

N° 414

---

# SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2015-2016

---

---

Enregistré à la Présidence du Sénat le 18 février 2016

## RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

*au nom de la commission des affaires européennes (1) sur l'organisation et l'exploitation des jeux dans l'Union européenne,*

Par MM. Pascal ALLIZARD et Didier MARIE,

Sénateurs.

---

(1) Cette commission est composée de : M. Jean Bizet, *président* ; MM. Michel Billout, Michel Delebarre, Jean-Paul Emorine, André Gattolin, Mme Fabienne Keller, MM. Yves Pozzo di Borgo, André Reichardt, Jean-Claude Requier, Simon Sutour, Richard Yung, *vice-présidents* ; Mme Colette Mélot, M. Louis Nègre, Mme Patricia Schillinger, *secrétaires* ; MM. Pascal Allizard, Éric Bocquet, Philippe Bonnecarrère, Gérard César, René Danesi, Mme Nicole Duranton, M. Christophe-André Frassa, Mmes Joëlle Garriaud-Maylam, Pascale Gruny, M. Claude Haut, Mme Gisèle Jourda, MM. Claude Kern, Jean-Yves Leconte, François Marc, Didier Marie, Michel Mercier, Robert Navarro, Georges Patient, Michel Raison, Daniel Raoul, Alain Richard et Alain Vasselle.



---

## SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
INTRODUCTION .....	5
CHAPITRE 1 - LE CADRE EUROPÉEN .....	7
<b>I. LES JEUX, UN SECTEUR DÉROGATOIRE AU DROIT COMMUN DE L'UNION   EUROPÉENNE</b> .....	7
A. UNE RÉGULATION D'ORIGINE LARGEMENT JURISPRUDENTIELLE.....	7
B. UNE IMPORTANTE MARGE DE MANŒUVRE LAISSÉE AUX ÉTATS MEMBRES .....	8
<b>II. L'ACTION LIMITÉE DE L'UNION EUROPÉENNE</b> .....	10
A. DES ACTIONS LIMITÉES AUX JEUX D'ARGENT ET DE HASARD EN LIGNE ET EXCLUANT UNE DÉMARCHE LÉGISLATIVE .....	10
1. <i>La communication de la Commission européenne du 23 octobre 2012</i> .....	10
2. <i>La recommandation de la Commission européenne du 14 juillet 2014</i> .....	15
B. LE RÉCENT MÉMORANDUM D'ENTENTE SUR LES JEUX D'ARGENT EN LIGNE.....	17
CHAPITRE 2 - UNE COMPÉTENCE ENCORE LARGEMENT NATIONALE QUI EXPLIQUE LA GRANDE DIVERSITÉ CONSTATÉE EN EUROPE .....	19
<b>I. LA GRANDE DIVERSITÉ DES RÉGLEMENTATIONS NATIONALES</b> .....	19
<b>II. LA SITUATION EN FRANCE</b> .....	20
A. LE CADRE GÉNÉRAL DES JEUX EN FRANCE .....	20
B. LE CAS DES CERCLES DE JEUX ET LEUR RÉFORME À VENIR .....	22
C. L'INFLUENCE DU DROIT EUROPÉEN : LA LOI DU 12 MAI 2010 .....	26
D. LA MISE EN ŒUVRE DE LA RECOMMANDATION DE LA COMMISSION EUROPÉENNE DU 14 JUILLET 2014 .....	29
EXAMEN EN COMMISSION.....	31
ANNEXES .....	35
<b>Annexe 1 - Le secteur des jeux en france</b> .....	37
<b>Annexe 2 - Étude de législation comparée</b> .....	39
<b>Annexe 3 - Liste des personnes auditionnées</b> .....	87



---

## INTRODUCTION

Le secteur des jeux d'argent et de hasard comporte de nombreux enjeux, en termes économiques, fiscalité, attractivité touristique et emploi en particulier, en termes d'impératifs sociaux, par la nécessité de contenir l'addiction et de protéger les publics vulnérables, les mineurs en premier lieu, et aussi en matière d'ordre public, en luttant contre la fraude et le blanchiment.

Aussi contraint-il, non seulement, à trouver un subtil équilibre entre la protection de l'ordre public et de l'ordre social, mais aussi à s'adapter aux évolutions socio-économiques et technologiques - en particulier le développement des jeux en ligne favorisé par Internet.

Le présent rapport expose le cadre européen applicable aux jeux, dont les spécificités expliquent le régime juridique dérogatoire dont ils bénéficient dans le marché unique et, par conséquent, la place qui demeure essentielle de la réglementation nationale. La mise en œuvre du principe de subsidiarité se traduit par une grande diversité de cas en Europe, illustrée par l'étude de législation comparée qu'a établie la Direction de l'Initiative parlementaire et des Délégations du Sénat à la demande du président de la commission des affaires européennes, M. Jean Bizet.

Pour autant, le droit européen n'est pas sans conséquences sur l'évolution de la réglementation nationale, comme l'a montré l'adoption en France de la loi du 12 mai 2010 qui a ouvert à la concurrence et à la régulation le secteur des jeux d'argent et de hasard en ligne. Ce rapport replace la situation du secteur dans notre pays dans ce contexte et présente les grandes lignes de la réforme qui pourrait concerner les cercles de jeux.



---

## CHAPITRE 1 – LE CADRE EUROPÉEN

Le secteur des jeux d'argent et de hasard constitue, de par ses spécificités, une dérogation aux grands principes du marché unique, reconnue par la Cour de justice de Luxembourg.

Cette particularité se traduit par la place demeurée très importante des réglementations nationales et, de façon corollaire, par l'intervention limitée de l'Union européenne, qui, en la matière, privilégie un mode d'action non législatif circonscrit à un nombre restreint de sujets transversaux.

### I. LES JEUX, UN SECTEUR DÉROGATOIRE AU DROIT COMMUN DE L'UNION EUROPÉENNE

D'un point de vue économique, les jeux d'argent et de hasard sont une **activité de services** qui relève du champ d'application des articles 49 et 56 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne relatifs, respectivement, à la liberté d'établissement et à la libre prestation des services.

Pour autant, en raison des **particularités** du secteur, l'exploitation des jeux est soumise à des **restrictions** que les États membres sont libres, dans une large mesure, de mettre en place. Les jeux ne font d'ailleurs l'objet, jusqu'à présent, d'**aucune réglementation ou harmonisation au sein de l'Union européenne**.

#### A. UNE RÉGULATION D'ORIGINE LARGEMENT JURISPRUDENTIELLE

En l'absence de textes européens spécifiques, **la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne a joué un rôle important** pour fixer quelques grands principes applicables aux jeux.

De manière générale, la Cour considère que :

- toute mesure nationale qui entrave ou est susceptible d'entraver l'exercice de l'une des grandes libertés affirmées par les traités est une restriction *a priori* incompatible ;

- mais cette restriction peut être justifiée pour des **raisons impérieuses d'intérêt général**, en particulier un objectif de **protection des consommateurs/joueurs** (par exemple, prévenir l'incitation à une dépense excessive liée au jeu ou réduire les occasions de jeu) et un objectif de **défense**

---

**de l'ordre public** (par exemple, éviter les risques de délit et de fraude engendrés par les jeux d'argent) : par dérogation au principe de libre prestation des services, **les monopoles publics sont donc licites** ;

- toutefois, cette restriction ne doit **pas être discriminatoire**, doit être **de nature à garantir les objectifs poursuivis** et ne doit **pas aller au-delà de ce qui est nécessaire** pour les atteindre.

La CJUE réalise un contrôle *in abstracto* et *a priori* des mesures prises pour atteindre les objectifs visés de protection de l'ordre public et des consommateurs/joueurs. La détermination du niveau de cette protection relève de la compétence des États membres qui peuvent ainsi tenir compte de leurs traditions, cultures, problématiques internes d'ordre public<sup>1</sup>, dès lors que les États membres **apportent la preuve de la nécessité d'une mesure nationale restrictive**.

**La Cour adapte son appréciation au niveau de protection que chaque État entend assurer.** Parmi les restrictions admises, figurent l'interdiction totale d'un jeu, l'octroi à un seul organisme ou à un nombre limité d'opérateurs du droit exclusif d'exploiter un jeu ou encore la limitation des mises, des gains et des pertes des joueurs, de manière temporelle ou absolue. Il n'y a pas de critère général commun aux États membres d'appréciation de la proportionnalité d'une mesure restrictive. Aussi un jeu autorisé dans un État peut-il être interdit dans un autre<sup>2</sup>. Un même État peut prévoir un monopole pour l'exploitation de certains jeux et un régime d'autorisation délivrée à des opérateurs privés pour l'exploitation d'autres jeux<sup>3</sup>. La Cour admet que, pour la protection de son ordre social, un État peut mener une politique d'expansion contrôlée de l'offre de jeu<sup>4</sup> (offre d'une gamme de jeux étendue, campagne de publicité, recours à de nouvelles techniques de distribution visant à attirer des joueurs pratiquant des jeux ou paris clandestins vers des activités autorisées et réglementées), **dès lors que cette politique est cohérente**. Par exemple, la publicité mise en œuvre doit rester mesurée et strictement limitée à la canalisation des joueurs.

## **B. UNE IMPORTANTE MARGE DE MANŒUVRE LAISSÉE AUX ÉTATS MEMBRES**

Du fait de la spécificité du secteur des jeux<sup>5</sup>, qui touche à l'ordre public et à la sécurité publique, **les États membres disposent d'une substantielle marge de manœuvre pour l'organiser**.

---

<sup>1</sup> Arrêts *Schindler* du 24 mars 1994 et *Sjoberg et Gerdin* du 8 juillet 2010.

<sup>2</sup> Arrêt *Sjoberg et Gerdin* du 8 juillet 2010.

<sup>3</sup> Arrêt *Carmen Media Group* du 8 septembre 2010.

<sup>4</sup> Arrêt *Placanica* du 6 mars 2007.

<sup>5</sup> Cette spécificité a été affirmée également par le Parlement européen. Dans sa résolution du 10 septembre 2013, il note ainsi que « les jeux d'argent et de hasard ne constituent pas une activité économique ordinaire ».

En effet, selon la CJUE, « *il convient d'observer que la réglementation des jeux de hasard fait partie des domaines dans lesquels des divergences considérables d'ordre moral, religieux et culturel existent entre les États membres. En l'absence d'une harmonisation communautaire en la matière, il appartient à chaque État membre d'apprécier, dans ces domaines, selon sa propre échelle des valeurs, les exigences que comporte la protection des intérêts concernés* »<sup>1</sup>.

Ce secteur ne fait d'ailleurs l'objet d'aucune directive spécifique. On notera même que les jeux d'argent et de hasard sont exclus expressément du champ d'application, bien que la CJUE les ait qualifiés de prestation de services :

- de la directive « commerce électronique »<sup>2</sup>, pour « *les activités de jeux d'argent impliquant des mises ayant une valeur monétaire dans des jeux de hasard, y compris les loteries et les transactions portant sur des paris* » ;

- de la directive « services »<sup>3</sup>, pour « *les activités de jeux d'argent impliquant des mises ayant une valeur monétaire dans les jeux de hasard y compris les loteries, les casinos et les transactions portant sur les paris* ».

En revanche, les jeux relèvent de la directive « blanchiment »<sup>4</sup>. Son considérant 21 note ainsi qu'afin « *d'atténuer les risques liés [au secteur des jeux d'argent et de hasard], la présente directive devrait prévoir d'obliger les prestataires de services de jeux d'argent et de hasard présentant des risques plus élevés à appliquer des mesures de vigilance à l'égard de la clientèle pour chaque transaction d'un montant égal ou supérieur à 2 000 euros. Les États membres devraient s'assurer que les entités assujetties appliquent le même seuil à la perception de gains, aux mises, y compris par l'achat et l'échange de plaques ou de jetons, ou aux deux. Les prestataires de services de jeux d'argent et de hasard possédant des locaux physiques, tels que les casinos et les maisons de jeu, devraient veiller à pouvoir lier les mesures de vigilance qu'ils appliquent à l'égard de leur clientèle, si ces mesures sont mises en œuvre à l'entrée de leurs locaux, aux transactions effectuées par le client concerné dans les locaux en question* ». Cependant, en cas de faible risque avéré, dûment justifié par une évaluation spécifique, les États membres sont autorisés à exempter certains services de jeux d'argent et de hasard de certaines ou de toutes les obligations prévues par cette directive.

Dès lors, **l'octroi de monopoles est autorisé pour des motifs d'intérêt général** tels que la protection des publics vulnérables, les mineurs en particulier, ou la lutte contre l'addiction et le blanchiment.

Les jeux sont le **domaine de prédilection d'application du principe de subsidiarité**. **Non seulement les États membres sont compétents pour réglementer ce secteur, mais ils peuvent avoir une conception différente,**

<sup>1</sup> Arrêt *Liga Portuguesa de Futebol Profissional* du 8 septembre 2009.

<sup>2</sup> Directive 2000/31/CE du 8 juin 2000.

<sup>3</sup> Directive 2006/123/CE du 12 décembre 2006.

<sup>4</sup> Directive (UE) 2015/849 du 20 mai 2015.

**spécifique aux pratiques observées sur le marché national et à sa réalité, pour établir cette réglementation.** Par exemple, l'Italie a développé une offre légale de jeux très large de manière à limiter les risques de captation de jeux clandestins par la mafia, alors que les pays d'Europe du Nord sont plus sensibles à des problématiques sociales telles que la lutte contre l'addiction.

Dès lors, les actions de l'Union européenne dans ce domaine sont nécessairement limitées, sans être pour autant négligeables, comme on le verra avec le cas de la France.

## II. L'ACTION LIMITÉE DE L'UNION EUROPÉENNE

Les **interventions de l'Union européenne** dans le domaine des jeux sont **relativement limitées** : elles sont non seulement circonscrites à un **nombre restreint de domaines**, mais aussi mises en œuvre non pas par la voie législative, mais par des **recommandations et échanges de bonnes pratiques**.

Dans sa récente communication visant à fixer une nouvelle stratégie du marché unique des biens et des services<sup>1</sup>, la Commission ne fait pas directement<sup>2</sup> mention des jeux et paris, ce qui semble confirmer sa position traditionnelle en la matière. **Ce secteur ne serait donc pas davantage libéralisé à l'avenir.**

### **A. DES ACTIONS LIMITÉES AUX JEUX D'ARGENT ET DE HASARD EN LIGNE ET EXCLUANT UNE DÉMARCHE LÉGISLATIVE**

Le mode d'intervention choisi par la Commission, la publication d'une communication puis d'une recommandation, illustre sa démarche prudente en la matière puisque les actions envisagées, ne relevant pas d'une approche législative, ne requièrent pas de transposition.

#### **1. La communication de la Commission européenne du 23 octobre 2012**

Le 23 octobre 2012, la Commission européenne a présenté une **communication** intitulée *Vers un cadre européen global pour les jeux de hasard en ligne*<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Texte COM (2015) 550 final du 28 octobre 2015.

<sup>2</sup> Certaines des pistes envisagées par la Commission pourraient avoir des conséquences indirectes sur le secteur des jeux, en particulier lorsqu'elle renvoie à sa stratégie pour un marché unique numérique en Europe qui évoque des actions législatives pouvant influencer sur la régulation nationale des jeux en ligne (lutte contre les contenus illégaux sur Internet, mesures de protection des mineurs, cyber-sécurité, etc.).

<sup>3</sup> Texte COM (2012) 596 final.

---

Comme l'indique son titre, l'objet de ce texte est **limité aux seuls jeux en ligne**.

En effet, la Commission, constatant l'**essor des jeux de hasard en ligne** dans l'Union européenne, avec un taux de croissance annuel d'environ 15 % et un chiffre d'affaires de 9,3 milliards d'euros en 2011, estimé à 13 milliards en 2015<sup>1</sup>, note que cette prestation de services, en raison même de son support électronique (Internet, téléphonie mobile ou télévision numérique) **échappe largement à toute réglementation et à toute forme de contrôle**. Or, l'Union européenne compte environ sept millions de consommateurs de ces services et représente 45 % du marché mondial des jeux d'argent et de hasard en ligne. Par ailleurs, la Commission relève aussi la **coexistence de différents cadres réglementaires nationaux** au sein du marché intérieur.

À l'issue d'une consultation publique conduite en 2011 à l'occasion du Livre vert sur les jeux d'argent et de hasard en ligne dans le marché intérieur, la Commission a conclu à la **nécessité de prendre des mesures au niveau européen, même s' « il ne semble pas opportun, à ce stade, de proposer une législation de l'UE spécifique au secteur »**, solution qu'elle aurait initialement envisagée dans le but de lui assurer une plus grande cohérence.

La Commission retient une **approche a minima** se voulant **respectueuse du principe de subsidiarité**. Elle insiste ainsi sur le fait que *« les États membres sont en principe libres de fixer les objectifs de leur politique relative aux jeux de hasard et de déterminer le niveau de protection recherché, mais les réglementations nationales doivent néanmoins respecter le droit de l'UE et les principes et règles du marché intérieur »*, en particulier la liberté d'établissement et la libre circulation des services.

Dès lors, le **plan d'action** présenté par la Commission, qui appelle à la fois des initiatives de sa part et de celle des États membres et qui est conçu comme une stratégie globale<sup>2</sup>, s'organise autour des **cinq grandes priorités** suivantes :

**- conformité des cadres réglementaires nationaux au droit de l'Union européenne ;**

---

<sup>1</sup> Le chiffre d'affaires annuel de l'ensemble du marché des jeux de hasard dans l'Union européenne était estimé à près de 85 milliards d'euros en 2011, en croissance d'environ 3 % par an.

<sup>2</sup> Le suivi de ce plan d'action est assuré par un groupe d'experts sur les services de jeu, mis en place dans le prolongement de l'adoption de la communication du 23 octobre 2012 et reconduit en décembre 2015 pour trois ans, présidé par la Commission et au sein duquel la France est représentée par l'ARJEL et la direction du budget.

La Commission accélérera, dans le cadre des procédures d'infraction et des plaintes pendantes, la réalisation de son examen des dispositions nationales et prendra, chaque fois que nécessaire, des mesures pour assurer le respect de la législation.

**- amélioration de la coopération administrative et du respect concret des règles ;**

La Commission :

- favorisera la coopération administrative entre autorités de réglementation du secteur des jeux de hasard et examinera d'ici 2013 les possibilités offertes par le règlement IMI<sup>1</sup> en ce qui concerne l'échange d'informations et la coopération entre États membres ;

- renforcera l'échange d'informations et de bonnes pratiques sur les mesures de mise en application et étudiera les bénéfices et les éventuelles limites des mesures réactives, comme bloquer les paiements et empêcher l'accès à des sites web, à l'échelle de l'UE ;

- clarifiera les procédures de « notification et d'action » relatives aux contenus non autorisés hébergés dans l'UE par des intermédiaires en ligne ;

- établira un dialogue avec les pays tiers sur les questions de réglementation.

Les États membres sont invités à :

- mettre en place des autorités de réglementation du secteur des jeux de hasard dotées de compétences bien définies et assurer leur coopération avec les autres autorités compétentes ;

- étudier les moyens d'informer les consommateurs des offres autorisées disponibles afin d'orienter la demande vers le marché légal.

---

<sup>1</sup> Le système d'information du marché intérieur (IMI) est un réseau informatique visant à favoriser la coopération administrative transfrontalière (règlement (UE) n° 1024/2012 du 25 octobre 2012).

**- protection des consommateurs et des citoyens, des mineurs et des groupes vulnérables<sup>1</sup> ;**

La Commission :

- adoptera en 2013 des recommandations pour la protection des consommateurs et pour la publicité responsable pour les jeux de hasard en ligne ;
- soutiendra l'évaluation comparative et l'expérimentation d'outils de contrôle parental grâce au programme pour un Internet plus sûr et au mécanisme pour l'interconnexion en Europe, afin d'améliorer les systèmes de classification par catégorie d'âge et de classement des contenus ;
- évaluera en 2012 les recommandations faites sur les addictions à Internet liées aux jeux de hasard chez les adolescents dans le cadre du projet EU NET ADB<sup>2</sup>, établira un rapport en 2014 sur les groupes de travail concernés du projet ALICE RAP<sup>3</sup> et effectuera une évaluation de ces résultats de recherche ;
- évaluera à partir de 2013 la performance du marché des services de jeux de hasard en ligne dans le cadre de l'enquête de suivi des marchés de consommation.

Les États membres sont invités à :

- renforcer les initiatives d'information et de sensibilisation aux risques associés aux jeux de hasard et aux offres non réglementées de jeux de hasard ;
- améliorer la coopération entre les autorités de réglementation du secteur et les organisations de consommateurs ;
- encourager la mise à disposition et l'utilisation de systèmes de protection en ligne des enfants et des adolescents, afin de les empêcher d'accéder aux sites de jeux de hasard ;
- mener des enquêtes et recueillir des données sur les troubles associés aux jeux de hasard.

---

<sup>1</sup> On estime qu'entre 0,1 % et 0,8 % de la population adulte générale souffre d'un trouble lié aux jeux d'argent et de hasard et qu'une fraction supplémentaire de 0,1 % à 2,2 % de cette population a un comportement de jeu potentiellement pathologique.

<sup>2</sup> Il s'agit d'un projet visant à évaluer la prévalence et les déterminants de l'utilisation quasi addictive d'Internet et de l'addiction à Internet chez les adolescents européens.

<sup>3</sup> Il s'agit d'un projet de recherche transdisciplinaire axé sur l'étude des addictions et des modes de vie en Europe.

**- prévention de la fraude et du blanchiment d'argent ;**

La Commission :

- envisagera en 2012 la possibilité d'étendre à toutes les formes de jeux de hasard le champ d'application de la directive sur la lutte contre le blanchiment d'argent ;

- encouragera, dans le cadre de sa politique en matière de cybercriminalité, les échanges d'expériences et de bonnes pratiques au sein du groupe d'experts sur les jeux de hasard, ainsi que les échanges avec le Centre européen de lutte contre la cybercriminalité, le cas échéant ;

- étudiera en 2013 la possibilité d'introduire une norme de l'UE pour les équipements de jeux de hasard, notamment les logiciels.

Les États membres sont invités à promouvoir la formation des professions judiciaires sur les questions touchant à la fraude et au blanchiment d'argent associés aux jeux de hasard.

**- préservation de l'intégrité du sport et lutte contre le trucage des matchs.**

La Commission :

- adoptera en 2014 une recommandation sur les bonnes pratiques dans le domaine de la prévention et de la lutte contre le trucage de matchs lié aux paris ;

- participera aux travaux du Conseil de l'Europe sur une éventuelle convention contre la manipulation des résultats sportifs ;

- favorisera la coopération et le dialogue internationaux dans le cadre de la lutte contre le trucage de matchs.

Les États membres sont invités à :

- créer des points de contact nationaux qui rassemblent tous les acteurs concernés participant à la lutte contre le trucage de matchs ;

- munir les systèmes juridiques et administratifs nationaux des outils, de l'expertise et des ressources nécessaires pour lutter contre le trucage des matchs ;

- étudier un financement durable des mesures en faveur de l'intégrité du sport.

## 2. La recommandation de la Commission européenne du 14 juillet 2014

Afin de contribuer à mettre en œuvre le plan d'action d'octobre 2012, la Commission a adopté, le 14 juillet 2014, une **recommandation** relative à des principes pour la protection des consommateurs et des joueurs dans le cadre des services de jeux d'argent et de hasard en ligne et pour la prévention des jeux d'argent et de hasard en ligne chez les mineurs<sup>1</sup>.

Cette recommandation, qui est « *sans préjudice du droit des États membres de réglementer les services de jeux d'argent et de hasard* », et qui demeure donc un **acte juridique non contraignant** pour les États membres dont ils peuvent, le cas échéant, librement choisir de s'inspirer, présente un champ restreint aux services de jeux d'argent et de hasard en ligne et poursuit un nombre de finalités limité : responsabilité des communications commerciales, protection des consommateurs et des mineurs et protection de la santé, en particulier en luttant contre la dépendance engendrée par un comportement de jeu excessif ou compulsif.

La recommandation comporte **neuf rubriques** :

- **exigences d'information** : un certain nombre d'informations doivent figurer clairement sur la page d'accueil du site web concerné et être accessibles à partir de toutes les pages de ce site (coordonnées de la société, logo d'interdiction aux mineurs, message sur le « jeu responsable » et informations sur les mesures de soutien, etc.), les clauses de la relation contractuelle entre l'opérateur et le consommateur doivent être communiquées de façon claire et les coordonnées de l'autorité de régulation des jeux doivent être indiquées ;

- **mineurs** : aucun mineur ne devrait pouvoir jouer sur un site web de jeux d'argent et de hasard ni détenir un compte de joueur, grâce à des procédures de vérification de l'âge, à des programmes de contrôle parental, à une communication claire ou encore à des démarches auprès des annonceurs pour qu'ils n'incitent pas les mineurs aux jeux ;

- **enregistrement du joueur et ouverture d'un compte de joueur** : toute personne recourant à un service de jeux d'argent et de hasard en ligne doit être enregistrée en tant que joueur et posséder un compte de joueur auprès de l'opérateur, la procédure d'enregistrement préalable à l'ouverture d'un compte étant précisée (informations à communiquer, vérification de l'identité, système d'identification électronique sécurisé, etc.) ;

- **activité du joueur et soutien** : le joueur doit pouvoir à tout moment connaître et contrôler son activité sur le site web grâce à la fixation de limites de dépôt monétaire et temporelles, à la possibilité d'accéder à une série d'informations (solde du compte, fonction de soutien aux joueurs,

---

<sup>1</sup> Recommandation 2014/478/UE.

lignes d'assistance téléphonique pour l'information et le soutien), à la réception d'alertes régulières, à l'interdiction pour l'opérateur de faire crédit au joueur ou encore à l'enregistrement d'informations consultables sur les dépôts et les gains du joueur ;

- **sortie temporaire et auto-exclusion** : le joueur doit pouvoir, à tout moment sur le site web, activer la sortie temporaire ou l'auto-exclusion qui ne peut être d'une durée inférieure à six mois et l'établissement d'un registre national des joueurs auto-exclus doit être encouragé ;

- **communications commerciales** : les communications commerciales sur les services de jeux d'argent et de hasard en ligne doivent transmettre des messages concrets et transparents, y compris sur le risque que le jeu pathologique fait peser sur la santé, être responsables (par exemple, ne pas faire espérer des gains importants ni valoriser socialement le fait de jouer) ou ne pas cibler les joueurs vulnérables ;

- **parrainage** : le parrainage par des opérateurs doit être transparent et clairement identifiable et être sans influence sur les mineurs ;

- **éducation et sensibilisation** : des campagnes régulières d'éducation doivent être organisées, le cas échéant avec les consommateurs et les opérateurs, afin de sensibiliser les consommateurs et les personnes vulnérables, les mineurs en particulier, aux risques des jeux et les salariés des opérateurs doivent être sensibilisés à ces risques au cours de leur formation pour savoir orienter le joueur ;

- **surveillance** : des autorités de régulation doivent être instituées pour veiller à la bonne application des mesures nationales prises pour mettre en œuvre ces différentes recommandations.

Il est prévu que les États membres **notifient** à la Commission toute mesure prise en application de cette recommandation, **d'ici au 19 janvier 2016**. La Commission doit en **évaluer** la mise en œuvre **au plus tard le 19 janvier 2017**.

---

## **B. LE RÉCENT MÉMORANDUM D'ENTENTE SUR LES JEUX D'ARGENT EN LIGNE**

Le 27 novembre 2015, les autorités de régulation des jeux, dont l'ARJEL<sup>1</sup>, sous l'égide de la Commission européenne, ont conclu un **mémorandum d'entente sur les jeux d'argent en ligne**.

Ce mémorandum, qui n'est **pas juridiquement contraignant**, a pour objectifs :

- de **formaliser un système multilatéral**, en complément ou lieu et place des accords bilatéraux de coopération actuellement existants, pour que les autorités de régulation nationales puissent **partager des informations** sur les entreprises qui gèrent des sites de jeux d'argent et de hasard en ligne :

- de **renforcer la surveillance** des entreprises qui opèrent dans plus d'un État membre de l'Union européenne et qui sont déjà identifiées par les autorités de régulation en raison de leur comportement suspect.

Les parties à cet accord acceptent ainsi de communiquer sur les infractions, y compris sur les matchs truqués, le blanchiment d'argent et la falsification de signatures. Cet échange d'informations portant sur les sociétés « véreuses » permet à la fois de protéger le consommateur contre les arnaques de sites qui disparaissent aussi vite qu'ils sont apparus et de lutter contre les transferts de fonds destinés à blanchir des capitaux.

Cet accord sera surtout utile aux États membres les moins avancés en matière de régulation. Il correspond à la création d'un réseau européen informel des autorités de régulation et peut être considéré comme une étape dans l'harmonisation indirecte du secteur.

---

<sup>1</sup> La participation de l'ARJEL, qui privilégie plutôt des accords de coopération plus ciblés, notamment bilatéraux (avec l'Italie, l'Espagne, le Royaume-Uni, le Danemark et, prochainement, le Portugal), prend la forme d'une déclaration d'intention.



## CHAPITRE 2 - UNE COMPÉTENCE ENCORE LARGEMENT NATIONALE QUI EXPLIQUE LA GRANDE DIVERSITÉ CONSTATÉE EN EUROPE

La compétence encore largement nationale reconnue aux États membres pour réglementer et réguler le secteur des jeux explique la grande diversité des situations observée en Europe.

Comme l'écrivait M. François Trucy dans son rapport d'information sur l'évaluation de la loi du 12 mai 2010, « *la réglementation des jeux en ligne dans l'Union européenne était très fragmentée lors de la présentation du projet de loi français en 2009* » et « *ce véritable « patchwork » de législations nationales est toujours d'actualité* »<sup>1</sup>.

Ce constat était également relevé par l'ARJEL dans son rapport d'activité 2013, publié en septembre 2014 : « *À ce jour, la situation de la régulation des jeux en ligne au sein de l'Union européenne demeure très hétérogène. En l'absence de droit de l'Union européenne sur ce secteur, dont la spécificité a été reconnue à plusieurs reprises tant dans le cadre de directives que dans des décisions de la Cour de Justice de l'UE et par le Parlement européen, les États adoptent le cadre de régulation qui leur permet d'atteindre les objectifs d'intérêt général qu'ils se fixent, ce qui justifie d'éventuelles dérogations au principe de libre prestation de service ou à la liberté d'établissement* ».

### I. LA GRANDE DIVERSITÉ DES RÉGLEMENTATIONS NATIONALES

À la demande du Président Jean Bizet, la Direction de l'Initiative parlementaire et des délégations du Sénat a produit une **étude de législation comparée** intitulée *Les établissements de jeux : forme juridique, création, exploitation*, annexée au présent rapport.

Après avoir présenté le cas de notre pays, en distinguant le régime des casinos de celui des cercles de jeux, cette étude analyse la situation dans **quatre États européens : l'Allemagne, l'Espagne, le Royaume-Uni et la Suisse**, pour ce qui concerne :

- la forme que doivent revêtir les titulaires d'autorisation de création et d'exploitation d'établissements de jeux ;
- le régime de l'attribution de ces autorisations ;

---

<sup>1</sup> Rapport d'information (n° 17 ; 2011-2012) du 12 octobre 2011, établi au nom de la commission des finances.

- les règles éventuellement applicables en ce qui concerne la localisation des établissements.

En revanche, elle n'aborde pas les sujets des loteries, des paris sportifs, des paris hippiques, de la lutte contre le blanchiment de capitaux ni de la prévention de l'addiction aux jeux.

L'étude de législation comparée met en évidence la **diversité des pratiques** dans les quatre pays observés, même si le principe du monopole apparaît comme la norme.

## II. LA SITUATION EN FRANCE

Conformément au principe général, que l'on a vu, selon lequel les États membres disposent d'une marge de manœuvre importante pour organiser le secteur des jeux, en France, ces derniers ne sont considérés ni comme un commerce ordinaire ni comme un service ordinaire compte tenu d'enjeux d'ordre public, de sécurité publique et de protection de la santé et des mineurs. En conséquence, l'exploitation des jeux d'argent et de hasard est placée sous un **régime de droits exclusifs délivrés par l'État**<sup>1</sup>.

De même, la réglementation des établissements de jeux est une **police administrative spéciale** mise en œuvre par le ministère de l'intérieur. L'élaboration des normes et la délivrance des mesures de police administrative relèvent de la compétence de sa direction des libertés publiques et des affaires juridiques. La commission consultative de jeux de cercles et de casinos donne un avis avant toute délivrance ou toute suspension/retrait d'une autorisation de jeux. La surveillance et le contrôle des établissements de jeux relèvent du préfet et du sous-préfet ainsi que du service central des courses et jeux, ce dernier assurant également la police des jeux dans les casinos.

### A. LE CADRE GÉNÉRAL DES JEUX EN FRANCE

Depuis le XIX<sup>e</sup> siècle (loi du 21 mai 1836), le droit français pose le **principe général de l'interdiction des loteries**, principe repris par la loi du 12 juillet 1983 relative aux jeux de hasard.

Cette prohibition s'est accompagnée de **nombreuses exceptions** qui permettent de proposer une large gamme de jeux de hasard.

Toutefois, en raison de leur caractère dérogatoire au principe d'interdiction, ces jeux font l'objet, soit d'un monopole, tel celui de la Française des Jeux sur les jeux de hasard et les paris sportifs (en points de vente et en ligne), soit d'un régime d'autorisation administrative couplé à

---

<sup>1</sup> Un panorama de la situation des jeux d'argent et de hasard en France est présenté en annexe au présent rapport.

des prélèvements permettant de financer des secteurs économiques ou culturels, comme les casinos.

Il existe trois grandes catégories de jeux : les loteries et autres jeux de pur hasard, les jeux de cercle et les paris.

La notion de **jeux de cercle** regroupe plusieurs jeux dont le résultat ne dépend pas uniquement d'un tirage au sort. Ils sont généralement pratiqués dans des **établissements de jeux**, dont il existe **deux principales catégories : les casinos et les cercles de jeux**.

**Les casinos**, au nombre de 199 en France actuellement selon des chiffres fournis par le ministère de l'intérieur, ce qui fait de notre pays le plus doté en ce type d'établissements de jeux, sont des entreprises qui se voient confier une **mission de service public** *via* une délégation de service public en raison de l'activité d'animation et de développement touristique à laquelle ils doivent contribuer.

Les casinos ont longtemps fait l'objet d'une prohibition absolue en France, tout en étant largement tolérés en pratique. La possibilité d'autoriser, par dérogation, l'implantation de casinos dans les stations balnéaires et les villes d'eau remonte à un décret de 1806. Puis la loi du 15 juin 1907 relative aux casinos, modifiée à plusieurs reprises, a fixé le cadre juridique longtemps applicable en France. Leur implantation est subordonnée à la délivrance d'une autorisation du ministère de l'intérieur. Depuis un décret de 1934, les demandes d'autorisation ou de renouvellement de l'autorisation d'exploiter des jeux de casinos ou de cercles sont examinées par la Commission supérieure des jeux. Les différents aspects du fonctionnement des casinos sont soumis à diverses règles exigeantes.

Trois activités caractérisent un casino : une offre de jeux, une offre de restauration et une participation au développement touristique. Pour ce qui concerne l'offre de jeux, les casinos peuvent proposer treize jeux d'argent ou de cercle, mais aucun jeu de commerce (bridge, poker, tarot, rami, etc.), et sont les seuls à pouvoir proposer des jeux de contrepartie, c'est-à-dire des jeux dans lesquels le joueur affronte l'établissement et non les autres joueurs, comme la roulette, le craps ou le black jack, et des appareils automatiques (les machines à sous sont autorisées en France seulement depuis la loi du 5 mai 1987).

**Les cercles de jeux**, longtemps dépourvus de statut juridique en France, ont vu leur existence légalisée par les articles 47 et 49 de la loi de finances du 30 juin 1923. Désormais, pour pouvoir pratiquer des jeux de hasard, les cercles de jeux constitués en **association** doivent être titulaires d'une autorisation du ministère de l'intérieur, qui peut être révoquée à tout moment. Les dispositions d'un décret<sup>1</sup> et d'une instruction ministérielle de

---

<sup>1</sup> Décret n° 47-798 du 5 mai 1947 portant réglementation de la police des jeux dans les cercles.

1947<sup>1</sup> leur sont applicables. Ces textes ont été modifiés en 2014<sup>2</sup> afin de renforcer les contrôles et moderniser les règles auxquelles les cercles sont soumis.

L'objet de l'association doit être social, sportif, artistique ou littéraire. Les cercles doivent donc justifier chaque année des aides apportées conformément à l'objet de l'association. À la différence des casinos, les cercles de jeux ne peuvent proposer des jeux de contrepartie, mais peuvent proposer des jeux de commerce et certains jeux de hasard (billard multicolore et baccara). Les cercles relèvent donc de différentes catégories suivant les jeux qui y sont pratiqués, jeux de hasard ou jeux de commerce, ou suivant leur mode de gestion, cercles fermés ou ouverts.

Les casinos et cercles de jeux font l'objet d'une **surveillance policière et administrative constante**.

Ces établissements de jeux sont **impliqués** à la fois :

- **dans la lutte contre le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme**, par l'application des mesures comptables idoines et la formation de leurs personnels à la détection de comportements suspects ;

- **et dans la prévention de l'addiction<sup>3</sup> au jeu et la protection des mineurs** : ils doivent développer une politique de prévention des addictions<sup>4</sup>, à laquelle le personnel est formé dans des centres agréés, et contrôler les entrées afin d'interdire l'accès aux mineurs ainsi qu'aux personnes exclues des salles de jeux sur leur demande ou à la suite du comportement qu'elles ont eu au sein d'une salle de jeu.

## **B. LE CAS DES CERCLES DE JEUX ET LEUR RÉFORME À VENIR**

Les cercles de jeux, qui ont un **statut associatif**, permettent de pallier l'interdiction légale datant de 1920 d'ouvrir des casinos dans un rayon de 100 km autour de Paris. Il s'agit largement d'une **spécificité française, voire désormais parisienne**, liée à cette interdiction.

Toutefois, leur nombre a considérablement diminué depuis quelques années. Alors qu'on en comptait plus de dix dans la capitale en 2007, il n'y a plus actuellement que **deux cercles de jeux en France**, le Club anglais et le Clichy Montmartre billard Club, tous deux établis à Paris. Le dernier cercle de province, qui se trouvait à Reims, a fermé en octobre 2015 du fait du

---

<sup>1</sup> *Instruction ministérielle du 15 juillet 1947 sur la réglementation des jeux dans les cercles.*

<sup>2</sup> *Décret n° 2014-1540 du 18 décembre 2014 portant réglementation de la police des jeux dans les cercles et arrêté du 18 décembre 2014 modifiant l'instruction ministérielle du 15 juillet 1947 sur la réglementation des jeux dans les cercles.*

<sup>3</sup> *Selon l'ARJEL, il y aurait en France un million de joueurs « problématiques » et 200 000 joueurs « pathologiques ».*

<sup>4</sup> *La Mission interministérielle de lutte contre les drogues et les conduites addictives (MILDECA) compte désormais parmi ses attributions la lutte contre le jeu addictif.*

retrait de son autorisation. La fermeture de ces cercles de jeux est généralement consécutive à des enquêtes judiciaires. Pourtant, dans le même temps, une **recrudescence de l'offre illégale de jeux** est observée et des cercles clandestins (« jeux en appartement ») ont été fermés. Il n'est pas impossible que la fermeture des cercles ait eu des conséquences directes sur la hausse de l'offre illégale.

### Recrudescence des jeux clandestins à Paris

Des éléments transmis par les services de police, il apparaît que les fermetures de cercles de jeux ces dernières années ont sans doute un lien avec la recrudescence de l'offre illégale observée en 2014 et 2015.

La fermeture des cercles de jeux à Paris a contribué à l'accroissement des parties privées organisées sur Paris, qui s'étaient déjà développées avec la mode du poker.

Plusieurs affaires réalisées par le groupe jeux de la brigade de répression du banditisme depuis la fin 2013 et au cours de l'année 2014 ont mis en évidence ce développement des parties privées avec des mises souvent importantes (cercle Boulogne/Porte de Saint Cloud, Paul Doumer).

Les organisateurs de ces parties sont des individus ayant fréquenté les cercles comme joueurs ou comme croupiers et qui décident, face à une demande croissante de personnes en manque de lieux pour jouer, d'organiser des parties chez eux ou dans des appartements loués à cette fin.

Ils utilisent pour cela des croupiers ayant travaillé dans les cercles officiels et font la publicité de leurs parties auprès des joueurs qu'ils ont fréquentés dans les cercles parisiens.

	2014	2015
Nombre d'enquêtes	8	11
Nombre de gardes à vue pour infraction à la législation sur les jeux (inclus les joueurs)	119	108
Nombre d'individus déférés (les organisateurs des jeux clandestins en majorité)	34	23

Source : ministère de l'intérieur

Le **Club anglais** est le plus petit cercle de jeux de Paris. Créé en 1918 sous forme associative, ce cercle compte environ 3 700 cotisants (280 à 300 entrées par jour) qui doivent s'acquitter d'une cotisation annuelle de 1 200 euros en 2016 (800 euros en 2015). Sa clientèle est constituée essentiellement de petits joueurs qui misent entre 5 et 300 euros. Il a fait le choix de ne pas proposer le poker, pour éviter d'éventuels litiges entre joueurs.

Le **Cercle Clichy-Montmartre**, qui a ouvert ses portes en 1947, est de taille plus importante, comptant 12 000 cotisants (plus de 700 entrées par jour) et plus de 200 employés. Il est spécialisé dans le billard et le poker. Il est associé à l'organisation dans ses locaux d'événements importants, en partenariat avec le PMU ou le site de poker en ligne Winamax.

Ces deux établissements assurent la traçabilité des joueurs de manière à lutter contre l'addiction (alerte automatique en fonction du plafond que le client pourrait définir, mise en place de restrictions relatives, par exemple, au nombre de jours de présence, politique d'information continue) et des flux financiers (obligation de traquer l'ensemble des changes aux caisses, système d'alerte des mouvements suspects avec signalement à TRACFIN).

### Les propositions du rapport Duport

Le 5 février 2015, le ministre de l'intérieur, M. Bernard Cazeneuve, a confié au Préfet Jean-Pierre Duport une **mission de préfiguration de l'implantation de casinos à Paris assortie de la suppression des cercles de jeux**. Dans sa lettre de mission, le ministre indiquait que la réglementation des cercles de jeux doit « être modernisée afin de mieux contrôler la provenance des fonds permettant de faire fonctionner les cercles de jeux et de réduire le risque de blanchiment ou de fraude fiscale ». Il notait toutefois que la disparition pure et simple des cercles de jeux « occasionnerait des troubles plus grands, si une offre légale de jeux à Paris n'était immédiatement substituée ». C'est pourquoi il convient d' « examiner les conditions de **mise en œuvre de cette offre légale de jeux au sein de Paris capitale**, à l'aune de la législation en vigueur pour les casinos ».

Dans son rapport, le Préfet Duport considère « comme nécessaire la réforme visant à mettre un terme à l'existence des cercles » de jeu, en raison de **l'obsolescence de leur réglementation, admise par la profession elle-même**. Il énumère les limites de la réglementation actuelle : moindres contraintes en termes de contrôle liées au statut associatif des cercles de jeu par rapport au droit des sociétés, origine occulte des fonds favorisée par le statut du banquier au sein des cercles, retard par rapport aux casinos en matière de lutte contre le blanchiment, etc.

**Le rapport**, dont l'auteur souligne « l'ampleur de la demande de jeux aujourd'hui non-satisfaite à Paris », **recommande l'implantation dans la capitale d'établissements de jeux sous forme de sociétés commerciales afin qu'y subsiste une offre légale**.

Le rapport relève toutefois l'absence d'« *enthousiasme à voir des casinos s'implanter dans la capitale* », en raison, principalement, des préoccupations que suscite l'installation de machines à sous dans la capitale, y compris pour ses conséquences sur les casinos situés à proximité de Paris (Enghien-les-Bains, Normandie, Picardie), mais aussi en termes d'image : « *Il n'y pas de demande de la part de la maire de Paris à l'installation de casinos dans sa ville* » et « *rare sont ceux qui portent une appréciation positive sur le projet (en s'appuyant sur le fait que Paris est l'une des rares capitales européennes ne disposant pas de casinos)*. A contrario, certains groupes [politiques du Conseil de Paris] sont préoccupés par l'image négative que les jeux d'argent peuvent véhiculer ; les risques relatifs à l'addiction ont également été évoqués à plusieurs reprises ».

Afin de prendre en compte ces réticences, le rapport propose d'aboutir à l'objectif affiché selon **deux scénarii**, éventuellement combinables, et assortit chacun d'eux des conséquences juridiques et économiques qu'il implique ainsi que de mesures d'accompagnement (mesures sociales pour les personnels, formation, lutte contre les addictions, etc.) :

**1°) un premier scénario conduit à étendre au périmètre de 100 km autour de Paris le régime de droit commun applicable aux casinos sur le reste du territoire métropolitain ;**

**2°) le second scénario vise à créer, à titre expérimental, une nouvelle catégorie d'établissements de jeux sous forme de société commerciale, sans machines à sous et dont la régulation dépendrait uniquement de l'État.**

Les responsables des cercles de jeux que vos rapporteurs ont auditionnés ont exprimé leur **soutien aux propositions du rapport Duport et en particulier au second scénario esquissé**. Pour eux, une telle réforme contribuerait à l'attractivité touristique de Paris.

Sur cette base, les **grandes lignes de la réforme des cercles de jeux**, que le ministère de l'intérieur a présentées à vos rapporteurs, seraient les suivantes :

- d'une part, **le statut actuel des cercles de jeux serait abrogé ;**
- et d'autre part, **des clubs de jeux seraient créés** : ils relèveraient du droit commercial ; la contrepartie serait assurée par cette société commerciale et non par un joueur comme c'est le cas aujourd'hui dans les cercles - ce serait la fin du système du banquier qui pose problème<sup>1</sup> ; il n'y aurait plus de mission de service public ; les jeux de contrepartie et de cercles seraient identiques à ceux autorisés dans les casinos, à l'exception de l'exploitation de machines à sous ; le régime de police des jeux serait

<sup>1</sup> Le décret et l'arrêté de 2014 consacrent l'existence du banquier, sans toutefois lui conférer un statut juridique particulier distinct de celui du simple joueur. Cette situation, dans laquelle le banquier est un joueur, mais pas comme les autres, est à l'origine de difficultés telles que l'absence de transparence sur l'origine des fonds ou encore le manque de clarté du statut fiscal.

identique à celui des casinos (autorisation délivrée par le ministre de l'intérieur après avis de la commission consultative des jeux de cercles et de casinos, lutte contre le blanchiment, etc.).

Afin de sécuriser les investissements réalisés par les futurs clubs de jeux ainsi que l'emploi, l'autorisation délivrée par le ministère de l'intérieur pourrait être pluriannuelle. L'autorisation annuelle, et qui peut être retirée à tout moment, dont bénéficient actuellement les cercles de jeux, manque en effet de prévisibilité et est donc susceptible d'engendrer une certaine précarité. Naturellement, cette autorisation pluriannuelle prévoirait les obligations auxquelles seraient soumis les clubs de jeux en matière d'ordre public et d'ordre social. Il ne s'agit pas de faire preuve de faiblesse sur ces questions essentielles.

Il conviendrait également de s'interroger sur la manière dont les clubs de jeux pourraient contribuer à accroître l'attractivité touristique de la capitale. Différentes pistes pourraient être explorées : ouverture aux jeux de contrepartie ou aux paris sportifs avec la possibilité de s'affilier à un opérateur agréé par l'ARJEL pour élargir l'offre, ou organisation de tournois internationaux dans des lieux prestigieux comme cela existe à Londres. De même, pourquoi serait-il durablement interdit aux clubs de jeux de proposer une offre de restauration ?

Dans le même temps, les clubs de jeux doivent bien sûr être astreints aux obligations existantes en matière de lutte contre l'addiction au jeu et contre le blanchiment d'argent.

### *C. L'INFLUENCE DU DROIT EUROPÉEN : LA LOI DU 12 MAI 2010*

**La loi n° 2010-476 du 12 mai 2010** relative à l'ouverture à la concurrence et à la régulation du secteur des jeux d'argent et de hasard en ligne **a mis partiellement fin au principe de prohibition des jeux d'argent consacré en droit français, mais cette ouverture demeure très strictement encadrée.**

Cette évolution a d'abord été rendue nécessaire par les **progrès technologiques**. C'est pourquoi elle a en premier lieu concerné **les jeux en ligne**.

En effet, le droit français en matière de jeux de hasard laissait peu de possibilités de proposer des jeux par Internet, les casinos comme les cercles de jeux devant avoir une implantation physique. Par conséquent, les seuls jeux en ligne légaux étaient ceux proposés par la Française des Jeux et le PMU. Les autres opérateurs qui proposaient des jeux en ligne sans autorisation étaient passibles des mêmes peines que pour l'organisation de jeux clandestins classiques. Or, bien qu'ils fussent interdits dans la majorité des États, les jeux en ligne ne cessaient de proliférer depuis le début des années 2000 et la multiplication des sites illégaux posait de multiples

problèmes (moindre sécurité, blanchiment et fraude fiscale, fragilisation du financement des activités culturelles et sportives, concurrence déloyale, problèmes éthiques, etc.). Au total, l'usage d'Internet permettait de mettre en échec l'application de la loi française et des interrogations sont apparues sur la pertinence du maintien du cadre juridique français.

Pour autant, et même si l'Union européenne n'était pas directement à l'origine de cette ouverture du marché des jeux, la loi du 12 mai 2010 résulte en partie de l'évolution du droit communautaire, en particulier, on l'a vu, la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne.

C'est dans ce contexte qu'est intervenue la loi de 2010 qui a pour objet de **procéder à une ouverture à la concurrence maîtrisée de certains secteurs du marché des jeux en ligne.**

#### **Les grandes lignes de la loi du 12 mai 2010**

Trois catégories de jeux sont visées par la loi : les paris hippiques, les paris sportifs et certains jeux de cercle. La Française des Jeux et le PMU conservent leur monopole de la collecte des jeux et paris par leur réseau de points de vente (buralistes et diffuseurs de presse en particulier). Les casinos et cercles de jeux restent soumis aux règles d'installation en vigueur. Ainsi, le principe reste l'interdiction : la loi de 2010 n'a pas libéralisé les loteries, les casinos et autres jeux de hasard payants qui restent interdits sur Internet.

Pour ce qui concerne les jeux de casino et les jeux de cercle, seuls sont autorisés les jeux de cercle constituant des jeux de répartition reposant sur le hasard et sur le savoir-faire dans lesquels le joueur, postérieurement à l'intervention du hasard, décide, en tenant compte de la conduite des autres joueurs, d'une stratégie susceptible de modifier son espérance de gains. Concrètement, seul le poker est concerné, mais ni les machines à sous, considérées comme très addictives, ni la roulette.

L'exploitation des jeux d'argent et de hasard est placée sous un régime de droits exclusifs délivrés par l'État : seuls les opérateurs qui auront obtenu un agrément de l'ARJEL, instituée par la loi de 2010, seront autorisés à exploiter des sites de jeux et paris en ligne. L'agrément, distinct pour les paris hippiques, les paris sportifs et les jeux de cercle, est délivré pour cinq ans. Il est renouvelable et non cessible.

L'Autorité de régulation des jeux en ligne (ARJEL) est une autorité administrative indépendante instituée par la loi du 12 mai 2010 et composée d'un collège de sept personnalités nommées pour un mandat ni révocable ni renouvelable de six ans, assisté d'une commission des sanctions. Ses missions s'organisent en quatre volets :

- volet juridique : l'ARJEL délivre aux opérateurs après instruction des dossiers les agréments qui les autorisent à offrir des paris et des jeux en ligne sur le marché français et s'assurer ensuite du respect de leurs obligations ;

- volet contrôle : elle s'assure de la sécurité et de la sincérité des opérations de jeux, organise la lutte contre les sites illégaux, la fraude, les manipulations et le blanchiment d'argent ;

- volet économique : elle supervise le marché pour s'assurer de la capacité des opérateurs à assumer leurs obligations ;

- volet sociétal : elle met en place des dispositifs de protection du joueur contre les risques d'addiction et lui donne tous les moyens d'être un consommateur éclairé et responsable.

La loi impose aux opérateurs des obligations qui peuvent être classées en sept catégories : lutte contre la fraude et le blanchiment ; obligation de certification ; obligation de disposer d'un nom de domaine en « .fr » ; obligations comptables ; obligation de participer à la lutte contre le jeu excessif ou pathologique ; obligation de procéder à un archivage en France ; prévention des conflits d'intérêt.

La loi met également en place une fiscalité spécifique et relativement complexe, dont, pour les jeux de cercle en ligne, un prélèvement de 1,8 % des sommes engagées plafonné à 0,9 euro par donne, avec une assiette spécifique sur le droit d'entrée pour les tournois, et un nouveau prélèvement social assis sur les montants bruts des sommes engagées au taux de 0,2 % plafonné à 0,1 euro par donne.

Enfin, la loi prévoit des sanctions de deux ordres : des sanctions à l'encontre des sites illégaux de jeux d'argent et des sanctions à l'encontre des opérateurs agréés qui auront manqué à leurs obligations.

Le **système français de régulation** des services de jeux d'argent apparaît **relativement spécifique** par rapport à la situation prévalant en Europe. En effet, l'organisation de la régulation en France est fondée sur les filières et canaux de distribution et apparaît donc **éclatée et sans doute insuffisamment cohérente**. L'organisation du secteur relève de **quatre autorités différentes**, le ministère du budget pour la Française des Jeux, le ministère de l'intérieur pour les casinos et cercles de jeux, le ministère de l'agriculture pour le PMU et l'ARJEL pour les jeux en ligne, alors même que la convergence des canaux de distribution est favorisée par des évolutions technologiques rapides, par exemple la fourniture de services de jeux d'argent sur les téléphones mobiles, et que les enjeux sont identiques.

En Europe, l'organisation du secteur prévoit généralement une autorité de régulation unique pour l'ensemble des types de jeux et canaux de distribution. C'est le cas, par exemple, au Royaume-Uni (avec la *Gambling Commission*), en Espagne, en Italie ou au Portugal.

#### ***D. LA MISE EN ŒUVRE DE LA RECOMMANDATION DE LA COMMISSION EUROPÉENNE DU 14 JUILLET 2014***

De fait, la communication de la Commission européenne apparaît **largement inspirée des pratiques françaises de régulation des jeux.**

**La France avait mis en place des dispositifs de protection de l'ordre tant public que social dès avant la recommandation de la Commission.**

Ainsi, la loi du 12 mai 2010 et ses décrets d'application assurent un niveau élevé de protection des consommateurs, des personnes en situation de dépendance avec le jeu et des mineurs (vérification de l'identité de la personne et de sa non-exclusion de jeu avant l'ouverture d'un compte joueur définitif, modérateurs de jeux, etc.).

La loi prévoit également, pour l'ensemble des jeux d'argent et de hasard, une communication commerciale réglementée (message obligatoire portant mise en garde contre le jeu excessif et pathologique, interdiction de publicité dans les publications à destination des mineurs et sur les services ou programmes de communication audiovisuelle à destination des mineurs, interdiction dans les services de communication au public en ligne à destination des mineurs, interdiction de publicité dans les cinémas lors de la diffusion d'œuvres accessibles aux mineurs) et, pour les jeux en ligne spécifiquement, une information du joueur en ligne quant aux risques de jeu excessif, la création de mécanisme d'auto-exclusion d'un joueur en ligne, la protection du joueur en ligne par la mise en place de mécanismes de modération et d'autolimitation des dépôts et mises en ligne, la clôture des comptes des joueurs en ligne exclus de jeux ou encore la mise à disposition d'un numéro d'appel à destination des joueurs en ligne pathologiques ou excessifs par l'Institut national de prévention et d'éducation pour la santé (INPES).

Selon des informations communiquées par l'ARJEL, **plusieurs mesures seraient prises, ou en voie de l'être**, pour mettre en œuvre la recommandation du 14 juillet 2014. On peut ainsi citer le site d'autoévaluation EVALUJEU, en fonction depuis avril 2015, le développement des modérateurs de temps, la formation au jeu pathologique des personnels de l'ARJEL interagissant directement avec les joueurs, la simplification du parcours joueur (enregistrement/identification) ou encore les travaux sur la définition du marchandisage conçu pour les mineurs.

**D'autres mesures restent à prendre** telles que l'affichage sur les sites de liens vers des programmes de contrôle parental, qui requiert une coordination avec les associations de protection des mineurs, l'UNAF et les associations de consommateurs, la mise en place de systèmes d'identification électronique des joueurs pour la procédure d'enregistrement, qui supposent l'adoption d'une carte joueur permettant l'identification des personnes ou

encore l'institution d'un registre national des joueurs auto-exclus, en lien avec le projet d'interconnecter les registres nationaux des États membres.

De manière générale, la lutte contre l'addiction aux jeux est délicate en soi car il s'agit de trouver un équilibre entre une pratique excessive des jeux et les ressources, notamment fiscales, qui en sont tirées. À titre d'illustration, on rappellera que le jeu Rapido, qui avait été mis en place par la Française des Jeux pour lutter contre les machines à sous clandestines, a rencontré un fort succès, en dépit, ou à cause, de son caractère addictif. Il a donc été décidé d'en réduire son attractivité, au prix d'une baisse importante des mises engendrées, qui sont passées de 2,5 à 1,3 milliard d'euros par an.

De même, il convient de se garder des solutions qui peuvent apparaître séduisantes, mais qui, en réalité, pourraient avoir des conséquences contre-productives. Par exemple, l'interdiction de la publicité pour les jeux pourrait se traduire par une migration des joueurs vers les jeux les plus addictifs.

La Française des Jeux serait le seul opérateur en Europe à avoir institué un bonus « jeu responsable », de 0,2 %, pour les détaillants qui respectent toute une série d'indicateurs sociaux.

L'ARJEL a appelé l'attention de vos rapporteurs sur les risques que pourrait comporter une disposition du projet de loi pour une République numérique, dont la première lecture a été achevée à l'Assemblée nationale le 26 janvier dernier, qui définit un régime particulier applicable aux compétitions de jeux vidéo. Compte tenu du développement des compétitions de jeux vidéo en ligne, dont la pratique est souvent désignée par l'expression *e-sport*, à la fois au niveau international et en France où il y aurait environ 850 000 pratiquants réguliers, le projet de loi vise à clarifier le statut des compétitions d'*e-sport* vis-à-vis de la réglementation sur les jeux d'argent et de hasard, alors que les loteries prenant la forme de compétitions de jeux vidéo en ligne sont interdites en droit français. Toutefois, et dès lors que l'engouement pour les jeux vidéo est avéré, notamment de la part des jeunes, il convient de s'interroger sur les risques accrus de dépendance que pourrait entraîner une exemption de ces jeux des dispositions du code de sécurité intérieure.

En matière de lutte contre le blanchiment, la Française des Jeux consacre d'importants moyens à ce phénomène, à la fois au niveau des points de vente physiques et en ligne. Elle encadre également les moyens de paiement des gains. Par exemple, les gains supérieurs à 300 euros sont versés par virement bancaire. La directive relative à la lutte contre le blanchiment comporte des dispositions visant à contrôler les gagnants dont les gains sont supérieurs à 2 000 euros, au lieu de 5 000 euros auparavant.

---

## EXAMEN EN COMMISSION

*La commission des affaires européennes s'est réunie le jeudi 18 février 2016 pour l'examen du présent rapport. À l'issue de la présentation faite par M. Didier Marie, le débat suivant s'est engagé :*

**M. Daniel Raoul.** – Quelles sont les conséquences de la multiplication des jeux en ligne sur le chiffre d'affaires des cercles et casinos ?

**M. François Marc.** – La loi de 2010 était avant-gardiste en Europe. La France est plutôt en pointe pour la surveillance. Il serait intéressant de faire évoluer d'autres pays, tels l'Allemagne ou la Grande-Bretagne, pour une harmonisation par le haut. L'ARJEL a démontré qu'elle était une institution appropriée à ses missions. En 2010, les jeux ont rapporté 5,5 milliards d'euros au trésor public. Nous avons voulu réglementer les jeux en ligne pour rapatrier en France des activités qui s'étaient installées à Chypre ou ailleurs... Mais le montant n'a pas changé depuis et j'ai tendance à penser qu'il y a de la fuite. Les cercles de jeux sont ce qui rapporte le plus. Mais il s'agit là d'une conduite assumée par des adultes, comme le tabac : s'ils veulent dépenser tout leur argent, c'est leur droit ! Nous devons en revanche être vigilants pour les enfants et les jeunes, victimes du « hameçonnage » et du « marchandisage » de produits spécifiques pour eux, et qui se retrouvent dépendants. C'est le cœur du sujet.

Les motivations pour le jeu peuvent être différentes selon les pays. Au Portugal, c'est la *Santa Casa da Misericórdia* qui gère les jeux tout en ayant délégation des œuvres sociales !

**M. Michel Raison.** – Nous, législateurs, devons être vigilants à l'égard des *lobbies* qui essaient de faire passer des amendements autorisant par exemple les machines à sous dans tous les bistros. Les jeux en ligne font baisser le chiffre d'affaires des casinos... et donc les recettes des communes où ils se trouvent. La fiscalité suit un système bien français, très compliqué, avec une partie versée directement à la commune et une autre qui transite par l'État ; il gagnerait à être simplifié. Même dans les petits casinos, il y a du blanchiment. Beaucoup de gens modestes jouent aux machines à sous ; au début de mon mandat de maire, cela me faisait mal d'alimenter le budget communal avec les sous que des gens ayant de faibles revenus mettaient dans le fente... Finalement, les dirigeants du casino m'ont démontré qu'ils moralisaient le système et prévenaient l'addiction, cette véritable maladie, grâce aux interdictions de jeu, qu'il faut absolument maintenir.

**Mme Patricia Schillinger.** - L'installation d'un casino a des retombées financières certaines. Une station climatique près de chez moi en abrite un, qui ne profite qu'à trois communes, dont une ville de 20 000 habitants, Mulhouse, et la petite commune de Blotzheim. Il n'y a pourtant ni mer, ni montagne...

**M. André Gattolin.** - Il y fait beau ?

**Mme Patricia Schillinger.** - Pas plus que dans les villages voisins ! Comme nous sommes proches de la frontière, des Suisses et des Allemands s'y pressent, mais aussi des Kosovars avec des rouleaux de billets, jusqu'à 4 heures du matin. Certes, il y a un rôle social : les personnes âgées viennent y prendre un repas à cinq euros. Mais le contrôle devrait être renforcé.

**M. André Gattolin.** - Bravo aux rapporteurs pour leur travail. Ce sujet appelle des questions philosophiques sur le rôle de l'État. La prohibition, comme souvent, est plus dangereuse que l'encadrement d'une pratique qui existe de toute façon. Jérôme Durain m'a auditionné dans le cadre de la mission parlementaire temporaire dont il a été chargé avec le député Rudy Salles sur la réglementation de l'*e-sport*, ces compétitions de jeux vidéo qui génèrent des paris et des événements mondiaux comme la *Paris game week*. En Corée du Sud, il représente un chiffre d'affaires équivalent à celui de l'industrie du jeu vidéo elle-même. L'ARJEL a un discours ultraréglementariste ; mais des règles trop précises, dans un contexte aussi mouvant, peuvent être néfastes. C'est bien que l'Union européenne se préoccupe de ces sujets ; mais point trop n'en faut.

Le jeu génère des ressources, mais notre connaissance de la sociologie des joueurs est faible : sont-ils des personnes à faible revenus ou des riches faisant de grosses mises ? J'ai travaillé pour la Française des jeux dans des conditions de confidentialité absolue : je ne peux donc rien dire sur le sujet. Mais il faudrait en savoir plus pour bien légiférer.

**Mme Colette Mélot.** - A-t-on une idée des conséquences des jeux en ligne sur les recettes des casinos ?

**M. Michel Raison.** - Elles baissent. Il faut aussi incriminer l'interdiction de fumer - ce qui n'est pas une mauvaise chose : déjà que l'addiction au jeu est mauvaise, autant ne pas polluer en plus l'air des joueurs... Mais comme ils sortent fumer, ils jouent moins.

**M. François Marc.** - Et l'air frais leur donne du recul.

**M. Didier Marie.** - Les jeux sont aussi anciens que la civilisation ; nous n'empêcherons jamais les gens qui ont envie de jouer de le faire. Nous assistons à une explosion des jeux clandestins qui représente un vrai danger en termes de blanchiment, d'addiction ou de banditisme. Il est nécessaire de maintenir un encadrement. Le jeu évolue en permanence, plus vite encore avec le numérique.

Certains casinos ont souffert des jeux en ligne, sans doute, mais globalement leur chiffre d'affaires reste stable, voire connaît une légère progression. Le nombre de machines à sous a augmenté. Un deuxième phénomène est le succès du poker, qui continue d'envahir l'espace du jeu, notamment en ligne, mais pas seulement. Les tours éliminatoires de certains tournois se font en ligne, et les phases finales en établissement. Les pratiques évoluent en fonction de la société. Les paris hippiques, auxquels on s'adonnait en même temps que le pastis du midi au bar-PMU, n'intéressent plus les jeunes.

**M. François Marc.** – Ils ne sont pas levés à cette heure-là !

**M. Jean Bizet, président.** – Dans le cadre du projet de loi République numérique, la question de l'encadrement des jeux vidéo en ligne s'est posée, ce qui a motivé la mission de Jérôme Durain. En Corée du Sud, c'est une véritable institution nationale, avec des shows impressionnants... la France pourrait y arriver un jour. Les motivations du jeu sont certes différentes d'un pays à l'autre, mais la mondialisation uniformise les pratiques : c'est le cas du poker en ligne, par exemple.

L'Union européenne et les États membres semblent prendre conscience qu'une lutte contre l'addiction et la protection des usagers sont nécessaires. La Commission incite les États membres à partager l'information pour éviter qu'un joueur interdit en France aille jouer en Belgique. Il faut noter à ce propos que sur les 37 000 interdits de jeu, 33 000 ont demandé à l'être.

**M. François Marc.** – Ou ils ont acquiescé à une suggestion qui leur était faite...

**M. André Gattolin.** – Il y a aussi le cas des mises sous tutelle.

**M. Didier Marie.** – Il est recommandé aux casinos de veiller au comportement des joueurs. De même, dans les jeux en ligne, des dispositifs alertent le joueur s'il perd les pédales.

La fiscalité du jeu est très complexe. Elle frappe différemment chaque jeu, sur la mise, le gain, l'établissement... Difficile de s'y retrouver ! Les recettes ainsi collectées ne sont pas dédiées, alors que celles des cercles de jeux sont fléchées en théorie en fonction de l'objet de l'association. La question de la péréquation entre les communes qui en profitent et les autres reste posée.

Notre législation est en avance sur les recommandations européennes, et nos outils fonctionnent bien : l'ARJEL est efficace. Cela dit, la législation a du mal à suivre l'évolution rapide du secteur. Une vigilance permanente s'impose donc.

**M. Jean Bizet, président.** – Vous dominez totalement le sujet ! Le rapport formule plusieurs recommandations intéressantes. Je déplore la

baisse de l'attractivité du PMU, qui diminue les ressources de l'élevage équin, et en particulier celui des trotteurs. Nos départements normands doivent s'adapter ! L'encadrement est indispensable, à la fois pour moraliser le secteur et pour protéger les plus jeunes joueurs de l'addiction. Mais ne soyons pas naïfs : si nous pouvons rendre la place de Paris plus attractives, ne nous en privons pas ! Des rentrées fiscales de 5 milliards d'euros ne sont pas à dédaigner.

**Mme Nicole Duranton.** - N'y a-t-il pas des campagnes de prévention pour les jeunes ?

**M. François Marc.** - Il en existe effectivement.

**M. Didier Marie.** - Les jeux en ligne sont interdits aux mineurs. Les recommandations prescrivent l'identification du joueur et de son âge. On parle de mettre en place une carte d'identité numérique. D'ores et déjà, le contrôle parental est censé protéger les mineurs.

**Mme Colette Mélot.** - N'existe-t-il pas des jeux en ligne gratuits ?

**M. François Marc.** - C'est de l'amorçage.

**Mme Colette Mélot.** - Comment sont-ils régulés ?

**M. Didier Marie.** - Les jeux gratuits ne tombent pas sous le coup de la réglementation. S'ils incitent à passer à un jeu payant, l'ARJEL peut intervenir. Sinon, en l'absence de gain, ils ne sauraient être prohibés.

*À l'issue de ce débat, la commission autorise, à l'unanimité, la publication du rapport d'information.*

**ANNEXES**



## ANNEXE 1 : LE SECTEUR DES JEUX EN FRANCE

### I. LES ÉTABLISSEMENTS DE JEUX

Au 1<sup>er</sup> janvier 2016, il y a 199 casinos ouverts et 2 cercles de jeux, 22 951 machines à sous et 1 034 tables de jeux installées.

Pour la saison 2013-2014, le produit brut des jeux était de 2,123 milliards d'euros, dont :

- les jeux de cercle : 146,3 millions d'euros (1,28 %) ;
- les jeux de contrepartie : 146,3 millions d'euros (6,89 %) ;
- les jeux électroniques : 49,6 millions d'euros (soit 2,34 %) ;
- les machines à sous : 1,9 milliard d'euros (soit 89,49 %).

37 609 personnes étaient interdites de jeux au 31 décembre 2015, dont 33 792 à titre volontaire.

### II. LES JEUX EN LIGNE

#### Les paris sportifs :

1,44 milliard d'euros de mises enregistrées en 2015 (+ 30 % par rapport à 2014) pour un produit brut des jeux de 270 millions d'euros pour l'ensemble des opérateurs.

#### Les paris hippiques :

1,016 milliard d'euros de mises enregistrées en 2015 (- 2 % par rapport à 2014 et niveau le plus bas depuis 2010) pour un produit brut des jeux de 254 millions d'euros.

#### Les jeux de cercle :

3,729 milliards d'euros de mises enregistrées en 2015 (- 14 % par rapport à 2014) pour un produit brut des jeux de 232 millions d'euros.

### Évolution par activité du nombre d'opérateurs et du nombre d'agrément en cours depuis 2010

	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Paris sportifs	15	16	9	9	11	11
Paris hippiques	8	9	8	8	8	8
Jeux de cercle	25	23	16	13	12	10
TOTAL	48	48	33	30	31	29
Opérateurs	35	35	22	18	17	16

Source : ministère de l'Intérieur et ARJEL



Décembre 2015

## ANNEXE 2 : ÉTUDE DE LÉGISLATION COMPARÉE

### Les établissements de jeux : forme juridique, création, exploitation

---

Allemagne - Espagne - Royaume-Uni - Suisse

---

*Cette note a été réalisée à la demande de  
Monsieur Jean BIZET,  
Président de la commission des Affaires européennes*

DIRECTION DE L'INITIATIVE PARLEMENTAIRE  
ET DES DÉLÉGATIONS



## AVERTISSEMENT

Les notes de Législation comparée se fondent sur une étude de la version en langue originale des documents de référence cités dans l'annexe.

Elles présentent de façon synthétique l'état du droit dans les pays européens dont la population est de taille comparable à celle de l'Hexagone ainsi que dans ceux où existe un dispositif législatif spécifique. Elles n'ont donc pas de portée statistique.



Ce document constitue un instrument de travail élaboré à la demande des sénateurs par la division de Législation comparée de la direction de l'Initiative parlementaire et des délégations. Il a un caractère informatif et ne contient aucune prise de position susceptible d'engager le Sénat.

## SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
NOTE DE SYNTHÈSE .....	43
MONOGRAPHIES PAR PAYS .....	55
ALLEMAGNE .....	57
ESPAGNE .....	63
ROYAUME-UNI (ANGLETERRE) .....	69
SUISSE .....	77
ANNEXE : DOCUMENTS UTILISÉS.....	85



---

## NOTE DE SYNTHÈSE

Cette note est consacrée aux procédures relatives à l'autorisation, la création et l'exploitation des établissements de jeux et de leurs équivalents dans quatre pays d'Europe : l'Allemagne, l'Espagne, le Royaume-Uni et la Suisse.

Elle ne traite pas :

- des loteries ;
- des paris sportifs ;
- des paris hippiques ;
- de la lutte contre le blanchiment de capitaux ;
- ou de la prévention de l'addiction au jeu.

Après avoir rappelé la situation en France et présenté les conclusions tirées de l'analyse des législations étrangères, cette note traite successivement, pour chacun de ces États :

- de la forme que doivent revêtir les titulaires d'autorisation de création et d'exploitation d'établissements de jeux ;
- du régime de l'attribution de ces autorisations ;
- et des règles éventuellement applicables en ce qui concerne la localisation des établissements.

### **A. LA SITUATION EN FRANCE**

On distinguera le régime des casinos de celui des cercles de jeux.

#### **1. Le régime des casinos**

En France, le régime de création des casinos relève du chapitre I<sup>er</sup> (Casinos) du titre II (Jeux de hasard, casinos, loteries) du livre III (Polices administratives spéciales) du code de la sécurité intérieure.

Aux termes de celui-ci, par dérogation au principe général d'interdiction des jeux d'argent posé aux articles L. 324-1 et L. 324-2 du même code, une « *autorisation temporaire d'ouvrir au public des locaux [...] où sont pratiqués certains jeux de hasard peut être accordée [...] aux casinos, sous*

*quelque nom que ces établissements soient désignés [...] ».* Cette possibilité est strictement limitée :

- à certaines villes, communes ou stations classées stations balnéaires, thermales, climatiques ou de tourisme ;

- et aux autres communes dans lesquelles un casino est régulièrement exploité.

L'autorisation est accordée par le ministre de l'Intérieur après enquête. Il est nécessaire d'obtenir au préalable l'avis conforme du conseil municipal et d'établir un cahier des charges approuvé par le ministre. Si celui-ci n'est pas observé, le ministre peut révoquer l'autorisation de sa propre initiative ou sur demande du conseil municipal de la commune concernée.

Les conditions attachées à l'autorisation sont déterminées par arrêté : durée, nature et fonctionnement des jeux autorisés, mesures de surveillance et de contrôle, conditions d'admission dans les salles, horaires d'ouverture, et enfin taux et mode de perception des prélèvements.

L'article 82 de la loi du 31 juillet 1920 portant fixation du budget général de l'exercice 1920 prévoit qu'« *aucun casino ouvrant des salles de jeux ne pourra être exploité à moins de 100 kilomètres de Paris* ».

## **2. Le régime des cercles de jeux**

Aux termes des articles 1<sup>er</sup> et 6 de l'instruction ministérielle du 15 juillet 1947 modifiée par l'arrêté du 18 décembre 2014 « *Les jeux de hasard ne peuvent être pratiqués dans les cercles constitués sous le régime de la loi du 1<sup>er</sup> juillet 1901 qu'en vertu d'une autorisation du ministre de l'Intérieur* ». Ces associations doivent poursuivre « *un but principal social, sportif, artistique, littéraire ou autre* » et « *justifier de l'aide réelle qu'[elles] y apport[ent]* ».

La Commission Supérieure des Jeux examine les demandes d'autorisation ou de renouvellement. Toute demande d'autorisation comporte notamment :

- la demande d'autorisation elle-même, qui précise les jeux demandés, les horaires d'ouverture, le nombre de tables de jeux et leur plan d'implantation ;

- la liste des membres du conseil d'administration ;

- les statuts de l'association ;

---

- le plan des locaux, certifié exact par le président du conseil d'administration et le directeur des jeux, comportant l'affectation précise de chaque pièce ;

- les copies de pièces justificatives de l'occupation de l'immeuble dans lequel le cercle est implanté (titre de propriété, bail, convention) ainsi que l'état civil complet, la profession et le domicile des propriétaires, copropriétaires ou des associés et actionnaires lorsqu'il s'agit d'une société avec laquelle l'association a conclu un bail de location de l'immeuble ;

- la liste des membres du comité des jeux, y compris le directeur des jeux, et leur état-civil complet ;

- la copie du contrat entre le conseil d'administration et le directeur des jeux précisant les avantages et obligations de chaque partie ;

- une notice *« comportant tous renseignements relatifs à l'importance et à l'aménagement des locaux, au but de l'association, à l'aide réelle apportée à la branche d'activité dont le cercle se réclame et tout élément de nature à établir que le jeu n'est pas le but exclusif ou principal de l'association »* ;

- l'avis motivé du service de police chargé du contrôle du cercle de jeux ;

- et l'avis du préfet ou du préfet de police, à Paris.

En vertu de l'article 2 du décret n° 2014-1540 du 18 décembre 2014 portant réglementation de la police des jeux dans les cercles, l'autorisation est accordée par un arrêté qui *« fixe le nombre et la nature des jeux autorisés, la durée de l'autorisation, les heures d'ouverture et de fermeture des salles de jeux »*. Elle *« confère aux membres du cercle le droit de pratiquer entre eux tous les jeux de hasard qu'elle définit »*.

Selon un rapport réalisé dans le cadre d'une mission de préfiguration de l'implantation de casinos à Paris assortie de la suppression des cercles de jeux, *« Les cercles de jeux, institués pour autoriser la pratique de jeux sans contrepartie dans un cadre restreint, ne remplissent plus aujourd'hui cette fonction, du fait notamment de l'intervention de banquiers. Ils permettent en réalité essentiellement de pallier l'interdiction opposée par le législateur à l'ouverture de casinos dans un rayon de 100 km autour de Paris »*<sup>1</sup>.

Ce document souligne également que le statut associatif des cercles de jeux<sup>2</sup> *« constitue non seulement une source de complexité pour les autorités de contrôle, mais également parfois un vecteur d'opacité »*.

---

<sup>1</sup> Propositions pour une nouvelle offre légale de jeux à Paris, mai 2015, p. 9.

<sup>2</sup> Propositions pour une nouvelle offre légale de jeux à Paris, mai 2015, p. 11.

## **B. OBSERVATIONS TIRÉES DES LÉGISLATIONS ÉTRANGÈRES**

On examinera successivement :

- la forme juridique des entités qui gèrent des établissements de jeux ;
- la procédure de délivrance des autorisations ;
- les conditions posées pour la délivrance de l'autorisation ;
- et la répartition territoriale des établissements.

### **1. La forme juridique des entités qui gèrent des établissements de jeux**

Il s'avère que si la quasi-totalité des établissements de jeux sont gérés par des sociétés commerciales, la dénomination qu'ils affichent est très variable selon les pays étudiés.

- **La quasi-totalité des établissements de jeux sont des sociétés commerciales**

Si la loi allemande n'évoque pas la forme juridique des entités gestionnaires d'établissements de jeux, on constate :

- que la loi espagnole et la loi autonome de Madrid font respectivement référence à des sociétés anonymes et à des « entreprises » ;
- qu'en Angleterre la loi précise que le titulaire d'une autorisation dans le domaine peut revêtir trois formes juridiques : la société (*company*), le « *partnership* » et l'association dépourvue de personnalité juridique (*unincorporated association*) ;
- et que la loi fédérale Suisse réserve la délivrance d'autorisations à des personnes morales de droit public ainsi que des sociétés anonymes et des sociétés coopératives de droit suisse.

- **Il existe une grande variété des types d'établissements de jeux**

Tout en observant l'absence de définition uniforme du concept de « casino » ou d' « établissement de jeux », on constate l'existence de :

- deux types d'établissements en Bade-Wurtemberg (casinos et salles de jeux) et en Suisse (« grands » et « petits » casinos) ;

- cinq types d'établissements dans la communauté de Madrid : casinos, établissements de jeux collectifs d'argent et de hasard, salles récréatives, salles de jeux, locaux de paris dans la communauté de Madrid ;

- et huit types en Angleterre, à savoir les casinos (régionaux, « grands », « petits » et ceux relevant encore de la loi de 1968), d'établissements de paris, de centres de loisirs familiaux ou encore de centres de jeux pour adultes. A ces établissements dédiés aux jeux s'ajoutent ceux pouvant proposer des jeux bien que telle ne soit pas leur vocation première, à l'instar des clubs ou encore des pubs.

## **2. La procédure de délivrance des autorisations**

Les quatre régimes étudiés reposant sur la délivrance d'autorisations, on examinera tout d'abord :

- l'entité qui les délivre ;
- le recours à une mise en concurrence ;
- la diversité des autorisations ;
- et l'existence de régimes dérogatoires.

### **• L'entité qui délivre les autorisations**

L'autorité compétente pour la délivrance des autorisations est :

- le Gouvernement du Bade-Wurtemberg dans cet État ;
- la Commission du Jeu au niveau national en Espagne et l'exécutif autonome à Madrid ;
- en Angleterre, les conseils de district, les conseils de comté, le conseil de Londres, le conseil des communes de la ville de Londres et le conseil des îles Scilly, lesquels reçoivent des consignes de la Commission des jeux ;
- enfin, en Suisse, l'exécutif de la fédération pour les autorisations générales, d'une part, et les autorités cantonales pour l'autorisation d'implantation locale, d'autre part.

### **• Recours à une mise en concurrence**

On recourt à une mise en concurrence :

- pour choisir les candidats susceptibles de concourir pour l'obtention d'une autorisation particulière (Espagne) ;

- pour délivrer les autorisations (communauté autonome de Madrid) ;

- pour départager les candidats qui remplissent les conditions réglementaires dont les autorités se sont assurées au terme d'une première phase de la procédure (Angleterre).

- **Diversité des autorisations**

Le nombre d'autorisations est de :

- une en Bade-Wurtemberg ;

- deux en Espagne, l'une générale prouvant l'aptitude à exercer dans le secteur de jeux, et l'autre, particulière, concernant un jeu, ainsi que deux en Suisse, la première fédérale, et la seconde cantonale ;

- trois en Angleterre, respectivement relatives à l'exploitation, au personnel et à l'utilisation des locaux pour les établissements dédiés aux jeux ;

- et deux autorisations supplémentaires en Angleterre pour les clubs dont le but premier n'est pas de proposer des jeux (autorisations relatives aux jeux de hasard et permis de machines) et pour les pubs (autorisations relatives aux machines).

- **Existence de régimes dérogatoires**

Des régimes dérogatoires, allégés, sont prévus :

- pour les activités de jeu occasionnelles en Espagne, par la délivrance d'une autorisation de la Commission nationale du Jeu, qui peut limiter la valeur des lots ;

- pour les petits opérateurs (moins de trois personnes) qui sont dispensés d'autorisation personnelle (Angleterre) ;

- et pour toute personne qui souhaite organiser des « jeux de petite envergure », à savoir les « petites loteries » les « paris sportifs locaux » et les « petits tournois de poker » en Suisse.

### **3. Les conditions posées pour la délivrance de l'autorisation**

On verra successivement :

- les conditions relatives au demandeur de l'autorisation ;

- le contenu des demandes d'autorisation ou des candidatures ;

- les critères d'appréciation des demandes d'autorisation ;

---

- et le contenu de l'autorisation elle-même.

- **Conditions relatives au demandeur de l'autorisation**

Les conditions que doit remplir le demandeur de l'autorisation tiennent à :

- la garantie de la protection de la jeunesse, de l'interdiction des jeux en ligne, de la limitation de la publicité, des mesures sociales et des informations sur le risque de dépendance (salles de jeux, Bade-Wurtemberg), et des conditions voisines relatives à la protection des enfants et des autres personnes vulnérables (Angleterre) ;

- la fiabilité de l'organisateur ou de l'exploitant (salles de jeux, Bade-Wurtemberg) analogue à l'assurance que le jeu est réalisé de manière juste et ouverte (*id.*) ;

- la participation de l'exploitant à la mise en œuvre du fichier des personnes interdites de jeu (salles de jeux, Bade-Wurtemberg) ;

- l'exclusion des joueurs interdits (salles de jeux, *id.*) ;

- et la prévention du jeu à l'origine de crimes ou de désordre (Angleterre).

- **Le contenu des demandes d'autorisation ou des candidatures**

Les demandes d'autorisation doivent contenir des informations financières telles que :

- la présentation des participations directes et indirectes ainsi que la répartition du capital et des voix dans la société candidate ainsi que la présentation des entreprises qui lui sont liées (casinos, Bade-Wurtemberg) ;

- et la présentation de la rentabilité compte tenu des redevances, (casinos, *id.*).

Ces demandes doivent aussi attester des mesures de prévention telles que :

- le programme de mesures sociales, y compris les mesures visant à s'assurer de l'exclusion des mineurs et des joueurs interdits (casinos, *id.*) ;

- la déclaration de prise en charge des coûts résultant du contrôle des mesures de sécurité, des mesures sociales et de la rentabilité (casinos, *id.*) ;

- la déclaration de paiement des redevances (casinos, *id.*) ;

- et la preuve de l'existence des garanties financières nécessaires (casinos, *id.*).

En matière de sécurité, les demandes doivent contenir des éléments tels que :

- l'engagement de ne pas organiser des jeux non autorisés (casinos, Bade-Wurtemberg) ;
- l'exposé des mesures visant à garantir la sécurité et l'ordre publics ainsi que les autres intérêts publics, notamment la sécurité informatique et des données personnelles (casinos, *id.*) ;
- la mention des condamnations dont le candidat a fait l'objet, que celles-ci aient ou non un lien avec son activité (Angleterre) ;
- les mesures contre le blanchiment d'argent (casinos, Bade-Wurtemberg) ;
- la présentation de l'origine licite des moyens utilisés pour organiser le casino (casinos, *id.*) ;
- les mesures prises pour assurer la transparence et la surveillance (casinos, *id.*) ;
- des informations sur la fiabilité et la capacité du demandeur et du directeur du casino (casinos, *id.*) ;
- le plan des bâtiments et des salles (casinos, *id.*) ;
- les mesures prises en matière de publicité (casinos, *id.*) ;
- et les mesures concernant l'organisation des jeux (casinos, *id.*).

- **Les critères d'appréciation des demandes d'autorisation**

Parmi les critères de sélection des offres figurent ceux de nature financière et économique :

- l'intérêt socio-économique, la création d'emplois et l'intérêt touristique du projet ainsi que l'existence d'une offre de loisir complémentaire (pour tous les établissements, communauté autonome de Madrid) ;
- la création d'emploi (*sic*) et les moyens proposés pour favoriser sa stabilité et sa qualité (*id.*) ;
- l'existence d'une capacité financière durable du casino (Bade-Wurtemberg) ;
- la garantie d'une rentabilité économique du casino (Bade-Wurtemberg, Suisse) ;
- la situation financière et les ressources du candidat (Angleterre) ;
- l'existence de moyens financiers propres suffisants, une bonne réputation et la garantie d'une activité commerciale irréprochable (Suisse) ;

- 
- la preuve de l'origine licite des fonds à disposition (*id.*) ;
  - l'indépendance de la gestion vis-à-vis des tiers ainsi que la surveillance de la maison de jeux (*id.*) ;
  - et les mesures destinées à permettre la taxation correcte de la maison de jeux (*id.*).

Sont aussi examinés des critères relatifs aux capacités organisationnelles du candidat :

- la compétence technique des demandeurs et le programme d'investissement à réaliser (pour tous les établissements, communauté autonome de Madrid) ;
- la capacité à organiser les jeux en respectant les objectifs généraux d'accroissement de la fiabilité et de la performance du casino (Bade-Wurtemberg) ;
- l'aptitude à organiser les jeux en fonction de l'objectif de transparence et de sécurité du casino (*id.*) ;
- l'assurance que le jeu est réalisé de manière juste et ouverte (*id.*) ;
- la capacité du candidat à mettre en œuvre les activités autorisées (*id.*) ;
- la capacité de toute machine de jeux et de tout autre équipement à être utilisé en lien avec les activités autorisées (*id.*) ;
- l'intégrité du candidat, sa compétence à exercer les activités autorisées de façon cohérente conformément aux objectifs définis (*id.*).

Des éléments tenant à la sécurité publique sont aussi pris en considération :

- le respect de la sécurité et de l'ordre publics pour les casinos (Bade-Wurtemberg) ;
- l'assurance que le titulaire a le pouvoir d'information, d'action et de contrôle le plus étendu (pour les casinos, *id.*) ;
- la protection des enfants et des personnes vulnérables (Angleterre) ;
- la protection des joueurs dans les casinos (Bade-Wurtemberg) ;
- la prévention du jeu à l'origine de crimes ou de désordre, associé à ceux-ci ou utilisé pour les favoriser (Angleterre) ;
- l'existence d'un programme de mesures de sécurité et d'un programme de mesures sociales (Suisse).

La prise en compte de l'avis des municipalités est formalisée aussi bien :

- dans la communauté autonome de Madrid où le conseil municipal de la commune d'installation établit un rapport sur le projet ;
- que dans le canton de Vaux où l'autorité cantonale recueille l'avis des autorités de la commune concernée.

- **Le contenu de l'autorisation**

Le contenu de l'autorisation d'exploitation précise :

- la mention de l'organisateur, de l'intermédiaire ou de l'exploitant d'une salle de jeux, y compris les tiers (pour tous les établissements, Bade-Wurtemberg) ;
- le type de jeu de hasard organisé (*id.*) ;
- les modalités de la distribution (*id.*) ;
- la localisation (*id.*) ;
- le plan de jeu en cas d'organisation de loteries (*id.*) ;
- et, en cas de recours à un intermédiaire, l'organisateur réel du jeu de hasard (*id.*).

#### **4. La répartition territoriale des établissements**

La répartition territoriale des établissements résulte de :

- la limitation pure et simple de leur nombre ;
- et de la fixation de leur distribution géographique.

- **Limitation pure et simple du nombre d'établissements**

Une telle modalité existe :

- en Bade-Wurtemberg, où la loi permet l'ouverture d'un casino à Baden-Baden, à Constance et à Stuttgart, le gouvernement du *Land* pouvant, le cas échéant, en ouvrir d'autres sous réserve de l'accord du Parlement du *Land* ;
- et en Angleterre, où elle limite le nombre d'autorisations à une concernant les casinos régionaux, huit pour les grands casinos et huit s'agissant des petits casinos.

- **Fixation de la distribution géographique des établissements**

Si la fixation du nombre et de la distribution géographique des casinos résulte, à Madrid, de la planification établie par cette communauté autonome, en Suisse les maisons de jeux doivent « *autant que possible, être réparties de façon équilibrée entre les régions intéressées* ». Il s'ensuit que la délivrance d'une autorisation d'implantation n'est possible que si, d'une part, le requérant établit, dans un rapport, l'utilité économique de la maison de jeux pour la région d'implantation, et si, d'autre part, le canton et la commune d'implantation y sont favorables.

La loi fédérale suisse prévoit que pour délivrer les autorisations d'exploitation, la fédération « *prend en compte les réalités régionales* » et la distribution géographique des casinos.

La loi de Bade-Wurtemberg interdit l'installation des salles de jeux à moins de 500 mètres à vol d'oiseau, porte à porte, tant les établissements de jeux les uns par rapport aux autres que de ces établissements par rapport aux lieux accueillant des enfants ou des jeunes.



**MONOGRAPHIES PAR PAYS**



---

## ALLEMAGNE

L'article 30 de la Loi fondamentale allemande (*Grundgesetz - GG*) répartit les compétences entre la Fédération et les *Länder* : toute matière qui n'est pas expressément inscrite dans cet article relève des États fédérés. Tel est le cas des jeux de hasard (*Glücksspiel*).

Le régime applicable aux établissements de jeux résulte d'un traité, composé de deux articles, conclu entre les *Länder* (*Staatsvertrag*) du 15 décembre 2011, entré en vigueur le 1<sup>er</sup> juillet 2012<sup>1</sup>. Si le champ d'application de ce traité est bien celui des jeux de hasard, quelques-unes de ses dispositions font cependant référence aux casinos (*Spielbank*), aux salles de jeux (*Spielhalle*), aux courses hippiques et aux paris.

Les *Länder* ont, de surcroît, adopté des lois relatives aux jeux pour l'application de ce traité, tout comme parfois des lois spécifiques relatives à d'autres types de jeux. Tel est le cas du *Land* de Bade-Wurtemberg, retenu ici à titre d'exemple, qui a adopté le 15 novembre 2012 une loi unique sur tous les types de jeux.

Une autorité de surveillance (*Glücksspielaufsicht*) existe au niveau de chaque *Land*. Elle a pour mission de s'assurer du respect des obligations découlant du traité, notamment en ce qui concerne l'interdiction de la publicité et la prohibition de certains jeux.

### **1. La forme juridique que revêtent les titulaires d'établissements de jeux**

Les jeux de hasard publics (*öffentliches Glücksspiel*) ne peuvent être organisés qu'avec l'autorisation de l'autorité compétente du *Land* concerné (article 1 § 4 du traité entre les *Länder*). Un jeu de hasard est « public » lorsqu'existe une possibilité de participation d'un groupe de personnes important et non fermé, ou lorsqu'il s'agit de jeux de hasard organisés de façon habituelle dans des associations ou dans toute autre société fermée (*geschlossene Gesellschaft*) (article 1 § 3 *id.*).

Aux termes de l'article 1 § 10 du traité entre les *Länder*, ces derniers doivent assurer une offre de jeux de hasard suffisante (*Sicherstellung eines ausreichenden Glücksspielangebotes*). Dans l'exercice de cette mission, ils sont assistés par des experts dotés de compétences dans ce domaine. Ils peuvent remplir cette obligation par eux-mêmes, recourir à un organisme public géré

---

<sup>1</sup> Il remplace un précédent traité entre les *Länder* relatif aux jeux, de 2007.

en commun par tous les *Länder* signataires du traité, faire appel à une personne juridique de droit public, ou s'en remettre à une ou plusieurs sociétés de droit privé dans lesquelles participent, directement ou indirectement, de façon prépondérante des personnes morales de droit public.

Si un *Land* délègue cette compétence dans le cadre d'une concession, le concessionnaire peut être une personne morale de droit privé, telle une société.

## 2. Régime d'attribution des autorisations

On distinguera :

- le régime institué par le traité entre les *Länder* ;
- et les dispositions de la loi du *Land* de Bade-Wurtemberg.

### *a) Le régime de délivrance des autorisations prévu par le traité entre les Länder*

Les jeux de hasard publics ne peuvent être organisés qu'avec l'autorisation de l'autorité compétente du *Land* (article 1 § 4). Cette autorisation ne saurait être accordée si elle est en contradiction avec les objectifs définis par l'article 1 § 1 du traité : prévention et lutte contre la dépendance, bon fonctionnement des jeux, prévention des jeux illégaux ou encore protection de la jeunesse et des joueurs.

Nul n'a, par conséquent, aucun droit à obtenir cette autorisation.

L'autorité compétente du *Land* concerné accorde l'autorisation pour tout ou partie de son territoire, pour une durée limitée. Révocable, l'autorisation peut être accompagnée, même ultérieurement, de dispositions accessoires (*Nebenbestimmung*). Elle n'est ni transférable, ni cessible (article 1 § 9).

### *b) Les dispositions de la loi sur les jeux du Land de Bade-Wurtemberg*

La loi du 15 novembre 2012 sur les jeux du *Land* de Bade-Wurtemberg dispose que l'organisation de jeux de hasard publics tout comme l'exploitation de casinos et de salles de jeux nécessitent l'autorisation prévue à l'article 1 § 4 du traité entre les *Länder*.

Les autorisations sont délivrées par écrit. Outre les conditions prévues à l'article 1 § 9 du même traité, doivent notamment être spécifiés :

- l'organisateur, l'intermédiaire ou l'exploitant d'une salle de jeux, y compris les tiers ;

- 
- le jeu de hasard qui sera organisé ;
  - les modalités de la commercialisation (*die Form des Vertriebs oder der Vermittlung*) ;
  - le lieu ou le périmètre, comme le point de départ ou la durée ;
  - le plan de jeu en cas d'organisation de loteries ;
  - et, en cas de recours à un intermédiaire, l'organisateur réel du jeu de hasard.

- **Les dispositions relatives aux casinos**

Aux termes de l'article 28 de la loi du Bade-Wurtemberg, l'autorisation dans les villes de Baden-Baden, Constance et Stuttgart passe par une procédure de marché public, faisant l'objet d'une publication dans l'équivalent du *Journal officiel* du Bade-Wurtemberg et dans le *Journal officiel de l'Union européenne*. Un délai raisonnable est laissé aux candidats pour présenter une offre écrite, laquelle contient les informations et documents nécessaires, en allemand, relatifs :

- à la fiabilité et la capacité du demandeur et du directeur du casino ;
- aux participations directes et indirectes ainsi qu'à la répartition du capital et des voix dans la société candidate ;
- au plan des bâtiments et des salles ;
- aux mesures d'ordre et de sécurité des casinos ;
- aux mesures prises pour assurer la transparence et la surveillance du casino ;
- aux mesures contre le blanchiment d'argent ;
- aux mesures sociales, y compris l'interdiction d'accès des personnes interdites et des mineurs ;
- à la rentabilité ;
- à l'origine licite des moyens utilisés pour organiser le casino ;
- au paiement des redevances ;
- aux mesures de publicité ;
- aux mesures et règles de jeux ;
- et à la preuve de l'existence des garanties financières nécessaires.

Elle comprend en outre :

- une déclaration de prise en charge des coûts résultant de la surveillance des mesures sociales, de sécurité et de rentabilité ;
- une déclaration sur l'honneur aux termes de laquelle le demandeur ne va pas organiser un jeu interdit ;
- et une déclaration en vertu de laquelle les documents sont complets.

L'autorité compétente peut demander des informations complémentaires et contacter les autorités de sécurité pour obtenir d'autres renseignements. Toute modification ultérieure doit lui être communiquée.

Le choix se porte sur le candidat le plus apte à atteindre les objectifs déterminés au 1 de la loi, en particulier celui qui s'avère le mieux placé pour :

- garantir le respect de la sécurité et de l'ordre publics ;
- permettre l'exercice du pouvoir d'information, d'action et de contrôle le plus étendu ;
- démontrer une capacité financière durable ;
- garantir la rentabilité économique du casino ;
- assurer la protection des joueurs ;
- et mettre en œuvre, dans l'organisation, les objectifs listés à l'article 1.

Si aucun candidat n'est approprié, l'autorisation peut exceptionnellement être accordée pour un lieu précis (une seule ville) en tenant compte des conditions nécessaires à son obtention. La validité des autorisations est limitée à une durée maximale de quinze ans. Aucune prolongation n'est possible. Elle prend fin si le casino n'ouvre pas dans les deux ans suivant la délivrance, sauf si l'autorisation en dispose explicitement autrement. Elle s'éteint également si le fonctionnement s'arrête sans autorisation de l'autorité compétente.

Il existe actuellement trois casinos dans le *Land* de Bade-Wurtemberg (Baden-Baden, Constance et Stuttgart), leur exploitation a été accordée à la société *Baden-Württembergische Spielbanken GmbH & Co. KG*<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Site internet du casino de Baden-Baden, « Le casino et son histoire ».

---

- **Les dispositions relatives aux salles de jeux**

L'article 41 de la même loi prévoit qu'une autorisation est nécessaire pour faire fonctionner une salle de jeux, laquelle ne peut être accordée que pour une durée maximale de quinze ans. L'autorisation ne saurait être délivrée lorsque le demandeur ne respecte pas les conditions posées en matière de :

- garantie de la protection de la jeunesse, d'interdiction des jeux en ligne, de limitation de la publicité, de mesures sociales et d'informations sur le risque de dépendance ;

- fiabilité de l'organisateur ou de l'exploitant ;

- participation de l'exploitant à la mise en œuvre du fichier des personnes interdites de jeu ;

- ou lorsqu'il ne peut assurer que les joueurs interdits sont exclus des locaux.

L'autorité compétente doit obtenir l'approbation de l'autorité de surveillance des jeux de hasard pour les mesures sociales. Elle peut retirer sa décision *a posteriori* si de nouveaux faits apparaissent qui auraient justifié un refus, ou si l'exploitant ne respecte pas les obligations qui lui sont imposées par la loi ou l'autorisation de façon grave ou répétée.

### **3. Répartition géographique**

Le traité entre les *Länder* ne fait pas référence à une répartition territoriale des établissements de jeux.

La loi sur les jeux du *Land* de Bade-Wurtemberg, quant à elle, dispose qu'un casino ne peut être exploité, sous réserve d'une autorisation, que dans les villes de Baden-Baden, Constance et Stuttgart. La décision d'autoriser d'autres casinos tout comme des succursales des casinos existants revient au gouvernement du *Land*, sous réserve de l'approbation du Parlement de Stuttgart.

Les salles de jeux doivent être distantes d'au moins 500 mètres à vol d'oiseau porte à porte (500 m *Luftlinie*) :

- aussi bien les unes par rapport aux autres ;

- que par rapport aux lieux accueillant des enfants ou des jeunes.



---

## ESPAGNE

Le régime applicable résulte, en Espagne :

- au niveau national, de la loi n° 13 du 27 mai 2011 qui régit les jeux ;
- et de lois propres aux autonomies telles que la loi n° 6 du 3 juillet 2001 relative aux jeux dans la communauté de Madrid que l'on prendra pour exemple.

### **A. LA LÉGISLATION NATIONALE RÉSULTANT DE LA LOI N° 13 DU 27 MAI 2011 SUR LE JEU**

#### **1. La forme juridique des exploitants d'établissements de jeux**

L'article 13 de la loi n° 13 du 27 mai 2011 sur le jeu dispose que pourront seules participer à la procédure de mise en concurrence pour la délivrance des autorisations générales (*licencias generales*) d'exploitation et de commercialisation de jeux dépourvus de caractère occasionnel « *les personnes morales revêtant la forme de société anonyme, dont l'unique objet social est l'organisation, la commercialisation et l'exploitation de jeux qui se constituent à cet effet en tant qu'opérateurs de jeux et de paris* ». Ces personnes doivent prouver leurs compétences techniques, économiques et financières.

La recherche n'a pas permis de mettre en évidence l'existence de structures analogues aux « cercles de jeux » qui existent en France.

#### **2. Régime d'attribution des autorisations**

L'exercice d'activités de jeu est soumis à l'obtention d'une autorisation générale, d'une part, et d'une autorisation particulière (*licencias singulares*), d'autre part, délivrées en Espagne. Les unes et les autres sont incessibles et ne peuvent être utilisés par des tiers (article 9, loi n° 13 du 27 mai 2011 précitée).

---

- **Autorisations générales**

Les autorisations générales (*licencias generales*) doivent être obtenues pour organiser des jeux non occasionnels de pari, de tirage au sort<sup>1</sup> (*rifas*) concours et autres jeux (par exemple poker, roulette, autres jeux de hasard n'appartenant pas aux catégories précitées). Ces autorisations sont attribuées par la Commission nationale du Jeu<sup>2</sup> (*Comisión Nacional del Juego*), dans le cadre d'une procédure qui respecte les principes de publicité, de concurrence, d'égalité, de transparence, d'objectivité et d'absence de discrimination (article 10, *id.*).

Lors du lancement de la procédure d'appel d'offres pour la délivrance des autorisations, la Commission nationale du Jeu peut limiter le nombre des opérateurs pour des motifs de protection de l'intérêt public, de protection des mineurs et de prévention des phénomènes d'addiction au jeu.

À l'occasion de cette procédure, la Commission du Jeu peut fixer des conditions relatives à l'expérience et à la solvabilité des candidats ainsi qu'aux moyens mis en œuvre pour l'exploitation de l'autorisation.

L'acte par lequel est délivrée l'autorisation précise notamment :

- le nom, la durée et le capital social du bénéficiaire ;
- les membres du conseil d'administration, dirigeants, gérants ou fondés de pouvoir (*apoderados*) ;
- la nature, les modalités et les types d'activités soumis à la licence et les éléments sur lesquels ils sont fondés ;
- le territoire sur lequel l'activité peut être mise en œuvre ;
- la nature des prix susceptibles d'être accordés par jeu ou pari, dans les limites fixées lors de la mise en œuvre de la procédure de délivrance des autorisations ;
- les systèmes, équipements, applications et instruments techniques qui seront employés pour l'exercice de l'activité ;
- le recours à la publicité, au parrainage ou à la promotion ;
- les mécanismes de prévention de la fraude et du blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme ;
- le délai de validité, la possibilité de prorogation et les motifs de déchéance de la licence ;

---

<sup>1</sup> Qui consistent en l'attribution de divers prix non monétaires à des personnes qui ont acheté des billets à cette fin, ce en quoi ils se distinguent des « loteries », dont le prix est une somme en numéraire.

<sup>2</sup> Le président et les membres de cette commission sont nommés sur proposition du ministère de l'Économie et des Finances (article 19, *id.*).

---

- et les moyens mis en œuvre pour éviter, compte tenu de la nature du jeu, l'intervention de personnes faisant l'objet d'une interdiction, notamment du fait de l'âge.

La durée de validité de ces autorisations est de dix ans renouvelables d'autant.

- **Autorisations particulières**

L'exploitation de chaque jeu mentionné dans une autorisation « générale » nécessite l'obtention d'une autorisation particulière qui répond aux conditions posées par la réglementation instituée par la Commission nationale des Jeux pour chaque type de jeu.

La délivrance des autorisations particulières est soumise au respect d'obligations relatives aux principes de transparence, d'objectivité et de non-discrimination, lesquelles sont proportionnées aux objectifs de protection de la santé publique, des mineurs et des personnes dépendantes, de prévention de la fraude, du blanchiment de capitaux et du financement du terrorisme (article 11, *id.*).

Leur validité est comprise entre un et cinq ans, renouvelables pour la même période.

Au cours de l'année 2014, 201 licences particulières ont été en vigueur à savoir :

- 92 pour les casinos ;
- 50 pour les paris ;
- 27 pour le poker ;
- 24 pour le bingo ;
- et 9 pour les concours<sup>1</sup>.

- **Autorisations occasionnelles**

La loi prévoit enfin que pour réaliser une activité de jeu occasionnelle, il est nécessaire d'obtenir de la Commission nationale du Jeu - qui peut limiter la valeur des lots - une autorisation dans des conditions fixées par voie réglementaire.

---

<sup>1</sup> Ministerio de Hacienda y Administraciones públicas, Dirección General de Ordenación del Juego en 2014, *Memoria anual 2014*, p. 11.

## **B. LA LÉGISLATION AUTONOMIQUE : EXEMPLE DE LA LOI N° 6 DU 3 JUILLET 2001 DE LA COMMUNAUTÉ DE MADRID**

En vertu de l'article 26.1.29 du statut d'autonomie qui lui est applicable, la communauté de Madrid exerce la plénitude de la fonction législative en matière de casinos, de jeux et de paris à l'exclusion des paris mutuels, sportif et de bienfaisance (*apuestas mutuas, deportivo-benéficas*).

### **1. Forme juridique des titulaires exploitants d'établissements de jeux**

Aux termes de la loi n° 6 du 3 juillet 2001 de la communauté de Madrid, seules des entreprises (*empresas*) sont susceptibles d'être titulaires d'autorisations concernant les jeux et paris (article 19).

Les différents types d'établissements de jeux (*establecimientos de juego*) auxquels fait référence la loi de la communauté de Madrid sont :

- les casinos (*casinos de juego*) ;
- les établissements de jeux collectifs d'argent et de hasard ;
- les salles récréatives (*salones recreativos*) ;
- les salles de jeux (*salones de juego*) ;
- les locaux de paris (*locales de apuestas*) (article 7).

Les casinos sont les établissements dans lesquels il est possible de jouer à la roulette française, à la roulette américaine, à la « boule » au « Black Jack », au « Trente et quarante », au « *Punto y banca* », au « Baccarat », au « Baccarat à deux tableaux » (*Baccarat a dos paños*), aux dés, au poker, aux « machines de hasard » (*máquinas de azar*) et à ceux qui sont autorisés par voie de règlement.

Les établissements de jeux collectifs d'argent et de hasard sont des établissements où est autorisée la pratique des jeux collectifs d'argent et de hasard, au moyen de supports homologués vendus dans la salle où se déroule le jeu, où l'on peut installer des machines de jeux dont le prix est programmé, et ceux figurant au « catalogue » (voir *infra*) établi par la communauté, à l'exception de ceux réservés aux casinos.

Les salles de jeux sont des établissements destinés à l'exploitation de machines de jeux dont le prix est programmé et de machines de jeux et d'activités de pur amusement (*máquinas de puro entretenimiento*).

Les salles récréatives sont destinées à l'exploitation de machines de jeux récréatives et d'activités de pur amusement (*entretenimiento*).

---

Enfin les locaux de paris sont ceux où se déroule une activité où l'on risque un montant déterminé sur les résultats d'un événement sportif ou d'une autre nature dont le dénouement est incertain.

## **2. Régime d'attribution des autorisations**

Aux termes de la loi n° 6 du 3 juillet 2001, la communauté de Madrid exerce différentes compétences en matière de jeux, parmi lesquelles :

- l'approbation d'un « catalogue » des jeux et paris licites ;
- la planification des jeux et des paris qui se déroulent sur son territoire ;
- l'autorisation de l'installation de casinos ;
- et la délivrance des autorisations nécessaires pour gérer et exploiter les activités liées aux jeux et aux paris (articles 1 et 2).

La législation de l'État espagnol revêt un caractère supplétif pour toutes les matières que ne traite pas la loi autonome (article 1<sup>er</sup>-4).

## **3. Répartition géographique**

Le Gouvernement de la communauté de Madrid fixe le nombre et la distribution géographique des casinos en fonction de la planification qu'il détermine et délivre des autorisations au terme d'une procédure de concours qui repose sur les critères suivants :

- la compétence technique des demandeurs et le programme d'investissement à réaliser ;
- l'intérêt socio-économique, la création d'emplois et l'intérêt touristique du projet ;
- le rapport du conseil municipal de la commune d'installation ;
- l'offre de loisir complémentaire ;
- le contrat que propose le demandeur ;
- et la création d'emplois (*sic*) et les moyens proposés pour favoriser sa stabilité et sa qualité (article 8).



---

## ROYAUME-UNI (ANGLETERRE)

Le régime applicable aux établissements de jeux au Royaume-Uni résulte de la loi de 2005 sur le jeu.

La Commission des jeux (*gambling commission*) est l'instance de régulation de ce secteur. Il s'agit d'un organisme public non ministériel (*non-departmental public body*) financé par le ministère de la Culture, des Médias et du Sport (*Department for Culture, Media and Sport*).

Les autorités compétentes en matière d'autorisation (*licensing authorities*) sont, en Angleterre, les conseils de district, les conseils de comté, le conseil de Londres, le conseil des communes de la ville de Londres et le conseil des îles Scilly. Ces autorités reçoivent des consignes de la Commission des jeux.

### 1. La forme juridique des exploitants d'établissements de jeux

La recherche n'a pas permis de mettre en évidence une forme juridique particulière requise des titulaires d'autorisations de jeu.

L'article 69 de la loi précitée précise toutefois que la demande d'autorisation ne peut être déposée ni par un enfant, ni par un(e) adolescent(e) (*a child or young person*), ni par un groupe incluant un enfant ou un(e) adolescent(e).

Quant à l'article 80 du même texte, il fait, de façon indirecte, référence à trois formes juridiques que peut revêtir le titulaire d'une autorisation d'exercer une activité dans le domaine des jeux : la société (*company*), le « *partnership* »<sup>1</sup> ou encore de l'association dépourvue de personnalité juridique (*unincorporated association*).

Les établissements de jeux peuvent, notamment, revêtir la forme de casinos, d'établissements de paris, de centres de loisirs familiaux ou encore de centres de jeux pour adultes<sup>2</sup>.

Aux termes de la loi de 2005, les casinos sont définis pour la première fois en droit anglais<sup>3</sup> comme des lieux donnant à des personnes

---

<sup>1</sup> En vertu d'un tel accord, plusieurs personnes réalisent une activité commerciale (*business*) en commun sous la forme juridique d'une association, d'une société ou d'une société de personnes dépourvue de la personnalité morale. Voir LB Curzon, *Dictionary of law*, Londres, Financial Times éd., 1998, p. 273 et le *Dictionnaire économique et juridique*, Navarre éd., 1989, p. 537.

<sup>2</sup> Loi sur les jeux de 2005, note explicative, p. 425.

<sup>3</sup> Loi de 2005 sur les jeux, note explicative, p. 405.

l'occasion de participer à un ou plusieurs jeux de casinos. Le ministre a la possibilité d'inclure, ou non, réglementairement, une activité spécifique dans le champ des jeux de casinos. Ces établissements sont classés en trois catégories, en fonction de leur taille et des équipements qu'ils fournissent :

- casino régional (*regional casino*) ;
- grand casino (*large casino*) ;
- ou petit casino (*small casino*).

Une quatrième catégorie regroupe les casinos relevant de la loi de 1968 dont la taille est trop petite pour nécessiter une autorisation.

## **2. Régime d'attribution des autorisations**

### *a) Les autorisations prévues pour les établissements de jeux*

La législation britannique prévoit trois types d'autorisations :

- d'exploitation (*operating licence*) ;
- personnelle (*personal licence*), en vertu de laquelle une personne peut remplir une fonction de gestion ou une fonction opérationnelle liée à la fourniture d'équipements de jeux ou à une personne fournissant de tels équipements (article 80) ;
- d'établissement (*premises licence*), permettant l'utilisation de locaux pour accueillir des jeux.

Le premier article de la loi sur les jeux de 2005 détermine trois objectifs en matière d'autorisation :

- la prévention du jeu comme source de crime ou de désordre, qu'il leur soit associé ou qu'il soit utilisé pour les favoriser ;
- l'assurance que le jeu est réalisé de manière juste et ouverte ;
- et la protection des enfants et des autres personnes vulnérables.

Aux termes de l'article 65 de la même loi, une autorisation d'exploitation permet au titulaire :

- d'exploiter un casino ;
- d'offrir un équipement (*facility*) de bingo ;
- d'offrir un équipement de pari autre que des paris mutuels ;
- d'offrir un service de paris mutuels ;
- d'agir en tant qu'intermédiaire dans les paris ;

- 
- de mettre à disposition des machines de jeux utilisables dans un centre de jeux pour adultes ;
  - de mettre à disposition des machines de jeux utilisables dans un centre de loisirs familial ;
  - de fabriquer, fournir, installer, adapter, entretenir ou réparer tout ou partie d'une machine de jeux ;
  - de fabriquer, fournir, installer ou adapter un ou des logiciel(s) de jeux ;
  - ou d'organiser une loterie.

Les demandes d'autorisation d'exploitation sont déposées auprès de la Commission des jeux, accompagnées d'un dossier qui :

- précise les activités couvertes par l'autorisation ;
- indique l'adresse, au Royaume-Uni, où des documents pourront être remis au candidat en application de la loi ;
- est constitué conformément aux modalités fixées par la Commission ;
- indique si le candidat a été condamné pour une infraction susceptible d'influer sur son activité (*relevant offense*) ;
- précise si le candidat a été condamné pour toute autre infraction ;
- est complété par toute autre information ou document demandé par la commission ;
- enfin est accompagné du paiement requis.

L'autorisation d'exploitation précise (article 66) :

- le nom du titulaire auquel elle est délivrée ;
- sa durée de validité ;
- et toute condition posée par la Commission des jeux en ce qui concerne, notamment, la nature des jeux, les modalités de leur organisation et les conditions dans lesquelles le titulaire de l'autorisation exerce cette activité ou toute autre condition (articles 75 et 77).

La Commission des jeux, lorsqu'elle statue sur une demande d'autorisation, doit se référer à divers principes généraux, parmi lesquels :

- le respect des objectifs visés à l'article premier de la loi (voir *supra*) ;

- l'opinion qu'elle se forme de la capacité du candidat à mettre en œuvre les activités autorisées ;

- la capacité de toute machine de jeux et de tout autre équipement à être utilisé en lien avec les activités autorisées (article 70).

Pour forger son opinion relative à la capacité du demandeur à exercer les activités autorisées, la Commission tient notamment compte de :

- l'intégrité du candidat, de sa compétence à exercer les activités autorisées de façon cohérente conformément aux objectifs définis ;

- ainsi que de la situation financière et des autres caractéristiques du candidat, telles que les ressources susceptibles d'être utilisées dans l'exercice des activités autorisées.

La Commission se fonde notamment, pour apprécier ces éléments, sur des auditions, les références qui lui sont communiquées par le candidat et les éléments qui lui sont adressés par des tiers.

La Commission peut faire droit à tout ou partie de la demande. En cas de rejet, elle en indique les raisons (article 74).

L'accord de la Commission ne concerne pas uniquement le demandeur, mais aussi les personnes qui lui sont liées, notamment celles susceptibles d'exercer une fonction en lien avec ou ayant un intérêt dans les activités de jeux<sup>1</sup>.

S'agissant des autorisations d'établissement des casinos, lorsque le nombre de demandes est supérieur au nombre d'autorisations à accorder, un processus en deux étapes se déroule. D'une part, l'autorité compétente procède à un examen réglementaire de toutes les candidatures afin de s'assurer qu'elles satisfont toutes les conditions posées par la réglementation. D'autre part, pour les demandeurs ayant passé le cap de cet examen, lorsque leur nombre est supérieur au nombre d'autorisations à octroyer, une mise en concurrence est organisée pour choisir l'offre d'où résultera le meilleur bénéfice au niveau local.

Une même autorisation ne peut être valable à la fois pour les jeux physiques et les jeux en ligne.

L'autorisation d'établissement d'un casino précise si le détenteur peut utiliser les locaux pour mettre à disposition un nombre de jeux de hasard autres que ceux de casino.

Elle doit également indiquer si les locaux peuvent être utilisés pour le bingo, les paris ou ces deux activités.

---

<sup>1</sup> Loi sur les jeux de 2005, note explicative, p. 427.

---

Enfin, l'article 129 de la loi de 2005 prévoit des exemptions pour les petits opérateurs (*small-scale operators*), qui ne sont dès lors pas soumis à l'obligation de détenir une autorisation personnelle. Pour relever de cette procédure, l'opérateur doit<sup>1</sup> :

- compter au plus trois personnes dans des postes de management adéquats ;
- et nommer toutes ces personnes dans l'autorisation d'exploitation.

b) Les « autorisations de proposer des jeux » (*gambling permits*)

Certaines structures, dont le but premier n'est pas d'organiser des jeux, peuvent cependant demander l'autorisation de proposer une offre de jeux. Tel est le cas des pubs ou encore des clubs.

- **Les clubs**

Les clubs susceptibles de recevoir ces autorisations sont de trois types :

- les clubs de membres (*member's clubs*) qui comptent au moins 25 membres et dont le but principal n'est pas le jeu, créés et gérés pour le bénéfice de leurs membres, ayant vocation à être pérennes ;
- les clubs commerciaux (*commercial clubs*), dont les caractéristiques sont les mêmes que celles des clubs de membres, hormis le fait qu'il s'agit d'entreprises commerciales ;
- et les instituts sociaux destinés au personnel des mines (*miners' welfare instituts*), associations créées dans un but social ou de loisirs (*social or recreational purposes*).

Les « clubs de membres » et les « instituts sociaux destinés au personnel des mines » (à l'exclusion des clubs commerciaux) peuvent demander une autorisation de jeux destinée aux clubs (*club gaming permit*) afin de pouvoir proposer des jeux de hasard et des machines de jeux dans les locaux où ils sont implantés. Cette autorisation permet de mettre à disposition des utilisateurs au plus trois machines de jeux de catégorie B, C ou D<sup>2</sup> ainsi que des jeux de hasard de chances égales (comme le poker) et des jeux de hasard (chemin de fer, vingt-et-un ...).

---

<sup>1</sup> Site internet de la Commission des jeux, « Qu'est-ce qu'un petit opérateur ? ».

<sup>2</sup> Les catégories de machines (A, B, C ou D) sont fonction de la mise maximale et du montant maximum des gains. Aucune limite ne s'applique aux machines de catégorie A. Une machine de catégorie B permet une mise maximale de 2 à 100 £ et un gain potentiel maximal de 400 à 500 £. La catégorie C regroupe les machines permettant une mise maximale de 1 £ et un gain pouvant atteindre 100 £. Les catégories D, quant à elles,

Les trois types de clubs peuvent également demander la délivrance d'une « autorisation relative à des machines » dans les clubs (*club machines permit*) permettant de proposer au plus trois machines de jeux de catégorie B, C ou D. Cette autorisation ne permet pas de proposer des dispositifs de jeux autres que les machines.

Les articles 271 à 274 et l'annexe 12 de la loi de 2005 précisent la procédure applicable à la délivrance de ces deux types d'autorisations. La demande est adressée à l'autorité compétente du lieu où se situe tout ou partie des locaux, précise le site pour lequel l'autorisation est demandée. Elle est constituée conformément aux modalités en vigueur, contient tous les documents et toutes les informations nécessaires et s'accompagne du paiement requis.

La demande ne peut faire l'objet d'un refus que si :

- le demandeur ne réunit pas les conditions permettant de le qualifier de « club de membres », de « club commercial » ou d'« institut social pour le personnel des mines » ;
- tout ou partie des locaux dans lesquels l'activité se situe sont occupés par des enfants et/ou par des adolescents ;
- une infraction ou une violation d'une condition de l'autorisation, a été commise dans le cadre des activités de jeux exploitées par le demandeur ;
- une autorisation délivrée au demandeur a été annulée au cours des dix années qui précèdent la date de la demande ;
- ou si une objection à la demande a été déposée.

L'autorité compétente ne peut ajouter de conditions supplémentaires à la délivrance d'autorisations. La durée de validité des autorisations est de dix ans renouvelables.

Enfin, aux termes de l'article 269 de la loi précitée, certains types de jeux peuvent être organisés dans ces trois clubs sans autorisation expresse, du moment où<sup>1</sup> :

- il s'agit de jeux de chances égales (*equal chance gaming*) ;
- les enjeux et les gains sont conformes aux règles et limites prévues par les textes ;
- le club ne déduit aucun montant des sommes jouées ou gagnées ;
- les frais de participation n'excèdent pas les montants prévus par les textes ;
- les jeux se tiennent dans un seul élément des locaux ;

---

permettent une mise maximale variant de 10 pence à 1 £, et des gains de 5 à 50 £ (voir le site internet de la Commission des jeux, « les catégories de machines de jeux »).

<sup>1</sup> Loi sur les jeux de 2005, note explicative, p. 485.

- et dans la mesure où les participants ne peuvent prendre part au jeu que s'ils sont membres du club depuis au moins 48 heures ou s'ils sont de véritables invités d'une personne membre depuis au moins 48 heures.

- **Les pubs et les espaces où l'on sert de l'alcool (*premises with an alcohol licence*)**

Aux termes des articles 277 et suivants, et de l'annexe 13 de la loi de 2005, toute personne demandant une autorisation permettant de consommer de l'alcool sur place (*on-premises alcohol licence*), ou titulaire de cette autorisation, peut demander à l'autorité compétente une « autorisation de proposer des machines dans les locaux autorisés » (*licensed premises gaming machine permit*). Cette autorisation ne vaut que pour les sites contenant un bar permettant la consommation d'alcool sur place<sup>1</sup>.

Constituée conformément aux modalités fixées par l'autorité compétente, la demande, qui précise les locaux pour lesquels elle est déposée ainsi que le nombre et la catégorie de machines de jeux, contient tous les documents et toutes les informations nécessaires. Elle est accompagnée du paiement requis.

### 3. Répartition géographique

Si la loi de 2005 régit désormais la création et l'exploitation des casinos, un certain nombre d'établissement créés avant son entrée en vigueur continuent de fonctionner.

- **Les casinos relevant de la loi de 2005**

L'article 175 de la loi de 2005 limite les autorisations d'établissement à :

- une concernant les casinos régionaux ;
- huit pour les grands casinos ;
- et huit s'agissant des petits casinos.

Selon le rapport statistique publié par la Commission des jeux en juin 2015, seize zones peuvent accueillir un casino. Il s'agit :

- pour les grands casinos de Great Yarmouth, Kingston-upon-Hull, Leeds, Middlesbrough, Milton Keynes, Newham, Solihull et Southampton ;

---

<sup>1</sup> Loi sur les jeux de 2005, note explicative, p. 488.

- et pour les petits casinos de Bath, Dumfries et Galloway, East Lindsey, Luton, Scarborough, Swansea, Torbay et Wolverhampton.

Ces limites s'appliquent bien aux casinos relevant de la loi de 2005.

- **Les casinos relevant de la loi de 1968**

De surcroît, divers casinos relevant de la loi de 1968, abrogée par la loi de 2005, sont toujours en activité.

Selon le rapport statistique précité, publié par la Commission des jeux en juin 2015, on dénombrait, au 30 septembre 2014, 186 autorisations d'exploiter un établissement concernant des casinos relevant de la loi de 1968, dont 144 casinos encore en activité.

Le même document<sup>1</sup> montre qu'il existe des casinos à Londres, le centre du Grand Londres appartenant, selon les statistiques de la Commission des Jeux, à la catégorie des zones qui en accueillent entre 9 et 19.

---

<sup>1</sup> p. 24.

---

## SUISSE

Le régime applicable à la création et à l'exploitation des « maisons de jeux » en Suisse résulte de la combinaison de dispositions de droit fédéral et de droit cantonal.

À la suite d'une initiative populaire, les autorités de Berne ont entamé une réforme de la législation fédérale qui s'est concrétisée par le dépôt d'un projet de loi à l'automne 2015.

On examinera successivement le droit en vigueur et l'incidence de la réforme du régime des jeux d'argent et le régime des maisons de jeux.

### I. LE DROIT EN VIGUEUR

Le droit en vigueur résulte notamment :

- de l'article 106 de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 modifiée qui détermine la répartition des compétences entre la Fédération et les États ;
- de la loi fédérale du 19 décembre 1998 sur les jeux de hasard et les maisons de jeux modifiée ;
- de l'ordonnance du 24 septembre 2004 sur les jeux de hasard et les maisons de jeux ;
- et des dispositions de droit cantonal relatives à cette matière.

#### A. LES DISPOSITIONS DE LA CONSTITUTION FÉDÉRALE

Aux termes de l'article 106 de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 modifiée, « *la Confédération légifère sur les jeux d'argent en tenant compte des intérêts des cantons* ».

Ce texte distingue, dans la législation relative aux jeux, ce qui revient à la Confédération et ce qui appartient aux cantons.

Relève de la Confédération la délivrance des autorisations (*concessions*) qui sont « *nécessaires pour ouvrir et exploiter une maison de jeu* ». La Confédération les attribue en « *pr[enant] en considération les réalités régionales* ». Elle prélève sur les recettes dégagées par l'exploitation des jeux un impôt, affecté à l'assurance-vieillesse, survivants et invalidité, qui ne saurait dépasser 80 % du produit brut des jeux.

Relèvent des cantons l'« autorisation et la surveillance des jeux d'argent », à savoir :

- « les jeux auxquels peuvent participer un nombre illimité de personnes en plusieurs endroits et dont le résultat est déterminé par un tirage au sort commun ou par un procédé analogue, à l'exception des systèmes de jackpot des maisons de jeu ; des paris sportifs et des jeux d'adresse » ;

- et « les jeux d'argent exploités par le biais d'un réseau de communication électronique ».

Pour coordonner l'action de la Confédération et des cantons, la loi institue un organe commun composé, à parts égales, de membres des autorités d'exécution de la première et des seconds.

## B. LES DISPOSITIONS LÉGISLATIVES ET RÉGLEMENTAIRES

La loi fédérale du 19 décembre 1998 sur les jeux de hasard et les maisons de jeu modifiée s'applique aux « jeux de hasard » entendus comme ceux qui « offrent, moyennant une mise, la chance de réaliser un gain en argent ou d'obtenir un autre avantage matériel, cette chance dépendant uniquement ou essentiellement du hasard » (article 3). Elle réserve aux « maisons de jeu » titulaires d'une autorisation (*concession*) le droit de proposer de tels jeux (article 4). Elle confie à l'exécutif de la Confédération, le Conseil fédéral, le soin de « définir dans une ordonnance les jeux que les maisons de jeu peuvent proposer » précisant que « Ce faisant, il tient compte des jeux habituellement proposés dans les autres pays » (article 4).

### 1. La forme juridique des exploitants d'établissements de jeux

En vertu des articles 7 et 8 du même texte, les maisons de jeu sont des entreprises qui « offre[nt] à titre professionnel la possibilité de se livrer à deux jeux de hasard », appartenant à deux catégories : les grands casinos, d'une part, et les casinos, d'autre part.

Les **grands casinos** « proposent des jeux de table et des appareils à sous servant aux jeux de hasard. Ils sont habilités à établir une connexion entre les jeux à l'intérieur de l'établissement et avec d'autres maisons de jeu, notamment afin de former des jackpots ». Ils sont titulaires d'une autorisation d'implantation dénommée « concession A ». Les mises pour les jeux de table n'y sont pas limitées. Ils peuvent exploiter un nombre illimité d'« appareils à sous servant aux jeux de hasard »<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Articles 52 et 47 de l'ordonnance du 24 septembre 2004 sur les maisons de jeu.

---

Les **casinos** peuvent, quant à eux, « proposer au plus trois jeux de table ainsi que des appareils à sous servant aux jeux de hasard présentant un potentiel de perte ou de gain moindre ». Ils sont titulaires d'une autorisation d'implantation dénommée « concession B ». Les mises maximales autorisées pour les jeux de table qui y sont exploités sont limitées par décision des pouvoirs publics. Ces établissements peuvent exploiter au plus 250 « appareils à sous servant aux jeux de hasard »<sup>1</sup>. En outre, « dans des cas particuliers dûment justifiés », la commission fédérale des maisons de jeux peut « accorder des exceptions pour des appareils à sous servant aux jeux de hasard supplémentaires ».

Sur les 21 maisons de jeux autorisées en Suisse, 8 sont des « grands casinos » titulaires de l'autorisation « A », et 13 sont titulaires de l'autorisation « B ».

Les autorisations sont délivrées uniquement à :

- des personnes morales de droit public ;
- des sociétés anonymes, régies par le droit suisse, dont le capital est divisé en actions nominatives et dont le conseil d'administration est composé exclusivement de membres domiciliés en Suisse ;
- et à des sociétés coopératives, régies par le droit suisse, dont le conseil d'administration est composé exclusivement de membres domiciliés en Suisse (article 11 de la loi précitée).

## 2. Le régime d'attribution des autorisations

Transmises à la commission fédérale des maisons de jeux, les demandes d'autorisation font l'objet d'une décision du Conseil fédéral insusceptible de recours. Sauf dérogation justifiée par des circonstances particulières, les autorisations sont valables vingt ans. Elles sont délivrées sous réserve du respect des conditions suivantes.

### a) Conditions générales d'obtention

Outre le respect des conditions générales relatives à la forme juridique de l'exploitant de la maison de jeux, évoquées *supra*, la loi précise qu'une autorisation relative à ce type d'établissement ne peut être délivrée que si :

---

<sup>1</sup> Articles 53 et 48 de l'ordonnance du 24 septembre 2004 sur les maisons de jeu.

- « le requérant, ses principaux partenaires commerciaux, leurs ayants droits économiques<sup>1</sup>, ainsi que les porteurs de parts et leurs ayants droits économiques disposent de moyens financiers propres suffisants, jouissent d'une bonne réputation<sup>2</sup> et offrent la garantie d'une activité commerciale irréprochable » ;

- « le requérant, les porteurs de parts et, sur demande de la Commission fédérale des maisons de jeu, leurs principaux partenaires commerciaux ont établi l'origine licite des fonds à disposition »<sup>3</sup> ;

Outre les conditions relatives à la localisation applicables aux autorisations d'implantation évoquées *infra*, la loi dispose que les autorisations (concessions) d'exploitation ne peuvent être délivrées que si :

- « les statuts, l'organisation, les relations contractuelles avec le titulaire de la concession d'implantation, les autres relations contractuelles et le règlement des jeux garantissent l'indépendance de la gestion vis-à-vis des tiers ainsi que la surveillance de la maison de jeu » ;

- « le requérant présente un programme de mesures de sécurité et un programme de mesures sociales » ;

- « le requérant produit des calculs de rentabilité établissant de manière crédible que la maison de jeu projetée est économiquement viable » ;

- « le requérant expose les mesures qu'il entend prendre pour permettre la taxation correcte de la maison de jeu » ;

- et si le titulaire de l'autorisation d'implantation a donné son accord lorsque les titulaires de l'autorisation d'implantation et de l'autorisation d'exploitation sont distincts (article 12).

### **3. La répartition géographique des établissements de jeux**

Aux termes de l'article 9 de la loi fédérale du 18 décembre 1998 sur les jeux de hasard et les maisons de jeux, « Les maisons de jeu doivent, autant que possible, être réparties de façon équilibrée entre les régions intéressées ».

En outre, la délivrance d'une autorisation d'implantation n'est possible que si :

- « le requérant établit, dans un rapport, l'utilité économique de la maison de jeu pour la région d'implantation » (article 13.1. b) ;

- « le canton et la commune d'implantation y sont favorables » (*id.* a).

---

<sup>1</sup> Les définitions et règles applicables aux « moyens propres », aux « principaux partenaires commerciaux » et aux « ayants droits économiques » sont précisées aux articles 2 à 4 de l'ordonnance du 24 septembre 2004 sur les maisons de jeu.

<sup>2</sup> Les critères de preuve d'une « bonne réputation » figurent à l'article 5 de l'ordonnance précitée.

<sup>3</sup> Article 12.

---

Régie par le droit cantonal, la procédure d'examen de la demande d'implantation est coordonnée par le canton et la commune concernés<sup>1</sup>.

À titre d'exemple, on retiendra que dans le canton de Vaux, où un « grand casino » existe à Montreux, la loi cantonale du 30 janvier 2001 d'application de la loi fédérale du 18 décembre 1998 sur les jeux de hasard et les maisons de jeux (LVLMJ) dispose que l'exécutif cantonal, le Conseil d'État, est compétent pour mettre en œuvre la procédure de délivrance de l'approbation cantonale pour l'attribution d'une autorisation d'implantation d'une maison de jeux.

À ce titre, il peut :

- « demander au requérant de produire un dossier de présentation de la demande de concession d'exploitation » ;
- « subordonner son approbation à des conditions telles que :
  - l'affectation pour l'essentiel du bénéfice des jeux, [...], à des projets d'intérêt général pour la région ou dans des projets d'utilité publique ;
  - et la participation financière à un programme cantonal ou intercantonal de prévention et de traitement du jeu pathologique » (article 2).

Sur la base du dossier de présentation qui lui est transmis, la municipalité de la commune d'implantation donne ou refuse son approbation à la demande d'autorisation et transmet sa décision à l'exécutif cantonal (article 3).

Consacré à la « Coordination intercantonale », l'article 6 de la même loi prévoit que l'exécutif vaudois « est habilité à conclure avec les gouvernements d'autres cantons une ou plusieurs conventions ayant notamment pour but de :

- coordonner la politique en matière de jeux de hasard et de maisons de jeu ;
- organiser une péréquation des bénéfices des maisons de jeu entre les cantons signataires ;
- prévoir un programme cantonal ou intercantonal de prévention et de traitement du jeu pathologique ;
- et créer une personne morale chargée d'exploiter une ou des maisons de jeu et dont le bénéfice est affecté exclusivement à l'utilité publique ».

---

<sup>1</sup> Article 7 de l'ordonnance du 24 septembre 2004 précitée.

## II. LA RÉFORME DU RÉGIME DES JEUX D'ARGENT

Le 10 septembre 2009, une initiative populaire intitulée « Pour les jeux d'argent au service du bien commun » a été déposée à la Chancellerie fédérale. Tout en déclarant partager les préoccupations des auteurs de cette initiative, le Conseil fédéral a cependant estimé que celle-ci ne pouvait être adoptée en l'état et a rédigé un contre-projet qui a finalement été adopté par référendum populaire le 11 mars 2012.

Depuis lors, le Conseil fédéral a élaboré un projet de loi fédérale fusionnant dans un même texte les dispositions relatives aux maisons de jeux, d'une part, et celles concernant les « jeux de grande envergure », notamment les loteries, les paris sportifs et les jeux en lignes exploités de manière automatisée, d'autre part, dans un projet qui reprend le contenu des dispositions en vigueur en ce qui concerne l'implantation et l'exploitation des maisons de jeux.

Il propose, en revanche, de modifier la législation en vigueur afin de permettre :

- aux casinos d'exploiter des jeux de casino en ligne (article 5) ;
- à la commission fédérale des maisons de jeux d'autoriser celles-ci à organiser de « petits tournois de poker » (article 16) ;
- à toute personne qui souhaite organiser des « jeux de petite envergure »<sup>1</sup> d'obtenir une autorisation de l'autorité cantonale (article 32).

L'exploitation des « jeux de petite envergure » ne serait autorisée qu'aux exploitants qui :

- ont le caractère de personne morale de droit suisse ;
- jouissent d'une « bonne réputation » ;
- garantissent une gestion et une exploitation des jeux transparentes et irréprochables ;
- assurent que le jeu est « conçu de façon à pouvoir être exploité de manière sûre et transparente et à présenter un risque faible de jeu excessif, de criminalité et de blanchiment d'argent » (article 33).

Ces dispositions seraient applicables, d'une part, aux « petites loteries » et, d'autre part, aux « paris sportifs locaux » moyennant l'intervention du conseil fédéral qui fixerait pour les unes et les autres :

- le montant maximal de la mise unitaire ;
- la somme maximale des mises ;

---

<sup>1</sup> Il s'agit des « loteries, paris sportifs et tournois de poker qui ne sont exploités ni de manière automatisée, ni au niveau intercantonal, ni en ligne (petites loteries, paris sportifs locaux, petits tournois de poker) ».

- 
- les chances minimales de gains ;
  - et le nombre annuel maximal de ces jeux susceptibles d'être organisés par l'exploitant (articles 34 et 35).

L'organisation de « petits tournois de poker » serait quant à elle soumise à des conditions supplémentaires tenant au fait que :

- « *le nombre de joueurs est limité et les joueurs jouent les uns contre les autres* » ;

- la mise de départ est modique, se situant dans un rapport approprié avec la durée du tournoi ;

- la somme des gains est égale à la somme des mises de départ ;

- le tournoi se tient dans un lieu accessible au public ;

- et que les règles du jeu et les informations sur la protection des joueurs contre le jeu excessif sont mises à la disposition de joueurs.

Fixant les autres conditions de délivrance de l'autorisation, le conseil fédéral déterminerait notamment, en vertu du projet en discussion :

- le montant maximal de la mise de départ ;

- la somme maximale des mises de départ par tournoi ;

- le nombre maximal de tournois par jour et par site ;

- le nombre minimal de participants ;

- et la durée minimale des tournois (article 36).



---

## ANNEXE : DOCUMENTS UTILISÉS

### ALLEMAGNE

- **Textes législatifs et réglementaires**

*Grundgesetz*  
loi fondamentale

*Staatsvertrag zum Glücksspielwesen in Deutschland vom 15.12.2011*  
traité entre les *Länder* sur les jeux de hasard du 15 décembre 2011

*Landesglücksspielgesetz (LGlüG) vom 20.11.2012, Baden-Württemberg*  
loi sur les jeux du *Land* de Bade-Wurtemberg du 20 novembre 2012

- **Autres documents**

Site internet du casino de Baden-Baden

### ESPAGNE

- **Textes législatifs et réglementaires**

*Ley 13/2011, de 27 de mayo, de regulación del juego*  
loi n° 13 du 27 mai 2011 qui régit le jeu

*Ley del juego en la comunidad de Madrid*  
loi n° 6 du 3 juillet 2001, relative au jeu dans la communauté de Madrid

### FRANCE

- **Textes législatifs et réglementaires**

Code de la sécurité intérieure

Loi du 31 juillet 1920 portant fixation du budget général de l'exercice 1920

Décret n° 2014-1540 du 18 décembre 2014 portant réglementation de la police des jeux dans les cercles

Arrêté du 15 juillet 1947 portant instruction sur la réglementation des jeux dans les cercles

Arrêté du 18 décembre 2014 modifiant l'instruction ministérielle du 15 juillet 1947 sur la réglementation des jeux dans les cercles

- **Autres documents**

Rapport de M. Jean-Pierre Duport, préfet de région honoraire, « Proposition pour une nouvelle offre légale des jeux à Paris », juin 2015

## **ROYAUME-UNI**

- **Textes législatifs et réglementaires**

*Gambling Act 2005*  
loi sur les jeux de 2005

- **Autres documents**

*Gambling Commission, Industry Statistics, June 2015*  
rapport statistique de la commission des jeux, juin 2015

Site internet de la Commission des jeux.

## **SUISSE**

- **Textes législatifs et réglementaires**

Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 modifiée (article 106)

Loi fédérale du 19 décembre 1998 sur les jeux de hasard et les maisons de jeux modifiée

Loi cantonale du 30 janvier 2001, d'application de la loi fédérale du 18 décembre 1998 sur les jeux de hasard et les maisons de jeux (LVLMJ)

Ordonnance du 24 septembre 2004 sur les jeux de hasard et les maisons de jeux

---

## **ANNEXE 3 : LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES**

### **ARJEL (Autorité de régulation des jeux en ligne)**

- M. Charles Coppolani, président
- Mme Marie-Ange Santarelli, conseillère du président
- Mme Claire Pinson, responsable des relations internationales et européennes
- M. Corentin Segalen, responsable des relations institutionnelles

### **Cercle Clichy-Montmartre**

- M. Luc Richard, directeur du Cercle Clichy Montmartre
- M. Pascal Rolin, directeur de l'exploitation
- M. Ziad Farhoud, directeur de la communication et du marketing
- M. Eric Schell, conseiller en affaires publiques
- M. Guillaume Bazaille, conseiller en média et relations presse
- M. Aodren Infante, conseiller en affaires publiques
- M. Samuel Bouteiller, conseiller en affaires publiques

### **Club anglais**

- M. Claude Branfaux, président
- M. Norbert Nebbout, directeur
- Mme Isabelle Pasquier, chef comptable et collaboratrice

### **La Française des jeux**

- M. Patrick Raude, directeur de la Régulation, des Relations avec l'État actionnaire et des Affaires européennes
- M. Frédéric Deroin, responsable des Affaires européennes et réglementaires

### **Ministère de l'Intérieur**

- M. Pierre Regnault de la Mothe, sous-directeur des polices administratives
- Mme Céline Dimier, chef du bureau des établissements de jeux