



...la proposition de loi visant à

RÉDUIRE LES INÉGALITÉS TERRITORIALES POUR LES OUVERTURES DE CASINOS

Sur le rapport de François Bonhomme (Les Républicains – Tarn-et-Garonne), **la commission des lois a adopté le mercredi 10 mai 2023, avec modifications, la proposition de loi n° 363 (2022-2023)** déposée par Catherine Deroche (Les Républicains – Maine-et-Loire) et plusieurs de ses collègues, visant à réduire les inégalités territoriales pour les ouvertures de casinos.



Les **jeux d'argent et de hasard**, dont les casinos font partie, **sont régis par un principe de prohibition¹** qui connaît toutefois des **dérogations limitatives et encadrées²**.

La législation en vigueur bénéficie essentiellement à des communes du littoral qui disposent déjà de nombreux atouts touristiques, à l'inverse d'autres territoires bien plus enclavés. Le texte tend ainsi à **réduire les inégalités territoriales qui existent pour l'ouverture de casinos** en permettant aux **communes disposant d'une activité pluriséculaire autour du cheval** – à l'instar de Saumur et d'Arnac-Pompadour – de pouvoir accueillir ce type d'établissement, dans le but notamment, de soutenir les activités et infrastructures équestres locales.

La commission, partageant l'objectif poursuivi par les auteurs de la proposition de loi, a souhaité **améliorer le dispositif proposé en s'assurant que les communes visées satisfont aux critères pertinents justifiant l'ouverture d'un casino sur leur territoire** d'une part, et, d'autre part en **permettant aux communes dotées des infrastructures équestres similaires à celles de Saumur et d'Arnac-Pompadour, de pouvoir, le cas échéant, accueillir un casino.**

1. L'OUVERTURE D'UN CASINO MUNICIPAL EST PAR PRINCIPE PROHIBÉE MAIS DES DÉROGATIONS LIMITATIVES SONT PRÉVUES PAR LA LOI ET SOUMISES À UN MÉCANISME DE DOUBLE AUTORISATION

A. UN PRINCIPE DE PROHIBITION DES JEUX D'ARGENT ET DE HASARD QUI CONNAIT DES DÉROGATIONS MULTIPLES

1. Depuis près de deux siècles, l'État encadre de manière stricte les jeux d'argent et de hasard

Le **principe général d'interdiction des jeux de hasard**, issu de la loi du 21 mars 1836 portant *prohibition des loteries*, est actuellement repris à l'article L. 320-1 du code de la

¹ Article L. 320-1 du code de la sécurité intérieure (CSI).

² 1° de l'article L. 320-6 du CSI.

sécurité intérieure qui dispose que « **les jeux d'argent et de hasard sont prohibés** »¹. La violation de cette interdiction est punie de trois ans d'emprisonnement et de 90 000 euros d'amende².

Cette interdiction est justifiée par des **motifs d'intérêt général** que sont la **prévention des « risques d'atteinte à l'ordre public et à l'ordre social, notamment en matière de protection de la santé et des mineurs »**³.

La **régulation de l'ensemble des jeux d'argent et de hasard** est notamment assurée par **l'Autorité nationale des jeux**. Toutefois, celle des **casinos** relève des services du ministère de l'intérieur, en particulier le **service central des courses et jeux** et la **direction des libertés publiques et des affaires juridiques**.

2. L'exploitation des casinos fait partie des exceptions anciennes au principe de prohibition mais son étendue a peu évolué au cours des dernières années

Depuis la **loi du 15 juin 1907**, l'**ouverture de casinos** est autorisée dans les **sites thermaux**. Ce texte a également défini les critères d'implantation d'un casino, les modalités et les procédures d'exploitation. La **loi n° 87-306 du 5 mai 1987 modifiant certaines dispositions relatives aux casinos autorisés a permis l'installation de machines à sous**.

Actuellement, les seules catégories de communes qui peuvent accueillir un casino, de manière dérogatoire, sont listées limitativement à **l'article L. 321-1 du code de la sécurité intérieure**. Il s'agit principalement des communes classées stations balnéaires, thermales, climatiques, de tourisme antérieurement ou des villes principales d'agglomérations de plus de 500 000 habitants dotées d'établissements culturels spécifiques⁴.

Une particularité existe, depuis plus d'un siècle, pour la **ville de Paris** puisqu'il est **interdit d'y exploiter un casino à moins de 100 kilomètres**⁵, exception faite pour la commune d'**Enghien-les-Bains**⁶. Toutefois, les **cercles de jeux étaient autorisés à Paris jusqu'à la loi n° 2017-257 du 28 février 2017 relative au statut de Paris et à l'aménagement métropolitain**⁷. Depuis le 1^{er} janvier 2018 la capitale expérimente l'exploitation de « **clubs de jeux** » qui prendra fin **au 31 décembre 2024**⁸.



Casinos en France



Communes d'implantation



Clubs de jeux à Paris

¹ Texte issu de l'ordonnance n° 2019-1015 du 2 octobre 2019 réformant la régulation des jeux d'argent et de hasard.

² Articles L. 324-3 et L. 324-4 du CSI.

³ Article L. 320-2 du CSI.

⁴ Dérogation introduite par l'article 57 de la loi n° 88-13 du 5 janvier 1988 d'amélioration de la décentralisation, dit « amendement Chaban-Delmas », qui ciblait la ville de Bordeaux.

⁵ Article 82 de la loi du 31 juillet 1920 portant fixation du budget général.

⁶ Article 24 de la loi du 31 mars 1931.

⁷ Voir les IV, V et VIII de l'article 34 de la loi n° 2017-257 du 28 février 2017 relative au statut de Paris et à l'aménagement métropolitain.

⁸ Articles 219 de la loi n° 2019-1479 du 28 décembre 2019 de finances pour 2020 et 148 de la loi n° 2021-1900 du 30 décembre 2021 de finances pour 2022.

B. L'OUVERTURE D'UN CASINO MUNICIPAL NÉCESSITE UNE DOUBLE AUTORISATION À LA FOIS MUNICIPALE ET MINISTÉRIELLE

1. Un préalable nécessaire : le conseil municipal doit donner son autorisation à l'implantation d'un casino dans la commune

Les communes, qui satisfont aux critères légaux permettant l'implantation d'un casino, « **ne peuvent en bénéficier que sur l'avis conforme du conseil municipal** »¹. Outre le principe de l'installation d'un casino dans la commune, **la délibération communale doit également porter sur le contrat administratif**, qui prend la forme d'une délégation de service public, **liant la société commerciale souhaitant exploiter le casino et la commune**. Ce contrat doit comprendre un **cahier des charges** reprenant les obligations qui seront imposées au futur casinotier.

Une des particularités de **cette délégation de service public, qui ne peut excéder une durée de 20 ans**, réside notamment dans les différents **prélèvements opérés au bénéfice des communes sur le produit brut des jeux (PBJ)**² des casinos qu'elles accueillent. D'une part, **la commune bénéficie d'un revenu fiscal direct représentant entre 0 et 15 % du PBJ**, ce taux étant négocié et fixé par le cahier des charges qui accompagne le contrat de délégation de service public³. D'autre part, **elle perçoit un reversement de 10 % du prélèvement opéré par l'État sur le PBJ**⁴.



Source : direction des libertés publiques et des affaires juridiques du ministère de l'intérieur

En outre, il est prévu une « participation/redevance spectacle » qui vise à financer l'organisation d'événements culturels ou artistiques au sein de la commune.

2. Une seconde étape essentielle : la délivrance d'une autorisation d'exploitation par le ministère de l'intérieur

L'autorisation de la commune et la conclusion d'un contrat entre cette dernière et le casinotier sont un préalable nécessaire à la demande d'autorisation d'exploitation d'un casino qui sera présentée par la société commerciale au **préfet du département d'implantation de l'établissement de jeux**⁵. Une **enquête administrative** est alors diligentée par les services du ministère de l'intérieur. Le préfet de département sollicité rend un avis qu'il transmet à son ministre de tutelle. La **commission consultative des jeux de cercles et de casinos** est ensuite saisie pour rendre un **avis obligatoire** qui ne lie pas le ministre de l'intérieur dans sa décision d'autoriser ou non l'implantation du casino.

¹ Article L. 321-2 du code de la sécurité intérieure.

² Le produit brut des jeux se définit comme la différence entre le montant des mises initiales des joueurs et les gains versés par le casino sur leurs différents jeux. Ce montant représente à la fois ce qui reste aux opérateurs après redistribution des gains et la somme que les joueurs ont effectivement dépensé, c'est-à-dire perdue. En d'autres termes, il s'agit du chiffre d'affaires du casino.

³ Article L. 2333-54 du code général des collectivités territoriales (CGCT).

⁴ Article L. 2333-55 du CGCT.

⁵ En effet l'article L. 321-2 du CSI dispose que « Les autorisations sont accordées par le ministre de l'intérieur, après enquête, et en considération d'un cahier des charges établi par le conseil municipal et approuvé par le ministre de l'intérieur. »

2. LA PROPOSITION DE LOI : RÉDUIRE LES INÉGALITÉS TERRITORIALES POUR L'OUVERTURE DES CASINOS EN ASSURANT DES RETOMBÉES ÉCONOMIQUES AUX COMMUNES DOTÉES D'UNE ACTIVITÉ ÉQUESTRE PLURISÉCULAIRE

La proposition de loi comprend un **article unique** qui vise à introduire **une sixième hypothèse de dérogation** au principe d'interdiction générale des jeux d'argent et de hasard qui serait fondée sur **l'existence d'une infrastructure et d'une activité équestre au sein de la commune**.

Les auteurs du texte soulignent que **les dérogations actuelles ne profitent qu'à certaines zones géographiques déjà dynamiques sur le plan touristique** (bords de mer et territoires urbanisés) alors que les territoires ruraux ne disposent pas des mêmes atouts. Ces derniers pourraient ainsi utilement bénéficier de **l'ouverture de casinos pour accroître leur attrait touristique et leurs ressources financières**. Les auteurs font également valoir que **les communes disposant d'une activité équestre importante sont déjà en lien avec l'univers des jeux et des paris**, de sorte que l'ouverture d'un casino viendrait compléter une offre touristique, liée aux jeux d'argent et de hasard, déjà existante.

Le **critère proposé par le texte est double** en ce qu'il implique, pour la commune, de disposer sur son territoire de « *sites historiques du cadre noir et des haras nationaux* », d'une part, et d'avoir organisé « *au moins pendant cinq années avant le 1^{er} janvier 2023, au moins 10 événements hippiques au rayonnement national ou international par an* », d'autre part. Selon les auteurs de la proposition de loi, **seules deux communes seraient concernées par cette nouvelle dérogation : Arnac-Pompadour et Saumur**.

Les auditions des maires des communes de Saumur et Arnac-Pompadour menées par le rapporteur ont mis en exergue de manière concrète les retombées de l'implantation d'un casino dans leur territoire. **Saumur** espère, par exemple, voir arriver **entre 1,5 à 1,6 million de touristes par an d'ici 2026** (contre 1,3 million actuellement). Cette commune table également sur la **création de 100 emplois directs ou indirects** et des **recettes fiscales annuelles de l'ordre de 1 à 1,5 million d'euros**.

En outre, tant Saumur qu'Arnac-Pompadour ont mis en avant l'importance de l'arrivée d'un casino dans leur commune dans le but de **financer l'activité équestre présente sur leur territoire ou à proximité**. C'est particulièrement le cas de l'hippodrome de Verrie, exploité pour les activités hippiques de Saumur, qui nécessite des investissements importants que l'État n'entend pas réaliser. Le maire d'Arnac-Pompadour estime lui aussi que les revenus dégagés par l'arrivée d'un casino permettraient d'assurer la « *sauvegarde de l'attraction touristique équestre* » compte tenu du désengagement financier de l'État dans ce domaine.

3. LA POSITION DE LA COMMISSION : RENFORCER L'OPÉRATIONNALITÉ DU DISPOSITIF EN CIBLANT MIEUX LES COMMUNES SUSCEPTIBLES D'EN BÉNÉFICIER

A. LA PERTINENCE DE PERMETTRE AUX COMMUNES DISPOSANT D'UNE ACTIVITÉ ÉQUESTRE PLURISÉCULAIRE D'ACCUEILLIR UN CASINO DANS LEUR TERRITOIRE

En premier lieu, la commission a estimé que la rédaction initiale de **la proposition de loi ne serait pas pleinement opérationnelle**. Celle-ci prévoit en effet une **condition cumulative tenant à l'existence du site historique du Cadre noir et d'un haras national sur le territoire d'une même commune**. Or, cette condition n'est, dans les faits, remplie ni par Saumur ni par Arnac-Pompadour puisque la première accueille uniquement le site historique du Cadre noir et la seconde, un haras national.

La commission a donc choisi **d'étendre le champ de la proposition de loi aux communes qui accueillent le site historique du Cadre noir ou un haras national**. Cette extension est toutefois limitée dans la mesure où les « **Haras nationaux** » – marque déposée par l'Institut français du cheval et de l'équitation (IFCE) à l'Institut national de la propriété intellectuelle – **sont au nombre de 13** selon les informations publiées par l'IFCE étant précisé que cet établissement est toujours propriétaire de trois d'entre eux, les dix autres haras ayant été acquis par des collectivités territoriales¹.

En second lieu, si ces deux communes organisent annuellement de nombreux événements équestres, les **événements dits « hippiques »** (notion relative aux seules courses hippiques) ont lieu dans les **hippodromes** se trouvant **sur le territoire de communes voisines**². La **commission a donc retenu le terme « équestre »** qui renvoie à l'ensemble des activités relatives au monde du cheval et de l'équitation.

Néanmoins, la **commission a souhaité maintenir un lien étroit entre la commune, les activités hippiques, équestres et les paris sportifs**, en retenant comme critère d'implantation **la présence dans la commune du siège d'une société de courses hippiques** (association à but non lucratif en charge d'organiser les courses dans un hippodrome).

B. UNE INITIATIVE QUI DOIT PERMETTRE DE RÉFLÉCHIR À UNE REMISE À PLAT DE L'ENSEMBLE DES CRITÈRES GOUVERNANT À L'OUVERTURE DE CASINOS

Les informations recueillies par le rapporteur ont mis exergue les **difficultés actuelles de financement des activités et infrastructures équestres des communes de Saumur et d'Arnac-Pompadour**. La commission a donc fait le choix de répondre à cette **situation particulière** en leur permettant de pouvoir accueillir prochainement un casino tout en veillant à assurer une **égalité de traitement avec les communes disposant d'infrastructures similaires** sans déséquilibrer **la filière des casinos sur l'ensemble du territoire**. Elle a également été sensible aux **enjeux de santé publique et d'ordre public** qui gouvernent la régulation des jeux d'argent et de hasard auxquels appartiennent les casinos.

Néanmoins, il ressort des auditions des syndicats de casinos, de l'association nationale des élus des territoires touristiques et des services du ministère de l'intérieur, menées par le rapporteur, **qu'il apparait nécessaire d'envisager aujourd'hui une réflexion plus globale sur les critères permettant l'installation d'un casino dans une commune**. À cet égard, la fin de l'expérimentation relative aux clubs de jeux parisiens au 31 décembre 2024, doit permettre d'engager une réflexion afin d'opérer une clarification et une remise à plat générale des règles gouvernant l'installation des casinos en France, dans le cadre d'un véhicule législatif adapté.



EN SÉANCE

Lors de la discussion en séance publique, le mardi 16 mai 2023, le Sénat a adopté **un amendement** visant à permettre **l'ouverture de casinos dans les communes, classées communes touristiques, d'un département frontalier non doté d'un casino, et membre d'une intercommunalité de plus de 100 000 habitants**.

Le Sénat a adopté la proposition de loi ainsi modifiée.

¹ Haras national de Saint Lô, haras national de Lamballe, haras national du Pin, haras national d'Hennebont, haras national du Lion d'Angers, haras national de la Roche-sur-Yon, haras national de Pompadour, haras national de Villeneuve-sur-Lot, haras national d'Aurillac, haras national de Pau-Gelos, haras national d'Uzès, haras national de Rosières aux Salines et haras national de Cluny – liste établie selon le site Internet de l'IFCE consulté le 8 mai 2023 à l'adresse suivante : <https://www.ifce.fr/haras-nationaux/nos-sites/>.

² L'hippodrome de Verrie pour la commune de Saumur et l'hippodrome de Saint-Sornin-Lalops pour la commune d'Arnac-Pompadour.

POUR EN SAVOIR +

- Rapport public annuel 2021 de la Cour des comptes, tome II, La présence d'un casino sur un territoire.
- Rapport n° 209 fait au nom de la commission des finances du Sénat sur le projet de loi relatif à l'ouverture à la concurrence et à la régulation du secteur des jeux d'argent et de hasard en ligne, par François Trucy, 19 janvier 2010.
- Rapport d'information n° 223 fait au nom de la commission des finances du Sénat sur la mission sur les jeux de hasard et d'argent en France, par François Trucy, 13 février 2002.



**François-Noël
Buffet**

Président de la
commission

Sénateur
(Les Républicains)
du Rhône



**François
Bonhomme**

Rapporteur

Sénateur
(Les Républicains)
du
Tarn-et-Garonne

Commission des lois constitutionnelles,
de législation, du suffrage universel,
du Règlement et d'administration générale
<http://www.senat.fr/commission/loi/index.html>

Téléphone : 01 42 34 23 37

Consulter le dossier législatif :

<http://www.senat.fr/dossier-legislatif/ppl22-363.html>