protection des consommateurs et de la santé sont les principales raisons d'intérêt général poursuivies par les cadres nationaux des États membres sur les jeux d'argent et de hasard, qui visent à prévenir le jeu pathologique et à protéger les mineurs ». Ainsi dans un point IV consacré aux mineurs, la Commission se fait prescriptive en soulignant qu'« aucun mineur ne devrait pouvoir jouer sur un site web de jeux d'argent et de hasard, ni détenir un compte de joueur » (20).

Partant, différentes mesures ont été mises en place en France par les pouvoirs publics et les opérateurs de jeux pour promouvoir une politique de « jeu responsable », inspirée des initiatives déjà prises à l'étranger.

II. L'ADAPTATION CONSTANTE DE LA RÈGLEMENTATION DES JEUX, CONDITION DE LA PROTECTION DES MINEURS

Lors de l'élaboration de la loi de 2010, le phénomène de l'addiction aux jeux, potentiellement accentué par

(19) Jusqu'alors, l'interdiction de jeu des mineurs préexistait à la loi du 12 mai 2010, mais relevait de dispositions réglementaires : casinos (article 14 du décret n°59-1489 du 22 décembre 1959 portant réglementation des jeux dans les casinos des stations balnéaires, thermales et climatiques) ; guichets des hippodromes et établissements habilités à recueillir des paris hippiques (article 4 de l'arrêté du 13 septembre 1985 portant règlement du pari mutuel) ; paris sportifs et jeux de loterie (décret n° 2007-728 du 7 mai 2007 relatif à l'organisation et à l'exploitation des jeux de pronostics sportifs autorisés par l'article 42 de la loi de finances pour 1985 et décret n° 2007-729 du 7 mai 2007 relatif à l'organisation et à l'exploitation des jeux de loterie).

(20) Comme le rappellent P.Allizard et D.Marie dans leur rapport, « Il est prévu que les États membres notifient à la Commission toute mesure prise en application de cette recommandation, d'ici au 19 janvier 2016. La Commission doit en évaluer la mise en œuvre au plus tard le 19 janvier 2017 », préc.p.16.



l'accès facilité qu'en permet internet, a bien été pris en compte, anticipé et, par analogie avec les autres addictions, son traitement a été conçu sur le même modèle autour de deux axes, celui de la maîtrise de l'offre et celui de l'action sur les acteurs (21). A ainsi été mobilisé l'ensemble des actions propres à la lutte contre les dépendances, « coordination de mesures pédagogiques et de mesures contraignantes », de dispositions pénalement sanctionnées et de dispositifs de prévention et de prise en charge de l'addiction. Plus encore, dans ce domaine où les supports évoluent rapidement, les textes ont mis en exergue la régulation des pratiques et des comportements compulsifs au travers d'une notion, d'abord portée par les associations de joueurs et autour de laquelle se retrouvent désormais pouvoirs publics, opérateurs et professionnels du soin, celle de « jeu responsable ». Mais si les pouvoirs publics s'efforcent de promouvoir la coresponsabilité des différents partenaires du jeu lorsque sont concernés les adultes, il apparaît explicitement que lorsque sont visés les mineurs, c'est bien la prohibition qui domine en droit français comme dans les positions des autorités européennes. A leur égard, la règle première à faire respecter est celle de l'interdit et certaines dispositions ciblent clairement cet objectif. Il n'est cependant pas certain que toutes les mesures prises soient d'une égale efficacité, au vu notamment de la rapidité d'évolution des supports et des jeux. L'accent est donc mis en parallèle – point commun à tous les dispositifs en lien avec les addictions – sur la prévention afin d'éviter si ce n'est toute entrée dans le jeu, du moins une dérive des comportements.

A. Garantir l'effectivité du principe d'interdiction générale prévu pour les mineurs

La minorité est l'une des conditions traditionnelles à l'accès à certains droits, à certaines activités et à certaines consommations considérées comme à risque et qui exigent par là une autonomie pleine et entière, arrivée ou non supposée à maturité et en mesure d'assumer les conséquences de ses actes.

1. La minorité, verrou d'accès au jeu

Règle pénalement sanctionnée de façon traditionnelle, l'interdiction passe par le refus des opérateurs, quels qu'ils soient, terrestres ou en ligne, d'ouvrir des phases de jeu aux mineurs. L'obligation s'impose aux jeux

(21) Cf J.-B.Vila (dir.), *Etat et jeux d'argent. Les jeux sont-ils faits ?*, L'Harmattan, septembre 2014, et en particulier, I. Poirot-Mazères, « La vocation du droit à se saisir de l'addiction aux jeux », p.309-338.

« en dur » et doit empêcher toute vente, mise ou pari, voire l'entrée les casinos ou cercles. Elle s'applique depuis 2007 à la Française des Jeux qui doit, par ses prestataires, refuser de vendre des billets de loterie quels qu'ils soient (interdiction peu respectée) et de longue date au PMU comme aux casinos, bien plus vertueux... L'obligation conduit aussi à vérifier les coordonnées du joueur, singulièrement son âge. Cela vaut pour les jeux en ligne pour lesquels il est prévu lors de toute ouverture de compte que « la date de naissance du joueur est exigée au moment de son inscription, ainsi qu'à chacune de ses visites sur le site de l'opérateur ». Partant, la loi se situe dans la lignée des recommandations de la Commission selon lesquelles les mineurs ne doivent pouvoir ouvrir de compte de joueur, incitent à promouvoir sur les sites de jeu une vérification d'identité systématique, voire un contrôle parental (22). La loi de 2010 fixe les conditions et modalités des procédures d'inscription et d'accès aux sites de jeu. Il est ainsi prévu que les opérateurs de jeu en ligne doivent d'une part, mettre en place, lors de toute connexion au site de jeu, un message avertisant que les jeux d'argent et de hasard sont interdits aux mineurs et d'autre part, exiger la date de naissance du joueur au moment de son inscription ainsi qu'à chacune de ses visites sur le site de l'opérateur. Cette dernière disposition a été précisée par le II du décret n° 2010-518 du 19 mai 2010 relatif à la mise à disposition de l'offre de jeux et de paris par les opérateurs agréés de jeux ou de paris en ligne. Le contrôle de la procédure est confié à l'Autorité de Régulation des Jeux En Ligne et tout opérateur qui manquerait à ces obligations se verrait ainsi appliquer la procédure de sanction générale prévue à l'article 43 de la loi (23).

2. Faiblesses des dispositifs

Cela a été dit, le refus de vente aux mineurs est finalement assez largement respecté selon les types de jeux et la Française des Jeux, mise en cause dans certaines affaires, promeut désormais une politique active de sensibilisation de ses détaillants non seulement sur les pratiques prohibées comme la vente à crédit mais aussi

(22) A cet égard, la recommandation invite aussi les États membres à encourager l'affichage, sur ces sites web, de liens vers des programmes de contrôle parental afin d'empêcher les mineurs d'accéder aux sites web de jeux d'argent et de hasard (point 10 du IV).

(23) Dans son rapport d'activités 2013, l'ARJEL souligne que chaque jour, 50 millions de données élémentaires de jeux sont mises à sa disposition à travers les différents frontaux des opérateurs, notamment les données comptes-joueurs, et relève parmi les manquements constatés, l'exemption de la date de saisie de naissance à chacune des connexions sur le compte joueur (p.18).



sur les exigences du jeu responsable et de la prévention du jeu des mineurs. Elle s'est en particulier engagée lors de la Coupe du monde de football dans une vaste campagne médiatique de prévention sur l'interdiction des jeux d'argent faite aux mineurs qui vise plus particulièrement les paris sportifs, et de soutien aux détaillants (24).

S'agissant des jeux en ligne, le rapport François Trucy pointe quelques insuffisances des dispositifs en place: d'abord, la possibilité de contourner les règles applicables en matière d'inscription : « des mineurs peuvent utiliser leur propre numéro de compte bancaire accessible dès 16 ans et envoyer une copie falsifiée de leur carte d'identité » ; ensuite, « pendant la période de pré-inscription (avant envoi et vérification par l'opérateur des pièces exigées pour l'ouverture définitive d'un compte), le mineur peut jouer pendant un délai de 30 jours. Il est à noter cependant que le solde créditeur du compte provisoire ne pourra lui être reversé si, au vu des pièces fournies ensuite, il s'avère qu'il n'était pas autorisé à jouer au moment où le compte provisoire était actif (article 8 du décret précité) » ; enfin, le rapport relève que certains opérateurs ont pu « mettre en place une procédure de renseignement automatique de la date de naissance et/ou du mot de passe du joueur à chacune de ses visites sur le site » de telle sorte qu'il suffit « au mineur de cliquer sur la case « valider » pour avoir accès au compte de jeu de l'un de ses parents ou de toute personne majeure de son entourage» (25). Contre ces pratiques, le rapporteur proposait respectivement de « mener une réflexion sur la faisabilité d'une association du secteur bancaire aux procédures de vérification de l'identité du joueur », de limiter les dépôts sur le compte joueur pendant la période de pré-inscription, et « d'interdire le pré-remplissage de la date de naissance et du mot de passe » (26).

B. Renforcer les dispositifs de prévention

Aspect traditionnel de la lutte contre les addictions, quelles qu'elles soient, il s'agit tout à la fois de limiter

(24) Campagne de sensibilisation avec en guest-star l'ex footballeur international Bixente Lizarazu, le spot diffusé sur YouTube met en scène un ado qui se voit refouler à la fois par le patron du bar et par ses habitués qui lui demandent de renoncer à parier. Le dispositif est renforcé par un logo spécial football, « -18 ans », accompagné du message : « le sport, on le vit, le pari on oublie ! », dans tous les points de vente et sur tous les relais de communication et de promotion des paris sportifs.

(25) François Trucy, *Rapport d'information sur l'évaluation 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*, Sénat, n°17, 12 octobre 2011, p.126.

(26) *Ibid.*, p.196-197.

les incitations à jouer et de privilégier les diverses formes d'information.

1. Vigilance accrue à l'encontre les incitations à jouer

Les nouvelles pratiques de jeux

Si les objectifs de politique publique en matière de jeu en ligne ne sauraient varier en fonction des technologies et des outils de connexion, ils doivent en apprécier les évolutions. Or les modalités de la régulation des jeux en ligne ont été conçues pour s'appliquer à des parieurs accédant à des sites agréés, et supposés jouer sur des ordinateurs, connectés à des réseaux de transmission fixes. Cette situation est en passe d'évoluer rapidement, ce qui nécessite d'évaluer ses conséquences en matière de régulation.

– Le développement de nouvelles formes de jeux en ligne, fortement attractifs et potentiellement addictifs, est surveillé de près par les autorités publiques (skills games, freemiums (27) et autres jeux gratuits ou à monnaie virtuelle...) (28). La question essentielle est celle de l'adaptation du dispositif juridique en vigueur au contrôle de ces nouvelles modalités de jeu. De plus en plus, un encadrement du développement de la monnaie virtuelle paraît nécessaire (29). En relation directe, la nouvelle pratique des jeux proposés via les réseaux sociaux appelle de surveiller, comme le souligne le rapport de l'ARJEL sur la *Régulation du secteur des jeux en ligne et nouvelles technologies*, les évolutions législatives en matière de jeu en ligne aux Etats-Unis, les réseaux sociaux appliquant de fait cette seule

(27) Les Freemium sont des applications accessibles gratuitement lors de leur téléchargement mais dont certaines fonctionnalités sont interdites sans passer par une version payante; avec les free to try, il est possible de jouer à un unique niveau sans aucune limite, mais l'accès aux autres niveaux nécessite d'acheter le jeu complet.

(28) *Régulation du secteur des jeux en ligne et nouvelles technologies*, synthèse du rapport final et des recommandations de la Commission spécialisée de l'ARJEL, janvier 2013.

(29) Ibid. p.7 : « les opérateurs de jeux en ligne s'attendent à une évolution, d'ailleurs déjà annoncée et amorcée, vers une « monétisation » progressive de nombreux jeux, dont les joueurs manipulent déjà aujourd'hui des monnaies virtuelles. Ces monnaies virtuelles (telles que les crédits Facebook, achetés avec de l'argent réel pour ensuite acquérir des biens ou des services virtuels ou réels), qu'il est théoriquement impossible à ce jour de transformer en argent réel dans les réseaux eux-mêmes, commencent néanmoins à s'échanger contre de l'argent réel sur certaines plates-formes tierces. Un glissement progressif vers les jeux d'argent est ainsi inéluctablement enclenché, soulevant de nombreuses interrogations et rendant plus floue la frontière avec les jeux gratuits ». Cf aussi Ph. MARINI et F. MARC, *Rapport d'information sur les enjeux liés au développement du Bitcoin et des autres monnaies virtuelles*, Sénat, n°767, 23 juillet 2014.



législation. Actuellement, les jeux que l'on y trouve sont gratuits, la législation américaine étant très stricte en matière de jeux d'argent, en dur comme en ligne. Toute évolution de ce cadre, soumis à de fortes pressions, doit cependant être anticipée car l'arrivée de jeux d'argent sur les réseaux sociaux semble n'être qu'une question de temps. Or « de très nombreux mineurs sont aujourd'hui inscrits sur les réseaux sociaux (inscription possible dès l'âge de 13 ans pour Facebook), et l'émergence de jeux d'argent poserait la question de la manière de leur interdire l'accès. Cette difficulté prévisible est d'autant plus importante que la vérification des identités est aujourd'hui très lâche sur ces réseaux et sans commune mesure avec ce qui est exigé lors d'une inscription sur un site agréé de jeux d'argent en ligne » (30).

- Les nouveaux supports : de plus en plus, le jeu emprunte de nouveaux modes de connexion (smartphones et tablettes pour l'essentiel) (31). Outre un risque de renforcement des pratiques excessives en raison de la facilité procurée par les nouveaux vecteurs, les experts soulignent que sur un plan technique, « les applications mobiles – comme beaucoup d'autres applications – sont disponibles sur des « stores » (Appstore d'Apple, Play de Google, etc.), qui n'entrent pas dans le périmètre des vérifications de sécurité effectuées lors des demandes d'homologation de logiciels », ce qui conduit à s'interroger sur les niveaux de sécurité. A cet égard, la commission spécialisée de l'ARJEL recommandait de travailler sur l'adaptation aux écrans des terminaux mobiles du contenu et des modalités d'affichage des messages de mise en garde (alternatives possibles : affichage en pourcentage de la taille de l'écran, fenêtres surgissantes, « time out », etc.).

Une réflexion d'ampleur sur la régulation du jeu en France doit s'engager en 2016 sur ces thèmes et bien d'autres, et conduire à réformer la loi de 2010 (32).

L'encadrement des communications commerciales et de leur diffusion est une autre constante des politiques publiques de la lutte contre l'addiction aux jeux.

A l'instar de ce que recommandent les instances

(30) *Ibid.*, p.6-7.

(31) Fin 2012, cela représentait 27 % pour le poker, 21 % pour les paris sportifs et 17 % pour les paris hippiques, soit un quasi doublement par rapport au trimestre correspondant de l'année 2011.

(32) ARJEL, Rapport d'activité 2014-2015, p.2-3.

europeennes (33), le législateur, afin de limiter l'attraction des jeux, a encadré à différents niveaux la publicité : l'article 7 de la loi du 12 mai 2010 prévoit que toute communication commerciale en faveur des jeux est assortie d'un message de mise en garde contre le jeu excessif, ainsi que d'un message faisant référence au système d'information et d'assistance mis à la disposition des joueurs problématiques et de leur entourage par les pouvoirs publics. Il est également précisé que « toute communication commerciale en faveur d'un opérateur de jeux d'argent et de hasard, en « dur » et en ligne, légalement autorisé est interdite: dans les publications à destination des mineurs; sur les services de communication audiovisuelle et dans les programmes de communication audiovisuelle, présentés comme s'adressant aux mineurs; dans les services de communication au public en ligne à destination des mineurs; dans les salles de spectacles cinématographiques lors de la diffusion d'œuvres accessibles aux mineurs. ». S'agissant en particulier du secteur audiovisuel, le CSA est chargé de veiller au respect de la loi par les opérateurs et a été amené à préciser la teneur de leurs obligations. Singulièrement, il contrôle le contenu même des messages publicitaires en faveur des jeux d'argent et de hasard en vue notamment de protéger les mineurs (34). Par ailleurs, une adaptation au cas par cas des modalités d'affichage des messages de mise en garde contre le jeu excessif sur certains supports publicitaires est préconisée, notamment s'agissant de la publicité autour ou sur les terrains de sport, certains liens commerciaux de petite taille sur Internet, ou sur les petits objets supports publicitaires. Enfin, l'article 9 de la loi ouvre la possibilité aux associations de lutte contre l'addiction, aux associations de consommateurs et aux associations familiales d'agir en justice en vue de faire respecter la réglementation en matière de publicité sur les jeux et paris.

2. Mobilisation nécessaire autour de l'information

Enfin, toute politique publique efficace en matière d'addiction doit être soutenue par des relais dans la

(33) Recommandation préc.points 11 à 13.

(34) Ainsi la délibération n° 2011-09 du 27 avril 2011 prévoit que :« Doivent être exclues toute mise en scène ou représentation de mineurs et toute incitation des mineurs à jouer à des jeux d'argent et de hasard »; « Les communications commerciales ne doivent ni rendre les jeux de hasard et d'argent particulièrement attractifs pour les mineurs ni mettre en scène des personnalités, des personnages ou des héros appartenant à l'univers des enfants ou des adolescents ou disposant d'une notoriété particulièrement forte auprès de ces publics » et « ne doivent pas laisser penser que les mineurs ont le droit de jouer ».



population concernée, information des différents partenaires de la relation de jeu et formation des professionnels, ceux du secteur en cause ou de l'entourage du mineur. Il est acquis que « de la petite enfance à la post-adolescence, la prévention des conduites addictives doit être conduite avec le souci constant d'empêcher, de retarder ou de limiter les consommations, sans proposer de réponses hygiénistes ou moralisatrices, dont on sait qu'elles sont inefficaces. Le seul interdit légal ne constitue pas un argument suffisant. Pour être compris, il doit s'intégrer dans une politique de promotion globale de la santé. Il doit surtout être accompagné d'un travail de renforcement des compétences psychosociales des jeunes et de celles de leurs parents (...). Dans cette mission qui reste toujours difficile, tous les intervenants auprès des enfants, des jeunes et de leurs familles seront soutenus par des programmes de formation au repérage précoce des conduites addictives » (35).

Cette mobilisation s'impose dès lors que, ayant tendance à sous-estimer leur état, les mineurs « sont une minorité à chercher de l'aide, témoignant en partie du caractère inadapté des soins traditionnels pour cette population vulnérable » (36).

Il est donc important d'explorer les voies de l'information et de la formation. L'information doit porter sur les risques psychologiques et sociaux du jeu excessif, sur les risques d'une pratique précoce du jeu mais aussi sur les dispositifs d'aide, d'écoute et de prise en charge, notamment sur l'existence d'un numéro d'appel destiné aux joueurs pathologiques et à leur entourage sous la responsabilité de l'INPES. Elle doit être délivrée à la fois de façon générale par les pouvoirs publics et de façon personnalisée par les

(35) Plan gouvernemental de lutte contre les drogues et conduites addictives 2013-2017, p. 6-7.

(36) INSERM, *Conduites addictives chez les adolescents. Usages, prévention et accompagnement...*, préc. p. 395.

opérateurs à destination de chaque joueur. A l'instar de ce qui existe déjà pour le tabac et l'alcool, les conditions de délivrance de l'information comme le contenu des messages sont strictement encadrés (37). Le rôle des parents est souvent « déterminant dans l'émergence d'une pratique des jeux de hasard et d'argent et dans le développement de troubles liés à cette pratique. En tant que garants de l'éducation et du bien-être de leurs enfants et modèles dans le processus d'apprentissage social, ils doivent être attentifs et pouvoir intervenir en cas de pratique du jeu et de perte de contrôle » (38). Enfin, on ne saurait négliger l'influence des pairs (en bien ou en mal), celle des enseignants et des intervenants de première ligne (médecin traitant, infirmiers scolaires, éducateurs sportifs...). Or il apparaît que pour ces entourages, si la conduite excessive est perçue comme à risque, elle est aussi souvent appréhendée comme moins problématique que d'autres addictions.

Soulignons, pour conclure, que les dispositifs de soins qui existent sont calibrés pour les dépendances adultes de telle sorte que toute évaluation relative à leur efficacité sur les mineurs est empirique. De surcroît, les recherches, peu nombreuses pour rendre compte du phénomène d'addiction chez les plus jeunes, sont encore plus rares dès lors que l'on aborde les stratégies de soins (39)...

De ce fait, tous les dispositifs expérimentés ailleurs doivent l'être aussi pour la prise en charge et les traitements, afin que tout mineur puisse toujours être en mesure de dire, dès qu'il le veut, « je ne joue plus ». ■

(37) Le décret n° 2010-623 du 8 juin 2010 fixant les obligations d'information des opérateurs agréés de jeux ou de paris en ligne pour la prévention des risques liés à la pratique du jeu a tout d'abord précisé l'emplacement de ces messages; le contenu et les modalités d'affichage de ces messages ont ensuite été détaillés par deux arrêtés du 8 juin 2010.

(38) Inserm, rapport préc. p.390.

(39) Inserm, préc.p.395 et s.