

Régulation et offre illégal : pour une lutte à armes égales

6 juin 2016 –Paris

Synthèse

Sommaire

Participants	3
Introduction	3
Le pari illégal dans la Convention de Macolin.....	4
L'offre illégale aujourd'hui : contours et détours.....	5
Débat avec la salle	7
Comment évaluer et mesurer l'offre illégale	9
Débat avec la salle	10
L'offre illégale et les enjeux d'ordre public.....	12
Débats avec la salle	13
Agir sur l'offre : « prohibition ou ouverture »	14
Agir sur les procédures.....	17
Agir avec tous les acteurs	21
L'exemple britannique.....	21
La position d'un moteur de recherche : Google.....	21
Débat avec la salle	22
Le blocage des flux financiers : les exemples néerlandais et suisse	24
Débat avec la salle	26
Conclusion	27

Participants

- Charles COPPOLANI, Président de l'Autorité de régulation des jeux en ligne (ARJEL)
- Clément MARTIN SAINT LEON, Directeur des marchés, de la consommation et de la prospective (ARJEL)
- Nathalie FAVIER, Chef du département contrôle de l'offre illégale (ARJEL)
- Claire CASTANET, Directrice, direction des relations avec les épargnants, autorité des marchés financiers (AMF)
- Jean-Michel COSTES, secrétaire général de l'Observatoire des jeux
- Ingo FIEDLER, Ph. D, chercheur, Université de Hambourg (Allemagne)
- Patrice REVEILLAC, Spécialiste en cybercriminalité et nouvelles technologies – Gendarmerie nationale, section de recherches de Toulouse
- Philippe MENARD, Chef du service central des courses et des jeux
- François-Xavier MASSON, Chef de l'Office central de lutte contre la cybercriminalité
- Alessandro ARONICA, Directeur de l'AAMS (Italie)
- Carlos HERNANDEZ RIVERA, Directeur général, ministère de l'intérieur et de l'administration publique (Espagne)
- Sébastien BONFILS, Directeur adjoint, direction des affaires juridiques (AMF)
- Frédéric GUERCHOUN, Directeur juridique (ARJEL)
- Philippe JOUARY, avocat en charge de la représentation de l'ARJEL
- Ian ANGUS, Senior manager, Gambling commission (Royaume-Uni)
- Cédric MANARA, juriste, collaborateur de Google France
- Jean-Marie JORDAN, Directeur général de la Commission fédérale des maisons de jeu (Suisse)
- Marc MERX, Directeur de la supervision à la Kansspelautoriteit (Pays-Bas)
- François-Xavier BARACA, Office central de lutte contre les atteintes à l'environnement et à la santé publique (OCLAESP)
- Gérard RAMEIX, Président de l'AMF

Ouverture de la journée à 9 h 35.

Introduction

Charles COPPOLANI

Président de l'Autorité de régulation des jeux en ligne (ARJEL)

Introduction

A travers cette journée d'études, deux objectifs :

-premièrement, mieux connaître le phénomène de l'offre illégale pour mieux la combattre: nous y consacrerons la matinée avec des interventions sur la mesure et les méthodes d'évaluation, sur la dimension économique, sur les méthodes d'investigation, les procédures et les actions menées et enfin sur les enjeux d'ordre public.

-deuxièmement, mettre au point un nouveau « plan d'attaque » en expertisant toutes les pistes d'action potentielles pour améliorer ce qui existe mais aussi ouvrir de nouveaux chantiers ; c'est le programme de l'après-midi avec des témoignages et des retours d'expériences sur le rapport entre les différents contours de l'offre agréée et le niveau de l'offre illégale, sur les perspectives d'amélioration des procédures, sur la mobilisation de nouveaux acteurs et sur le blocage des flux financiers.

Aujourd'hui, le combat contre l'offre illégale est en train de changer de dimension et c'est mon inquiétude. J'ai la conviction que nous devons, sous peine d'être dépassés, changer nous aussi de « braquet » pour trouver les solutions les plus efficaces.

Pas de recettes miracles mais une approche pragmatique qui explore toutes les pistes et aussi toutes les expériences pour prendre le meilleur et développer un ensemble cohérent autour de trois impératifs : anticipation, réactivité adaptabilité.

Les enjeux attachés à la lutte contre l'offre illégale sont au cœur du nécessaire et permanent équilibre qu'il revient au régulateur de maintenir entre les différentes missions que le législateur lui a confiées. Certes tous les sites illégaux ne sont pas aux mains de dangereux délinquants : beaucoup se mettent en conformité dès le premier rappel à la loi mais il n'en reste pas moins que la réalité de l'offre illégale c'est un grand nombre de joueurs en difficulté et sans protection sur des sites qui par ailleurs constituent une concurrence déloyale vis-à-vis des opérateurs qui ont choisi le marché régulé et la légalité. C'est un défi majeur puisqu'au travers de ce combat nous protégeons à la fois la santé des joueurs, la sécurité de leurs données personnelles et le marché régulé.

Le pari illégal dans la Convention de Macolin

En raison de l'absence de M. Mikaël de THYSE, cette intervention est assurée par M. le Président.

Charles COPPOLANI

Dans la loi française, la définition d'« offre illégale » est claire : il s'agit de l'offre d'un opérateur *non agréé*, dont le jeu proposé exige un *sacrifice financier* dans l'espérance d'un *gain*.

Le droit européen, lui, distingue le jeu du reste des prestations de services. Pour autant, il n'existe pas de texte normatif européen qui définisse l'offre illégale.

La convention du Conseil de l'Europe pour la lutte contre les manipulations sportives, dite convention de Macolin, définit le pari sportif illégal et institue que pour définir la nature illégale de l'offre, c'est la loi du lieu de consommation qui prime. Ladite convention n'a pas été ratifiée par l'Union, en raison d'une opposition de l'île de Malte. Cet État abrite en effet un grand nombre d'opérateurs.

Ce blocage pose un vrai problème : lutter contre les manipulations sportives est un enjeu pour l'ensemble des États européens.

L'offre illégale aujourd'hui : contours et détours

Clément MARTIN SAINT LEON

Directeur des marchés, de la consommation et de la prospective (ARJEL)

La première question à se poser est celle des causes : pourquoi existe-t-il une offre illégale en France aujourd'hui ? Il est difficile d'évaluer le produit brut des jeux (PBJ) qu'elle génère, mais son existence n'est pas contestable.

Les joueurs forment une vraie communauté autour notamment des sites de casino en ligne, pour lesquels il n'existe pas d'offre légale en France. Ensuite viennent le poker, les paris sportifs et les paris hippiques. Le régulateur s'inquiète des conséquences sur la santé, sur les finances publiques, sur la concurrence avec les opérateurs régulés, sur la protection des joueurs en matière de perception des gains, et sur la lutte contre la fraude et le blanchiment.

Quelles sont les conditions favorisant cette offre illégale ?

Le joueur, pour sa part, est séduit par l'accessibilité de cette offre. Les procédures de blocage sont peu opérantes. L'offre de jeu est plus grande ; les taux de redistribution, les masses d'enjeux sont naturellement supérieurs à l'offre légale, et le parcours d'inscription est plus facile.

Les opérateurs, eux, se trouvent devant le choix de la légalité ou l'illégalité. Le raisonnement se fait en termes d'investissement, de perspectives économiques, de développement... Un opérateur international, le plus souvent, ne fait pas le choix de l'illégalité au regard du droit français ; il préfère filtrer les clients français par géo-blocage. Mais l'absence de ces grands opérateurs sur le marché français crée un appel d'air et pousse les joueurs français à utiliser des systèmes de contournement des dispositifs de blocage, pour pouvoir jouer sur ces sites non agréés.

Lorsqu'un opérateur fait le choix d'aller dans les pays régulés, il examine le poids de la fiscalité. En France, celle-ci représente 45 % du PBJ. Dans d'autres pays d'Europe, elle est plutôt autour de 20 %. Depuis 2010, moins de la moitié de ceux qui ont fait le choix de la régulation, sont actifs.

Les avantages à être régulés sont ceux-ci : possibilité, pour l'opérateur, de faire de la publicité, proposer un environnement plus sécurisé à ses joueurs, et protection par les moyens de lutte contre l'offre illégale de l'ARJEL. Mais ceux-ci ne font souvent pas le poids, pour les opérateurs, face aux avantages de l'offre illégale : accessibilité, attractivité et rentabilité...

La réflexion doit aujourd'hui aussi porter sur l'évolution de l'offre illégale. D'autres secteurs d'activité envahissent le terrain des jeux d'argent sans être régulés : jeux sociaux, jeux vidéo, paris sur les marchés financiers...

Nathalie FAVIER

Chef du département contrôle de l'offre illégale (ARJEL)

Notre action s'organise en deux temps :

- Nous avons remarqué que les opérateurs n'étaient pas nécessairement informés de la législation française. L'ARJEL a voulu leur donner une chance, et leur adresse des rappels à la loi (RAL), avant de débiter des procédures. L'approche est moins coûteuse et limite l'engorgement de la Justice. Pour prendre un exemple, à l'occasion de la Coupe

d'Afrique des Nations, 373 sites ont fait l'objet d'un RAL : 239 d'entre eux se sont mis en conformité. Bien entendu les sites qui se sont mis en conformité sont régulièrement soumis à des vérifications.

- La procédure proprement dite suit, quant à elle, strictement la loi :
 - 1 procès-verbal (PV)
 - 1 mise en demeure
 - 1 seul PV de suivi, juste avant l'audience

À la fin 2015, près de 4 800 sites sont sous surveillance, soit 9 % de plus qu'en 2013. Les procédures sont, elles, en augmentation régulière. Depuis 2010, 153 sites ont été rendus inaccessibles par blocage FAI à l'issue d'une décision du TGI de Paris mais en amont 1500 sites se sont mis en conformité « spontanée » et près de 1100 à la suite de l'envoi d'une mise en demeure.

Pour plus d'efficacité, nous prenons désormais en compte toutes les URL d'un même site. Nous émettons des PV plus informés et donc, plus intimidants. La surveillance porte aussi sur les serveurs dédiés au jeu, ce qui permet de repérer de nouveaux sites.

De même l'ARJEL a mis au point toute une série d'outils internes pour automatiser certaines opérations répétitives.

Un travail auprès des moteurs de recherche, des fournisseurs d'accès internet (FAI), permet d'améliorer le géo blocage de sites proposant une offre illégale.

L'ARJEL a prévu de demander aux éditeurs de jeux de pratiquer en amont le géo blocage et le précisent dans leurs conditions générales d'utilisation à l'instar de ce qu'ils font déjà pour les Etats-Unis par exemple.

Nous allons aussi nous intéresser aux « virtual private network (VPN) », un système utilisé par les joueurs pour contourner le blocage des FAI, et au jeu sur des logiciels clients téléchargés.

Pour moi, l'offre illégale relève de la criminalité financière : le joueur retrouve rarement son argent. Cette criminalité doit être judiciarisée.

Il est important d'occuper le terrain. Si internet amplifie considérablement la force de frappe des opérateurs de sites illégaux, nous devons faire en sorte qu'il soit aussi un allié pour l'ARJEL afin de lutter à armes égales. Il faut aussi s'appuyer sur les réclamations de joueurs lésés : nous sommes ainsi assurés que les procédures sont diligentées envers des sites effectivement fréquentés par des ressortissants français.

Nous nous heurtons parfois à certains opérateurs récalcitrants qui changent de nom ou invalident nos moyens de paiement. Dans ce dernier cas nous adaptons nos textes notamment celui portant sur la régie avec notamment pour effet d'annuler la pression sur les moyens de paiement.

Claire CASTANET

Directrice des relations avec les épargnants, Autorité des marchés financiers (AMF)

La proportion de plaintes reçues en 2015 par l'AMF portant sur le trading spéculatif est de 40 %. Il s'agit de produits liés au Forex et aux options binaires, le FOREX étant un marché non régulé, ouvert 24H sur 24, 7 jours sur 7.

Les acteurs sont de trois types :

- Les acteurs régulés par l'AMF

- Les acteurs régulés par les autorités chypriotes
- Les sites illégaux

Les deux derniers montrent une grande proximité dans leur approche, voire une vraie porosité. Les consommateurs sont de simples particuliers : des personnes défavorisées qui espèrent un complément de revenus, mais aussi des professions libérales et des CSP+. Tout ceci a amené l'AMF à intervenir fortement auprès de l'European Securities and Markets Authority et de Chypre pour durcir la surveillance.

Sur Internet, 40 % des nouvelles publicités de placements financiers (source veille AMF) portent sur le trading spéculatif. Or, les marchés en question ne sont pas destinés aux particuliers : neuf fois sur dix, le particulier est perdant. L'AMF lutte donc contre leur vente à ce public. En outre, des clubs sportifs nouent des partenariats avec ces plateformes de trading spéculatif. Nous avons entamé un travail de sensibilisation auprès d'eux avec une assez bonne écoute de leur part.

L'AMF est également préoccupée par les placements atypiques, ces produits miracles qui émergent en temps de crise : investissements dans les terres rares, les diamants, les manuscrits, les investissements verts...avec une promesse de rendement financier. La publicité, extrêmement agressive, est faite principalement sur les réseaux sociaux.

Voici à présent quelques chiffres : 360 prestataires proposant du trading spéculatif de manière illégale sont inscrits sur nos listes noires, accessibles depuis notre site Internet.

Face au fléau que représentent les arnaques, nous avons tenu une conférence de presse le 31 mars dernier avec le Parquet de Paris, l'ACPR et la DGCCRF pour dénoncer ensemble ces pratiques et sensibiliser le grand public. François Molins, le Procureur de la République a estimé à 4 milliards d'euros en 6 ans, le montant des escroqueries dans le trading spéculatif. Il a indiqué qu'il s'agit de faits commis par une criminalité organisée.

Le rôle de l'AMF en la matière est de veiller, d'informer et d'alerter le grand public. Cela se fait en coopération avec les autres institutions. Nous nous appuyons sur notre Centre épargne info service, plateforme de contact avec les publics de l'AMF qui a traité en 2015 14400 demandes d'information, plaintes, signalements, sur une page Facebook nouvellement lancée qui met en avant les contenus pédagogiques de notre site. Nous établissons des listes noires en lien avec l'ACPR. Sébastien Bonfils vous présentera les autres mesures et actions de l'AMF pour freiner et ralentir ces escroqueries.

Charles COPPOLANI

Je signale qu'à l'ARJEL, nous avons mené récemment une campagne contre les sites de publicité et les opérateurs illégaux qu'ils représentent. Cela conduira prochainement à des actions en justice.

Débat avec la salle

De la salle, hors micro

Je suis surpris que vous n'alertiez pas plus les joueurs qui vont sur ces genres de sites. Il n'existe pas de campagne de presse pour avertir le grand public ?

Charles COPPOLANI

Il apparaît que les campagnes de publicité destinées au grand public ne sont plus adaptées et donnent des résultats très médiocres. Quant aux listes noires, nous avons pris le parti jusqu'à présent de ne pas en publier pour éviter de valoriser des sites illégaux en voulant les dénoncer.

Comment évaluer et mesurer l'offre illégale

Jean-Michel COSTES

Secrétaire Général de l'Observatoire des jeux

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, en ouvrant certaines activités sur internet, a fait le pari de transférer sur l'offre régulée une majorité des joueurs en ligne. L'objectif a-t-il été atteint ?

Pour mémoire, les jeux d'argent sont définis selon trois critères : une *mise*, une *espérance de gains monétaires* et l'intervention du *hasard*. Le trading en est donc exclu. Les critères sont parfois flous, et les opérateurs peuvent évoluer dans une sorte de zone grise (jeux sociaux, jeux faussement gratuits...) Ceci se ressent sur les données récoltées.

Depuis 2012, trois évaluations ont été conduites en France, trois grandes enquêtes nationales. L'enquête sur les jeux d'argent en ligne de 2012 a questionné 4 000 joueurs. L'échantillon ne peut pas être considéré formellement comme représentatif car constitué sur Internet.

La deuxième, en 2014, portait sur tous les jeux d'argent, et interrogeait 16 000 Français, sous forme téléphonique. Malheureusement, le sous-échantillon de joueurs en ligne était un peu faible (642 individus).

Une troisième enquête, en cours de dépouillement, porte sur 1 000 joueurs en ligne. Le panel est proche de la population générale des internautes.

Pour les résultats 2015, 1/3 des sondés seulement sont en mesure de se prononcer sur le caractère légal des sites utilisés. Seuls 2,2 % des joueurs déclarent spontanément jouer sur des sites illégaux.

Avec d'autres angles d'analyse que la déclaration spontanée (questions sur la nature des jeux pratiqués et la liste des sites utilisés), l'on estime à 37,9 % le nombre de joueurs qui fréquentent au moins un site illégal. Les joueurs utilisent indifféremment l'offre régulée ou non régulée. Le jeu sur machines à sous, casinos, loteries non régulés concentre à lui seul 85 % de l'activité sur l'offre illégale puisqu'il n'existe pas sur les sites agréés

Suite à cette estimation globale, quelle activité est la plus importante, pour les joueurs mono-activité, dans l'offre non régulée ? Viennent d'abord les jeux de casino-machines à sous, puis les jeux de loterie.

Quelles sont les motivations des répondants pour aller sur l'offre régulée ou non régulée ? D'abord, la réputation du site, puis la qualité légale et régulée, ou, pour ceux qui jouent sur des sites illégaux, la facilité d'inscription.

Dans trois catégories de jeux, les joueurs sont favorables à l'ouverture de nouveaux champs de régulation.

Le fait de questionner les joueurs est un sujet complexe et sensible. Sur le plan méthodologique, deux voies majeures semblent se dégager : demander aux enquêtés de décrire les activités proposées et leur proposer une liste de sites parmi lesquelles ils choisissent ceux qu'ils utilisent. De façon générale, le plus important dans les enquêtes

futures ne sera pas la précision des prévalences, mais la stabilisation du questionnement, pour pouvoir dégager des tendances.

Ingo FIEDLER

Ph. D, chercheur, Université de Hambourg

Il est important de définir ce qu'est le jeu illégal. Car de plus en plus, ce qui est désigné comme « gaming » se rapproche du jeu comme nous l'entendons. Parfois même, les organismes de cartes bancaires confondent les deux dans leur codification. Concernant les options binaires -notamment, s'agit-il de jeu ou de transaction financière réglementée - je pense qu'il faudrait considérer cela comme du jeu, et appliquer la législation idoine.

Comment alors mesurer les marchés illégaux du jeu ? En France, le nombre de joueurs qui jouent à l'offre illégale se réduit, ceci surtout parce que l'offre légale ne cesse de se développer. Mais la répartition par individu n'est pas la même que celle des parts de marché...

Nous avons mis en place un projet de recherche pour observer le trafic et estimer les bénéfices des sites. Ce dispositif est probant pour les paris et le poker, moins pour les casinos. Il permet de compléter les résultats des enquêtes citées ci-dessus.

Dans le projet en question, j'ai ouvert un sous-projet de *benchmark* sur les sites de paris en ligne respectant ou non la législation. Je me suis fait passer pour un français, et les sites en question, même illégaux, ne m'ont pas accepté comme client.

Il y a bien sûr des moyens de contourner la réglementation. Il y en aura toujours, mais nous pouvons rendre leur coût tellement élevé que le marché illégal se réduira d'autant.

Je souhaite enfin signaler un problème émergent : le pari décentralisé. Il n'y a plus, dans ce système-là, de bookmaker, mais un échange de paris en peer to peer. Comme il n'y a pas d'autorité centrale, on ne peut pas fermer ces sites : comment alors appliquer la loi ? Ce sera un de nos prochains défis.

Débat avec la salle

Philippe MENARD, chef du service central des courses et jeux

L'Observatoire des jeux peut-il donner un chiffre de la population de joueurs, de joueurs en ligne en France ? Et celui des joueurs sur des sites illégaux ?

Jean-Michel COSTES

Pour les machines à sous et jeux de casino en ligne, on estime les usagers entre 100 et 200 000. Les enquêtes représentatives nous indiquent qu'il y a 2 millions de joueurs en ligne. Il suffit d'y rapporter les proportions de joueurs pour chaque activité, telles qu'elles se dégagent de nos propres enquêtes... Mais cela sous-entend que les sondés soient parfaitement représentatifs.

Philippe MENARD

Cela reste très peu par rapport au nombre total de joueurs en France, qui est de 40 millions. Les partisans de la régulation des casinos et machines à sous en ligne partent du chiffre de 2 millions de joueurs en ligne, mais les joueurs de casinos en ligne sont bien moins nombreux.

Jean-Michel COSTES

Nous ne pourrions jamais éradiquer les pratiques illégales. La question de l'ouverture d'une offre légale est aussi celle du risque pour le joueur. Le risque sur l'offre non régulée est bien plus important que celui sur l'offre régulée.

David COMMENT, Commission des loteries et paris, Suisse

Dans le détail des enquêtes, on remarque que les joueurs se fient plus volontiers aux sites illégaux, concernant la garantie d'un jeu sans fraude ni tricherie. Comment expliquer cela ?

Jean-Michel COSTES

Il s'agit des représentations du joueur. De ce fait, son mode de raisonnement doit absolument être pris en compte dans nos actions.

Charles COPPOLANI

Ce type de réponses montre que la campagne d'information de 2013, concernant les risques de jouer sur des sites illégaux, n'a pas été efficace.

La séance est suspendue à 11 h 40 et reprend à 12 h.

L'offre illégale et les enjeux d'ordre public

Patrice REVEILLAC

Spécialiste en cybercriminalité et nouvelles technologies – Gendarmerie nationale, section de recherches de Toulouse

Je vais vous parler du bitcoin (monnaie virtuelle) et du darknet. En effet, les cybercriminels utilisent les sites d'e-gambling pour blanchir de l'argent à grande échelle.

Certains sites monétisés en bitcoins insistent ainsi énormément sur le caractère anonyme des inscriptions. Déposer, miser et retirer anonymement son argent par le biais de bitcoins permet de le blanchir en toute impunité. La perte, pour les blanchisseurs qui utilisent ces méthodes, ne dépasse pas 1 % des montants.

D'un bout à l'autre de l'opération, des dispositifs permettent aux blanchisseurs de garder l'anonymat :

- adresse IP masquée par réseau VPN ou Tor
- transactions enregistrées sur porte-monnaie virtuel (blockchain)
- achat de fonds en bitcoins sur des annuaires de vendeurs anonymes
- « mixers », programmes permettant de mélanger les gains pour en perdre la traçabilité
- plateforme d'« exchangers » pour transférer ces gains sur un compte bancaire
- cartes bancaires (CB) prépayées anonymes, reliées à un compte offshore

Divers outils permettent de se créer une fausse identité en ligne :

- générateurs de fausses identités
- générateurs de numéros de téléphone pour recevoir les SMS

L'argument avancé par les opérateurs agréés est qu'ils n'acceptent pas le bitcoin, et ne sont donc pas impliqués. Sauf qu'ils l'acceptent sans le savoir...

Depuis décembre 2015, en effet, est apparue la technique du BTC-to-plastic. Des prestataires de services associés avec des banques vous livrent anonymement une carte bancaire pouvant être créditée en bitcoins.

Vous vous connectez avec une adresse mail offshore, vous créditez vos bitcoins sur votre compte blanchi préalablement, et vous commandez votre carte. Vous pouvez ensuite effectuer des achats sur Internet ou des retraits en automate.

On dénombre aujourd'hui 12 prestataires de ce type.

J'en ai terminé, même s'il faudrait encore évoquer les prochaines menaces, comme la monnaie Ethereum et les *smart contracts*.

Philippe MENARD

Chef du service central des courses et jeux

Nos services existent depuis 1892, et nous accompagnons l'ARJEL depuis sa naissance, en 2010.

Nous menons des actions judiciaires contre nos adversaires, mais cette voie devient de plus en plus complexe : 170 procédures autour des jeux en ligne ont été ouvertes depuis 2010, la plupart étant classées sans suite faute de coopération à l'étranger.

Quelle est la menace aujourd'hui ? Le système des bitcoins, notamment, est-il préoccupant ? Les joueurs qui jouent sur des sites illégaux sont-ils une menace ? Ces populations, nous l'avons vu, sont relativement réduites, même si la progression est forte. C'est pourquoi je

pense qu'il faut surtout contrôler les points de vente de paris en dur : le blanchiment repose encore beaucoup sur des moyens scripturaux pour justifier les fonds.

Ce qu'a décrit M. REVEILLAC concerne plutôt des personnes averties. Les délinquants des cités vont aller, eux, au plus simple.

Je vais ici donner un éclairage en matière de paris sportifs. Nos moyens de surveillance logicielle sont désormais très performants ; de ce fait, la prise de paris se déplace vers des pays plus tolérants. 70 milliards d'euros par an sont blanchis par les paris sportifs.

Les paris sur un événement en cours sont interdits en France. Mais pendant les rencontres sportives, des « courtsiders », d'origine étrangère, pénètrent dans les gradins avec des dispositifs clandestins permettant d'émettre les résultats en direct à l'extérieur.

Les personnes qui veulent manipuler les rencontres le font depuis l'étranger. La coopération internationale est ici mise à l'épreuve.

François-Xavier MASSON

Chef de l'Office central de lutte contre la cybercriminalité

Notre Plate-forme d'harmonisation, d'analyse, de recoupement et d'orientation des signalements (PHAROS) recueille les signalements des internautes sur du contenu illégal public. Plus de la moitié concerne des escroqueries. S'y ajoutent l'apologie du terrorisme, des discriminations, la pédopornographie...

Ce qui relève des jeux et paris en ligne représente en 2015... 17 signalements (sur 188 000) ! Soit le problème est mal connu des internautes, soit, comme ils sont impliqués, ils veulent protéger ces sites.

Le nombre de signalements pourrait être amélioré, par des campagnes de communication et de prévention. Mais il reste que les éléments recueillis sont souvent difficiles à exploiter, les sites se trouvant à l'étranger.

Philippe MENARD

Je pense que la majeure partie des signalements arrive plutôt à l'ARJEL.

Charles COPPOLANI

En effet, nous recevons des signalements lorsque la situation devient paroxystique. Les joueurs, dans les enquêtes, prétendent ne pas savoir qu'ils sont sur des sites illégaux. Mais la plupart s'en doutent tout de même. Lorsqu'ils s'adressent à nous, c'est soit qu'ils ont perdu beaucoup d'argent, soit qu'ils ne perçoivent pas leurs gains. Nous les renvoyons alors vers les autorités judiciaires.

Débats avec la salle

M. KARSENTY

Le problème soulevé va pour moi bien au-delà de la simple escroquerie : il s'agit d'une question de frontières. La législation essaie de créer des frontières sur Internet, mais est-ce la bonne approche ? Ne devrait-on pas ouvrir plus largement les activités pour mieux les contrôler ?

Philippe MENARD

Nous devons commencer par faire valider la convention de Macolin. Elle ne concerne que les paris sportifs, mais ceux-ci représentent des montants faramineux, de 500 à 1 400 milliards d'euros dans le monde !

La convention permettrait de mieux cibler les opérateurs illégaux, de mieux les réprimer, de faire collaborer toutes les parties prenantes...

Charles COPPOLANI

J'entends l'idée d'une ouverture plus large, mais je fais un parallèle avec la chasse au tigre. Le principe est de prendre une chèvre, de l'attacher à un arbre et d'attendre que le tigre arrive. Je ne souhaite que les parieurs français deviennent les chèvres. C'est pour cela que je préfère que nous contrôlions l'offre.

La séance est suspendue à 12 h 50 et reprend à 14 h 10.

Agir sur l'offre : « prohibition ou ouverture »

Charles COPPOLANI

Au cours de cette table ronde, je vous propose de confronter les conséquences sur le niveau de l'offre illégale des différentes stratégies d'offre agréée. J'ai proposé à deux de mes collègues régulateurs Carlos Hernandez Rivera et Alessandro Aronica qui ont une pratique très différente de la nôtre de bien vouloir se livrer à cet exercice de comparaison et des conséquences constatées sur le niveau de l'offre illégale dans nos pays respectifs.

Une constatation pour ouvrir le débat : le rapport entre l'offre de jeux autorisés sur l'offre agréée et l'offre illégale est souvent perçu comme un résultat automatique.

Ainsi une offre « maîtrisée » c'est-à-dire qui interdit les jeux les plus addictifs pour protéger le joueur, s'accompagnerait inéluctablement d'un niveau élevé d'offre illégale mais bénéficierait en revanche d'un taux de prévalence au jeu problématique plus favorable.

A contrario une offre très large autorisant tous les jeux y compris les plus addictifs verrait baisser son niveau de fréquentation de l'offre illégale ; en revanche des phénomènes d'addiction plus accentués sont à redouter et peuvent en effet se développer.

Qu'en est-il en réalité ? La France par exemple interdit les machines à sous en ligne en mettant en avant son objectif de protéger les joueurs français de ces jeux considérés comme très addictifs. Elle doit faire face en effet à une offre illégale élevée sur les casinos en ligne mais conserve un niveau de prévalence aux jeux pathologique relativement modéré. Elle prend le risque de l'offre illégale plutôt qu'autoriser des jeux dangereux qui seraient légitimés par cette autorisation et qui conduiraient à des taux élevés de prévalence du jeu pathologique. Mieux vaut combattre l'offre illégale qu'assumer les coûts sociaux et les dégâts de l'addiction aux jeux d'argent en pratiquant une ouverture sans limite. Pour sortir de ce dilemme la politique du régulateur français est de faire de la lutte illégale une priorité stratégique et développer des moyens puissants et efficaces dans ce combat.

Qu'en est-il en Italie et en Espagne ?

Alessandro ARONICA

Directeur général de l'AAMS (autorité de régulation italienne)

Nous avons récemment tenté une première reconstitution de ce qu'il s'est passé dans les années 2000 en Italie sur la base des données disponibles pour l'ensemble des différentes

catégories de jeux et sur la base de l'évolution des normes. Entre 2003 et 2012 nous avons assisté à une croissance très significative du marché légal.

Nous estimons que cette croissance ne représente pas une expansion effective de la demande de jeu mais en prévalence une légalisation d'une partie très importante de l'offre illégale comme conséquence de plusieurs interventions législatives et administratives. La corrélation avec une réduction de l'offre illégale n'est pas encore tout à fait démontrée et nous devons admettre aussi que nous manquons de données spécifiques à la fois sur le choix des joueurs entre légal/illégal mais aussi sur les conséquences d'une articulation majeure de l'offre illégale sur le développement du jeu problématique. Néanmoins notre action par la législation a certainement eu un impact.

Carlos HERNANDEZ RIVERA

Directeur général, ministère de l'intérieur et de l'administration publique (Espagne)

Nous sommes favorables, en Espagne, à la régulation.

Nous avons réglementé le domaine des jeux en ligne en 2011 et le marché est contrôlé depuis 2012. Nous travaillons à ouvrir encore davantage la réglementation de 2011. Ceci reste pour nous la meilleure façon de lutter contre le jeu illégal.

Le premier choix de chacun de nos gouvernements est d'interdire totalement le jeu, pour des raisons morales. Selon la presse, l'environnement lié au jeu présentiel fait que les joueurs se contrôlent plus que dans le jeu en ligne solitaire par nature.

Cet argument, apparemment recevable, a une grande prise auprès des politiques. Seulement, les jeunes qui jouent en ligne ne sont jamais isolés. Nous réglementons sans même comprendre ce que recherche la société dans cette offre illégale.

Les restrictions rendent l'offre de jeu illégal sur internet beaucoup plus attrayante. Toute restriction peut donc se lire comme un renoncement à lutter contre ce marché illégal.

En réalité, nous ne pouvons pas combattre le marché illégal par des interdictions, et encore moins s'agissant du jeu en ligne. Dans cette lutte, l'opérateur légal doit être le collaborateur de l'Administration.

Je suis incapable de définir le volume du marché illégal en Espagne. Il est plus intéressant d'observer les réactions du marché aux mesures d'ouverture. Celles-ci, en elles-mêmes, ne génèrent pas de marché ou de consommateurs.

Nous devons donc tendre vers une libéralisation de l'offre en ligne. En contrepartie, il faudra que le joueur problématique puisse être informé et soigné. Internet apporte aussi un avantage dans cette mission de détection et d'accompagnement, ainsi que dans la surveillance des fraudes.

Charles COPPOLANI

Monsieur HERNANDEZ, la démarche espagnole rencontre-t-elle le consensus ?

Carlos HERNANDEZ RIVERA

Nous faisons face à une opposition forte et, pour partie, naturelle. Elle est de nature morale ; de ce fait, le politique préfère rester en dehors du débat. L'opposition est la même que dans d'autres domaines, comme toujours lorsque les nouvelles technologies provoquent une rupture des modèles économiques, le changement fait peur. Mais l'enjeu de la libéralisation va au-delà : il s'agit de faire ou non la place au jeu illégal.

Charles COPPOLANI

M. ARONICA, un des problèmes du régulateur est sa capacité d'adaptation à une offre illégale extrêmement innovante. Comment procède-t-on en Italie ?

Alessandro ARONICA

Le cas italien nous amène à contester le bien-fondé d'un parti pris prohibitionniste mais ne conduit pas à uniformiser l'offre légale par rapport aux caractéristiques de l'offre illégale. S'il y a une offre légale, elle doit obéir à des normes qui exigent une qualité élevée ; nous ne devrions pas imiter l'offre illégale à tout prix. Mais maintenir une offre concurrentielle par rapport à l'offre illégale nous semble une option à laquelle il est difficile de renoncer, au moins dans le cas italien. Nous ne pouvons pas tout confier à l'appareil répressif de l'Etat dans une phase historique caractérisée par d'autres priorités.

Agir sur les procédures

Frédéric GUERCHOUN

Directeur juridique (ARJEL)

Je présenterai les procédures mises en œuvre par l'ARJEL depuis la loi de 2010.

Je précise d'abord que l'ARJEL est une autorité administrative indépendante. Il ne faut pas attendre d'elle qu'elle engage d'autres actions que celles définies par la loi. Ainsi, elle ne peut pas mener d'actions directes sur le plan pénal (constitution de partie civile ou citation directe) : l'intérêt public est déjà protégé par le Ministère public.

La loi de 2010 institue une procédure administrative originale : le blocage des flux financiers. Celle-ci reste d'une efficacité réduite, car les prestataires de services de paiement restent difficiles à identifier.

L'ARJEL exerce une mission de police administrative ; elle veille au maintien de l'ordre public. Son action se déploie essentiellement devant le juge civil : blocage de site illégal, blocage du site assurant la promotion d'un site illégal.

Cette procédure présente certaines limites, qui sont apparues à l'usage. L'ARJEL attend de la future loi pour une République numérique que ces limitations soient levées.

La procédure actuelle débute par l'envoi d'une mise en demeure à l'opérateur. Ceci suppose l'établissement d'un PV de constat. L'opérateur a la possibilité de faire valoir ses observations sur le PV.

Certains éléments sont indifférents pour la poursuite de la procédure :

- Nationalité et résidence du joueur. La nationalité du joueur, pour autant qu'il joue sur le territoire français, ne supprime pas le caractère illégal du site
- Langue du site
- Devise employée
- Agrément de l'opérateur à l'étranger
- Part de hasard dans le jeu

Les notifications de ces mises en demeure étaient auparavant réalisées par voie postale, ce qui entraînait des coûts importants. Nous avons obtenu de pouvoir les envoyer sous forme électronique.

Dans un deuxième temps, vient la mise en demeure adressée à l'opérateur et dénoncée à l'hébergeur. Cette dénonciation est d'une efficacité très relative. Elle est aussi accomplie en direction des FAI. Les FAI sont indemnisés pour les surcoûts du blocage.

La troisième phase consiste dans la saisine du juge judiciaire. La procédure est conduite à une vitesse identique à celle du référé, devant le président du tribunal de grande instance (TGI) de Paris.

Les assignations sont signifiées à tous les fournisseurs d'accès internet (FAI), ainsi qu'à l'hébergeur. Celui-ci étant souvent à l'étranger, ces notifications coûtent cher.

On constate à l'usage que la procédure a un effet prophylactique certain ; mais elle peut encore être améliorée.

Nous pourrions en effet la rendre plus économique et plus rapide, en neutralisant son caractère international (significations à l'étranger).

Dans le projet de loi « Pour une république numérique » que j'ai cité, elle ne garderait son caractère judiciaire que pour les FAI, et non plus pour les hébergeurs. L'action se concentrerait sur les FAI localisés sur le territoire français, ce qui faciliterait la délivrance des assignations et la signification des décisions.

Enfin, la procédure sur requête, initiée en présence de sites de contournement (sites réapparaissant avec un nom de domaine différent) dispenserait l'ARJEL d'avoir à engager une nouvelle procédure contradictoire alors que celle-ci ne se justifie pas. Le blocage n'interviendrait encore que sur décision d'un juge.

Nous espérons, ici, que le législateur nous entendra

Sébastien BONFILS

Directeur adjoint, direction des affaires juridiques (AMF)

Je vais vous parler de l'offre illégale de services d'investissement sur les produits financiers de type Forex et options binaires faites en France par les prestataires non agréés en France ou dans un autre Etat membre de l'Union.

En ce qui les concerne, nous travaillons d'abord sur la demande afin de dissuader les investisseurs de recourir à ce type de prestataires. Cela s'opère à travers des campagnes d'information auprès du grand public ou la publication de listes, régulièrement mises à jour, de prestataires non autorisés à opérer sur le territoire français (listes noires...).

Mais il faut aussi travailler sur l'offre.

Nous avons commencé par de la pédagogie en rappelant et en précisant aux acteurs le cadre normatif applicable et spécialement les sanctions encourues en cas d'offres illégales. Si cela n'a pas eu beaucoup d'impact en ce qui concerne l'offre elle-même, ce travail de pédagogie nous a permis de mieux dérouler nos actions.

Ces actions sont d'abord de nature répressive, puisque l'AMF est tenue de donner avis sans délai au Procureur de la République si elle acquiert la connaissance d'un crime et d'un délit. Et l'AMF travaille en étroite collaboration avec le Parquet dans ce domaine comme dans d'autres.

Au-delà, la question se posait de savoir comment l'AMF pouvait agir plus directement contre ces offres illégales, sans texte spécial lui conférant des pouvoirs particuliers. Deux séries d'actions ont été entreprises. Les premières concernent la publication de communiqués de presse, ce que le Conseil d'Etat a d'ailleurs entériné. Je n'y reviendrai pas. Les secondes concernent le blocage des sites illégaux par les FAI. A cet égard, ainsi, dans le silence de la loi, nous avons pris le risque d'émettre des communiqués de presse. Le Conseil d'Etat a approuvé récemment notre initiative. Par ailleurs, nous nous sommes appuyés sur le droit général (en l'occurrence la loi pour la confiance dans l'économie numérique -LCEN- de 2004) qui permet de prendre des mesures auprès des hébergeurs et FAI.

Mais il s'agit d'une procédure lourde et coûteuse. C'est la raison pour laquelle, dans le cadre de la loi relative à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique, l'AMF a souhaité obtenir le même texte que celui de l'ARJEL, et qui vient d'être évoqué. Nous espérons pouvoir, grâce à ce texte, bloquer plus efficacement l'accès des sites illégaux. En parallèle, nous souhaitons une interdiction de la publicité pour les offres sur ce type de produits. Il en va de la sauvegarde des populations vulnérables.

Philippe JOUARY

Avocat de l'ARJEL et de l'AMF

L'action en justice est un combat. Quels en sont les protagonistes en l'espèce ?

D'une part, l'autorité administrative, ARJEL ou AMF, qui agit, dans le cadre des missions qui lui sont dévolues par la loi, pour défendre pour l'intérêt général et, singulièrement, pour la protection des personnes. Mais, en théorie, ce peut aussi être les opérateurs légaux qui pourraient également avoir intérêt et qualité pour agir en justice afin de demander le blocage des sites proposant une offre illicite. En effet, il est possible de considérer que le fait d'offrir sans agrément des jeux d'argent et de hasard en ligne (et donc de façon illicite) cause aux opérateurs légaux un préjudice leur donnant intérêt et qualité pour agir en demande. Resterait alors à préciser sur quel fondement se placerait leur action. Contrairement à ce qui est généralement dit, il nous semble que l'article 6-l-

8 de la loi n°2004-575 du 21 juin 2004 pour la confiance dans l'économie numérique (dite LCEN) instituant le référé dit LCEN n'a pas nécessairement le statut de droit commun impliquant que toute action menée en faveur d'un blocage doivent se placer sur ce fondement. Dès lors qu'un trouble manifestement illicite se présente ou qu'il y a urgence à prendre des mesures, les articles 808 et 809 du CPC en matière de référé sont parfaitement mobilisables, comme l'a d'ailleurs jugé la Cour d'appel de Paris. A charge bien évidemment pour celui qui agit d'en remplir les conditions. Voici pour le demandeur à l'action. Dans les développements qui vont suivre nous nous concentrerons sur l'action de l'autorité française. Encore un mot à cet égard qui nous permettra de remercier le Ministère public pour sa présence et son soutien indéfectibles lors des audiences qui ont eu lieu. En effet, le Ministère public intervient de façon constante en qualité de partie jointe, démontrant par là-même l'importance que l'Etat attache à ces actions de blocage de sites illicites.

Il faut ensuite déterminer, d'autre part, les défendeurs à l'action. Dans le cadre de la loi du 12 mai 2010, l'article 61 les nomme : il s'agit des hébergeurs et des FAI. L'article 6-I-8 de la LCEN désigne les mêmes personnes. L'opérateur, quant à lui, a déjà été mis en demeure et pourra faire l'objet d'une action pénale. Plusieurs actions pénales, menées par le Parquet, ont d'ailleurs donné lieu au prononcé de sanctions pénales de la part du Tribunal correctionnel de Paris.

Il convient de souligner que l'idée force qui guide l'action de l'autorité publique est avant tout l'efficacité sous la contrainte d'économie des deniers publics. C'est pourquoi il est proposé d'agir d'abord à l'égard des FAI. Même si cette mesure ne couvre pas la totalité du territoire, sauf à mettre dans la cause tous les FAI, elle s'avère en pratique être la plus pérenne car les sites illicites changent facilement d'hébergeurs rendant alors inutile la demande de blocage faite au précédent hébergeur (la chose jugée n'ayant qu'une autorité relative). Par ailleurs, l'expérience montre que sur une centaine de sites concernés par des actions en justice, seuls quatre hébergeurs se sont présentés à l'audience. Et quasiment aucune des décisions rendues à leur égard n'a été exécutée ; car le plus souvent les hébergeurs changent alors. Cela est à mettre en rapport avec les coûts liés à la mise en cause des hébergeurs qui ont été rappelés par Monsieur Guerchoun précédemment.

L'efficacité est améliorée par la mise en place par l'autorité judiciaire (Président du TGI de Paris) d'audiences spécifiques et régulières avec des magistrats spécialisés dans ces domaines. Pour tenir compte du caractère répétitif de nos interventions, les actions ont été aménagées pour être plus rapides. Il importe donc de souligner que l'action administrative est rendue plus efficace par les dispositions prises par le Président du TGI de Paris. Le Ministère public, quant à lui, soutient de façon constante les actions menées par les autorités administratives ; sa présence est essentielle et permet au juge appelé à statuer d'apprécier la nécessité forte de mettre en œuvre les mesures de blocage sollicitées au regard du trouble à l'ordre public qui est constaté et de la protection des personnes. La présence du Ministère public permet également au juge d'être éclairé sur les problématiques de blanchiment et d'escroquerie que posent ces sites illicites.

Les audiences étaient, au début, extrêmement longues (durant de 6 à 7 heures). La mise en place d'une jurisprudence claire et fortement motivée a permis de raccourcir ces délais aujourd'hui. Elles présentent certaines contraintes liées à la forme des référés qui a été retenue par le législateur de 2010. Cependant, cette procédure présente par ailleurs une certaine souplesse en raison du caractère oral de la procédure. Il est en effet nécessaire de surveiller jusqu'au dernier moment avant l'audience, jour chômés compris, si les sites dont on demande le blocage sont encore accessibles et si les hébergeurs n'ont pas changé.

En raison de la forme des référés, les défendeurs (dont les FAI) peuvent conclure au dernier moment (la veille au soir, voire jusqu'au matin de l'audience) et ce, même s'ils ont été assignés plusieurs semaines à l'avance. Malgré cela, c'est l'intérêt général et la protection des personnes qui doivent primer. C'est pourquoi l'autorité administrative décide généralement de plaider, dès lors que les sites litigieux sont encore accessibles, afin que la mesure de blocage soit rapidement mise en œuvre. En effet, la mise en œuvre des mesures de blocage permet de faire cesser le trouble à l'ordre public et de protéger les personnes.

Les moyens qui nous sont opposés, sous le couvert de la « neutralité d'Internet », sont la conformité de la loi française...

- avec la Convention européenne des droits de l'homme
- avec le droit de l'Union européenne (quatre questions préjudicielles ont été posées)
- avec le droit constitutionnel (une dizaine de Questions Prioritaires de Constitutionnalité (QPC) ont également été posées par certains FAI).

Toutes ces voies et moyens sont maintenant épuisés. Et l'on se déplace aujourd'hui, dans l'argumentaire des FAI, vers un principe de proportionnalité, ce qui est satisfaisant au regard de l'objet de la procédure, qui est le blocage du site incriminé.

Les FAI continuent, pour certains, à invoquer un principe de subsidiarité face aux demandes de blocage qui peuvent leur être adressées par l'autorité administrative. On relèvera que, selon l'autorité administrative agissant et selon le fondement du texte sur lequel cette dernière agit, la subsidiarité est invoquée avec plus ou moins de force. Ce principe n'existe pas sur un plan judiciaire dans la loi de 2010 fondatrice de l'ARJEL, ni dans la loi LCEN dès lors que la 1ère chambre civile de la Cour de cassation a jugé dans son arrêt du 19 juin 2008 que la prescription de mesures de blocage [aux FAI] n'est pas subordonnée à la mise en cause préalable du prestataire d'hébergement. La directive 2000/31 CE du 8 juin 2000 ne le prévoit pas non plus. Encore une fois, le principe guidant l'action administrative sur le plan judiciaire est la recherche d'efficacité, ce qui amènera inmanquablement à agir contre les FAI, même si l'autorité administrative ne renonce pas à agir si nécessaire contre les hébergeurs.

Dans le cadre la loi du 12 mai 2010, l'issue de la procédure sera une décision au fond (car la décision est rendue en la forme des référés) et non une ordonnance de référé qui serait une décision provisoire (ce qui serait insatisfaisant) comme c'est le cas pour les actions se plaçant sur le fondement de la LCEN. Il faut ensuite obtenir une date de délibéré, et de mise en œuvre, suffisamment rapides pour être utiles.

Agir avec tous les acteurs

L'exemple britannique

Ian ANGUS

Senior manager, Gambling commission (Royaume-Uni)

Notre commission des jeux a été établie par une législation de 2005. Nous réglementons les jeux d'arcade, les paris, le bingo, les machines à sous, les fournisseurs de logiciels et la loterie nationale. Nous sommes un organisme public indépendant.

Nous autorisons le jeu en ligne dans la mesure où il dispose d'un agrément, qu'il est exempt de criminalité, qu'il est juste et ouvert, et que les enfants et personnes vulnérables sont protégées. Nous conseillons aussi les collectivités locales quant à l'impact des jeux et leur réglementation. Nous prenons des mesures contre les opérateurs contrevenants.

La législation sur les jeux de 2014, entrée en vigueur cette année, a été un moment très important. Elle a introduit le principe du point de consommation : il faut désormais une licence pour effectuer des transactions avec des consommateurs au Royaume-Uni. Le Parlement espère ainsi mieux lutter contre les activités illégales. Nous avions 15 % du jeu en ligne réglementé ; en une nuit, il est passé à 100 %.

Offrir des possibilités de jeu sans être licencié est un délit, faire de la publicité pour des jeux illégaux est un délit pénal. Ce nouveau régime a apporté des défis avec lui ; nous avons donc développé un programme de sensibilisation et une approche collaborative.

Le programme de sensibilisation vise à responsabiliser les consommateurs, à éclairer leurs choix.

Nous avons exigé des opérateurs licenciés d'insérer un lien sur leur page, pour afficher leur agrément. Les fournisseurs de paiement en ligne sont devenus des partenaires et ont bloqué les transactions avec des sites illégaux. Ils ont bien compris tout l'intérêt pour leur image. Les autorités de la publicité ont convenu de vérifier l'agrément des annonceurs. Les réseaux sociaux, les moteurs de recherche ont travaillé avec nous pour supprimer la publicité de l'offre illégale.

La commission, et elle se différencie en cela de ses homologues en Europe, a des pouvoirs considérables pour poursuivre les contrevenants.

Un des défis, pourtant, reste de poursuivre les organisations et les individus à l'étranger.

Les poursuites pénales ne sont pas pratiquées systématiquement.

La procédure commence par un courrier qui ordonne de cesser l'activité ou d'obtenir une licence. Cela a eu un effet convaincant : les opérateurs se sont mis en conformité ou ont géobloqué les consommateurs britanniques.

Le nouveau régime existe depuis 18 mois, et nous constatons l'efficacité de cette approche par phases. Nos partenariats sont robustes et solides.

La position d'un moteur de recherche : Google

Cédric MANARA

Senior Copyright Counsel, Google, Docteur en droit

La question qui se pose en creux de mon intervention est celle de la possibilité pour un moteur de recherche de bloquer un site proposant une offre illégale de jeu. L'objet de cette intervention est de montrer qu'un tel blocage n'est ni opportun, ni efficace.

Le législateur a prévu que les intermédiaires internet soient les derniers qui puissent être tenus de prendre des mesures en cas d'activités illicites de tiers, ceci en application du principe de subsidiarité, gradation prévue par l'article 6 de la Loi pour la Confiance dans l'Economie Numérique de 2004. Ceci étant, dans la loi du 12 mai 2010, le terme « à défaut » est remplacé par « le cas échéant ». Le principe de subsidiarité est, dans ce cas particulier, aménagé.

Exceptionnelles, voire purement théoriques il y a quelques années, les mesures de blocage sont devenues routinières. Au point que l'on ne cherche désormais plus à rechercher la responsabilité du réel fauteur de trouble. C'est pourquoi le sujet du blocage entraîne aussi des questions qui dépassent nos cadres professionnels : quel est notre projet de société ? Quelle latitude donne-t-on aux acteurs en ligne ? La profusion des textes, la jurisprudence met toute la responsabilité sur les intermédiaires. Les vrais responsables, les propriétaires de sites illégaux sont, eux, épargnés.

Les moteurs de recherche doivent-ils bloquer l'offre illégale ? Si oui, comment ?

Dans le monde d'Internet, les usagers sont les véhicules qui circulent. Le moteur de recherche est un panneau indicateur. Il permet de trouver la ressource.

Or, en matière de contenus illicites, le moteur de recherche n'est pas le point d'entrée principal de l'internaute. Les études montrent que les agrégateurs de liens, les réseaux sociaux ou autres constituent le gros de l'accès à l'offre illicite.

Le blocage est d'autant moins adapté à la régulation qu'internet a été conçu précisément pour éviter qu'une route soit coupée. Le propre d'internet, c'est le reroutage dynamique de l'information, ce qui rend mécaniquement vaine toute tentative de blocage. Dans le cas d'un moteur de recherche, dont la fonction est d'indexer toutes les pages, sans discrimination, supprimer une page ou un site ne modifie en rien l'indexation de l'information. Par exemple le blocage du site exemple.com, à supposer qu'il y soit procédé, n'entraîne pas le blocage de la page Wikipedia qui évoque ce site exemple.com. En d'autres termes, l'information ne se retrouverait juste qu'un clic plus loin.

Comment faire, alors, dans un contexte de justice lente et coûteuse, si l'on renonce au blocage ? Il est possible d'« affamer » les contrevenants en bloquant leurs sources de revenus. Cela peut se faire en supprimant leurs publicités, en coupant leurs moyens de percevoir les fonds... Les annonceurs sont eux aussi demandeurs d'un « nettoyage » d'Internet. En matière de piratage, cette approche-là est vraiment efficace. Les initiatives que Google a lancées ou soutenues, en France ou à l'étranger, le démontrent.

Débat avec la salle

Claire PINSON, Relations internationales et européennes, ARJEL

Si Google n'est pas le seul point d'entrée vers le contenu illicite, quels sont les autres ?

Cédric MANARA

Il s'agit des médias sociaux, des agrégateurs de liens, des bookmarks, des e-mails...

Caroline LARLUS, Direction juridique, ARJEL

Comment est établie cette statistique, justement ?

Cédric MANARA

Je m'appuie sur une étude de la Motion Picture association (MPA), portant sur les 20 premières minutes de recherche de l'internaute.

Charles COPPOLANI

De toute façon, nous ne considérons pas que le blocage par le moteur de recherche soit pertinent. Ce que nous souhaitons est qu'à partir du moment où nous avons obtenu une décision de blocage, elle soit *relayée* par le moteur de recherche.

La séance est suspendue à 16 h 45. Elle reprend à 17 h 00.

Le blocage des flux financiers : les exemples suisse et néerlandais

Charles COPPOLANI

Le blocage des flux financiers semble la méthode de lutte la plus efficace. Seulement, nous nous heurtons à une résistance des services financiers et des banques, pour des raisons de faisabilité. La Suisse ne pratique pas ce blocage, les Pays-Bas y ont recours. Nous allons voir pourquoi. La France le pratique elle aussi, mais dans d'autres domaines.

Jean-Marie JORDAN

Directeur général de la Commission fédérale des maisons de jeu (CFMJ, Suisse)

Toute nation qui considère que le jeu doit être une activité régulée doit définir des mesures d'intervention efficaces contre l'offre illégale.

Comment protéger l'offre légale ? En Suisse, la libéralisation des casinos en ligne est amorcée depuis 2009. Une nouvelle loi sur les jeux d'argent est actuellement en discussion au Parlement.

Comment fonctionnera notre blocage de l'offre illégale ? Les opérateurs légaux seront autorisés par concession. La CFMJ publiera une liste des casinos en ligne bloqués. Les FAI bloqueront l'accès aux sites de la liste. Les utilisateurs, quant à eux, seront informés de la situation par une page stop. C'est un système simple, mais il faudra encore en mesurer les effets.

J'en viens au blocage des transactions financières. Le sujet nous intéresse, en Suisse, encore plus qu'ailleurs. Les prestataires financiers ne souhaitent pas se voir assigner un rôle de gendarme, à moins de leur fournir une liste des opérateurs concernés.

Faut-il prévoir un monitoring des transactions financières ? Étant donné les sommes jouées, qui sont relativement faibles, le coût administratif de l'opération serait disproportionné ; d'autant que la mesure resterait facilement contournable.

Les quatre raisons qui nous ont poussés à renoncer au blocage des flux financiers sont :

- La concertation, non concluante, avec les prestataires financiers
- Les expériences non concluantes à l'étranger
- Les coûts estimés
- La facilité de contourner la mesure

Cependant, nous continuons à chercher des solutions. Nous travaillons par exemple à mieux sensibiliser le secteur financier, à les impliquer sur une base volontaire. Nous réfléchissons à la pertinence d'une liste noire, à la lutte contre la publicité...

Max MERX

Directeur de la supervision à la Kansspelautoriteit (Pays-Bas)

Notre organisation a été créée en 2012, afin de réguler les jeux en ligne. Nos objectifs sont la *prévention de l'addiction*, la *protection des joueurs* et la *prévention des délits*. Nous délivrons des licences et mettons en œuvre la législation.

Le cadre juridique remonte à 1964 ; il était devenu obsolète, et ne permettait pas de mettre en place des licences pour les opérateurs en ligne. Un projet de loi qui est actuellement étudié étendrait les licences au jeu en ligne. Le Parlement en débattera prochainement.

Nous nous concentrons actuellement sur les trois objectifs cités. Comment les atteindre ? La meilleure façon d'appliquer notre législation est d'avoir une offre sûre et fiable. Si elle existe, la lutte contre l'offre illégale devient possible.

Devant le nombre des acteurs en ligne, nous nous concentrons sur les noms de domaine en .nl qui utilisent le néerlandais et qui font de la publicité en néerlandais. En nous adressant aux médias, nous arrivons généralement à faire retirer les publicités.

Nous recourons aux poursuites pénales, mais cela ne suffit pas : les exploitants peuvent se trouver à l'étranger. Nous avons donc cherché des moyens d'intervention plus efficaces.

Depuis 2012, nous avons entamé le dialogue avec les institutions financières. Nous sommes arrivés à un accord en 2014, sur la base du volontariat. Il implique les banques néerlandaises et les opérateurs de moyens de paiement. D'autres institutions financières, soucieuses de leur image, demandent à entrer dans l'accord.

Pourquoi ces deux ans ? Nous avons dû prendre en compte différents paramètres, dont la liberté d'entreprise. Vu les sommes en jeu, certains acteurs craignaient pour leurs profits, mais ils sont malgré tout entrés dans l'accord.

Nous allons donc fournir aux parties prenantes de l'accord une liste d'exploitants sous le coup de sanctions. Les membres de l'accord leur refuseront leurs services. Nos partenaires, de leur côté, nous renverront leurs informations pour mettre la liste à jour. Les opérateurs qui sortent de l'illégalité seront rayés de cette liste noire.

Cela fonctionne... en partie. Tous les fournisseurs de services de paiement, dans le monde, ne sont pas parties prenantes de notre accord. De nouvelles méthodes de paiement apparaîtront toujours.

Du côté des effets positifs, nous voyons que les opérateurs doivent bien prendre acte des refus de service des institutions financières. Il leur faut chercher de plus en plus loin leurs partenaires financiers. Ils comprennent ainsi qu'il vaut mieux travailler ensemble qu'en opposition.

Une partie des phénomènes était due à une ignorance de bonne foi du côté des organismes financiers. Nous avons aussi mené des campagnes de sensibilisation et d'information. Désormais, nous travaillons avec eux pour préparer l'application de la législation.

Il ne faut pas oublier de mettre en place les mesures répressives. La base du volontariat ne signifie pas que coopérer est une option. Nous avons déjà mis à l'amende une des institutions financières, pour avoir collaboré avec un membre de la liste noire. La mauvaise pratique a alors cessé.

Ce dispositif réclame d'avoir une vision complète de notre environnement. Cependant, certains opérateurs refuseront toujours de jouer le jeu légal. Le consommateur doit bien comprendre que nous resterons vigilants.

Notre démarche montre à tous les acteurs que nous sommes sérieux et que nous irons au bout des mesures. Signer l'accord va dans l'intérêt de tous les partenaires.

Un témoignage sur une enquête de l'office central de lutte contre les atteintes à l'environnement et à la santé publique

Lieutenant Philippe BARACA

Chef de la division appui, Office central de lutte contre les atteintes à l'environnement et à la santé publique (OCLAESP)

Notre service relève de la police et de la gendarmerie. Son champ d'action concerne le trafic de déchets, de médicaments, le dopage etc.

Le blocage des flux financiers est délicat, quelle que soit l'infraction. Nous arrivons, aujourd'hui, à monter des opérations concluantes avec l'Europe de l'Ouest.

La première difficulté est celle du « rebond informatique » : en remontant la piste sur Internet, nous trouvons que les sites sont hébergés à l'étranger, et administrés dans un autre pays encore. Ensuite, ce sont des intermédiaires, les « money collectors », qui récoltent l'argent et le ventilent. Les flux financiers sont ainsi quasiment intraquables. S'ajoutent des problèmes de transposition pénale : les infractions en droit français ne sont pas forcément réprimées ailleurs. Ces enquêtes nécessitent donc une rigueur, un investissement et une curiosité de tout instant.

Notre office dispose d'enquêteurs NTECH (informaticiens), d'analystes (modélisation) ainsi que d'enquêteurs financiers spécialisés. Nous avons un groupe Relations internationales qui travaille à plein-temps sur la coopération transfrontalière.

Il n'existe pas d'enquête modèle. Sur chaque dossier, il faut savoir s'adapter, s'élever, être curieux, et trouver la brèche. On peut ainsi s'attaquer aux receleurs, à la personne morale, voire aux structures sociales concernées. Ces opérations ne sont pas si compliquées que cela. Elles nécessitent surtout une très bonne coopération entre services.

Enfin, quand la cible est trop difficile à atteindre, il ne faut pas négliger le volet fiscal. Nous pouvons mettre en évidence des fraudes fiscales. Plutôt que de bloquer l'argent, en relation avec le fisc des pays concernés, nous pouvons assécher les finances des structures sociales.

Débat avec la salle

Charles COPPOLANI

Les Pays-Bas, a priori, ont fait le choix des actions de prévention auprès des organismes financiers, plutôt que du blocage des flux. La Gambling commission, elle, a passé des accords avec les prestataires financiers. Comment a-t-elle fait ?

Ian ANGUS

Nous n'avons pas d'accord écrit formel avec ces organismes. Nous nous appuyons sur la confiance et le partenariat.

Conclusion

Gérard RAMEIX

Président de l'AMF

A la faveur d'un contexte de crise et des nouveaux moyens de communication, le grand public est de plus en plus touché par des offres illégales notamment sur Internet, qui génèrent des pertes considérables.

Nos deux autorités - l'AMF d'un côté et l'ARJEL de l'autre - sont confrontées aux mêmes difficultés : une offre illégale à la fois pléthorique et mouvante tant il est facile de créer un nouveau site et/ou de changer d'hébergeur. Je me réjouis que nous unissions nos forces pour être encore plus efficaces.

Pour l'AMF, le *trading* hautement spéculatif constitue l'exemple le plus massif et préoccupant. De multiples publicités, diffusées sur des sites à forte audience, vantent des promesses irréalistes de rendement : derrière ces accroches commerciales, opèrent très souvent des sociétés aux pratiques douteuses, voire illégales. Mais d'autres types d'arnaques fondées sur des usurpations d'identité se développent également. En affichant de faux logos ou accréditations, ces offres prétendent aider les particuliers à recouvrer des pertes subies sur des sites de trading ou à rapatrier des sommes soi-disant séquestrées dans un pays tiers.

L'AMF, avec l'ACPR, la DGCCRF et le Parquet de Paris ont dressé un bilan chiffré sans appel du danger que constitue ce phénomène : les chiffres vous ont été communiqués au cours des débats, je n'en citerai qu'un seul : 360 sites non autorisés à ce jour sur les listes noires publiées par l'ACPR et l'AMF contre 4 en 2010.

Face à ce constat l'AMF multiplie les campagnes de communication et s'empare des moyens à sa disposition : injonctions judiciaires pour obtenir la fermeture de sites illégaux, investigations auprès d'entités agréées et de sites non régulés, action auprès du régulateur chypriote pour développer les contrôles et les sanctions des sociétés agréées dans cet Etat. Elle mène avec l'ACPR, la DGCCRF et le Parquet de Paris des initiatives de lutte et d'investigations coordonnées et conjointes : transmissions des plaintes et signalements, collaboration dans le cadre d'enquêtes notamment.

Comment aller plus loin ?

-Interdire, par la voie législative, la publicité sur ces produits particulièrement nocifs : l'article 28 du projet de loi Sapin 2 prévoit que les prestataires de services d'investissements (PSI) ne peuvent adresser, directement ou indirectement, par voie électronique, des communications à caractère promotionnel à des clients non-professionnels relatives à la fourniture de services d'investissement portant sur certaines catégories de contrats financiers qui seront précisés dans le règlement général de l'AMF. Il sera ainsi interdit toute forme de communications à caractère promotionnel par voie électronique (*e-mailings*, bannières publicitaires en ligne...) envers les particuliers portant sur les instruments financiers particulièrement difficiles à comprendre et potentiellement très risqués.

Ce dispositif permettra de limiter l'exposition des investisseurs particuliers (non professionnels) à des instruments hautement risqués.

-Mais l'AMF souhaite que l'on aille encore plus loin en complétant utilement ce dispositif par voie d'amendement, afin :

- d'interdire également les actions de *sponsoring* sportif : de plus en plus de plateformes de trading d'options binaires et/ou FOREX le pratiquent et en particulier dans le milieu footballistique. En France, sur la saison 2015/2016, ce ne sont pas

moins de 5 plateformes qui s'affichent aux côtés de clubs de ligue 1 : Le PSG, l'OL, l'OGC Nice, l'AS MONACO et l'ASSE ;

- de renforcer l'interdiction de la publicité en l'assortissant d'une sanction pénale attachée au fait, pour des prestataires non autorisés, de faire de la publicité;
- et de rendre plus efficaces les procédures destinées à bloquer les sites internet des prestataires non autorisés en s'inspirant de la procédure existante dont bénéficie l'ARJEL.

L'AMF reste aux côtés des épargnants face aux risques de commercialisation abusive, ces risques étant particulièrement aigus dans le domaine du *trading* en ligne sur le marché des changes.

Je suis déterminé à suivre cette voie, y compris sur un plan européen avec l'aide de mes homologues et de l'Autorité européenne des marchés financiers.

Charles COPPOLANI

Je voulais tout d'abord remercier l'AMF, son président et les intervenants : comme vous avez pu le constater nous travaillons étroitement avec l'AMF. Cette journée est un reflet de notre compagnonnage au fil des mois. Nous avons de nombreux points communs sur la problématique de l'offre illégale et notre rapprochement, nos échanges nous ont permis de progresser et d'être plus forts ensemble.

Quant à nos travaux ils ont été fructueux : j'ai voulu cette journée d'études comme je le disais ce matin en introduction pour trouver de nouvelles pistes d'action et pour recueillir des témoignages et des retours d'expérience qui puissent nous être utiles.

Je pars avec la conviction que nous devons améliorer notre action sur deux domaines en particulier :

- identifier tous les nouveaux acteurs qui participent indirectement à un accès plus facile aux sites illégaux et les associer à notre combat (Google, les réseaux sociaux etc...)
- mettre en place un groupe de travail sur le blocage des flux financiers chargé de réaliser un rapport de faisabilité : la loi nous donne l'autorisation de le faire il faut maintenant mettre au point les bonnes procédures et mobiliser le milieu bancaire et les prestataires de paiements. C'est sans doute le moyen de donner à ce combat une dimension nouvelle qui s'impose dès lors que l'offre illégale est elle-même en train de changer de nature et de dimension et que le combat devient de plus en plus difficile.

La séance est levée à 18 h 15.

**Synthèse - journée d'étude « la régulation et l'offre illégale :
pour une lutte à armes égales » - 6 juin 2016**

© ARJEL 2016

averti
événements & publications