

Conseil national du numérique - Saisine sur l'article 9 du projet de loi renforçant les dispositions relatives à la lutte contre le terrorisme
Audition - Autorité de régulation des jeux en ligne
Compte-rendu - 10 juillet 2014

Nota bene : ce document restitue les échanges tenus à l'occasion d'auditions conduites par le Conseil national du numérique dans le cadre de sa saisine par le ministère de l'Intérieur, sur l'article 9 du projet de loi renforçant les dispositions relatives à la lutte contre le terrorisme. Il ne représente pas une position du Conseil.

Frédéric Guerchoun, Directeur juridique de l'ARJEL

Jérôme Rabenou, adjoint au directeur général délégué aux contrôles et aux systèmes d'information de l'ARJEL

Synthèse

- **La loi du 12 mai 2010 a instauré une procédure judiciaire de blocage de l'accès aux sites proposant une offre illégale de jeux d'argent**
- **L'efficacité de cette procédure doit être soulignée dans le domaine des jeux d'argent en ligne, notamment en raison de son caractère dissuasif**
- **La transposition de cette procédure pour les besoins de la lutte contre le terrorisme n'apparaît pas pertinente, eu égard aux spécificités de cette dernière**

Éléments discutés

1. Présentation du dispositif ARJEL

- L'ARJEL a été instituée par 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. Le législateur a confié à cette autorité administrative indépendante le soin de participer à la lutte contre les sites illégaux de jeux d'argent proposés sur le territoire français.
- L'action de l'Autorité s'exerce à cette fin dans trois directions complémentaires, à savoir au moyen de signalements réalisés auprès du procureur de la République, par le biais d'une saisine du ministre chargé du budget afin que celui-ci neutralise les flux financiers entre les joueurs et les opérateurs illégaux (CMF, art. L. 563-2) ainsi qu'à travers une procédure judiciaire de blocage de l'accès aux sites que ceux-ci exploitent.
- Cette dernière procédure est décrite à l'article 61 de la loi du 12 mai 2010. Elle débute par la recherche des sites illégaux par des enquêteurs assermentés habilités à établir des procès-verbaux. Le président de l'ARJEL adresse ensuite à l'opérateur du site concerné une mise en demeure d'avoir à cesser son activité en France, en attirant son attention sur les sanctions pénales auxquelles il s'expose (L. 12 mai 2010, art. 56). Si l'opérateur, qui est autorisé à faire valoir des observations en réponse, persiste dans cette violation de la loi française passé un délai de huit jours à compter de la réception de cette injonction, le président de l'ARJEL peut saisir le président du tribunal de grande instance de Paris afin que celui-ci ordonne à l'hébergeur du site illégal et/ou aux fournisseurs d'accès à internet (FAI) de bloquer l'accès à ce service en France.

- Le blocage auquel les FAI procèdent se fait par DNS (Domain Name System), ainsi qu'il résulte du décret n° 2011-2122 du 31 décembre 2011. Cette technique de blocage, qui n'a pas été choisie par l'ARJEL, a sans doute été retenue en raison des effets de bord restreints qu'elle est susceptible d'occasionner.
- L'opérateur n'est pas partie à cette procédure de blocage, puisqu'elle ne vise pas à le sanctionner, mais à remédier à une atteinte portée à l'ordre public, ainsi qu'en a jugé la Cour de cassation (Cass. Com., 12 juillet 2013, n° 13-11.704 et 13-15.548 – 18 juin 2013, n° 12-28.488, 12-28.489, 12-28.490 12-28.491 et 12-28.492).

2. Bilan de l'activité

- Près de 95 % des opérateurs illégaux destinataires d'une mise en demeure adressée par le président de l'ARJEL y défèrent, de sorte que la saisine du juge n'a alors plus lieu d'être. La raison en est principalement que, souvent, les opérateurs qui méconnaissent la loi française détiennent peu de comptes de joueur actifs en France, les joueurs bénéficiant par ailleurs d'une offre légale disponible et fiable proposée par des opérateurs agréés par l'ARJEL. L'offre illégale résiduelle concerne principalement les jeux de casino, qui ne sont pas autorisés en ligne.
- Depuis 2010, le président de l'ARJEL assigne les hébergeurs des sites illégaux, auxquels sont par ailleurs dénoncées les mises en demeure prévues à l'article 61, devant le président du tribunal de grande instance de Paris. Dans les faits, les hébergeurs ne sont jamais présents à cette audience, ce qui pose la question de la persistance de leur mise en cause, considérant qu'elle revêt le double inconvénient de ralentir la procédure (notification des actes de procédure à l'étranger, dans la langue du pays où se situe le siège social de l'hébergeur) et d'engendrer des frais qui peuvent paraître excessifs au regard de l'objectif poursuivi (frais de signification et de traduction de tous les actes de procédure). Il ne faut pas non plus se cacher que l'exécution à l'étranger de la décision prononcée contre l'hébergeur sera, elle aussi, longue, coûteuse et aléatoire.
- Cela étant dit, cette procédure s'est révélée particulièrement efficace ne serait-ce qu'en terme de dissuasion. L'intervention du juge judiciaire a permis d'asseoir la légitimité des blocages ordonnés, notamment à l'étranger. Les décisions rendues par le président du tribunal de grande instance de Paris ont eu une indiscutable vertu prophylactique. Cette observation est à rapprocher du taux de 95 % évoqué précédemment.
- Le président du tribunal de grande instance de Paris a fixé un calendrier de procédure, qui permet une gestion efficace des dossiers présentés par le président de l'ARJEL. Tous les deux mois, une audience est ainsi consacrée aux affaires concernant l'ARJEL.
- En présence de sites miroirs, la procédure doit toutefois être répétée dans son intégralité, ce qui peut se révéler particulièrement gênant face à des opérateurs qui chercheraient par ce biais à contourner la mesure de blocage prononcée à leur encontre. La question se pose alors de la possibilité pour le juge de prévoir dans sa décision que les fournisseurs d'accès devront bloquer les sites, identifiés ultérieurement par le président de l'ARJEL, qui s'avèreraient n'être que le décalque de celui dont il ordonne le blocage. En l'état, les FAI s'opposent à une telle solution.

3. Transposition du dispositif ARJEL

- La transposition pure et simple de la procédure de blocage prévue à l'article 61 de la loi du 12 mai 2010 en vue de la lutte contre le terrorisme peut être discutée. En effet, les enjeux spécifiques qui s'attachent à cette lutte et les moyens vigoureux qu'elle implique peuvent justifier l'instauration d'un autre dispositif, qui ne serait d'ailleurs pas exclusif de l'intervention du juge, mais en différerait l'éventuelle intervention. On pense ici à un système d'injonctions administratives, assorti de la faculté pour tout intéressé de saisir le juge administratif, éventuellement en référé, d'un recours contre ces décisions. Ce mécanisme, pratiqué au demeurant dans d'autres Etats en matière de

jeux d'argent en ligne, présenteraient d'indéniables avantages en termes de coût et de rapidité dans un domaine comme la lutte contre le terrorisme, où l'ordre public est susceptible d'être gravement affecté. C'est d'ailleurs ce qui avait justifié son instauration en matière de lutte contre la pédopornographie, solution que le Conseil constitutionnel avait estimée conforme à la Constitution (DC n° 2011-625, 10 mars 2011).

- En définitive, si la procédure judiciaire consacrée à l'article 61 de la loi du 12 mai 2010 s'est avérée adaptée au secteur particulier des jeux d'argent en ligne, il n'est cependant pas certain qu'elle réponde aux exigences propres à la lutte contre le terrorisme.